



Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen (ZAV) (Änderungen)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
2.1 Mängel des bisherigen Systems	1
2.2 Geplanter Systemwechsel	2
2.3 Festlegung der Fallkategorien	2
2.4 Festlegung der Fallpauschalen	3
3. Grundzüge der Neuregelung	3
4. Erlassform	4
5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	4
6. Erläuterungen zu den Artikeln	4
7. Finanzielle Auswirkungen	9
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen	10
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	10
10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation	10

**Vortrag
der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an den Regierungsrat
zur Änderung der Verordnung über die Zusammenarbeit der kommunalen
Dienste mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die Abgeltung
der den Gemeinden anfallenden Aufwendungen (ZAV)**

1. Zusammenfassung

Mit den vorliegenden Änderungen soll die Transparenz der Kostenentwicklung im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes gefördert werden. Die Aufwendungen der kommunalen Dienste im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes sollen künftig nicht mehr indirekt durch die Finanzierung von Stellen abgegolten werden. Vielmehr soll sich die Entschädigung der Gemeinden neu an den tatsächlich erbrachten Leistungen orientieren. Die im Auftrag der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) erledigten Aufgaben sollen deshalb mittels Fallpauschalen abgegolten werden.

Die Entrichtung von Fallpauschalen erlaubt eine differenziertere Abgeltung der kommunalen Dienste. Je nach Art der übertragenen Aufgabe werden vom Kanton unterschiedliche Fallpauschalen ausbezahlt. Im Gegensatz zum bisherigen Recht wird also beispielsweise berücksichtigt, ob der kommunale Dienst eine einfache Beratung im Zusammenhang mit der Abgabe einer Erklärung über die gemeinsame Sorge durchführt oder die Führung einer Beistandschaft oder Vormundschaft übernimmt. Die Fallpauschalen werden gestützt auf den durchschnittlichen Aufwand, den eine bestimmte Aufgabe verursacht, festgelegt.

Die Abkehr von der Stellenfinanzierung und die Einführung von Fallpauschalen führen zu einer Gleichbehandlung der kommunalen Dienste. Erstens entfällt die durch die Stellenfinanzierung entstandene Verzerrung, welche dazu führen konnte, dass trotz gleicher Fallbelastung der Sozialdienste deutlich unterschiedliche Entschädigungen an die Gemeinden ausgerichtet wurden. Zweitens werden nicht mehr alle Fallkategorien gleich gewichtet, sondern nach deren tatsächlichen Aufwand entschädigt. Folglich erhalten die Sozialdienste eine Entschädigung, welche der unterschiedlichen Komplexität der übertragenen Aufgaben Rechnung trägt.

2. Ausgangslage

2.1 Mängel des bisherigen Systems

Artikel 22 Abs. 1 des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes (KESG)¹ sieht vor, dass die KESB mit den kommunalen Sozial- und Abklärungsdiensten sowie den Berufsbeistandschaften zusammenarbeiten. Dabei sind die kommunalen Dienste verpflichtet, auf Anordnung der KESB Sachverhaltsabklärungen gemäss Artikel 446 Absatz 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB)² vorzunehmen, Beistandschaften und Vormundschaften für Minderjährige sowie Beistandschaften für Erwachsene zu führen und andere Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zu vollziehen (Art. 22 Abs. 2 KESG). Der Kanton ist verpflichtet, den Gemeinden die Kosten abzugelten, die ihnen durch diese Tätigkeiten im Auftrag der KESB anfallen (Art. 22 Abs. 3 KESG). Die Einzelheiten der Zusammenarbeit und die Abgeltung der Gemeinden regelt der Regierungsrat in der ZAV (vgl. Art. 22 Abs. 4 KESG).

Für die Regelung der Abgeltung der Gemeinden orientierte sich die ZAV bisher an den Regelungen im Bereich der Sozialhilfe. Diese sehen vor, dass die Kosten der Sozialdienste im Umfang der anrechenbaren Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für das Fach- und Administrativpersonal sowie die Praktikantinnen und Praktikanten lastenausgleichsberechtigt sind (Art. 80 Bst. b und c SHG³). Dabei erfolgt die Festlegung der lastenausgleichsberechtig-

¹ BSG 213.316

² SR 210

³ BSG 860.1

ten Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen nach den Regeln der Sozialhilfeverordnung vom 24. Oktober 2001 (SHV)⁴: Die Trägerschaften der kommunalen Dienste teilen dem Kanton ihren Stellenbedarf für das kommende Jahr mit. Der Kanton überprüft die Angaben und legt die benötigten Stellen fest. Dabei bemisst er den Stellenbedarf anhand der Zahl der erwarteten Fälle sowie nach einem Koeffizient, welcher die Anzahl der Fälle pro Vollzeitstelle festlegt. Bei der Bestimmung des Stellenbedarfs wurde bisher von einer Bandbreite von 80 bis 100 Fällen pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter und Jahr sowie von 160 bis 200 Fällen pro Administrativstelle ausgegangen.

Die Erfahrung aus den ersten Betriebsjahren der KESB hat gezeigt, dass das beschriebene Entschädigungssystem mehrere Schwächen aufweist. Zunächst konnte festgestellt werden, dass die vom Kanton zu entrichtenden Besoldungskosten erheblich zugenommen haben, ohne dass es gleichzeitig zu einer vergleichbaren Fallzunahme gekommen wäre. Diese Entwicklung kann mit der vordefinierten Stellenbandbreite erklärt werden. Bewegen sich die kommunalen Dienste am unteren Rand der Bandbreite (80 Fälle pro Sozialarbeiter bzw. 160 Fälle pro Administrativstelle) erhöhen sich die Kosten für den Kanton, ohne dass gleichzeitig eine Zunahme der Fälle verzeichnet wird.

Das bisherige Modell ist aber auch aus Sicht der Gemeinden unbefriedigend. Gemeinden mit gleicher oder ähnlicher Fallbelastung werden je nach Ausschöpfung der Bandbreite unterschiedlich entschädigt. Erschwerend kommt hinzu, dass alle von den kommunalen Diensten im Auftrag der KESB erledigten Aufträge bisher gleich gewichtet wurden. Dies widerspricht dem Umstand, dass das Verhältnis von einfachen (z.B. Beratung der Eltern vor der Abgabe einer Erklärung über die gemeinsame Sorge) zu komplexen Fallkategorien (z.B. Abklärung bei Kindeswohlgefährdung) zwischen den verschiedenen Sozialdiensten erheblich abweichen kann. Dies führt zu einer stossenden Ungleichbehandlung der Gemeinden.

2.2 Geplanter Systemwechsel

Im Rahmen der Gesamtüberprüfung der Sozialhilfeverordnung durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) hat sich die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) entschieden, sich vom bisherigen Entschädigungsmodell zu lösen. Das neue Abgeltungssystem soll die bisherigen Mängel beseitigen und zu einer transparenten und rechtsgleichen Entschädigung der Gemeinden führen. Der Zusammenhang zwischen Leistung und Entschädigung soll demnach klar ersichtlich sein. Als Rahmenbedingung wurde zudem festgelegt, dass die neuen Regelungen (mit Blick auf die letzten 3 Jahre) kostenneutral sind, für den Kanton sollen also keine Mehrausgaben entstehen. Schliesslich sollen mit dem Systemwechsel keine neuen Fehlanreize und kein erheblicher administrativer Mehraufwand geschaffen werden.

Gestützt auf die vorgenannten Anforderungen wurden vom Kantonalen Jugendamt (KJA) verschiedene Modelle geprüft, welche alle auf der Ausrichtung einer Fallpauschale pro im Auftrag der KESB erfüllter Aufgabe basieren. Dabei zeigte sich, dass insbesondere die Höhe der Pauschale sowie die Anzahl der zu entschädigenden Fallkategorien umstritten sein würden. Vor diesem Hintergrund wurde ein externes Gutachten in Auftrag gegeben, welches insbesondere den durchschnittlichen zeitlichen Aufwand für die Erfüllung der den Sozialdiensten übertragenen Aufgaben bestimmten sollte.

2.3 Festlegung der Fallkategorien

Die Schaffung mehrerer Fallkategorien führt grundsätzlich zu einer faireren dem tatsächlichen Aufwand entsprechenden Abgeltung der Gemeinden. Eine zu starke Differenzierung führt dagegen zu Zuordnungsschwierigkeiten und zusätzlichem administrativen Aufwand bei der Datenerhebung und Abrechnung. Sinnvollerweise wird deshalb insbesondere nach den Kernaufgaben der Sozialdienste (Abklärungen und Führen von Beistandschaften und Vormundschaften) unterschieden. Aufgrund des unterschiedlichen Zeitbedarfs rechtfertigt es sich zudem, zwischen Aufgaben die Minderjährige und solchen die Erwachsene betreffen zu differenzie-

⁴ Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, BSG 860.111)

ren. Daneben sind einzelne Sonderaufgaben der Sozialdienste, wie die Beratung im Bereich der gemeinsamen Sorge und die Aufsicht im Pflegekinderbereich zu berücksichtigen.

Keine Änderungen sind bei der Abgeltung für die Betreuung der privaten Beiständigen und Beistände (PriMa) nötig. Die Beratung, Begleitung und Rechnungsführung für die PriMa werden den kommunalen Diensten bereits heute pauschal abgegolten.

2.4 Festlegung der Fallpauschalen

Bei der Festlegung der Fallpauschalen musste berücksichtigt werden, dass dem Kanton durch den Systemwechsel keine zusätzlichen Kosten entstehen. Dennoch kommt die differenzierte Festlegung des Aufwands pro übertragene Aufgabenkategorie den Gemeinden entgegen. Aufgaben, die vergleichsweise wenig Aufwand generieren (z.B. Beratung der Eltern vor der Abgabe einer Erklärung über die gemeinsame Sorge) werden nicht mehr gleich wie ein Abklärungsauftrag oder eine Mandatsführung entschädigt. Die dadurch frei werdenden finanziellen Ressourcen stehen so für aufwändigere Geschäfte (z.B. Abklärung bei Kindeswohlgefährdung) zur Verfügung.

Um den durchschnittlichen Stundenaufwand (Stundenzahl) für die verschiedenen Aufgabekategorien festlegen zu können, wurde bei Urs Vogel, einem anerkannten Spezialisten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes, eine Expertise in Auftrag gegeben. Das Gutachten stützt sich auf in der Praxis erhobene Daten, auf die Empfehlung von Fachorganisationen sowie auf Schätzungen, die gestützt auf die rechtlichen Qualitätsvorgaben vorgenommen wurden. Bei der Festlegung der durchschnittlichen Stundenzahl wurde zwischen Sozialarbeit und rein administrativem Aufwand unterschieden.

Die Stundenansätze (Entschädigung in Franken pro Stunde) wurden gestützt auf die Verordnung über die Gebühren der Kantonsverwaltung⁵ (GebV) bestimmt. Die in dieser Verordnung festgelegten Tarife entsprechen einer für die ganze Verwaltung geltenden durchschnittlichen vollen Kostendeckung (Art. 8 GebV). Es handelt sich also um Vollkostentarife, welche den gesamten anfallenden Verwaltungsaufwand abdecken. Mitefasst sind gemäss Artikel 10 der Gebührenverordnung insbesondere auch Infrastrukturkosten.

3. Grundzüge der Neuregelung

Die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen führen zu keiner zusätzlichen Aufgabenübertragung an die kommunalen Dienste. Die in Artikel 3 vorgenommenen Änderungen präzisieren lediglich den Katalog der bereits bisher von den kommunalen Diensten übernommenen Aufgaben. Geändert wird dagegen die Art der Entschädigung dieser im Auftrag der KESB übernommenen Aufgaben. In Artikel 7 werden für alle wesentlichen Aufgaben Pauschalentschädigungen festgelegt. Lediglich formeller Natur sind die Änderungen betreffend die Aufwendungen der Gemeinden im Bereich der Unterstützung der PriMa. Für die Aufgabenerfüllung in diesem Bereich wurden bereits bisher Fallpauschalen ausgerichtet. Neu ist dagegen, dass alle Fallpauschalen entsprechend der Lohnentwicklung des Kantonspersonals angepasst werden (Art. 7 Abs. 5).

Neugeregelt wird zudem die Auszahlung der Abgeltung an die kommunalen Dienste. Hier ist vorgesehen, dass das KJA den jährlich an die Gemeinden ausbezahlten Geldbetrag mittels einer über zwei Jahre erfolgenden Durchschnittsbetrachtung festlegt. Dadurch wirken sich starke Schwankungen im Bereich der Fallzahlen weniger stark bzw. verzögert auf die Entschädigung der Gemeinden aus. Die Zweijahresbetrachtung erlaubt den Gemeinden eine kontinuierliche Anpassung ihres Personalbestandes.

Die Abgeltung nach Aufgabekategorien macht eine etwas differenziertere Fallerhebung bei den KESB und den kommunalen Diensten erforderlich. Allerdings dürfte sich der zusätzliche administrative Aufwand in engen Grenzen halten, da die entsprechenden Zahlen grösstenteils bereits bisher von den kommunalen Diensten oder den KESB erhoben wurden. Um Fehler und Schwierigkeiten bei der Fallzählung zu vermeiden, informiert das KJA frühzeitig über das

⁵ Gebührenverordnung; BSG 154.21

Vorgehen bei der Datenerhebung und den Zeitpunkt und Umfang der Datenlieferung (Art. 9 Abs. 1).

Um die Qualität der Aufgabenerfüllung durch die kommunalen Dienste sicherzustellen, müssen diese über ausreichend geschultes Fachpersonal verfügen. Entsprechend werden die Sozialdienste verpflichtet, das für die Aufgabenerfüllung notwendige Fach- und Administrativpersonal anzustellen (vgl. Art. 13).

4. Erlassform

Die vorgeschlagenen Änderungen stützen sich auf Art. 22 Abs. 4, Art. 35 Abs. 4 sowie Art. 75 KESG und werden somit auf Verordnungsebene durch den Regierungsrat beschlossen. Die ausserhalb des behördlichen Kindesschutzes stattfindenden Kindesschutzberatungen (sog. präventive Fälle) werden derzeit nicht über die ZAV sondern über den Lastenausgleich finanziert, da im KESG keine rechtliche Grundlage besteht, um diese Kosten dem Kanton zu belasten.

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Umsetzung der neuen Bestimmungen wird vom KJA koordiniert. Die Gemeinden werden bezüglich den Details der Umsetzung frühzeitig informiert (vgl. Art. 9 Abs. 1). Die Zusammenarbeit mit den KESB erfolgt im Rahmen der Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen des KJA. Die Auswirkungen der neuen Fallpauschalen auf die Kostenentwicklung im Bereich des behördlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes werden beobachtet (vgl. Ziff. 7).

6. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben i bis o

Artikel 3 Absatz 1 enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der Aufgaben, welche die kommunalen Dienste im Auftrag der KESB erfüllen. Es wird darauf verzichtet, spezifische Tätigkeiten zu erwähnen, die in einem engen Sachzusammenhang mit in der Bestimmung bereits erwähnter Aufgaben stehen und entsprechend auch zusammen mit der für diese Aufgabe vorgesehenen Fallpauschale abgegolten werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a und b).

In Artikel 3 Absatz 1 werden einzelne Aufgaben im Bereich des Pflegekinderwesens neu separat ausgewiesen (Bst. i – l), da nicht für alle Tätigkeiten die gleiche Fallpauschale vorgesehen ist. Aus dem gleichen Grund wird auch die Beaufsichtigung der Tagesfamilienangebote separat erwähnt (Bst. m). Zudem wird die Beratung unverheirateter Eltern im Hinblick auf die Abgabe einer Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge (Art. 298a Abs. 3 ZGB) ausdrücklich aufgeführt (Bst. n). Auch diese Aufgabe wurde bereits bisher von den kommunalen Diensten im Auftrag der KESB übernommen, neu aber mit einer speziellen Pauschale entschädigt (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. h).

Ausnahmsweise muss der kommunale Dienst die Kostenbeteiligung der Eltern an einer behördlich angeordneten Kindesschutzmassnahme berechnen oder die wirtschaftlichen Verhältnisse einer erwachsenen Person bestimmen, ohne dass bereits eine Beistandschaft besteht oder ein Abklärungsauftrag hängig ist. Da in diesem Fall ein Sachzusammenhang zu einer anderen durch eine Fallpauschale entschädigten Tätigkeit fehlt, werden diese Aufgaben neu ausdrücklich erwähnt (Bst. o). Soweit jedoch eine Beistandschaft besteht oder bereits ein Abklärungsauftrag gemäss Buchstabe a erteilt worden ist, werden die Berechnung des Elternbeitrags und die Klärung der wirtschaftlichen Verhältnisse nicht separat abgegolten.

Artikel 7 Absatz 1

Neu werden die Gemeinden entsprechend des tatsächlichen Aufwandes für die Erfüllung von Aufgaben im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes abgegolten. Folglich entfallen sämtliche Bestimmungen, welche im Hinblick auf die bisher gültige Stellenfinanzierung erlassen wurden.

In Absatz 1 Buchstaben a bis m werden neu Fallpauschalen für verschiedene Aufgabenkategorien bestimmt. Um die Pauschale zu berechnen, wurde für jede Aufgabenkategorie eine durchschnittliche Stundenbelastung festgelegt. Dabei wurde berücksichtigt, dass die kommunalen Dienste viele Fälle mit wenig Aufwand erledigen können, oft aber auch mit komplexen Fällen konfrontiert sind, welche sehr viel Aufwand generieren. Bei der berechneten Stundenanzahl, handelt es sich also nicht um eine Richtgrösse, welche die im Einzelfall maximal zur Verfügung stehende Zeit definiert. Es ist vielmehr ein Wert, der – ab einem bestimmten jährlichen Mengengerüst – der ungefähren durchschnittlichen Zeitbelastung pro Fall entspricht.

Bisher konnte – auch wenn der kommunale Dienst mehrfach auf Anordnung der KESB tätig wurde – nur ein Fall pro Jahr und betroffener Person gezählt werden. Neu soll dieses so genannte Doppelzählverbot zumindest teilweise entfallen, was für eine aufwandgerechtere Entschädigung der kommunalen Dienste sorgt. Wird eine Sachverhaltsabklärung im Kindes- oder Erwachsenenschutz durchgeführt und kommt es im gleichen Jahr zur Anordnung einer Beistandschaft, werden sowohl für die Abklärung als auch für das Führen der Beistandschaft eine Fallpauschale entrichtet. Dagegen können während einer laufenden Beistandschaft weiterhin keine zusätzlichen Pauschalen mehr geltend gemacht werden (vgl. Art. 7 Abs. 2).

Weiter ist anzumerken, dass eine gewisse „Quersubventionierung“ zwischen einzelnen Fallkategorien nicht ausgeschlossen ist. Je nach den Fähigkeiten der Mitarbeitenden und den organisatorischen Strukturen der einzelnen Dienste, werden gewisse Fallkategorien zu grosszügig und andere zu knapp entschädigt. Auch kann es sein, dass die Gewichtung zwischen Sozialarbeit und administrativem Aufwand nicht in allen kommunalen Diensten der Durchschnittsbeurteilung entspricht. Dies ändert aber nichts daran, dass den Gemeinden – insgesamt betrachtet – die gleichen finanziellen Ressourcen wie früher zur Verfügung stehen sollen. Entsprechend ist mit keiner Abnahme der Qualität bei der Aufgabenerfüllung zu rechnen.

Bei der Berechnung der Pauschalen wurde von der folgenden durchschnittlichen zeitlichen Belastung ausgegangen:

	Sozialarbeit	Administration
Bst. a	23 h	2 h
Bst. b	9 h	1 h
Bst. c	25 h	5 h
Bst. d	16 h	14 h
Bst. e	6 h	
Bst. f	4 h	
Bst. g	6 h	
Bst. h	3 h	
Bst. m	3 h	3 h

Bei den Fallpauschalen der Buchstaben e bis h wurde der administrative Aufwand bei den Sozialarbeitsstunden miteinberechnet.

Für die Berechnung der Fallpauschalen wurde der Zeitaufwand mit den Tarifen der kantonalen Gebührenverordnung multipliziert (siehe oben Ziff 2.4). Die Tarife von 120 Franken (Sozialarbeit) und 90 Franken (Administration) sind eher grosszügig festgelegt, da nicht alle Mitarbeitenden der kommunalen Dienste in einer vergleichbar hohen Gehaltsklasse eingereiht sind. Die Stundenansätze wurden um 10% auf 108 Franken (Sozialarbeit) bzw. auf 81 Franken (Administration) reduziert, da der Tarif gemäss Gebührenverordnung auch die Infrastrukturkosten abdeckt, diese aber wie bisher nicht vom Kanton sondern von den Gemeinden getragen werden.

Buchstaben a und b

Diese Abklärungspauschalen werden für sehr unterschiedliche Aufgaben im Auftrag der KESB entrichtet. Entsprechend wurde bei der Aufwandabschätzung bzw. bei der Festlegung der Fallpauschalen berücksichtigt, dass die kommunalen Dienste sowohl wenig komplexe als auch sehr aufwändige Aufträge erledigen müssen. Da bei den Berechnungen vom bisherigen Fallvolumen ausgegangen wurde, spiegelt die Höhe der Fallpauschale auch den Umstand wieder, dass die kommunalen Dienste im Zusammenhang mit ein und derselben Person mehrfach im Auftrag der KESB tätig werden müssen. Entsprechend wird grundsätzlich weiterhin nur eine Abklärungspauschale pro Person und Jahr ausgerichtet. Der entschädigungspflichtige Auftrag der KESB wird einmalig im Jahr der Auftragserteilung gezahlt, auch wenn der kommunale Dienst den Auftrag erst im Folgejahr erledigt.

Der Anspruch auf Entschädigung mittels Fallpauschale wird grundsätzlich mit einer entsprechenden Auftragserteilung der KESB an den kommunalen Dienst ausgelöst (i.d.R. in Form einer verfahrensleitenden Verfügung). Dies gilt jedoch nicht für die Ausarbeitung von Unterhaltsverträgen, die oftmals ohne ausdrücklichen Auftrag der KESB durch den kommunalen Dienst ausgearbeitet werden. Hier entsteht der Entschädigungsanspruch erst mit der Einreichung des genehmigungsfähigen Unterhalts- bzw. Betreuungsvertrags, da die KESB in der Regel erst in diesem Zeitpunkt Kenntnis von den Arbeiten des kommunalen Dienstes erhält.

Buchstaben c und d

Mit diesen Fallpauschalen werden die kommunalen Dienste für die Führung einer Beistand- oder Vormundschaft entschädigt. Zu den Aufgaben des Beistandes gehören auch Tätigkeiten, die in engem Zusammenhang mit der Mandatsführung stehen, namentlich die so genannte Überschussabrechnung, bei welcher der kommunale Dienst im Auftrage der KESB die Überprüfung und Einforderung der Leistungen Dritter zur Deckung der Massnahmenkosten übernimmt, sowie die Berechnung des Beitrags der Eltern an eine Kindesschutzmassnahme. Entsprechend werden diese Tätigkeiten mitabgegolten und nicht separat entschädigt.

Auch bei diesen Fallpauschalen wurde berücksichtigt, dass nicht jede Beistandschaft den gleichen Aufwand verursacht.

Buchstabe e

Im Bereich des Pflegekinderwesens übernehmen die kommunalen Dienste verschiedene Aufgaben. Besonders hohen Aufwand verursachen Abklärungen im Zusammenhang mit der Erteilung einer generellen Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern (Art. 3 Abs. 4 Pflegekinderverordnung⁶). Da diese Aufgabe mit einem Abklärungsauftrag im Bereich des Kinderschutzes vergleichbar ist, wird deren Ausführung mit einer Fallpauschale gemäss Buchstaben a abgegolten. Dagegen werden Abklärungen im Hinblick auf die Bewilligung gemäss Artikel 3 Absatz 3 Pflegekinderverordnung (sog. Passung) und die Pflegekinderaufsicht (Art. 10 PAVO⁷) mit der gleichen Pauschalen gemäss Buchstaben e vergütet. Dies rechtfertigt sich, weil der Abklärungsaufwand im Zusammenhang mit einer Passung in der Regel deutlich geringer ist als jener im Hinblick auf die Erteilung einer generellen Bewilligung zur Aufnahme von Pflegekindern. Die Pauschale gemäss Buchstabe e wird jährlich für jedes Pflegekind im Zuständigkeitsbereich des kommunalen Dienstes ausgerichtet, soweit die Passung oder Aufsicht nicht von einer privaten Pflegekinderaufsichtsorganisation übernommen wurden. Bei der Festlegung der Höhe der Pauschale wurde berücksichtigt, dass – neben der ordentlichen Aufsichtstätigkeit – durch die Passung zusätzlicher Aufwand entsteht.

Buchstaben f und g

Soweit die kommunalen Dienste die Aufsicht im Bereich Tagespflege selbst wahrnehmen, wird für jedes beaufsichtigte Tagesfamilienangebot eine Pauschale gemäss Buchstabe f ausgerichtet. Wird die Aufsicht an eine Tageselternorganisation delegiert, erfolgt die Entschädi-

⁶ BSG 213 233

⁷ Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338)

gung des kommunalen Dienstes mittels Pauschale gemäss Buchstaben g (in diesem Fall entfällt die Pauschale gemäss Buchstaben e). Es wird pro Jahr nur eine Pauschale pro beauftragte Tageselternorganisation entrichtet.

Buchstabe h

Diese Pauschale wird für die einmalige Beratung unverheirateter Eltern im Hinblick auf die Abgabe einer Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge (Art. 298a Abs. 3 ZGB) entrichtet. Der kommunale Dienst erstattet der KESB einen kurzen Bericht, damit diese die Beratungstätigkeit statistisch erfassen kann. Mündet die Beratung der Eltern in die Ausarbeitung eines genehmigungsfähigen Unterhalts- bzw. Unterhalts- und Betreuungsvertrags kann eine Pauschale gemäss Buchstaben a ausgerichtet werden.

Buchstaben i bis l

Die Fallpauschalen der Buchstaben i bis l entsprechen den bisherigen im Bereich der Betreuung der PriMa ausgerichteten Beträgen. Die so genannte Rekrutierungspauschale (Bst. i) kann nur einmal (im ersten Amtsjahr des Beistandes) geltend gemacht werden. Sie entschädigt den Aufwand im Zusammenhang mit der Rekrutierung neuer privater Beistände. Die Pauschale gemäss Bst. k setzt voraus, dass der Sozialdienst mindestens zweimal beratend tätig geworden ist. Nimmt ein PriMa also einmalig an einem Weiterbildungsangebot des Sozialdienstes teil, rechtfertigt dies noch keinen Anspruch auf eine Fallpauschale.

Buchstabe m

Diese Pauschale wird für die Berechnung des Elternbeitrages an die Massnahmenkosten sowie für die Klärung der Vermögenssituation volljähriger Personen ausgerichtet, wenn durch die KESB keine Beistandschaft errichtet worden ist und kein Abklärungsauftrag i.S.v. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a oder c erteilt worden ist.

Artikel 7 Absatz 2

Bei der Aufwandabschätzung und in der Folge bei der Festlegung der Abklärungspauschalen gemäss Absatz 1 Buchstaben a und b wurde massgebend auf die bisherigen Fallzahlen abgestellt. Mithin wurde berücksichtigt, dass bei laufender Beistandschaft keine zusätzlichen Abklärungen gezählt werden konnten. Bei laufenden Beistandschaften sollen deshalb auch weiterhin keine anderen Pauschalen als jene gemäss Buchstaben c und d geltend gemacht werden können. Kommt dazu, dass diverse Aufgaben Teil der Aufgabenerfüllung im Rahmen der Beistandschaft sind.

Artikel 7 Absatz 3

Selbst wenn ein kommunaler Dienst für die gleiche Person mehrfach auf Anordnung der KESB tätig werden muss, kann nur eine Abklärungspauschale entrichtet werden (Abs. 1 Bst. a oder b). Absatz 3 sieht vor, dass in Abweichung von diesem Grundsatz ausnahmsweise eine zweite Abklärungspauschale pro Person und Jahr ausgerichtet werden kann. Dies jedoch nur, wenn zwischen den einzelnen Aufträgen keinerlei Sachzusammenhang besteht und die Abklärung nicht mit geringem Aufwand erledigt werden kann. Im gleichen Jahr können beispielsweise zwei Pauschalen ausgerichtet werden, wenn der kommunale Dienst zunächst eine genehmigungsfähige Unterhaltsvereinbarung ausarbeitet und später noch einen Abklärungsauftrag im Hinblick auf die Errichtung einer Kindesschutzmassnahme ausführen muss. Geht es dagegen in beiden Fällen um eine Kindeswohlgefährdung, wird keine zusätzliche Pauschale ausgerichtet. Die KESB teilt dem kommunalen Dienst bei Auftragserteilung mit, ob der Auftrag durch eine zweite Pauschale abgegolten wird.

Artikel 7 Abs. 4

Um die Abgeltung der Gemeinden im Bereich einer bestimmten Fallkategorie zu ermitteln, wird die Fallpauschale in der Regel mit der Anzahl Fälle pro Jahr multipliziert. Eine besondere Regelung bedarf es in diesem Zusammenhang im Bereich der Führung von Beistandschaften oder Vormundschaften. Diese werden von den kommunalen Diensten üblicherweise über mehrere Jahre geführt, weshalb deren Anzahl an einem Stichtag einmal im Jahr bestimmt wird. Diese Stichtagsbetrachtung berücksichtigt, dass die Beistandschaften und Vormundschaften zu Beginn und am Ende in der Regel nicht über eine ganze Jahresperiode geführt werden. Dem Umstand, dass nach dem gesetzlichen Ende der Beistandschaft oft noch Abschlussarbeiten ausgeführt werden müssen, wird dadurch Rechnung getragen, dass für die Fallzählung das Eingangsdatum des Schlussberichtes massgebend ist. Dies gilt jedoch nur, wenn der Schlussbericht innert angemessener Frist (i.d.R. innert zwei Monaten nach dem gesetzlichen Ende der Beistandschaft) eingereicht wird.

Artikel 7 Absatz 5

Die Fallpauschalen sollen regelmässig der Kostenentwicklung im Personalbereich angepasst werden. Entsprechend sieht Artikel 7 Absatz 5 vor, dass das KJA die Fallpauschalen jährlich an das für das Kantonspersonal beschlossene Lohnsummenwachstum anpasst. Das Lohnsummenwachstum ist jener Teil der Lohnmassnahmen (genereller und individueller Gehaltsaufstieg), der zu einer Erhöhung der Lohnsumme beim Kantonspersonal und den Lehrkräften führt. Nicht berücksichtigt wird indes jener Teil, der durch Rotationsgewinne finanziert wird, da diese budgetneutral sind. Dies ist der Mechanismus, wie er auch bei den relevanten subventionierten Betrieben zur Anwendung gelangt. Allfällige negative Lohnmassnahmen wären bei der Bemessung der Fallpauschalen ebenfalls zu berücksichtigen, d. h. in Abzug zu bringen. Für die Festlegung der Abgeltung nach Artikel 8 werden die Pauschalen jeweils gestützt auf die Anpassungen der Kantonsgehälter des Vorjahres neu berechnet.

Artikel 8

Das Total der geschuldeten Fallpauschalen wird jeweils zu Beginn des Jahres gestützt auf die Fallzahlen des Vorjahres festgelegt (Abs. 1). Effektiv zur Auszahlung gelangt aber ein über die letzten zwei Jahre ermittelter Durchschnittsbetrag. Dieser wird wie folgt bestimmt: Die nach Absatz 1 für die letzten zwei Jahre bestimmten Beträge werden addiert und anschliessend durch zwei geteilt. Diese Durchschnittsbetrachtung soll den kommunalen Diensten auch bei schwankenden Fallzahlen eine gewisse Planungssicherheit gewährleisten. Zudem werden die Folgen des Systemwechsels abgefedert (siehe Ziff. 9). Sollte sich der Gemeindebestand eines Sozialdienstes ändern, ist dies bei der Berechnung der Abgeltung in geeigneter Weise zu berücksichtigen.

Das KJA berechnet den zur Auszahlung gelangenden Betrag in der Regel zu Beginn des Jahres, sobald es von den KESB und den kommunalen Diensten die notwendigen Daten erhalten hat. Es legt seine Berechnungen gegenüber den kommunalen Diensten offen und gibt ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme. Anschliessend legt es die den Gemeinden geschuldete Entschädigung mittels Verfügung fest (Abs. 3). Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach den Bestimmungen des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, BSG 155.21). Die tatsächliche Auszahlung erfolgt innert 30 Tagen nach Erlass der Verfügung (Abs. 4).

Artikel 9

Zur Berechnung der Abgeltung ist das KJA auf die Fallzahlenstatistik der KESB und zum Teil auf die Angaben der kommunalen Dienste angewiesen. Das KJA legt die Modalitäten der Fallzählung frühzeitig fest, damit die Sozialdienste und die KESB die notwendigen Daten rechtzeitig zu Jahresbeginn liefern können.

Vor der Berechnung der Abgeltung prüft und vergleicht das KJA die gelieferten Daten. Divergieren die von der KESB und dem kommunalen Dienst eingereichten Angaben, werden die Differenzen in Rücksprache mit den KESB und den kommunalen Diensten bereinigt. Können

die von den kommunalen Diensten gemachten Angaben nicht hinreichend plausibilisiert werden, können zur Kontrolle Geschäftslisten eingefordert werden. Dies ermöglicht einen detaillierten Abgleich mit der Geschäftsverwaltung der KESB sowie die Durchführung von Stichproben (z.B. Kontrolle der gegenüber den PriMa erbrachten Leistungen). Reicht der kommunale Dienst die notwendigen Angaben trotz vorhergehender Abmahnung nicht ein, kann das KJA die Abgeltung angemessen kürzen.

Artikel 10 Absatz 1

Der Aufwand für die Ausbildung von Praktikantinnen und Praktikanten ist in die vorgesehenen Fallpauschalen eingerechnet und damit mitabgegolten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Ausbildung von Praktikanten nicht nur Zusatzaufwand verursacht. Praktikanten können das festangestellte Personal teilweise entlasten und einzelne Fälle selbständig führen, welche vom Kanton mit der ordentlichen Fallpauschale vergütet werden. Ein zusätzlicher Beitrag für die Ausbildung von Praktikanten ist somit nicht eine Aufwandentschädigung, sondern ausschliesslich als Zusatzanreiz für die Schaffung von Praktikumsstellen zu betrachten.

Die Praktikumlöhne werden weiterhin gestützt auf Art. 35 SHV abgegolten. Da die Praktikantinnen und Praktikanten auch Tätigkeiten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes ausführen, teilen sich die JGK und die GEF die dem Kanton entstehenden Kosten.

Artikel 11, 12 und 14

Artikel 11, 12 und 14 werden infolge des Systemwechsels aufgehoben.

Artikel 13

Als Fallpauschalen sind die den Gemeinden ausgerichteten Abgeltungen zweckgebunden. Sie dürfen ausschliesslich für die Aufgabenerfüllung im Bereich des behördlichen Kindes und Erwachsenenschutzes verwendet werden. Entsprechend sieht Artikel 13 vor, dass die kommunalen Dienste mit genügend Fach- und Administrativpersonal ausgestattet werden, um die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen zu können (Abs. 1). Wie bereits bisher richten sich die fachlichen Anforderungen an das Personal nach den entsprechenden Bestimmungen der SHV. Das KJA kann zur Kontrolle der Personalausstattung eine Liste mit den im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutz tätigen Personen, ihrer Ausbildung und ihrem Beschäftigungsgrad sowie Angaben über die Besoldungsaufwendungen einfordern.

T1-1

Der zur Auszahlung an die Gemeinden gelangende Betrag kann für das Jahr 2017 aufgrund fehlender Daten nicht, wie in Artikel 8 Absatz 2 Satz 1 vorgesehen, berechnet werden. Für die Durchschnittsberechnung werden deshalb die Besoldungskostenanteile der JGK, die gestützt auf die ZAV für das Jahr 2016 bestimmt wurden, herangezogen.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die Neuregelungen haben voraussichtlich keine Auswirkungen auf die Finanzen des Kantons. Die Fallpauschalen wurden so festgelegt, dass die Ausgaben bei gleich bleibenden Fallzahlen nicht zunehmen. Zu einer Kostenzunahme kann es aber kommen, falls der Kanton aufgrund eines beim Verwaltungsgericht hängigen Verfahrens verpflichtet würde, den Gemeinden eine Entschädigung für die Nutzung der Infrastruktur im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes auszurichten. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die gesamthaft an die Gemeinden erbrachten Abgeltungen um ca. 10% zunehmen, da die bei der Berechnung der Fallpauschalen zu Grunde gelegten Stundenansätze entsprechend erhöht werden müssten (vgl. oben Ziff. 6 zu Art. 7 Abs. 1).

Weiter hängt die Kostenentwicklung massgebend von der Entwicklung der Fallzahlen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes ab. Diese ist wiederum mit verschiedenen kaum beeinflussbaren Faktoren verbunden, wie etwa der demographischen und soziographischen Entwicklung. Zudem können die Auswirkungen von Änderungen des übergeordneten Rechts kaum prognostiziert werden. Die per 1. Januar 2017 in Kraft tretenden Änderungen des Un-

terhaltsrechts führen möglicherweise zu einer Anpassung bestehender Unterhaltsverträge, was eine Zunahme der entschädigungspflichtigen Fälle bewirken kann.

Weiter hängt die Kostenentwicklung von einer korrekten Zählweise durch die kommunalen Dienste und die KESB ab. Vor diesem Hintergrund sind die mit der Einführung der Fallpauschalen verbundenen Auswirkungen auf die Kostenentwicklung nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen genau zu beobachten. Es ist vorgesehen, dass die Geschäftsleitung der KESB und das KJA hierfür eine Arbeitsgruppe einsetzen.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Seitens des Kantons sind keine nennenswerten personellen oder organisatorischen Auswirkungen zu erwarten.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Entschädigung mittels Fallpauschalen führt grundsätzlich zu einer aufwandgerechten und deshalb faireren Entschädigung der kommunalen Dienste. Es ist jedoch zu beachten, dass der Systemwechsel zu einer gewissen Umverteilung zwischen den Gemeinden führt. Sozialdienste, die im bisherigen System nahe der unteren Schwelle der Dossierbelastung pro Sozialarbeiter oder pro administrative Stelle waren, werden künftig weniger gut entschädigt. Dagegen werden kommunale Dienste mit einer hohen Dossierlast profitieren.

Zu einer gewissen Umverteilung trägt auch die unterschiedliche Höhe der Fallpauschalen bei. Während kommunale Dienste mit vielen komplexen Geschäften (z.B. Abklärung bei Kindeswohlgefährdung) profitieren, erhalten Dienste mit vielen einfachen Dossiers (z.B. Beratung der Eltern vor der Abgabe einer Erklärung über die gemeinsame Sorge) eine eher geringere Entschädigung.

Mit Blick auf eine transparente und faire Entschädigung der Gemeinden sind die geschilderten Verschiebungen zwischen den unterschiedlich belasteten Sozialdiensten hinzunehmen. Allerdings sollen sie bei den negativ betroffenen Gemeinden zu keinen schädlichen Entwicklungen führen. Würden die jährlichen Abgeltungen zu schnell abnehmen, hätten die kommunalen Dienste kaum genügend Zeit, um ihre personellen und administrativen Strukturen hinreichend zu optimieren. Dies hätte zweifellos auch negative Auswirkungen auf die Qualität der Aufgabenerfüllung. Vor diesem Hintergrund wird die zur Auszahlung an die Gemeinden gelangende Abgeltung gestützt auf eine Durchschnittsbetrachtung über die letzten zwei Jahre festgelegt.

Eine solche Durchschnittsbetrachtung federt zudem starke Verschiebungen bei den Fallzahlen ab. Die Anzahl der den kommunalen Diensten übertragenen Aufgaben unterliegt über die Jahre naturgemäss gewissen Schwankungen. Würde die den Gemeinden zustehende Entschädigung immer nur gestützt auf die Fallzahlen des Vorjahrs festgelegt, hätten die kommunalen Dienste keinerlei Planungssicherheit. Die Durchschnittsbetrachtung erlaubt den Sozialdiensten dagegen ihren Personalbestand kontinuierlich anzupassen.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation

Die JGK führte vom 30. Mai bis 7. Juli 2016 ein Konsultationsverfahren bei den interessierten Kreisen durch (Verbände, die grössten Gemeinden, politische Parteien, Direktionen und Staatskanzlei des Kantons Bern). Insgesamt wurden 35 Stellungnahmen eingereicht. In diesen wurde die Stossrichtung der Vorlage mehrheitlich begrüsst. Nur in wenigen Eingaben wurde die Einführung von Fallpauschalen grundsätzlich abgelehnt.

Viele Konsultationsteilnehmer wünschen sich eine Abgleichung der ZAV mit der sich gleichzeitig in Revision befindenden SHV. Dem Anliegen wurde – soweit es die zu regelnde Materie zulässt – Rechnung getragen (vgl. etwa Art. 8 Abs. 2). Bei den Fristen und Abläufen im Zusammenhang mit der Datenerfassung ist jedoch zu beachten, dass ein Teil der Daten direkt von den KESB erhoben werden. Zudem erfolgt die Abrechnung der Leistungen nicht mehr im Rahmen der Lastenausgleichsverfügung. Die unterschiedlichen Regelungen sind folglich grösstenteils systemimmanent. Sie verursachen den Gemeinden keine Nachteile.

Dem Wunsch vieler Konsultationsteilnehmer nach höheren Pauschalen konnte mit Blick auf den Grundsatz der Kostenneutralität nicht stattgegeben werden. Die geforderten Pauschalen hätten zu einer deutlichen Zunahme der Kosten seitens des Kantons geführt. Dagegen konnte dem Anliegen nach einer besonderen Entschädigung für die Aufwendungen der kommunalen Dienste im Bereich der Ausbildung von Praktikantinnen und Praktikanten Rechnung getragen werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 ZAV). Ebenso wurde die Forderung nach einer differenzierteren Ausgestaltung des Aufgabenkatalog (Art. 3 Abs. 1) und entsprechend nach zusätzlichen Fallpauschalen teilweise berücksichtigt.

Als nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar erweist sich die Forderung, die nicht behördlich angeordneten Tätigkeiten der kommunalen Dienste im Bereich des Kinderschutzes über die ZAV abzugelten. Diese so genannt präventiven Fälle werden derzeit über den Lastenausgleich finanziert, da im KESG keine rechtliche Grundlage besteht, um diese Kosten dem Kanton zu belasten. Da das vorgebrachte Anliegen berechtigt erscheint, wird es aber ausserhalb der Revision dieser Verordnung weiterverfolgt.

Bern, 19. Oktober 2016

Der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendi-
rektor:

Christoph Neuhaus