

Antrag des Regierungsrates vom 25. Mai 2016

**5278**

**Gesetz  
über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge**

**(Änderung vom . . . . . ; Beiträge des Staates an die Unterbringung in ausserkantonalen Heimen)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 25. Mai 2016,

*beschliesst:*

I. Das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 wird wie folgt geändert:

§ 9 b wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

\_\_\_\_\_

**Weisung**

**A. Ausgangslage**

Gestützt auf Art. 276 Abs. 1 ZGB haben die Eltern für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, inbegriffen die Kosten für Erziehung, Ausbildung und Kinderschutzmassnahmen. Der Unterhalt wird durch Pflege und Erziehung oder, wenn das Kind nicht unter der Obhut der Eltern steht, durch Geldzahlung geleistet (Art. 276 Abs. 2 ZGB). Aufgrund dieser Regelung haben Eltern, wenn keine die Kostentragungspflicht einschränkende spezialgesetzliche Regelung besteht, für die Unterbringung ihres Kindes in einem Jugendheim aufzukommen. Ist

den Eltern die Zahlung der Unterbringungskosten nicht möglich, so gehen diese Kosten zulasten der sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinde. Dies entspricht in der Praxis dem Regelfall.

Im Kanton Zürich ist die Kostentragungspflicht der Eltern für die Unterbringung ihrer Kinder in Jugendheimen eingeschränkt. Der Kanton beteiligt sich im Rahmen der Jugendheimgesetzgebung an den Kosten für die Unterbringung (Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962 [Jugendheimgesetz], LS 852.2; Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 [Jugendheimverordnung], LS 852.21).

Mit Urteile VB.2014.00054 und VB.2014.00058 vom 9. Juli 2014 hat das Verwaltungsgericht erkannt, dass die Eltern die Kosten der Unterbringung von zürcherischen Kindern und Jugendlichen in Jugendheimen im Kanton Zürich in dem Umfang zu tragen haben, in dem sie nicht vom Kanton im Rahmen der Ausrichtung von Staatsbeiträgen an die Jugendheime übernommen werden. Im Kanton Zürich wird nicht die Höhe des Staatsbeitrags festgelegt, sondern die Höhe der Kostenbeteiligung der Eltern. Diese entspricht im Kanton Zürich der von der Bildungsdirektion festgelegten sogenannten Versorgertaxe (§ 19 Jugendheimverordnung).

Im Hinblick auf den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Heimvereinbarung (IHV) hatte der Kanton Zürich 1981 die §§ 9a und 9b ins Jugendheimgesetz aufgenommen. § 9a des Jugendheimgesetzes ermächtigt den Regierungsrat, mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die Beteiligung an den Kosten von Jugendheimen zu treffen. In § 9b des Jugendheimgesetzes verpflichtet sich der Kanton, sich an den Kosten für die Unterbringung von zürcherischen Kindern und Jugendlichen in ausserkantonalen Jugendheimen zu beteiligen.

«Beiträge, die gestützt auf solche Vereinbarungen für zürcherische Kinder und Jugendliche an andere Kantone oder ausserkantonale Heime ausbezahlt werden müssen, übernimmt der Staat. Sie gelten nicht als öffentliche Unterstützung.»

Aus der Weisung zu § 9b des Jugendheimgesetzes geht hervor, dass der Kanton mit den Beiträgen lediglich die Differenz zwischen den Versorgertaxen und den tatsächlichen ausserkantonalen Heimkosten (im Sinne eines Restdefizits) meinte (AB1 1979, 1210 f.; vgl. auch RRB Nr. 504/2012, E. 10.b, und RRB Nr. 812/2015, E. 5–7, [www.entscheide.zh.ch](http://www.entscheide.zh.ch)). Der Kanton wollte sich bei der ausserkantonalen Unterbringung von zürcherischen Kindern und Jugendlichen im gleichen Umfang beteiligen wie bei der innerkantonalen Unterbringung von zürcherischen Kindern und Jugendlichen.

Das Verwaltungsgericht legt § 9b des Jugendheimgesetzes anders aus. Mit Urteil VB.2015.00607 vom 18. November 2015 hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass gestützt auf § 9b des Jugendheimgesetzes der Kanton für die gesamten Kosten eines ausserkantonalen Heimaufenthalts zahlungspflichtig werde. Es führte dazu aus, es sei offenkundig, dass diese gesetzliche Regelung mit Blick auf die unterschiedliche Behandlung inner- und ausserkantonaler Heimplatzierungen zu falschen Anreizen beim Entscheid bezüglich der Wahl eines ausser- oder innerkantonalen Heimplatzes führen könne. Diese unbefriedigende Rechtslage müsse jedoch durch den Gesetzgeber und nicht durch die Verwaltungsbehörden oder ein Gericht korrigiert werden.

Danach hat der Kanton bei zürcherischen Kindern und Jugendlichen, die ausserkantonal platziert sind, die gesamten Kosten der Unterbringung zu tragen, während sich der Kanton bei Heimaufhalten von zürcherischen Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich mit einem Staatsbeitrag an den die Versorgertaxe übersteigenden Kosten beteiligt. Diese ungleiche Ausgestaltung der Kostentragungspflicht zwischen inner- und ausserkantonalen Heimplatzierungen und die sich daraus ergebenden bedeutenden finanziellen Konsequenzen zu seinen Lasten hat der Kanton weder beabsichtigt, noch sind sie begründbar. Die Kostentragung soll einheitlich ausgestaltet sein, unabhängig davon, ob Kinder und Jugendliche in einer inner- oder ausserkantonalen Einrichtung platziert sind. Diese Ungleichbehandlung ist mit der vorliegenden Gesetzesänderung zu beheben.

Ohne eine Änderung des Jugendheimgesetzes besteht die Gefahr, dass künftig die Gemeinden, weil sie nur noch innerkantonale Platzierungen von zürcherischen Kindern mitfinanzieren müssen, darauf hinwirken, dass die zürcherischen Kinder vermehrt ausserkantonal platziert werden, auch wenn dies gar nicht nötig wäre, weil ein Angebot in einer Zürcher Einrichtung zur Verfügung stünde. Dies ist zum einen aus fachlichen Gründen nicht erwünscht. Zum andern hätte dies erhebliche Mehrkosten für den Kanton zur Folge (vgl. Erwägung C). Dem Kanton entstünden dabei nicht nur zusätzliche Kosten bei den ausserkantonalen Platzierungen, sondern durch den geschilderten Fehlanreiz würde die Auslastung in den Zürcher Heimen abnehmen, was weitere Kosten für den Kanton zur Folge hätte.

## B. Änderung im Einzelnen

### Aufhebung von § 9b

Um nicht eine Sonderregelung für die in ausserkantonalen Heimen untergebrachten zürcherischen Kinder und Jugendlichen anzuwenden, ist § 9b Abs. 1 aufzuheben. Damit wird deutlich, dass sich der Kanton gleichermassen an der ausserkantonalen wie an der innerkantonalen Unterbringung von zürcherischen Kindern und Jugendlichen beteiligt. Ist das Kind mit Wohnsitz im Kanton Zürich ausserkantonal in einem gemäss der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE, LS 851.5) anerkannten Heim untergebracht, übernimmt der Kanton Zürich dafür die Kosten in dem Umfang, in dem sie die «Versorgertaxe» übersteigen. Auch auf die in Abs. 2 ausgeführte Regelung, wonach die Beiträge des Kantons nicht als öffentliche Unterstützung gelten, kann verzichtet werden. Definitionsgemäss haben Staatsbeiträge Subventionscharakter und unterliegen nicht der Weiterverrechnung nach der Sozialhilfegesetzgebung.

## C. Finanzielle Auswirkungen

Den Gemeinden wurden 2014 und 2015 für die Platzierung von zürcherischen Kindern in ausserkantonalen Heimen Versorgertaxen von über 12 Mio. Franken in Rechnung gestellt. Zieht man davon den gemäss IVSE vorgesehenen Beitrag der Unterhaltspflichtigen (BU) von höchstens Fr. 30 pro Tag ab, ergeben sich jährlich rund 11 Mio. Franken, die künftig nicht mehr die Gemeinden, sondern der Kanton im Rahmen der Leistungsgruppe Nr. 7501, Kinder- und Jugendhilfe, zusätzlich zu den rund 3 Mio. Franken (Kantonsbeitrag), mit denen er sich bereits jetzt an den Kosten beteiligt, finanzieren müsste. Die alleinige Finanzierungszuständigkeit des Kantons führte zu erheblichen Mehrkosten beim Kanton im Umfang von jährlich rund 11 Mio. Franken.

### 2014

	Tage	Kantonsbeitrag	
Zahlung Gemeinde	48 280	Fr. 12 914 280	
BU (Fr. 30/Tag)		Fr. 1 448 400	Fr. 3 895 406
<b>Mehrkosten</b>		<b>Fr. 11 465 880</b>	

**2015**

	Tage	Kantonsbeitrag	
Zahlung Gemeinde	48 311	Fr. 12 439 970	
BU (Fr. 30/Tag)		Fr. 1 303 680	Fr. 3 069 582
<b>Mehrkosten</b>		<b>Fr. 11 136 290</b>	

In dieser Berechnung nicht enthalten sind die unter Erwägung A. beschriebenen Mehrkosten, die zukünftig aufgrund der geringeren Auslastung der Zürcher Heime zusätzlich anfallen könnten.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird sichergestellt, dass der Kanton – wie vor dem Urteil des Verwaltungsgerichts – bei ausserkantonalen Unterbringungen in Jugendheimen gleich wie bei den in-nerkantonalen Platzierungen denjenigen Teil der Kosten, der den Beitrag der Unterhaltspflichtigen bzw. den Umfang der Versorgertaxe übersteigt, trägt. Für die Gemeinden bleibt damit die bisherige Praxis unverändert, d. h., es ergeben sich für sie keine Mehrkosten.

#### **D. Regulierungsfolgeabschätzung**

Aufgrund der vorliegenden Gesetzesänderung ergibt sich keine administrative Mehrbelastung für die in der Regel privaten Jugendheime im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1).

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:                      Der Staatsschreiber:  
Mario Fehr                              Beat Husi