



Mundart / Mikrofon / Rednerpult

Kinder- und Jugendheimgesetz – «Die politischen Würfel sind gefallen!» AJB Chips & News, 1. Dezember, Restaurant Giesserei Zürich Oerlikon.

Referat von Dr. Silvia Steiner, Regierungsrätin und Bildungsdirektorin Kanton Zürich

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich ausserordentlich, dass Sie mich heute eingeladen haben und ich mit Ihnen zusammen über die Kinder- und Jugendhilfe, das KJG im Speziellen, reden darf. Es ist ja ein Thema, das aktueller nicht sein könnte! Erst am vergangenen Montag hat der Zürcher Kantonsrat einen Schlussstrich gezogen unter dieses Mega-Projekt. Ich glaube, ich darf sagen, dass es für uns von der Bildungsdirektion ein Sieg auf der ganzen Linie gewesen ist. In der Schlussabstimmung wurde unser Gesetz mit 117 zu 50 Stimmen angenommen.

Ich bin ausgesprochen froh und erleichtert. Und ich danke und gratuliere dir, lieber André Woodli, zu diesem Grossefolg. Du und

deine Leute vom AJB, namentlich möchte ich an dieser Stelle auch Mirjam Bosshard erwähnen, haben einen super Job gemacht und massgeblich dazu beigetragen, dass wir jetzt endlich ein neues Kinder- und Jugendheimgesetz haben. Aber auch das Volksschulamt und insbesondere Philippe Dietiker hat sich enorm ins Zeug gelegt. Die beiden Ämter werden das Gesetz in Zukunft gemeinsam vollziehen.

Ein spezieller Gruss geht also an André Woodtli und auch an Philippe Dietiker vom Volksschulamt. Ich freue mich auf den Austausch mit Ihnen beiden im anschliessenden Podiumsgespräch. Zunächst aber möchte ich mein Wort an Sie, sehr verehrte Damen und Herren, richten.

Einleitung

Wie kann ich Ihnen mein Anliegen möglichst schonend beibringen? Am liebsten wäre es mir eigentlich, wenn die Leistungen, welche Sie alle tagtäglich erbringen, gar nicht notwendig wären. Wenn es niemanden geben würde, der auf Sie alle in diesem Raum angewiesen wäre. Das soll Ihnen jetzt aber bitte nicht in den falschen Hals geraten. Ich möchte auf keinen Fall, dass jemandem von Ihnen diese „News als Chips“ im Hals stecken bleibt.

Was ich damit sagen will ist, dass in einer idealen Welt alle Eltern ihren Anforderungen vollends genügen. Oder allenfalls mit jener Unterstützung auskommen, die wir in unseren Kinder- und Jugendhilfeszentren kjz anbieten. Sie, meine Damen und Herren, kommen erst ins Spiel, wenn diese drei Angebote, also Elternbildung, Erziehungsberatung und Erziehungsbegleitung, nicht mehr greifen. Dafür sind wir sehr dankbar, aber natürlich ist es auch traurig, dass es diese Arbeit braucht.

Damit schlage ich den Bogen zum Thema des heutigen Anlasses, dem Kinder- und Jugendheimgesetz KJG. Denn wir leben leider nicht in einer idealen Welt und darum gehe ich davon aus, dass wir auch weiterhin auf Sie und Ihre Angebote angewiesen sein werden. In den vergangenen Jahren haben wir darauf hingearbeitet, dass Sie Ihre Arbeit unter den bestmöglichen Voraussetzungen machen können.

Kinder- und Jugendschutz als persönliches Anliegen

In meinem bisherigen beruflichen und politischen Wirken hat der Kinder- und Jugendschutz schon immer eine grosse Rolle gespielt. Der Schutz von den Schwächsten unserer Gesellschaft hat mich über die Jahre hinweg in vielen von meinen Tätigkeiten begleitet. Sei es als Bezirksanwältin, Chefin der Kriminalpolizei, Staatsanwältin oder heute in meiner Funktion als Bildungsdirektorin.

Lehrplan 21, Volksschule, Mittel- und Hochschulen – das sind die gängigen Themendossiers, mit denen man mich als Bildungsdirektorin in den Medien und der öffentlichen Meinung unmittelbar in Verbindung bringt. Dass das Amt für Jugend und Berufsberatung ebenfalls Teil von meiner Bildungsdirektion ist, geht dabei gerne vergessen. Bildung hört nicht auf, sobald Schülerinnen und Schüler nach der Pausenglocke aus dem Schulzimmer heim rennen. Es ist nicht zuletzt meine Aufgabe und die vom AJB, für ein erweitertes Verständnis des Begriffs Bildung zu sorgen.

Vor diesem Hintergrund ist es für mich besonders interessant gewesen, dass mit dem Kinder- und Jugendheimgesetz ein Geschäft aus dem AJB meine erste Gesetzesvorlage als Regierungsrätin geworden ist. Es ist mir ein besonderes Anliegen gewesen, mein ganzes Engagement und mein Herzblut in dieses Gesetz zu geben, das in

allererster Linie auf die Bedürfnisse der Kinder, Jugendlichen und Familien ausgerichtet ist.

Der Stellenwert und die Tragweite von diesem Geschäft auf politischer Ebene haben mich am Anfang ein wenig überrascht. An einem meiner ersten Arbeitstage als Bildungsdirektorin hat mir mein Generalsekretär dieses Dossier übergeben und mir sozusagen die Hausaufgabe erteilt, übers Wochenende mal hineinzuschauen. Mit einem süffisanten Lächeln meinte Stephan Widmer dann noch, ich sei jetzt der dritte Regierungsrat, der oder die sich mit diesem Vorhaben befasse. Ich gebe an dieser Stelle gerne zu, dass die „kleine Hausaufgabe“ meines Generalsekretärs dann doch in ziemlich viel Arbeit ausgeartet ist. Und zwar trotz meines umfassenden Hintergrunds und meinen bisherigen Erfahrungen in diesem Thema. Ein grosser Dank gebührt an dieser Stelle André Woodtli und seinen Mitarbeitenden. Sie haben mich von Beginn weg kompetent und zuverlässig unterstützt und machen das bis zum heutigen Tag.

Ausgangslage

Wie es der Titel meines heutigen Referats schon sagt: die politischen Würfel beim Kinder und Jugendheimgesetz sind gefallen. Die KBIK, die Kommission für Bildung und Kultur, hat nach einem intensiven Prozess, der fast zwei Jahre gedauert hat, dem Kantonsrat in der Sitzung vom 2. Oktober 2017 die KJG Vorlage präsentiert. Nicht zuletzt Sie, meine sehr verehrten Damen und Herren, haben diesen

Prozess eng begleitet und mitgestaltet. In der gesamten Entstehungsgeschichte hat es zahlreiche Anhörungen von direkt Betroffenen wie Ihnen als Leistungsanbieter gegeben. Ihre Bedürfnisse und Bedenken hat die Kommission in die Diskussion eingebracht. Auch die Gemeinden sind zu Wort gekommen. Schlussendlich haben alle Parteien ihren Teil dazu beigetragen, dass wir dem Kantonsrat eine ausgewogene Vorlage haben präsentieren können.

In der Schlussabstimmung hat die KBIK die Gesetzesvorlage mit 11 zu 4 Stimmen verabschiedet. Diese klare Mehrheit darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass wir in die Vorlage viele Stunden intensive Beratungen gesteckt haben. Insbesondere die grosse Anzahl von Minderheitsanträgen lässt darauf schliessen, wie unterschiedlich die Vorstellungen waren.

Es gab aber auch viele Punkte, die weitestgehend unbestritten gewesen sind. Zum Beispiel, dass das Gesetz aus dem Jahre 1962 dringenden Revisionsbedarf hat. Wir können uns dieses Gesetz aus dem Jahr 1962 bildlich wie ein altes, unbequemes Häuschen vorstellen. In diesem Häuschen möchte man wirklich nicht länger wohnen als nötig. Da sind sich alle einig gewesen. Und es ist allen klar gewesen, dass wir ein neues Haus bauen müssen.

Während die Bauarbeiten an diesem neuen Haus auf Hochtouren gelaufen sind, ist beim alten Haus sozusagen das Dach eingestürzt.

Sie wissen bestimmt, worauf ich anspiele, nämlich auf den Entscheid vom Bundesgericht, wonach keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die angestammte Praxis zur Finanzierung der Heimaufenthalte bestanden hat. Deswegen haben wir parallel zu den Arbeiten am Neubau dieses eingestürzte Dach innert kürzester Zeit reparieren müssen. Und zwar Knall auf Fall – in einer Feuerwehration könnte man fast sagen. Und zu allem Unglück ist das neue Haus gar noch nicht zum Einzug bereit gewesen.

Wie Sie alle wissen, ist dieses Unterfangen dann doch noch gelungen: Das Dach haben wir repariert. Und zwar mit viel Elan! Das Zürcher Stimmvolk hat am 24. September die Vorlage zur Heimfinanzierung mit überragender Mehrheit angenommen.

Dieses klare Bekenntnis vom Stimmvolk hatte auch für die weitere Entwicklung des KJG eine entscheidende Wirkung. Die Finanzierung von ergänzenden Hilfen zur Erziehung – und damit insbesondere auch von den Kinder- und Jugendheimen – ist und bleibt eine gemeinsame Aufgabe von Gemeinden und Kanton. Da dran gibt es spätestens nach dem Volksentscheid nichts mehr zu rütteln. Und darüber bin ich sehr froh!

Drei Hauptaspekte

Im Folgenden möchte ich auf drei wesentliche Aspekte eingehen, die die politische Diskussion geprägt haben und für Sie, sehr verehrte Damen und Herren, und all Ihre Berufskolleginnen und Berufskollegen im Kinder- und Jugendschutz, eine grosse Auswirkung auf das tägliche Schaffen haben werden. Zum ersten liegt dem Gesetz das **Solidaritätsprinzip** zu Grunde. Zum zweiten sind mit dieser Finanzierungsphilosophie die Überlegungen zum **Kostenteiler** verknüpft. Und schliesslich wird mit diesem Gesetz auch die **Rolle des Kantons** neu definiert.

Das Solidaritätsprinzip

Das aktuelle Finanzierungsmodell ist alles andere als zufriedenstellend. Eltern mit Kindern, die eine Heimpflege benötigen, müssen eine Versorgertaxe entrichten. Mit dieser Beitragspflicht, werden sie sozusagen „bestraft“ dafür, dass ihr Kind eine solche Leistung nötig hat. Kaum eine Familie hatte sich in der Vergangenheit diese Taxen leisten können, darum haben die Gemeinden mittels Sozialhilfe einspringen müssen. Das wiederum hat in einzelnen Gemeinden zu ungeheuren Belastungen der Budgets geführt.

Bei der Ausarbeitung des neuen Gesetzes ist es klar gewesen, dass man diese ungerechte Verteilung der Soziallast beenden muss. Ein

Kernanliegen des neuen Berechnungsschlüssels ist eine solidarische Finanzierung von Gemeinden und Kanton. Die Gemeinden bezahlen die Leistungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl. Dies verhindert unglückliche finanzielle Ausreisser, aufgrund von zufälligen Häufungen von Fällen, die einzelne Gemeinden in der Vergangenheit vor grosse Probleme gestellt haben. Wenn die Gegner das Argument von der „Abwälzung auf alle“ vorbringen, müssen genau diese Einzelfälle erwähnt werden. Das Solidaritätsprinzip als strukturelle Basis ist in der Schweiz eine Institution. Die gegenseitige Hilfe und Unterstützung und das Abfedern von Risiken für einzelne Gemeinden ist wichtig. Damit wird die Belastung von Gemeinden ausgeglichen, die keine Kinder in Heimen unterbringen müssen.

Der Kostenteiler

Ein Journalist von der NZZ hat die zunehmend angespannte Beziehung zwischen Gemeinden und Kanton anfangs November in einem Artikel ziemlich treffend auf den Punkt gebracht. In seinem Meinungsartikel hat er die andauernden Auseinandersetzungen zwischen den Zürcher Gemeinden und dem Kanton beschrieben. Ich zitiere: „Haben wir es also mit einem zerrütteten Verhältnis zu tun? Keineswegs. Die Streitigkeiten sind vielmehr Ausdruck von gelebtem Föderalismus.“

Tatsächlich wird bei der Verteilung von den Kosten, um es salopp zu sagen, mit harten Bandagen gekämpft. Um das eigene Budget zu

schonen, fahren beide Seiten gerne auf Konfrontationskurs und lassen die Muskeln spielen. „Gelebter Föderalismus“ mag ab und zu anstrengend sein – er ist aber die Grundlage von unserem Staat. Er ist ein funktionierendes System, dem man Rechnung tragen muss. Ich will Sie, liebe Anwesende, nicht mit Zahlen langweilen. Sie wissen so gut wie ich, dass das Seilziehen um einzelne Prozentpunkte zwischen Gemeinden und Kanton hochgradig von politischen Interessen getrieben ist. Für Sie als Institutionen spielt der Kostenteiler, ob es nun 27:73, 35:65 oder 40:60 ist, nur begrenzt eine Rolle.

Wichtig ist: Dass sich beide Parteien, also Gemeinden und Kanton, an den Kosten beteiligen, hat einen zentralen Einfluss auf das Wohl von den Kindern. So kommt keine Seite in Versuchung, eine Massnahme anzuordnen, die das eigene Portemonnaie nicht belastet – ohne Berücksichtigung der Frage, was im besten Interesse des Kindes ist.

Die Rolle des Kantons

Von Anfang an hat man über zwei grundverschiedene Steuerungsmodelle diskutiert. Auf der einen Seite über das sogenannte Marktmodell, auf der anderen Seite über das Modell des Regierungsrates. Etwas überspitzt gesagt, sind mit den beiden Modellen zwei fundamentale Philosophien aufeinandergeprallt. Entsprechend hat es zahlreiche und umfassende Grundsatzdiskussionen und Abwägungen gegeben.

Vielen von Ihnen dürften die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Modelle bereits bekannt sein. Ich möchte an dieser Stelle trotzdem nochmals ganz kurz die Verhältnisse klar stellen.

Auf der einen Seite, von einer Minderheit unterstützt, ist die Idee des Bezugs von Heimleistungen in einer freien Marktwirtschaft gestanden. Das sogenannte Marktmodell hat eine Steuerung durch den Kanton kategorisch ausgeschlossen und hat die Zuständigkeit für Kostengutsprachen bei den Gemeinden belassen wollen. Der Kanton hätte lediglich eine Bewilligungs- und Aufsichtsfunktion gemäss den Vorgaben des Bundes haben sollen. Alles, was Planung, Steuerung und den Einkauf einzelner Leistungen betroffen hätte, wäre Aufgabe der Gemeinden gewesen. Von 168 Gemeinden wohlverstanden! Sie hätten also als Anbieter 168 Ansprechpartner gehabt.

Diametral entgegengesetzt zu diesem Vorschlag: Das Gesamtkosten- oder Solidaritätsmodell des Regierungsrats. Der Kanton übernimmt dabei die zentrale Rolle der Gesamtplanung von allen ergänzenden Hilfen zur Erziehung. Er schliesst Leistungsvereinbarungen mit Institutionen ab und sorgt damit für ein bedarfsgerechtes Angebot. Das ist eigentlich eine Dienstleistung des Kantons, die den Gemeinden erspart, selber Qualitätssicherungen und Angebotsvergleiche vorzunehmen.

Sie können sich vorstellen, dass eine Debatte zu grundlegenden Wirtschaftsmodellen keinen Politiker kalt lässt. Dementsprechend sind die Diskussionen zu dieser Grundsatzfrage sehr hitzig geführt worden.

Was ist denn jetzt dran am Vorwurf der Planwirtschaft, den die Gegner des Gesamtkostenmodells zur Debatte gestellt haben? Warum ist es so wichtig, eine zentrale Steuerung durch den Kanton zu gewährleisten und den Markt nicht einfach spielen zu lassen? Dazu lohnt es sich über folgendes nachzudenken: Wie verhält sich die Versorgungs-, Planungs- und Rechtssicherheit im freien Markt?

Aus meiner Sicht darf man sich beim Kinder- und Jugendschutz, ja im gesamten Umfeld der Sozialen Arbeit nie auf Experimente einlassen. Es ist ganz einfach: Wenn es um das Wohl von einem Kind geht, darf es keine Diskussion über Kostengutsprachen geben. Die billigste Massnahme ist im Kinderschutz in der Regel nicht die beste Lösung. Wenn eine Massnahme nötig ist, müssen die Kosten gesprochen werden.

Mit der Parole „Wer zahlt befiehlt“, haben sich die Gegner des Solidaritätsmodells gegen die führende Rolle des Kantons gewehrt. Es könne nicht sein, dass der Kanton die alleinige Entscheidungskompetenz habe, die Gemeinden aber zur Kasse gebeten werden und

den grösseren Teil der Kosten zahlen müssen. Ja quasi einen Blankocheck ausstellen müssten, ohne Einfluss auf die Massnahmen nehmen zu können, die von der KESB beschlossen worden sind. Den Spruch „wer zahlt befiehlt“ habe ich immer als zynisch angesehen. Befehlen muss in diesem Zusammenhang einzig und allein das Kindswohl.

Und dann muss noch folgendes gesagt sein: Erstens entscheidet nicht der Kanton über die Massnahmen. Diese Kompetenz liegt bei der KESB, das ist die dafür zuständige professionelle Behörde. Zweitens sind Fremdplatzierungen in aller Regel hochkomplex. Es wäre von den Gemeinden vermessen zu behaupten, solche Fälle besser beurteilen zu können als die KESB, die ja eine auf solche Fälle spezialisierte Behörde ist, und notabene im Auftrag der Gemeinden operiert.

Meine Damen und Herren, ich fasse zusammen: Das neue Gesetz soll Rechtssicherheit garantieren, die Finanzierung vereinfachen und Steuerung und Controlling verbessern. Das sind die Kernanliegen, die durch das Solidaritätsmodell erfüllt werden. Ich persönlich war sehr erleichtert, dass wir diese Sachlage letztlich haben darlegen können und dass sich die KBIK schlussendlich mit grosser Mehrheit hinter den Vorschlag des Regierungsrates gestellt hat.

Lassen Sie mich im Zusammenhang mit der führenden Rolle vom Kanton auf eine weitere wichtige Neuregelung im KJG eingehen. Es geht um die Zusammenlegung von allen ergänzenden Hilfen zur Erziehung unter einem Dach bzw. in einem Gesetz. Dies ist eines der Kernanliegen von mir und auch von André Woodtli gewesen. Er hat ganz besonders dafür gekämpft, dass alles, was als ergänzende Hilfe zur Erziehung angesehen wird, im gleichen Gesetz, also dem KJG, geregelt werden soll. Und wer André Woodtli kennt, weiss, dass er kämpfen kann wie ein Löwe.

Warum ist es so wichtig, dass Angebote mit gleicher Thematik im gleichen Gesetz geregelt werden? Pragmatische Antwort: So werden Steuerung und Finanzierung der unterschiedlichen Angebote vereinfacht. Mit flexiblen Angeboten können wir den Bedürfnissen der betroffenen Kinder Rechnung tragen. Und so wird der Handlungsspielraum bei der Entscheidung vergrössert, wenn sich die Frage stellt, was für ein Kind das Beste ist.

Besonders hervorheben möchte ich, dass Fachpersonen inskünftig die Möglichkeit haben, niederschwellige Massnahmen frühzeitig zu ergreifen und unnötige teure Heimaufenthalte zu vermeiden. Und es bedeutet ausserdem, dass alle Massnahmen gleich wichtig sind und ihre individuelle Berechtigung in der Kinder- und Jugendhilfe haben.

Sie alle kennen diesen Bereich viel besser als ich und werden mir darum sicher Recht geben, dass diese neue Steuerungsmöglichkeit sehr wichtig ist.

Ausblick

Am Montag hat die Schlussabstimmung zum KJG im Kantonsrat stattgefunden. Die Mehrheitsverhältnisse klar gewesen und das Gesetz wurde vom Rat verabschiedet.

Bis das neue Gesetz aber in Kraft tritt, wird es noch Jahre dauern. Es bringt nichts, diese unbefriedigende Tatsache zu beschönigen. Für Sie, meine sehr verehrten Damen und Herren, ist dieser Zustand alles andere als ideal. Dessen sind sich alle Beteiligten bewusst. Die Mühlen der Politik mahlen langsam. Bei einem komplexen Geschäft wie dem KJG leider sogar sehr langsam.

Mit dem Gesetz haben wir die Voraussetzung dafür geschaffen, auf Verordnungsstufe eine für Sie praktikable Umsetzung zu verankern.

Meine Ämter werden Sie als Trägerschaften in die Umsetzungsarbeiten mit einzubeziehen. Ich glaube, der Schlüssel des Erfolges wird darin liegen, dass wir den eingeschlagenen Weg des „Miteinanders“ auch in Zukunft weiter konsequent verfolgen.

Mit der Schlussabstimmung vom vergangenen Montag haben wir einen Meilenstein erreicht. Ich bin positiv gestimmt und gerne bereit, gemeinsam mit Ihnen die kommenden Herausforderungen anzupacken.

Ich bedanke mich ganz herzlich für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich jetzt auf den Austausch und die gemeinsame Diskussion.