

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betr. Optionen bei der Jugendhilfe, eingereicht von Gemeinderat M. Wäckerlin (SVP-Fraktion)

---

Am 25. Februar 2019 reichte Gemeinderat Marc Wäckerlin namens der SVP-Fraktion mit 19 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

*«Gemäss § 10 im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, LS 852.1) kann eine Gemeinde die Leistungen §§ 15-17 selbst erbringen, wenn sie mit dem Kanton eine Leistungsvereinbarung abschliesst. Die Gemeinde kann die Aufgabe auch an eine Organisation delegieren, die mit dem Kanton eine Leistungsvereinbarung unterhält. In der Vergangenheit sind die Kosten, welche der Kanton der Gemeinde Winterthur verrechnet hat mehrmals stark gestiegen. Winterthur hat momentan keine Möglichkeit, Einfluss auf Kosten oder Leistungen zu nehmen. Durch den Betrieb einer eigenen Jugendhilfestelle würde die Kostenbeteiligung an der kantonalen Jugendhilfe in der Höhe von ca. 3,5 Mio. CHF entfallen, im Gegenzug müssten die erforderlichen Leistungen selbst erbracht werden. Mit dieser Anfrage soll geprüft werden, welche der möglichen Optionen für Winterthur optimal wäre.»*

Fragen:

1. *Wie haben sich die Kosten und Leistungen vor und nach der Kantonalisierung entwickelt?*
2. *Wie sieht die Rechnung der kantonalen Jugendhilfe im Detail aus?*
  - a. *Wo ist diese im Internet auffindbar?*
3. *Welche Leistungen im Detail erbringt die kantonalen Jugendhilfe?*
  - a. *Wie gut passen diese Leistungen auf die spezifischen Anforderungen der Stadt Winterthur?*
  - b. *Welche dieser Leistungen sind gesetzlich zwingend, welche optional?*
  - c. *Welchen Interpretationsspielraum lassen die gesetzlichen Vorschriften zu?*
4. *Wie hoch wären ungefähr die zu erwartenden Kosten, wenn die Stadt die Jugendhilfe selbst erbringen würde?*
  - a. *Aufgeschlüsselt auf die einzelnen obligatorischen und freiwilligen Leistungen?*
  - b. *Welchen Möglichkeiten hätte Winterthur, um die obligatorischen Leistungen günstiger zu erbringen?*
5. *Gäbe es die Möglichkeit der Vergabe von Leistungen an alternative Organisationen?»*

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Die Jugendhilfe war und ist grundsätzlich eine kantonale Aufgabe. Sie war bis am 31. Dezember 2011 im Jugendhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (JHG) geregelt, seit 1. Januar 2012 ist das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz in Kraft (KJHG, LS 852.1). Charakteristisch für die Kinder- und Jugendhilfe ist die dezentrale Leistungserbringung und die gemeinsame Finanzierung durch Kanton und Gemeinden.

Mit dem KJHG wurden die Grundlagen für die Schaffung von bezirksübergreifenden regionalen Versorgungsstrukturen geschaffen. Die Bildungsdirektion etablierte in den vier Jugendhilferegionen Jugendhilfestellen und schuf einen Zentralbereich mit Fachstäben zur generellen Unterstützung der Leistungserbringung durch die dezentralen Verwaltungseinheiten. Die gesetzlichen Aufgaben gemäss §§ 15–17 KJHG werden durch die kantonalen Kinder- und Jugendhilfezentren (kjj) und die regionalen Rechtsdienste (RRD) wahrgenommen. Die Stadt

Zürich führt gestützt auf § 10 KJHG als einzige Gemeinde im Kanton eine eigene Jugendhilfestelle.

Die Aufteilung der Kosten der Kinder- und Jugendhilfe zwischen Kanton und Gemeinden erfolgt unterschiedlich, je nachdem ob eine Gemeinde die Aufgaben selbständig wahrnimmt oder nicht. Im Regelfall der Aufgabenerfüllung durch den Kanton werden die Kosten im Verhältnis 40:60 aufgeteilt: Der Gemeinden leisten Beiträge von 40 Prozent an die Kosten der Leistungserbringung (= Gemeindebeiträge gemäss § 35 KJHG), der Kanton trägt selbst 60 Prozent der Kosten.

Erbringt eine Gemeinde die Leistungen gemäss §§ 15–17 KJHG selbständig, so ist das Verhältnis genau umgekehrt: Der Kanton übernimmt 40 Prozent der Kosten (= Kostenanteil an die Gemeinden gemäss § 39 KJHG), die Gemeinde muss 60 Prozent der Kosten selbst tragen.

Bei der Festsetzung der Gemeindebeiträge und des Kostenanteils an die Gemeinden wird von den Pro-Kopf-Kosten der kantonalen Jugendhilfestellen für die Leistungen gemäss §§ 15–17 KJHG ausgegangen und dieser Betrag mit der Anzahl der unter 20-jährigen Bevölkerung einer Gemeinde multipliziert.

Das frühere Jugendhilfegesetz vom 14. Juni 1981 ging bei der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden grundsätzlich von der gleichen Logik aus. Wenn eine Gemeinde die Kinder- und Jugendhilfeaufgaben selbst wahrgenommen hat, hat der Kanton anteilmässig ebenfalls weniger Kosten übernommen als im umgekehrten Fall. Im Unterschied zur geltenden Regelung waren bei der Festlegung des Beitrags der Gemeinden bzw. des kantonalen Kostenanteils aber neben der Einwohnerzahl auch der Finanzkraftindex einer Gemeinde massgebend (vgl. §§ 14 und 18 JHG sowie § 17 Verordnung zum Jugendhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 zur Kostenbeteiligung der Gemeinden; zur Kostenbeteiligung des Kantons vgl. § 22 f. Verordnung, aufgehoben per 1. Januar 2005)

Die Stadt Winterthur hat bis Ende 2005 ein eigenes Jugendsekretariat geführt und vom Kanton dafür einen Beitrag von annähernd 45 Prozent der Gesamtkosten erhalten. Per 1. Januar 2006 wurden die Jugendhilfeaufgaben dem Kanton zurückgegeben. Grund dafür war der Umstand, dass der Kanton die Rechtsgrundlage für die kantonale Kostenbeteiligung im Rahmen von kantonalen Sparmassnahmen relativ kurzfristig per 1. Januar 2005 aufhob. Weil die Stadt in der Folge von künftigen jährlichen Mindereinnahmen im Umfang von annähernd 2 Millionen Franken ausging, wurde beschlossen, die Jugendhilfeaufgaben nicht mehr selbst wahrzunehmen, sondern per 1. Januar 2006 an den Kanton zurück zu delegieren (vgl. GGR Nr. 2005/013). Betreffend Kostenaufteilung wurde analog zum damaligen Kostenteilungsschlüssel in den Bezirken ein Gemeindebeitrag von Winterthur in der Höhe von 30 Prozent der kantonalen Kosten vereinbart, der Kanton trug 70 Prozent der Kosten selbst. Dieser Kostenteilungsschlüssel galt bis zum Inkrafttreten des KJHG am 1. Januar 2012. Weil der Kanton vorher, als Winterthur noch selbst ein Jugendsekretariat führte, nur rund 45 Prozent der Kosten übernommen hatte, konnte die Stadt in der Folge Einsparungen von rund 25 Prozent der Gesamtkosten erzielen.

Bei der Rückübernahme der kantonalen Jugendhilfeaufgaben erklärte sich der Kanton bereit, alle damit befassten städtischen Mitarbeitenden zu übernehmen. Insgesamt wechselten 42 Personen mit einem Pensum von total 2820 Stellenprozenten von der Stadt zum Kanton.

## Zu den einzelnen Fragen:

### Zur Frage 1:

«Wie haben sich die Kosten und Leistungen vor und nach der Kantonalisierung entwickelt?»

Eine durchgängige, aussagekräftige und kongruente Darstellung der Entwicklung der Leistungen und der Kosten der Jugendhilfe *vor und nach* der Übernahme der Jugendhilfaufgaben durch den Kanton ist nicht möglich. Zum einen fehlt es an entsprechenden vergleichbaren Leistungs- und Kostenkennzahlen. Zum andern hat sich die Kinder- und Jugendhilfelandschaft mit den Änderungen der kantonalen Organisationsstrukturen grundlegend geändert. Im Kinder- und Jugendhilfebereich wurden, wie ausgeführt, gestützt auf das KJHG bezirksübergreifende Organisationsstrukturen mit einem zentralen Dienstleistungsbereich geschaffen. Am 1. Januar 2013 ist zudem das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht mit professionellen Kinderschutzbehörden in Kraft getreten, was auch für die Kinder- und Jugendhilfestellen sowohl fachlich als auch organisatorisch mit neuen Herausforderungen und inhaltlichen Weiterentwicklungen verbunden war.

Der Fokus der folgenden Darstellung liegt deshalb auf der Entwicklung des Gemeindebeitrags der Stadt Winterthur nach Übernahme der Jugendhilfaufgaben durch den Kanton, differenziert nach Gemeindebeiträgen von 2006 bis 2011 und solchen von 2012 bis 2018 (Quelle: Städtische Berichterstattung zu den Rechnungsabschlüssen, Teil B).

#### **Kostenentwicklung 2006 bis 2011** (vor Inkrafttreten KJHG)

Jahr	2006	2007	2008	2009*	2010	2011
Gemeindebeitrag in CHF	1 248 360	1 445 407	1 435 659	2 329 310	2 285 380	2 331 590

\*Der Kostensprung im Jahr 2009 ist vor allem auf höhere Kosten für sozialpädagogische Massnahmen zurückzuführen.

#### **Kostenentwicklung 2012 bis 2018** (nach Inkrafttreten KJHG)

Jahr	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemeindebeitrag in CHF	3 046 090	2 913 541	2 967 484	3 043 626	3 175 991	3 319 071	3 357 144

\*Der 2012 im Vergleich zu 2011 um annähernd 700 000 Franken höhere Gemeindebeitrag ist in erster Linie auf Erhöhung des Gemeindebeitrags von 30 Prozent auf 40 Prozent zurückzuführen.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben und Leistungen haben sich nicht verändert. Sie wurden mit der Einführung des KJHG am 1. Januar 2012 lediglich ausführlicher umschrieben (vgl. zu den Leistungen auch Antwort auf Frage 3).

### Zur Frage 2:

«Wie sieht die Rechnung der kantonalen Jugendhilfe im Detail aus?

- a. Wo ist diese im Internet auffindbar?»

Das Amt für Jugend und Berufsberatung (ajb) teilt den Gemeinden jeweils per 30. Juni die voraussichtlichen Beiträge für das Folgejahr mit. Die definitive Abrechnung des Vorjahres erfolgt im gleichen Schreiben. Diesem beigelegt ist eine tabellarische Auflistung der Kosten der Jugendhilfe des Vorjahres und der für das Folgejahr budgetierten Kosten, differenziert nach den Gemeinden der Versorgungsregion (Bezirke Andelfingen und Winterthur) mit Angabe des jeweiligen Stands der unter 20-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner per 31. Dezember des Vorjahres (vgl. auch § 7 KJHV). Die Rechnung des ajb an die Gemeinden ist im Internet nicht aufgeschaltet. Im kantonalen Geschäftsbericht der Direktionen und der Staatskanzlei, Teil II ist die Kinder- und Jugendhilfe unter der Leistungsgruppe Nr. 7501 abgebildet (<https://gb.zh.ch/internet/regierungsrat/geschaeftsbericht/de/downloads-links.html>).

### Zur Frage 3:

«Welche Leistungen im Detail erbringt die kantonalen Jugendhilfe?

- a. Wie gut passen diese Leistungen auf die spezifischen Anforderungen der Stadt Winterthur?  
b. Welche dieser Leistungen sind gesetzlich zwingend, welche optional?  
c. Welchen Interpretationsspielraum lassen die gesetzlichen Vorschriften zu?»

Die kantonale Jugendhilfe ist zuständig für die in den §§ 15–17 KJHG umschriebenen Aufgaben. Dazu gehören u.a. die Elternberatung bzw. die Beratung von Müttern und Vätern in den in § 15 KJHG aufgezählten Bereichen, die Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Eltern bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfe gemäss § 16 KJHG) sowie die Beratung von Schulen und Institutionen, die Führung von Kindesschutzmandaten sowie Abklärungen im Bereich des Kindesschutzes im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde und der Gerichte (vgl. § 17 KJHG). Im so genannten kjz-Portfolio des Amtes für Jugend und Berufsberatung werden die Leistungen detailliert umschrieben.

Bei den in den §§ 15–17 KJHG umschriebenen Aufgaben handelt es sich durchwegs um gesetzlich vorgeschriebene Leistungen. Die Jugendhilfestellen haben mit anderen Worten eine gesetzliche Verpflichtung, die im Gesetz genannten Aufgaben zu erfüllen. Ein allfälliger Interpretationsspielraum besteht höchstens bei der Ausgestaltung der Leistungen, d.h. bei der Frage, wie die Aufgabe wahrgenommen wird (z.B. Leistungsumfang bei Beratungen).

Aus Sicht des Stadtrats macht es nicht nur finanziell, sondern auch inhaltlich-fachlich Sinn, dass die Jugendhilfaufgaben nicht durch die Stadt selbst, sondern den Kanton wahrgenommen werden (vgl. dazu auch Antwort auf die Frage 4). Die Zusammenarbeit zwischen städtischen Stellen, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Winterthur-Andelfingen und der zuständigen kantonalen Jugendhilfestelle hat sich eingespielt und funktioniert gut. Allfällige spezifische Anliegen betreffend die Art und Weise der Erfüllung der Aufgaben können im Rahmen der fallbezogenen Zusammenarbeit oder im Rahmen der bestehenden Gremien und Kommissionen (z.B. städtische Jugendkommission) eingebracht werden, in welchen sowohl städtische als auch kantonale Mitarbeitende vertreten sind.

#### Zur Frage 4:

- «Wie hoch wären ungefähr die zu erwartenden Kosten, wenn die Stadt die Jugendhilfe selbst erbringen würde?
- a. Aufgeschlüsselt auf die einzelnen obligatorischen und freiwilligen Leistungen?
  - b. Welchen Möglichkeiten hätte Winterthur, um die obligatorischen Leistungen günstiger zu erbringen?»

Wenn die Stadt Winterthur die Jugendhilfeaufgaben wieder selber erbringen würde, müsste mit mindestens 20 Prozent höheren Kosten als bisher gerechnet werden. Wie einleitend bereits ausgeführt, begünstigt der gesetzlich vorgegebene Kostenschlüssel der Jugendhilfe die kantonale Leistungserbringung: Erbringt der Kanton die Leistungen, so werden die Kosten im Verhältnis 60:40 aufgeteilt. Der Kanton trägt 60 Prozent und Winterthur 40 Prozent der Kosten. Würde Winterthur wieder ein städtisches Jugendsekretariat führen, wäre es genau umgekehrt. Die Stadt bekäme, ausgehend von den kantonalen Gesamtkosten und der Anzahl der unter 20-jährigen Bevölkerung, lediglich einen Kostenanteil von 40 Prozent (vgl. § 39 KJHG und §§ 6 ff. KJHV).

Um den bei einer selbstständigen Leistungserbringung tieferen Beitrag des Kantons kompensieren zu können, müsste die Stadt Winterthur also die gleichen Aufgaben *wesentlich* günstiger erbringen können. Es gibt weder mit Blick auf die damalige städtische Organisation und den Übergang der Aufgaben von Winterthur zurück an den Kanton noch mit Blick auf die kantonale Organisation der Aufgabenerfüllung Hinweise dafür, dass dies ohne unzulässigen Abbau bei den gesetzlichen Leistungen möglich wäre.

Die kantonalen Jugendhilfestellen sind Teil einer grösseren Organisation mit zentralen Dienstleistungen und Fachbereichen für übergeordnete, alle vier Versorgungsregionen betreffenden Fragestellungen. Damit gehen sowohl auf der betrieblichen als auch auf der fachlichen Ebene Synergien einher. So verteilen sich z.B. die Kosten für zentrale Dienstleistungen auf alle vier Jugendhilfe-regionen. Wäre die Jugendhilfe wieder städtisch, würden entsprechende Kosten vollumfänglich zu Lasten der Stadt gehen. Bei einer Schätzung der zu erwartenden Kosten ist sodann zu berücksichtigen, dass Lohnkosten bei Dienstleistungsorganisationen rund 80 Prozent des Gesamtaufwands ausmachen. Auch hier kann mit Blick auf das städtische und kantonale Lohngefüge nicht davon ausgegangen werden, dass die Stadt die gesetzlichen Leistungen mit städtischen Mitarbeitenden wesentlich günstiger erbringen könnte. Auch beim Sachaufwand, wie zum Beispiel bei der Miete, kann nicht mit tieferen Kosten gerechnet werden. Das KJZ der ajb-Versorgungsregion Andelfingen-Winterthur ist örtlich in Winterthur und nicht etwa in Zürich angesiedelt.

Selbst wenn Winterthur die Leistungen entgegen der obigen Überlegungen etwas kostengünstiger erbringen könnte, wären die bei der Stadt anfallenden Nettokosten bei einer selbstständigen Erfüllung der Aufgaben wegen der im Verhältnis zu den Gesamtkosten um einen Fünftel geringeren Kostenbeteiligung des Kantons höher. Dabei nicht berücksichtigt sind die Kosten einer erneuten, einschneidenden Reorganisation und der dabei für das Gesamtsystem entstehende Aufwand. Würde die Stadt wieder ein eigenes Jugendsekretariat führen, müssten nämlich auch sämtliche Schnittstellen und Abläufe wieder neu geregelt werden. Betreffen würde dies vor allem die KESB: Bei Kinderschutzfällen in den Bezirken Winterthur und Andelfingen wäre die kantonale Jugendhilfestelle zuständig, bei städtischen Kinderschutzfällen die städtische Jugendhilfestelle. Diese Doppelspurigkeit würde zusätzlichen Aufwand generieren.

Zur Frage 5:

«Gäbe es die Möglichkeit der Vergabe von Leistungen an alternative Organisationen?»

Nein, die Gemeinden haben eine solche Möglichkeit nicht.

Bei den Leistungen gemäss §§ 15–17 KJHG handelt es sich um gesetzliche Aufgaben, welche nach der Konzeption des Kinder- und Jugendhilfegesetzes grundsätzlich durch den Kanton oder – gestützt auf eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton gemäss § 12 KJHG – durch eine Gemeinde selbst erbracht werden. Gestützt auf § 11 KJHG kann die Bildungsdirektion Dritte mit der «Erbringung von Kinder- und Jugendhilfeleistungen» beauftragen. Dabei können aber gemäss § 11 KJHG nur Beratungsleistungen gemäss § 15 KJHG Gegenstand des Auftrags an Dritte sein. Für die Gemeinden selbst ist im Falle einer selbständigen Leistungserbringung im Sinne von § 10 KJHG eine entsprechende Möglichkeit im Gesetz nicht vorgesehen.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon