

## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 271-2015  
Vorstossart: Interpellation  
Richtlinienmotion: ☐  
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.1093

Eingereicht am: 16.11.2015

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja  
Dringlichkeit gewährt: Nein 19.11.2015

RRB-Nr.: 474/2016 vom 27. April 2016  
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



### Warum steigen die Betriebsbeiträge des ALBA an Institutionen aus dem Kinder- und Jugendbereich?

---

Seit der Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts am 1. Januar 2013 werden die freiwilligen Fremdplatzierungen durch die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) angeordnet und von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) finanziert, während die sogenannten freiwilligen Fremdplatzierungen von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) finanziert werden. Die JGK bezahlt den Institutionen die Vollkosten, während die freiwilligen Fremdplatzierungen teils durch den Versorgerbeitrag und teils durch Subventionen der GEF finanziert werden. Durch die Verlagerung der vormundschaftlichen Fremdplatzierungen von der GEF in die JGK hätten gemäss Planungen des Büros Ecoplan bei der GEF deutliche Einsparungen stattfinden sollen. Ursprünglich ging Ecoplan von einer Verlagerung von rund 50 Millionen Franken von der GEF in die JGK aus. Diese Zahlen wurden später nach unten korrigiert. Unter dem Strich fehlten jedoch zunächst Kosten von 20 Millionen Franken, die zu viel anfielen. Zunächst ging die GEF von massiv steigenden Fallzahlen bei den freiwilligen Fremdplatzierungen aus. Anfang Juni 2015 präsentierten die Behörden dann jedoch Zahlen, die aufzeigten, dass zwar die freiwilligen Fremdplatzierungen etwas gestiegen, die vormundschaftlichen Fremdplatzierungen dafür aber zurückgegangen sind.

Auch bei den Kosten gab es eine teilweise Klärung. Für die vormundschaftlichen Fremdplatzierungen bezahlt die KESB den Heimen die Vollkosten und damit zum Teil zehn Mal höhere An-

sätze, während das Alters- und Behindertenamt (ALBA) dafür Subventionen spart. Der Effekt macht theoretisch ganze 22 Millionen Franken aus. Es zeigte sich jedoch schon im Juni, dass dieser Betrag von 22 Millionen in der Realität bei weitem nicht vollständig eingespart wurde. Denn die Betriebsbeiträge des ALBA an Institutionen, die Fremdplatzierungen im Kinder- und Jugendbereich durchführen, gingen nur von 199 Millionen im Jahr 2012 auf 191 Millionen im Jahr 2014 zurück. Rund 9 Millionen, welche die GEF eigentlich hätte einsparen sollen, wurden nicht eingespart.

Noch weit beunruhigender ist, dass gemäss Auskunft der Finanzdirektion die Zahlen für Betriebsbeiträge des ALBA an Institutionen aus dem Kinder- und Jugendbereich in den Voranschlägen 2015 und 2016 wieder massiv steigen. Im Voranschlag 2015 sind 206 Millionen und im Voranschlag 2016 gar 208 Millionen vorgesehen. Das macht einen Anstieg um 15 Millionen alleine zwischen 2014 und 2015 aus. Zwischen 2014 und 2016 sind es sogar 17 Millionen. Damit gibt das ALBA für Betriebsbeiträge an Institutionen aus dem Kinder- und Jugendbereich sogar deutlich mehr Geld aus, als vor der Einführung der KESB im Jahr 2012.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie erklärt der Regierungsrat den massiven Kostenanstieg für Betriebsbeiträge des ALBA an Institutionen aus dem Kinder- und Jugendbereich in den vergangenen Jahren?
2. Wie viele Kinder und Jugendliche waren in den Jahren 2011 bis 2014 fremdplatziert, und welcher Anteil davon waren freiwillige und welcher Anteil vormundschaftliche Fremdplatzierungen?
3. Wie viele Plätze, wo Kinder und Jugendliche platziert werden können, unterhält der Kanton Bern in kantonseigenen Institutionen?
4. Wie hoch war die Auslastung dieser Plätze in den jeweiligen Jahren 2011 bis 2014?
5. Wie hoch war der Anteil der Platzierungen in diesen Heimen, für welche die JGK die Vollkosten bezahlte, und wie hoch war der Anteil der freiwilligen Platzierungen, für welche die Eltern nur den Versorgerbeitrag zahlten?
6. Wie viele Kinder und Jugendliche waren in den Jahren 2011 bis 2014 in privaten Institutionen platziert?
7. Wie viel hat der Kanton in den Jahren 2011 bis 2014 jeweils für die Platzierungen in privaten Institutionen bezahlt?

Begründung der Dringlichkeit: Die vielen offenen Fragen sowie der massive Kostenanstieg im Bereich der freiwilligen Fremdplatzierungen müssen dringend geklärt werden. Der massive und unerklärte Kostenanstieg von 15 Millionen in einem Jahr für Betriebsbeiträge des ALBA an Institutionen aus dem Kinder- und Jugendbereich muss dringend aufgeklärt werden.

### **Antwort des Regierungsrates**

Die Interpellation befasst sich mit den Kostenfolgen der Platzierungen von Kinder und Jugendlichen, d.h. mit den Kosten für die stationäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen. Die Fragen des Interpellanten beziehen sich sowohl auf Platzierungen aus unterschiedlichen Gründen als auch auf verschiedene Institutionstypen, weshalb einleitend das System der Platzierungen von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen, deren Finanzierung und die verschiedenen Zuweisungsarten kurz dargestellt werden soll.

Die Institutionenlandschaft im Kanton Bern für stationäre Leistungen für Kinder und Jugendliche ist vielschichtig strukturiert. Neben den sechs kantonalen Institutionen bestehen 59 privatrechtliche Institutionen mit Betriebsbewilligung und Leistungsvertrag der GEF sowie 79 privatrechtliche Institutionen mit Betriebsbewilligung der JGK.

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) platzieren bei einer Gefährdung des Kindeswohls in Institutionen, welche den Bedarf der zu platzierenden Kinder und Jugendlichen abdecken können und über einen freien Platz verfügen. KESB-Platzierungen können somit in kantonalen Institutionen, privatrechtlichen Institutionen mit Leistungsvertrag der GEF oder privatrechtlichen Institutionen mit Betriebsbewilligung der JGK erfolgen. Die Institutionen verrechnen den KESB die Vollkosten, letztere beteiligen die Erziehungsberechtigten nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Situation an den Kosten. Gleich verhält es sich mit Platzierungen, welche im Rahmen des Jugendstrafrechtes stattfinden.

Einvernehmliche Unterbringungen (sogenannt „freiwillige Platzierungen“) finden statt, wenn das Familiensystem zur Erziehung und Betreuung des Kindes oder Jugendlichen Unterstützung benötigt. Sie erfolgen unter Einwilligung der Erziehungsberechtigten in Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten. Auch ein behinderungsbedingter Bedarf eines Kindes kann eine Unterbringung in einer stationären Einrichtung erforderlich machen, diese Unterbringungen erfolgen ebenfalls meistens einvernehmlich. Platzierungen erfolgen in Institutionen, welche den Bedarf der Kinder oder Jugendlichen abdecken kann sowie über einen freien Platz verfügt und können somit ebenfalls in kantonalen Institutionen, privatrechtlichen Institutionen mit Leistungsvertrag der GEF oder privatrechtlichen Institutionen mit Betriebsbewilligung der JGK stattfinden. In kantonalen Institutionen und Institutionen mit einem Leistungsvertrag der GEF bezahlen die Eltern einen Versorgerbeitrag („Kostgeld“), die restlichen Kosten werden über das Budget respektive den Leistungsvertrag vom Kanton getragen. Institutionen mit einer Betriebsbewilligung der JGK verrechnen die Vollkosten. Können die Erziehungsberechtigten aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation die ihnen auferlegten Kosten nicht tragen, finanziert subsidiär die Sozialhilfe.

Im Rahmen des Projektes „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ unter Federführung der JGK laufen zurzeit Arbeiten zur Vereinheitlichung der unterschiedlichen Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtssysteme im Kinder- und Jugendbereich.

## **1. Wie erklärt der Regierungsrat den massiven Kostenanstieg für Betriebsbeiträge des ALBA an Institutionen aus dem Kinder- und Jugendbereich in den vergangenen Jahren?**

Der Regierungsrat geht davon aus, dass der Interpellant sich mit den genannten Zahlen auf die Finanzmittel im Produkt Angebote für Kinder und Jugendliche bezieht. Darin sind neben den Betriebsbeiträgen an Institutionen mit einem Leistungsvertrag mit der GEF sowohl für Betreuung/Wohnen wie Schulung auch die Ausgaben für pädagogisch-therapeutische Massnahmen (Logopädie, Psychomotorik und heilpädagogische Früherziehung), für Massnahmen der integrativen Sonderschulung sowie für heilpädagogische Unterstützung von Regelschülerinnen und Regelschülern mit Autismus-Spektrum-Störungen enthalten.

Die Kostensteigerungen ergeben sich folgendermassen: Durch eine verfeinerte Diagnostik, frühere Erkennung und gestiegene gesellschaftliche Erwartungen an eine den individuellen Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen angepasste Unterstützung wird mehr Kindern und Jugendlichen von den abklärenden Stellen ein besonderer Bedarf zugesprochen, welchen die GEF abzudecken hat. Dadurch kommt es zu steigenden Ausgaben im Rahmen der Betriebsbeiträge, für

ausserkantonale Platzierungen, für Aufwendungen an pädagogisch-therapeutische Massnahmen und Transporte sowie für Unterstützungsleistungen für Schülerinnen und Schüler mit Autismus-Spektrum-Störungen in den Regelschulen. Eine frühere Erkennung des Unterstützungsbedarfs bietet jedoch die Chance für eine frühzeitige Intervention, womit spätere Folgekosten, beispielsweise für eine Sonderschulung, vermieden werden.

Für das laufende Jahr wird zudem mit zusätzlichen Belastungen in den Bereichen Krisenintervention und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) mit behinderungsbedingtem Bedarf gerechnet. Ausserdem ging 2013 die Zuständigkeit für Logopädie als verstärkte Massnahme von der ERZ zur GEF über, die Ausgaben für Logopädie belaufen sich auf rund CHF 8 Millionen. Ebenfalls kostensteigernd wirken die Mehrausgaben für das Gehaltsummenwachstum.

## **2. Wie viele Kinder und Jugendliche waren in den Jahren 2011 bis 2014 fremdplatziert, und welcher Anteil davon waren freiwillige und welcher Anteil vormundschaftliche Fremdplatzierungen?**

Wie in der Antwort zur Motion 072-2015 Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) „Kostenexplosion für freiwillige Fremdplatzierungen muss eingedämmt werden“ dargestellt, zeigen die Daten der Jahre 2012 bis 2014 der neu eingeführten Erhebung der Differenzierten wirtschaftlichen Hilfe (DHW) bei den Sozialdiensten eine Zunahme. Im gleichen Zeitraum hat eine Verlagerung von durch die KESB angeordneten zu einvernehmlichen Unterbringungen der Sozialdienste stattgefunden. So sind die KESB-Massnahmen um etwa einen Viertel im Jahr 2014 gesunken. Im gleichen Zeitraum sind die einvernehmlichen Massnahmen der Sozialdienste um rund 35 Prozent gestiegen.

Im Rahmen des laufenden Projektes „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ unter Federführung der JGK wird eine Datenbank aufgebaut, in welcher alle relevanten Steuerungsdaten zu den ergänzenden Hilfen zur Erziehung enthalten sein werden. Damit wird voraussichtlich eine genauere Analyse der Platzierungszahlen für das Jahr 2015 möglich sein.

## **3. Wie viele Plätze, wo Kinder und Jugendliche platziert werden können, unterhält der Kanton Bern in kantonseigenen Institutionen?**

Die sechs kantonalen Institutionen Zentrum für Sozial- und Heilpädagogik Landorf Köniz-Schlössli Kehrsatz, Pädagogisches Zentrum für Hören und Sprache Münchenbuchsee, Schulheim Schloss Erlach, BEObachtungsstation Bolligen und Jugendheime Prêles und Lory bieten zusammen 276 Wohnplätze für Kinder und Jugendliche an.

## **4. Wie hoch war die Auslastung dieser Plätze in den jeweiligen Jahren 2011 bis 2014?**

Die Auslastung der Wohnplätze in den kantonalen Institutionen ist folgendermassen:

|                                                                        | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> |
|------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Pädagogisches Zentrum für Hören und Sprache                            | 100%        | 100%        | 100%        | 100%        |
| Schulheim Schloss Erlach                                               | 94%         | 97.5%       | 97.5%       | 98%         |
| Zentrum für Sozial- und Heilpädagogik Landorf Köniz-Schlössli Kehrsatz | 95%         | 93%         | 88%         | 83%         |
| Kantonale BEObachtungsstation                                          | 100%        | 100%        | 100%        | 100%        |

|                   |     |     |     |     |
|-------------------|-----|-----|-----|-----|
| Jugendheim Lory   | 93% | 78% | 81% | 81% |
| Jugendheim Prêles | 62% | 52% | 60% | 57% |

Wie in der Antwort auf die Interpellation 005-2016 Graber (La Neuveville, SVP) „Quo vadis, Jugendheim Prêles?“ erläutert, war das kantonale Jugendheim Prêles in den letzten Jahren deutlich unterbelegt. Die Polizei- und Militärdirektion (POM) hat sich deshalb entschieden, die Institution bis Ende 2016 zu schliessen.

##### **5. Wie hoch war der Anteil der Platzierungen in diesen Heimen, für welche die JGK die Vollkosten bezahlte, und wie hoch war der Anteil der freiwilligen Platzierungen, für welche die Eltern nur den Versorgerbeitrag zahlten?**

Im Jugendheim Prêles erfolgten in den Jahren 2013 vier Prozent und 2014 elf Prozent der Platzierungen auf Veranlassung einer KESB (Bern oder andere Kantone). 91 respektive knapp 95 Prozent aller Platzierungen im Jugendheim Lory erfolgten im gleichen Zeitraum ebenfalls durch die KESB (Bern oder andere Kantone). Bei den weiteren Platzierungen in den beiden Institutionen handelte es sich um jugendstrafrechtliche Massnahmen. Jugendheime mit hochspezialisierten Leistungen in diesem Bereich sind typischerweise stark interkantonal ausgerichtet. Entsprechend betrafen rund 65 bis 90 Prozent aller Platzierungen in den Jugendheimen Lory und Prêles Jugendliche mit Wohnsitz in einem anderen Kanton.

In der kantonalen BEObachtungsstation Bolligen handelte es sich in den Jahren 2013 und 2014 bei rund der Hälfte der Fälle um einvernehmliche Platzierungen, für welche die Eltern den Versorgerbeitrag bezahlen. Im gleichen Zeitraum gab es rund 15 Prozent KESB-Platzierungen, für welche die JGK die Vollkosten bezahlte. Weitere rund 20 Prozent der Platzierungen betrafen Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz in einem anderen Kanton. Die restlichen Platzierungen erfolgten aufgrund jugendstrafrechtlicher Massnahmen.

Im Zentrum für Sozial- und Heilpädagogik Landorf Köniz-Schlössli Kehrsatz erfolgten rund 25 Prozent der Platzierungen durch die KESB. Neben vereinzelten Platzierungen von Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton handelte es sich ansonsten um einvernehmliche Platzierungen.

Im Schulheim Schloss Erlach lag der Anteil an KESB-Platzierungen in den Jahren 2013 und 2014 bei rund 30 Prozent, neben wenigen ausserkantonalen Platzierungen handelte es sich ansonsten um einvernehmliche Platzierungen.

Im Pädagogischen Zentrum für Hören und Sprache in Münchenbuchsee erfolgen üblicherweise alle Platzierungen einvernehmlich, Platzierungen durch die KESB sind Ausnahmen.

##### **6. Wie viele Kinder und Jugendliche waren in den Jahren 2011 bis 2014 in privaten Institutionen platziert?**

Zurzeit verfügt die JGK über keine detaillierten Angaben zur Anzahl Kinder und Jugendliche, welche in den Jahren 2011 bis 2014 in privatrechtlichen Institutionen mit Betriebsbewilligung der JGK platziert waren. Der JGK obliegt die Aufsicht, sie steht aber mit allen diesen Institutionen in keinem finanziellen Vertragsverhältnis. Mit der Datenbank, welche im Rahmen des Projektes „Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern“ zurzeit aufgebaut wird, werden künftig detaillierte Aussagen möglich sein.

In den privatrechtlichen Institutionen mit Leistungsvertrag der GEF nahm die Anzahl stationär untergebrachter Kinder und Jugendlicher im genannten Zeitraum von 1726 Kinder und Jugendliche im Jahr 2011 auf 1502 Kinder und Jugendliche im Jahr 2014 ab.

**7. Wie viel hat der Kanton in den Jahren 2011 bis 2014 jeweils für die Platzierungen in privaten Institutionen bezahlt?**

Die Kosten für Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in privatrechtlichen Institutionen mit Betriebsbewilligung der JGK können nicht aggregiert ausgewiesen werden. Die JGK verfügt nicht über entsprechende Angaben der Institutionen, da diese die Vollkosten der erbrachten Leistungen den platzierenden Behörden in Rechnung stellen.

An privatrechtliche Institutionen mit einem Leistungsvertrag der GEF wurden 2011 Kantonsbeiträge von CHF 159 Millionen ausbezahlt, im Jahr 2012 waren es CHF 157 Millionen, 2013 CHF 150 Millionen und im Jahr 2014 betrugen die Kantonsbeiträge CHF 151 Millionen. In diesen Zahlen enthalten sind aber sowohl die Abgeltungen für stationäre Unterbringungen als auch für die Sonderschulung. Die vom Interpellanten erwähnten Beträge beziehen sich – wie unter Frage 1 dargestellt – auf die Finanzmittel im Produkt Angebote für Kinder und Jugendliche, welche neben den Betriebsbeiträgen an die Institutionen auch Ausgaben für weitere Massnahmen beinhalten.

Verteiler

- Grosser Rat