

Sitzung vom 13. September 2023

1065. Anfrage (Finanzielle Auswirkungen des Kinder- und Jugendheimgesetzes für Gemeinden und Kanton)

Kantonsrätin Bettina Balmer-Schiltknecht, Zürich, sowie die Kantonsräte Simon Vlk, Uster, und Alexander Jäger, Zürich, haben am 5. Juni 2023 folgende Anfrage eingereicht:

Seit der Einführung des neuen Kinder- und Jugendheimgesetzes (KJG) am 1.1.2022 hört man zunehmend einen gewissen Unmut in verschiedenen Gemeinden im Kanton Zürich, weil die Kosten für die Gemeinden deutlich höher ausfallen, als dies primär bei der Einführung des KJG veranschlagt worden war. So muss zum Beispiel die Stadt Uster alleine im Jahr 2023 mit Kosten von zusätzlich 600 000 Franken rechnen. Scheinbar wachsen insbesondere auch die sozialpädagogischen Familienbetreuungen ungebremst, weil die Wartezeiten bei den Krisen- und Notfallangeboten sehr lange sind.

Wir gelangen mit folgenden Fragen an die Regierung:

1. Wie schätzt der Regierungsrat die Kostenfolgen nach der Einführung des neuen Kinder- und Jugendheimgesetzes für die Zürcher Gemeinden generell und spezifisch im Fall von Uster ein?
2. Welche zusätzlichen Kosten fallen infolge des neuen Gesetzes zukünftig für den Kanton Zürich an? Wie hoch sind die (zusätzlichen) Kosten zukünftig für die Gemeinden insgesamt? Sind seitens des Kantons Massnahmen oder Kontrollmechanismen geplant, damit die Kosten insbesondere auch für die Gemeinden nicht noch weiter ansteigen? Wir bitten die Frage für einen mittleren Planungshorizont von 3 bis 5 Jahren zu beantworten.
3. Ist eine grundsätzliche Re-Evaluation des neuen KJG in nächster Zeit geplant? Falls ja: Wann soll diese Evaluation stattfinden und was soll dabei überprüft werden? Falls nein: Warum nicht?
4. In einem Orientierungsschreiben vom 25.5.23 schreibt die Direktion der Justiz und des Innern zum Problem der deutlich unterschätzten Kosten in diesem Bereich unter anderem: «Die Inanspruchnahme von Heimpflegeangeboten in ausserkantonalen Kinder- und Jugendheimen mit IVSE-Anerkennung liegt deutlich über den Werten der Vorjahre; die Inanspruchnahme von SPF liegt fast doppelt so hoch wie angenommen. Die Inanspruchnahme von SPF steigt seit 2020 markant,

da SPF zunehmend eingesetzt werden, um längere Wartezeiten bei den Krisen- und Notfallangeboten zu überbrücken.». Daraus ergeben sich folgende weiteren konkreten Fragen:

- a. Wieso ist die Inanspruchnahme von Heimpflegeangeboten in ausserkantonalen Kinder- und Jugendheimen deutlich höher respektive warum müssen Krisen- und Notfallangebote damit überbrückt werden respektive was ist geplant, um diese Überbrückungsmassnahme möglichst kurz zu halten?
- b. Warum hat es in anderen Kantonen noch Heimpflegeangebote, im Kanton Zürich aber offenbar nicht mehr?
- c. Wie schätzt die Regierung die Entwicklung der Inanspruchnahme dieser ausserkantonalen Kinder- und Jugendheimplätze für die nächsten Jahre ein? Falls weiterhin deutlich mehr Plätze nötig sind: Welche Lösungsansätze bieten sich hier aus Sicht der Regierung konkret an?
- d. Wie schätzt die Regierung die zukünftige Situation bei den Krisen- und Notfallangeboten ein? Ist auch hier mit einer deutlich zunehmenden Tendenz zu rechnen? Falls ja: Warum ist das so und was muss unternommen werden?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bettina Balmer-Schiltknecht, Zürich, Simon Vlk, Uster, und Alexander Jäger, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Das neue Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG, LS 852.2) ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten. Es bezweckt insbesondere die bedarfsgerechte Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien im Kanton, unabhängig davon, ob die Unterstützung in einem institutionellen oder familiären Rahmen geleistet wird. Hierzu legt es die Grundsätze für die Planung und Finanzierung der Versorgung des Kantons mit einem bedarfsgerechten Angebot fest. Erklärtes Ziel ist es, weg von der bisherigen einzelfallweisen Finanzierung durch die zuständige Gemeinde hin zu einem solidarischen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden zu kommen (ABl 2015-08-28). Kanton und Gemeinden finanzieren die Kosten aller von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Zürich bezogenen Leistungen nun im Verhältnis 40 zu 60. Die Umlage auf die Gemeinden erfolgt nach ihrer Einwohnerzahl (vgl. §§ 17 und 18 KJG).

Zu Frage 1:

Der für 2022, das erste Jahr nach dem Inkrafttreten des KJG, zu budgetierende Kostenanteil der Gemeinden wurde 2019 auf der Grundlage von Kostenschätzungen für die Jahre 2016, 2017 und 2018 auf Fr. 87,50 pro Einwohnerin und Einwohner festgelegt. Ab 2020 stieg die Inanspruch-

nahme von ergänzenden Hilfen zur Erziehung stark an, was zu entsprechend höheren Kosten führte. Der Betrag pro Einwohnerin und Einwohner beläuft sich daher gemäss der Staatsrechnung 2022 auf Fr. 101.70. Dieser Betrag umfasst mit Bezug auf die Heimpflege erst die provisorischen Kosten. Die definitiven Kosten gemäss den geprüften Schlussrechnungen der Institutionen der Heimpflege werden in die Staatsrechnung 2023 einfließen und beeinflussen dadurch die Kostenanteile der Gemeinde für das Rechnungsjahr 2023. In der Tat hat die gestiegene Inanspruchnahme von ergänzenden Hilfen zur Erziehung, die 2022 zu Kosten von Fr. 101.70 gegenüber den ursprünglich budgetierten Fr. 87.50 pro Einwohnerin und Einwohner führten, höhere Kosten unter anderem auch für die Stadt Uster zur Folge.

Zu Frage 2:

Das KJG bezweckt die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots an ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Deren Inanspruchnahme kann nicht mittels Kontrollmechanismen durch den Kanton gesteuert werden, sondern wird bestimmt durch Gefährdungen des Kindeswohls, bei denen zur Wiederherstellung des Kindeswohls der Bezug einer ergänzenden Hilfe zur Erziehung geeignet und erforderlich ist (§ 23 KJG).

Da die Inanspruchnahme von ergänzenden Hilfen zur Erziehung steigt und viele Angebote ihre Kapazitätsgrenzen erreicht haben, muss der steigenden Nachfrage Rechnung getragen werden. Für 2023 und 2024 ist ein moderater Platzausbau im Kleinkinderbereich sowie bei den Notfallangeboten in die Wege geleitet, ebenso wird das Angebot an sozialpädagogischen Familienhilfen erweitert. Schliesslich steigen die Kosten in der Heimpflege ab 2023 aufgrund höherer Personalkosten infolge des Teuerungsausgleichs. Für das Budget 2024 sind aufgrund dieser Entwicklungen Fr. 105 pro Einwohnerin und Einwohner zu veranschlagen (vgl. Orientierungsschreiben des Gemeindeamtes vom 25. Mai 2023).

Zu Frage 3:

Eine Evaluation der Wirkung des KJG und der Auswirkungen der Änderungen gegenüber der bisherigen Gesetzgebung ist geplant. Gerade bei grundsätzlichen Änderungen wie beim KJG ist es aber erfahrungsgemäss nicht sinnvoll, zu früh mit einer Evaluation zu beginnen. Das KJG ist erst seit gut eineinhalb Jahren in Kraft, in der Anwendung des neuen Rechts hat sich noch keine ständige Praxis gebildet und es liegen erst vereinzelte Gerichtsurteile zu bestimmten Fragestellungen vor. Im gegenwärtigen Zeitpunkt können die Auswirkungen des KJG noch nicht zuverlässig in ihrem ganzen Umfang erfasst werden. Für konkrete Aussagen zum Zeitpunkt der geplanten Evaluation ist es daher gegenwärtig noch zu früh.

Zu Frage 4a:

Dass die Inanspruchnahme von ergänzenden Hilfen zur Erziehung seit 2020 anstieg, ist in einem nicht unerheblichen Ausmass auf die Coronapandemie zurückzuführen. Als Folge davon müssen vermehrt ausserkantonale Kinder- und Jugendheimangebote sowie solche ohne Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Zürich in Anspruch genommen werden.

Kann auch ausserkantonale kein Platz gefunden werden, wird zunehmend überbrückend eine sozialpädagogische Familienhilfe installiert, damit ein Mindestmass an Unterstützung vorhanden ist.

Auch der Bedarf an kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgungsleistungen nimmt seit Jahren zu, weshalb es auch dort in Krisensituationen schwierig ist, kurzfristig zur Verfügung stehende Überbrückungsangebote zu finden. Um die Angebote im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie im Kanton zu entlasten, hat der Regierungsrat bereits zwei Massnahmenpakete beschlossen, die in Zusammenarbeit mit den psychiatrischen Kliniken umgesetzt werden (vgl. RRB Nrn. 598/2021 und 1476/2022).

Durch die Jugendhilfestellen im Amt für Jugend und Berufsberatung sollen zudem befristet Notfallteams der Kinder- und Jugendhilfe im ganzen Kanton zur Verfügung gestellt werden. Die Notfallteams sollen eingesetzt werden, wenn Kinder oder Jugendliche in akuten psychischen Belastungssituationen vor Ort sozialarbeiterische oder psychologische Unterstützung benötigen. Die Massnahme ist als Reaktion auf die Auswirkungen der Coronapandemie auf vier Jahre zu befristen. Die Wirksamkeit wird evaluiert (RRB Nr. 769/2022).

Zu Frage 4b:

Heimpflegeangebote in der Schweiz werden seit jeher überregional genutzt, sei es aus fachlichen Gründen (Distanzplatzierungen) oder weil bestimmte zielgruppenspezifische Angebote nicht in jedem Kanton vorhanden sind. Diese Angebotsoffenheit entspricht dem Zweck der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13. Dezember 2002 (IVSE, LS 851.5), welcher der Kanton Zürich per 1. Januar 2008 beigetreten ist.

Das vielfältige und grosse Angebot im Kanton Zürich wird häufig auch von ausserkantonalen Kindern und Jugendlichen genutzt. Die Nutzung der innerkantonalen Angebote durch ausserkantonale Kinder und Jugendliche und umgekehrt war über Jahre quantitativ stabil, mit Ausnahme des Jahres 2022, in dem die innerkantonalen und ausserkantonalen Angebote gegenseitig häufiger genutzt wurden als üblich.

Zu Frage 4c:

Die Inanspruchnahme von ausserkantonalen Heimplätzen ist weiterhin gemäss der IVSE vorgesehen, da nicht in jedem Kanton alle zielgruppenspezifischen Angebote vorhanden sind. Beispielsweise fehlen im Kanton Zürich geschlossene Heimplätze für Mädchen und junge Frauen, weshalb der Kanton Zürich regelmässig entsprechende Leistungen in anderen Kantonen bezieht. Erfolgt die Inanspruchnahme jedoch aus Kapazitätsgründen und nicht aus fachlichen Gründen, wird ein Platzausbau im Kanton Zürich unvermeidlich sein. Vor allem Notfall- und Krisenangebote (einschliesslich Schutzplätzen), Babys- und Kleinkinderplätze, Kind-Eltern-Angebote sowie Angebote für psychisch schwer belastete Kinder und Jugendliche sowie Entlastungsplätze in Pflegefamilien sind sehr nachgefragt und werden es voraussichtlich auch in den nächsten Jahren sein.

Zu Frage 4d:

Krisen- und Notfallangebote werden vor allem von Kindern und Jugendlichen genutzt, die psychisch belastet sind, jedoch nicht in einer psychiatrischen stationären Institution unterzubringen sind. Gegenwärtig gibt es keine Anzeichen dafür, dass sich die Nachfrage verringern wird.

Als mittelfristige Massnahmen werden die Kapazitäten der Krisen- und Notfallangebote erhöht. Zudem werden Massnahmen getroffen, um den Pool an geeigneten Pflegefamilien auszubauen. Um die psychische Gesundheit der Kinder und Jugendlichen zu verbessern, sind insbesondere auch Präventionsmassnahmen angezeigt. Der Regierungsrat hat sich daher im Rahmen der Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 das Ziel gesetzt, mit einer Präventionsstrategie die Gesundheitskompetenz und die Eigenverantwortung der Bevölkerung zu stärken und die psychische Gesundheit von Kindern und Jugendlichen durch frühzeitige Unterstützung zu verbessern (RRB Nr. 871/2023, RRZ 4c). Überdies hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, der Volksinitiative für eine psychisch gesunde Jugend (Gesunde Jugend Jetzt!) zuzustimmen und den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage) zu beauftragen (Vorlage 5920). Dabei soll unter anderem ein besonderer Fokus auf Massnahmen im Bereich der Prävention und Früherkennung gelegt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli