



GRÜNE Kanton Bern, Postfach, 3000 Bern 23
Tel. 031 311 87 01
Fax 031 311 87 04
sekretariat@gruenebern.ch
www.gruenebern.ch
www.twitter.com/gruenebern

Kanton Bern
Direktion für Inneres und Justiz
Frau Regierungsrätin Evi Allemann
Münstergasse 2 / Postfach
3000 Bern 8

Per E-Mail an: info.dij@be.ch

Konsultationsantwort zu den Verordnungen über «die Aufsicht von stationären und ambulanten Leistungen für Kinder (AKLV)» und «über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV)»

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Gelegenheit, zu den beiden Verordnungen zur Umsetzung des Gesetzes über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSG) Stellung nehmen zu können. Die GRÜNEN Kanton Bern haben im August 2019 in ihrer grundsätzlich zustimmenden Vernehmlassung zum Gesetz bereits darauf hingewiesen, dass das Gelingen des wichtigen Reformprojekts wesentlich von der Konkretisierung der recht offenen Gesetzesbestimmungen auf Verordnungsebene abhängt und haben deshalb auch eine breite Vernehmlassung zu den nun vorliegenden Verordnungstexten verlangt.

Bei der Beratung im Grossen Rat hat die Fraktion der GRÜNEN dem KFSG fast einstimmig zugestimmt und die Grundzüge des Gesetzes sehr positiv gewürdigt. Die Fraktionssprecherin hielt abschliessend ausdrücklich fest: «Wir GRÜNE sind zuversichtlich, dass mit diesem neuen Gesetz die Mängel des heutigen Systems beseitigt und zeitgemässe Instrumente eingeführt werden, um das Ziel zu erreichen: die Förderung und der Schutz der Kinder und Jugendlichen. Doch wir haben auch ein wenig ein flaes Gefühl, was die Umsetzung anbelangt.» Mit der nachfolgenden Stellungnahme wollen die GRÜNEN Kanton Bern dazu beitragen, dass bei der Umsetzung des Gesetzes – gemäss der im Grossen Rat ausgesprochenen Hoffnung formuliert – sich «unser flaes Gefühl am Schluss verflüchtigt und sich nicht in ein festes, echtes Bauchweh wandeln wird.»

1. Generelle Bemerkungen

Wegleitend für die nachfolgende Stellungnahme sind die Grundsätze, die wir GRÜNEN Kanton Bern bereits in der erwähnten Vernehmlassung formuliert haben – und an denen wir die vorliegenden Verordnungsentwürfe zu messen versuchen:

1.1 Das Kindeswohl als oberste Richtschnur

Richtschnur für alle neuen Regelungen muss nach Ansicht der GRÜNEN zwingend die Förderung des Kindeswohls sein (wie dies nun ja auch in Art. 4 Abs. 1 KFSG formuliert worden ist). Hinter diesem Hauptziel haben andere Absichten zurückzustehen, die mit bestimmten Regelungen verfolgt werden

könnten, wie beispielsweise das Schaffen von Anreizen zum fachlich nicht gerechtfertigten Ausweichen auf kostengünstigere Angebote oder die Durchsetzung von einheitlichen Organisationsformen und Abläufen aus Prinzip und ohne Rücksicht auf bewährte Vielfalt und Eigenart.

→Wir sind noch nicht restlos überzeugt, dass sich alle vorgeschlagenen Bestimmungen zuallererst am Kindeswohl orientieren, und erwarten vor der definitiven Festlegung der Regelungen einen stärkeren Einbezug der Betroffenen (insbesondere aus dem Pflegekinderwesen) und generell aus der Praxis.

1.2 Keine Sparübung

Die angestrebte Neugestaltung des Schutz- und Förderwesens für Kinder und Jugendliche darf aus Sicht der GRÜNEN auf keinen Fall zu einer Sparübung verkommen. Welche Hilfeleistungen die Kinder und Jugendlichen mit besonderem Förder- und Schutzbedarf konkret benötigen, soll auch künftig in jedem einzelnen Fall einzig und allein aufgrund fachlicher Beurteilung der individuellen Bedürfnisse entschieden werden. Die Entscheidungsfreiheit darf nicht durch finanzielle Engpässe aufgrund von Sparmechanismen im Kanton und in den Gemeinden eingeschränkt werden.

→Wir haben den Eindruck, dass die vorgesehenen Vorgaben für das Personal und die geplanten Tarife – auch wenn dies, wie versprochen, nicht gezielt angestrebt wird – einen Spareffekt bewirken könnte, der zu Lasten der Qualität der Leistungen und letztlich zum Nachteil der betroffenen Kinder und Jugendlichen gehen wird. Wir erwarten eine Anpassung der Abgeltungen und Tarife, insbesondere dort, wo die bisherigen Vorschläge zu einer Verschlechterung führen.

1.3 Keine Überregulierung

Die Neugestaltung des Schutz- und Förderwesens sollte auch nicht dazu führen, dass bewährte Anbieter durch unnötige administrative Hürden, aufwändige Verfahren und organisatorische Vorgaben behindert oder gar aus dem Aufgabenfeld gedrängt werden. Auch deshalb sollten Überregulierungen, die bewährte Leistungserbringer ausschliessen oder zu einem Mangel an benötigten Angeboten führen, vermieden werden. Die Erhaltung und Stärkung der gewachsenen Vielfalt des qualitativ guten Angebots sollte weiterhin Vorrang haben gegenüber administrativen Regulierungszielen und allgemeinen Governance-Überlegungen.

→ Wir sind weiterhin der Meinung, dass auf fachlich und mit Blick auf das Kindeswohl nicht notwendige Detail- und Zusatzvorschriften verzichtet werden sollte, und machen entsprechende Hinweise bei den einzelnen Bestimmungen

2. Kritik von Fachverbänden und Betroffenen / Generelle Stellungnahme

Mit Besorgnis haben die GRÜNEN Kanton Bern während des Konsultationsverfahrens Kenntnis davon erhalten, dass aus Kreisen der Berufs- und Fachverbände sowie der betroffenen Leistungsanbieter noch grosse Vorbehalte gegenüber den vorgeschlagenen Verordnungsbestimmungen bestehen, insbesondere was die Entlöhnung bzw. Entschädigung des Personals und die Tarifgestaltung angeht. Wir verweisen dazu auf die detaillierte Stellungnahme von SOCIALBERN. Beunruhigend ist für uns insbesondere auch die Befürchtung der AG DAF (Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege), dass «die weitreichenden Änderungen in der Familienpflege eine massive Verschlechterung der Betreuung und Begleitung der Pflegefamilien und der dort wohnenden Pflegekinder» zur Folge haben werde.

Aus diesen Kreisen wird geltend gemacht, dass die vorgeschlagenen Änderungen nicht mittels Pilotprojekt auf ihre Praxistauglichkeit hin geprüft worden seien und das vorgebrachte Einwände unberücksichtigt geblieben seien. Bemerkenswert scheint uns auch der Hinweis, dass die im KFSG selbst erwähnte Anhörung der Betroffenen und ihr Einbezug in die Entscheidungsfindung (Art. 4 Abs. 2) bei

der Erarbeitung der Verordnungen auch nicht exemplarisch stattgefunden hat. Bedauerlich ist auch die Klage aus dem Kreis engagierter Pflegeeltern, dass sie nicht direkt und im Falle der Konsultation erst auf Nachfrage und mit Verspätung über die anstehenden Änderungen informiert worden sind und den Eindruck haben, mit der geplanten Regelung für Pflegefamilien mit Langzeitplatzierungen «etwas ausgenützt zu werden».

Die GRÜNEN Kanton Bern haben bei der Beratung des KFSG im Grossen Rat jedoch zur Kenntnis genommen, dass Sie, sehr geehrte Frau Regierungsrätin, den eigentlich vorgesehenen, wegen der Corona-Einschränkungen aber zunächst ausgebliebenen Einbezug der Pflegefamilien noch nachholen wollten: «parallel zur Erarbeitung oder Finalisierung der Verordnung». Wir sind mit Ihnen der Meinung, dass die Direktbetroffenen im Bereich des Pflegekinderwesens ihre Erfahrung einbringen können sollten, und bitten Sie, ihren berechtigten Anliegen gebührend Rechnung zu tragen.

Die GRÜNEN Kanton Bern unterstützen alle Bestrebungen, die zum Gelingen der Reform des Schutz- und Förderwesens beitragen und die befürchteten Verschlechterungen für die betroffenen Kinder und Jugendlichen verhindern helfen. Wir beschränken uns nachfolgend auf ausgewählte Bestimmungen der beiden Verordnungsentwürfe sowie auf die folgenden grundsätzlichen Forderungen:

2.1 Die vorgesehenen Tarife, die von den Fach- und Berufsverbänden kritisiert werden, sind nochmals zu überprüfen und anzuheben, wo dies zur Erhaltung und Weiterentwicklung bewährter Leistungen und zur Abgeltung der Anforderungen an berufliche Qualifikation und Infrastruktur erforderlich ist

2.2 Auf zusätzliche Regulierungen, die sich nicht mit dem Kindeswohl und der Qualitätssicherung der Leistungen begründen lassen, ist zu verzichten.

2.2 Auf unterschiedliche Vorgaben für stationäre und ambulante Leistungen ist zu verzichten, sofern sich diese nicht aus fachlichen Gründen oder gemachten positiven Erfahrungen aufdrängen.

2.3 Unterschiedliche Vorgaben für den Bereich Förder- und Schutzleistungen (DIJ) und der Besonderen Volksschule (BKD) sind möglichst zu vermeiden, um Institutionen, die in beiden Bereichen tätig sind, unnötigen Mehraufwand zu ersparen.

3. Stellungnahme zu ausgewählten Bestimmungen der AKLV (Aufsichtsverordnung)

Art. 20:

Wir unterstützen die Formulierung von Anforderungen an die berufliche Qualifikation der operativ leitenden Personen in stationären Einrichtungen (wie auch des betreuenden Personals, siehe Art. 21). Sie sollten jedoch nicht zu starr definiert sein und dadurch die Ausgestaltung der Führungsstruktur grösserer Institutionen einschränken. Die geforderten Ausbildungsabschlüsse sollen in operativen Leitungsgremien vorhanden sein, aber nicht von jeder leitenden Person vorgewiesen werden müssen.

Art. 21:

Für die berufliche Qualifikation des Personals stationärer Einrichtungen sollten in der Verordnung Mindestanforderungen formuliert werden, beispielsweise analog der kantonalen Pflegeverordnung Art. 10a Abs. 1 Bst. f: Danach sollten «zwei Drittel des Personals der Organisation über eine anerkannte Ausbildung in Sozialpädagogik oder eine gleichwertige Ausbildung verfügen».

Art. 25:

Aus Sicht der GRÜNEN ist nicht einsichtig, weshalb die geforderte «unabhängige» Vermittlungsinstanz «Meldestelle» genannt werden soll – und nicht «Ombudsstelle». Die Beschreibung der Aufgaben passt zum allgemein gebräuchlichen Begriff Ombudsstelle, der auch im KFSG explizit erwähnt wird.

Art. 32:

Aus Sicht der GRÜNEN sollten im Hinblick auf das Oberziel Kindeswohl auch im Bereich der ambulanten Leistungen die gleichen Vorgaben punkto Ausbildungsanforderungen, Strafregisterauszüge und Melde- bzw. Ombudsstelle gelten wie für stationäre Einrichtungen.

4. Stellungnahme zu ausgewählten Bestimmungen der KFSV (Leistungsverordnung)

Art 2:

Die abschliessende Aufzählung der stationären Leistungen sollte ergänzt oder mit dem Zusatz «insbesondere» geöffnet werden – damit, wie im Vortrag erwähnt, weiterhin auch nicht erwähnte «hochspezialisierte Leistungen mit extrem geringer Menge» vereinbart werden können (z.B. Pflegeeltern im hochschwelligem Bereich, Time-Out-Plätze im geschlossenen Setting, Distanzplatzierung im Ausland, KiG-Plätze). Eine laut SOCIALBERN drohende Versorgungslücke für "Systemsprenger*innen" kann damit abgemildert werden.

Art. 3:

Die Aufzählung der ambulanten Leistungen sollte ebenso mit dem Zusatz «insbesondere» geöffnet oder zumindest konkret mit einem zusätzlichen Angebot ergänzt werden:

j) Persönliche Assistenz für Kinder mit Behinderungen bzw. Beeinträchtigungen

Begründung: Die aktuell im Sozialhilfegesetz noch aufgeführte Angebotsform «Assistenzleistung für Kinder und Jugendliche» wird im Leistungskatalog nicht mehr aufgeführt. Die entsprechende gesetzliche Grundlage für solche Leistungen geht somit verloren.

Zu lit f (sozialpädagogische Begleitung bei Langzeitunterbringungen) wird im Vortrag bei den Erläuterungen zu Art. 26 darauf hingewiesen, dass «Pflegeeltern nur bei Bedarf und über eine begrenzte Zeitdauer von einer DAF begleitet» werden sollen. Gemäss einem an Pflegeeltern abgegebenen «Merkblatt» soll für diese Begleitung die «Zentrale Beratungsstelle für Pflegefamilien» zuständig sein. Wir unterstützen die Forderung von langjährigen Pflegeeltern und ihre Argumentation, dass eine sozialpädagogische Begleitung auch in Langzeitunterbringungen jederzeit, auch in akut auftretenden Krisensituationen, gewährleistet sein muss – und zwar durch Fachpersonen, die mit der jeweiligen Betreuungssituation gut vertraut sind (wie dies mit der bisherigen Begleitung durch DAF-Mitarbeitende der Fall war).

Zu lit. k (Aus- und Weiterbildung von Pflegefamilien) gehen wir davon aus, dass dies bei Bedarf auch die Möglichkeit von Supervision miteinschliesst.

Art. 10:

Die vorgesehene Frist zur Einreichung der Unterlagen für das Leistungs- und Finanzcontrolling ist zu knapp angesetzt; sie sollte bis 30. Juni verlängert werden. Allenfalls kann auch eine gestaffelte Einreichung vorgesehen werden: bis 31. März für Erfolgsrechnung inkl. Bilanz und Kostenrechnung (vor Revision), bis 30. Juni weitere Unterlagen (nach Revision).

Art. 13:

Die vorgesehene Abgeltung von Leistungen ab Eintrittstag bis Austrittstag trägt problematischen Situationen in der Praxis nicht Rechnung. Eintritte können später als vereinbart bzw. verfügt erfolgen; die entsprechenden Plätze müssten bis dann freigehalten und folglich für diese Zeit auch abgegolten werden. Bei kurzfristig erfolgten Austritten droht laut SOCIALBERN eine massive Verschlechterung gegenüber der geltenden Praxis, die eine dreissigtägige Kündigungsfrist anerkannt hat.

Absatz 2 sollte deshalb angepasst ergänzen, beispielsweise so: «Bei einer unbefristeten Unterbringung werden im Eintrittsmonat die Leistungstage vom vereinbarten bzw. verfügten Eintrittstag bis Monatsende zum Tagesstarif abgegolten. Bei einer ordentlichen oder ausserordentlichen Kündigung besteht eine Kündigungsfrist von 30 Tagen auf Ende eines Monats. Die Tage bis zum Ablauf der Kündigungsfrist werden zum Tagesstarif abgegolten.»

Art 16:

Die Tarife zur Abgeltung des Personalaufwands von stationären Einrichtungen sollten sich am Gehaltssystem und der Gehaltsentwicklung orientieren, wie sie im Bereich der Besonderen Volksschule von der BKD geplant werden und in der GSI bereits gelten. Die Tarife sind periodisch nicht nur an das vom Grossen Rat festgelegte Lohnsummenwachstum anzupassen (wie im Entwurf vorgesehen), sondern auch an den Teuerungsausgleich für das Kantonspersonal und die Jahresteuern gemäss Landesindex der Konsumentenpreise. Damit soll den stationären Einrichtungen eine faire konkurrenzfähige Lohnpolitik ermöglicht werden.

Art. 17:

Die Tarife zur Abgeltung der Infrastrukturkosten sollten differenziert werden, insbesondere nach der Schwere der Behinderung der Kinder, die untergebracht und betreut werden. Für besonders anspruchsvolle Infrastruktur (insbesondere für KaB- und KiG-Plätze) sind höhere Abgeltungen sicherzustellen. Allenfalls ist auf die Nennung konkreter Geldbeträge für Zuschläge in der Verordnung zumindest in den ersten fünf Jahren bis zur Evaluation des Gesetzes zu verzichten.

Art. 18:

Die DIJ (für den Bereiche Förder- und Schutzleistungen) und die BKD (für den Bereiche besondere Volksschule) haben unterschiedliche Regelungen für die Anpassungen der Infrastruktur-Abgeltung vorgesehen, was weder fachlich plausibel erklärbar ist noch für Sonderschulheime mit Infrastrukturen für beide Bereiche praktikabel erscheint. Die vorgesehenen Regelungen sind zu harmonisieren; der zeitliche Anpassungsmechanismus sollte in Einklang gebracht werden mit der Regelung für die Besonderen Volksschulen.

Art. 19:

Im Sinne der Vermeidung von Überregulierung sollen die Vorgaben für Rechnungslegung, Revision und Rechnungsführung dem Umstand Rechnung tragen, dass zahlreiche Einrichtungen auch Leistungen für andere Leistungsbestellende erbringen und deren Anforderungen erfüllen müssen. Dabei werden insbesondere auch bereits vorhandene Branchenlösungen zur Rechnungslegung berücksichtigt.

Art. 22:

Die Bemessung der Abgeltung ambulanter Leistungen soll dem effektiven Aufwand Rechnung tragen (beispielsweise durch volle Anrechnung von Fahrzeiten) und besonders anspruchsvolle Leistungen besser als vorgesehen entschädigen (insbesondere durch höhere Tarife für sozialpädagogische Begleitung / Pikett und die Vermittlung von Pflegeplätzen).

Art 23:

Die Tarife für ambulante Leistungen werden – wie jene für stationäre Leistungen, siehe Art. 16 – periodisch in Anlehnung an das für das Kantonspersonal beschlossene Lohnsummenwachstum und der Jahreststeuerung gemäss Landes-index der Konsumentenpreise angepasst.

Art. 24:

Dolmetschkosten müssen, wann immer das Kindeswohl den Einsatz von Dolmetschenden erfordert, bei allen ambulanten Leistungen entschädigt werden (nicht nur bei ausgewählten Leistungen, wie im Entwurf aufgezählt).

Art. 25:

Um den administrativen Aufwand für die Abgeltung von Nebenkosten in Grenzen zu halten, ist auch eine nach Alter der Pflegekinder abgestufte Pauschalierung vorzusehen, allenfalls auch eine Wahlmöglichkeit zwischen Pauschale und Abrechnung nach effektiv nachgewiesenen Nebenkosten.

Art. 26:

Für die Krisenunterbringung sind höhere Tarife gerechtfertigt.

Bei Abweichung von den als Obergrenzen festgelegten Abgeltungsbeträgen ist Transparenz über die Begründung und Berechnungsgrundlagen zu schaffen. Die Betroffenen sind vorgängig in die weitere Erarbeitung von Abgeltungs- und Versicherungsregelungen einzubeziehen.

Art. 27:

Bei der Abgeltung für bisherige Pflegefamilien ist während einer fünfjährigen Übergangsfrist für bisherige Pflegeverhältnisse sicherzustellen, dass keine finanziellen Einbussen eintreten. Dazu ist nötigenfalls eine zusätzliche Übergangsbestimmung zu formulieren.

Die Abgeltung für die Betreuung von besonders hochbelasteten Jugendlichen (so genannten «Systemsprenger*innen») in Pflegefamilien ist auf bis zu CHF 300 zu erhöhen.

Die Erhöhung der gemäss Art. 26 Abs. 2 vorgesehenen Abgeltung soll bei «ausserordentlich hohem Pflege- und Betreuungsbedarf» nicht nur, wie vorgesehen, bei Kindern mit Behinderungen erhöht werden können, sondern auch in weiteren fachlich begründeten Fällen, z.B. aus psychosozialen Gründen, bei Entwicklungsverzögerungen, biografischen Traumata.

Art. 41:

Es ist nicht plausibel, weshalb bei der Berechnung des massgebenden Einkommens für die Kostenbeteiligung der Leistungsbeziehenden auch das Reinvermögen (Anteil von 5%) mitberücksichtigt wird. Eine Kostenbeteiligung sollte nicht zu einer Vermögensminderung führen. Zudem wird nicht berücksichtigt, dass vielfach grosse Teile des Reinvermögens fix gebunden sind, z.B. auch in selbst bewohnten Liegenschaften.

Abs. 1, lit. g ist folglich zu streichen.

Art. 42:

Gemäss Vortrag sollen bei der Berechnung des massgebenden Einkommens für die Kostenbeteiligung Einzahlungen in Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule und der Säule 3a nicht abzugsberechtigt sein, «um eine missbräuchliche Kostenoptimierung zu verhindern». Die erwähnten Formen freiwilliger Altersvorsorge sind legal, erwünscht und nicht missbräuchlich; Vorsorgegelder zu sparen, sollte nicht gebremst werden. Absatz 3 ist folglich zu streichen.

Anhang 1:

Die vorgesehenen Auslastungsquoten sind zu hoch angesetzt, weil die Neubesetzung freiwerdender Plätze Zeit braucht. Die Quoten sind deshalb zu reduzieren, zum Beispiel

- a) bei längerfristiger Unterbringung in einem offenen Rahmen: 90% statt 93%
- d) bei Unterbringung mit intensiver Begleitung, durchschnittlich 85% statt 90%

Anhang 2:

Es ist zumindest fraglich, ob der Tarif für die Betreuung in sozialpädagogischen Tagesstrukturen (CHF 130/Tag) angemessen hoch festgelegt ist.

Anhang 3:

Die Kostenbeteiligung der Leistungsbeziehenden wird wesentlich strenger als bisher geregelt. Es ist bei der definitiven Festlegung und Anwendung ist darauf zu achten, dass dies nicht zu finanziell motivierten Entscheiden zum Nachteil des Kindeswohls führt.

Die GRÜNEN Kanton Bern danken für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung der vorgebrachten Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Bruno Vanoni
Grossrat GRÜNE Kanton Bern



Esther Meier
Geschäftsführerin GRÜNE Kanton Bern