



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

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
2.1 Abgeltung der gesamten Kosten mittels Fallpauschalen	1
2.2 Festlegung der Fallpauschalen	2
3. Erläuterungen zu den Artikeln.....	2
4. Finanzielle Auswirkungen	3
5. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	3
6. Auswirkungen auf die Gemeinden	3
7. Ergebnis der Konsultation.....	4

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

1. Zusammenfassung

Die vorliegende Änderung bezweckt eine vollumfängliche Abgeltung der kommunalen Dienste für die ihnen in der Zusammenarbeit mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) anfallenden Aufwendungen. Mit den neu festgelegten Fallpauschalen deckt der Kanton nicht nur die gesamten Personalkosten sondern auch alle weiteren Aufwendungen der kommunalen Dienste im Bereich des behördlichen Kindes und Erwachsenenschutzes. Die durch die vollumfängliche Kostenübernahme verursachte Lastenverschiebung zwischen dem Kanton und den Gemeinden wird im Umfang von 5,9 Mio Franken dem Finanz- und Lastenausgleich angerechnet.

2. Ausgangslage

2.1 Abgeltung der gesamten Kosten mittels Fallpauschalen

Bereits mit der vom Regierungsrat am 19. Oktober 2016 beschlossenen und am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Änderungen wurde die ZAV dahingehend angepasst, dass die Abgeltung der Gemeinden nicht mehr an den kommunalen Besoldungs- und Weiterbildungskosten anknüpft. Der Aufwand der im Auftrag der KESB tätigen Sozialdienste wird nicht mehr indirekt durch die Finanzierung von Stellen, sondern unmittelbar durch die Ausrichtung von Fallpauschalen abgegolten, welche gestützt auf die tatsächlichen Leistungen und den damit verbundenen Aufwand festgelegt wurden (vgl. dazu den Vortrag der JGK zu den Änderungen der ZAV vom 19.10.2016). Diese Systemänderung sorgt einerseits für Kostentransparenz und ermöglicht andererseits die Steuerung der Kostenentwicklung. Der Regierungsrat legt gestützt auf Artikel 22 Absatz 4 des Gesetzes über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG)¹ fest, was eine bestimmte im Auftrag der KESB erbrachte Leistung durchschnittlich kosten darf. Der Kanton gibt somit die Höhe der Entschädigung vor, während die Gemeinden umgekehrt gehalten sind, sich beim Einsatz ihrer Ressourcen an der festgelegten Entschädigung zu orientieren. Übersteigt die Entschädigung die von einer Gemeinden tatsächlich aufgewendeten Mittel, kann der Überschuss einbehalten werden. Umgekehrt müssen zusätzliche Kosten selbst getragen werden.

Da im Zeitpunkt der Einführung der Fallpauschalen aufgrund der seinerzeitigen Einigung mit dem Verband Berner Gemeinden (VBG) noch davon ausgegangen wurde, dass der Kanton nicht die gesamten Kosten der kommunalen Dienste tragen muss, wurden die Fallpauschalen um 10 Prozent gekürzt. Nachdem das Verwaltungsgericht am 2. Dezember 2016 entschieden hat², dass der Kanton den Gemeinden die gesamten Aufwendungen für den Kindes- und Erwachsenenschutz zu entschädigen hat, soll die vorgenommene Kürzung rückgängig gemacht werden. Den Gemeinden soll ermöglicht werden, ihre Leistungen bei gleichbleibender Qualität kostendeckend erbringen zu können. Erhöht der Kanton die Pauschalen nicht wie vorgeschlagen, kann er von den Gemeinden auch nicht verlangen, dass sie ihre Aufgaben in gleicher Qualität (und insbesondere mit einem ähnlichen personellen Aufwand) erfüllen, da die Fallpauschalen – entsprechend dem Urteil des Verwaltungsgerichts – neu für die gesamten Kosten ausreichen müssen. Folglich würde ein Verzicht auf die Erhöhung der Fallpauschalen ver-

¹ BSG 213.316

² Vgl. Urteil Nr. 100.2015.160U vom 2. Dezember 2016 i.S. Einwohnergemeinde Köniz gegen den Kanton Bern.

mutlich zu einer Qualitätseinbusse führen, denn die Sozialdienste müssten voraussichtlich Personal abbauen, um die ihnen übertragenen Leistungen kostendeckend erfüllen zu können.

Soll die bisherige Qualität im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes beibehalten werden, müssen die Pauschalen daher wie vorgesehen massvoll erhöht werden. Damit wird den Gemeinden ermöglicht, ihren Gesamtaufwand aus der kantonalen Abgeltung zu finanzieren, ohne dass bei den personellen Ressourcen einschneidende Sparmassnahmen nötig sind.

2.2 Festlegung der Fallpauschalen

Die Fallpauschalen werden wie bisher durch die Multiplikation des durchschnittlichen zeitlichen Aufwandes (Stundenzahl) mit einem Stundenansatz (Entschädigung in Franken pro Stunde) berechnet. Die Stundenansätze basieren auf der Verordnung über die Gebühren der Kantonsverwaltung (GebV)³. Die in dieser Verordnung festgelegten Tarife entsprechen einer für die ganze Verwaltung geltenden durchschnittlichen vollen Kostendeckung (Art. 8 GebV). Es handelt sich also um Vollkostentarife, welche den gesamten anfallenden Verwaltungsaufwand abdecken. Miterfasst sind gemäss Artikel 10 der Gebührenverordnung insbesondere auch Infrastrukturkosten.

Die bisherigen Fallpauschalen basieren auf den gekürzten Stundenansätzen der Gebührenverordnung. Da gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts zu Artikel 22 Absatz 3 KESG die gesamten Verwaltungskosten entschädigt werden müssen, muss die vorgenommene Kürzung rückgängig gemacht werden. Die vollen Tarife von 120 Franken (Sozialarbeit) und 90 Franken (Administration) erweisen sich zwar als eher grosszügig, da nicht alle Mitarbeitenden der kommunalen Dienste in einer vergleichbar hohen Gehaltsklasse eingereiht sind.⁴ Sie erlauben den Sozialdiensten aber, ihre Dienstleistungen in guter Qualität zu erfüllen.

Die verwendeten Stundenansätze sind eine blosser Hilfsgrösse zur Berechnung der Fallpauschalen. Die kommunalen Dienste müssen ihre Besoldungskosten nicht daran messen. Da es sich aber um vom Kanton festgelegte Vollkostenpauschalen handelt, müssen sie ihren Betrieb so organisieren, dass damit grundsätzlich die gesamten Aufwendungen im Bereich des behördlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes gedeckt werden können.

Die Erhöhung der Fallpauschalen bewirkt bei gleichbleibenden Fallzahlen beim Kanton Mehrkosten von 5,9 Mio Franken. Da diese Kosten die Folge einer nachträglichen Lastenverschiebung sind, werden diese gestützt auf Artikel 29b des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)⁵ dem Finanz- und Lastenausgleich angerechnet.

3. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 7 Absatz 1

Bei der Neuberechnung der einzelnen Fallpauschalen wird von der gleichen durchschnittlichen zeitlichen Belastung wie bisher ausgegangen. Anschliessend wurde der zeitliche Aufwand mit den einschlägigen Tarifen der Gebührenverordnung multipliziert.

	bisher	neu
Bst. a	CHF 2646	CHF 2940
Bst. b	CHF 1053	CHF 1170
Bst. c	CHF 3105	CHF 3450
Bst. d	CHF 2862	CHF 3180

³ Gebührenverordnung; BSG 154.21

⁴ 120 Franken für die Gehaltsklassen 18 bis 23 und 90 Franken für die Gehaltsklassen 12-17.

⁵ BSG 631.1

Bst. e	CHF 648	CHF 720
Bst. f	CHF 432	CHF 480
Bst. g	CHF 648	CHF 720
Bst. h	CHF 324	CHF 360
Bst. m	CHF 567	CHF 630

Die Fallpauschalen von Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben a bis h und m ZAV wurden somit um jeweils ca. 11 Prozent erhöht. Um eben diesen Prozentsatz wurden auch die Fallpauschalen im Bereich der Betreuung der privaten Mandatstragenden erhöht (Art. 7 Abs. 1 Bst. i bis l ZAV).

Artikel 17 Absatz 2

Soweit die burgerliche KESB zur Aufgabenerfüllung ausnahmsweise nicht ihre eigenen Dienste beauftragt, kann sie die Unterstützung durch die kommunalen Dienste in Anspruch nehmen (Art. 22 Abs. 2 KESG). Die Entschädigung erfolgte in solchen Fällen direkt nach Aufwand an den unterstützenden Dienst. Anlässlich der letzten Anpassung der ZAV wurde vergessen, die Fallpauschalen auch für die burgerliche KESB verbindlich zu erklären oder zumindest die Stundenansätze an die neuen Pauschalen anzugleichen. Da die Entschädigung seit 2017 nicht mehr über den kantonalen Lastenausgleich erfolgt, spricht nichts dagegen, dass die Fallpauschalen neu auch für die burgerliche KESB gelten. An der in Absatz 3 vorgesehenen direkten Abrechnung zwischen den kommunalen Diensten und der burgerlichen KESB soll jedoch nichts geändert werden. Die burgerliche KESB kann künftig somit nicht mehr von vergleichsweise tiefen Stundenansätzen profitieren. Dafür wird klar voraussehbar, was die von ihr in Auftrag gegebenen Leistungen kosten.

Übergangsbestimmung T2-1

Die Übergangsbestimmung T2-1 sieht vor, dass die durch die Erhöhung der Fallpauschalen bewirkte Lastenverschiebung gemäss Artikel 29b FILAG dem Lastenausgleich angerechnet wird. Zwar fand bereits mit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts eine Lastenverschiebung statt, welche gestützt auf Artikel 29b FILAG ausgeglichen wurde (vgl. Art. 82 KESG). Damals wurde jedoch nicht davon ausgegangen, dass der Kanton die Gemeinden gestützt auf Artikel 22 Absatz 3 KESG für die gesamten Kosten im Bereich des behördlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes entschädigen muss. Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtes vom 2. Dezember 2016 muss der Kanton nun die Fallpauschalen erhöhen, wenn die kommunalen Dienste ihre Leistungen weiterhin in gleichbleibender Qualität erbringen sollen. Dies führt zu einer nachträglichen Kostenverschiebung zulasten des Kantons, welche gestützt auf Artikel 29b FILAG dem Lastenausgleich anzurechnen ist.

4. Finanzielle Auswirkungen

Durch die Erhöhung der Fallpauschalen steigert sich der finanzielle Aufwand für die Entschädigung der kommunalen Dienste im Bereich des behördlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes um 11 Prozent. Das sind gestützt auf die derzeitigen Fallzahlen ca. 5,9 Millionen Franken. Dieser Betrag wird gestützt auf die Übergangsbestimmung T2-1 dem Finanz- und Lastenausgleich angerechnet. Dies bewirkt eine entsprechende Entlastung der Kantonsfinanzen.

5. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Es sind keine personellen oder organisatorischen Auswirkungen zu erwarten.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden erhalten für ihre Aufwendungen eine um ca. 11 Prozent höhere Abgeltung. Dies ermöglicht den kommunalen Diensten, ihre im Auftrag der KESB erbrachten Leistungen in gleichbleibender Qualität zu erbringen. Die 5,9 Mio Franken, welche die kommunalen

Dienste insgesamt zusätzlich erhalten, werden jedoch gemäss der Übergangsbestimmung T2-1 dem Finanz- und Lastenausgleich angerechnet (siehe Ziff. 3).

7. Ergebnis der Konsultation

Die JGK führte vom 1. Juni bis 7. Juli 2017 ein Konsultationsverfahren bei den interessierten Kreisen durch (Verbände, die grössten Gemeinden, Direktionen und Staatskanzlei des Kantons Bern). Insgesamt wurden 26 Stellungnahmen eingereicht. Besonders umstritten war die Höhe der Fallpauschalen.

Während einige Gemeinden die vorgeschlagene Erhöhung der Fallpauschalen als massvoll erachteten, forderten andere eine höhere Abgeltung. Insbesondere wurde eingewendet, dass die Fallpauschalen nicht ausreichen, um den gesamten Aufwand der kommunalen Dienste zu decken. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass die Fallpauschalen gestützt auf den durchschnittlichen Zeitbedarf pro Fallkategorie und die Vollkostentarife der Gebührenverordnung berechnet wurden (vgl. Ziff. 2.2). Seit der Abkehr von der Stellenfinanzierung richtet sich die Abgeltung somit nicht mehr nach dem personellen Aufwand der Gemeinden. Vielmehr haben sich diese an den Fallpauschalen zu orientieren und ihre Ressourcen so einzusetzen, dass die im Auftrag der KESB ausgeführten Dienstleistungen kostendeckend erbracht werden können. Zudem erweisen sich die Fallpauschalen keineswegs als zu knapp bemessen. Geht man pro Vollzeitstelle von jährlich 1'600 produktiven Arbeitsstunden aus, erhalten die Gemeinden gestützt auf die angewendeten Tarife der Gebührenverordnung für eine Fachstelle 192'000 Franken und für eine administrative Stelle 144'000 Franken. Bei einem durchschnittlichen Bruttojahreslohn (inkl. 18% Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge) von 122'000 Franken (Gehaltsklasse 19/GS34) für Sozialarbeitende und 91'000 Franken (Gehaltsklasse 13/GS30) für Administrativpersonal beträgt die Differenz zur abgegoltenen Leistung 70'000 Franken für Sozialarbeitende und 53'000 Franken für Administrativpersonal. Diese Differenz deckt die Kosten von Weiterbildungs-, Verwaltungs-, IT- und Arbeitsplatzkosten sowie Miete, Bewirtschaftungskosten, Leitungsanteil usw. Der VBG geht in seiner Musterkalkulation Vollkosten für Mitarbeitende von 37'400 Franken für Sozialarbeitende und 36'022 Franken aus⁶. Somit erhalten die Gemeinden nach dem nun vorgeschlagenen Modell 32'600 Franken bzw. 16'978 Franken um den übrigen Aufwand zu decken. Diese Beträge übersteigen die vom VBG errechneten Gesamtkosten für einen Arbeitsplatz/Vollzeitstelle um ca. 50 Prozent.

Verschiedene Gemeinden erachten die für die Berechnung der Fallpauschale verwendeten Stundenansätze als zu niedrig, da die kommunalen Dienste aufgrund spezifischer Anforderungen (viele Teilzeitbeschäftigte, Schutz der Privatsphäre der Betroffenen, Schutz der Mitarbeitenden) über mehr, grössere und sicherere Räumlichkeiten verfügen müssten. Die Arbeit der Sozialdienste kann durchaus mit jener der KESB verglichen werden. Auch hier sind viele Personen teilzeitbeschäftigt und an die Sicherheit und den Schutz der Privatsphäre werden ebenfalls hohe Anforderungen gestellt. Dennoch entstehen bei der KESB keine höheren Kosten als bei einer durchschnittlichen kantonalen Verwaltungsstelle. Da es sich bei den Stundentarifen der Gebührenverordnung um Vollkostentarife handelt, entfällt auch das Argument, dass die Gebührenverordnung die sog. Overheadkosten (inkl. Führungsanteil) nicht oder nur ungenügend berücksichtigt. Selbst wenn die Kosten im Bereich des Kindes und Erwachsenenschutzes etwas höher als die durchschnittlichen Verwaltungskosten wären, würde dies durch die eher grosszügigen Stundenansätze der Gebührenverordnung kompensiert. Für Sozialarbeitende wird vom Stundenansatz der Lohnklassen 18-23 (Art. 8 Abs. 1 Bst. c GebV) ausgegangen und für das administrative Personal von den Lohnklassen 12-17 (Art. 8 Abs. 1 Bst. b GebV). Die tatsächliche Einreihung der Mitarbeitenden der kommunalen Dienste dürfte jeweils eher am unteren Ende des jeweiligen Spektrums liegen.

Vereinzelt wird geltend gemacht, dass mit den vorgeschlagenen Änderung zuzuwarten sei, bis die Gerichte im Rahmen der noch laufenden Beschwerdeverfahren darüber entschieden haben, welche Entschädigung den Gemeinden für ihren Aufwand im Bereich des behördlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes zusteht. Nach der Ansicht der JGK hängen die laufenden

⁶ Siehe <https://begem.ch/images/content/ratgeber/Ratbergergesamthaft.pdf>; zuletzt besucht am 11.9.2017.

Verfahren nicht direkt mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Fallpauschalen zusammen. Selbst wenn die (noch auf der Stellenfinanzierung basierenden) Entschädigung für die vergangenen Jahre durch die Beschwerdeinstanz höher als ursprünglich verfügt festgelegt würde, ist der Regierungsrat gestützt auf Artikel 22 Absatz 4 KESG berechtigt, die Abgeltung mittels angemessener Fallpauschalen neu festzulegen. Die Gemeinden haben sich an den Fallpauschalen zu orientieren und ihre Ressourcen so einzusetzen, dass die im Auftrag der KESB ausgeführten Dienstleistungen kostendeckend erbracht werden können. Der Regierungsrat muss bei der Festlegung der Pauschalen lediglich berücksichtigen, dass es den Gemeinden grundsätzlich möglich ist, die geforderten Leistungen in noch genügender Qualität zu erbringen. Dies ist nach Ansicht der JGK mit den vorgesehenen Pauschalen ohne Weiteres möglich.

Bern, 18. Oktober 2017

Der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendi-
rektor:

Christoph Neuhaus