



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

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
2.1 Unübersichtliche Rechtslage	1
2.2 Projekt Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern	2
3. Grundzüge der Neuregelung	3
3.1 Einheitliche Steuerung und Finanzierung	3
3.2 Aufsicht, Bewilligung- und Meldepflicht	4
3.3 Koordination der Aufsicht mit dem Finanz- und Leistungscontrolling	5
3.4 Koordination mit dem revidierten Volksschulgesetz Fehler! Textmarke nicht definiert.	
4. Erlassform	5
5. Rechtsvergleich	6
6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	6
7. Erläuterungen zu den Artikeln	6
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	23
9. Finanzielle Auswirkungen	23
9.1 Stationäre Leistungen	24
9.2 Ambulante Leistungen	24
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen	24
11. Auswirkungen auf die Gemeinden	25
12. Auswirkungen auf die Burgergemeinden	25
13. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	25
14. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens / der Konsultation	26
15. Antrag / Anträge	26

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und
Schutzbedarf
(Förder- und Schutzgesetz, FSG)**

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 Leistungserbringern 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 Leistungszuweisung 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 Erziehungsdirektion. Eine Leistungszuweisung durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) erfolgt nur dann, wenn Kindesschutzmassnahmen zivilrechtlich angezeigt sind und das Kindeswohl nicht auf einvernehmlichem Wege sichergestellt werden kann.

Die Finanzierung der Leistungen erfolgt im Rahmen der Leistungszuweisung im Einzelfall. Die in den Leistungsverträgen zwischen Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion (JGK) und den Leistungserbringern vereinbarte Leistungsabgeltung wird von den zuweisenden kommunalen Stellen oder von der JGK 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 KESB-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 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 Leistungserbringer 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 zentrale 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 JGK 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 zur 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

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

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.

die konkrete Ausgestaltung des 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- und Fürsorgedirektion (GEF) und die JGK 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 Erziehungsdirektion (ERZ). 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 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 JGK 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 und die Gemeinde 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 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 Leistungsangebote vom Kanton und den Gemeinden mitfinanziert werden. Die individuellen Leistungen werden dann nicht vom Kanton selbst, sondern von Einrichtungen (Leistungserbringern) bereitgehalten, die der Kanton mittels Leistungsvertrag beauftragt hat. Gegenstand der Verträge bilden Art, Umfang und Qualität der Leistung, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung sowie das Leistungs- und Finanzcontrolling.

Die individuelle Leistungszuweisung 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 zuweisen. Geht es um die Zuweisung einer Förder- und Schutzleistung im Zusammenhang mit der Festlegung des Schulungsortes, kann diese auch von der zuständigen Stelle der Erziehungsdirektion im Einvernehmen mit den Eltern zugewiesen werden. Diese stellt einen allfälligen behinderungsbedingten Förderbedarf im Rahmen der Sonderpädagogik über die Abklärung der Erziehungsberatung mittels standardisierten Abklärungsverfahren fest. Lassen sich die zur Sicher-

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.

stellung 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 zugewiesen und vorfinanziert, die gestützt auf einen vorgängig (zwischen dem Leistungserbringer und der zuständigen Stelle der JGK) abgeschlossenen Leistungsvertrag erfolgen. Dadurch können Qualität und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen sichergestellt werden. Nur wenn die zur Sicherstellung des Kindeswohls notwendige Leistung von keiner Einrichtung mit Leistungsvertrag angeboten wird, darf ausnahmsweise ein Leistungserbringer ohne einen solchen Vertrag berücksichtigt werden⁷. Eine Meldepflicht bei der JGK bzw. das Erfordernis einer vorgängigen Kostengutsprache 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.

Gestützt auf die im Leistungsvertrag vorvereinbarte Abgeltung erfolgt die konkrete Entschädigung der Leistungserbringer in der Regel durch die zuweisenden Stellen⁸. Diese finanzieren die Leistungen vor und prüfen, ob sich die Kinder bzw. die unterhaltspflichtigen Personen an den Kosten beteiligen können. Die Festlegung der Höhe der Kostenbeteiligung erfolgt künftig – unabhängig des Zuweisungsweges – 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 und eine Obergrenze definiert werden.

Die Leistungserbringer erhalten künftig folglich keine Betriebsbeiträge mehr, da sie für die erbrachten Leistungen in der Regel eine kostendeckende Entschädigung von den zuweisenden Stellen erhalten. Eigentliche Staatsbeiträge können nur noch in Ausnahmefällen (Art. 18 Abs. 3) oder in Form der von so genannten Projektbeiträgen beantragt werden. Diese Beiträge bezwecken die Qualitätsentwicklung und sind insbesondere dort angezeigt, wo eine Angebotslücke geortet wurde.

3.2 Aufsicht, Bewilligung- und Meldepflicht

Das Bundesrecht sieht in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)⁹ für die meisten im vorliegenden Gesetz geregelten Leistungen eine Bewilligungs- oder Meldepflicht vor und regelt die Aufsicht über die Leistungserbringer. Auf kantonalen Ebenen müssen die zuständigen Behörden 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 Heimpflege 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.

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

⁸ Bei Zuweisungen durch die zuständige Stelle der ERZ erfolgt die Vorfinanzierung über die zuständige Stelle der JGK, welche auch eine allfällige Kostenbeteiligung der Betroffenen prüft.

⁹ 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. Entsprechend dem ursprünglichen politischen Willen des Grossen Rates sollte – in Umsetzung der Motion 252-2014 Rufener (Langenthal, SVP) – die Zuständigkeit für die familienexterne Kinderbetreuung künftig bei den Gemeinden liegen. Entsprechenden Regelungen über die Bewilligungspflicht und Aufsicht waren grundsätzlich für das neue Gesetz über die sozialen Leistungsangebote vorgesehen. Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zeigen nun, dass die Frage der Zuständigkeit für die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der familienexternen Betreuung (Kinderkrippen, Tagesfamilien, private Tagesschulen) noch nicht definitiv geklärt ist.

3.3 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 Leistungserbringer und die Behörden von unnötigem administrativem Aufwand zu entlasten, soll die gleiche Stelle der Direktion 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)¹⁰ 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 Pflegekinderverordnung¹¹ geregelt waren, erscheint es sachgerecht diese neu auf Gesetzesstufe zu regeln.

Stellt die zuständige Stelle fest, dass ein Leistungserbringer im Rahmen von bewilligungs- oder meldepflichtigen Tätigkeiten bundes- oder kantonale Bestimmungen verletzt, 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.

Eine Ausnahme bilden sozialpädagogische Tagesstrukturen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf. Diese Leistungen werden künftig mittels Abschluss eines Leistungsvertrages gesteuert und unterliegen dem Finanz- und Leistungscontrolling der zuständigen Stelle der JGK. Gleichzeitig benötigen die Leistungserbringer eine Bewilligung der zuständigen Stelle und stehen unter deren Aufsicht. Es ist zur Zeit noch nicht klar, ob die Bewilligungserteilung und Aufsicht weiterhin durch den Kanton erfolgt oder ob in Umsetzung der Motion 252-2014 Rufener (Langenthal, SVP) künftig die Gemeinden zuständig sind¹².

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 Leistungsbezüger und Leistungserbringer. 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.

¹⁰ BSG 211.1

¹¹ BSG 213.223

¹² Vgl. hierzu Art. 106 des Entwurfes des neuen Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (E-SLG).

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 vielen Kantonen über den Abschluss von Leistungsverträgen. Die Leistungserbringer werden vom 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, 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 Leistungserbringer 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

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 Unterstützungsleistungen haben, mithin ihr Bedarf an Angeboten zur Gewährleistung bzw. Wiederherstellung des Kindeswohles genügend gedeckt ist. Ob ein individueller Förder- und Betreuungsbedarf 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 erklärt, was unter «Angeboten für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf» zu verstehen ist. Der bisher für dieses Angebot verwendete Terminus «ergänzende Hilfen zur Erziehung» wird nicht mehr verwendet. Es hat sich gezeigt, dass dieser primär im Zusammenhang mit sozialpädagogischen Defiziten bzw. mit Erziehungsproblemen und dissozialen Familiensystemen Anwendung findet. Wird dagegen von Leistungen oder

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 kantonalen Instrumente der Steuerung, Finanzierung und Aufsicht sind unabhängig davon anwendbar, ob sich Förder- und Schutzleistungen primär auf Kinder mit einer Behinderung oder auf solche mit einem sozialpädagogischen Unterstützungsbedarf ausgerichtet sind.

Das in diesem Erlass geregelte Angebot umfasst sowohl stationäre als auch ambulante Leistungen. Zu den stationären Leistungen (Bst. a) gehören insbesondere die (geschlossene oder offene) Unterbringung und sozialpädagogische Betreuung in auf Kinder und Jugendliche ausgerichteten Institutionen. Entsprechende Leistungsangebote können sowohl auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet sein, wie auch der vorübergehenden Entlastung in Krisen- und Not-situationen 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. Eine besonders wichtige stationäre Leistung für Kinder mit einem besonderem Förder- und Schutzbedarf erbringen auch die Pflegefamilien. Daran gekoppelt sind oft ambulante Angebote der Dienstleistungserbringer 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 (Bst. b) umfassen zudem die Betreuung in sozialpädagogischen Tagesstrukturen oder Angebote der sozialpädagogische Familienbegleitung. Miteinfasst 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 wenden¹³.

Die Aufzählung in Artikel 2 hat beschreibenden Charakter und ist nicht abschliessend. Das detaillierte Leistungsangebot wird gestützt auf eine Angebotsplanung der Direktion durch den Regierungsrat in einer Verordnung festgelegt (Art. 5 Abs. 2). Im Rahmen der Angebotsplanung werden die gestützt auf dieses Gesetz erbrachten Angebote mit den Angeboten anderer Direktionen koordiniert (Art. 6 Abs. 2).

Artikel 3

Bereits die UN-Kinderrechtskonvention¹⁴, 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 Kinderschutzbehörde die geeigneten Massnahmen zum Schutz des Kindes (Art. 307 Abs. 1 ZGB).

Gestützt auf das übergeordnete Recht gewährleistet Artikel 3 Kindern mit Wohnsitz im Kanton Bern einen Anspruch auf Förder- und Schutzleistungen. Minderjährige Personen können gemäss Art. 25 ZGB in gewissen Fällen auch an ihrem Aufenthaltsort einen Wohnsitz begrün-

¹³ Z.B. Mütter- und Väterberatung des Kantons Bern oder das Angebot Primano der Stadt Bern.

¹⁴ Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 107)

den. Dies kann beispielsweise bei unbegleiteten Asylsuchenden oder Flüchtlingen (UMA/UMF) von Bedeutung sein. Allerdings gehen für diese Personen spezialgesetzliche Regelung über deren spezifische Unterstützung den Bestimmungen dieses Erlasses vor.

Dieser steht ausdrücklich den Kindern zu, 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). Der Anspruch auf Leistungen im Sinne des in Artikel 2 beschriebenen Angebots besteht unabhängig davon, ob der Unterstützungsbedarf aufgrund einer Behinderung oder aus sozialpädagogischen Gründen besteht.

Grundsätzlich sind mit dem Begriff Kinder Minderjährige im Sinne des ZGB gemeint¹⁵. Massnahmen des Jugendstrafrechts oder der Sonderpädagogik können, beruhend auf den geltenden rechtlichen Grundlagen, über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus erfolgen. Neu sollen junge Erwachsene auch ausserhalb dieser spezialgesetzlich geregelten Bereiche in begründeten Ausnahmefällen einen Anspruch auf Schutz- und Förderungsleistungen haben. Ein solcher besteht jedoch nur im Hinblick auf den Abschluss einer bereits vor dem 18. Altersjahr beanspruchten Leistung und ist somit zeitlich befristet. Eine neu begonnene Schulstufe oder Ausbildung bzw. die damit zusammenhängende Förder- und Schutzleistung soll beispielsweise auch nach dem Erreichen des 18. Altersjahrs fortgeführt werden können.

Zivilrechtlich von der KESB oder Gerichten angeordnete Kindesschutzmassnahmen entfallen von Gesetzes wegen mit Erreichen der Volljährigkeit. Es 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 zugewiesen und weitergeführt werden.

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). Auch ist der Anspruch auf Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf beschränkt. Das bedeutet, dass der individuelle Bedarf im Rahmen einer fachlichen Abklärung durch die zuweisende Stelle (KESB, kommunale Dienste oder Stelle der Erziehungsdirektion) festgestellt sein muss. Nur falls eine entsprechende Indikation vorliegt, kann eine Hilfeleistung mit einer Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand in Anspruch genommen werden. Art, Dauer und Umfang der Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf werden einvernehmlich mit den Sorgeberechtigten vereinbart oder nötigenfalls behördlich verfügt.

Artikel 4

Der in Artikel 3 gewährleistete Leistungsanspruch konkretisiert sich im Rahmen der Leistungserbringung und der vorgängigen behördlichen Leistungszuweisung. Entsprechen 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

¹⁵ Gemäss Artikel 14 ZGB gilt als volljährig, wer das 18. Altersjahr zurückgelegt hat.

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.

Neben dem Kanton werden in Artikel 5 auch die Gemeinden verpflichtet. Einerseits finanzieren sie über den Lastenausgleich einen Teil der Leistungen für Kinder mit einem Förder- und Schutzbedarf. Andererseits nehmen die kommunalen Dienste im Rahmen der Leistungszuweisung eine zentrale Aufgabe wahr. Als leistungszuweisende Stelle sind sie für die individuelle Bedarfsabklärung zuständig und stellen fest, welche Leistungen im Einzelfall zum Schutz oder zur Förderung eines Kindes indiziert sind (Art. 22).

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 haben Kanton und Gemeinden nur unter diesem Vorbehalt für ein ausreichendes Leistungsangebot zu sorgen.

Absatz 2 verpflichtet den Regierungsrat, die Leistungsangebote, welche durch den Kanton und die Gemeinden mitfinanziert werden, in einer Verordnung festzulegen. Mit dieser Bestimmung wird die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung hinreichender Förder- und Schutzleistungen dem Kanton bzw. dem Regierungsrat zugewiesen. Dieser erlässt gestützt auf die Angebotsplanung der JGK einen Katalog mit stationären und ambulanten Leistungen, auf welche Minderjährige bei einem durch die Behörden festgestellten Bedarf Anspruch haben. 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 Direktion im Rahmen des neuen Modells zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Förder- und Schutzangebotes, wobei einzelne Aufgaben von der zuständigen Stelle der Direktion ausgeführt werden (z.B. Art. 14, 19 oder 20). Namentlich geht es um folgende Funktionen:

- Die Ausgestaltung des Leistungsangebotes durch den Regierungsrat erfolgt gestützt auf eine Angebots- und Kostenplanung der JGK. Diese trägt den Grundsätzen der Wirksamkeit, der Qualität und der Wirtschaftlichkeit Rechnung. Die JGK stützt sich auf eine datenbasierte Analyse des bestehenden Leistungsangebots, trägt Erkenntnissen aus der Praxis und Wissenschaft Rechnung und weist auf allfällige kindwohlgefährdende Versorgungslücken oder unwirtschaftliche Überkapazitäten hin. Um genügend praktisches Fachwissen in die Planung einfließen zu lassen, zieht die Direktion sowohl die zuweisenden Stellen als auch die Leistungserbringer in die Angebotsplanung ein (Absatz 3). Die Kostenplanung erfolgt im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses.
- Sie berät Leistungserbringende und die für die Leistungszuweisung verantwortlichen kommunalen und kantonalen Stellen. Die Leistungserbringenden können sich im Rahmen der Angebotsentwicklung durch die Direktion beraten lassen, wenn ein neues Angebot bereitgehalten oder ein bestehendes einem geänderten Bedarf angepasst werden soll. Die Beratung der Direktion dient dagegen nicht der Besprechung von Einzelfällen. Fragen welche die Leistungszuweisung an einzelne Kinder betreffen, sind zwischen den zuweisenden Stellen und den Leistungserbringern zu klären.
- Sie schliesst mit den Leistungserbringenden Leistungsverträge ab (vgl. Art. 14).
- In ihrer Funktion als Auftraggeber beim Abschluss eines Leistungsvertrags muss die Direktion die Erfüllung der vereinbarten Leistungen periodisch im Hinblick auf Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüfen. Hierzu erlässt sie Vorgaben für die Berichterstattung und Rechnungslegung der Leistungserbringer. Dies ermöglicht eine effiziente Durchführung des Leistungs- und Finanzcontrollings.

- Die Klärung des individuellen Förder- und Unterstützungsbedarfs und die Zuweisung einer bestimmten Leistung erfolgen durch die zuständigen kommunalen und kantonalen Stellen (Art. 22 ff.). Um einen rechtsgleichen Leistungszugang über das ganze Kantonsgebiet sicherzustellen, ist eine gewisse Koordination notwendig. Während die KESB mit ihrer Geschäftsleitung über eine Stelle verfügt, die für eine einheitliche Rechtsanwendung sorgt, fehlt es im Bereich der einvernehmlichen Leistungszuweisungen über ein koordinierendes Organ. Die Direktion erarbeitet deshalb die fachlichen Grundlagen für die einvernehmliche Vereinbarung von Förder- und Schutzleistungen. Für die KESB können entsprechende Grundlagen als Orientierungshilfe dienen, aber keine rechtliche Verbindlichkeit erlangen.
- Die Direktion unterstützt die Gemeinden im Hinblick auf die Aufsicht und das Controlling über die kommunalen Dienste, welche für die einvernehmliche Leistungszuweisung verantwortlich sind. Die Unterstützung soll den Gemeinden insbesondere ermöglichen, eine effiziente Ressourcenverwendung sicherzustellen. Sie bezweckt die Förderung der strategischen Aufsicht und erfolgt nicht im Hinblick auf eine Dossierkontrolle.
- Die JGK hat die Möglichkeit, Ombudsstellen zu fördern und zu unterstützen. Eine solche Stelle kann im Bereich der Leistungserbringung zu unbürokratischen Lösungen beitragen und mögliche Beschwerdeverfahren vermeiden. Bereits heute unterstützt die GEF eine Ombudsstelle für Alters-, Betreuungs- und Heimfragen. Eine solche Stelle kann künftig auch von der JGK mitunterstützt werden. Für die finanzielle Unterstützung gelten die ordentlichen Ausgabebefugnisse gemäss Finanzhaushaltsgesetzgebung.
- Die Direktion kann schliesslich Beiträge für Projekte gewähren, die der Qualitätsentwicklung im Bereich der Förder- und Schutzleistungen dienen (vgl. Art. 20).

Absatz 2 sieht vor, dass die Angebotsplanung der JGK 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. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an die Angebote der Volksschule. In Absatz 3 wird die Direktion verpflichtet, die zuweisenden Stellen und die Leistungserbringer sowie deren Fachorganisationen in die Angebotsplanung einzubeziehen. Ein partizipativer Planungsprozess soll sicherstellen, dass die Kenntnisse des regionalen Bedarfs und Angebotes sowie das Fachwissen der Leistungserbringer und der zuweisenden Stellen optimal genutzt werden können.

Artikel 7

Während Artikel 4 Absatz 1 PAVO bestimmt, wann die Aufnahme eines Pflegekindes bewilligungspflichtig ist, regelt Artikel 7 dieses Gesetzes die innerkantonalen Zuständigkeiten für die gemäss Bundesrecht bewilligungspflichtigen Tätigkeiten. Artikel 7 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 AdoV¹⁶) und auch aus Effizienzgründen eine zentrale Stelle innerhalb der Direktion zuständig. Es erweist sich als sachgerecht, dass die wenigen Gesuche, die in diesem Bereich eingehen, immer von der gleichen Stelle geprüft werden.

Gemäss Artikel 4 Absatz 2 PAVO benötigt unabhängig von der Dauer des Pflegeverhältnisses 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 erfol-

¹⁶ Verordnung des Bundesrates über die Adoption vom 29. Juni 2011 (AdoV, SR 211.221.36)

gen. Die entsprechende Gesetzeslücke im Bereich der Bewilligungspflicht wird durch die neue Regelung in 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 Kindern 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 7 Absatz 4 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 Pflegekinderverordnung¹⁷ 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 Abgrenzungskriterien zwischen der Familienpflege und der der Betreuung in Tagesfamilien. Mit der Regelung von Kriterien für die Belegung der Betreuungsplätze soll insbesondere dem erhöhten Betreuungsbedarf bestimmter Kinder (namentlich von Säuglingen und behinderten Kindern) Rechnung getragen werden.

Artikel 8

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. Bewilligungen für Kinderkrippen (Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO) sollen künftig dagegen nicht mehr von der Direktion erteilt werden. Für diese Institutionen sollen künftig – in Umsetzung der Motion 252-2014 Rufener (Langenthal, SVP) – die Gemeinden zuständig¹⁸.

Die wesentlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Heimbewilligung 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. körperlich oder geistig beeinträchtigten Kindern) variieren.

Keine Anwendung findet Artikel 8 für Einrichtungen, welche gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 PAVO bzw. gestützt darauf erlassene kantonalrechtliche Bestimmungen durch eine andere Behörde bewilligt oder beaufsichtigt werden¹⁹.

Artikel 9

¹⁷ BSG 213.223

¹⁸ Siehe vorne Ziff. 3.2

¹⁹ Spezielle Regelungen gelten namentlich für den Betrieb von Wohnheimen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende bzw. Flüchtlinge.

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 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 (Art. 9 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 10

Die Zuständigkeit für die Aufsicht im Pflegekinderbereich wird wie bisher geregelt. Artikel 10 tritt anstelle des bisherigen Artikel 26a EG ZGB. Es ist weiterhin möglich, dass die kantonalen KESB einzelne Aufsichtsaufgaben an die Sozialdienste oder an geeignete Private zur Erledigung übertragen können. Neu ist aber vorgesehen, dass die beauftragte Stelle die übertragenen Aufgaben für das gesamte Zuständigkeitsgebiet der jeweiligen KESB wahrnimmt. Mit dieser Änderung soll eine gewisse Vereinheitlichung bei der Aufsicht erzielt werden. 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. Mit einer Konzentration auf nur eine Stelle pro KESB-Kreis kann der Zersplitterung der Aufsicht entgegengewirkt und eine professionellere Aufgabenerfüllung gewährleistet werden. Zudem führt eine effizientere Struktur und Organisation der Aufsicht zu einem Abbau des administrativen Aufwandes.

Für die Aufgabenübertragung schliessen die KESB mit einem Sozialdienst oder einem privaten Anbieter einen Leistungsvertrag ab. In diesem werden Art, Menge und Qualität der Leistungen, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung geregelt. Es ist auch denkbar, dass die beauftragte 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 JGK zur Kenntnis zu bringen.

Artikel 11

Im Bereich der Aufsicht über Pflegeeltern, die ein Kind zur späteren Adoption aufnehmen, muss die Verantwortung bei einer zentralen kantonalen Stelle liegen (Art. 10 AdoV). Aus praktischen Gründen soll die gleiche Zuständigkeit auch für Pflegeeltern gelten, die ein ausländisches Pflegekind, das ursprünglich im Ausland gelebt hat, aufgenommen haben. 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 liegt die Aufsicht bei der zuständigen Stelle der JGK, die in den entsprechenden Fällen bereits die Bewilligung für die Aufnahme der Pflegekinder erteilt hat (Art. 7 Abs. 3).

Die Aufsicht über die Heimpflege (Art. 8) und die ambulanten Leistungen (Art. 9) soll wie bisher durch die zuständige Stelle der Direktion erfolgen. Stellt diese im Rahmen des Finanz- und Leistungscontrollings (vgl. Art. 17 Abs. 1) Vertragsverletzungen fest, die gleichzeitig einen Verstoß gegen bundes- oder kantonalrechtliche Vorgaben vermuten lassen, findet ein auf-

sichtsrechtliches Verfahren statt. Allenfalls notwendige Massnahmen werden mittels Verfügung angeordnet (vgl. Ziff. 3.3).

Von der Aufsicht durch die zuständige Stelle ausgenommen sind Einrichtungen, die gestützt auf spezialgesetzliche Regelungen einer Aufsicht durch eine andere Behörde unterstellt sind²⁰.

Dieser obliegt auch weiterhin die Oberaufsicht über das gesamte Pflegekinderwesen gemäss Artikel 316 ZGB und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen. In dieser Funktion ist sie beispielsweise berechtigt, Weisungen über die Wahrnehmung der einzelnen Aufsichtsaufgaben zu erlassen.

Artikel 12

Die Bestimmung regelt Rechtsweg und das Verfahren bei Beschwerden gegen Verfügungen der für die Bewilligung und Aufsicht zuständigen Stellen. Sie übernimmt die Regelungen des bisherigen Artikel 26c EG ZGB.

Artikel 13

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 kantonalen Ebene bisher auf Verordnungsstufe wiederholt²¹. 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 Heimen, 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 deliktsfähig und können nur dann belangt werden, wenn das Gesetz dies für sie ausdrücklich vorsieht.

Artikel 14

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 14 den Vertrag bzw. den Leistungsvertrag als zulässige behördliche Handlungsform.

Die zuständige Stelle der Direktion schliesst auf der Grundlage des durch den Regierungsrat definierten Leistungskatalogs (Art. 5 Abs. 2) mit den Leistungserbringern 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 Leistungserbringern die notwendige Planungssicherheit, weil die leistungszuweisenden Stellen nur mit der JGK vertraglich vereinbarten Dienstleistungen zuweisen und finanzieren dürfen (Art. 22 ff.). Der Leistungsvertrag sorgt für Transparenz über Kosten und Qualität der Leistungen und ist für die Leistungsbesteller ein Gütesiegel dafür, dass die angebotenen Leistungen den Vorgaben an Qualität und Wirtschaftlichkeit genügen.

Die Leistungsverträge werden befristet abgeschlossen. Dies ermöglicht den Leistungserbringern einerseits die Planung ihrer Leistungen und erlaubt dem Kanton andererseits eine perio-

²⁰ Spezielle Regelungen gelten namentlich für den Betrieb von Wohnheimen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende bzw. Flüchtlinge.

²¹ Art. 20 Pflegekinderverordnung vom 04.07.1979 (BSG 213.223)

dische Anpassung des Angebots an die Bedarfslage. Zur administrativen Vereinfachung soll es zudem möglich sein, Gesamtleistungsverträge abzuschliessen, welchen sich Leistungserbringer 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 JGK und den interessierten Leistungserbringern vereinbart. Anschliessend wird der Vertrag im Rahmen des bestehenden Leistungsbedarfs mit den einzelnen Anbietern abgeschlossen.

Nicht jede vom Regierungsrat im Angebotskatalog (Art. 5 Abs. 2) aufgenommene Leistung soll Gegenstand eines Leistungsvertrages bilden. Entsprechend sieht Absatz 4 vor, dass der Regierungsrat durch Verordnung ausdrücklich festlegt, welche Förder- und Schutzleistungen Gegenstand eines Leistungsvertrages bilden können. Im Bereich der stationären Unterbringungen wird die Familienpflege beispielsweise nicht mittels Vereinbarungen zwischen den Pflegeeltern und der zuständigen Stelle der Direktion gesteuert. In diesem Bereich gibt der Regierungsrat fixe Tagestarife vor (vgl. Art. 26). Vorläufig können auch mit den fünf kantonalen Einrichtungen²² keine Leistungsverträge abgeschlossen werden, da diese (in ihrer heutigen Organisationsform) als kantonale Verwaltungseinheiten die Vorgaben des harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 des Kantons zu erfüllen haben. Im Rahmen eines eigenen Projekts wird geprüft, wie die kantonalen Einrichtungen aus dem Rechnungslegungsmodell 2 herausgelöst oder in eine oder mehrere selbständige Organisationen des privaten oder öffentlichen Rechtes überführt werden können.

Artikel 15

Wer Leistungen für Kinder mit einem Förder- und Schutzbedarf erbringt, nimmt eine öffentliche Aufgabe wahr und wird hierfür durch die öffentliche Hand entschädigt. Entsprechend bedarf es zur Sicherung der Leistungsqualität und der recht- und zweckmässigen Verwendung der öffentlichen Mittel Vorgaben bezüglich der Organisation der Leistungserbringer. Artikel 15 sieht deshalb vor, dass es sich bei den Trägern von Leistungserbringern 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 Leistungserbringern eine Steuerbefreiung gemäss Art. 83 Abs. 1 Bst. g Steuergesetz (StG)²³ zu beantragen.

Das Erfordernis einer Trägerschaft sowie die in Absatz 2 vorgesehene personelle Unabhängigkeit der Entscheidorgane (z.B. Verwaltungsrat oder Stiftungsrat) von der operativen Führung (Heimleitung oder 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 und mit gleicher dem individuellen Bedarf angepasster Qualität erbracht werden. Die Verantwortung hierfür soll beim 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. Damit insbesondere im ambulanten Bereich die notwendige Flexibilität und Vielseitigkeit des Angebots nicht durch zu restriktive Vorgaben gefährdet wird, ist der Regierungsrat gemäss Absatz 3 ermächtigt, Ausnahmen vom Kriterium der personellen Unabhängigkeit vorzusehen.

Der recht- und zweckmässige Einsatz der öffentlichen Mittel soll durch die Zweckbindung der Trägerschaften gestärkt werden. Die Zwecksetzung der juristischen Person muss unwiderruflich auf die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ausgerichtet sein; die aufgewendeten öffentlichen Gelder sollen mithin ausschliesslich für eine gleichbleibend gute Qualität der Leistungen

²² 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.

²³ Steuergesetz vom 21.05.2000 (BSG 661.11).

für Kinder mit einem Förder- und Schutzbedarf eingesetzt werden. Verfolgen die Trägerschaften vorab Erwerbs- oder Selbsthilfezwecke, kann mit ihnen i.d.R. kein Leistungsvertrag abgeschlossen werden. Allerdings sollen gemäss Absatz 3 auch bezüglich der Zweckbindung Ausnahmen möglich sein. Dies rechtfertigt sich, da die Kosten einzelner Leistung mittels fixer Tarife vorgegeben werden, womit eine zweckkonforme Mittelverwendung i.d.R. sichergestellt ist.

Artikel 15 schliesst nicht aus, dass sich mehrere kleinere Einrichtungen unter dem Dach einer Trägerschaft zusammenfinden. Dadurch kann der administrative Aufwand beim Abschluss und der Umsetzung der Leistungsverträge optimiert werden. Damit den Leistungserbringern genügend Zeit für die nötigen Änderungen ihrer Strukturen zur Verfügung steht, gewährt Artikel 33 eine Übergangsfrist von fünf Jahren.

Artikel 16

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben gilt unter bestimmten Voraussetzungen und vorbehaltlich abweichender Regelungen als öffentlicher Auftrag, der dem Geltungsbereich des Vergaberechts unterliegt²⁴. Nach Rücksprache mit der Fachkonferenz öffentliches Beschaffungswesen der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz wurde in Artikel 16 ein entsprechender gesetzlicher Vorbehalt aufgenommen, welcher klarstellt, dass die Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen beim Abschluss von Leistungsverträgen über Förder- und Schutzleistungen für Kinder keine Anwendung finden. Aufgrund der kaum vorhandenen Konkurrenzsituation zwischen den Leistungserbringern 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 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 für die Leistungserbringer 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 Leistungsvertrages erschweren.

Zum Schutz der Leistungserbringer vor einer unfairen Auftragsvergabe sieht Absatz 2 jedoch ausdrücklich vor, dass zentrale Prinzipien des Vergaberechts zu beachten sind. Die zuständige Stelle der Direktion muss sich beim Abschluss von Leistungsverträgen transparent, objektiv und unparteiisch verhalten. Interessenkonflikte sind zu vermeiden und die interessierten Leistungserbringer 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). Entsprechend verpflichtet Absatz 2 die zuständige Stelle zur Beachtung des beschaffungsrechtlichen Prinzips der Wirtschaftlichkeit.

Artikel 17

Um den Anforderungen des Legalitätsprinzips zu genügen, nennt das Gesetz die wichtigsten Vereinbarungsinhalte. In allen Leistungsverträgen müssen demnach Art, Umfang und Qualität der Leistungen, deren Abgeltung und die Qualitätssicherung geregelt werden. Um das Angebot und die Kosten 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 und die Informationssicherheit einen sorgsamen 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 Aufnahmepflicht wird in der Praxis eine

²⁴ Art. 9 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB).

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 Aufnahmepflicht 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.

Artikel 18

Die Übernahme einer öffentlichen Aufgabe soll für die Leistungserbringer grundsätzlich weder gewinnbringend noch defizitär sein. Die Leistungserbringer 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 Leistungserbringern eine Entschädigung mittels Pauschale oder Stundenansatz vereinbart. Insbesondere bei Leistungsangeboten, welche vergleichsweise hohe Infrastrukturkosten generieren (z.B. stationäre Unterbringung), müssen die Pauschalen regelmässig gestützt auf ein periodisch stattfindendes Finanzcontrolling geprüft und allenfalls angepasst werden. Die Pauschale gilt den Aufwand pro Kind ab und wird nach erfolgter Zuweisung ausgerichtet. Besondere Vertragsinhalte, wie eine Aufnahmepflicht 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 (IVSE). Die Leistungspauschale wird aufgrund von Erfahrungszahlen sowie möglichst genauer Schätzung und Budgetierung im Voraus zwischen dem Kanton und der Einrichtung vereinbart. Die Leistungsabgeltung selbst erfolgt somit nicht mehr über eine Defizitdeckung oder einen Betriebsbeitrag, sondern leistungsbezogen und pauschaliert: die zuweisenden Stellen (Art. 22 ff.) bezahlen der Einrichtung die im Einzelfall fachlich indizierte Leistung für ein Kind in Form der vertraglich mit der JGK vereinbarten Pauschale pro Leistungseinheit (Leistung für eine bestimmte Periode).

Die Berechnung der Leistungspauschalen wird künftig auf einem einheitlichen Rechnungslegungsmodell beruhen, das weitgehend die Bestimmungen der IVSE übernimmt.²⁵ Die zugrunde liegende Kostenrechnung bezieht sämtliche für die Leistungserbringung erforderlichen Aufwendungen ein. Folglich werden die Aufwendungen für die Infrastruktur ebenfalls im Rahmen der gemäss Absatz 1 zu entrichtenden Abgeltung entschädigt, da für Infrastrukturprojekte künftig in der Regel keine Investitionsbeiträge mehr ausgerichtet werden.

Absatz 2 sieht vor, dass die Höhe der Leistungsabgeltung durch die zuständige Stelle der Direktion verfügt werden kann, wenn über diese im Rahmen der Vertragsverhandlungen keine Einigkeit erzielt wird. Die meisten Vertragsinhalte sind gesetzlich vorbestimmt, so dass kein Verhandlungsspielraum besteht. Je nach Art und Umfang der Leistung sowie aufgrund anderer Vertragsinhalte, wie etwa einer Aufnahmepflicht oder einer vorgegebenen Auslastung, variiert aber die Leistungsabgeltung. Kommt über deren Höhe keine Einigung zustande, können die Leistungserbringer verlangen, dass diese mittels einer anfechtbaren Verfügung festgelegt wird. Der anschliessende Rechtsschutz folgt den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG).

Artikel 19

Gemäss Absatz 1 kann die zuständige Stelle der JGK ausnahmsweise auf Gesuch hin Beiträge an die Infrastruktur ausrichten. Eine solche Unterstützung des Leistungserbringers erfolgt in einer im Staatsbeitragsgesetz (StBG)²⁶ vorgesehenen Form (Investitionsbeitrag, Darlehen, Bürgschaften, etc.; vgl. Art. 11 StBG). Infrastrukturbeiträge widersprechen dem ordentlichen

²⁵ IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung

²⁶ Staatsbeitragsgesetz vom 16.09.1992 (BSG 641.1).

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

Absatz 2 ermöglicht es Beiträge des Kantons an die Infrastruktur zu widerrufen, wenn der Leistungserbringer sein Angebot einstellt, einschränkt oder den Zweck ändert. 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 20

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 Leistungserbringern Anreize geschaffen werden, um entsprechende Angebote zu entwickeln. Die Projektbeiträge werden von der zuständigen Stelle der JGK geprüft und entsprechend ihrer Höhe durch das zuständige kantonale Organ beschlossen und in der Regel im Rahmen des Leistungsvertrags über das entsprechende Angebot festgehalten.

Aufgrund des Zusammenhangs mit der Angebotsplanung müssen Projekte entweder zur Qualitätsentwicklung 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 müssen im Rahmen der Angebots- und Kostenplanung durch die JGK ausgewiesen werden.

Die aus den Projekten hervorgehenden Leistungen, werden wie oben beschrieben nicht mit Betriebsbeiträgen, sondern leistungsbezogen durch die zuweisenden Stellen finanziert. Projektbeiträge können von der zuständigen Stelle der Direktion ausgerichtet werden, stehen jedoch unter dem Vorbehalt der Zustimmung des gemäss Finanzhaushaltsgesetzgebung für den Ausgabenbeschluss verantwortlichen Organs.

Artikel 21

Der Bedarf an stationären Betreuungsplätzen wird zu einem wesentlichen Teil durch die Familienpflege 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. Zudem verursacht die Familienpflege in der Regel geringere Kosten als die Heimpflege. Entsprechend besteht ein grosses Interesse daran, den Bereich der Familienpflege zu stärken. Folglich wird der Kanton in Artikel 21 beauftragt, die Entwicklung des Pflegekinderwesens mit geeigneten Massnahmen zu fördern. Die Qualität der von den Pflegefamilien erbrachten Leistungen soll insbesondere durch Beratung und eine gezielte Weiterbildung sichergestellt werden.

Die verantwortliche Stelle der Direktion soll die Möglichkeit haben, den Förderauftrag mittels Leistungsvertrag an Dritte zu übertragen. Sie ist zudem berechtigt einen Musterpflegevertrag zu erarbeiten, um die Gleichbehandlung der Pflegefamilien kantonsweit sicherzustellen. Der Pflegevertrag kann nötigenfalls verbindlich erklärt werden.

Mit der Förderung der Familienpflege verbundene finanzielle Verpflichtungen sind von dem gemäss Finanzhaushaltsgesetzgebung zuständigen Organ zu beschliessen.

Artikel 22

Leistungen für Kinder mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf können einvernehmlich zugewiesen oder behördlich (KESB) bzw. gerichtlich als Kindesschutzmassnahmen ge-

stützt auf Artikel 307 ff. ZGB angeordnet werden. Artikel 22 nennt zunächst die kommunalen Dienste (Sozialdienste), welche gemäss Absatz 1 nach Prüfung des individuellen Förder- und Schutzbedarfs (Indikation) im Einverständnis mit den Sorgeberechtigten Leistungen zuweisen und vorfinanzieren²⁷. Um eine fachlich fundierte Indikation und rechtsgleiche Zuweisung zu gewährleisten, erarbeitet die JGK die notwendigen Grundlagen (Art. 6 Abs. 1 Bst. e)²⁸.

Damit die Steuerung der Kosten und Qualität überhaupt möglich ist, sieht Absatz 2 vor, dass nur Leistungen zugewiesen und vorfinanziert werden dürfen, welche von Leistungserbringern mit Leistungsvertrag erbracht werden. Gebietet es das Kindeswohl, soll eine notwendige Leistung jedoch ausnahmsweise auch dann zugewiesen werden dürfen, wenn der Leistungserbringer keinen Vertrag nach Artikel 14 abgeschlossen hat. Auch sollen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes zugewiesene Leistungen von Anbietern ohne Leistungsvertrag weiterfinanziert werden dürfen, wenn ein Abbruch der Leistung mit Blick auf das Kindeswohl nicht vertretbar ist. Damit die JGK die Leistungszuweisung trotzdem steuern und allfällige Angebotslücken mit neuen Leistungsverträgen schliessen kann, müssen die kommunalen Dienste vor der Zuweisung von Leistungen, die nicht gestützt auf einen Vertrag gemäss Artikel 14 erbracht werden, die Zustimmung der zuständigen Stelle der JGK einholen (Art. 22 Abs. 3).

Artikel 23

Eine spezielle Regelung gilt für die Unterbringung in Einrichtungen mit besonderer Volksschule. Damit nicht zwei verschiedene Abklärungen durchgeführt werden müssen, stellt in diesem Bereich die zuständige Stelle der Erziehungsdirektion in einem standardisierten Abklärungsverfahren fest, ob eine Leistungszuweisung indiziert ist. Sind die Eltern einverstanden weist sie die Leistung «Unterbringung in einer Einrichtung mit besonderer Volksschule» gemeinsam mit dem Schulungsort zu (Abs. 1). Es können nur Leistungen zugewiesen werden, die gestützt auf einen Vertrag gemäss Artikel 14 erbracht werden (Abs. 2). Die Kosten werden in Schul- und Unterbringungskosten aufgeschlüsselt. Die Kosten der Unterbringung finanziert die JGK vor (Abs. 3).

Artikel 24

Können für die Sicherstellung des Kindeswohls notwendigen 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 Kinderschutz- oder in einem gerichtlichen Verfahren (Art. 315 ff. ZGB) zu entscheiden. In diesem Fall werden die Leistungen von der zuständigen KESB oder einem Gericht behördlich oder gerichtlich angeordnet und durch Kostengutsprache (KESB) an den Leistungserbringer vorfinanziert.

Wie die kommunalen Dienste weisen auch die KESB und die Gerichte grundsätzlich nur Leistungen zu, die gestützt auf einen Vertrag gemäss Artikel 14 erbracht werden. Fehlt es an vertraglich vereinbarten Leistungsangeboten, kann mit Blick auf das Kindeswohl eine notwendige Leistung auch dann zugewiesen werden, wenn der Leistungserbringer keinen Vertrag mit der JGK abgeschlossen hat. Entsprechend sieht Absatz 3 vor, dass die KESB oder Gerichte ausnahmsweise Leistungen auch ohne einen entsprechenden Vertrag anordnen bzw. vorfinanzieren dürfen. Die Ausnahmeregelung wahrt die Unabhängigkeit der KESB und der Gerichte, welche gemäss Art. 307 über die «geeigneten Massnahmen» und damit auch die Eignung des Leistungserbringers zu entscheiden haben. Damit die JGK gleichwohl die Angebotsplanung nötigenfalls anpassen und allfällige Angebotslücken mit neuen Leistungsverträgen schliessen kann, müssen die KESB und die Gerichte der zuständigen Stelle der Direktion jedoch Bericht erstatten. In diesem ist zu erläutern, weshalb kein Leistungsbezug bei einem Leistungserbringer mit Leistungsvertrag möglich ist. Der Bericht dient einzig der Information und muss von der Direktion nicht genehmigt werden.

²⁷ Artikel 22 Absatz 1 entspricht der heutigen Praxis und führt zu keiner Aufgabenverschiebung an die Sozialdienste. Im Behindertenbereich ist vorab die zuständige Stelle der Erziehungsdirektion zuweisende Stelle.

²⁸ 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.

Artikel 25

Die Unterbringung in einer Einrichtung der besonderen Volksschule bedarf einer speziellen Regelung, da diese mit der Zuweisung des Schulungsortes zusammenhängt. Kann eine entsprechende Leistung nicht einvernehmlich gemäss Artikel 23 zugewiesen werden, muss diese im Rahmen eines Kinderschutzesverfahrens angeordnet werden. Damit über den Schulungsort 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 den Schulungsort als auch über die Unterbringung. Da die entsprechenden Abklärungsverfahren durch die zuständige Stelle der Erziehungsdirektion erfolgen, ist bei dieser vorgängig ein Amtsbericht einzuholen (Abs. 2). Die Kosten der Unterbringung werden von der KESB vorfinanziert.

Die Kosten der besonderen Volksschule werden gestützt auf die Regelung des revidierten Volksschulgesetzes durch den Kanton getragen, soweit die von der KESB zugewiesene Schule einen Leistungsvertrag mit dem Kanton abgeschlossen hat.²⁹ Fehlt ein solcher Vertrag, handelt es sich bei der zugewiesenen Schule um eine «Privatschule» im Sinne der Volksschulgesetzgebung und es gelten gestützt auf 27 Absatz 2 die Kostenregelungen des KESG. Vorbehalten bleibt eine Kostenbeteiligung gemäss Artikel 28.

Artikel 26

Die durch die Pflegefamilien erbrachten Leistungen sollen nicht Gegenstand eines Leistungsvertrages bilden. Entsprechend sieht Artikel 26 vor, dass für die Leistungszuweisung gemäss Artikel 21 ff. nicht das Bestehen eines Vertrages im Sinne von Artikel 14 vorausgesetzt ist. Damit wird eine Ausnahme vom Prinzip geschaffen, dass grundsätzlich nur Leistungen zugewiesen werden dürfen, die vorgängig vertraglich mit der zuständigen Stelle der JGK 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 aufwendige Pflegesituationen leistungsgerecht zu entschädigen.

Artikel 27

Die Aufteilung der Kosten zwischen den Gemeinden und dem Kanton erfolgt grundsätzlich wie bisher. Die Kosten von Leistungen, die im Rahmen eines Kinderschutzesverfahrens (der kantonalen KESB) bzw. eines gerichtlichen Verfahrens angeordnet werden, gehen weiterhin ausschliesslich zu Lasten des Kantons. Es handelt sich dabei um Kosten von Kinderschutzesmassnahmen i.S.v. Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe e. Die Kostentragung richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen des KESG. Kosten von Leistungen, die mit den Sorgeberechtigten vereinbart werden, sind – ebenfalls wie bisher – über den Lastenausgleich finanziert.³⁰ Die Vorfinanzierung der lastenausgleichsberechtigten Kosten erfolgt durch die Sozialdienste (Art. 22) bzw. durch die zuständige Stelle der Direktion (Art. 23).

Eine besondere Regelung gilt gemäss Absatz 3 für Leistungen, die im Einvernehmen mit Sorgeberechtigten von einer für die Sozialhilfe zuständigen Burgergemeinde zugewiesen wurden. Die Kosten dieser Leistungen werden von der Burgergemeinde und dem Kanton zu gleichen Teilen getragen. Nach Artikel 28 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

²⁹ Vgl. Art. 21o Abs. 3 E-VSG.

³⁰ Die Kosten der durch die kommunalen Dienste einvernehmlich zugewiesenen Leistungen werden bereits heute über den Lastenausgleich Sozialhilfe des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG, BSG 631.1) je zur Hälfte durch die Gemeinden und den Kanton finanziert.

Hilfe an Stelle der ordentlich zuständigen Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden). Der entsprechende Aufwand unterliegt deshalb auch nicht dem Lastenausgleich und wird grundsätzlich von den Burgergemeinden und Zunftgesellschaften selber getragen. Bei dem nun vorgesehenen Wegfall der Betriebsbeiträge und dem damit verbundenen Wechsel zur Subjektfinanzierung besteht die Gefahr, dass einzelne Burgergemeinden aus finanziellen Gründen die Aufgabe der burgerlichen Sozialhilfe nicht mehr wahrnehmen können. Da dies weder im Interesse der Burgergemeinde 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 28

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 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 28 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.³¹ Bei deren Beurteilung wird berücksichtigt, ob im gleichen Haushalt Personen mit einer Beistandspflicht gegenüber der unterhaltsverpflichteten Person leben.

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 Kostenbeteiligung nicht mehr auf die sog. Verpflegungskosten von CHF 30.- pro Tag beschränkt ist. Jedoch müssen auch nicht mehr die Gesamtkosten bis zum Erreichen des Existenzminimums übernommen werden. Die Kostenbeteiligung soll nicht zu schwerwiegenden Eingriffen in die Lebensqualität der ganzen Familie führen.

Der Regierungsrat regelt die exakte Berechnung der Kostenbeteiligung durch Verordnung (Abs. 4). Grundsätzlich soll die Kostenbeteiligung rechtsgleich und unabhängig von der Indikation erfolgen, welche eine Förder- und Schutzleistung notwendig macht. Um Härtefälle zu vermeiden, ist der Regierungsrat jedoch berechtigt, Ausnahmen von der Beitragspflicht vorzusehen. So könnte beispielsweise die Kostenbeteiligung bei einer Unterbringung aus schulermöglichenden Gründen reduziert werden, wenn ohne Unterbringung ein sehr weiter Schulweg nötig würde. Zudem kann der Regierungsrat eine obere Begrenzung der Beitragspflicht vorsehen. Gestützt auf Artikel 28 Absatz 4 kann somit verhindert werden, dass die Gleichbehand-

³¹ 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.

lung aller unterhaltspflichtigen Personen im Bereich der Zuweisung von behinderungsbedingten Leistungen zu stossenden Ergebnissen führt.

Keine Anwendung findet Artikel 28 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 29

Das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG)³² regelt die Voraussetzungen für die Bearbeitung von Personendaten. Spezielle Anforderungen gelten für den Umgang mit besonders schützenswerte Personendaten³³. Für die Aufgabenerfüllung als Bewilligungsbehörde und Meldestelle sowie im Bereich der Angebotsplanung und bei der Zuweisung von Förder- und Schutzleistungen für Kinder und Jugendlichen ist die Bearbeitung von Personendaten zwingend erforderlich. Oft müssen bei der Aufgabenerfüllung besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden, weshalb die Datenbeschaffung und der Datenaustausch in den Artikeln 29 – 31 eingehend geregelt werden.

Artikel 29 sieht vor, dass ein öffentliches Verzeichnis der bewilligten und gemeldeten Förder- und Schutzangebote geführt wird. Das Angebotsverzeichnis wird von der zuständigen Stelle der Direktion, welche gleichzeitig Bewilligungsbehörde und Meldestelle ist, bewirtschaftet. Es schafft Transparenz und ermöglicht den leistungszuweisenden Stellen 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 Leistungserbringer, eine Beschreibung des Leistungsangebotes und gibt darüber Aufschluss, mit wem ein Leistungsvertrag abgeschlossen wurde.

Mit Blick auf den Datenschutz enthält das Angebotsverzeichnis keine Angaben zu Familienpflegeverhältnissen. Aufgrund des Interesses der Leistungserbringer und der zuweisenden Stellen an der Bekanntgabe des Angebots für Kinder mit einem Förder- und Schutzbedarf können andere Leistungen natürlicher Personen, im Angebotsverzeichnis aufgeführt werden.

Artikel 30

Die mit der Angebotsplanung und der Überprüfung der einzelnen Angebote betraute Stelle der JGK muss zur Erfüllung ihrer Aufgaben Daten sammeln und auswerten. Der Datenzugang ist zunächst zur Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen und bei Anbietern mit Leistungsvertrag im Rahmen des Controllings notwendig und 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. 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 Direktion vorhanden sind, muss die Möglichkeit bestehen, diese für die Angebotsplanung bei den Leistungserbringern (Abs. 1) und den zuweisenden Stellen (Abs. 2) zu erheben. Letzteres ist beispielsweise notwendig, um das Betreuungsangebot im Bereich der Familienpflege bedarfsgerecht steuern zu können.

Um sicherzustellen, dass die Daten fristgerecht und in hinreichender Qualität erhoben werden können, ist die zuständige Stelle der JGK berechtigt Weisungen zu Inhalt, Form und Zeitpunkt der Datenerhebung zu erlassen (Abs. 3).

³² BSG 152.04

³³ 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).

Artikel 31

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die leistungszuweisenden kantonalen und kommunalen Stellen Personendaten bearbeiten können. Dabei handelt es sich teilweise um besonders schützenswerte Daten von Kindern und ihren Familien. Artikel 31 Absatz 1 schafft die für eine solche Datenbearbeitung notwendige 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 zugewiesen werden sollen (Abs. 2).

Im Zusammenhang mit der Berechnung der Kostenbeteiligung, sind die zuweisenden Stellen insbesondere berechtigt, von den Steuerbehörden Auskünfte über die Steuerdaten der gemäss Artikel 28 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 32

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

Artikel 33

Soweit der Regierungsrat durch Verordnung nichts Anderes festlegt, müssen die in Artikel 15 genannten Anforderungen an die Organisation der Leistungserbringer spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten dieses Erlasses erfüllt sein. Mit dieser Übergangsfrist wird den Leistungserbringern die notwendige Zeit für die Änderungen ihrer Strukturen gewährt.

Artikel 34

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 34 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.

Absatz 3 stellt sicher, dass ab Inkrafttreten des neuen Rechts keine altrechtlichen Leistungsvereinbarungen mehr bestehen. Die neu zuständige Stelle der JGK kann mit den Leistungserbringern auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage bereits vor Inkrafttreten des neuen Rechts in Vertragsverhandlungen treten. Rechtsverbindlichkeit entfalten die ausgehandelten Verträge aber frühestens ab Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmungen. Soweit bei Inkrafttreten noch nicht für alle Leistungen Verträge abgeschlossen werden konnten, greifen für die Leistungszuweisung Artikel 22 Absatz 3 und Artikel 24 Absatz 3 (Leistungszuweisung ohne Vertrag gem. Art. 14).

Artikel 35

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 Leistungserbringer, 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 Leistungserbringer 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

Leistungserbringer. Nach der Rückzahlung können alle 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 Leistungserbringer 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 Leistungserbringer 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 Leistungserbringer 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 Leistungserbringer 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 18 Absatz 3 nach Massgabe des Staatsbeitragsgesetzes (etwa in Form einer Bürgschaft) Unterstützung leisten.

Artikel 36

Die Einführung des neuen Steuerungs- und Finanzierungsmodelle 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. Dennoch müssen sich die neuen Regelungen in der Praxis bewähren. Um eine wirksame Umsetzung des Gesetzes zu gewährleisten, soll diese 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.

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 tragen insbesondere zur Erreichung von Ziel 3 bei, 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.³⁴

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

³⁴ Richtlinien des Regierungsrates, S. 7 (Finanzpolitisches Umfeld).

Jugendliche mit einem besonderen Förder- und Schutzbedarf. Mittels gesicherter Datengrundlage, den vorgesehenen Steuerungsinstrumenten und einer bedarfsorientierten Angebotsentwicklung kann der Kanton künftig die Kostenentwicklung analysieren und steuern.

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

9.1 Stationäre Leistungen

Die Nettogesamtkosten für die stationäre Unterbringung (Einrichtungen und Pflegefamilien) von 2'439 Berner Kindern inner- und ausserkantonale 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 variieren 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 Vater und Mutter) im Kanton gestärkt und gefördert werden, so dass eine Entlastung in kostenintensiven, stationären Unterbringungsformen zu erwarten ist. Mit der Einführung eines einheitlichen Pflegegeldtarifs und den Anspruch der Pflegefamilie auf Beratung und Unterstützung sollen minimale kostensteigernde Effekte von rund CHF 223'000.- kompensiert werden.

9.2 Ambulante Leistungen

Im Kanton Bern wurden erstmals im Jahr 2017 Daten zu den ambulanten Leistungen erhoben. Im Jahr 2018 meldeten 41 Leistungserbringer insgesamt 1'230 ambulante Förder- und Schutzleistungen. Da jedoch keine Meldepflicht besteht, gibt es auch keinen gesicherteren Überblick über die Anzahl ambulanter Leistungserbringer, 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 Leistung gesichert werden. Einer ungebremsen Kostenentwicklung kann mithin auch in diesem Bereich entgegengewirkt werden.

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 900 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 im KJA entstehen einerseits Effizienz- und Synergiegewinne, insbesondere in der Leitung und der strategischen Ebene. Andererseits übernimmt das KJA neue Aufgaben, namentlich die Angebotsentwicklung basierend auf einer statistisch ausgewerteten Datengrundlage und einem partizipativen Planungsprozess sowie die ambulanten Leistungen (sozialpädagogische Familienbegleitung, Ausübung und Übergabe des Besuchsrechts und sozialpädagogische Tagesstruktur), welche neu erstmals einer einheitlichen, kantonalen Regelung und Steuerung unterstellt werden.

Das KJA wird mit den personellen Ressourcen von rund 850-950 Stellenprozentente künftig neue Aufgabenbereiche verantworten ohne zusätzliche personelle Ressourcen. Mit dem Fokus auf Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Bedarfsorientierung der ambulanten und stationären Leistungserbringung profitieren schliesslich auch die Leistungsbesteller, namentlich die Sozialdienste, KESB und nicht zuletzt die betroffenen Familien. Der Stellentransfer vom ALBA von 300-400 Prozenten, die Integration der entsprechenden Mitarbeitenden sowie die neuen strategischen und operativen Prozesse erfordern eine umfassende Reorganisation des Kantonalen Jugendamtes, welche bis Inkrafttreten des neuen Gesetzes per 1.1.2022 unter engem Einbezug der beteiligten Ämter abgeschlossen ist.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Mit dem Wechsel zu den grundsätzlich kostendeckenden Leistungspauschalen wird den Gemeinden von den bis anhin subventionierten Einrichtungen anstelle des Versorgerbeitrags von CHF 30.– der im Leistungsvertrag vereinbarte Tarif in Rechnung gestellt. Die Gemeinden können diese Kosten nach wie vor dem Lastenausgleich Soziales zuführen. Durch das neue Finanzierungssystem entstehen den Gemeinden keine Mehrkosten: Im Rahmen des Lastenausgleichs Sozialhilfe beteiligen sich die Gemeinden schon heute hälftig an den Kosten der Unterbringung und tragen sowohl den Versorgerbeitrag als auch die Differenz zwischen Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen und Vollkostenbetrag 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.

12. Auswirkungen auf die Bürgergemeinden

Gewisse Bürgergemeinden (Aarberg bis 1.1.2016, Bern und ihre 13 Gesellschaften und Zünfte, Biel, Bözingen, Burgdorf und Thun) üben die so genannte burgerliche Armenfürsorge aus.³⁵ Sie sind die zuständige Sozialhilfebehörde für alle ihre Angehörigen, d. h., sie vollziehen die gesetzliche Sozialhilfe und gewähren die Hilfe an Stelle der ordentlicherweise zuständigen Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinden (Einwohnergemeinden und gemischte Gemeinden). Der entsprechende Aufwand unterliegt nicht dem Lastenausgleich und wird somit von den Bürgergemeinden und Zunftgesellschaften selber getragen.

Bei einem Wechsel zur grundsätzlich kostendeckenden Abgeltung der zugewiesenen Leistungen besteht die Gefahr, dass einzelne Bürgergemeinden 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 Bürgergemeinden die folgende pragmatische Lösung erarbeitet: Die Bürgergemeinden 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). Gestützt darauf zahlt der Kanton die Hälfte der Kosten an die Bürgergemeinden zurück.

Die Lösung ist insgesamt kostenneutral, indem die Bürgergemeinden in Zukunft bei den heute subventionierten Einrichtungen nicht mehr den Tagetarif von CHF 30.— (Versorgertarif), sondern die Hälfte des Vollkostentarifs zahlen. Hingegen erhalten sie bei den nicht subventionierten Heimen (heute unter der Aufsicht des KJA) in Zukunft die Hälfte 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

³⁵ 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 Bürgergemeinden sowie Gesellschaften und Zünfte von Bern zuständig, welche die burgerliche Sozialhilfe gewähren.

einer transparenten Ressourcenverwendung bei. Leistungserbringer kennen die Voraussetzungen für den Erhalt öffentlicher Gelder im Rahmen der Leistungserbringung (Abschluss eines Leistungsvertrages) und können ihr Leistungsangebot entsprechend planen. Die Bedarfsplanung des Kantons zeigt den Leistungserbringern 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 Konsultation

[Vortragstext]

15. Antrag / Anträge

[Vortragstext]

Bern, [Datum]

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: / Der Präsident:

[Name]

Der Staatsschreiber: *[Name]*