

9. Ungleichbehandlung von ausserkantonal untergebrachten Pflegekindern

Interpellation Tobias Mani (EVP, Wädenswil), Priska Hänni (Die Mitte, Regensdorf), Sibylle Jüttner (SP, Andelfingen), Philipp Müller (FDP, Dietikon), Jeannette Büsser (Grüne, Horgen), Nadia Koch (GLP, Rümlang), Nicole Wyss (AL, Zürich) vom 3. Dezember 2024

KR-Nr. 40/2025, RRB-Nr. 300/19. März 2025

Tobias Mani (EVP, Wädenswil): Vielen Dank für die Beantwortung unserer sehr breit abgestützten Interpellation. Es ist wichtig oder es wäre wichtig, dass die ausserfamiliäre Unterbringung von Heim- und Pflegekindern dort, wo nötig, auch über die Volljährigkeit hinaus bis zum Abschluss finanziert würde; dies, wenn es zur Sicherstellung der nachhaltigen Wirkung eben notwendig ist. Es kann nicht sein, dass Pflegekinder bei Eintritt der Volljährigkeit abrupt bei ihren Pflegeeltern ausziehen müssen und durch diesen Abbruch die Massnahme oder auch alle bisherigen Bemühungen eine nachhaltige Wirkung verfehlten.

Dies sieht der Regierungsrat auch so und gleichzeitig bestätigt er, dass das erwähnte Bundesgerichtsurteil zu einer Praxisänderung geführt habe. Nun werde mit Erreichen der Volljährigkeit die Fortführungen der Unterbringungen in ausserkantonalen Pflegefamilien nicht mehr finanziert, weil die Betroffenen ihren Unterstützungswohnsitz neu im Aufenthaltskanton bei den Pflegeeltern begründen müssten. Ich entnehme der Antwort des Regierungsrates, dass er kein grosses oder kein echtes Problem in dieser Praxisänderung sieht und auch keinen Handlungsbedarf erkennt. Es kristallisieren sich drei Gründe des Regierungsrates für diese Antwort heraus: Erstens, seit dem Urteil vom Mai 2024 sei es nur zu 15 Fällen gekommen, bei denen die Finanzierungsgrundlage nun nicht mehr gegeben ist. Zweitens, die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde könne nach Eintritt der Volljährigkeit eine behördliche Unterbringung in der bisherigen Pflegefamilie beschliessen. Und drittens, die öffentliche Sozialhilfe können in die Bresche springen und die Kosten als situationsbedingte Leistungen übernehmen. Diese Antwort vermag mich, vermag uns als EVP nicht zu überzeugen.

Der Reihe nach: Unsere Anfrage kritisiert, dass die Rechtsprechung beziehungsweise die Praxisänderung bei der Unterbringung in ausserkantonalen Pflegefamilien, nicht aber die Unterbringung in ausserkantonalen Heimunterbringungen betroffen ist. Der Regierungsrat schreibt nun, nur 4 Prozent seien von der neuen Regelung betroffen; das kann so nicht stehengelassen werden. Wenn ich die Zahlen der Regierung anschau, komme ich nicht auf 4 Prozent, sondern auf 30 Prozent, denn wir müssen die relevanten Zahlen miteinander ins Verhältnis setzen. 15 von den 50 Fällen in Pflegefamilien sind seit der Änderung der Rechtsprechung betroffen, das sind satte 30 Prozent. Der Regierungsrat scheint die Zahlen und die Problematik schönreden zu wollen. Es sind doch 15 junge Menschen, es sind 30 Prozent, und für diese jungen Menschen braucht es eine Lösung, es braucht eine Finanzierung, sodass das Ziel der Nachhaltigkeit nicht gefährdet ist.

Und das zweite Argument, dass die zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden nach Eintritt der Volljährigkeit eine behördliche Unterbringung in der bisherigen Pflegefamilie beschliessen können, wirkt auch nicht überzeugend. Bitte teilen Sie uns mit, in wie vielen Fällen dies erfolgt ist. Ich bitte um Beantwortung, Sie können mir die Zahlen gerne auch nachliefern. Ich bin gespannt, ob dies in der Praxis überhaupt so vorkommt, ich bezweifle es.

Und das dritte Argument hat mich dann schon ein wenig schockiert: Die öffentliche Sozialhilfe könne ja die Kosten als situationsbedingte Leistungen übernehmen oder die Familien könnten ganz einfach auf die Betreuungsentschädigungen verzichten, wenn die Kinder volljährig werden. Die Lösung kann vorliegend ja nicht die Sozialhilfe sein. Das finde ich höchst problematisch, denken wir an die Stigmatisierung, an die Auswirkungen auf die Biografie et cetera. Von der Jugendhilfe zur Sozialhilfe, das kann nicht die Lösung sein. Und die Pflegeeltern, die Pflegefamilien vor ein Dilemma zu stellen und das Dilemma dann auszunützen, das kann auch nicht die Antwort sein. Und nach wie vor stört mich die Ungleichbehandlung von ausserkantonal untergebrachten Kindern aus dem Kanton Zürich.

Spannend wäre auch ein Blick über den Tellerrand gewesen. Wie handhaben das die anderen Kantone? Gibt es Kantone, die trotzdem finanzieren? Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf, das sehe ich nach der Antwort der Regierung anders.

Ich hoffe, der Regierungsrat ändert seine Meinung und setzt sich zumindest in der SODK (*Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren*) für Lösungen für diese jungen Erwachsenen ein und nimmt die Problematik ernst. Stellen wir nicht die Nachhaltigkeit, stellen wir nicht all die bisherigen Bemühungen aufs Spiel. Es geht um junge Menschen aus dem Kanton Zürich. Ich bin nun sehr gespannt auf die weitere Diskussion.

Sibylle Jüttner (SP, Andelfingen): Zunächst herzlichen Dank für die Antwort auf unsere Fragen. Scheinbar habe ich das richtig verstanden, es waren im vergangenen Jahr 15 Jugendliche davon betroffen; ob das jetzt 4 oder 30 Prozent sind, bei denen der Kanton mit dem Erreichen der Volljährigkeit die Kosten für eine ausserkantonale Unterbringung in Pflegefamilien nicht mehr übernommen hat, habe ich nicht nachgerechnet, aber ich glaube dir, Tobias. Und wie gesagt, die Regierung argumentiert, dies betreffe eben nur sehr wenig Prozent und da bestünde kein Bedarf zum Handeln. Das sind wahrscheinlich wirklich nicht sehr viele, die betroffen sind, aber auch diese kleine Minderheit verdient eine Sicherheit und Verlässlichkeit. Es geht um junge Menschen, die an einem Ort ihre Wurzeln geschlagen haben, wo sie auch Stabilität gefunden haben. Genau diese Stabilität ist für ihre persönliche Entwicklung und für ihren Ausbildungserfolg entscheidend.

Wir alle wissen, wie schwierig Zuständigkeitskonflikte zwischen verschiedenen Kostenträgern sein können. Umso wichtiger wäre es, dass der Kanton mindestens mit einer subsidiären Kostengutsprache den Verbleib dieser Jugendlichen am gewohnten Ort sicherstellen könnte. Damit würde er verhindern, dass sie aufgrund von Finanzierungsstreitigkeiten in Unsicherheit leben müssen, eine Unsicherheit,

die ihr Weiterkommen und ihre Ausbildung belasten könnte. Eine solche Lösung wäre einfach umzusetzen, sie würde Klarheit schaffen und den Betroffenen Planungssicherheit geben. Das ist nicht nur im Interesse der Jugendlichen, sondern auch im Interesse des Kantons, da dadurch ihre Ausbildungschancen und ihre Integration gestärkt werden könnten.

Philipp Müller (FDP, Dietikon): Vorab zu meiner Interessenbindung: Ich bin Vorsteher der Sozialabteilung der Stadt Dietikon und ich bin auch Mitglied im Vorstand der Kantonalen Sozialkonferenz.

Die heute diskutierte Interpellation betrifft natürlich nur einen kleinen Teil der über das KJG (*Kinder- und Jugendheimgesetz*) finanzierten Leistungen. Sie zeigt auf, dass seit dem Urteil des Bundesgerichts die Finanzierung von ausserkantonalen Platzierungen Volljähriger nicht mehr gleich gehandhabt wird. Heimplatzierungen werden weiterhin finanziert, während Platzierungen bei Pflegefamilien eben nicht mehr über das KJG finanziert werden. Ausserkantonale Platzierungen bei Pflegefamilien werden nach Erreichen der Volljährigkeit nur noch dann finanziert, wenn die Gemeinden über ihre Sozialbehörden die Finanzierung übernehmen oder natürlich, wenn es die Eltern selber bezahlen können.

Verschiedene Organisationen, so auch die Sozialkonferenz des Kantons Zürich, fordern schon lange, dass die Platzierungen von Kindern und Jugendlichen vermehrt in Pflegefamilien stattfinden sollen. Das wäre sehr sinnvoll, weil die Kosten für eine Platzierung in einem Heim um ein Vielfaches höher sind als diejenigen in einer Pflegefamilie. Dieses Ziel hat auch das AJB (*Amt für Jugend und Berufsberatung*) aufgegriffen. Es will gemäss seinem aktuellen Versorgerkonzept in den kommenden Jahren zusätzliche Plätze in Pflegefamilien schaffen.

Die Zahlen aus der Antwort zu Frage 2 zeigen, dass hier noch Luft nach oben besteht. Von 380 Aufenthalten über die Volljährigkeit hinaus handelte es sich nur um 50 Fälle von Familienpflege, das sind gerade einmal 13 Prozent. Von diesen 50 Fällen besteht nun für 15 seit dem erwähnten Bundesgerichtsurteil keine Finanzierungsgrundlage mehr. Die Antwort des Regierungsrats vergleicht nun diese 50 Fälle mit allen 380 Fällen und kommt so zum Schluss, dass nur 4 Prozent betroffen seien. Wenn wir nun aber Gleiches mit Gleichen – und da bin ich bei meinem Vorredner Tobias Mani –, wenn wir also die Platzierungen in Pflegefamilien einander gegenüberstellen, dann sehen wir, dass eben 30 Prozent und nicht nur 4 Prozent der Fälle betroffen sind.

Problematisch ist aus meiner Sicht, dass die heutige Situation Anreize schafft, um Jugendliche statt in Familien in Heimen zu platzieren, weil sich dadurch die Frage der Kostenübernahme nach Erreichen der Volljährigkeit nicht stellen wird, oder aber, dass Jugendliche länger als nötig in Jugendheimen platziert bleiben, weil bei einer Umplatzierung in eine Pflegefamilie die Frage der Weiterführung der Kostenübernahme unsicher ist. Dieser Fehlanreiz ist schädlich, weil damit mutmasslich unnötigerweise viel teurere Heimplatzierungen finanziert werden, obwohl auch die Platzierung in einer günstigeren Pflegefamilie genügen würde. Dies führt zu höheren Gesamtkosten, und hier ist auch zu erwähnen, dass diese Gesamtkosten bereits in den vergangenen Jahren stark angestiegen sind. Das kann nicht im

Interesse des Kantons und der Gemeinden sein, und der Regierungsrat würde gut daran tun, diesen Fehlanreiz zu beseitigen. Besten Dank.

Nadia Koch (GLP, Rümlang): Der Regierungsrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation nachvollziehbar dargelegt, dass ergänzende Hilfen zur Erziehung nie abrupt ändern, sondern sorgfältig vorbereitet und begleitet abgeschlossen werden. Ebenso zeigt er auf, dass für junge Erwachsene in Pflegefamilien auch nach Volljährigkeit tragfähige Lösungen bestehen, sei es durch eine behördliche Unterbringung in der bisherigen Pflegefamilie, durch die Sozialhilfe oder durch die Bereitschaft der Pflegefamilien selbst. Die Mehrheit der jungen Erwachsenen kann somit weiterhin abgesichert unterstützt werden, wenn nötig. Für die betroffene Minderheit erwarten wir, dass der Kanton Zürich seiner Verantwortung gerecht wird, unabhängig davon, wo die Jugendlichen untergebracht sind. Die nachhaltige Wirkung der Kinder- und Jugendhilfe darf nicht an kantonalen Grenzen oder juristischen Spitzfindigkeiten scheitern, sodass wirklich gewährleistet ist, dass niemand ohne Übergangslösung dasteht.

Jeannette Büsser (Grüne, Horgen): Wie in der Antwort des Regierungsrates hier ein Systemfehler schön- und kleingeredet wird, das ist wirklich nicht okay. Wir haben gehört, worum es geht, und ich kann nur wiederholen: Es ist die Aufgabe des Kantons Zürich, hier die Verantwortung zu übernehmen. Der Verweis auf Gerichtsentscheide ist bitter bis zynisch, weil recht haben und recht bekommen leider nicht das Gleiche ist. Und diese Jugendlichen haben Rechte und sie sollten auch die gleichen Rechte haben. Der Grund, warum sie nicht recht bekommen, liegt einzig und allein darin, dass es gerade zum Zeitpunkt der Suche nach einer Pflegefamilie im Kanton Zürich keine geeignete gab. Dies ist der einzige Grund für die Ungleichbehandlung – Zufall, Pech, Schicksal.

Die aktuelle Regelung ist nicht nur phänomenal unfair, sie ist auch schädlich für die betroffene Person – wir haben es gehört –, insbesondere jedoch auch für die Gesellschaft und für uns alle, weil es teurer wird. Denn ganz generell gibt es für Jugendliche enorme Herausforderungen. Für jugendliche Careleaver sind diese noch grösser, da sie andere, meist schwerere Voraussetzungen hatten, der Verein «Careleaver» dokumentiert dies. Die Fortführung stabiler Wohnverhältnisse ist entscheidend für die erfolgreiche Bewältigung des Erwachsenwerdens. Es gibt da einiges zu bewältigen. Es geht um die berufliche Integration, das Aufbauen stabiler Beziehungen, Eigenverantwortung und emotionale Kontrolle. Das Hirn eines Jugendlichen befindet sich in einem kompletten Umbau, dagegen ist die Baustelle eines USZ (*Universitätsspital Zürich*) geradezu ein einfacher «Hosenlupf», das sollten die Expertinnen und Experten im AJB und bei der Bildungsdirektion wissen. Und darum unsere Aufforderung: Platzieren Sie Kinder in Pflegefamilien im Kanton Zürich. Und wenn das nicht geht, dann vergessen Sie nicht: Sie haben für diese Kinder die Verantwortung übernommen, also gehen Sie den Weg auch zu Ende. Schaffen Sie die Bedingungen, dass ein gutes Erwachsenwerden gelingen kann.

Nicole Wyss (AL, Zürich): Für viele junge Erwachsene ist der 18. Geburtstag ein Freudentag, ein Tag, auf den man lange gewartet hat: Endlich volljährig, endlich alles selber entscheiden können, die ersten Abstimmungsunterlagen ausfüllen. Viele können sich dieser Freude mit der Sicherheit hingeben, dass trotz Volljährigkeit jemand da ist, der beim Übergang in die Selbstständigkeit hilft, dass ein Zuhause da ist, jemand, der weiß, wie es geht, und unterstützt. Heute sprechen wir über die jungen Menschen, welche nicht das Glück haben, auf diese Sicherheit zurückgreifen zu können. Mit der Änderung des KJG und der dazugehörigen Verordnung wurde 2022 eine Lücke geschlossen. So können Platzierungen in Pflegefamilien und Heimen bei Notwendigkeit über die Volljährigkeit hinaus bis 25 Jahre finanziert werden.

Doch nun wird diese fortschrittliche Regelung für ausserkantonal platzierte Jugendliche, notabene solche in Pflegefamilien, gekippt. Das AJB versteckt sich dabei hinter einem Bundesgerichtsurteil. Das Urteil sagt zwar, dass in bestimmten Fällen ein Wohnsitzwechsel stattfindet, aber die Bildungsdirektion hätte es in der Hand, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass in diesen Fällen eine Weiterfinanzierung des Pflegeverhältnisses möglich wäre. Die Antworten auf die in der Interpellation gestellten Fragen fallen knapp aus. Einige Fragen werden gar nicht beantwortet, wie zum Beispiel Frage Nummer 5.

Für die Alternative Liste ist es absolut stossend, dass junge Erwachsene in ausserkantonalen Pflegefamilien beim Erreichen der Volljährigkeit einen Sozialhilfeantrag mit allen notwendigen Unterlagen, inklusive der Verwandtenunterstützung, vorlegen müssen, in der Hoffnung, vielleicht eine Finanzierung für die Fortsetzung der Platzierung zu erhalten. Es ist nämlich überhaupt nicht klar, ob in den betroffenen Kantonen die Bereitschaft besteht, diese Finanzierung zu sichern. Schliesslich war auch im Kanton Zürich die Revision des KJG nötig, um sie sicherzustellen.

Mit diesem Vorgehen wirft man den jungen Erwachsenen und ihren Pflegefamilien unnötig Stöcke zwischen die Beine und stellt gerade die Pflegefamilien vor die Wahl, die jungen Erwachsenen nicht mehr bei sich wohnen zu lassen oder aber dies ohne Entschädigung zu tun, im Gegensatz zu den Pflegefamilien im Kanton Zürich. Hinzu kommt, dass der administrative Aufwand sehr hoch und die Abklärungen, die Ungewissheit und die Kostenfolgen für alle belastend sind. Diese Ungleichbehandlung ist unseres Kantons nicht würdig.

In der Antwort auf Frage 2 heisst es, dass nur 4 Prozent der jungen Erwachsenen von dieser Regelung betroffen sind. Auf die Zahlenspielerei gehe ich jetzt nicht ein, ich arbeite mit diesen 4 Prozent, die uns angegeben wurden. Hinter diesen 4 Prozent stehen junge Menschen, die kein einfaches Leben haben, 15 junge Erwachsene seit Mai 2024, die es verdient hätten, beim Übergang ins Erwachsenenleben unterstützt zu werden und keinen Abbruch der Platzierung riskieren zu müssen. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass die Platzierungen meist aus einem sehr triftigen Grund erfolgt sind. Mit einem Abbruch der Platzierung wird riskiert, dass positive Entwicklungen wieder zunichte gemacht werden. Umso mehr sollte auch die Bildungsdirektion ein Interesse daran haben, die gesetzlichen Grundlagen zu

schaffen, um eine Finanzierung über die Volljährigkeit hinaus sicherzustellen, auch nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung.

Die Alternative Liste hätte sich gewünscht, dass Sie, geschätzte Bildungsdirektorin (*Regierungsrätin Silvia Steiner*), sich für alle gleichermaßen einsetzen. Nun, Sie sehen keinen Handlungsbedarf. Die Alternative Liste sieht dies dezidiert anders. Besten Dank.

Regierungsrätin Silvia Steiner: Das Bundesgericht hat im Mai 2024 entschieden, dass sich der Unterstützungswohnsitz eines Pflegekindes mit Eintritt der Volljährigkeit nach den Regelungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung bedürftiger Erwachsener, kurz ZUG und kurz ein Bundesgesetz, bestimme. Wenn das volljährige Pflegekind mit der Absicht des dauernden Verbleibens im Sinne von Artikel 4 ZUG bei der ehemaligen Pflegefamilie wohnen bleibt, begründet es dort seinen Unterstützungswohnsitz. Das wäre nicht nur dann der Fall, wenn nach Eintritt der Volljährigkeit eine behördliche Unterbringung in Familienpflege im Sinne von Artikel 5 ZUG beschlossen würde. Diesfalls würde der Unterstützungswohnsitz am bisherigen Ort verbleiben.

Es geht also, um es einmal nicht juristisch auszudrücken, um Volljährige, die ausserkantonal wohnen. Irgendwann ist dann halt auch nicht mehr der Kanton Zürich zuständig, umgekehrt ist es auch so. Es geht nicht darum, dass diese Volljährigen nicht mehr unterstützt werden, sondern nun halt von einem anderen Kanton. Diese Rechtsprechung führt dazu, dass Betreuung und Wohnen in der bisherigen Pflegefamilie eben nicht mehr über das KJG finanziert werden kann, wenn die oder der junge Erwachsene sich aus freien Stücken entscheidet, bei der ehemaligen Pflegefamilie wohnhaft zu bleiben und sie oder er damit einen ausserkantonalen Unterstützungswohnsitz am Wohnort der Pflegefamilie begründet. Demgegenüber ist im Falle einer behördlichen Platzierung eine Finanzierung weiterhin möglich. Die wenigen ablehnenden Kostenübernahm entscheide des Amtes für Jugend und Berufsberatung beruhen folglich nicht auf einer Praxisänderung oder einer Auslegung des Amtes von Paragraf 5 KJG, sondern finden ihren Grund in der erwähnten höchstrichterlichen Rechtsprechung.

Von dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind nur knapp 4 Prozent aller Aufenthalte über die Volljährigkeit hinaus betroffen. Aber auch in diesen Fällen ist ein Verbleib in der Pflegefamilie nicht ausgeschlossen. Erfordert die Situation der oder des betroffenen jungen Erwachsenen einen Verbleib in der Pflegefamilie, kann die öffentliche Sozialhilfe des zuständigen Gemeinwesens die Kosten als situationsbedingte Leistung übernehmen. Dies ist dann einfach nicht mehr der Kanton Zürich.

Ratspräsident Beat Habegger: Der Interpellant hat seine Erklärung zur Antwort des Regierungsrates abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.