

Beurteilung der Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden der vom neuen Kinder- und Jugendheimgesetz betroffenen Ausgaben aufgrund der Erhebung der Nettokosten bei ausgewählten Gemeinden im Jahr 2019

Linthal, Juni 2022
Version 2

Management Summary

Der vorliegende Bericht soll klären, worauf die Kostensteigerung zurückzuführen ist, mit welcher die Mehrheit der Gemeinden mit der Einführung des KJG per 1.1.2022 rechnen muss:

- auf unvollständige oder mit Schätzfehlern behaftete Annahmen bei der Herleitung des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden bei den Gesetzesberatungen,
- auf eine Kostensteigerung beim Kanton im Bereich der Kinder- und Jugendheime bei gleichbleibender Belastung der Gemeinden
- oder auf eine Umverteilung der Kosten unter den Gemeinden zugunsten der grossen Städte und stark belasteter Gemeinden.

Um diese Fragen zu beantworten wird eine Schätzung für das Jahr 2019 erstellt und mit der Schätzung von Liesen und Wyder für die Jahre 2013–2015 verglichen.

Die Kalkulation für die Jahre 2013–2015 schätzte die KJG-Kosten unter Berücksichtigung aller Schulheimtypen bei einem Kostenanteil für die Beherbergung von 60% auf 238,3 Mio. Franken und kommt zu einer Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden von 30% zu 70%.

Vergleich der beiden Schätzungen

Schätzung		Kanton	Gemeinden	Total
2013–2015 ¹⁾	Total in Mio. CHF	71.2	167.1	238.3
	Anteile	29.9%	70.1%	100.0%
2019	Total in Mio. CHF	88.5	127.1	215.6
	Anteile	41.0%	59.0%	100.0%

¹⁾ Zur besseren Vergleichbarkeit mit Anteil für Beherbergung bei Schulheimen 60%, laut Berechnung von Angela Wyder.

Die neue Schätzung für das Jahr 2019 basiert auf Angaben einer Stichprobe von Gemeinden, auf zusätzlichen Informationen der Städte Zürich und Winterthur und auf den Nettoausgaben des Volksschulamtes für die Schulheime und des Amtes für Jugend und Berufsberatung für die übrigen Kinder- und Jugendheime wie auch für ausserkantonale IVSE-Unterbringungen (inkl. Schulheime).

Die Gesamtkosten belaufen sich laut dieser Schätzung auf insgesamt 215,6 Mio. Franken. Die Verteilung zwischen Kanton und Gemeinden verschiebt sich zu Lasten des Kantons. Sie ergibt ein Verhältnis der Gesamtkosten von 41% für den Kanton und 59% für die Gemeinden.

Fazit:

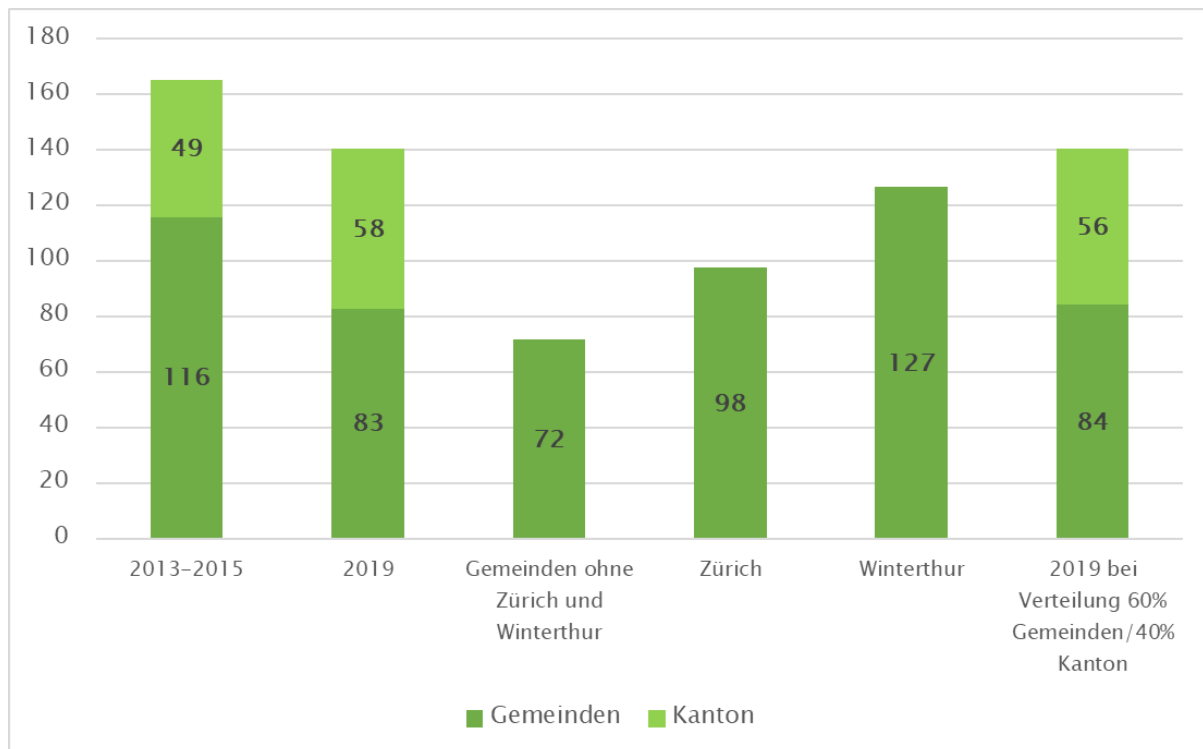
Die Analyse zeigt, dass die für die meisten Gemeinden höheren Kosten bei Einführung des KJG auf eine Kombination der oben genannten Faktoren zurückzuführen sind.

Der Kostenanteil der Gemeinden liegt bei der Schätzung für das Jahr 2019 mit 59,0% um 11,2 Prozentpunkten tiefer, als bei der Schätzung 2013–15 angenommen wurde. Der Kostenanteil des Kantons liegt entsprechend höher. Dies führt dazu, dass die bei der Beratung des Gesetzes erwartete Entlastung der Gemeinden insgesamt nicht stattfindet und stattdessen der Kanton leicht entlastet wird. Folgende Erklärungen dafür konnten in der Analyse gefunden werden.

1. Die Kosten der Gemeinden wurden bei der Schätzung von Liesen und Wyder zu hoch eingeschätzt:
 - Die Kosten für die Familienpflege und die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) wurden ursprünglich überschätzt. Dies sind Kosten, die mit Ausnahme der Rückerstattungen bei den Gemeinden anfallen.
 - Die Rückerstattungen des Kantons im Rahmen des SHG §44 und §45 wurden bei Liesen und Wyder auf 14,6 Mio. Franken geschätzt. In der Schätzung 2019 machen sie insgesamt 16,0 Mio. Franken aus.
 - Die Rückerstattungen im Rahmen der Ergänzungsleistungen (8,9 Mio. Franken für die Schätzung 2019, gerechnet mit 50% Rückerstattung) wurden nicht berücksichtigt.
 - Weitere Einnahmen der Gemeinden wie Elternbeiträge, Lehrlingslöhne, Stipendien etc. wurden nicht berücksichtigt.
2. Auf der Seite des Kantons führen zwei Faktoren zu einem höheren Anteil an den Kosten:
 - Einerseits wurden die vom Kanton geleisteten Rückerstattungen an die Gemeinden bei Liesen und Wyder mit 14,6 Mio. Franken nur teilweise berücksichtigt. Bei der Schätzung 2019 sind es 21,7 Mio. Franken: 16,0 Mio. im Rahmen des Sozialhilfegesetzes und 5,7 Mio. Franken Ergänzungsleistungen (gerechnet mit 50% Rückerstattungen an die Gemeinden und einem Beitrag des Bundes von 3,2 Mio. Franken).
 - Andererseits weist im Bereich der Kinder- und Jugendheime die Schätzung 2019 10,2 Mio. höhere Kosten aus als Liesen und Wyder 2013–2015. Betrachtet man die vom Kanton ausgewiesenen Kosten für den Heimbereich, so hat im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2013–2015 sogar eine Zunahme der Kosten des Kantons von 11,4 Mio. Franken stattgefunden. In diesem Zeitraum blieben die Versorgertaxen für die Gemeinden unverändert.

3. Es findet eine Umverteilung der Kosten unter den Gemeinden zugunsten der beiden grossen Städte und einiger stark belasteter Gemeinden statt.

Kosten pro Kopf der Bevölkerung in Franken



Inhalt

Management Summary	2
1 Ausgangslage	6
2 Vorgehen und Datenbasis	6
3 Vergleich der Kostenschätzungen.....	7
3.1 Kostenschätzung Liesen und Wyder 2013–2015	7
3.1.1 Heimpflege	7
3.1.2 Sozialpädagogische Familienbegleitung und Familienpflege inkl. DAF ...	8
3.1.3 Rückerstattungen des Kantons	8
3.2 Kostenschätzung für das Jahr 2019	8
3.2.1 Heimpflege	8
3.2.2 Sozialpädagogische Familienbegleitung und Familienpflege inkl. DAF ...	9
3.2.3 Rückerstattungen des Kantons an die Gemeinden	9
3.2.4 Nettoausgaben der Gemeinden.....	10
3.3 Vergleich der beiden Schätzungen.....	12
4 Kostenentwicklung Kantonsanteil Heimpflege	14
5 Schlussfolgerungen	16
Anhang.....	18
Anhang 1: Datengrundlage	18
Anhang 2: Details zur Schätzung 2019 in CHF	21

1 Ausgangslage

Die im letzten Jahr von Sofrag durchgeführte Evaluation erlaubt zwar eine zuverlässige Schätzung, wie hoch die vom neuen KJG betroffenen Nettokosten für die Gemeinden im Kanton Zürich ohne die beiden grossen Städte Zürich und Winterthur in den Jahren 2018 und 2019 waren. Sie lässt aber die Frage offen, worauf die nun budgetierte Kostensteigerung für die meisten Gemeinden mit der Einführung des KJG per 1.1.2022 zurückzuführen ist:

- auf unvollständige oder mit Schätzfehlern behaftete Annahmen bei der Herleitung des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden bei den Gesetzesberatungen (Kapitel 3).
- auf eine Kostensteigerung beim Kanton im Bereich der Kinder- und Jugendheime bei gleichbleibender Belastung der Gemeinden (Kapitel 4).
- oder auf eine Umverteilung der Kosten unter den Gemeinden zugunsten der grossen Städte und stark belasteter Gemeinden.

Diese Fragen sollen geklärt werden.

2 Vorgehen und Datenbasis

Es wird eine Kostenschätzung der KJG-Kosten für das Jahr 2019 erstellt und mit der ursprünglichen Schätzung von Liesen und Wyder verglichen. Ausserdem wird die Kostenentwicklung der Kosten für die Heimpflege auf Kantonsseite seit der Schätzung von Liesen und Wyder dargestellt.

Die Angaben der Schätzung 2019 stammen für die Heimpflege aus Angaben des VSA und AJB und betreffen die effektiven Kosten des Kantons für die Heimpflege.

Für die Schätzung der Nettoausgaben der Gemeinden sowie die Rückerstattungen des Kantons für Zusatzleistungen und Sozialhilfe wurde folgendes Vorgehen gewählt:

Auf der Grundlage der oben erwähnten Evaluation bei einer Stichprobe von Gemeinden werden die Angaben auf den ganzen Kanton ohne die beiden Städte Zürich und Winterthur hochgerechnet und durch Angaben der Städte Zürich und Winterthur ergänzt.

Die neue Schätzung wird mit der ursprünglichen Schätzung von Liesen und Wyder für die Jahre 2013–2015 verglichen (vgl. Anhang, Datengrundlage 2).

3 Vergleich der Kostenschätzungen

3.1 Kostenschätzung Liesen und Wyder 2013–2015

Die Schätzung erfolgte 2016 für die Jahre 2013–2015 und diente dem Kantonsrat als Entscheidungsgrundlage für die Festlegung des Kostenteilers im KJG. Aus den Unterlagen geht hervor, dass dabei von einer Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden von 27,2% zu 72,8% ausgegangen wurde. Diese Verteilung gilt nur, wenn man die Schulheime vom Typ B und C nicht berücksichtigt. Werden diese einbezogen, wie dies das Gesetz vorsieht, so ergibt die Schätzung eine Verteilung zwischen Kanton und Gemeinden von 30% zu 70%.

Zur besseren Vergleichbarkeit passen wir in dieser Schätzung den Kostenanteil für die Beherbergung in Schulheimen auf 60% an. In der Schätzung von Liesen und Wyder ist der Anteil für die Beherbergung entsprechend den Kostenträgern in den Betriebsabrechnungsbögen der Schulheime berechnet worden. Das heisst, die Trennung zwischen Schule und Beherbergung haben die einzelnen Einrichtungen selbst vorgenommen. Je nach Schulheimtyp (A, B, C) flossen 49% bis 51% der Kantonsvergütungen und 32% bis 56% der Gemeindegelder in die Beherbergung. Angela Wyder war so freundlich, die Umrechnung für die Beherbergung auf 60% für die vorliegende Analyse vorzunehmen. Dadurch verschiebt sich die Kostenverteilung zwischen Gemeinden und Kanton leicht und es ist ein direkterer Vergleich mit der Schätzung 2019 möglich.

Abbildung 1: Liesen und Wyder: Kostenschlüssel-Kalkulation 2013–2015 in CHF

	Kanton	Gemeinden	Total
Heime ohne Schulheime	25'639'607	71'986'565	97'626'172
Schulheime Typ A ¹⁾	16'052'772	37'693'350	53'746'122
Schulheime B und C ¹⁾	14'913'286	20'277'482	35'190'768
Sozialpäd. Familienbegleitung	0	12'245'972	12'245'972
Familienpflege inkl. DAF	0	39'522'933	39'522'933
Rückerstattung SHG §44 und §45	14'578'312	-14'578'312	0
Total	71'183'978	167'147'989	238'331'967
Anteile	29.9%	70.1%	100.0%
Total ohne Schulheime B und C	56'270'691	146'870'507	203'141'199
Anteile ohne Schulheime B und C	27.7%	72.3%	100.0%

¹⁾ Gerechnet mit Anteil Beherbergung = 60%, Angaben laut Angela Wyder

3.1.1 Heimpflege

Liesen und Wyder gingen für die Heimkosten und deren Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden von den Betriebsabrechnungsbögen der beitragsberechtigten Heime aus. Sie ergänzten diese für die ausserkantonalen Platzierungen laut Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) mit den Vergütungsinformationen (Kantonsbeitrag und Versorgertaxe) aus der IVSE-Abrechnungsdatenbank (SoftSE).

Die Kosten für bewilligte, nicht beitragsberechtigende Heime haben sie direkt bei den Heimen erhoben.

3.1.2 Sozialpädagogische Familienbegleitung und Familienpflege inkl. DAF

Die Ausgaben für Sozialpädagogische Familienbegleitung und Familienpflege inkl. DAF wurden aufgrund der Angaben der Städte Zürich, Winterthur und Uster für den ganzen Kanton geschätzt. Wie sich im Nachhinein herausstellte, wurden die Kosten für die Familienpflege inkl. DAF in dieser Schätzung zu hoch angesetzt, da damals von viel mehr verwandtschaftlichen Pflegeverhältnissen ausgegangen wurde, die bereits damals auch abgegolten wurden. Das AJB schätzt heute diesen Betrag auf ca. 23 Mio. Franken und berücksichtigt ihn für die Kalkulationen für das Jahr 2022.

3.1.3 Rückerstattungen des Kantons

Die den Gemeinden laut Sozialhilfegesetz §44 und §45 vom Kanton erstatteten Beträge sind mit 14,6 Mio. Franken berücksichtigt. Dabei wurde mit 14% Rückerstattungen auf den Anteil aus Sozialhilfegeldern bezahlten Leistungen gerechnet.

Nicht berücksichtigt wurden die Rückerstattungen des Kantons an die über die Ergänzungsleistungen finanzierten Fälle.

Ausserdem unberücksichtigt blieben die weiteren Erträge der Gemeinden (z.B. Elternbeiträge oder Stipendien).

3.2 Kostenschätzung für das Jahr 2019

Die neue Kostenschätzung basiert auf folgenden Grundlagen:

3.2.1 Heimpflege

Die Angaben für die Kosten des Kantons für die Heimpflege stammen aus Informationen des AJB und des VSA. Es sind die ausgewiesenen tatsächlichen Ausgaben zur Finanzierung der Kinder- und Jugendheime. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht das Kalenderjahr, sondern das Rechnungsjahr des Kantons abgebildet wird. Die jährlichen Schlussabrechnungen mit den Heimen erfolgen immer erst im Folgejahr. Die zu erwartenden Kosten werden aber abgegrenzt.

Bei den Schulheimen wurde mit einem Anteil von 60% für die Beherbergung gerechnet. Die ausserkantonalen Heime werden über das AJB abgerechnet, auch wenn es sich um Schulheime handelt. Laut Berechnungen des AJB sind diese Beiträge an ausserkantonale Heime zu 70% zu berücksichtigen, da der Anteil Sonderschulung abzuziehen ist (Sonderschulung in ausserkantonalen Tagessonderschulen und Schulheimen, vgl. dazu Datengrundlage 6 und 7 im Anhang).

3.2.2 Sozialpädagogische Familienbegleitung und Familienpflege inkl. DAF

Die Kosten für diese Leistungen werden vollumfänglich von den Gemeinden getragen. Sie können aber hier nicht separat ausgewiesen werden, da für die Hochrechnung nur die Nettokosten der Gemeinden für den gesamten KJG-Bereich und die Rückerstattungen des Kantons an die Gemeinden vorliegen.

3.2.3 Rückerstattungen des Kantons an die Gemeinden

Für die Rückerstattungen des Kantons an die Gemeinden wird auf die Evaluation bei einer Stichprobe von Gemeinden zurückgegriffen (Datengrundlage 5). An der Evaluation beteiligten sich 22 Gemeinden. Für die Hochrechnung auf alle Gemeinden ohne Zürich und Winterthur wurden nur jene 20 Gemeinden berücksichtigt, die vollständige Angaben geliefert haben. Sie zählten im Jahr 2019 eine Bevölkerung von 262'800 Personen, während die Bevölkerung des Kantons ohne Zürich und Winterthur 1'004'483 Personen umfasste. Die auf diese Weise geschätzten Zahlen werden mit den Angaben der beiden Städte Zürich und Winterthur ergänzt (vgl. Datengrundlagen 8 und 9). Zu den einzelnen Rückerstattungen sind folgende Anmerkungen zu machen:

- **EL-Rückerstattungen:** Der Kanton erstattet den Gemeinden einen Teil der Ausgaben für die Ergänzungsleistungen zurück und erhält dann wiederum einen Teil davon vom Bund zurück. Im Jahr 2019 erstattete der Kanton den Gemeinden einen Anteil von 44% an die EL-Ausgaben. Dieser Anteil wurde 2020 auf 50% erhöht und wird sich 2022 nochmals erhöhen. Da bei der Evaluation mit den 22 Gemeinden das Interesse darin lag, herauszufinden, wie hoch die Gemeindeausgaben mit und ohne neues KJG ausfallen werden, rechnet die Schätzung 2019 mit 50% Rückerstattung. Dies im Bewusstsein, dass dies für das Jahr 2019 nicht korrekt ist. Damit kann aber aufgezeigt werden, wie die Auswirkungen im Bereich der EL bei Einführung des neuen Gesetzes sind. Ein Teil der Rückerstattungen wird dem Kanton wiederum vom Bund vergütet. Laut Auskunft von Brigitte Köppel, Sozialamt des Kantons Zürich, betrug der Bundesbeitrag für EL-Leistungen (ohne Krankheitskosten) bei Heimfällen zur IV im Jahr 2019 18.1%. Wir berechnen den Bundesbeitrag mit diesem Faktor, obwohl auch Fälle im Privathaushalt betroffen sind. Eine genaue Abgrenzung ist nicht möglich.

Nach Meinung des Kantonalen Sozialamtes liegt der hier geschätzte Anteil der EL-Ausgaben an den KJG Kosten eher etwas zu hoch. Eine Auswertung des Kantonalen Sozialamtes für das Jahr 2020 im November 2020 ergab EL-Kosten im KJG-Bereich von total 14,9 Mio. Franken. Von denen noch Fr.25.- pro Tag und Fall als Verpflegungsbeitrag auch mit dem neuen KJG von den Ergänzungsleistungen bezahlt werden. Die Schätzung 2019 kommt für das Jahr 2019 auf 17,8 Mio. Franken.

- **Kostenersatz § 44 SHG:** Der Kanton übernimmt die Nettokosten der wirtschaftlichen Hilfe an ausländische Staatsangehörige und Flüchtlinge mit noch nicht zehn Jahren Wohnsitz im Kanton Zürich. Wurden Leistungen im KJG-Bereich für solche Kinder und Jugendliche erbracht, werden diese vom Kanton zurückerstattet.
- **Staatsbeitrag § 45 SHG:** Das sind 4% der verbleibenden Kosten der Sozialhilfe. Dieser Betrag wurde aus den Angaben der Stichprobengemeinden errechnet und durch die Angaben von Zürich und Winterthur ergänzt. Das Kantonale Sozialamt beurteilt den in der Schätzung enthaltene Betrag im Vergleich zum gesamten Staatsbeitrag als eher zu hoch. Dies kann mit einem Schätzfehler bei der Hochrechnung aus der Stichprobe zusammenhängen, sind doch die Fallzahlen bei den Heimfällen klein und die Kosten pro Fall im Vergleich zu anderen Sozialhilfefällen sehr hoch.

3.2.4 Nettoausgaben der Gemeinden

Die Nettoausgaben der Gemeinden stammen aus den gleichen Datenquellen wie die Rückerstattungen des Kantons an die Gemeinden. Für die Gemeindeseite kann nicht nach den einzelnen Leistungen unterschieden werden, da bei der Evaluation zwar die Bruttokosten pro Leistung, nicht aber die Erträge pro Leistung erhoben wurden. Neben den oben erwähnten Rückzahlungen des Kantons an die Gemeinden, wurden bei der Berechnung der Nettokosten zusätzliche Erträge berücksichtigt. Es sind dies:

- **Elternbeiträge:** Elternbeiträge, Alimente (auch bevorschusste Alimente) und Familienzulagen. Ein Teil dieser Erträge wird zur Finanzierung der persönlichen Auslagen der fremdplatzierten Kinder und Jugendlichen verwendet. Sie werden deshalb nur zu 70% angerechnet.
- **Löhne von Jugendlichen in Ausbildung:** Es wird nur der Teil an die Sozialhilfe überwiesen, der über den Betrag für die persönlichen Auslagen hinausgeht.
- **Stipendien** sind in der Regel an die Sozialhilfe abgetreten und werden teilweise für die persönlichen Auslagen verwendet. Sie werden deshalb zu 70% angerechnet.
- **Beiträge der IV** im Rahmen der beruflichen Massnahmen und der Mitfinanzierung der Heimkosten. Die IV übernimmt Kosten im Rahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung. Nicht in allen Fällen ist der IV-Beitrag kostendeckend. Dann führt die Gemeinde den Fall, übernimmt die Kosten und erhält sie von der IV teilweise erstattet.

Bei den Stichprobengemeinden betrug der Anteil dieser zusätzlichen Erträge 5,9% der Bruttokosten. Bei den Städten Zürich und Winterthur liegen keine detaillierten Angaben dazu vor.

Abbildung 2: Kostenschätzung 2019 in CHF

	Anteil Kanton und Bund	davon Anteil Bund ⁶⁾	Kanton	Total Gemeinden	Total Kanton und Gemeinden
Kommunale und private Zürcher Heime ohne Schulheime	27'595'797		27'595'797		
Beiträge an ausserkantonale Heime ¹⁾	10'050'852		10'050'852		
Schulheime ²⁾	29'119'650		29'119'650		
Sozialpäd. Familienbegl. Familienpflege inkl. DAF	0		0		
ZL an Gemeinden ³⁾	8'922'901	3'230'090	5'692'811		
Kostenersatz § 44 SHG ⁴⁾	12'561'823		12'561'823		
Staatsbeitrag § 45 SHG ⁵⁾	3'435'244		3'435'244		
Total in CHF	91'686'267	3'230'090	88'456'177	127'147'237	215'603'413
Anteil in %			41.0%	59.0%	100.0%
Pro Kopf der Bev. in CHF			58	83	140

¹⁾ Das sind 70% der Beiträge an ausserkantonale Heime, die teilweise auch Schulheime sind. Mit dieser Reduktion wird gemäss Berechnungen des AJB der Anteil der Sonderschulung in ausserkantonalen Heimen und Tagessonderschulen abgezogen.

²⁾ gerechnet mit Anteil Beherbergung bei Schulheimen = 60%, laut Auskunft von Pia Fontana, Volksschulamt

³⁾ Gerechnet wurde mit einem Anteil der Rückerstattungen an die Gemeinden von 50%. Im Jahr 2019 betrug dieser Anteil tatsächlich nur 44%. Ab dem Jahr 2020 waren es 50 % und ab dem 1.1.22 sind es 70 %.

⁴⁾ Für Ausländer mit weniger als 10 Jahren Aufenthalt werden den Gemeinden die Kosten zurückerstattet. Bei der Stadt Zürich inkl. Staatsbeitrag §45 an AOZ.

⁵⁾ Das sind 4% der Sozialhilfekosten der Gemeinden.

⁶⁾ Laut Auskunft von Brigitte Köppel, Sozialamt des Kantons Zürich, betrug der Bundesbeitrag für EL-Leistungen (ohne Krankheitskosten) bei Heimfällen zur IV im Jahr 2019 18.1%. Wir berechnen den Bundesbeitrag mit diesem Faktor, obwohl auch Fälle im Privathaushalt betroffen sind. Eine genaue Abgrenzung ist nicht möglich.

Die Schätzung 2019 kommt auf eine Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden von 41% zu 59%.

3.3 Vergleich der beiden Schätzungen

Die Schätzung 2019 unterscheidet sich in folgenden Punkten von derjenigen für die Jahre 2013–2015:

- **Die Gesamtkosten** liegen bei der Schätzung 2019 um Fr. 22,7 Mio. Franken tiefer als bei der ursprünglichen Schätzung. Der Anteil des Kantons an den Gesamtkosten verschiebt sich von knapp 30% auf 41%.
- **Heimkosten:** Die Ausgaben für die Heimpflege auf Seite des Kantons liegen bei der Schätzung 2019 um 10,2 Mio. Franken höher als bei Liesen und Wyder. Auf diesen Punkt wird im nächsten Abschnitt detailliert eingegangen. Da dieses Wachstum einseitig auf Kantonsseite anfällt, vergrössert sich dadurch der Kostenanteil des Kantons.
- **Die Erträge der Gemeinden** wurden 2019 detailliert berücksichtigt (vgl. dazu Datengrundlage 5 und Anhang 2). Sie tragen zu tieferen Nettokosten der Gemeinden bei:
 - Das sind die Rückerstattungen des Kantons im Rahmen des SHG §44 und §45 in der Höhe von 16,0 Mio. Franken. Dieser Betrag ist um 1,4 Mio. Franken höher, als bei der Schätzung von Liesen und Wyder.
 - Dazu kommen die Rückerstattungen im Rahmen der Ergänzungsleistungen von 8,9 Mio. Franken. Berücksichtigt man diese nur mit 44% so wie dies in den Jahren 2013 bis 2019 tatsächlich der Fall war, so wären es bei der Schätzung 2019 7,8 Mio. Franken.
 - Zusätzlich wurden alle weiteren Erträge der Gemeinden wie Elternbeiträge, Stipendien, anrechenbare Lehrlingslöhne etc. abgezogen.
 - Weiter führen die bei der ersten Schätzung überschätzten Ausgaben für die Familienpflege inkl. DAF zu tieferen Kosten der Gemeinden.
- **Mehrkosten für Rückerstattungen auf Seiten des Kantons:** Aufgrund der zusätzlichen Berücksichtigung der EL-Rückerstattungen des Kantons an die Gemeinden fallen bei der Schätzung 2019 auf der Seite des Kantons Rückerstattungen von insgesamt 21,7 Mio. Franken an. Das sind 7,1 Mio. Franken mehr als bei Liesen und Wyder. Berücksichtigt man die Rückerstattungen der Ergänzungsleitungen bei der Schätzung 2019 mit 44%, so betrüge der Unterschied 6,0 Mio. Franken.

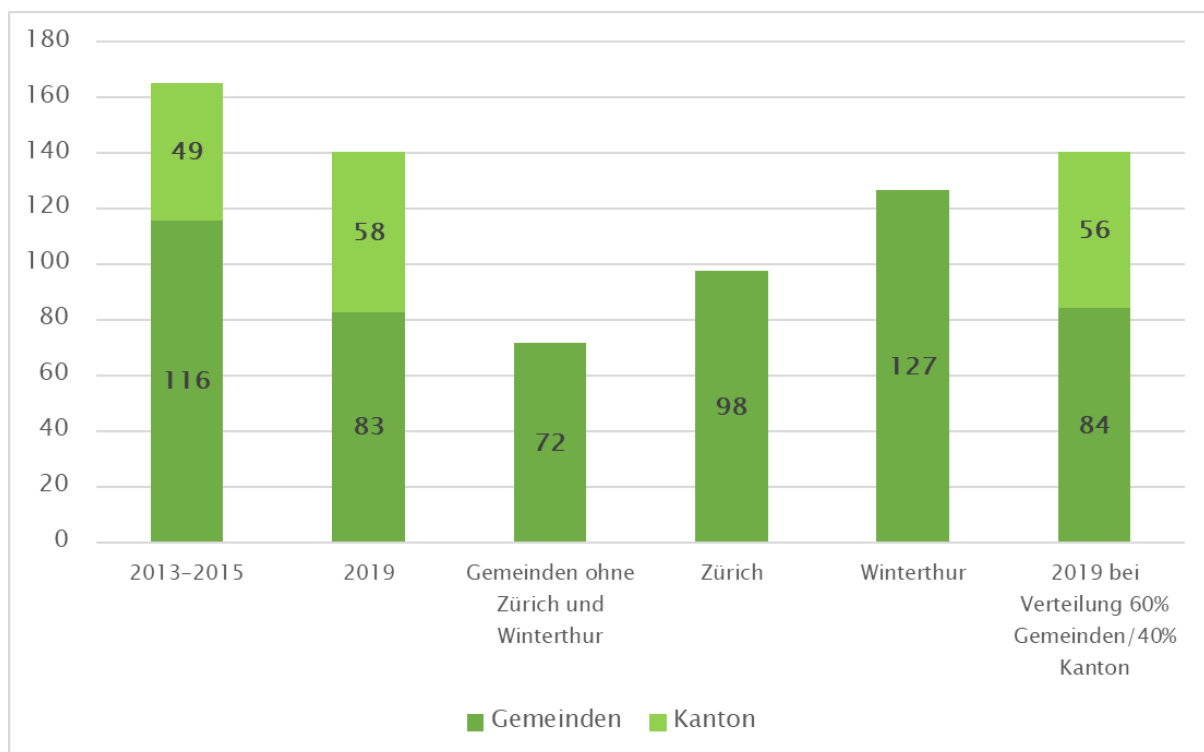
Abbildung 3 zeigt die beiden Schätzungen im Vergleich und weist auch die jeweiligen Kosten pro Kopf der Bevölkerung aus.

Abbildung 3: Die beiden Kostenschätzungen im Vergleich

Schätzung		Kanton	Gemeinden	Total
2013–2015 ¹⁾	Total in Mio. CHF	71.2	167.1	238.3
	Anteile	29.9%	70.1%	100.0%
	CHF pro Kopf	49	116	165
2019	Total in Mio. CHF	88.5	127.1	215.6
	Anteile	41.0%	59.0%	100.0%
	CHF pro Kopf	58	83	140

¹⁾ Zur besseren Vergleichbarkeit mit Anteil für Beherbergung bei Schulheimen 60%, laut Berechnung von Angela Wyder.

Abbildung 4 zeigt schliesslich die Belastung von Gemeinden und Kanton pro Kopf der Bevölkerung gemäss den beiden Schätzungen und gemäss der vorgesehenen Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

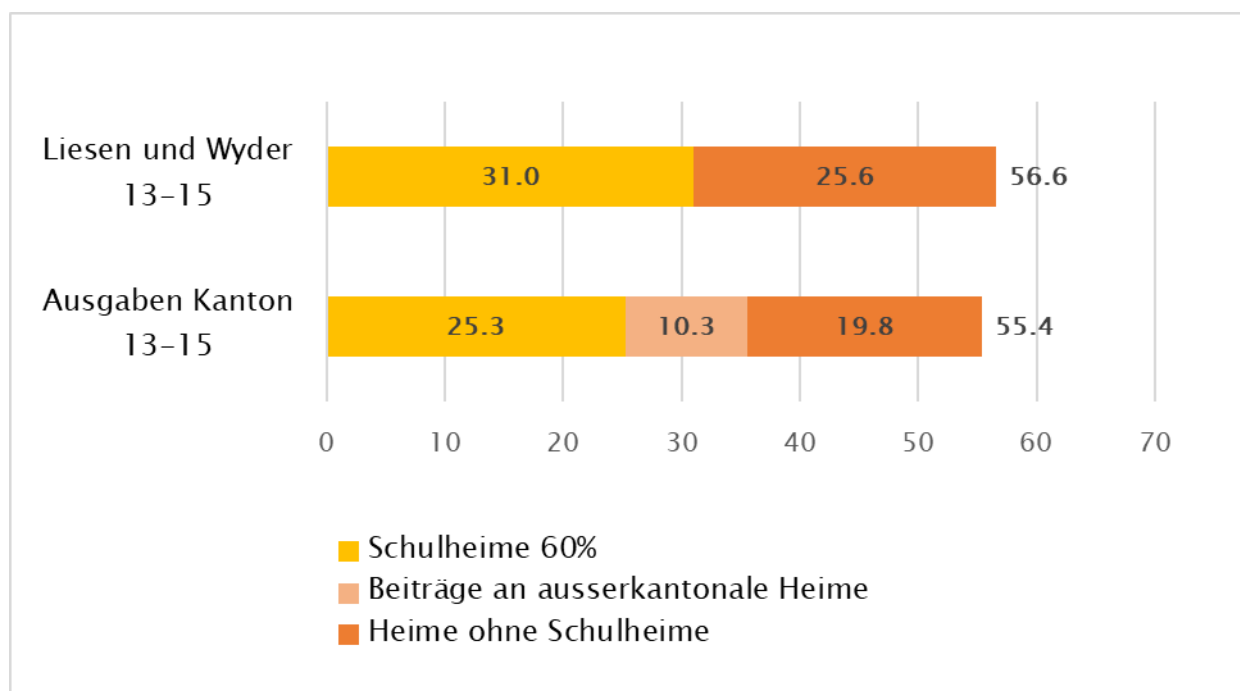
Abbildung 4: Kosten pro Kopf der Bevölkerung in Franken

4 Kostenentwicklung Kantonsanteil Heimpflege

Liesen und Wyder schätzten für die Jahre 2013–2015 den Aufwand des Kantons für die Heime leicht höher, als er aus den Unterlagen des Kantons für die gleichen Jahre hervorgeht. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass der Kantonswert mit 55,4 Mio. Franken um rund 1.2 Mio. Franken tiefer liegt, als bei Liesen und Wyder.

Die Beiträge an ausserkantonale Platzierungen werden aufgrund von Berechnungen des AJB mit 70% in den Ausgaben des Kantons 13–15 berücksichtigt. Damit wird der Anteil des Schulbereichs bei den Beiträgen an ausserkantonale Heime (IVSE-Kosten) abgegrenzt (vgl. Anhang, Datengrundlage 6 und 7).

Abbildung 5: Vergleich Heimkosten 2013–2015 in Mio. CHF



Anmerkung: Unterscheidung Schulheim, andere Heime ist bei den Ausgaben Kanton für Beiträge an ausserkantonale Heime nicht möglich; Wir berücksichtigen 70% der dafür ausgewiesenen Kosten. Mit dieser Reduktion wird gemäss Berechnungen des AJB der Anteil der Sonderschulung in ausserkantonalen Heimen und in ausserkantonalen Tagessonderschulen abgezogen.

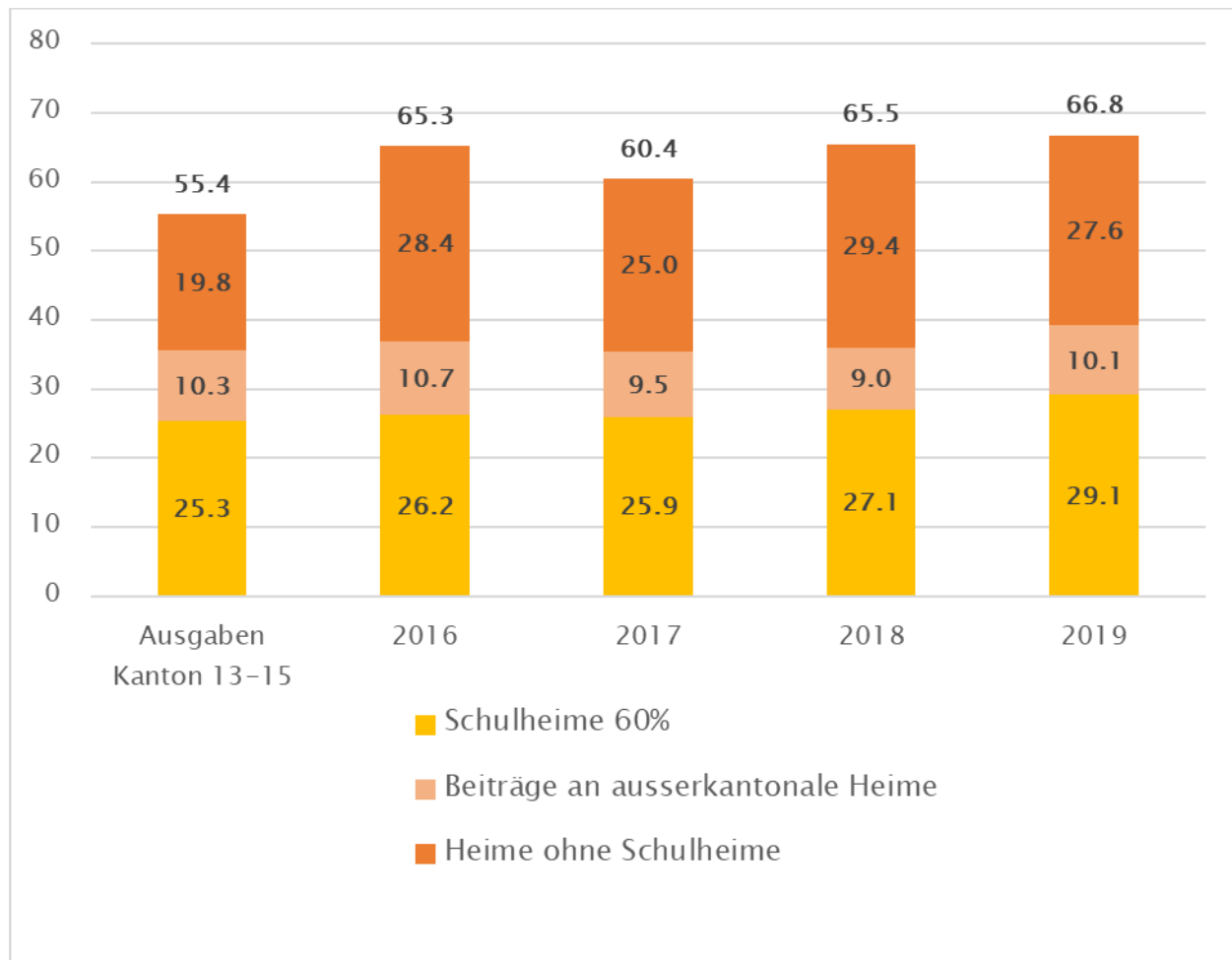
Im Jahr 2019 wendet der Kanton für die Heimpflege 11.4 Mio. Franken mehr auf als im Durchschnitt der Jahre 2013–2015 (vgl. Abbildung 6). Verglichen mit der Kostenschätzung von Liesen und Wyder beträgt die Kostensteigerung 10,2 Mio. Franken.

Da die effektive Zahl an Plätzen in dieser Zeit nur leicht anstieg, haben die Kosten pro Platz zugenommen. Im gleichen Zeitraum blieben die Versorgertaxen für die Gemeinden gleich. Da anzunehmen ist, dass die Fallzahlen auch nur leicht anstiegen, erhöhten sich die Kosten für die Gemeinden im Heimbereich auch nur

leicht. Die Kostensteigerung fiel damit zum weitaus grössten Teil auf Seiten des Kantons an. Das erklärt einen weiteren Teil des in der Schätzung 2019 höheren Anteils des Kantons an den Gesamtkosten.

Abbildung 6 zeigt ausserdem, dass die Entwicklung nicht linear verlief und grössere Schwankungen vorkommen können.

Abbildung 6: Entwicklung Anteil Kanton an der Heimpflege, Kosten in Mio. Franken



Anmerkung: Unterscheidung Schulheim, andere Heime ist bei den Ausgaben Kanton für Beiträge an ausserkantonale Heime nicht möglich; Wir berücksichtigen 70% der dafür ausgewiesenen Kosten. Mit dieser Reduktion wird gemäss Berechnungen des AJB der Anteil der Sonderschulung in ausserkantonalen Heimen und in ausserkantonalen Tagessonderschulen abgezogen.

5 Schlussfolgerungen

Die Analyse zeigt, dass die für die meisten Gemeinden höheren Kosten bei Einführung des KJG auf eine Kombination der in der Ausgangslage genannten Faktoren zurückzuführen sind. Es sind dies unvollständige oder mit Schätzfehlern behaftete Annahmen bei der Herleitung des Kostenteilers zwischen Kanton und Gemeinden, steigende Kosten beim Kanton im Bereich der Kinder- und Jugendheime seit der ursprünglichen Schätzung und eine Umverteilung der Kosten unter den Gemeinden zugunsten der grossen Städte und stark belasteter Gemeinden.

Der Kostenanteil der Gemeinden liegt bei der Schätzung für das Jahr 2019 mit 59,0% um 11,2 Prozentpunkten tiefer als bei der Schätzung 2013–15 angenommen wurde. Der Kostenanteil des Kantons liegt entsprechend höher. Dies führt dazu, dass die bei der Beratung des Gesetzes erwartete Entlastung der Gemeinden insgesamt nicht stattfindet und stattdessen der Kanton leicht entlastet wird. Folgende Erklärungen dafür konnten in der Analyse gefunden werden.

1. Die Kosten der Gemeinden wurden bei der Schätzung von Liesen und Wyder zu hoch eingeschätzt:
 - Die Kosten für die Familienpflege und die Dienstleistungsangebote in der Familienpflege (DAF) wurden ursprünglich überschätzt. Dies sind Kosten, die mit Ausnahme der Rückerstattungen bei den Gemeinden anfallen.
 - Die Rückerstattungen des Kantons im Rahmen des SHG §44 und §45 wurden bei Liesen und Wyder auf 14,6 Mio. Franken geschätzt. In der Schätzung 2019 machen sie insgesamt 16,0 Mio. Franken aus.
 - Die Rückerstattungen im Rahmen der Ergänzungsleistungen (8,9 Mio. Franken für die Schätzung 2019, gerechnet mit 50% Rückerstattung) wurden nicht berücksichtigt.
 - Weitere Einnahmen der Gemeinden wie Elternbeiträge, Lehrlingslöhne, Stipendien etc. wurden nicht berücksichtigt.

2. Auf der Seite des Kantons führen zwei Faktoren zu einem höheren Anteil an den Kosten:
 - Einerseits wurden die vom Kanton geleisteten Rückerstattungen an die Gemeinden bei Liesen und Wyder mit 14,6 Mio. Franken nur teilweise berücksichtigt. Bei der Schätzung 2019 sind es 21,7 Mio. Franken: 16,0 Mio. im Rahmen des Sozialhilfegesetzes und 5,7 Mio. Franken Ergänzungsleistungen (gerechnet mit 50% Rückerstattungen an die Gemeinden und einem Beitrag des Bundes von 3,2 Mio. Franken).

- Andererseits weist im Bereich der Kinder- und Jugendheime die Schätzung 2019 10,2 Mio. höhere Kosten aus als Liesen und Wyder 2013–2015. Betrachtet man die vom Kanton ausgewiesenen Kosten für den Heimbereich so hat im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2013–2015 sogar eine Kostensteigerung von 11,4 Mio. Franken stattgefunden. In diesem Zeitraum blieben die Versorgungstaxen für die Gemeinden unverändert.
3. Es findet eine Umverteilung der Kosten unter den Gemeinden zugunsten der beiden grossen Städte und einiger stark belasteter Gemeinden statt.

Anhang

Anhang 1: Datengrundlage

1. Christian Liesen & Angela Wyder: Auswirkungen des KJG– Gesamtkostenmodells, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich, Forschung & Entwicklung, Zürich 2015
2. Christian Liesen & Angela Wyder: Kostenschlüssel–Kalkulation mit Angaben zu den Jahren 2013–2015, PowerPoint–Präsentation, Zürich 2016
3. Christian Liesen & Angela Wyder, 20. Dezember 2017, ZHAW Institut für Sozialmanagement im Auftrag vom Amt für Jugend und Berufsberatung: Daten– und Auswertungskommentar zum Kostenschlüssel ergänzende Hilfen zur Erziehung: Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden nach dem neuen Kinder– und Jugendheimgesetz (KJG)
4. Christian Liesen & Angela Wyder, Aktualisierung ausgewählter Auswertungen mit den Daten von 2019 nach Angebotskategorien im Auftrag des AJB, PowerPoint–Präsentation, Zürich 15. Februar 2021
5. Verena Gerber, Sofrag: Evaluation der vom neuen Kindes– und Jugendheimgesetzes betroffenen Kosten und Erträge in einer Anzahl ausgewählter Gemeinden im Kanton Zürich in den Jahren 2018 und 2019, Linthal 2021, verwendete Zahlen:

	Bevölkerung	Kantons- beitrag EL	Kostenersatz § 44 SHG	Staatsbeitrag § 45 SHG	Netto- ausgaben
Ergebnis Stichprobe (nur Gemeinden mit vollständigen Angaben)	261'800	1'359'782	1'518'050	472'449	18'747'539
hochgerechnet auf ganzer Kanton ohne Zürich und Winterthur	1'004'483	5'217'258	5'824'504	1'812'710	71'931'185

6. Staats– und Bundesbeiträge Heime, 2013–2021, Zusammenstellung AJB, 28. Januar 2022, hier die verwendeten Zahlen:

Heimbeiträge netto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Beiträge ausserkantonale Heime	15'545'383	13'868'051	14'615'041	15'340'404	13'596'838	12'843'575	14'358'360
Abzug ausserkantonale Schulheime 30%	-4'663'615	-4'160'415	-4'384'512	-4'602'121	-4'079'051	-3'853'072	-4'307'508
Beiträge ausserkantonale Heime mit Abzug Schule	10'881'768	9'707'636	10'230'529	10'738'283	9'517'786	8'990'502	10'050'852
Beiträge kommunale Heime	-114'099	383'983	326'177	243'580	417'246	627'301	813'230
Beiträge private ZH-Heime	13'991'461	16'361'017	19'868'045	25'509'410	22'044'242	26'249'571	24'368'656
Abschr/kalk Zins IB	3'121'744	2'872'810	2'652'658	2'601'659	2'541'087	2'572'100	2'413'911
Total Heimpflege netto mit Abzug für Sonderschulung	27'880'873	29'325'446	33'077'409	39'092'932	34'520'361	38'439'474	37'646'649

7. Entwicklung private Sonderschulen und Schulheime 2008–2020,
Zusammenstellung VSA, 26. Januar 2022

Beitrag Kanton Zürich	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schulheime	42'481'694	40'555'361	43'320'059	43'630'040	43'195'862	45'097'727	48'532'750
Anteil Beherbergung 60%	25'489'016	24'333'217	25'992'035	26'178'024	25'917'517	27'058'636	29'119'650

8. Angaben der Stadt Winterthur

Angaben Stadt Winterthur	2019
Nettokosten total	14'308'305
Anteil ZL Kanton	705'643
Anteil §44	937'319
Anteil §45	322'534

9. Soziale Dienste der Stadt Zürich: KJG–Umsetzung per 1.1.22, Kostenfolgen
Stadt Zürich (Datengrundlage 2018/2019), PowerPoint–Präsentation
16.12.2020

Heutige Bruttokosten

Wer	Was	Bruttokosten (in CHF Mio.)
SOD	Erzieherische finanzielle Hilfen gemäss SHG	40.2
	a) Platzierungen (Heime, Pflegefamilien)	33.8
	b) ambulante Massnahmen (SPF, sozpäd. Tagesstruktur)	6.4
AOZ	Platzierungen und ambulante Massnahmen	2.7
	a) finanziert als Sozialhilfe gem. SHG	1.1
	b) finanziert als Asylfürsorge	1.6
Schulamt	Sonderschulheime: rund 60% der Gesamtkosten entfallen auf die Beherbergung (und somit künftig unters KJG).	11.4
AZL	Ergänzungsleistungen an Kinder/Jugendliche in Heimen	6.0
	a) an Sozialhilfebezüger/innen SOD	4.8
	b) an Klient/innen AOZ	0.2
	c) an Selbstzahler/innen	1.0
Total	Heutige Bruttokosten I	60.3
	Abzüglich Verpflegungsbeiträge (bleiben Sozialhilfe)	- 4.3
Total	Heutige Bruttokosten II	56.0

Wegfallende heutige Erträge

Wer	Was	Erträge (in CHF Mio.)	
SOD	Erzieherische finanzielle Hilfen gemäss SHG		-9.6
	a. Ergänzungsleistungen	-4.8	
	b. Kostenersatz § 44 SHG (11.3% Bezüger / 9.8% Bruttokosten)	-3.5	
	c. Staatsbeitrag §45 SHG (4% der Nettokosten)	-1.3	
AOZ	Erzieherische finanzielle Hilfen SHG und Asylfürsorge		-2.5
	a. Ergänzungsleistungen	-0.2	
	b. Kostenersatz und Staatsbeitrag	-2.3	
Schulamt	Kein Kostenersatz, kein Staatsbeitrag		0.0
AZL	Kantonsbeitrag an Ergänzungsleistungen (aktuell 50%)		-3.0
Total	Wegfallende Erträge		-15.1

Nettokosten heute (neu Finanzierung über KJG)

Wer	Was	Nettokosten (in CHF Mio.)
SOD	Erzieherische finanzielle Hilfen gemäss SHG	26.5
AOZ	Platzierungen und ambulante Massnahmen SHG und Asyl	0.0
Schulamt	Sonderschulheime	11.4
AZL	Ergänzungsleistungen	3.0
Total	Nettokosten heute	40.9

Anhang 2: Details zur Schätzung 2019 in CHF

	Anteil Kanton und Bund	davon Anteil Bund ⁶⁾	Kanton	Total Gemeinden	Total
Heime ohne Schulheime	27'595'797		27'595'797		
Beiträge an ausserkantonale Heime ¹⁾	10'050'852		10'050'852		
Schulheime ²⁾	29'119'650		29'119'650		
Sozialpäd. Familienbegl.			0		
Familienpflege inkl. DAF			0		
ZL an Stadt Zürich ³⁾	3'000'000	1'086'000	1'914'000		
ZL an Winterthur ³⁾	705'643	255'443	450'200		
ZL an übrige Gemeinden ³⁾	5'217'258	1'888'647	3'328'611		
Kostenersatz § 44 SHG an Stadt Zürich ⁴⁾	5'800'000		5'800'000		
Kostenersatz § 44 SHG an Winterthur ⁴⁾	937'319		937'319		
Kostenersatz § 44 SHG an übrige Gemeinden ⁴⁾	5'824'504		5'824'504		
Staatsbeitrag § 45 SHG an Stadt Zürich ⁵⁾	1'300'000		1'300'000		
Staatsbeitrag § 45 SHG an Winterthur ⁵⁾	322'534		322'534		
Staatsbeitrag § 45 SHG an übrige Gemeinden ⁵⁾	1'812'710		1'812'710		
Total	91'686'267	3'230'090	88'456'177	127'147'237	215'603'413
Anteil in %			41.0%	59.0%	100.0%
Pro Kopf der Bevölkerung			58	83	140

	Stadt Zürich	Stadt Winterthur	übrige Gemeinden	Total Gemeinden
Total	40'900'000	14'308'305	71'938'932	127'147'237
Pro Kopf der Bevölkerung	98	127	72	83

¹⁾ Das sind 70% der Beiträge an ausserkantonale Heime, die teilweise auch Schulheime und Tages-sonderschulen sind. Mit dieser Reduktion wird gemäss Berechnungen des AJB der Anteil der Sonderschulung in ausserkantonalen Heimen und in Tagessonderschulen abgezogen.

²⁾ gerechnet mit Anteil Beherbergung bei Schulheimen = 60%

³⁾ Gerechnet wurde mit einem Anteil der Rückerstattungen an die Gemeinden von 50%. Im Jahr 2019 betrug dieser Anteil tatsächlich nur 44%. Ab dem Jahr 2020 waren es 50 % und ab dem 1.1.22 sind es 70 %.

⁴⁾ Für Ausländer mit weniger als 10 Jahren Aufenthalt werden den Gemeinden die Kosten zurückerstattet. Bei der Stadt Zürich inkl. Staatsbeitrag §45 an AOZ.

⁵⁾ Das sind 4% der Sozialhilfekosten der Gemeinden.

⁶⁾ Laut Auskunft von Brigitte Köppel, Sozialamt des Kantons Zürich, betrug der Bundesbeitrag für EL-Leistungen (ohne Krankheitskosten) bei Heimfällen zur IV im Jahr 2019 18.1%. Wir berechnen den Bundesbeitrag mit diesem Faktor, obwohl auch Fälle im Privathaushalt

betroffen sind. Eine genaue Abgrenzung ist nicht möglich.