

5. Administrative Kosten sind vom Kanton zu tragen

Kinder- und Jugendheimgesetz (Kostentragung)

Motion Astrid Furrer (FDP, Wädenswil), Jörg Kündig (FDP, Gossau), Beatrix Stüssi (SP, Niederhasli) vom 24. Juni 2019

KR-Nr. 209/2019, RRB-Nr. 802/3. September 2019 (Stellungnahme)

Ratspräsident Roman Schmid: Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

Astrid Furrer (FDP, Wädenswil): Die Motion ist beinahe zwei Jahre alt. Es geht um die Umsetzung des KJG (*Kinder- und Jugendheimgesetz*). Für diese Umsetzung schuf die Bildungsdirektion 17 neue Stellen, das Gesetz soll ja nächstes Jahr in Kraft treten. Der Regierungsrat beschloss dann im Jahr 2019, dass diese Verwaltungsstellen zu den Kosten gezahlt werden, für die die Gemeinden mit ihrem Anteil von 60 Prozent aufkommen.

Wir wehren uns dagegen, wir teilen die Ansicht des Regierungsrates nicht. Es ist für uns klar, dass reine Verwaltungskosten nicht zu einem Kostenteiler von Leistungen gehören können. Oder dürfen dann die Gemeinden im Gegenzug ihren Aufwand an Personal auch dem Kanton melden, sodass dieser davon auch seinen Anteil von 40 Prozent übernimmt? Der Kanton wäre wohl kaum damit einverstanden. Es ist ja auch nicht so – das wurde so in der regierungsrätlichen Antwort gesagt –, dass die Gemeinden sozusagen keinen Aufwand mehr haben. Das stimmt so natürlich nicht, die Leute müssen ja dennoch betreut werden. Hier muss einfach mit gleichlangen Ellen gemessen werden, was den Verwaltungsaufwand betrifft. Die Absicht des Gesetzgebers beim KJG war klar: Bei den Kosten, die zwischen Kanton und Gemeinden geteilt werden, kann es sich nur um Massnahmekosten handeln. Paragraf 17 bringt in Absatz 2 Klärung: Massgebend sind die Kosten, die nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen und weiterer gesetzlicher Beiträge verbleiben. In der Weisung steht dann explizit, dass es sich um Leistungsbezug handelt und nicht um administrative Kosten. Leistungsbezug heisst: Kosten für ergänzende Hilfen, wie sozialpädagogische Familienhilfe, Familienpflege, Dienstleistungsangebote und so weiter und so fort. Verwaltungskosten sind ausgeschlossen.

Es geht hier um eine Grundsatzfrage, es ist eigentlich ein Präzedenzfall, und deshalb ist die Motion so wichtig. Sie ist auch wichtig für den Gesetzgeber, uns Kantonsräte: Unser Wille wurde vom Regierungsrat nicht berücksichtigt. Ich bin sicher, vor Gericht würden wir mit unserer Meinung recht behalten. Ich bitte Sie, unsere Motion zu unterstützen. Danke.

Christina Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil): Es ist nun mal so, was in der Privatwirtschaft funktioniert, klappt leider bei unserer kantonalen Verwaltung nicht im-

mer: die Konzentration oder Bündelung der Kräfte, kombiniert mit Kosteneinsparungen. Wenn also Aufgaben von den Gemeinden an den Kanton übergehen, wird es erfahrungsgemäss immer teurer. Die Gründe dafür sind jeweils vielfältig und die Erklärungen dazu jedes Mal ein bisschen anders gelagert. Grundsätzlich aber sollte Ihnen bekannt sein, dass der Einsatz von hochqualifiziertem Personal auch entsprechend hohe Kosten verursacht. Nun wurden hier also Leistungen an den Kanton übertragen, und der Kanton erlaubt sich, eine Vollkostenrechnung anzustellen und auch die administrativen Kosten abzuwälzen.

Die SVP war von Anfang an gegen dieses Bürokratiemonster, auch den Nachtragskredit haben wir abgelehnt. Und wir bleiben deshalb dabei: Ein klares Nein seitens der SVP/EDU-Fraktion. Besten Dank.

Beatrix Stüssi (SP, Niederhasli): Ich gebe meine Interessenbindungen bekannt: Ich bin Schulpräsidentin und Gemeinderätin.

Mit dem Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2013 wurde die Bildungsdirektion beauftragt, im Rahmen einer Totalrevision des Kinder- und Jugendheimgesetzes, KJG, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Eines der Ziele war, dass der vorgesehene Kostenteiler – 60 Prozent Gemeinden und 40 Prozent Kanton – insgesamt zu einer finanziellen Entlastung vor allem der stark belasteten Gemeinden führen soll. Nach intensiver Arbeit mit der zuständigen Kommission wurde am 27. November 2017 diese Gesetzesrevision verabschiedet. Der Kanton erhält mit dem revidierten KJG zahlreiche neue Aufgaben. So werden Kostenübernahmegarantien zentral über den Kanton gesprochen. Zudem nimmt der Kanton auf drei Ebenen die Steuerung wahr, indem er die Gesamtplanung erstellt, auf deren Basis die nötigen Leistungen bestellt und durch seine Zuständigkeit für die Kostenübernahmegarantie die Möglichkeit der Steuerung auf der Ebene des Einzelfalls erhält. Diese neuen Aufgaben wurden dem Amt für Jugend und Berufsberatung, AJB, übertragen. Der Regierungsrat hat deshalb aufgrund der erwähnten Mehraufgaben am 27. März 2019 eine Erweiterung des Stellenplans des AJB um 17 Stellen beschlossen. Dabei hat der Regierungsrat nun entschieden, dass diese Stellen, neben den Kosten der Leistungserbringung und der Investitionen, ebenfalls zu den Gesamtkosten gehören sollen und demzufolge ebenfalls mit 60 Prozent durch die Gemeinden zu begleichen seien, was nun dem Ziel, die Gemeinden zu entlasten, völlig widerspricht.

Auf unsere Motion bezieht sich der Regierungsrat in seiner Stellungnahme auf eine gleichzusetzende, bereits bestehende Handhabung mit dem KJHG (*Kinder- und Jugendhilfegesetz*), wo die Abklärungen der Abklärungsstellen für sonderpädagogische Massnahmen als sonderpädagogische Massnahmen explizit mit eingeschlossen sind und somit die Gemeinden zur Mitfinanzierung der administrativen Kosten verpflichtet seien. Die Interpretation des Regierungsrates, dass Abklärungsstellen sonderpädagogischer Massnahmen administrative, also Personalkosten der Verwaltung beinhalten, erachte ich doch als fragwürdig und speziell. Abklärungen für sonderpädagogische Massnahmen sind meines Erachtens Abklärungen, die den Bedarf eines Kindes oder Jugendlichen aufzeigen, wie zum Beispiel logopädische, psychomotorische, schulpsychologische, sozialpädagogische

Abklärungen und so weiter, aber eben nicht administrative, koordinative Verwaltungsaufgaben. Da von der Regierung, wie ich hier feststellen muss, ein grosser Spielraum für Interpretationen wahrgenommen wird, sind wir der Meinung, dass hier eine Präzisierung respektive die Streichung des Paragraphen 41 litera c an der Verordnung zum KJG vorzunehmen ist, welche unmissverständlich klarstellt, dass von den Gemeinden ausschliesslich Kosten der Leistungserbringung mitfinanziert werden sollen und demzufolge administrative Kosten, also Personalkosten der Verwaltung, vollständig durch den Kanton zu tragen sind. Wir sind überzeugt, dass diese Präzisierung dem Willen des Gesetzgebers entspricht. In diesem Sinne wird die SP der Motion zustimmen.

Claudia Hollenstein (GLP, Stäfa): Es geht um Klarstellung zwischen den Gemeinden und dem Kanton, wer wie viel bezahlen soll, oder, wie es die Initiantinnen genannt haben, um Präzision und, damit einhergehend, um Klarheit. Gut, haben wir Gesetzgebungen, die uns den Weg weisen, im vorliegenden Geschäft das KJG unter Paragraf 17 Absatz 2. An jener Stelle im Gesetz ist klar beschrieben, dass Kosten, die nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen und weiterer gesetzlicher Beiträge verbleiben, massgebend sind. Bezogene Leistungen sind im Zentrum der Diskussion. Und damit ist auch klar, dass zum Beispiel Subventionen und Overhead-Kosten nicht finanziert werden sollen. Während und nach der Gesetzesberatung schien völlig klar, dass die Gemeinden nur jene Leistungen zu 60 Prozent mitfinanzieren sollen, die für die effektiv bezogenen Leistungen der Heime auch anfallen. Nach dem Vernehmlassungsverfahren zu den Verordnungen der Umsetzung des KJG liegt der Erlass der Verordnung in der Kompetenz des Regierungsrates. Der Regierungsrat hat sich in seinem Beschluss 294/2019 entschieden, die 17 von ihm neugeschaffenen Stellen den Gesamtkosten dazuzurechnen, somit finanzieren die Gemeinden diese mit. Laut Regierungsrat werden die Gemeinden entlastet. Wir sprechen vom administrativen Aufwand im Zusammenhang mit der Leistungserbringung im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Dieser Aufwand verschiebt sich zum Kanton und ist laut dem Regierungsrat Bestandteil der gemeinsam zu tragenden Kosten. Zuweisungen kann der Kanton eigenmächtig tätigen. Hier haben die Gemeinden nichts mehr zu sagen, sie zahlen nur noch. Schaut man auf die letzten Jahre zurück, so gab es laufend Kostenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden. Die GLP-Fraktion stimmt der Motion zu.

Karin Fehr Thoma (Grüne, Uster): Ich mache es kurz: Wir Grüne schliessen uns der Argumentation des Regierungsrates an. Im KJG ist in Paragraf 17 festgehalten, dass der Kanton 40 Prozent und die Gemeinden 60 Prozent der nach dem Kinder- und Jugendheimgesetz bezogenen ergänzenden Hilfen zur Erziehung zu tragen haben und welche Kosten dafür tatsächlich massgebend sind. Sie sprechen jetzt vom Willen des Gesetzgebers. Ich mag mich bei den ganzen Beratungen – diese haben ja in der Kommission mehrere Jahre gedauert – an keine Diskussion erinnern, dass man hier explizit davon gesprochen hätte, dass man diese Stellen beim AJB, dass man diese Kosten nicht anrechnen würde. Ich gehe

aber natürlich auch davon aus, dass das AJB oder die Bildungsdirektion sich der juristischen Grundlage genügend sicher ist.

Wir stehen jetzt kurz vor der Umsetzung des KJG. Auch wir Grünen sind natürlich jetzt konkret darauf gespannt, in welchem Ausmass tatsächlich Mehrkosten beim Kanton anfallen werden und in welchem Ausmass die Gemeinden tatsächlich entlastet werden. Insofern gehe ich davon aus, dass wir heute auch nicht zum letzten Mal über das KJG und seine Umsetzung sprechen werden. Besten Dank.

Judith Anna Stofer (AL, Zürich): Unseres Wissens haben die FDP wie auch die SP dem KJG im November 2017 zugestimmt. Die FDP wie auch die SP waren ebenfalls sehr aktiv in die Kommissionsarbeit involviert. Es ist uns ein Rätsel, wie man auf die Idee kommen kann, den administrativen Arbeitsanteil von den zu erbringenden Leistungen abtrennen zu wollen. Leistungen fallen nicht vom Himmel, irgendwer muss sie organisieren, in die Wege leiten, koordinieren, abrechnen et cetera. Mir kommt es so vor, als habe die Gemeindevertretungsdelegation so lange und verzweifelt im Heuhaufen gesucht hat, bis sie ein Nadelchen gefunden hat, mit dem das neue KJG ein wenig gepikst werden kann und gleichzeitig dazu zwingt, einen zusätzlichen Bürokratieapparat aufzubauen, der die Spreu vom Weizen trennt. Die Alternative Liste lehnt die Motion ab.

Regierungspräsidentin Silvia Steiner: Die Gemeinden tragen 60 Prozent der Kosten der nach dem KJG bezogenen ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Massgebend sind die Kosten, die nach Abzug der Beiträge der Unterhaltspflichtigen und weiterer gesetzlicher Beiträge verbleiben. Zum Aufwand für die ergänzenden Hilfen zur Erziehung gemäss KJG zählen alle Kosten, die in einem Zusammenhang mit der Leistungserbringung entstehen. Das bedeutet, dass zu diesen Gesamtkosten neben der direkten Leistungserbringung auch der Administrationsaufwand des Amtes für Jugend und Berufsberatung, AJB, zugunsten der Leistungserbringung gehört. Das war in den Beratungen auch immer klar. Im Bereich der ergänzenden Hilfen zur Erziehung sind im AJB circa 20 Mitarbeitende beschäftigt, dabei ist von Gesamtkosten von circa 3 Millionen Franken auszugehen; einfach damit wir einmal wissen, um welchen Betrag Sie heute streiten. Der Anteil der Gemeinden beträgt 60 Prozent, das heisst also 1,8 Millionen Franken jährlich für alle Gemeinden. Dies in Relation zu den circa 240 Millionen Franken des Gesamtaufwands in diesem Bereich.

Nicht als Kosten der Leistungserbringung gelten die Subventionen gemäss Paragraph 21 KJG. Dabei handelt es sich um Staatsbeiträge für Projekte, die vom Kanton zu finanzieren sind. Diese Regelung kommt auch im Bereich des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 zur Anwendung. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass der Gesetzgeber die Gemeinden bewusst vom administrativen Aufwand im Zusammenhang mit der Leistungserbringung im Bereich der ergänzenden Hilfe zur Erziehung entlastet. Dieser Aufwand entfällt dadurch nicht, sondern verschiebt sich zum Kanton und ist Bestandteil der gemeinsam zu tragenden Gesamtkosten. Hier also von einer übermässigen Belastung der Gemeinden zu sprechen, nachdem wir schon von einem Teiler von 60/40

ausgehen – anstatt von 30/70, wie das im ursprünglichen Vorschlag vorgesehen war –, finde ich ziemlich daneben.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion abzulehnen.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 90 : 79 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 209/2019 zu überweisen. Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage mit Bericht und Antrag innert zweier Jahre.

Das Geschäft ist erledigt.