



Protokollauszug vom

05.06.2019

Departement Soziales / Departementssekretariat:

Vernehmlassung Änderung Kinder- und Jugendhilfverordnung (KJHV)

IDG-Status: öffentlich

SR.19.398-1

---

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Vernehmlassung zur Änderung der Kinder- und Jugendhilfverordnung gemäss Anhang wird verabschiedet.
2. Die Medienmitteilung gemäss Beilage wird genehmigt.
3. Der Beschluss wird am 7. Juni 2019 veröffentlicht.
4. Mitteilung (mit Anhang) an: Alle Departemente; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilage:

Medienmitteilung

# Der Stadtrat

Pionierstrasse 7  
8403 Winterthur

Bildungsdirektion Kanton Zürich  
Frau Dr. Silvia Steiner, Regierungsrätin  
Walcheplatz 2  
8090 Zürich

5. Juni 2019 SR.19.398-1

## **Entwurf Kinder- und Jugendhilfeverordnung / Stellungnahme (Frist: 6. Juni 2019)**

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf betreffend Änderungen der Kinder- und Jugendhilfeverordnung (KJHV).

Grundsätzlich begrüssen wir es, wenn mit Blick auf die gute Zusammenarbeit von verschiedenen Organisationen Leistungen präzisiert und geklärt werden. Der nun aber von der Bildungsdirektion gestützt auf die Bestimmung von Art. 17 Abs. 2 Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, vom Kantonsrat am 27. November verabschiedet, geplante Inkraftsetzung per 1. Januar 2021) vorgeschlagene Leistungskatalog beinhaltet gegenüber dem Status Quo wesentliche Leistungseinschränkungen, welche wir sowohl aus finanzieller, rechtlicher und fachlicher Sicht für höchst problematisch halten und deshalb ablehnen. Kinderschutz ist eine typische Schnittstellenaufgabe. Dass sich *ein* Leistungserbringer unter Berufung auf die zu Verfügung stehenden personellen Ressourcen auf dem Verordnungswege gesetzlicher Aufgaben entledigt, geht zulasten anderer Leistungserbringer und Akteure und auch zulasten des Kindeswohls. Die Auswirkungen der Leistungseinschränkungen auf das Gesamtsystem werden in den Erläuterungen zu den relevanten Ordnungsbestimmungen nicht im Ansatz thematisiert. Zu einer sorgfältigen und wirkungsorientierten Gesetzgebung gehörte unseres Erachtens auch eine Abschätzung von finanziellen und anderen Folgen von neuen Regelungen.

### 1. Grundlegende Einwände gegen die geplanten Leistungseinschränkungen

Im Entwurf sind primär Leistungseinschränkungen bei den gesetzlichen Mandaten und bei den Abklärungen vorgesehen. Zudem sollen nach Abschluss der gesetzlichen Mandate neu nicht mehr die Jugendhilfestellen, sondern die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zur Aufbewahrung der Akten verpflichtet sein.

#### **a) Aus finanzieller Sicht: Kostenverschiebungen zulasten der Gemeinden**

Die geplanten Leistungseinschränkungen führen zu Mehrkosten bei den Gemeinden. Wenn die Jugendhilfestelle bestimmte Leistungen – wie zum Beispiel die Vertretung der finanziellen Interessen des Kindes oder gewisse Abklärungen – nicht mehr erbringen, müssen Dritte damit beauftragt werden, was mit Kostenfolgen für die Gemeinden verbunden ist (Kosten Drittleistungen, Mehraufwand KESB für Suche nach geeigneten Dritten sowie für die Koordination von mehreren Mandatspersonen usw.). Im Rahmen der Vorlage müssten deshalb die Kostenfolgen des

Leistungsabbaus zwingend dargelegt und entsprechend auch die Finanzierung der Leistungen neu geregelt werden (vgl. § 35 Abs. 1 bzw. § 39 KJHG). Es kann nicht sein, dass Leistungen auf dem Verordnungsweg zulasten der Gemeinden abgebaut werden.

Eine Lastenverschiebung vom Kanton an die Gemeinden im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe widerspricht im Übrigen nicht nur der Anlage des Kinder- und Jugendhilfegesetzes selbst, sondern auch derjenigen des neuen Kinder- und Jugendheimgesetzes (KJG).

#### **b) Aus rechtlicher Sicht: Keine genügende gesetzliche Grundlage**

Die Änderung der Kinder- und Jugendhilfeverordnung erfolgt wie eingangs erwähnt gestützt auf Art. 17 Abs. 2 KJHG. Diese Bestimmung wurde erst bei der Beratung des neuen Kinder- und Jugendheimgesetzes (KJG) durch die vorberatende Kommission für Bildung und Kultur eingebracht. Es fand weder eine Vernehmlassung statt noch wurden die betroffenen Kreise, namentlich die Gemeinden und die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, dazu angehört.

Der neue Art. 17 Abs. 2 KJHG sieht vor, dass die Verordnung die gemäss Art. 17 Abs. 1 KJHG «von den Kindes- und Erwachsenenschutz entgegenzunehmenden Aufträge» bezeichnet und die «Auftragserfüllung sowie deren Leistungsumfang» regelt. Anders als der Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 KJHG vermuten lassen würde, werden die gesetzlichen Aufgaben auf Verordnungsstufe aber nicht nur präzisiert, sondern in einem rechtlich unzulässigen Ausmass eingeschränkt. Wichtige Regelungen müssen in einem Gesetz umschrieben sein. Dies bedeutet, dass sich die im Verordnungsentwurf vorgesehenen wesentlichen Einschränkungen zumindest in den Grundzügen zwingend bereits aus dem Gesetz selbst, d.h. aus Art. 17 Abs. 2 KJHG ergeben müssten. Dies ist nicht der Fall. Lediglich auf Verordnungsstufe geregelte Einschränkungen der Aufgaben der Jugendhilfestellen widersprechen im Übrigen auch dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 1 lit. b und c KJHG. In diesen Bestimmungen werden diejenigen Aufgaben aufgeführt, welche gemäss den Materialien zum KJHG zum «Kerngeschäft der kantonalen Jugendhilfestellen» gehören (vgl. Antrag Nr. 4657 des Regierungsrats vom 16. Dezember 2009).

#### **c) Aus fachlicher Sicht: Negative Auswirkungen auf das Kindeswohl**

Beim Kinderschutz handelt es sich wie eingangs erwähnt um eine typische Schnittstellenaufgabe. Die Umsetzung gelingt nur, wenn die beteiligten Akteure gut und möglichst reibungslos zusammenarbeiten können. Gemäss der Konzeption des KJHG sind die kantonalen Jugendhilfestellen *die* Kompetenzzentren im Bereich Kinderschutz. Wenn diese nun über einen minutiösen Leistungskatalog massgebliche Leistungen ausschliessen, so widerspricht dies nicht nur der Konzeption der Kinder- und Jugendhilfe, sondern wirkt sich auch negativ auf eine wirksame Vertretung der Kindesinteressen und das Gesamtsystem aus. Präzisierungen von Leistungen begrüssen wir wie erwähnt durchaus. Leistungseinschränkungen lehnen wir dagegen dezidiert ab. Im Interesse einer möglichst umfassenden Sicherung des Kindeswohls sollte die Mandatsführung über *eine* verantwortliche Stelle erfolgen, ebenso die Massnahmenführung und die Abklärungen.

## 2. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

### **§ 1 KJHV (Gegenstand) sowie Organisation und Leistungen**

In den Erläuterungen zu § 1 KJHV wird ausgeführt, dass es keine gesetzliche Pflicht der KESB gebe, bestimmte Stellen mit der Abklärung des Sachverhaltes oder dem Vollzug angeordneter Massnahmen zu beauftragen. Dagegen besteht aber klar eine gesetzliche Pflicht der Jugendhilfestellen, Aufträge im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs gemäss Art. 17 KJHG anzunehmen. Jede staatliche Stelle ist gehalten, ihre Ressourcen adäquat einzusetzen. Knappe personelle Ressourcen können nicht dazu führen, dass gewisse Aufgaben im Widerspruch zur gesetzlichen Grundlage gar nicht mehr wahrgenommen werden. Auf Verordnungsstufe können Leistungen wie bereits erwähnt präzisiert, nicht aber in wesentlichem Umfang eingeschränkt

werden, vor allem dann nicht, wenn die Art der Leistungsbeschränkungen nicht bereits auf Gesetzesstufe erkennbar ist.

Die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Leistungseinschränkungen sollen nur gegenüber der KESB, nicht aber für Aufträge der Gerichte gestützt auf Art. 299 ZPO gelten. Weil für die Prüfung der Kindeschutzmassnahmen eine parallele Zuständigkeit besteht, ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Gerichte solche Aufträge erteilen können und die Kindeschutzbehörden nicht. Die alleinige Begründung, es fehle an personellen Ressourcen für entsprechende Aufträge der KESB, vermag nicht zu überzeugen. Sie wird in den Erläuterungen auch nicht näher substantiiert. Angaben zu den Leistungen und Ressourcen fehlen ganz und soweit ersichtlich gibt es auch keine öffentlich zugängliche aktuelle Darstellung der Entwicklung der erbrachten Leistungen und der dafür eingesetzten Ressourcen.

Unklar ist im Übrigen, was denn das AJB unter «Kindeschutz im engeren Sinn» versteht. Hier werden Begriffe neu eingeführt, ohne Bezugnahme auf gesetzliche Grundlagen und entsprechende Auslegungen.

### **§ 5a (Leistungskatalog gesetzliche Mandate)**

Die Bestimmung schränkt die Aufgaben der Jugendhilfestellen gemäss § 17 KJHG massgeblich ein, unseres Erachtens wie vorne ausgeführt in rechtlich unzulässiger Weise. Die KESB müsste zulasten der Gemeinden (Mehrkosten bei der KESB und der Sozialhilfe) zum Beispiel folgende Aufträge an Dritte geben:

- Vertretungsbeistandschaften für Kinder bei Interessenskollisionen in Erbengemeinschaften (306 Abs. 2 ZGB);
- Beistandschaften im Bereich der Verwaltung von Kindesvermögen (Art. 324/325 ZGB);
- Zusätzliche Mandatspersonen mit entsprechendem Koordinationsaufwand bei Kindeschutzmassnahmen, wenn damit die Regelung finanzieller Angelegenheiten verbunden ist;
- Beistandschaften zur Regelung finanzieller Ansprüche des Kindes im Bereich der Sozialversicherungen;
- Beistandschaften zur Erhebung selbständiger Unterhaltsklagen des Kindes.

Das AJB will namentlich keine Beistandschaften mehr führen, welche die Wahrung von Rechten wie die Sicherstellung einer Finanzierung (z.B. für ergänzende Hilfen der Erziehung) oder die Geltendmachung von finanziellen Leistungen (z.B. Kinderrenten) beinhaltet. Damit würden die Leistungen der Jugendhilfestellen weitestgehend auf angeordnete psychosoziale Beratungsleistungen beschränkt, was nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

Auf die geplanten Leistungseinschränkungen ist zu verzichten. Sie stehen im Widerspruch zu den gesetzlichen Regelungen und zum Kindeswohl und führen zu einer Verlagerung der Kosten auf die Gemeinden. Entsprechend ist § 5a KJHV zu streichen. Die Leistungen sind mit der Regelung von § 17 lit. b KJHG, wonach die Jugendhilfestellen «Beistandschaften und Vormundschaften» führen, auch genügend klar. Ein darüber hinaus gehender Präzisierungsbedarf besteht insbesondere auch mit Blick auf die Regelungen zu den Beistandschaften und Vormundschaften im ZGB nicht.

### **§ 5b (Leistungskatalog Abklärungen und weitere Aufträge der KESB)**

Mit dieser Bestimmung sollen offenbar die von der KESB erteilten Aufträge für «Intensivabklärungen» an die Jugendhilfestellen ausgeschlossen werden. In der Praxis erteilen die KESB Aufträge für Intensivabklärungen aufgrund der hohen Eingriffsintensität und Kosten nur sehr zurückhaltend und an spezialisierte Anbieter. Entgegen den Erläuterungen des AJB kann eine Intensivabklärung aber nicht einfach gleichgesetzt werden mit sozialpädagogischer Familienhilfe. Die Jugendhilfestellen müssen bei Verdacht auf Kindeswohlgefährdung bereit und in der Lage

sein, kurzfristig und bis zu einem gewissen Grad höher frequentiert eine Abklärung anzunehmen und durchzuführen. Entsprechende Aufträge der Gerichte werden zudem offenbar angenommen. Da betreffend die Prüfung von Kinderschutzmassnahmen eine parallele Zuständigkeit besteht, ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Gerichte solche Aufträge erteilen können und die Kinderschutzbehörden nicht.

### § 5d (Auftragserfüllung)

Gegenstand der Regelung von § 5d Abs. 1 ist eine Modalität der Zusammenarbeit von KESB und Jugendhilfestellen, für welche uns eine Regelung auf Verordnungsebene als nicht adäquat erscheint.

Mit § 5d Abs. 2 soll die Grundlage geschaffen werden für eine Verpflichtung der KESB zur Aufbewahrung der Akten nach Abschluss des gesetzlichen Mandats. Diese Bestimmung widerspricht dem Informations- und Datenschutzgesetz (IDG) und ist deshalb zu streichen. Bei den Mandatspersonen der Jugendhilfestellen handelt es sich um öffentliche Organe, die für ihre Aufgabenerfüllung eigenverantwortlich zuständig sind. Damit obliegen ihnen die Pflichten gemäss IDG, welche auch die Aufbewahrung der Akten umfassen (vgl. § 5 Abs. 2 IDG). Diese Verpflichtung kann nicht über eine Verordnungsbestimmung ausgehebelt werden.

Abschliessend danken wir Ihnen noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen  
Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident:



M. Künzle

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Mail-Kopie an:  
vernehmlassung@ajb.zh.ch