



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 12. August 2020
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer: 2020.DIJ.6802
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (Kinderförder- und Schutzgesetz, KFSG)

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	2
2.1	Unübersichtliche Rechtslage	2
2.2	Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern	3
3.	Grundzüge der Neuregelung	4
3.1	Einheitliche Steuerung und Finanzierung	4
3.2	Koordination mit anderen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe	5
3.3	Kinder und Jugendliche mit Behinderungen	7
3.4	Aufsicht, Bewilligungs- und Meldepflicht.....	7
3.5	Koordination der Aufsicht mit dem Finanz- und Leistungscontrolling.....	8
4.	Erlassform	8
5.	Rechtsvergleich	9
6.	Umsetzung und geplante Evaluation des Vollzugs	9
7.	Erläuterungen zu den Artikeln	9
7.1	Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (Kinderförder- und Schutzgesetz, KFSG).....	9
7.2	Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB)	30
7.3	Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)	30
7.4	Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ)	30
8.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	31
9.	Finanzielle Auswirkungen	31
10.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	32
11.	Auswirkungen auf die Gemeinden	33
12.	Auswirkungen auf die Burgergemeinden	33
13.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	34
14.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	34
15.	Anträge	36
16.	Nachtrag	36

1. Zusammenfassung

Die Gesetzesvorlage bezweckt die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an Förder- und Schutzleistungen für Kinder. Durch ein einheitliches Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssystem wird gewährleistet, dass die mit öffentlichen Mitteln finanzierten ambulanten und stationären Leistungen dem tatsächlichen Förder- und Schutzbedarf der Betroffenen entsprechen. Die Mängel des bisherigen Unterstützungssystems, namentlich die fehlende Transparenz und Vergleichbarkeit der Kosten und Leistungen, unterschiedliche Aufsichtspraxen und die rechtsungleiche Kostenbeteiligung der Betroffenen, sollen beseitigt werden.

Aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch der Kinder auf Schutz und Förderung ihrer Entwicklung ergibt sich die Verpflichtung von Kanton und Gemeinden, für ein quantitativ ausreichendes und qualitativ gutes Leistungsangebot zu sorgen. Der Kanton übernimmt die Gesamtverantwortung für die Planung des Inhalts und der Kosten der Förder- und Schutzleistungen. Auf der Basis einer datenbasierten Angebotsplanung legt der Regierungsrat das grundlegende Leistungsangebot durch Verordnung fest. Gestützt darauf wird mit den Leistungserbringenden vertraglich vereinbart, welche konkreten stationären und ambulanten Leistungen zur Verfügung gestellt werden. In Leistungsverträgen werden Art, Umfang und Qualität der Leistung, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung sowie das Leistungs- und Finanzcontrolling festgelegt. Dadurch werden kostentreibende Versorgungslücken oder Überkapazitäten vermieden.

Die konkrete Leistungsvermittlung an Kinder mit einem ausgewiesenen Förder- und Schutzbedarf erfolgt im Einvernehmen mit den Sorgeberechtigten durch die kommunalen Dienste oder – im Zusammenhang mit einem Schulentscheid – auch durch die zuständige Stelle der Bildungs- und Kulturdirektion (BKD). Eine Leistungszuweisung durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) oder durch das zuständige Gericht erfolgt nur dann, wenn Kindesschutzmassnahmen zivilrechtlich angezeigt sind und das Kindeswohl nicht auf einvernehmlichem Wege sichergestellt werden kann.

Die Finanzierung der Leistungen erfolgt subjektbezogen. Die in den Leistungsverträgen zwischen der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) und den Leistungserbringenden vereinbarte Leistungsabgeltung wird nach der Vermittlung einer konkreten Leistung durch den kommunalen Dienst oder durch die zuständige Stelle der BKD von der DIJ vorfinanziert. Anschliessend wird geprüft, ob und in welcher Höhe sich die Unterhaltspflichtigen an den Kosten beteiligen können. Die nichteinbringlichen Kostenanteile werden im einvernehmlichen Bereich dem kantonalen Lastenausgleich angerechnet. Der Kanton übernimmt wie bis anhin die Kosten der zivilrechtlich durch KESB oder Gerichte angeordneten Massnahmen. Die einfache, auf den tatsächlich erbrachten Leistungen beruhende Entschädigung der Einrichtungen führt zu einer transparenten Abgeltung ohne objektbezogene Subventionen und erleichtert die Kostenkontrolle durch den Kanton. Gleichzeitig beseitigt die einheitliche Regelung der Kostenbeteiligung die bisherige Ungleichbehandlung der unterhaltspflichtigen Personen.

2. Ausgangslage

2.1 Unübersichtliche Rechtslage

Die Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der sozialpädagogischen Landschaft im Kanton Bern, namentlich des stationären Bereichs, wurde mehrfach von der Wissenschaft und Politik kritisiert¹. Die rechtlichen

¹ Vgl. Fachbericht „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“, Kapitel I, 4.2 unter www.be.ch/oehe.

Bestimmungen im Kanton sind in diversen Rechtserlassen verankert, welche gleiche oder ähnliche Sachverhalte im Zusammenhang mit der Leistungserbringung für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf unterschiedlich und teilweise widersprüchlich regeln.

Aufgrund der Verteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf mehrere kantonale Direktionen und Ämter fehlt bisher eine gesamtkantonale strategische Ausrichtung mit einer übergreifenden Planung der Leistungsangebote für Kinder mit einem Förder- und Schutzbedarf. Uneinheitliche Finanzierungsmechanismen führen überdies zu Intransparenz bezüglich den Kosten sowie zu Rechtsungleichheiten und Fehlanreizen bei der Leistungszuweisung. Die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Finanzierungssysteme haben schliesslich unterschiedliche Bewilligungs- und Aufsichtspraxen zur Folge, was zu einer rechtsungleichen Behandlung der Leistungserbringenden führt und insbesondere für jene Einrichtungen nicht zumutbar ist, die gleichzeitig unter der Aufsicht verschiedener Direktionen und Ämter stehen.

Die unterschiedlichen Regelungen und Zuständigkeiten führen auch bei den Eltern bzw. Unterhaltspflichtigen zu einer Ungleichbehandlung. Müssen Kinder ausserfamiliär untergebracht werden, beteiligen sich die Eltern je nach zuweisender Stelle und je nach innerkantonaler Zuständigkeit für die leistungserbringenden Einrichtungen unterschiedlich an den Kosten: Für vergleichbare Leistung müssen sie für die Unterbringung in subventionierten Einrichtungen CHF 900.– (Versorgerbeitrag oder Elterntarif von CHF 30.– pro Tag) pro Monat bezahlen; für Unterbringungen in privaten Einrichtung fallen Kosten von bis zu CHF 10'000.– pro Monat an. Einige private Einrichtungen führen eigene Schulen, deren Kosten nicht separat ausgewiesen, sondern in den Tarif eingerechnet werden. Sofern sich die Eltern an diesen Kosten beteiligen müssen, kann dadurch der Rechtsanspruch auf unentgeltliche Schulbildung verletzt werden. Das Fehlen eines einheitlichen Finanzierungssystems wirkt sich auch auf die Familienpflege aus, welcher im Bereich der Fremdunterbringung grosse Bedeutung zukommt. Die Abgeltung und Unterstützung der Pflegefamilien hängt massgeblich davon ab, ob die Pflegefamilie einem Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF) angeschlossen ist. Erfolgt die Abgeltung der Pflegeeltern über einen DAF, wird überdies nicht immer transparent ausgewiesen, welcher Anteil der ausgerichteten Entschädigung für die Leistungen der Pflegefamilie aufgewendet wird.

2.2 Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern

Vor diesem Hintergrund lancierte der Regierungsrat in Umsetzung der Motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau FDP „Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe“) am 12. März 2014 (RRB 338-2014) unter der Federführung der DIJ das kantonale Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ (OeHE).

Ziel des Projekts war die Entwicklung und Ausgestaltung eines einheitlichen, aufeinander abgestimmten Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssystems von ambulanten und stationären Leistungen, die sich an Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf und indirekt auch an deren Eltern richten. Das neue System soll den Bedarf nach solchen Leistungen sowie deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit optimal miteinander verknüpfen und die Kosten transparent ausweisen, damit der Einsatz von öffentlichen Mittel legitimiert werden kann.

Im Rahmen des Projekts wurde in einem ersten Schritt eine umfassende Ist-Analyse² zu Struktur, Finanzierung und Aufsicht im Bereich der verschiedenen Förder- und Schutzleistungen vorgenommen. Gestützt auf die dabei erkannten Defizite des heutigen Systems wurden in einem zweiten Schritt Handlungsempfehlungen und Grundprinzipien definiert, an welchen sich die konkrete Ausgestaltung des

² Vgl. Projekt OeHE Teilbericht 1: Ist-Analyse von Finanzierungssystemen der stationären Hilfen und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015. Teilbericht 2: Ambulante erzieherische Hilfen im Kanton Bern - Angebot, Zugänge und Finanzierung, März 2015. Teilbericht 3: Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem, Februar 2015 unter www.be.ch/oehe.

neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtssystems orientiert. Die Ergebnisse des Projekts sind im Fachbericht „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“³ aufgeführt, welcher nach der Konsultation⁴ bei den Fachverbänden und den involvierten Direktionen am 30. März 2017 verabschiedet wurde. Der Regierungsrat wurde zuvor am 29. März 2017 über den Stand der Arbeiten informiert.

Im Laufe der Ausarbeitung des Fachberichts wurde deutlich, dass die finanziellen Auswirkungen in einzelnen Bereichen detaillierter untersucht werden müssen. In der Folge vereinbarten die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion (GSI) und die DIJ am 20. Dezember 2016 ein Arbeitsprogramm für das Jahr 2017, um vertiefte Kostenschätzungen anzustellen und noch offene Fragen zu klären⁵. Im Bereich der Unterbringung in Einrichtungen der besonderen Volksschule erfolgte eine enge Koordination und Abstimmung mit dem Projekt Strategie Sonderschulung der BKD. Es wurde eine Analyse der heutigen Praxis zur Unterbringung von Kindern vorgenommen⁶ und gestützt darauf neue Prozesse zur Klärung von Rollen und Aufgaben der verschiedenen involvierten Akteurinnen und Akteure definiert und beschrieben.

Am 4. Juli 2018 hat der Regierungsrat dem neuen Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell zugestimmt (RRB 786/2018) und die Zuständigkeit des Aufgabenbereichs „Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs“ der DIJ zugewiesen (RRB 769/2018).

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Einheitliche Steuerung und Finanzierung

Das Gesetz gewährleistet einerseits einen individuellen Anspruch auf staatliche Unterstützung und verpflichtet den Kanton andererseits, für ein ausreichendes Angebot an Förder- und Schutzleistungen zu sorgen. Anspruch und staatliche Leistungsverpflichtung stehen unter dem Vorbehalt, dass ein individueller Förder- und Schutzbedarf festgestellt ist und die fachlich indizierten Leistungen nicht von den Familien selbst erbracht werden können. Zur Gewährleistung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der erforderlichen Leistungen bedarf es einer neuen rechtlichen Grundlage, die eine einheitliche Finanzierung, Steuerung und Aufsicht erlaubt.

Die einheitliche Steuerung und Finanzierung umfasst künftig sowohl stationäre als auch ambulante Unterstützungsangebote. Auf der Grundlage einer breit abgestützten Angebotsplanung legt der Regierungsrat zunächst fest, welche grundlegenden Förder- und Schutzangebote vom Kanton und den Gemeinden mitfinanziert werden. Die individuellen Leistungen werden dann nicht vom Kanton selbst, sondern von Einrichtungen bzw. Leistungserbringenden bereitgehalten, die vom Kanton mittels Leistungsvertrag beauftragt wurden. Gegenstand der Verträge bilden vorab Art, Umfang und Qualität der Leistung, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung sowie das Leistungs- und Finanzcontrolling.

Der Zugang zu den Leistungen erfolgt grundsätzlich wie bisher. Die kommunalen Dienste stellen einen individuellen Förder- und Schutzbedarf fest und sind für die Wahl der geeigneten Leistung verantwortlich, die sie im Einvernehmen mit den Sorgeberechtigten vermitteln. Geht es um die Vermittlung einer Förder- und Schutzleistung in einer Einrichtung mit besonderer Volksschule, kann diese auch von der zuständigen Stelle der BKD im Einvernehmen mit den Eltern zugewiesen werden. Diese stellt einen allfälligen

³ Vgl. Fachbericht und Projektband unter www.be.ch/oehe.

⁴ Vgl. Konsultationsergebnisse unter www.be.ch/oehe.

⁵ Vgl. Kapitel 5 der Schlussberichterstattung zum Projekt „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung“ zu Händen des Regierungsrates (RRB 786/2018 vom 4. Juli 2018).

⁶ Vgl. Bericht „Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Sonderschulheimen und Schulheimen: Ist-Analyse der heutigen Praxis“ vom 18. September 2017.

behinderungsbedingten Förderbedarf im Rahmen der Sonderpädagogik gestützt auf ein von der Erziehungsberatung durchgeführtes standardisiertes Abklärungsverfahren fest. Lassen sich die zur Sicherstellung des Kindeswohls notwendigen Leistungen nicht einvernehmlich regeln, prüft die örtlich zuständige KESB, ob eine Leistung hoheitlich anzuordnen ist.

Von den kommunalen und kantonalen Behörden werden grundsätzlich nur Leistungen vermittelt oder angeordnet, die gestützt auf einen vorgängig (zwischen den Leistungserbringenden und der zuständigen Stelle der DIJ) abgeschlossenen Leistungsvertrag erfolgen. Dadurch können Qualität und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen sichergestellt werden. Nur wenn die zur Gewährleistung des Kindeswohls notwendige Leistung von keiner Einrichtung mit Leistungsvertrag angeboten wird, dürfen ausnahmsweise Leistungserbringende ohne entsprechenden Vertrag⁷ berücksichtigt werden. Die Einholung des Einverständnisses der DIJ bzw. eine Meldepflicht sorgen dafür, dass solche Angebotslücken in der neuen Angebotsplanung berücksichtigt und mittels Abschluss eines entsprechenden Leistungsvertrages geschlossen werden können.

Die Kosten des Leistungsbezugs werden gestützt auf einheitliche Kriterien bereits im Leistungsvertrag mittels Pauschale oder Stundenansatz festgelegt. Soweit für spezifische Leistungen – wie beispielsweise bei der Familienpflege – keine Leistungsverträge abgeschlossen werden, legt der Regierungsrat zur Gewährleistung der Kostentransparenz fixe Tarife fest. Diese Kostensteuerung sorgt künftig für einen transparenten Einsatz der öffentlichen Mittel und eine rechtsgleiche Entschädigung der erbrachten Förder- und Schutzleistungen.

Die konkrete Entschädigung der Leistungserbringenden erfolgt erst, wenn im Einzelfall Leistungen bezogen werden. Die zuständige Stelle der DIJ erteilt den Leistungserbringenden auf Antrag der kommunalen Dienste bzw. der zuständigen Stelle der BKD Kostengutsprache und finanziert die erbrachten Leistungen⁸. Sie bzw. der im Einzelfall zuständige kommunale Dienst prüft anschliessend, ob sich die Kinder bzw. die unterhaltspflichtigen Personen an den Kosten beteiligen können. Die Festlegung der Höhe der Kostenbeteiligung erfolgt künftig – unabhängig des Zugangsweges – nach einheitlichen Kriterien. Ausschlaggebend ist grundsätzlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beitragspflichtigen, wobei die genaue Berechnung durch Verordnung geregelt wird. Um Härtefälle zu vermeiden, können in dieser auch Ausnahmen von der Beitragspflicht definiert werden.

Die Leistungserbringenden erhalten künftig folglich keine Betriebsbeiträge mehr, da sie für die konkret erbrachten Leistungen eine in der Regel kostendeckende Entschädigung im Einzelfall erhalten. Eigentliche Staatsbeiträge können nur noch in Ausnahmefällen (Art. 21) oder in Form von so genannten Projektbeiträgen beantragt werden. Projektbeiträge bezwecken die Qualitätsentwicklung und sind insbesondere dort angezeigt, wo im Rahmen der Angebotsplanung eine Angebotslücke geortet wurde.

3.2 Koordination mit anderen Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe

Die Kinder- und Jugendhilfe, namentlich im Bereich der Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf, ist eine Querschnittsaufgabe mit mannigfachen Bezügen zu anderen Aufgabengebieten. Insbesondere zu den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sozialhilfe und Asylwesen bestehen Schnittstellen, die regelmässig aktiv gepflegt werden müssen.

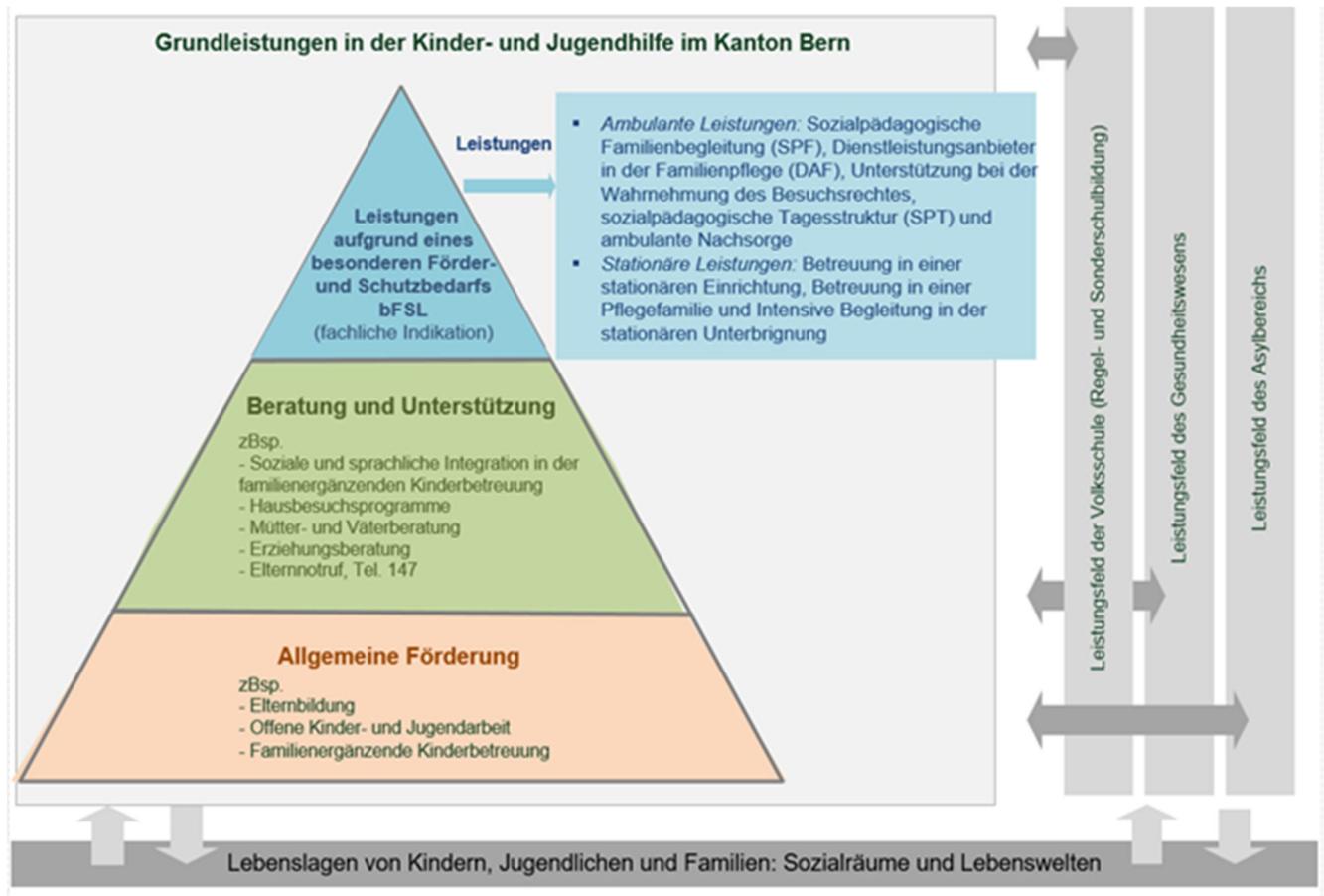
Eine bedeutende Schnittstelle besteht zur Sonderschulbildung, insbesondere betreffend die stationären Einrichtungen mit eigener Schule. Künftig sollen diese Einrichtungen zwei Leistungsverträge abschliessen, einen für den Teil „Bildung“ mit der BKD und einen für den Teil „Betreuung“ mit der DIJ. Aus diesem

⁷ Im Schulbereich weist die zuständige Stelle der BKD nur an Schulen mit Leistungsvertrag zu.

⁸ Soweit eine Leistung als Kinderschutzmassnahme behördlich oder gerichtlich angeordnet wird, erfolgt die Kostengutsprache und Vorfinanzierung durch die KESB.

Grund müssen die Revision des Volksschulgesetzes (REVOS 2020) und die Gesetzgebung für die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- oder Schutzbedarf inhaltlich und zeitlich eng miteinander koordiniert werden. Auch künftig wird diese Schnittstelle eine enge Zusammenarbeit der beiden Direktionen erfordern, damit sich die Leistungserbringenden auf eine gute Abstimmung und Kohärenz der Aufgabenerfüllung verlassen können.

Weitere bedeutende Schnittstellen gibt es zu den Kinder- und Jugendhilfeleistungen der Beratung und Unterstützung und allgemeinen Förderung gemäss der unten aufgeführten Grafik. Diese Leistungen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzes, sondern werden in anderen kantonalen Erlassen wie insbesondere dem Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, BSG 860.1) bzw. dem neuen Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG) geregelt. Während die im KFSG geregelten Leistungen einen durch eine spezifische Indikationsstelle festgestellten Förder- und Schutzbedarf voraussetzen (Art. 25 ff.) und der Wiederherstellung bzw. Gewährleistung des Kindeswohls dienen, wirken die im SLG vorgesehenen Massnahmen der frühen Förderung im präventiven Bereich. Die Abgrenzung zwischen Prävention und Schutz stützt sich auf das Verhältnis von Belastungen und Ressourcen. Bei der frühen Förderung wird zwischen allgemeiner und besonderer früher Förderung unterschieden. Angebote der allgemeinen frühen Förderung stehen grundsätzlich allen Familien mit Kindern im Alter von 0-4 Jahren offen (z.B. Mütter- und Väterberatung, familienergänzende Kinderbetreuung). Besondere frühe Förderung ist auf Familiensysteme mit spezifischen Herausforderungen für die Förderung der kindlichen Entwicklung zugeschnitten (z.B. vorschulische Sprachförderung in Kindertagesstätten, Hausbesuchsprogramme).



3.3 Kinder und Jugendliche mit Behinderungen

Das vorliegende Gesetz knüpft nicht an spezifische Schwächezustände an und unterscheidet deshalb nicht zwischen Kindern und Jugendlichen mit oder ohne Behinderungen. Liegt bei einem Kind oder Jugendlichen mit einer Behinderung ein Förder- oder Schutzbedarf vor, ist der Zugang gestützt auf eine fachliche Indikation zur entsprechenden Leistung zu gewährleisten, so wie das auch bei Kindern und Jugendlichen ohne Behinderung der Fall ist.

Die besonderen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen sowie das Recht der Menschen mit Behinderung auf Teilhabe an und Einbezug in der Gesellschaft anerkennen sowohl die UN-Kinderrechtskonvention⁹ (Art. 23) als auch die Behindertenkonvention (in der Schweiz in Kraft seit 2014). Im Kanton Bern sind die Leistungen für Kinder und Jugendliche mit behinderungsbedingtem oder besonderem Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf (vgl. Art. 68 Abs. 1 SHG) Teil einer vielfältigen Versorgungsstruktur, die durch ein dichtes Netz von privaten und öffentlichen, subventionierten und nicht subventionierten Organisationen und Institutionen gestützt auf unterschiedliche gesetzliche Grundlagen erbracht werden. Sie beinhalten neben der stationären Vollzeit- und Teilzeitunterbringung namentlich Angebote der Förderung in besonderen Volksschulen, medizinisch- und pädagogisch-therapeutische Massnahmen, Schultransport, Beratungs- und Entlastungsangebote. In der oben abgebildeten Grafik wird zwischen «Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs», «Beratung und Unterstützung» sowie «allgemeiner Förderung» unterschieden¹⁰. Im Bericht «Analyse der Strukturen und Angebote für Kinder mit Behinderungen im Kanton Bern» vom 30. Juli 2019 des Kantonalen Jugendamts werden diese Leistungen vertieft analysiert und zugleich von den Leistungen für Kinder mit besonderem Schutz- und Förderbedarf abgegrenzt.

Im Rahmen der Angebotsplanung (vgl. Art. 7) ist sicherzustellen, dass alle Leistungen für Kinder und Jugendliche mit oder ohne Behinderungen koordiniert aufeinander abgestimmt werden, so dass bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen zur Verfügung stehen, die eine bestmögliche Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ermöglichen. Die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderung werden in der Angebotsplanung besonders berücksichtigt.

3.4 Aufsicht, Bewilligungs- und Meldepflicht

Das Bundesrecht sieht in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)¹¹ für die meisten im vorliegenden Gesetz geregelten Leistungen eine Bewilligungs- oder Meldepflicht vor und regelt die Aufsicht über die Leistungserbringenden. Auf kantonaler Ebene müssen die zuständigen Behörden gesetzlich festgelegt werden. Zudem sind die Kantone berechtigt, zum Schutze des Kindeswohls Bestimmungen vorzusehen, die über die bundesrechtlichen Vorschriften hinausgehen.

Für die Bewilligung bzw. Meldung einer bestimmten Leistungsart soll künftig nicht mehr mehrere, sondern grundsätzlich nur noch eine kommunale oder kantonale Behörde zuständig sein. Dieser soll anschliessend auch die Aufsicht sowie das Leistungs- und Finanzcontrolling obliegen. Das neue Gesetz sieht deshalb vor, dass die stationäre Unterbringung in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a PAVO nur von einer einzigen Stelle bewilligt wird, der auch die Aufsicht sowie die Steuerung der Leistung und Kosten obliegt. Dagegen erscheint es sachgerecht, dass Angebote der Familienpflege (Unterbringung bei Pflegeeltern) grundsätzlich weiterhin dezentral von der örtlich zuständigen KESB zu bewilligen sind, der auch die Aufsicht über die Pflegeverhältnisse obliegt.

⁹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107).

¹⁰ Zu den Informations- und Beratungsstellen gehört beispielsweise auch die Beratungsstelle für Eltern von Kindern mit Autismus Spektrum Störungen (ASS).

¹¹ SR 211.1

Nicht in diesem Gesetz geregelt wird die Bewilligungspflicht für die Betreuung von Kindern unter zwölf Jahren, die regelmässig nur tagsüber zur Betreuung aufgenommen werden (Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO). Es handelt sich hierbei in der Regel nicht um Leistungen, die spezifisch für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf angeboten werden. Die Bewilligung und Aufsicht über die Tagesbetreuung wird im neuen Gesetz über die sozialen Leistungsangebote geregelt. Der Betrieb von Kindertagesstätten untersteht der Aufsicht der zuständigen Stelle der GSI. Für die Aufsicht über die Tagesfamilien ist vorläufig noch die KESB zuständig. Eine Übernahme der Aufgabe durch die GSI ist – voraussichtlich zeitlich versetzt – ebenfalls geplant.

3.5 Koordination der Aufsicht mit dem Finanz- und Leistungscontrolling

Wer Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf erbringt, ist gemäss PAVO in der Regel bewilligungs- oder zumindest meldepflichtig. Das Bundesrecht verlangt zudem, dass entsprechende Angebote vom Kanton beaufsichtigt werden. Um die Leistungserbringenden und die Behörden von unnötigem administrativem Aufwand zu entlasten, soll grundsätzlich die gleiche Amtsstelle für die Bewilligungserteilung und Aufsicht zuständig sein, die auch für den Abschluss der Leistungsverträge und das damit verbundene Finanz- und Leistungscontrolling verantwortlich ist.

Aufgrund der engen Verknüpfung von Aufsicht einerseits und Steuerung andererseits sollen die bisher im Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB)¹² geregelten Zuständigkeiten für die Bewilligungserteilung und Aufsicht neu ebenfalls im vorliegenden Gesetz geregelt werden. Soweit die Zuständigkeit für die Bewilligung und Aufsicht für gewisse Förder- und Schutzleistungen bisher in der kantonalen Pflegekinderverordnung¹³ geregelt waren, erscheint es sachgerecht, diese neu auf Gesetzesstufe zu regeln.

Stellt die zuständige Stelle fest, dass Leistungserbringende im Rahmen von bewilligungs- oder meldepflichtigen Tätigkeiten bundes- oder kantonrechtliche Bestimmungen verletzen, behandelt sie den Sachverhalt als Aufsichtsbehörde und ordnet allenfalls notwendige Massnahmen mittels Verfügung an. Das an den Leistungsvertrag geknüpfte Finanz- und Leistungscontrolling wird in diesen Fällen von der Aufsicht übersteuert.

Einzig im Bereich der sozialpädagogischen Tagesstrukturen (SPT) für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf werden die Aufsicht und das Leistungs- und Finanzcontrolling nicht in jedem Fall von der gleichen Behörde verantwortet. Die SPT-Plätze werden voraussichtlich in Tagesschulen gemäss Volksschulgesetz (VSG)¹⁴, Heimen oder Betreuungsangeboten für Schulkindern angeboten. Es gilt dann die für die jeweilige Institution geltende Aufsichtsregelung. Die DIJ ist in jedem Fall für das Leistungs- und Finanzcontrolling über die SPT-Plätze zuständig.

4. Erlassform

Die vorgesehenen Neuregelungen bedürfen aufgrund ihrer Tragweite der Gesetzesform. Die einheitliche Steuerung und Finanzierung der Leistungsangebote für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf berühren individuelle Rechte der Leistungsbeziehenden und Leistungserbringenden. Namentlich sind die Grundzüge des neuen Steuerungsmodells, der Abschluss von Leistungsverträgen, die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen sowie die Datenbearbeitung zwingend auf Gesetzesstufe zu regeln. Die Zuständigkeit für die Bewilligungserteilung und Aufsicht über Förder- und Schutzleistungen im Sinne dieses Gesetzes waren bis anhin nur teilweise formell-gesetzlich geregelt und sollen nun neu einheitlich auf Gesetzesstufe normiert werden.

¹² BSG 211.1

¹³ BSG 213.223

¹⁴ BSG 432.210

5. Rechtsvergleich

Wie andere Kantone strebt der Kanton Bern eine einheitliche Steuerung und Aufsicht über die bisher stark zersplitterten und unübersichtlichen Leistungsangebote für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf an. Rechtsvergleichend zeigt sich, dass viele Kantone zur Sicherstellung des notwendigen Unterstützungsangebotes und zur Kostenkontrolle eine kantonale Angebotsplanung vorsehen. Diese soll die notwendigen Leistungen für unterstützungsbedürftige Kinder sicherstellen und eine effiziente Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel gewährleisten.

Die konkrete Finanz- und Leistungssteuerung erfolgt in den meisten Kantonen über den Abschluss von Leistungsverträgen. Die Leistungserbringenden werden vom jeweiligen Kanton mit der Übernahme einer öffentlichen Aufgabe (Leistungsangebot für Kinder mit Förder- und Schutzbedarf) beauftragt und zum Empfang öffentlicher Gelder (im Rahmen der Leistungszuweisung) berechtigt.

6. Umsetzung und geplante Evaluation des Vollzugs

Der vorliegende Erlass ist Teil des Projektes zur Umsetzung eines neuen Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtsmodells von besonderen Förder- und Schutzleistungen für unterstützungsbedürftige Kinder. Parallel zum Gesetzgebungsprozess werden in insgesamt zehn Teilprojekten alle notwendigen Vorkehrungen getroffen, damit mit Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelungen auch deren Vollzug sichergestellt ist. Die von der Vorlage massgeblich betroffenen Leistungserbringenden werden über die bevorstehenden Neuerungen informiert. Leistungsverträge werden soweit möglich bereits vor Inkrafttreten der neuen Bestimmungen abgeschlossen.

Bei der Einführung neuer Steuerungs- und Finanzierungssysteme erscheint eine Evaluation zweckmässig. Die Erfahrung aus anderen Gesetzgebungsprojekten, namentlich jener des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes, zeigt jedoch, dass die angestrebte Wirkung neuer Modelle erst nach einer gewissen Zeit verlässlich gemessen werden kann. Eine Gesetzesevaluation soll deshalb fünf Jahre nach Inkrafttreten erfolgen.

7. Erläuterungen zu den Artikeln

7.1 Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (Kinderförder- und Schutzgesetz, KFSG)

Artikel 1

Zweck des Gesetzes ist die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an Förder- und Schutzleistungen für minderjährige Personen (Kinder). Als bedarfsgerecht erweist sich das Angebot, wenn Kinder mit Wohnsitz im Kanton Bern ausreichenden Zugang zu qualitativ guten Angeboten haben, mithin ihr Bedarf an Leistungen zur Gewährleistung bzw. Wiederherstellung des Kindeswohles genügend gedeckt ist. Ob ein individueller Bedarf besteht, wird unter Berücksichtigung der Ressourcen des betroffenen Kindes und jener seines familiären und sozialen Umfeldes im Einzelfall im Rahmen eines Abklärungsverfahrens festgestellt. Die konkreten Leistungen tragen zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen bei und unterstützen oder entlasten die Sorgeberechtigten bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsverantwortung. Das Gesetz regelt die Planung und Finanzierung der Förder- und Schutzleistungen. Hierzu werden die Grundlagen der Angebotsplanung (Kapitel 1), des Abschlusses von Leistungsverträgen (Kapitel 3) sowie der Leistungszuweisung und Kostentragung (Kapitel 4) normiert. In Ausführung der PAVO ordnet das Gesetz zudem die Zuständigkeit für die Bewilligungserteilung und die Aufsicht im Bereich der stationären und ambulanten Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf (Kapitel 2).

Artikel 2

Die Bestimmung regelt in Absatz 1 zunächst, welche Leistungen unter den Begriff «Angebote für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf» fallen. Der bisher für dieses Angebot verwendete Terminus «ergänzende Hilfen zur Erziehung» wird nicht mehr verwendet. Es hat sich gezeigt, dass dieser Begriff primär im Zusammenhang mit sozialpädagogischen Defiziten bzw. mit Erziehungsproblemen und dissozialen Familiensystemen Anwendung findet. Wird dagegen von Angeboten für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf gesprochen, berücksichtigt dies auch die besondere Situation von Minderjährigen mit einer Behinderung, die wegen einer medizinischen, pflegerischen oder sonderpädagogischen Diagnostik bzw. aus schulermöglichenden Gründen (Schulweg aufgrund der Distanz zum Elternhaus unzumutbar) eine Unterstützungsleistung beanspruchen. Die Regelungen über die Steuerung, Finanzierung und Aufsicht sind unabhängig davon anwendbar, ob die Förder- und Schutzleistungen primär auf Kinder mit einer Behinderung oder auf solche mit einem sozialpädagogischen Unterstützungsbedarf ausgerichtet sind.

Das in diesem Erlass geregelte Angebot für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf umfasst sowohl stationäre als auch ambulante Leistungen. Zu den stationären Leistungen (Abs. 1 Bst. a) gehören insbesondere die (geschlossene oder offene) Unterbringung und sozialpädagogische Betreuung in auf Kinder und Jugendliche ausgerichteten Institutionen. Entsprechende Leistungen können sowohl auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet sein wie auch der vorübergehenden Entlastung in Krisen- und Notsituationen dienen. Ebenfalls zu den stationären Leistungen zählen die Betreuung und das Wohnen in Einrichtungen mit besonderer Volksschule, sei es als dauerhafte oder vorübergehende Entlastung und Unterstützung der Eltern. Stationäre Unterbringungen können auch nur teilweise an einzelnen Wochentagen erfolgen, beispielsweise in Kombination mit einem grundsätzlich ambulanten Setting.

Eine wichtige stationäre Leistung für Kinder mit einem besonderem Förder- und Schutzbedarf erbringen auch die Pflegefamilien. Daran gekoppelt sind oft ambulante Angebote der Dienstleistungserbringenden in der Familienpflege (Art. 14a ff. PAVO). Dazu gehören beispielsweise die Rekrutierung und Vermittlung von Pflegefamilien sowie die sozialpädagogische Begleitung von Pflegeverhältnissen.

Die Leistungen der ambulanten Hilfe (Abs. 1 Bst. b) umfassen zudem die Betreuung in sozialpädagogischen Tagesstrukturen oder Angebote der sozialpädagogischen Familienbegleitung. Miteingeschlossen ist auch die Unterstützung bei der Wahrnehmung des Rechts auf persönlichen Verkehr zwischen Eltern und Kindern (begleitete Ausübung des Besuchsrechts oder begleitete Übergabe des Kindes). Wie die stationären Leistungen richten sich diese Leistungen an Kinder mit einem indizierten Unterstützungsbedarf. Entsprechend sind sie von Angeboten abzugrenzen, die sich an eine breitere Zielgruppe wenden und ohne fachliche Indikation zur Verfügung stehen¹⁵.

Die Aufzählung in Absatz 1 hat beschreibenden Charakter und ist nicht abschliessend. Das detaillierte Leistungsangebot wird gestützt auf eine Angebotsplanung der DIJ durch den Regierungsrat in einer Verordnung festgelegt (Art. 5 Abs. 2). Im Rahmen der Angebotsplanung werden die gestützt auf dieses Gesetz erbrachten Leistungen mit den Leistungen anderer Direktionen koordiniert (Art. 7 Abs. 2).

Gemäss Absatz 2 gelten als Leistungserbringende natürliche oder juristische Personen, die mit der zuständigen Stelle der DIJ einen Vertrag über die Bereitstellung von Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf abgeschlossen haben. Die Bestimmung nennt zudem kantonale Einrichtungen, die entsprechende Leistungen anbieten. Die kantonalen Einrichtungen gelten ebenfalls als Leistungserbringende im Sinne des Gesetzes, auch wenn mit ihnen kein Leistungsvertrag abgeschlossen werden kann¹⁶. Sofern die kantonalen Einrichtungen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes in eine oder mehrere selbständige Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechtes überführt werden, erweist

¹⁵ Z.B. Mütter- und Väterberatung des Kantons Bern oder das Angebot Primano der Stadt Bern; vgl. auch vorne Ziff. 3.2.

¹⁶ Siehe dazu hinten die Bemerkungen zu Artikel 17.

sich ihre besondere Erwähnung in Absatz 2 als überflüssig. Bezüglich der Organisationsform der Leistungserbringenden ist zudem Artikel 18 zu beachten, welcher weiterführende Vorschriften enthält.

Absatz 3 legt fest, wer als Leistungsbesteller bzw. Leistungsbestellerin im Sinne des Gesetzes gilt und zeichnet damit auch die verschiedenen Zugangswege zu den Förder- und Schutzleistungen vor. Buchstabe a nennt die kommunalen Dienste, welche im einvernehmlichen Bereich im Rahmen eines Abklärungsverfahrens prüfen, ob bei einem Kind ein Förder- oder Schutzbedarf besteht und gegebenenfalls eine geeignete Leistung vermitteln. Ebenfalls erwähnt ist die zuständige Stelle der BKD (Bst. b), die gemäss Artikel 24 Leistungen im Sinne dieses Gesetzes vermitteln kann. Ihre Aufgabe besteht zwar primär in der Bestimmung des geeigneten Schulungsortes, in bestimmten Fällen geht damit aber auch die einvernehmliche Unterbringung in einer Einrichtung mit besonderer Volksschule einher. Die Buchstaben c und d nennen die KESB und die Gerichte, welche Förder- und Schutzleistungen als zivilrechtliche Kindesschutzmassnahmen anordnen können.

Artikel 3

Bereits die UN-Kinderrechtskonvention, die Bundesverfassung (Art. 11) und die Kantonsverfassung (Art. 29 Abs. 2) vermitteln Kindern einen Anspruch darauf, in ihrer Entwicklung geschützt, unterstützt und gefördert zu werden. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) konkretisiert diesen Anspruch, den die Kinder in erster Linie gegenüber ihren Erziehungsberechtigten, subsidiär aber auch gegenüber dem Staat haben. Hervorzuheben ist Artikel 302 ZGB, wonach die Eltern das Kind ihren Verhältnissen entsprechend erziehen und seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung fördern und schützen müssen. Sie haben dem Kind, insbesondere dem Kind mit körperlichen oder geistigen Gebrechen, entsprechend seinen Fähigkeiten und Neigungen eine angemessene, allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen. Zu diesem Zweck sollen sie in geeigneter Weise mit der Schule und, wo es die Umstände erfordern, mit der öffentlichen und gemeinnützigen Jugendhilfe zusammenarbeiten. Wo die Eltern bzw. die erziehungsberechtigten Personen nicht in der Lage oder Willens sind, die zur Gewährleistung des Kindeswohls notwendigen Leistungen zu erbringen, trifft die Kindesschutzbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes (Art. 307 Abs. 1 ZGB).

Gestützt auf das übergeordnete Recht gewährleistet Artikel 3 Absatz 1 Kindern mit Wohnsitz im Kanton Bern einen Anspruch auf Förder- und Schutzleistungen. Minderjährige Personen können gemäss Artikel 25 ZGB in gewissen Fällen auch an ihrem Aufenthaltsort einen Wohnsitz begründen. Dies kann beispielsweise bei unbegleiteten Asylsuchenden oder Flüchtlingen (UMA/UMF) von Bedeutung sein. Allerdings gehen für diese Personen spezialgesetzliche Regelungen über deren spezifische Unterstützung den Bestimmungen dieses Erlasses vor¹⁷.

Anspruchsberechtigt sind ausdrücklich Kinder, obwohl sich die Unterstützungsangebote in der Regel am gesamten Familiensystem orientieren und somit oft auch der Entlastung der Erziehungsberechtigten dienen. Die beabsichtigte Wirkung der Leistungen zielt aber immer auf die Sicherstellung des Kindeswohls, auch wenn sich im Einzelfall gewisse Leistungen vorrangig an die Eltern richten können (z.B. begleitetes Besuchsrecht oder Entlastungsbetreuung).

Einen Leistungsanspruch geniessen gemäss Absatz 2 grundsätzlich nur Kinder, d.h. minderjährige Personen im Sinne des ZGB¹⁸. Massnahmen des Jugendstrafrechts oder der Sonderpädagogik können – beruhend auf den geltenden rechtlichen Grundlagen¹⁹ – über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus erfolgen. Neu sollen junge Erwachsene auch ausserhalb dieser spezialgesetzlich geregelten Bereiche in bestimmten Fällen einen Anspruch auf Schutz- und Förderungsleistungen haben. Ein solcher besteht zunächst im Hinblick auf den Abschluss einer bereits vor dem 18. Altersjahr beanspruchten Leistung (Abs. 2 Bst. a). Die Bestimmung verhindert, dass aufgrund des Erreichens der Volljährigkeit eine noch

¹⁷ Siehe Regelungen zu UMA und UMF im Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich (SAFG).

¹⁸ Gemäss Artikel 14 ZGB gilt als volljährig, wer das 18. Altersjahr zurückgelegt hat.

¹⁹ Vgl. Art. 19 Abs. 2 Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG, SR 311.1).

notwendige Leistung abgebrochen bzw. durch eine andere Stelle (z.B. wirtschaftliche Hilfe) weiter finanziert werden muss. So soll beispielsweise eine neu begonnene Schulstufe oder Ausbildung bzw. die damit zusammenhängende Förder- und Schutzleistung auch nach dem Erreichen des 18. Altersjahrs fortgeführt werden können.

Weiter trägt die Bestimmung der Situation junger Erwachsener Rechnung, die einen Teil ihres Lebens in einer sozialpädagogischen Institution oder in einer Pflegefamilie verbracht haben und dieses stationäre Setting bei Erreichen der Volljährigkeit verlassen. Diese so genannten «Care Leaver» können während des Übergangs in die Selbständigkeit Leistungen beziehen, soweit ein entsprechender Förder- und Schutzbedarf weiterhin indiziert ist (Abs. 2 Bst. b).

Zivilrechtlich von der KESB oder Gerichten angeordnete Kindesschutzmassnahmen entfallen von Gesetzes wegen mit Erreichen der Volljährigkeit. Soweit weiterhin ein Förder- und Schutzbedarf besteht, ist jedoch denkbar, dass ursprünglich hoheitlich angeordnete Massnahmen im Einvernehmen mit den Betroffenen über das 18. Lebensjahr hinaus von den zuständigen kommunalen oder kantonalen Behörden als einvernehmlich vereinbarte Leistungen vermittelt und weitergeführt werden.

Ein Leistungsanspruch besteht in den genannten Fällen maximal bis zur Vollendung des 25. Altersjahres. Nach Erreichen der Volljährigkeit können aber nur dann Leistungen beansprucht werden, wenn diese weiterhin indiziert sind und sie in einem engen Zusammenhang mit bereits vor Vollendung des 18. Altersjahr bezogenen Leistungen stehen.

Absatz 3 weist darauf hin, dass der Anspruch auf Förder- und Schutzleistungen nur im Rahmen des vorhandenen Angebots besteht. Damit wird klargestellt, dass es keinen Anspruch auf beliebige Leistungen gibt, die in irgendeiner Weise zum persönlichen Wohlergehen beitragen. Vielmehr definiert der Regierungsrat, welche Leistungen für Kinder mit einem besonderen Bedarf zur Verfügung gestellt und mitfinanziert werden (Art. 5 Abs. 2). Besteht die konkrete Leistung in einer Unterbringung in einer Einrichtung mit besonderer Volksschule ist zu beachten, dass gemäss dem revidierten Volksschulgesetz das Durchlaufen der Volksschule für Kinder mit sonderpädagogischen Massnahmen höchstens bis zum vollendeten zwanzigsten Lebensjahr dauert.

Ein Anspruch kann geltend gemacht werden, wenn ein besonderer Förder- und Schutzbedarf besteht. Ein solcher Unterstützungsbedarf kann etwa aufgrund einer Behinderung oder aus psychosozialen Gründen gegeben sein. Ob im Einzelfall tatsächlich ein entsprechender Bedarf besteht, wird durch die Leistungsbestellenden in der Regel gestützt auf ein Abklärungsverfahren geklärt. Nur falls eine entsprechende Indikation vorliegt, kann eine Hilfeleistung mit einer Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand in Anspruch genommen werden. Die konkreten Leistungen werden einvernehmlich mit den Sorgeberechtigten vereinbart oder nötigenfalls behördlich oder gerichtlich angeordnet (vgl. Art. 25 ff.).

Artikel 4

Der in Artikel 3 gewährleistete Leistungsanspruch konkretisiert sich im Rahmen der Leistungserbringung und der vorgängigen behördlichen Leistungszuweisung. Entsprechend nennt Artikel 4 das Kindeswohl als zentralen Grundsatz der Leistungserbringung und legt die Verpflichtung fest, die betroffenen Kinder bei allen sie betreffenden Angelegenheiten entsprechend ihrem Entwicklungsstand anzuhören und an den Entscheidungen zu beteiligen. Der Anspruch auf Anhörung und Beteiligung ergibt sich bereits aus Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention. Er sorgt dafür, dass im Rahmen des Zuweisungsprozesses neben den Sorgeberechtigten auch die betroffenen Kinder selbst Gehör finden.

Artikel 5

Aus dem individuellen Anspruch auf Schutz und Förderung leitet sich die staatliche Verpflichtung ab, Angebote und Instrumente bereitzuhalten und die notwendigen finanziellen Mittel einzusetzen, um diesen Anspruch verfassungskonform umzusetzen. Der Kanton trägt dabei die Verantwortung dafür, dass die

zur Aufgabenerfüllung erforderlichen und geeigneten Leistungsangebote ausreichend und in guter Qualität zur Verfügung stehen. Er hat dafür zu sorgen, dass die von der öffentlichen Hand bereitgestellten finanziellen Mittel bedarfsgerecht, wirtschaftlich und wirksam eingesetzt werden.

Absatz 1 betont die Subsidiarität der staatlichen Verantwortung. Förder- und Schutzleistungen werden nur dann von staatlichen Stellen zugewiesen und vorfinanziert, wenn die gemäss ZGB primär verantwortlichen Eltern nicht selbst in der Lage sind, die notwendigen Vorkehrungen zur Gewährleistung des Kindeswohls zu treffen. Folgerichtig hat der Kanton nur unter diesem Vorbehalt für ein ausreichendes Leistungsangebot zu sorgen.

Absatz 2 verpflichtet den Regierungsrat, die Leistungsangebote in einer Verordnung festzulegen. Mit dieser Bestimmung wird die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung hinreichender Förder- und Schutzleistungen dem Regierungsrat zugewiesen. Dieser erlässt gestützt auf die Angebotsplanung der DIJ einen Katalog mit stationären und ambulanten Leistungen, auf welche Minderjährige bei einem durch die Behörden festgestellten Bedarf Anspruch haben. Die individuellen Leistungen werden dann von den Leistungserbringenden bereitgehalten, die der Kanton mittels Leistungsvertrag dazu beauftragt hat. Die Verankerung des Leistungskatalogs auf Verordnungsstufe soll eine gewisse Konstanz sicherstellen, aber gleichzeitig auch genügend Offenheit für Anpassungen an künftige Entwicklungen gewähren.

Artikel 6

Die Bestimmung nennt die wesentlichen Aufgaben der DIJ im Rahmen des neuen Modells zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Förder- und Schutzangebotes, wobei für einzelne Aufgaben die zuständige Stelle der DIJ verantwortlich ist (z.B. Art. 17, 22 oder 23). Namentlich geht es um folgende Funktionen:

- Angebots- und Kostenplanung als Grundlage für die Festlegung des Leistungsangebotes durch den Regierungsrat (Art. 5 Abs. 2). Die DIJ beachtet dabei die Vorgaben von Artikel 7.
- Abschluss von Verträgen über die Bereitstellung von Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf (vgl. Art. 17).
- Beratung der Leistungserbringenden und Leistungsbestellenden bezüglich des Leistungsangebotes: Die Leistungserbringenden können sich z.B. im Rahmen der Angebotsentwicklung durch die zuständige Stelle der DIJ beraten lassen, wenn ein neues Angebot bereitgehalten oder ein bestehendes einem geänderten Bedarf angepasst werden soll. Die Beratung der DIJ dient dagegen nicht der Besprechung von Einzelfällen. Fragen, welche die Leistungszuweisung an einzelne Kinder betreffen, sind zwischen den Leistungsbestellenden und den Leistungserbringenden zu klären.
- Prüfung der Leistungserbringung und Erlass von Vorgaben für die Berichterstattung und Rechnungslegung durch die Leistungserbringenden: In ihrer Funktion als Auftraggeberin beim Abschluss eines Leistungsvertrags muss die DIJ die Erfüllung der vereinbarten Leistungen im Hinblick auf Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit periodisch überprüfen. Hierzu erlässt sie Vorgaben für die Berichterstattung und Rechnungslegung der Leistungserbringenden. Dies ermöglicht eine effiziente Durchführung des Leistungs- und Finanzcontrollings.
- Erlass von Vorgaben über die Leistungsvermittlung und die Prüfung des individuellen Förder- und Unterstützungsbedarfs durch die kommunalen Dienste (Art. 25): Um einen rechtsgleichen Leistungszugang über das ganze Kantonsgebiet sicherzustellen, ist eine gewisse Koordination notwendig. Während die KESB mit ihrer Geschäftsleitung über eine geeignete Stelle verfügt, die für eine einheitliche Rechtsanwendung sorgt²⁰, fehlt im Bereich der einvernehmlichen Leistungsvermittlung durch die kommunalen Dienste ein koordinierendes Organ. Die DIJ erarbeitet deshalb die fachlichen Grundlagen für die einvernehmliche Vereinbarung von Förder- und Schutzleistungen²¹. Für die KESB können entsprechende Grundlagen als Orientierungshilfe dienen, erlangen aber keine rechtliche Verbindlichkeit.

²⁰ Vgl. Art. 16 Abs. 4 Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG, BSG 213.316).

²¹ Eine Checkliste zur fachlichen Indikation von einvernehmlich vereinbarten Leistungen der ambulanten und stationären ergänzenden Hilfen zur Erziehung wurde bereits erarbeitet und bei den Sozialdiensten implementiert. Eine externe Evaluation der Checkliste im Jahr 2017 unterstrich deren fachlichen Nutzen.

- Controlling über die Leistungsvermittlung durch die kommunalen Dienste: Das Controlling trägt ebenfalls zu einem einheitlichen Leistungszugang bei, indem die Einhaltung der Vorgaben bezüglich Leistungsvermittlung geprüft werden. Die Prüfung kann beispielsweise durch statistische Vergleiche der kommunalen Dienste oder mittels Stichproben erfolgen. Zudem können den kommunalen Behörden Informationen und Daten bereitgestellt werden, die diese zur Steuerung benötigen.
- Führung eines Verzeichnisses der bewilligungs- und meldepflichtigen Leistungen (Art. 39). Dieses erleichtert den Leistungsbestellenden die Zuordnung von geeigneten Förder- und Schutzleistungen.
- Unterstützung von Ombudsstellen: Die DIJ hat die Möglichkeit, Ombudsstellen zu fördern und zu unterstützen. Eine solche Stelle kann bei Konflikten im Bereich der Leistungserbringung zu unbürokratischen Lösungen beitragen und mögliche Rechtsstreitigkeiten vermeiden. Bereits heute unterstützt die GSI die Ombudsstelle für Alters-, Betreuungs- und Heimfragen. Eine solche Stelle kann künftig auch von der DIJ mitunterstützt werden. Für die finanzielle Unterstützung gelten die ordentlichen Ausgabebefugnisse gemäss Finanzhaushaltsgesetzgebung.
- Gewährung von Beiträgen für Projekte: Die DIJ kann schliesslich Beiträge für Projekte gewähren, die der Qualitätsentwicklung im Bereich der Förder- und Schutzleistungen dienen (vgl. Art. 22).

Artikel 7

Die Angebots- und Kostenplanung orientiert sich am Kindeswohl und berücksichtigt gesellschaftliche Entwicklungen. Sie bildet die Grundlage für die Festlegung des Förder- und Schutzangebotes durch den Regierungsrat (Art. 5 Abs. 2). Die Angebotsplanung enthält Aussagen zum Leistungsbedarf unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern mit Behinderung (Abs. 1 Bst. a). Zudem äussert sie sich zur Versorgung in den Regionen und berücksichtigt dabei insbesondere die Situation in den frankophonen und zweisprachigen Kantonsteilen (Bst. b). Die DIJ stützt sich bei der Erarbeitung auf eine datenbasierte Analyse des bestehenden Leistungsangebots, trägt Erkenntnissen aus der Praxis und Wissenschaft Rechnung und weist auf allfällige Kindeswohlgefährdende Versorgungslücken oder unwirtschaftliche Überkapazitäten hin. Die Kostenplanung erfolgt im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses. Sie trägt den Grundsätzen der Wirksamkeit, der Qualität und der Wirtschaftlichkeit Rechnung.

Absatz 2 sieht vor, dass die Angebotsplanung der DIJ mit den Angeboten der anderen Direktionen koordiniert wird. Dadurch sollen Doppelspurigkeiten an der Schnittstelle zu jenen Angeboten vermieden werden, die sich an eine breitere Zielgruppe (also nicht nur an Kinder mit indiziertem Förder- und Schutzbedarf) wenden (siehe dazu oben Ziff. 3.2). Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an die Angebote der Volksschule sowie Leistungen, die im Auftrag der GSI erbracht werden²².

Um genügend praktisches Fachwissen in die Angebotsplanung einfliessen zu lassen, sieht Absatz 3 vor, dass die DIJ die Leistungsbestellenden, die Leistungserbringenden und Organisationen, welche die Interessen der Anspruchsberechtigten vertreten, in die Angebotsplanung einbeziehen.

Artikel 8

Während Artikel 4 Absatz 1 PAVO bestimmt, wann die Aufnahme eines Pflegekindes bewilligungspflichtig ist, regelt Artikel 8 dieses Gesetzes die innerkantonalen Zuständigkeiten für die gemäss Bundesrecht bewilligungspflichtigen Tätigkeiten. Absatz 1 und 3 ersetzen die bisherigen Artikel 26 Absatz 1 – 3 EG ZGB. Die Kompetenz zur Bewilligung der Aufnahme von Pflegekindern liegt bei den KESB. Ausgenommen ist die Bewilligung für die Aufnahme von ausländischen Pflegekindern, die bisher im Ausland gelebt haben und für Kinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption aufgenommen werden. In diesen Fällen ist mit Blick auf das übergeordnete Recht (Art. 316 Abs. 1^{bis} ZGB, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 10 AdoV²³) und auch aus Effizienzgründen eine zentrale Stelle innerhalb der DIJ zuständig. Es erweist sich als sachgerecht, dass die wenigen Gesuche, die in diesem Bereich eingehen, immer von der gleichen Stelle geprüft werden.

²² Z.B. Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung gemäss dem Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG).

²³ Verordnung des Bundesrates über die Adoption vom 29. Juni 2011 (AdoV, SR 211.221.36)

Gemäss Artikel 4 Absatz 2 PAVO benötigt eine Bewilligung, wer Kinder regelmässig im Rahmen von Kriseninterventionen in seinem Haushalt aufnehmen will. Entsprechend den Erläuterungen des Bundes zur PAVO gilt die Bestimmung nur für behördlich angeordnete Platzierungen, d.h. nicht für Krisenplatzierungen durch die Eltern, die in der Regel auf Initiative bzw. unter Mitwirkung der für die Kinder zuständigen kommunalen Dienste, aber ohne Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts erfolgen. Die entsprechende Gesetzeslücke im Bereich der Bewilligungspflicht wird durch die neue Regelung in Artikel 8 Absatz 2 geschlossen. Unabhängig von der Dauer des Pflegeverhältnisses gilt die Bewilligungspflicht jedoch nur für Personen, die regelmässig Minderjährige in Krisensituationen aufnehmen möchten, d.h. insbesondere nicht für Verwandte und Bekannte der betroffenen Familien, die sich nur ausnahmsweise aufgrund eines Einzelfalls als Pflegeeltern zur Verfügung stellen.

Die Voraussetzungen für die Aufnahme von Pflegekindern werden bundesrechtlich durch die PAVO und – soweit Kinder im Hinblick auf eine spätere Adoption aufgenommen werden – durch die AdoV geregelt. Die Kantone sind berechtigt, die entsprechenden Bestimmungen zu konkretisieren und zum Schutz des Kindeswohls zu ergänzen (vgl. Art. 3 Abs. 1 PAVO, Art. 1 Abs. 2 AdoV). Artikel 8 Absatz 4 des vorliegenden Gesetzes ermächtigt den Regierungsrat, die bundesrechtlichen Vorschriften über die Familienpflege in Bezug auf die Bewilligungsvoraussetzungen zu ergänzen bzw. zu konkretisieren. Entsprechende Bestimmungen finden sich bereits heute in der kantonalen Pflegekinderverordnung²⁴ und werden künftig in einer Ausführungsverordnung zu diesem Gesetz geregelt. Namentlich erwähnt werden in Absatz 4 Regelungsbereiche, die in der PAVO sehr allgemein normiert sind und in der Praxis oft zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Dabei geht es beispielsweise um die Festlegung von Unterscheidungskriterien zwischen der Familienpflege und der Betreuung in Tagesfamilien oder stationären Einrichtungen. Mit der Regelung von Kriterien für die Belegung der Betreuungsplätze soll insbesondere dem erhöhten Betreuungsbedarf bestimmter Kinder (namentlich von Säuglingen und Kindern mit Behinderungen) Rechnung getragen werden.

Artikel 9

Die Bestimmung ersetzt Artikel 26 Absatz 4 EG ZGB, bezieht sich jedoch ausschliesslich auf Einrichtungen gemäss Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a PAVO. Einer Bewilligung bedarf demnach der Betrieb von Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Minderjährige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen. Der Bewilligungspflicht unterliegt insbesondere auch die stationäre Unterbringung durch Einrichtungen mit einem besonderen Volksschulangebot. Die Aufsicht nach Volksschulgesetzgebung betrifft lediglich den Schulbereich der Einrichtungen. Bewilligungen für Kinderkrippen (Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO) sollen künftig dagegen nicht mehr von der DIJ erteilt werden. Für diese Institutionen wird künftig die GSI zuständig sein²⁵.

Die wesentlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung werden bereits auf Bundesebene durch die PAVO festgelegt. Auf kantonaler Ebene obliegt es dem Regierungsrat, die Bestimmungen der PAVO zu konkretisieren. Entsprechende Regelungen bestehen bereits heute in der kantonalen Pflegekinderverordnung und werden künftig in einer Ausführungsverordnung zu diesem Gesetz aufgenommen. Absatz 2 nennt einzelne Bereiche, die auf Verordnungsebene zwingend einer Konkretisierung bedürfen. Aufgrund der Vielfalt der verschiedenen Angebote ist möglichst präzise zu regeln, welche Einrichtungen eine behördliche Bewilligung benötigen. Ausschlaggebend für die Bewilligungspflicht ist vorab die Form der Betreuung (Abs. 4 Bst. a). Zum Schutz des Kindeswohls bedarf es überdies ausführender Bestimmungen zur Konzeption und Organisation der Einrichtungen (Bst. b), zur persönlichen und fachlichen Eignung der Mitarbeitenden und Leitenden (Bst. c), zum Personalbestand und dem Betreuungsschlüssel (Bst. d) sowie zu den Räumlichkeiten und deren Ausstattung (Bst. e). Mit dem Betreuungsschlüssel wird das Verhältnis zwischen Personal und Platzangebot festgelegt. Der Betreuungsschlüssel kann je nach Betreuungsbedarf der Kinder (z.B. bei körperlich oder geistig beeinträchtigten Kindern) variieren.

²⁴ BSG 213.223

²⁵ Die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Tagesbetreuung (Kindertagesstätten und Tagesfamilien) wird künftig im Gesetz über die sozialen Leistungsangebote geregelt.

Keine Anwendung findet Artikel 9 bei Einrichtungen, die gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 PAVO i.V.m. kantonalrechtlichen Bestimmungen durch eine andere Behörde bewilligt oder beaufsichtigt werden²⁶.

Artikel 10

Gemäss Artikel 20a PAVO sind Dienstleistungen in der Familienpflege meldepflichtig. Der Meldepflicht unterliegen gemäss PAVO insbesondere Personen, die Pflegeplätze für Minderjährige in Pflegefamilien vermitteln, das Pflegeverhältnis sozialpädagogisch begleiten, Pflegeeltern aus- und weiterbilden oder Beratungen und Therapien für Pflegekinder durchführen. Gemäss den neuen kantonalen Regelungen sollen diese Dienstleistungsangebote künftig nicht mehr bewilligungspflichtig, sondern – wie auch bundesrechtlich vorgegeben – nur noch meldepflichtig sein. Dies ändert nichts daran, dass die Einhaltung der mit einer meldepflichtigen Tätigkeit verbundenen bundesrechtlichen Auflagen im Rahmen der kantonalen Aufsicht weiterhin sorgfältig geprüft wird.

Die Aufzählung der PAVO hinsichtlich der meldepflichtigen Tätigkeiten ist nicht abschliessend. Mit Blick auf das Kindeswohl und die zunehmende Bedeutung der aufsuchenden Familienunterstützung ist es angezeigt, auch für die sozialpädagogische Familienbegleitung, die am Wohnort der Kinder stattfindet, eine Meldepflicht vorzusehen (Abs. 1 Bst. b). Ebenfalls meldepflichtig sind Unterstützungsangebote im Bereich der Wahrnehmung des Besuchsrechts (Bst. c). Für die unter Buchstabe b und c aufgeführten Dienstleistungsangebote gelten die Vorgaben von Artikel 20b ff. PAVO künftig sinngemäss. Deren Einhaltung wird im Rahmen der Aufsicht überprüft.

Artikel 11 – 13

Die Zuständigkeit für die Aufsicht im Pflegekinderbereich liegt wie bisher bei der KESB. Artikel 11 – 13 treten anstelle des bisherigen Artikel 26a EG ZGB. Es ist weiterhin möglich, dass die kantonalen KESB einzelne Aufsichtsaufgaben an kommunale Dienste oder an geeignete Private zur Erledigung übertragen können. Neu ist aber ausdrücklich vorgesehen, dass die kommunalen Dienste bei der Erfüllung der übertragenen Aufgaben zusammenarbeiten können. Sie sind insbesondere berechtigt, die Aufgaben eines anderen kommunalen Dienstes in diesem Bereich zu übernehmen.

Heute üben im Kanton Bern ca. 90 verschiedene Stellen die Aufsicht im Pflegekinderbereich aus. Oft nehmen die Beistandspersonen der betreuten Kinder gleichzeitig auch die Aufsicht über die Pflegeeltern wahr. Dies führt zu einer Aufgabenvermischung und wertet die wichtige Aufsichtsaufgabe ab. Die vorgesehene Möglichkeit der Zusammenarbeit der kommunalen Dienste kann der Zersplitterung der Aufsicht entgegenwirken und zu einer professionelleren Aufgabenerfüllung beitragen. Zudem führt eine effizientere Struktur und Organisation der Aufsicht zu einem Abbau des administrativen Aufwandes.

Bei einer dauerhaften Aufgabenübertragung an Private ist der Abschluss eines Leistungsvertrags erforderlich. In diesem werden Art, Menge und Qualität der Leistungen, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung geregelt. Es ist auch denkbar, dass die beauftragte private Stelle die übertragenen Aufgaben für mehr als eine KESB übernimmt. Um die Einheitlichkeit der Behördenpraxis sicherzustellen, bedarf der Abschluss des Leistungsvertrags der Zustimmung durch die Geschäftsleitung der KESB. Zudem ist der Vertrag der zuständigen Stelle der DIJ zur Kenntnis zu bringen.

Artikel 14

Der zuständigen Stelle der DIJ obliegt auch weiterhin die Oberaufsicht über das gesamte Pflegekinderwesen gemäss Artikel 316 ZGB und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen (Art. 14 Abs. 1). In dieser Funktion ist sie beispielsweise berechtigt, Weisungen über die Wahrnehmung der einzelnen Aufsichtsaufgaben zu erlassen.

Im Bereich der Aufsicht über Pflegeeltern, die ein Kind zur späteren Adoption aufnehmen, muss die Verantwortung gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben bei einer zentralen kantonalen Stelle liegen (Art.

²⁶ Spezielle Regelungen gelten namentlich für den Betrieb von Wohnheimen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende bzw. Flüchtlinge.

10 AdoV). Aus praktischen Gründen soll die gleiche Zuständigkeit auch für Pflegeeltern gelten, die ein ausländisches Pflegekind aufgenommen haben, das ursprünglich im Ausland gelebt hat. Es geht hier lediglich um eine sehr geringe Zahl von Fällen, die sich teilweise von gewöhnlichen Pflegekinderverhältnissen unterscheiden. Folglich erscheint es sinnvoll, dass auch in diesem Bereich – entsprechend der bisherigen Praxis – eine zentrale Stelle verantwortlich bleibt. Entsprechend weist Absatz 2 die Aufsicht der zuständigen Stelle der DIJ zu, die in den entsprechenden Fällen bereits die Bewilligung für die Aufnahme der Pflegekinder erteilt hat (Art. 8 Abs. 3).

Die Aufsicht über die stationären Einrichtungen (Art. 9) und die meldepflichtigen ambulanten Leistungen (Art. 10) soll wie bisher durch die zuständige Stelle der DIJ erfolgen. Stellt diese im Rahmen des Finanz- und Leistungscontrollings (vgl. Art. 20 Abs. 1) Vertragsverletzungen fest, die gleichzeitig einen Verstoss gegen bundes- oder kantonrechtliche Vorgaben vermuten lassen, findet ein aufsichtsrechtliches Verfahren statt. Allenfalls notwendige Massnahmen werden mittels Verfügung angeordnet (vgl. Ziff. 3.5). Von der Aufsicht durch die zuständige Stelle ausgenommen sind Einrichtungen, die gestützt auf spezialgesetzliche Regelungen einer Aufsicht durch eine andere Behörde unterstellt sind²⁷.

Artikel 15

Die Bestimmung regelt den Rechtsweg und das Verfahren bei Beschwerden gegen Verfügungen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Pflegekindern. Sie übernimmt die Regelungen des bisherigen Artikel 26c EG ZGB. Im Übrigen richten sich Verfahren und Rechtsweg nach den Bestimmungen des VRPG.

Artikel 16

Wer die Pflichten, die sich aus der PAVO oder aus einer gestützt darauf erlassenen Verfügung ergeben, vorsätzlich oder fahrlässig verletzt, wird mit einer Ordnungsbusse belegt. Gleichzeitig kann für die vorsätzliche Wiederholung die Bestrafung mit Busse wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung nach Artikel 292 des Strafgesetzbuches angedroht werden (vgl. Art. 26 PAVO). Diese bundesrechtlichen Strafbestimmungen wurden für Verstösse gegen die kantonalen Regelungen und gestützt darauf erlassene Verfügungen auf kantonaler Ebene bisher auf Verordnungsstufe wiederholt²⁸. Aufgrund ihrer Tragweite werden diese Sanktionsbestimmungen neu auf Gesetzesebene verankert. Zu verhängen sind die Sanktionen von der Behörde, die für die Bewilligung oder Aufsicht zuständig ist. Die maximale Höhe der Ordnungsbusse beträgt neu CHF 20'000 (Abs. 2).

Absatz 3 ermöglicht, die Sanktionen einer juristischen Person aufzuerlegen. Insbesondere bei den Trägerschaften von stationären Einrichtungen, die für das Bewilligungsgesuch und somit auch für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich sind, handelt es sich in der Regel um juristische Personen. Diese sind aber grundsätzlich nicht deliktstfähig und können nur dann belangt werden, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht.

Artikel 17

Die Bereitstellung geeigneter Leistungen für Kinder mit einem Förder- und Schutzbedarf ist eine öffentliche Aufgabe, die der Kanton nicht selbst erfüllt, sondern an Dritte überträgt (sog. Beleihung). Da die Aufgabenübertragung nicht verfügt, sondern vereinbart werden soll, nennt Artikel 17 den Vertrag bzw. Leistungsvertrag als zulässige behördliche Handlungsform.

Die zuständige Stelle der DIJ schliesst auf der Grundlage des durch den Regierungsrat definierten Leistungskatalogs (Art. 5 Abs. 2) mit den Leistungserbringenden von stationären und ambulanten Angeboten Verträge über die zu erbringenden Leistungen ab. Diese Leistungsverträge sind das zentrale Element der Kosten- und Qualitätssteuerung. Sie ermöglichen dem Kanton ein bedarfsgerechtes und wirtschaftlich tragbares Angebot für unterstützungsbedürftige Kinder bereitzustellen. Gleichzeitig gewährt der Vertragsabschluss den Leistungserbringenden die notwendige Planungssicherheit, weil die Leistungsbestellenden grundsätzlich nur mit der DIJ vertraglich vereinbarte Leistungen vermitteln oder anordnen und die

²⁷ Spezielle Regelungen gelten gemäss dem Gesetz über die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich namentlich für den Betrieb von Wohnheimen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende bzw. Flüchtlinge.

²⁸ Art. 20 Pflegekinderverordnung vom 04.07.1979 (BSG 213.223)

öffentlich Hand nur diese Leistungen mitfinanziert (Art. 25 ff.). Der Leistungsvertrag sorgt für Transparenz über Kosten und Qualität der Leistungen und ist für die Leistungsbestellenden ein Gütesiegel dafür, dass die angebotenen Leistungen den Vorgaben an Qualität und Wirtschaftlichkeit genügen.

Die Leistungsverträge werden in der Regel über vier Jahre befristet abgeschlossen. Dies ermöglicht den Leistungserbringenden einerseits die Planung ihrer Leistungen und erlaubt dem Kanton andererseits eine periodische Anpassung des Angebots an die Bedarfslage. Zur administrativen Vereinfachung soll es zudem möglich sein, Gesamtleistungsverträge abzuschliessen, welchen sich die Leistungserbringenden mit vergleichbaren Leistungen anschliessen können. Dadurch wird ein kompliziertes Geflecht mit zahlreichen Verträgen mit geringer Mengenbedeutung vermieden. Zudem ist sichergestellt, dass gleichartige Leistungsangebote vertraglich gleich geregelt werden. Der Inhalt des Gesamtleistungsvertrags wird von der zuständigen Stelle der DIJ im Rahmen des bestehenden Leistungsbedarfs mit den einzelnen Anbieterinnen und Anbietern abgeschlossen.

Nur in Ausnahmefällen wird auf den Abschluss eines Vertrages mit Leistungserbringenden verzichtet. Eine solche Ausnahme bildet die stationäre Unterbringung in Pflegefamilien. In diesem Bereich gibt der Regierungsrat fixe Tagesstarife vor (vgl. Art. 32). Zudem können auch mit den fünf kantonalen Einrichtungen²⁹ keine Leistungsverträge abgeschlossen werden, da diese (in ihrer heutigen Organisationsform) der Kantonsverwaltung angehören. Im Rahmen eines eigenen Projekts ist jedoch vorgesehen, dass die kantonalen Einrichtungen in eine oder mehrere selbständige Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechtes überführt werden. Nach der Überführung wird mit der oder den Trägerschaften der Einrichtungen ein ordentlicher Leistungsvertrag abgeschlossen werden. Ist die Überführung nicht bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes erfolgt, kann mit den kantonalen Einrichtungen anstelle eines Vertrages weiterhin eine verwaltungsinterne Leistungsvereinbarung abgeschlossen werden.

Artikel 18

Wer Leistungen für Kinder mit einem Förder- und Schutzbedarf erbringt, nimmt eine staatliche Aufgabe wahr und wird hierfür durch die öffentliche Hand entschädigt. Entsprechend bedarf es zur Sicherung der recht- und zweckmässigen Verwendung der öffentlichen Mittel Vorgaben bezüglich der Organisation der Leistungserbringenden. Artikel 18 Absatz 1 sieht deshalb vor, dass es sich bei den Trägern von Leistungserbringenden grundsätzlich um Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen oder privaten Rechts handeln muss, welche ein Förder- oder Schutzangebot erbringen und einen öffentlichen Zweck im Sinne der Steuergesetzgebung erfüllen. Dies erlaubt den Leistungserbringenden eine Steuerbefreiung gemäss Art. 83 Abs. 1 Bst. g Steuergesetz (StG)³⁰ zu beantragen.

Die vorgesehene Zweckbindung trägt zum effizienten Einsatz der aufgewendeten Mittel zur Sicherstellung des Förder- und Schutzauftrages bei. Sie muss unwiderruflich erfolgen und auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ausgerichtet sein; die öffentlichen Gelder sollen mithin ausschliesslich für eine gleichbleibend gute Qualität der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf eingesetzt werden. Verfolgen die Trägerschaften dagegen vorab Erwerbs- oder Selbsthilfzwecke, kann mit ihnen in der Regel kein Leistungsvertrag abgeschlossen werden. Allerdings sollen gemäss Absatz 4 bezüglich der Zweckbindung Ausnahmen möglich sein. Dies rechtfertigt sich, da die Kosten einzelner Leistungen mittels fixer Tarife vorgegeben werden (ambulante Angebote), womit eine zweckkonforme Mittelverwendung in der Regel bereits sichergestellt ist.

Das Erfordernis einer Trägerschaft sowie die in Absatz 2 vorgesehene personelle Unabhängigkeit der Entscheidorgane (z.B. Verwaltungsrat oder Stiftungsrat) von der operativen Führung (Geschäftsleitung einer Einrichtung) sollen verhindern, dass die Leistungserbringung ausschliesslich von einzelnen operativ tätigen Personen abhängt. Mit Blick auf das Wohl der betroffenen Kinder muss insbesondere bei stationär erbrachten Leistungen sichergestellt werden, dass diese über mehrere Jahre hinweg kontinuierlich

²⁹ Schulheim Schloss Erlach, Pädagogisches Zentrum für Hören und Sprache Münchenbuchsee, Zentrum für Sozial- und Heilpädagogik Landorf Köniz-Schlössli Kehrsatz, Jugendheim Lory und die Kantonale BEObachtungsstation.

³⁰ Steuergesetz vom 21.05.2000 (BSG 661.11).

und mit gleicher dem individuellen Bedarf angepasster Qualität erbracht werden. Die Verantwortung hierfür soll bei jenem Entscheidorgan der jeweiligen Körperschaft liegen, das für die strategische Ebene und damit für die Realisierung des Zwecks und der vereinbarten Ziele zuständig ist. Es trägt die Gesamtverantwortung und sorgt für das Funktionieren der Einrichtung, insbesondere für die Umsetzung und Überprüfung des Betriebskonzepts durch die Leitung und die Mitarbeitenden (interne Aufsicht). Damit insbesondere im ambulanten Bereich die notwendige Flexibilität und Vielseitigkeit des Angebots nicht durch zu restriktive Vorgaben gefährdet wird, ist der Regierungsrat gemäss Absatz 4 ermächtigt, Ausnahmen vom Kriterium der personellen Unabhängigkeit vorzusehen.

Absatz 3 sieht vor, dass die zuständige Stelle der DIJ den Zusammenschluss von Leistungserbringenden unter einer Trägerschaft fördert. Eine gemeinsame Trägerschaft erweist sich vorab für kleinere Leistungserbringende als sinnvoll. Der administrative Aufwand kann beim Abschluss und der Umsetzung der Leistungsverträge durch einen Zusammenschluss reduziert und betriebliche Synergien können genutzt werden. Damit den Leistungserbringenden genügend Zeit für die nötigen Änderungen ihrer Strukturen zur Verfügung steht, gewährt Artikel 43 eine Übergangsfrist von fünf Jahren.

Artikel 19

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben gilt unter bestimmten Voraussetzungen und vorbehaltlich abweichender Regelungen als öffentlicher Auftrag, der dem Geltungsbereich des Vergaberechts unterliegt³¹. Nach Rücksprache mit der Fachkonferenz öffentliches Beschaffungswesen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz wurde in Artikel 19 Absatz 1 ein entsprechender gesetzlicher Vorbehalt aufgenommen, welcher klarstellt, dass die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen beim Vertragsabschluss über Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf keine Anwendung finden. Aufgrund der kaum vorhandenen Konkurrenzsituation zwischen den Leistungserbringenden und der stark regulierten Vertragsinhalte erschiene eine Unterstellung unter die beschaffungsrechtlichen Verfahren wenig sachgerecht. Es liegt in der Regel keine typische Wettbewerbssituation mit mehreren konkurrierenden Anbieterinnen und Anbietern vor, weil es sich um personenbezogene Leistungen mit einem hohen Infrastrukturbedarf handelt und die Auswahlmöglichkeiten von vorneherein beschränkt sind. Angebot und Nachfrage verändern sich kontinuierlich und müssen im Einzelfall geprüft und angepasst werden. Zudem müssen primär Faktoren wie Kindeswohl, Tragfähigkeit, Angebotsvielfalt, Diversität von Methoden und Arbeitsformen, Versorgungssicherheit und Planbarkeit der Leistungserbringung berücksichtigt werden, die nicht von den Grundsätzen des freien Markts und des freien Wettbewerbs bestimmt werden. Entsprechend böte die Anwendung des Submissionsrechts den Leistungserbringenden kaum Vorteile und würde den Abschluss eines Leistungsvertrags erschweren.

Zum Schutz der Leistungserbringenden vor einer unfairen Auftragsvergabe sieht Absatz 2 jedoch ausdrücklich vor, dass zentrale Prinzipien des Vergaberechts zu beachten sind. Die zuständige Stelle der DIJ muss sich beim Abschluss von Leistungsverträgen transparent, objektiv und unparteiisch verhalten. Interessenkonflikte sind zu vermeiden und die interessierten Leistungserbringenden müssen rechtsgleich behandelt werden. Die Bestimmung konkretisiert die ohnehin zu beachtenden verfassungsrechtlichen Vorgaben der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV und Art. 23 KV) und der Wettbewerbsneutralität (Art. 94 BV). Zudem verpflichtet Absatz 2 die zuständige Stelle zur Beachtung des beschaffungsrechtlichen Prinzips der Wirtschaftlichkeit.

Artikel 20

Um den Anforderungen des Legalitätsprinzips zu genügen, nennt das Gesetz die wichtigsten Vertragsinhalte. In allen Leistungsverträgen müssen demnach Art, Umfang und Qualität der Leistungen, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung geregelt werden. Um das Angebot und die Kosten zu steuern und die Vorgaben an die Wirtschaftlichkeit und Qualität sicherzustellen, ist zudem eine vertragliche Regelung des Leistungs- und Finanzcontrollings vorgesehen. Zudem sollen Bestimmungen über den Datenschutz

³¹ Art. 9 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB).

und die Informationssicherheit einen sorgsam und rechtskonformen Umgang mit den schützenswerten Personendaten sicherstellen.

Absatz 2 nennt weitere Vertragsinhalte, welche bei spezifischen Leistungen, wie beispielsweise der stationären Unterbringung, von besonderer Bedeutung sind. So kann etwa die Pflicht zur Aufnahme von Kindern vereinbart werden. Die Aufnahmespflicht wird in der Praxis eine seltene Ausnahme bilden, denn mit Blick auf das Kindeswohl sind grundsätzlich allseits einvernehmliche Lösungen anzustreben. Die Regelung sichert vorab die Koordination mit der im revidierten Volksschulgesetz vorgesehenen Aufnahmespflicht im Bereich der besonderen Volksschulen.

In Verbindung mit der vereinbarten Höhe der Leistungsabgeltung kann auch eine bestimmte Minimalauslastung vorgesehen werden. Um die Abgeltung berechnen und die Tragfähigkeit eines Angebots sicherstellen zu können, müssen die Leistungsverträge auch Vorgaben über die Buchführung enthalten. In Absatz 3 wird festgehalten, dass die Abgeltung in Form einer Pauschale oder eines Stundenansatzes vereinbart wird. Grundsätzlich gilt, dass die Übernahme einer öffentlichen Aufgabe für die Leistungserbringenden weder gewinnbringend noch defizitär sein soll. Die Leistungserbringenden sind so zu entschädigen, dass sie die notwendigen Förder- und Schutzleistungen – mit Blick auf das Kindeswohl – kontinuierlich und mit der erforderlichen Qualität erbringen können.

Je nach Art der Leistung wird mit den Leistungserbringenden eine Entschädigung mittels Pauschale oder Stundenansatz vereinbart. Die Festlegung von normierten Stundenansätzen ist dort möglich, wo die für die Leistungserbringung entstehenden Kosten nicht zwingend individualisiert werden müssen (z.B. ambulante Leistungen). Bei Leistungsangeboten, welche vergleichsweise hohe Infrastrukturkosten generieren (stationäre Unterbringung), müssen dagegen Pauschalen vereinbart werden, die regelmässig gestützt auf ein periodisch stattfindendes Finanzcontrolling geprüft und allenfalls angepasst werden. Die Pauschale entschädigt den Aufwand pro Kind und zeitlicher Abgeltungseinheit (Stunde, Tag, Monat). Besondere Vertragsinhalte, wie eine Aufnahmespflicht oder Vorgaben zur Auslastung der Einrichtung werden bei der Berechnung der Pauschale mitberücksichtigt.

Die Einführung von Leistungspauschalen entspricht auch den Vorgaben von Artikel 23 Absatz 3 der interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 20.09.2002 (IVSE, BSG 862.71-1). Die Leistungspauschale wird aufgrund von Erfahrungszahlen sowie möglichst genauer Schätzung und Budgetierung im Voraus vertraglich vereinbart. Die Entschädigung selbst erfolgt somit nicht mehr über eine Defizitdeckung oder einen Betriebsbeitrag, sondern leistungsbezogen und pauschaliert: Die vereinbarte Pauschale wird erst mit dem Leistungsbezug fällig und von der zuständigen Stelle der DIJ oder der KESB (Art. 25 ff.) vorfinanziert.

Die Berechnung der Leistungspauschalen wird künftig auf einem einheitlichen Rechnungslegungsmodell beruhen, das weitgehend die Bestimmungen der IVSE übernimmt.³² Die zugrunde liegende Kostenrechnung bezieht sämtliche für die Leistungserbringung erforderlichen Aufwendungen ein. Folglich werden die Kosten für die Infrastruktur ebenfalls im Rahmen der gemäss Absatz 3 zu entrichtenden Abgeltung entschädigt, da für Infrastrukturprojekte künftig in der Regel keine Investitionsbeiträge mehr ausgerichtet werden.

Artikel 21

Gemäss Absatz 1 kann die zuständige Stelle der DIJ ausnahmsweise auf Gesuch hin Beiträge an die für die Leistungserbringung notwendige Infrastruktur ausrichten. Eine solche Unterstützung der Leistungserbringenden erfolgt in einer im Staatsbeitragsgesetz (StBG)³³ vorgesehenen Form (Investitionsbeitrag, Darlehen, Bürgschaften, etc.; vgl. Art. 11 StBG). Infrastrukturbeiträge widersprechen dem ordentlichen Finanzierungsmodell des vorliegenden Gesetzes und können deshalb nur in seltenen Ausnahmefällen

³² IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung

³³ Staatsbeitragsgesetz vom 16.09.1992 (BSG 641.1).

ausgerichtet werden. Denkbar sind Situationen, in welchen ohne zusätzliche staatliche Unterstützung die Versorgungssicherheit gefährdet ist und es der Gesuchstellerin bzw. dem Gesuchsteller nicht möglich ist, die notwendigen Mittel über den Kapitalmarkt zu beschaffen. Die Ausrichtung der Beiträge durch die zuständige Stelle der DIJ hängt von der Zustimmung des gemäss Finanzhaushaltsgesetzgebung für den Ausgabenbeschluss verantwortlichen Organs ab.

Absatz 2 ermöglicht es, Infrastrukturbeiträge zu widerrufen, wenn Leistungserbringende ihr Angebot einstellen, einschränken oder den Zweck ändern. Eine Rückforderung kann während 25 Jahren ab dem Zeitpunkt der Beitragsausrichtung erfolgen und gilt auch für vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geleistete Beiträge. Es gelten die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes (vgl. Art. 22 StBG). Gemäss Absatz 3 bemisst sich die Höhe einer allfälligen Rückforderung nach dem Verhältnis zwischen der tatsächlichen und der bestimmungsgemässen Verwendungsdauer von 25 Jahren.

Artikel 22

Zeigt sich, dass das bestehende Angebot den Bedarf an Förder- und Schutzleistungen nicht genügend deckt, sind entsprechende Lücken im Rahmen der Angebotsplanung zu identifizieren und durch geeignete Leistungsangebote zu schliessen. Mittels Projektbeiträgen können bei den Leistungserbringenden Anreize geschaffen werden, um die fehlenden Angebote zu entwickeln. Die Beiträge an Projekte werden von der zuständigen Stelle der DIJ geprüft, je nach ihrer Höhe durch das zuständige kantonale Organ beschlossen und in der Regel im Leistungsvertrag über das entsprechende Angebot festgehalten.

Die unterstützten Projekte müssen entweder zur Entwicklung der Qualität bereits bestehender Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf beitragen oder der Entwicklung und Implementierung neuer Leistungen dienen. Die für Projekte aufgewendeten Kosten werden im Rahmen der Angebots- und Kostenplanung durch die DIJ ausgewiesen.

Aus den unterstützten Projekten hervorgehende Leistungen werden, wie oben beschrieben, nicht mit Betriebsbeiträgen, sondern im Rahmen des Leistungsbezuges durch die zuständige Stelle der DIJ oder die KESB finanziert.

Artikel 23

Der Bedarf an stationären Betreuungsplätzen wird zu einem wesentlichen Teil durch Pflegefamilien gedeckt. Für viele Kinder erweist sich die Unterbringung bei Pflegeeltern aufgrund der engen sozialen Einbindung und der besonders hohen Kindorientierung als geeignete Förder- und Schutzleistung. Um eine gute Betreuungsqualität in den Pflegefamilien zu gewährleisten sieht Artikel 23 Absatz 1 vor, dass der Kanton die Beratung, Begleitung und Weiterbildung der Pflegefamilien sicherstellt.

Absatz 2 sieht vor, dass die verantwortliche Stelle der DIJ die Aufgaben nach Absatz 1 mittels Leistungsvertrag an Dritte übertragen kann. Sie ist zudem berechtigt, einen Musterpflegevertrag zu erarbeiten. Dieser kann nötigenfalls verbindlich erklärt werden, womit die Gleichbehandlung der Pflegefamilien kantonsweit sichergestellt werden kann.

Allfällige mit der Beratung, Begleitung und Weiterbildung der Pflegefamilien verbundene finanzielle Verpflichtungen sind von dem gemäss Finanzhaushaltsgesetzgebung zuständigen Organ zu beschliessen.

Artikel 24

Die Bestimmung dient der Klarstellung des Vorgehens bei Streitigkeiten aus Leistungsverträgen. In einem solchen Fall entscheidet die zuständige Stelle der DIJ mittels Verfügung. Damit ist auch festgehalten, dass betreffend Verfahren und Rechtsweg die üblichen Regelungen der bernischen Verwaltungsrechtspflege Anwendung finden.

Artikel 25

Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf können einvernehmlich vermittelt oder behördlich (KESB) bzw. gerichtlich als Kindesschutzmassnahmen gestützt auf Artikel 307 ff. ZGB

angeordnet werden. Artikel 25 regelt zunächst den einvernehmlichen Leistungszugang und nennt die kommunalen Dienste (Sozialdienste) als zuständige Stelle, welche gemäss Absatz 1 nach Prüfung des individuellen Förder- und Schutzbedarfs im Einverständnis mit den Sorgeberechtigten Leistungen vermittelt³⁴. Um eine fachlich fundierte Abklärung und einen rechtsgleichen Leistungszugang zu gewährleisten, erarbeitet die DIJ die notwendigen Grundlagen (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. e).

Damit die Steuerung der Kosten und Qualität überhaupt möglich ist, sieht Absatz 2 vor, dass nur Leistungen vermittelt werden dürfen, die gestützt auf einen Vertrag gemäss Artikel 17 oder von einer kantonalen Einrichtung erbracht werden.

Artikel 26

Es ist denkbar, dass in seltenen Ausnahmefällen keine leistungsvertraglich vereinbarte Leistung verfügbar ist. In diesen Fällen können die kommunalen Dienste auch ein Angebot vermitteln, das nicht auf einem Leistungsvertrag mit der zuständigen Stelle der DIJ beruht³⁵. Damit die DIJ die Leistungszuweisung trotzdem steuern und allfällige Angebotslücken mit neuen Leistungsverträgen schliessen kann, sieht Absatz 1 vor, dass die kommunalen Dienste in diesen Ausnahmefällen vor der Leistungsvermittlung die Zustimmung der zuständigen Stelle der DIJ einholen müssen. Kann das Einverständnis in dringenden Fällen nicht vor Vermittlung der Leistung erteilt werden, ist dieses von den kommunalen Diensten innert fünf Tagen nach der Leistungsvermittlung einzuholen (Abs. 2).

Artikel 27

Neu gegenüber der bisherigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist vorgesehen, dass die zuständige Stelle der DIJ die durch die kommunalen Dienste vermittelten Leistungen vorfinanziert. Leistungen, die nicht von einer kantonalen Einrichtung oder gestützt auf einen Vertrag gemäss Artikel 17 erbracht werden, finanziert die zuständige Stelle nur vor, wenn sie diese gemäss Artikel 26 genehmigt hat. Die Auszahlung an die Leistungserbringenden erfolgt, nachdem die kommunalen Dienste deren Rechnung geprüft und die Vorfinanzierung bei der zuständigen Stelle der DIJ beantragt haben.

Die vorgeschlagene Vorfinanzierung durch den Kanton berücksichtigt die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Sie entlastet die Gemeinden von administrativen Aufgaben und vermindert die Gefahr, dass indizierte Leistungen aufgrund einer möglichen Budgetüberschreitung oder eines aufwändigen Inkassoverfahrens nicht vermittelt werden. Mit der Vorfinanzierung ist eine Konzentration der Finanzabläufe beim Kanton verbunden. Die insbesondere für kleinere Gemeinden schwierige Budgetierung der Leistungskosten entfällt. Zudem übernimmt der Kanton auch die Aufgabe, die von den kommunalen Diensten berechnete Kostenbeteiligung nach Artikel 36 ff. einzufordern und soweit notwendig gerichtlich einzuklagen.

Artikel 28

Die Bestimmung regelt einen Spezialfall des Leistungszugangs über die kommunalen Dienste. Es kann sein, dass sich im Rahmen der Bedarfsabklärung ein besonderer Schulungsbedarf mit Unterbringung in einer Einrichtung mit besonderer Volksschule als indiziert erweist. In einem solchen Fall weist die zuständige Stelle der BKD gestützt auf Artikel 29 das besondere Volksschulangebot und die Unterbringung zu. Der zuständige kommunale Dienst bleibt jedoch weiterhin fallverantwortlich, berechnet eine allfällige Kostenbeteiligung gemäss Artikel 36 ff. und beantragt bei der zuständigen Stelle der DIJ die Vorfinanzierung der Leistung.

Artikel 29

Soweit ohne Vermittlung eines kommunalen Dienstes eine Unterbringung in einer Einrichtung mit besonderer Volksschule angezeigt erscheint, wird diese von der zuständigen Stelle der BKD nach Prüfung des

³⁴ Die Bestimmung entspricht der heutigen Praxis und führt zu keiner Aufgabenverschiebung an die kommunalen Dienste. Im Behindertenbereich erfolgt die Leistungsvermittlung vorab über die zuständige Stelle der BKD.

³⁵ Gestützt auf die bundesrechtlichen Vorgaben der PAVO und die Artikel 8 bis 10 sind die Leistungsanbieter jedoch immer bewilligungs- oder meldepflichtig. Bei einem ausserkantonalen Leistungsbezug ist eine IVSE-Anerkennung notwendig.

Förder- und Schutzbedarfs gemeinsam mit dem besonderen Volksschulangebot zugewiesen, wenn die Sorgeberechtigten damit einverstanden sind. Es können nur Unterbringungen vermittelt werden, die durch kantonale Einrichtungen oder gestützt auf einen Vertrag gemäss Artikel 17 erbracht werden.

Damit für die besondere Beschulung und die Unterbringung nicht zwei verschiedene Abklärungen durchgeführt werden müssen, stellt die kantonale Erziehungsberatung in einem standardisierten Abklärungsverfahren fest, ob eine Leistung indiziert ist. Sofern dies der Fall ist und die Sorgeberechtigten damit einverstanden sind, vermittelt das Schulinspektorat die Unterbringung in der Einrichtung gemeinsam mit dem besonderen Volksschulangebot.

Die Kosten werden in Schul- und Unterbringungskosten aufgeschlüsselt. Die Unterbringung wird durch die zuständige Stelle der DIJ vorfinanziert. Diese übernimmt anschliessend auch die Berechnung einer allfälligen Kostenbeteiligung nach Artikel 36 ff. und soweit notwendig das Inkasso. Mit den geschilderten Abläufen wird einem Wunsch der Behindertenorganisationen entsprochen, wonach für Kinder mit Behinderung ein einvernehmlicher Leistungszugang ohne jegliche Beteiligung der kommunalen Dienste möglich sein soll.

Artikel 30

Können für die Sicherstellung des Kindeswohls notwendige Leistungen nicht im Einvernehmen mit den Sorgeberechtigten zugewiesen werden, ist über deren Notwendigkeit – gestützt auf die Bestimmungen des ZGB (Art. 307 ff.) – im Rahmen eines Kinderschutzes- oder in einem gerichtlichen Verfahren zu entscheiden. Diesfalls werden die Leistungen von der zuständigen KESB oder einem Gericht behördlich oder gerichtlich angeordnet. Die Finanzierung der Leistungen erfolgt wie bisher vollumfänglich durch den Kanton (vgl. Art. 34).

Wie die kommunalen Dienste weisen auch die KESB und die Gerichte grundsätzlich nur Leistungen zu, die gestützt auf einen Vertrag gemäss Artikel 17 oder von einer kantonalen Einrichtung erbracht werden. Es ist denkbar, dass in seltenen Ausnahmefällen keine entsprechende Leistung verfügbar ist. Absatz 2 sieht mit Blick auf das Kindeswohl deshalb vor, dass die KESB oder Gerichte ausnahmsweise auch Leistungen ohne einen entsprechenden Vertrag anordnen dürfen. Die Ausnahmeregelung wahrt die Unabhängigkeit der KESB und der Gerichte, welche gemäss Art. 307 ZGB über die «geeigneten Massnahmen» und damit auch über die Eignung des Leistungserbringers zu entscheiden haben. Damit die Angebotsplanung nötigenfalls angepasst und allfällige Angebotslücken mit neuen Leistungsverträgen geschlossen werden können, erstatten die KESB und die Gerichte der zuständigen Stelle der DIJ Bericht. In diesem ist zu erläutern, weshalb kein Leistungsbezug bei Leistungserbringenden mit Leistungsvertrag möglich ist. Der Bericht dient einzig der Information und muss von der Direktion nicht genehmigt werden.

Artikel 31

Die Unterbringung in einer Einrichtung der besonderen Volksschule bedarf einer speziellen Regelung, da diese mit der Zuweisung des besonderen Volksschulangebots zusammenhängt. Kann eine entsprechende Leistung nicht im Einvernehmen mit den Sorgeberechtigten gemäss Artikel 29 von der zuständigen Stelle der BKD einvernehmlich vermittelt werden, muss diese im Rahmen eines Kinderschutzverfahrens angeordnet werden. Damit über das besondere Volksschulangebot und die Unterbringung nicht in separaten Verfahren entschieden wird und es nicht zu einem Auseinanderfallen der Rechtswege kommt, entscheidet die KESB oder das zuständige Gericht sowohl über das besondere Volksschulangebot als auch über die Unterbringung. Da die entsprechenden Abklärungsverfahren durch die zuständige Stelle der BKD erfolgen, ist bei dieser vorgängig ein Amtsbericht einzuholen (Abs. 2). Bei zeitlicher Dringlichkeit kann bis zum Vorliegen des Amtsberichts gestützt auf Artikel 445 ZGB die notwendige Massnahme vorsorglich angeordnet werden.

Die Unterbringungskosten werden gemäss Absatz 3 von der KESB vorfinanziert. Die Schulkosten werden gestützt auf die Regelung des revidierten Volksschulgesetzes ebenfalls durch den Kanton getragen, soweit die von der KESB zugewiesene Schule einen Leistungsvertrag mit dem Kanton abgeschlossen

hat.³⁶ Fehlt ein solcher Vertrag, handelt es sich bei der zugewiesenen Schule um eine «Privatschule» im Sinne der Volksschulgesetzgebung und es gelten gestützt auf 28 Absatz 2 des vorliegenden Erlasses die Kostenregelungen des KESG. Vorbehalten bleibt eine Kostenbeteiligung gemäss Artikel 36 ff.

Artikel 32

Die durch die Pflegefamilien erbrachten Leistungen sollen nicht Gegenstand eines Leistungsvertrages bilden. Entsprechend sieht Artikel 32 vor, dass für die Vermittlung einer entsprechenden Leistung durch einen kommunalen Dienst (Art. 25), eine KESB oder ein Gericht (Art. 30) kein Leistungsvertrag nach Artikel 17 erforderlich ist. Damit wird eine Ausnahme vom Prinzip geschaffen, dass grundsätzlich nur Leistungen vermittelt oder angeordnet werden dürfen, die vorgängig vertraglich mit der zuständigen Stelle der DIJ vereinbart wurden.

Um dennoch sicherzustellen, dass die Pflegefamilien rechtsgleich abgegolten werden, legt der Regierungsrat die Entschädigung der Pflegeeltern mittels einer Tagespauschale fest. Der entsprechende Tarif soll den spezifisch erbrachten Leistungen Rechnung tragen. Dies ermöglicht, besonders aufwändige Pflegesituationen leistungsgerecht zu entschädigen. Auf Verordnungsebene können Übergangsbestimmungen vorgesehen werden, welche die Auswirkungen der neuen Tarife auf langjährige Pflegeverhältnisse abfedern.

Neben einer Abgeltung können Pflegefamilien auch Leistungen gemäss Artikel 23 in Anspruch nehmen. Zudem werden Pflegeverhältnisse (insb. Krisen- und Wochenunterbringungen) regelmässig durch einen DAF begleitet, soweit eine solche Zusatzleistung einem indizierten Bedarf entspricht.

Artikel 33

Die Aufteilung der Kosten zwischen den Gemeinden und dem Kanton erfolgt grundsätzlich wie bisher. Kosten von Leistungen, die mit den Sorgeberechtigten vereinbart werden, sind über den Lastenausgleich Soziales finanziert.³⁷ Die Vorfinanzierung der lastenausgleichsberechtigten Kosten und das Inkasso der von den kommunalen Diensten errechneten Beiträge nach Artikel 36 ff. erfolgt jedoch neu ausschliesslich durch den Kanton.

Artikel 34

Die Kosten von Leistungen, die im Rahmen eines zivilrechtlichen Verfahrens als Kindesschutzmassnahmen von der KESB oder einem Gericht angeordnet werden, gehen weiterhin ausschliesslich zu Lasten des Kantons. Es handelt sich dabei um Kosten des Massnahmenvollzugs i.S.v. Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe e KESG. Die Kostentragung richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen des KESG.

Artikel 35

Eine besondere Regelung gilt für die Kostentragung von Leistungen, die im Einvernehmen mit Sorgeberechtigten von einer für die Sozialhilfe zuständigen Burgergemeinde vermittelt wurden. Die Kosten dieser Leistungen werden von der Burgergemeinde und dem Kanton zu gleichen Teilen getragen. Nach Artikel 36 ff. zu erbringende Kostenbeteiligungen der Betroffenen sind vor der Kostenteilung in Abzug zu bringen.

Die spezielle Regelung für die Burgergemeinde steht auf den ersten Blick im Widerspruch zum Grundprinzip, dass die Burgergemeinden aufgrund ihres Sonderstatuts für die so genannte burgerliche Armenfürsorge zuständig sind. Sie sind die zuständige Sozialhilfebehörde für alle ihre Angehörigen, d.h. sie vollziehen die gesetzliche Sozialhilfe und gewähren die Hilfe an Stelle der ordentlich zuständigen Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden). Der entsprechende

³⁶ Vgl. Art. 21o Abs. 2 E-VSG.

³⁷ Die Kosten der durch die kommunalen Dienste einvernehmlich zugewiesenen Leistungen werden gemäss Artikel 25 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG, BSG 631.1) bereits bisher über den Lastenausgleich Sozialhilfe (neu Lastenausgleich Soziales) je zur Hälfte durch die Gemeinden und den Kanton finanziert.

Aufwand unterliegt deshalb auch nicht dem Lastenausgleich und wird grundsätzlich von den Burgergemeinden und Zunftgesellschaften selber getragen. Aufgrund des Wegfalls der bisherigen Betriebsbeiträge an stationäre Einrichtungen und dem damit verbundenen Wechsel zur Subjektfinanzierung besteht die Gefahr, dass einzelne Burgergemeinden die unter Umständen hohen Kosten einer stationären Unterbringung nicht aufwenden und deshalb aus finanziellen Gründen die Aufgabe der burgerlichen Sozialhilfe nicht mehr wahrnehmen können. Da dies weder im Interesse der Burgergemeinden noch im Interesse des Kantons liegt, wurde zusammen mit den Burgergemeinden eine Kostenteilung vereinbart.

Die getroffene Lösung ist insgesamt kostenneutral. Die Burgergemeinden zahlen in Zukunft bei den heute subventionierten Einrichtungen nicht mehr nur den Tagestarif von CHF 30.- (Versorgertarif), sondern die Hälfte des Vollkostentarifs. Dafür erhalten sie bei den bisher nicht subventionierten Heimen in Zukunft die Hälfte der Kosten zurückerstattet.

Artikel 36 – 38

Die Eltern müssen sich gestützt auf ihre Unterhaltspflicht an den Kosten der Unterbringung und Betreuung beteiligen (Art. 276 ZGB). Der Unterhaltsbeitrag soll den Bedürfnissen des Kindes sowie der Lebensstellung und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechen. Vermögen und Einkünfte des Kindes sind zu berücksichtigen. Der Unterhaltsbeitrag dient u.a. der Gewährleistung der Betreuung des Kindes durch Dritte (vgl. Art. 285 ZGB). Ausserdem müssen die Eltern gestützt auf Art. 276 ZGB die Nebenkosten, die im Rahmen einer Unterbringung anfallen (Taschengeld, Bekleidung, etc.), tragen, ohne dass dies im vorliegenden Gesetz geregelt werden müsste.

Kommt das Gemeinwesen für den Unterhalt des Kindes auf, so geht der Unterhaltsanspruch im entsprechenden Umfang auf das Gemeinwesen über, welches diesen in eigenem Namen gegenüber den Eltern oder allenfalls weiteren Verwandten geltend machen kann (Art. 289 Abs. 2, Art. 329 Abs. 3 ZGB). Vor diesem Hintergrund sieht Artikel 37 vor, dass sich die Unterhaltspflichtigen – unter Einbezug der Kinder – an den Kosten der erbrachten Leistungen beteiligen. Kinder beteiligen sich mit einem angemessenen Beitrag, wenn sie ein eigenes Einkommen erzielen, Unterhaltsbeiträge oder Verwandtenunterstützung erhalten. Zweckgebundene Sozialversicherungsleistungen sind vollumfänglich zur Deckung der Leistungskosten zu verwenden. Die Unterhaltspflichtigen beteiligen sich entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.³⁸ Bei deren Beurteilung wird berücksichtigt, ob im gleichen Haushalt Personen mit einer Beistandspflicht gegenüber der unterhaltsverpflichteten Person leben (Art. 37 Abs. 2).

Da künftig keine Betriebsbeiträge mehr ausgerichtet werden und bei der Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen kein Unterschied bezüglich der zuweisenden Stelle gemacht wird, entfallen die heute noch bestehenden Ungleichbehandlungen. Einziges Kriterium für die Berechnung der Kostenbeiträge bildet die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Dies führt dazu, dass je nach finanzieller Situation, die Höhe der Kostenbeteiligung nicht mehr auf die sogenannte Verpflegungskosten von CHF 30.- pro Tag beschränkt ist. Jedoch soll die Kostenpartizipation keinesfalls zu schwerwiegenden Eingriffen in die Lebensqualität der ganzen Familie führen.

Der Regierungsrat regelt gemäss Artikel 38 die exakte Berechnung der Kostenbeteiligung durch Verordnung. Grundsätzlich soll die Kostenbeteiligung rechtsgleich und unabhängig von der Indikation erfolgen, welche eine Förder- und Schutzleistung notwendig macht. Der Regierungsrat ist jedoch berechtigt, Ausnahmen von der Beitragspflicht vorzusehen. So kann beispielsweise auf eine Kostenbeteiligung bei einer Unterbringung aus schulermöglichenden Gründen verzichtet werden, wenn ohne Unterbringung ein sehr weiter Schulweg nötig würde. Gestützt auf entsprechende Ausnahmeregelungen kann verhindert werden, dass die Gleichbehandlung aller unterhaltspflichtigen Personen im Bereich der Zuweisung von behinderungsbedingten Leistungen nicht zu stossenden Ergebnissen führt.

³⁸ Die Kostenbeteiligung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist bereits heute im Bereich der Kinderkrippen oder Tagesschulen bekannt. Die vom Regierungsrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen zur Kostenbeteiligung werden sich eng an diesen bereits bestehenden Regelungen orientieren.

Die in den Ausführungsbestimmungen detailliert zu regelnde Berechnungsmethode wird sich an bewährten Berechnungsmodellen orientieren, wobei die Grundlagen der Berechnung, wie beispielsweise das massgebende Jahreseinkommen, mit der GSI und der BKD abgestimmt werden. Es soll zudem möglich sein, die für die Berechnung massgebenden Zahlen direkt aus der letzten Veranlagungsverfügung oder Taxationseinschätzung der Steuerverwaltung zu übernehmen (Art. 41 Abs. 3).

Verbessern sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der Kostenpflichtigen, ist für ungedeckte Kostenanteile keine Rückerstattungspflicht vorgesehen. Dies entspricht der bisherigen Praxis der KESB im Bereich der Leistungskosten, die aufgrund der zivilrechtlichen Anordnung von Kindesschutzmassnahmen entstehen. Artikel 43 KESG wird in Nachvollzug der bestehenden Praxis angepasst.

Keine Anwendung finden Artikel 36 – 38 soweit die Zuweisung und Finanzierung bestimmter Leistungen spezialgesetzlich geregelt wird. Entsprechend findet die Bestimmung keine Anwendung, wenn für unbegleitete minderjährige Asylsuchende oder Flüchtlinge spezielle Formen der Leistungsfinanzierung vorgesehen sind.

Artikel 39

Das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG)³⁹ regelt die Voraussetzungen für die Bearbeitung von Personendaten. Spezielle Anforderungen gelten für den Umgang mit besonders schützenswerte Personendaten⁴⁰. Für die Aufgabenerfüllung als Bewilligungsbehörde und Meldestelle sowie im Bereich der Angebotsplanung und bei der Vermittlung oder Anordnung von Förder- und Schutzleistungen für Kinder und Jugendliche ist die Bearbeitung von Personendaten zwingend erforderlich. Oft müssen dabei auch besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden, weshalb die Datenbeschaffung und der Datenaustausch in den Artikeln 39 – 41 eingehend geregelt werden.

Artikel 39 sieht vor, dass ein öffentliches Verzeichnis der bewilligten und gemeldeten Förder- und Schutzangebote geführt wird. Das Angebotsverzeichnis wird von der zuständigen Stelle der DIJ, welche gleichzeitig Bewilligungsbehörde und Meldestelle ist, bewirtschaftet. Es schafft Transparenz und ermöglicht den Leistungsbestellenden die Übersicht über das im Kanton vorhandene Angebot. Entsprechend bildet es eine wichtige Grundlage für die Anwendung dieses Gesetzes. Das Verzeichnis enthält Namen und Adressen der Einrichtungen mit einem bewilligten oder gemeldeten Leistungsangebot, eine Beschreibung des Angebots (einschliesslich der in der Einrichtung verwendeten Sprachen) und gibt über das Bestehen eines Leistungsvertrags mit der zuständigen Stelle der DIJ Aufschluss.

Mit Blick auf den Persönlichkeitsschutz enthält das Angebotsverzeichnis keine Angaben zu Familienpflegeverhältnissen (Abs. 3). Aufgrund des Interessens der Leistungserbringenden und der Leistungsbestellenden an der Bekanntgabe des Angebots rechtfertigt sich dagegen die Angabe von Name und Adresse natürlicher Personen, welche andere bewilligungs- oder meldepflichtige Angebote erbringen.

Artikel 40

Die mit der Angebotsplanung und der Überprüfung der einzelnen Angebote betraute Stelle der DIJ muss zur Erfüllung ihrer Aufgaben Daten sammeln und auswerten. Der Datenzugang ist zunächst zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen und bei Anbietenden mit Leistungsvertrag im Rahmen des Controllings notwendig und eng mit der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben verbunden. Zudem ist die Datenbearbeitung für die Angebotsplanung und bei der Entwicklung von Angeboten unerlässlich. Nur gestützt auf die Kenntnisse der Individualdaten der untergebrachten Kinder kann beispielsweise sichergestellt werden, dass ein dem tatsächlichen Bedarf entsprechendes Angebot an Betreuungsplätzen im Kanton besteht.

³⁹ BSG 152.04

⁴⁰ Art. 6 KDSG; Besonders schützenswerte Personendaten sind Angaben über die religiöse, weltanschauliche oder politische Ansicht, Zugehörigkeit und Betätigung sowie die Rassenzugehörigkeit (a); den persönlichen Geheimbereich, insbesondere den seelischen, geistigen oder körperlichen Zustand (b); Massnahmen der sozialen Hilfe oder fürsorglichen Betreuung (c); polizeiliche Ermittlungen, Strafverfahren, Straftaten und die dafür verhängten Strafen oder Massnahmen (d).

Mit Hilfe der gesammelten Daten ist eine statistische Auswertung der Verläufe und Entwicklungen (vorzeitige Abbrüche, Umplatzierungen, etc.) möglich.

Soweit die Daten nicht ohnehin bei der zuständigen Stelle der DIJ vorhanden sind, muss die Möglichkeit bestehen, diese für die Angebotsplanung bei den Leistungserbringenden und den Leistungsbestellenden (Abs. 3) zu erheben. Letzteres ist beispielsweise notwendig, um das Betreuungsangebot im Bereich der Familienpflege bedarfsgerecht steuern zu können. Die Daten sind der zuständigen Stelle der DIJ kostenlos zur Verfügung zu stellen.

Artikel 41

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die Leistungsbestellenden Personendaten bearbeiten können. Für die Abklärung des Förder- und Schutzbedarfs und die Vermittlung bzw. Anordnung von geeigneten Leistungen müssen auch besonders schützenswerte Daten von Kindern und ihren Familien bearbeitet werden können. Absatz 1 schafft die für eine solche Datenbearbeitung erforderliche rechtliche Grundlage. Die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Daten können bei anderen öffentlichen Organen oder Dritten beschafft werden, wenn Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf vermittelt oder angeordnet werden sollen (Abs. 2).

Im Zusammenhang mit der Berechnung der Kostenbeteiligung, sind die Leistungsbestellenden und die zuständige Stelle der DIJ insbesondere berechtigt, von den Steuerbehörden Auskünfte über die Steuerdaten der gemäss Artikel 36 und 37 beitragspflichtigen Personen zu erhalten, wenn diese nicht bei den Beitragspflichtigen selbst beschafft werden können (Abs. 3). Die Daten sind von den angefragten Stellen kostenlos zur Verfügung zu halten (Abs. 4).

Artikel 42

Zusätzlich zu den in einzelnen Bestimmungen enthaltenen spezifischen Rechtssetzungsdelegationen soll dem Regierungsrat eine allgemeine Kompetenz zum Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen eingeräumt werden.

Artikel 43

Um den Leistungserbringenden die notwendige Zeit für die Änderungen ihrer Strukturen zu gewähren, sieht die Bestimmung eine Übergangsfrist von fünf Jahren vor, um die in Artikel 18 genannten Anforderungen an die Organisation zu erfüllen. Gänzlich von den Organisationsanforderungen ausgenommen sind Leistungserbringende, die ihr stationäres Angebot unter der Geltung des neuen Rechts nur noch bis zum Abschluss der bereits altrechtlich erbrachten Leistungen fortführen wollen. Diese dürfen folglich die bisher bei ihnen untergebrachten Kinder weiterbetreuen, aber keine neuen Kinder mehr aufnehmen.

Artikel 44

Die Bestimmung regelt die Zuständigkeit und das anwendbare Recht bei übergangsrechtlichen Sachverhalten. Grundsätzlich werden erstinstanzliche Verwaltungsverfahren nach neuem Recht durch die neu zuständige Behörde beurteilt. Dies gilt gemäss Artikel 44 auch für hängige Bewilligungsverfahren, Gesuche um die Erteilung eines Investitionsbeitrages oder hängige Aufsichtsverfahren.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängige Beschwerdeverfahren werden gemäss Absatz 2 von den bisher zuständigen Behörden nach bisherigem Recht geführt und abgeschlossen.

Artikel 45

Diese Bestimmung stellt sicher, dass ab Inkrafttreten des neuen Rechts keine altrechtlichen Leistungsverträge mehr bestehen. Die neu zuständige Stelle der DIJ kann mit den Leistungserbringenden auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage bereits vor Inkrafttreten des neuen Rechts in Vertragsverhandlungen treten. Rechtsverbindlichkeit entfalten die ausgehandelten Verträge aber ab Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmungen. Soweit bei Inkrafttreten noch nicht für alle Leistungen Verträge abgeschlossen werden konnten, greifen für die Leistungszuweisung Artikel 26 und 30 Absatz 2 (Leistungszuweisung ohne Vertrag gem. Art. 17).

Artikel 46

Mit der Einführung einer leistungsbezogenen Abgeltung, die auch die Aufwendungen für die zur Verfügung gestellte Infrastruktur abdeckt, sind künftig grundsätzlich keine speziellen Investitionsbeiträge mehr notwendig. Damit jene Leistungserbringenden, die vor dem Inkrafttreten der neuen Regelungen Investitionsbeiträge empfangen haben, nicht doppelt entschädigt werden (früherer Investitionsbeitrag und laufende Pauschale), müssen noch nicht abgeschriebene Investitionen zurückerstattet werden. Die Rückerstattungspflicht soll sicherstellen, dass Leistungserbringende mit Investitionsbeiträgen nicht gegenüber jenen bevorzugt werden, die keine solche Beiträge bezogen haben (oder nicht beitragsberechtigt waren). Die Rückerstattung der noch nicht abgeschriebenen Investitionen gewährleistet somit eine Gleichbehandlung aller Leistungserbringenden. Nach der Rückzahlung können alle Anbieterinnen und Anbieter gleichermaßen für ihre Leistungen inklusive der zur Verfügung gestellten Infrastruktur abgegolten werden.

Absatz 1 sieht vor, dass für Investitionsbeiträge, die vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes an die Leistungserbringenden ausgerichtet wurden, eine Amortisationsdauer von 25 Jahren gilt. Dies entspricht der bisherigen Regelung, wonach der erhaltene Kantonsbeitrag von den Einrichtungen buchhalterisch als Eventualverpflichtung auszuweisen und über 25 Jahre linear zu reduzieren ist. Gemäss Absatz 2 sind die Investitionsbeiträge im Verhältnis der noch nicht verstrichenen Amortisationsdauer zurückzuerstatten. Wurde einem Leistungserbringenden also beispielsweise 10 Jahre vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes ein Beitrag ausgerichtet, sind drei Fünftel des Betrages rückerstattungspflichtig. An den rückerstatteten Beiträgen partizipieren Kanton und Gemeinden je hälftig, da diese ursprünglich über den Lastenausgleich Sozialhilfe finanziert wurden.

Die Leistungserbringenden haben die Möglichkeit, den rückerstattungspflichtigen Betrag auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelungen zurückzubezahlen. Geschieht dies nicht, wird die im Leistungsvertrag vereinbarte Abgeltung höchstens um den für die Infrastruktur vorgesehen Anteil der Leistungspauschale gekürzt. Die Pauschalen für die Leistungserbringung werden so lange gekürzt, bis der rückerstattungspflichtige Betrag getilgt ist.

Die Rückerstattung von Investitionsbeiträgen sollte für die Leistungserbringenden grundsätzlich möglich sein. Die notwendigen finanziellen Mittel können in der Regel am Kapitalmarkt aufgenommen werden. Gelingt dies jedoch nicht, kann der Kanton gestützt auf Artikel 21 nach Massgabe des Staatsbeitragsgesetzes (etwa in Form einer Bürgschaft) Unterstützung leisten. Zudem sieht Absatz 4 vor, dass der Regierungsrat in Härtefällen die Leistungserbringenden teilweise von der Rückerstattungspflicht befreien kann. Ein Härtefall kann beispielsweise bei Leistungserbringenden mit einem für die Versorgungssicherheit wichtigen Angebot vorliegen, wenn in der Vergangenheit Investitionsbeiträge gewährt wurden, die deutlich über den neu für die Infrastruktur vorgesehenen Kostenanteilen liegen und eine Rückerstattung innerhalb der Amortisationsdauer daher nicht möglich erscheint.

Artikel 47

Entlastungsaufenthalte für Kinder mit Behinderung finden ausschliesslich an Wochenenden und während den Schulferien statt (Abs. 1). Es handelt sich um ein heute bestehendes Angebot, das sich grundlegend von den anderen Leistungen dieses Gesetzes unterscheidet. Die beanspruchte Leistung ist fachlich nicht indiziert und kann unabhängig von einer behördlichen Zuweisung direkt bei den Leistungserbringenden bezogen werden. Da die Entlastungsaufenthalte die Tragfähigkeit des Familiensystems stärken und einer voll- oder teilzeitlichen Unterbringung vorbeugen, vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass das Angebot bis zum Abschluss der Evaluation gemäss Artikel 50 im bisherigen Rahmen weitergeführt werden soll. Die Leistung kann also während einer Übergangsphase weiterhin ohne vorgängige behördliche Zuweisung bezogen werden. In dieser Zeit wird das System der stationären Entlastungsaufenthalte überprüft. Gestützt auf die gewonnenen Erfahrungen und unter engem Einbezug der betroffenen Interessensvertretungen soll die Ausrichtung des Leistungsangebots unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf Ebene Kanton und Bund analysiert, der Adressatenkreis (Zielgruppe) definiert und die gesetzliche Zuordnung geklärt werden.

Absatz 2 definiert den Kreis von neun bisherigen Leistungserbringenden, mit welchen die zuständige Stelle der Direktion für Inneres und Justiz die Bereitstellung des Entlastungsangebots mittels Leistungsvertrag vereinbart. Das Angebot soll während einer Übergangsphase durch die bisherigen Leistungserbringenden und im gleichen Umfang erbracht werden. Im Leistungsvertrag werden der Tarif sowie das Kontingent an stationären Entlastungsaufenthalten (Anzahl Nächte) pro Einrichtung festgelegt.

Die Sorgeberechtigten wenden sich direkt an die Einrichtung, in welcher der stationäre Entlastungsaufenthalt erfolgen soll. Die Einrichtungen prüfen anschliessend, ob die beantragte Leistung im Rahmen des im Leistungsvertrags festgelegten Kontingents erbracht werden kann und die für den stationären Entlastungsaufenthalt definierten Kriterien erfüllt sind (Abs. 3). Es ist vorgesehen, dass das Leistungsangebot auf eine maximale Anzahl von 30 Entlastungsnächten pro Jahr und Kind beschränkt wird. Damit soll erreicht werden, dass das Angebot möglichst vielen Familien zu Gute kommt. Es kann kein Anspruch auf stationäre Entlastungsaufenthalte geltend gemacht werden.

Artikel 48

Die zuständige Stelle der Direktion finanziert die bezogenen Entlastungsaufenthalte auf Antrag der Leistungserbringenden vor (Abs. 1). Die Kostentragung erfolgt – wie bei den einvernehmlich vermittelten Leistungen üblich – über den Lastenausgleich Soziales je hälftig durch die Gemeinden und den Kanton (Abs. 2).

Absatz 3 hält fest, dass die Kostenbeteiligung der Sorgeberechtigten durch den Regierungsrat geregelt wird. Vorgesehen ist, dass sich die Sorgeberechtigten mit einer fixen Pauschale pro Entlastungseinheit (Nacht) beteiligen.

Artikel 49

Die Kosten, welche aufgrund der Leistungsvermittlung durch die kommunalen Dienste entstehen, werden wie bisher zu gleichen Teilen von Kanton und Gemeinden über den Lastenausgleich finanziert. Neu erfolgen die Vorfinanzierung der Leistungskosten und das Inkasso der Kostenbeteiligung jedoch durch den Kanton. Die zuständige Stelle der DIJ entschädigt die Leistungserbringenden und fordert die von den kommunalen Diensten berechneten Beiträge bei den Eltern ein. Die Zentralisierung der Vorfinanzierung beim Kanton entlastet die Gemeinden von administrativen Aufgaben. Beispielsweise müssen Elternbeiträge nicht mehr eingefordert und nötigenfalls eingeklagt werden. Aufgrund der Synergieeffekte der Zentralisierung entsteht dem Kanton ein vergleichsweise kleinerer Mehraufwand, zudem kann er ein Controlling vornehmen, den kommunalen Behörden Informationen zur Steuerung zur Verfügung stellen sowie einheitliche Standards der Leistungsvermittlung der kommunalen Dienste sicherstellen. Gemäss den vorgenommenen Kostenschätzungen müssen bei der zuständigen Stelle der DIJ zwei neue Stellen geschaffen werden. Die entsprechende Lastenverschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden von CHF 250'000 pro Jahr wird gemäss Artikel 49 ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes zugunsten des Kantons dem Lastenausgleich nach Artikel 29b FILAG angerechnet.

Artikel 50

Die Einführung des neuen Steuerungs- und Finanzierungsmodells ist mit vielen Vorteilen verbunden. Sie schafft vor allem Kostentransparenz und stellt sicher, dass Kinder und Jugendliche mit einem Förder- und Schutzbedarf hinreichenden Zugang zu qualitativ guten Leistungen haben. Um eine wirksame Umsetzung des Gesetzes zu gewährleisten, soll dessen Wirkung evaluiert werden. Die Erfahrung aus anderen Gesetzgebungsprojekten, namentlich jener des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes, zeigt jedoch, dass die angestrebte Wirkung neuer Modelle erst nach einer gewissen Zeit verlässlich gemessen werden kann. Eine Gesetzesevaluation soll deshalb fünf Jahre nach Inkrafttreten erfolgen.

Artikel 51 – Änderungen des bisherigen Rechts

7.2 Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB)

Artikel 26, 26a, 26b und 26c EG ZGB

Die Bestimmungen werden aufgehoben. Inhaltlich fliessen die bisherigen Regelungen in die Artikel 8 ff. KFSG ein. Die in Artikel 26a mitenthaltene Normierung der Aufsicht über die Tagesfamilien wird in das neue Gesetz über die sozialen Leistungsangebote aufgenommen.

7.3 Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)

Artikel 41 KESG

Absatz 4 der Bestimmung sah bisher vor, dass die Kosten von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen den betroffenen Personen mittels Kostenentscheid durch Verfügung auferlegt werden. Dieses Vorgehen ist im Bereich des Kindesschutzes jedoch bundesrechtswidrig. Können die Beiträge an die Kosten des Massnahmenvollzugs mit den Eltern nicht vereinbart werden, müssen diese gemäss der Rechtsprechung des Kindes- und Erwachsenenschutzgerichts auf zivilrechtlichem Wege mittels Klage durchgesetzt werden⁴¹.

Vor diesem Hintergrund wird in Artikel 41 Absatz 4 KESG deshalb neu vorgesehen, dass die KESB nur noch den Entscheid über die Kosten von Erwachsenenschutzmassnahmen durch Verfügung eröffnet. Die Beteiligung an den Kosten von Kinderschutzmassnahmen ist gemäss Absatz 5 mit den Betroffenen zu vereinbaren. Kommt keine Einigung zustande, kann der Kanton die Kostenbeteiligung auf dem zivilen Klageweg einfordern.

Artikel 43 KESG

Wie bereits zur Kostenbeteiligung gemäss KFSG (Art. 36 – 39) ausgeführt wurde, soll bei einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Kostenpflichtigen für ungedeckte Kostenanteile keine Rückerstattungspflicht bestehen. Dies entspricht der bisherigen Praxis der KESB im Bereich der Leistungskosten, die aufgrund der zivilrechtlichen Anordnung von Kinderschutzmassnahmen entstehen. Artikel 43 KESG wird deshalb entsprechend angepasst.

7.4 Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ)

Artikel 93 Absatz 2 und 3

Absatz 2 sieht vor, dass die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt mit den Unterhaltspflichtigen einen Unterhaltsvertrag abschliesst. Neu sollen die im Unterhaltsvertrag festzusetzenden Vollzugskostenbeiträge in analoger Anwendung der Berechnungsgrundsätze des KFSG und der Ausführungsbestimmungen berechnet werden. Die vorgeschlagene Ergänzung von Absatz 2 dient der Koordination mit dem KFSG und sorgt dafür, dass im jugendstrafrechtlichen, zivilrechtlichen und einvernehmlichen Bereich die Kostenbeiträge an Förder- und Schutzmassnahmen für Kinder mit einem entsprechenden Bedarf in gleicher Weise bestimmt werden.

Der bisherige Absatz 3 sieht vor, dass die Jugendanwältin oder der Jugendanwalt mit Zustimmung der Leitung der Jugendanwaltschaft eine Einschätzung nach Ermessen vornimmt, wenn Unterhaltspflichtige die notwendige Mitarbeit verweigern oder verzögern. Die entsprechende Verfügung gilt bis zur rechtsgültigen Unterhaltsregelung durch Vertrag oder Urteil und ist nicht anfechtbar. Die Bestimmung erweist sich mit Blick auf die Rechtsprechung des Kindes- und Erwachsenenschutzgerichtes zu Artikel 41 Absatz 4

⁴¹ Urteil vom 4. Dezember 2015 (KES 15 560); vgl. auch KES 15 843.

KESG als bundesrechtswidrig. Die Kosten für Schutzmassnahmen und der Beobachtung i.S.v. Artikel 12 ff. Jugendstrafgesetz gehören ebenfalls zum Unterhalt, für welchen die Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht aufzukommen haben (Art. 276 ZGB). Verweigern Eltern bei der Festlegung der Unterhaltsbeiträge die Zusammenarbeit, ist der Anspruch auf zivilrechtlichem Weg durchzusetzen⁴². Massnahmenkosten, die zur Unterhaltspflicht der Eltern gehören, dürfen somit nicht – auch nicht provisorisch – mittels Verfügung festgelegt werden. Vor diesem Hintergrund ist Artikel 93 Absatz 3 EG ZSJ ersatzlos zu streichen.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das neue Gesetz und dessen Umsetzung trägt zur Verwirklichung der in den Richtlinien der Regierungspolitik formulierten Ziele bei. Die vorgeschlagenen Bestimmungen dienen insbesondere der Erreichung von Ziel 3, welches den Kanton für seine Bevölkerung attraktiv machen will und den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch eine verstärkte und gezielte Integration von sozial Benachteiligten fördern soll. Ziff. 3.3 der Richtlinien sieht ausdrücklich eine Reorganisation der Kinder- und Jugendhilfe vor, so dass ambulante und stationäre Leistungen künftig aus einer Hand gesteuert, finanziert und beaufsichtigt werden können.

Zudem schafft die Vorlage Transparenz über die Verwendung öffentlicher Gelder und erlaubt eine gezielte Ressourcensteuerung. Damit wird zu einem nachhaltigen Finanzhaushalt beigetragen, welcher aus Sicht des Regierungsrates Voraussetzung für die Erreichung der Regierungsziele ist.⁴³

9. Finanzielle Auswirkungen

Das neue Gesetz schafft die notwendige Grundlage für eine bedarfsgerechte, wirtschaftliche und wirksame Steuerung der Angebote und Kosten im Bereich der Leistungen für Kinder- und Jugendliche mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf. Mittels gesicherter Datengrundlage, einer bedarfsorientierten Angebotsentwicklung und dem Abschluss von Leistungsverträgen kann der Kanton die Kostenentwicklung künftig analysieren und gezielt beeinflussen.

Das Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtsmodell hat insgesamt kostendämpfende Effekte zur Folge, da die neuen Instrumente der gezielten Leistungsbewirtschaftung einer unkontrollierten Mengen- und Kostenentwicklung entgegenwirken. Mittelfristig können dadurch auch Einsparungen erzielt werden. Auf die Globalbilanz sind – abgesehen von einer geringfügigen Umverteilung zwischen Kanton und Gemeinden – keine Auswirkungen zu erwarten.

Stationäre Leistungen

Die Nettogesamtkosten für die inner- und ausserkantonale stationäre Unterbringung (Einrichtungen und Pflegefamilien) von 2'439 Berner Kindern betragen im Jahr 2018 insgesamt rund CHF 164 Millionen. Bei den stationären Unterbringungen in Einrichtungen ist in den Jahren 2015 bis 2018 ein kontinuierlicher Rückgang festzustellen. Die durchschnittliche Auslastung der verschiedenen Einrichtungstypen variiert erheblich. Im Jahr 2016 wurde der Kosteneffekt in Schulheimen bei einer Auslastung von 93 Prozent berechnet, was zu Einsparungen von rund CHF 8 Mio. pro Jahr führen würde.

Die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien soll gemäss dem Normalitätsprinzip (Zusammenleben mit Eltern) im Kanton gestärkt und gefördert werden, so dass eine Entlastung in kostenintensiven, stationären Unterbringungsformen zu erwarten ist. Mit der Einführung eines einheitlichen

⁴² Siehe auch Urteil des Kindes- und Erwachsenenschutzgerichts vom 15. Januar 2016 (KES 15 843) mit weiteren Hinweisen.

⁴³ Richtlinien des Regierungsrates, S. 7 (Finanzpolitisches Umfeld).

Pflegegeldtarifs und des Anspruchs der Pflegefamilien auf Beratung, Begleitung und Weiterbildung (Art. 23) werden die kostendämpfenden Effekte jedoch teilweise wieder kompensiert.

Ambulante Leistungen

Im Kanton Bern wurden erstmals im Jahr 2017 Daten zu den ambulanten Leistungen erhoben. Im Jahr 2018 meldeten 41 Leistungserbringende insgesamt 1'230 ambulante Förder- und Schutzleistungen. Da jedoch keine Meldepflicht besteht, gibt es auch keinen gesicherten Überblick über die Anzahl der ambulanten Leistungserbringenden, die Nutzung ambulanter Leistungen und die Tarife. Folglich kann auch keine Kostenschätzung vorgenommen werden. Aufgrund der Entwicklungen in Fachwelt und Praxis ist jedoch davon auszugehen, dass die Nachfrage nach ambulanten Leistungen in den nächsten Jahren weiterhin steigt. Mittels der kantonalen Steuerungsinstrumente können künftig die Tarife kontrolliert und transparent ausgewiesen sowie die Qualität der Leistungen gesichert werden. Einer ungebremsen Kostenentwicklung kann mithin auch in diesem Bereich entgegengewirkt werden.

Leistungen nach Erreichen der Volljährigkeit

Artikel 3 sieht vor, dass in bestimmten Fällen auch nach Erreichen der Volljährigkeit bis maximal zur Vollendung des 25. Altersjahrs ein Anspruch auf Leistungen besteht. Es lässt sich nicht eindeutig abschätzen, ob die Bestimmung zu einer Kostensteigerung führt. Der Zunahme im Bereich der KFSG-Leistungen stehen kurz- und langfristig Einsparungen im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe gegenüber. Werden Leistungen über die Vollendung des 18. Altersjahr hinaus gestützt auf das KFSG erbracht, entfallen jene Leistungen, welche bisher für betreuungsbedürftige junge Erwachsene entstanden sind. Zudem kann der Abschluss einer bereits vor Vollendung des 18. Altersjahrs beanspruchten Leistung (z.B. im Hinblick auf den Abschluss einer Ausbildung) oder die Unterstützung des Übergangs in die Selbständigkeit nach Abschluss einer stationären Leistung als Investition in die Zukunft der Betroffenen betrachtet werden. Das Vermeiden eines abrupten Leistungsabbruchs vermindert das Risiko einer längerfristigen Abhängigkeit von staatlichen Leistungen.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Der Bericht Ecoplan „Aufbau einer neuen Verwaltungseinheit im Bereich Leistungen aufgrund eines besonderen Förder- und Schutzbedarfs“ vom 24. Mai 2018 zeigt, dass die heute involvierten Ämter für die aktuelle Aufgabenerfüllung im stationären Bereich der besonderen Förder- und Schutzleistungen insgesamt geschätzte 850 Stellenprozente benötigen. Diese Ressourcen teilen sich wie folgt auf:

- Kantonales Jugendamt (KJA): 450 Stellenprozente
- Alters- und Behindertenamt (ALBA): 300-400 Stellenprozente

Durch die Bündelung der gesamten Aufgaben bei der zuständigen Stelle der DIJ (KJA) entstehen einerseits – vorab im Bereich der Leitung und auf der strategischen Ebene – Effizienz- und Synergiegewinne. Andererseits beinhaltet die neue Regelung verschiedene neue Aufgaben für den Kanton respektive das zuständige Amt, namentlich die Steuerung der Angebotsentwicklung basierend auf einer statistisch ausgewerteten Datengrundlage und einem partizipativen Planungsprozess und das Leistungscontrolling. Zudem ist das KJA neu für sämtliche Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zuständig, d.h. anstelle der 40 vorab kleinen Einrichtungen neu für rund 90 teilweise grosse Einrichtungen, davon 13 Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung. Durch die neu vorgesehene Steuerung des ambulanten Bereichs (Dienstleistungen in der Familienpflege, sozialpädagogische Familienbegleitung, Ausübung und Übergabe des Besuchsrechts und sozialpädagogische Tagesstruktur) sind zusätzlich rund 70 Leistungserbringende einer Meldepflicht unterworfen und unterstehen neu ebenfalls einer Steuerung und Aufsicht sowie einem Finanz- und Leistungscontrolling.

Die neuen Aufgaben sollen im Rahmen der 850 Stellenprozente und somit kostenneutral ohne zusätzliche personelle Ressourcen erfüllt werden. Davon ausgenommen ist die Aufgabe der Vorfinanzierung der

Leistungen im einvernehmlichen Bereich gemäss Artikel 27, welche eine Aufgabenverschiebung von den Gemeinden hin zum Kanton bedeutet. Die dafür berechneten zusätzlichen 200 Stellenprozente sollen dem Lastenausgleich zugeführt werden. Der Stellentransfer vom Alters- und Behindertenamt von 300-400 Prozenten, die Integration der entsprechenden Mitarbeitenden sowie die neuen strategischen und operativen Prozesse erfordern eine umfassende Reorganisation des KJA, welche bis Inkrafttreten des neuen Gesetzes per 1.1.2022 unter engem Einbezug der beteiligten Ämter abgeschlossen sein wird.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Durch das neue Finanzierungssystem entstehen den Gemeinden grundsätzlich keine Mehrkosten: Im Rahmen des Lastenausgleichs Sozialhilfe beteiligen sich die Gemeinden schon heute zur Hälfte an den Kosten der einvernehmlich vermittelten Leistungen. Bei der Unterbringung tragen sie sowohl den Versorgerbeitrag als auch die Differenz zwischen Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen und Vollkostenbeitrag zur Hälfte mit.

Eine Verlagerung der Kosten für ambulante Leistungen, die bisher bei den Gemeinden in der wirtschaftlichen Sozialhilfe abgewickelt worden sind, ist denkbar. Diese Leistungen sollen künftig nach einheitlichen, kantonalen Vorgaben finanziert werden. Auf die Kostenanteile von Kanton und Gemeinden hat dies aber keine Auswirkungen.

Eine wesentliche Änderung gegenüber dem bisherigen Recht ergibt sich aus Artikel 27. Die Bestimmung sieht vor, dass die zuständige Stelle der DIJ die durch die kommunalen Dienste vermittelten Leistungen vorfinanziert. Die Vorfinanzierung durch den Kanton berücksichtigt die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Sie entlastet die Gemeinden von administrativen Aufgaben. Die insbesondere für kleinere Gemeinden schwierige Budgetierung der Leistungskosten entfällt. Zudem übernimmt der Kanton auch die Aufgabe, den von den kommunalen Diensten berechneten Elternbeitrag einzufordern und soweit notwendig gerichtlich einzuklagen. Gemäss den vorgenommenen Kostenschätzungen müssen bei der zuständigen Stelle der DIJ zwei neue Stellen geschaffen werden. Die entsprechende Lastenverschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden von CHF 250'000 pro Jahr wird gemäss Artikel 49 ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes zugunsten des Kantons dem Lastenausgleich nach Artikel 29b FILAG angerechnet.

12. Auswirkungen auf die Burgergemeinden

Gewisse Burgergemeinden (Aarberg bis 1.1.2016, Bern und ihre 13 Gesellschaften und Zünfte, Biel, Bözingen, Burgdorf und Thun) üben die so genannte burgerliche Armenfürsorge aus.⁴⁴ Sie sind die zuständige Sozialhilfebehörde für alle ihre Angehörigen, d. h. sie vollziehen die gesetzliche Sozialhilfe und gewähren die Hilfe an Stelle der ordentlich zuständigen Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden). Der entsprechende Aufwand unterliegt nicht dem Lastenausgleich und wird somit von den Burgergemeinden und Zunftgesellschaften selber getragen.

Bei einem Wechsel zur grundsätzlich kostendeckenden Abgeltung der zugewiesenen Leistungen besteht die Gefahr, dass einzelne Burgergemeinden aus finanziellen Gründen die Aufgabe der burgerlichen Sozialhilfe nicht mehr wahrnehmen können und diese abgeben müssen. Da dies mutmasslich nicht im Interesse des Kantons liegt, wurde zusammen mit den Burgergemeinden die folgende pragmatische Lösung

⁴⁴ Vor dem Hintergrund der Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzes per 1. Januar 2013 wurde die burgerliche Vormundschaftspflege angepasst. Danach ist eine burgerliche Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde für die Angehörigen jener Burgergemeinden sowie Gesellschaften und Zünfte von Bern zuständig, welche die burgerliche Sozialhilfe gewähren.

erarbeitet: Die Burgergemeinden finanzieren die Leistung vor und melden dem Kanton nach Rechnungsabschluss das Total der Kosten. Diese sind zur Plausibilisierung aufgeschlüsselt nach den einzelnen Kategorien gemäss Leistungskatalog (ambulant, stationär) zu erfassen. Gestützt darauf zahlt der Kanton die Hälfte der Kosten an die Burgergemeinden zurück.

Die Lösung ist insgesamt kostenneutral, indem die Burgergemeinden in Zukunft bei den heute subventionierten Einrichtungen nicht mehr nur den Tagesstarif von CHF 30.-/Tag (Versorgertarif), sondern die Hälfte des Vollkostentarifs zahlen. Hingegen erhalten sie bei den nicht subventionierten Heimen (heute unter der Aufsicht des KJA) die Hälfte der Kosten zurückerstattet.

13. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine starken Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Immerhin trägt die neue Finanzierung der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf zu einer transparenten und effizienten Ressourcenverwendung bei. Leistungserbringende kennen die Voraussetzungen für den Erhalt öffentlicher Gelder (Abschluss eines Leistungsvertrages) und können ihr Leistungsangebot entsprechend planen. Die Bedarfsplanung des Kantons zeigt den Leistungserbringenden zudem auf, wo bereits ein hinreichendes Angebot besteht und in welchen Bereichen noch Angebotslücken bestehen, was ebenfalls zu Planungssicherheit beiträgt.

14. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der Regierungsrat hat die DIJ am 22. Mai 2019 ermächtigt, eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Vernehmlassung dauerte bis am 27. August 2019. Eingegangen sind insgesamt 60 Stellungnahmen.

Die Vorlage stiess bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Vernehmlassungsverfahrens auf breite Zustimmung. Die überwiegende Mehrheit anerkennt den Regelungsbedarf und begrüsst das vorgeschlagene Steuerungs-, Finanzierungs- und Aufsichtssysteme.

Folgende Hauptkritikpunkte wurden vorgebracht:

- In verschiedenen Eingaben wurde eine stärkere Berücksichtigung der besonderen Bedürfnislage von Kindern mit Behinderung gefordert. Die Gesetzesvorlage unterscheidet grundsätzlich nicht zwischen verschiedenen Indikationen, sondern regelt in allgemeiner Weise die Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf. Dennoch erscheint es der DIJ wichtig, klar auf die spezifischen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderung hinzuweisen. Entsprechend wurde der Vortrag um ein Kapitel zu behinderungsbedingten Leistungen und zu den Schnittstellen zur Sonderpädagogik sowie den Leistungen anderer Direktionen ergänzt (vgl. Ziff. 3.2 f.). Zudem wurde im Gesetz (Art. 7 Abs. 1 Bst. a) ausdrücklich festgehalten, dass bei der Angebotsplanung in besonderer Weise auf die Bedarfslage der Kinder mit Behinderung Rücksicht zu nehmen ist. Bei den Leistungen für Kinder und Jugendliche mit behinderungsbedingtem oder besonderem Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf ist dabei ein grosses Gewicht auf die Koordination und Abstimmung der verschiedenen Aufgabenbereiche und Versorgungsstrukturen zu legen. Neben der stationären oder teilstationären Unterbringung beinhalten diese Leistungen namentlich Angebote der Förderung in besonderen Volksschulen, medizinisch- und pädagogisch-therapeutische Massnahmen, Schultransport, Beratungsangebote und Entlastungsangebote.
- Dem Anliegen nach einer besseren sprachlichen und kulturellen Berücksichtigung der frankophonen und zweisprachigen Gebiete wurde ebenfalls Rechnung getragen. Die Bestimmung über die Angebotsplanung wurde dahingehend ergänzt, dass diese unter besonderer Berücksichtigung der Versorgungslage in den frankophonen und zweisprachigen Landesteilen zu erfolgen hat.

- Seitens der Gemeinden wurde angeregt, der einvernehmlichen Arbeitsweise der kommunalen Dienste vermehrt Rechnung zu tragen. Entsprechend wird bei der Regelung des einvernehmlichen Zugangs zu den Förder- und Schutzleistungen nicht mehr von Leistungszuweisung, sondern von Leistungsvermittlung gesprochen.
- In mehreren Eingaben wurde vorgebracht, dass eine Vorfinanzierung der Leistungskosten durch die Gemeinden zu Schwierigkeiten bei der Budgetierung führen könnten und es deshalb vorkommen könne, dass fachlich indizierte Leistungen nicht einvernehmlich vermittelt, sondern in den behördlichen Bereich abgeschoben werden. Für kleinere Gemeinden (VBG) können kostenintensive Leistungen zu einer hohen finanziellen Belastung führen, die aufgrund des geringen Mengengerüsts kaum planbar ist. Entsprechend kann eine Vorfinanzierung durch die Gemeinden zu Budgetüberschreitungen und finanziellen Engpässen und in der Folge zu einer Ungleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen führen, je nachdem, ob die Gemeinde die notwendigen finanziellen Mittel eingeplant hat oder nicht. Weiter kritisiert namentlich der Verband Berner Gemeinden den hohen Aufwand der Gemeinden für das Inkasso der Kostenbeteiligung. Falls die Eltern die berechnete Kostenbeteiligung nicht freiwillig übernehmen, muss diese in einem aufwändigen Verfahren vor Gericht eingeklagt werden. Vor diesem Hintergrund sollen die Vorfinanzierung und das Inkasso künftig über eine zentrale Stelle des Kantons abgewickelt werden. Aufgrund der Zentralisierung und damit verbundener Synergieeffekte dürfte sich der administrative Aufwand insgesamt verringern.
- Nicht berücksichtigt wurde die in einzelnen Stellungnahmen vorgebrachte Forderung nach einer rechtlichen Gleichbehandlung von ambulanten und stationären Leistungen. Ambulante und stationäre Leistungsangebote unterscheiden sich in vielen Aspekten wesentlich, weshalb auch bundesrechtlich unterschiedliche Anforderungen an Bewilligung und Aufsicht gelten.
- In einzelnen Stellungnahmen wurde eine Anpassung der Regelungen über die personelle Unabhängigkeit zwischen Trägerschaft und Leitung der stationären Einrichtung verlangt. Insbesondere seien die Grösse, Organisationsform und die Dauer des Bestehens der Einrichtung besser zu berücksichtigen. Zudem bedürfe es alternativer Kontrollmechanismen. Die personelle Unabhängigkeit ist ein zentrales Element der Qualitätssicherung, auf welches nicht zu verzichten ist. Die strategisch verantwortliche Trägerschaft übernimmt die Gesamtverantwortung für eine dauerhafte (von Einzelpersonen unabhängige), qualitativ gute Leistungserbringung und sorgt für eine unabhängige interne Aufsicht. Die vorgeschlagene Regelung schliesst nicht aus, dass sich mehrere kleinere (oder auch grössere) Leistungserbringende einer gemeinsamen Trägerschaft unterstellen können. Diese kann für alle angeschlossenen Einrichtungen die Funktion einer unabhängigen Kontrollinstanz wahrnehmen, administrative Aufgaben übernehmen und gegenüber der DIJ als Vertragspartnerin auftreten. Zur Verdeutlichung der Möglichkeit einer gemeinsamen Trägerschaft wird im Gesetz ergänzend festgehalten, dass der Kanton den Zusammenschluss unter einer gemeinsamen Trägerschaft fördert (Art. 18 Abs. 3). Schliesslich ist für jene Einrichtungen, die heute noch über keine personell unabhängige Trägerschaft verfügen, eine Übergangsfrist von fünf Jahren vorgesehen.
- Die vorgesehene Aufnahmepflicht zeigte sich in der Vernehmlassung als umstritten. Letztlich erweist sich diese als notwendig, da eine solche auch im Bereich der besonderen Volksschulen gilt, um den Anspruch auf Grundschulunterricht zu gewährleisten. Die Auswirkungen einer Ausnahmepflicht sind unter der Geltung des neuen Rechts aber zu relativieren. Einerseits gewährleistet die Angebotsplanung ein bedarfsgerechtes Platzangebot. Andererseits entfällt die Subventionierung der Einrichtungen, wodurch sich der Anreiz, auch in schwierigen Fällen Lösungen anzubieten, erhöht. Schliesslich besteht eine Verpflichtung zur Aufnahme von Kindern nur dann, wenn diese Leistung vertraglich vorgesehen und entsprechend auch die Abgeltung mit den Leistungserbringenden vereinbart wurde.
- In der Vernehmlassung wurde eine bessere Berücksichtigung der so genannten «Care Leaver» verlangt. Es handelt sich dabei um junge Erwachsene, die einen Teil ihres Lebens in einer sozialpädagogischen Institution oder in einer Pflegefamilie verbracht haben und dieses stationäre Setting bei Erreichen der Volljährigkeit verlassen müssen. Gemäss angepasster Vorlage sollen die Care Leaver bis längstens zum 25. Altersjahr analog den Bestimmungen im Jugendstrafrecht während des Übergangs in die Selbständigkeit Leistungen beziehen können. Nach Erreichen der Volljährigkeit besteht jedoch

nur dann ein Leistungsanspruch, wenn weiterhin ein entsprechender Bedarf indiziert ist und ein enger Zusammenhang mit bereits vor Vollendung des 18. Altersjahr bezogenen Leistungen besteht.

- Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene explizite Förderung des Pflegekinderwesens wurde teilweise als Bevorzugung gegenüber den stationären Leistungen in Einrichtungen empfunden. Auf eine ausdrückliche Förderungsbestimmung wurde deshalb verzichtet.

15. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, dem vorliegenden Entwurf des KFSG sowie den vorliegenden Änderungen von EG ZGB, KESG und EG ZSJ zuzustimmen.

16. Nachtrag

zum Vortrag vom 12. August 2020 des Regierungsrates betreffend Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSG)

Erläuterungen zu Artikel 8 und 11 ff. sowie den zugehörigen Übergangsbestimmungen

Anlässlich der Beratungen der Vorlage in der Gesundheits- und Sozialkommission des Grossen Rates wurden von der Kommission beantragt, die Zuständigkeit auch im Bereich der Bewilligung und Aufsicht über die Familienpflege vollumfänglich der zuständigen Stelle der DIJ zu übertragen. Die bisher zuständige KESB bleibt nach Inkrafttreten des KFSG gestützt auf die anlässlich der Kommissionssitzung geänderten Übergangsbestimmungen noch während einer Übergangsfrist von zwei Jahren für die Bewilligung und Aufsicht der Pflegekinderverhältnisse zuständig. In dieser Zeit kann die neu zuständige Behörde die nötigen Vorkehrungen für eine geordnete Übernahme der Aufgabe treffen.

Die neue Zuständigkeitsregelung ermöglicht eine einheitliche Steuerung (Leistung und Finanzierung) und damit eine Gesamtsicht über den Pflegekinderbereich. Durch die Konzentration der Bewilligungs- und Aufsichtsaufgaben bei einer Behörde können dank des grösseren Mengengerüsts Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren professioneller und effizienter durchgeführt werden. Gleichzeitig besteht weiterhin die Möglichkeit, gezielt Aufträge an Dritte zu erteilen und somit auch auf das Fachwissen der kommunalen Dienste zurückzugreifen. Die kommunalen Dienste sind bereits heute für die KESB im Pflegekinderwesen unterstützend tätig.

Schliesslich ermöglicht die Aufsicht aus einer Hand, dass die Datenerhebung auch im Pflegekinderbereich sinnvoll ausgebaut werden kann. Informationen über freie Plätze in Pflegefamilien können künftig für die Leistungsbestellerinnen und Leistungsbesteller bereitgehalten werden.