



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 116-2023
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2023.RRGR.163

Eingereicht am: 05.06.2023

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Lerch (Langenthal, SVP) (Sprecher/in)
Baumann (Münsingen, EDU)
Zimmerli (Bern, FDP)
Wenger (Meikirch, SVP)
Kocher Hirt (Worben, SP)
Sancar (Bern, Grüne)
Leuenberger (Uettiligen, EVP)
Gasser (Ostermundigen, GLP)
Herren-Brauen (Rosshäusern, Die Mitte)

Weitere Unterschriften: 3

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 08.06.2023

RRB-Nr.: 853/2023 vom 16. August 2023
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Die übertriebene Kostenbeteiligung für Eltern von Kindern mit Behinderungen korrigieren und die Erwerbsanreize wiederherstellen

Der Regierungsrat wird beauftragt, bis zu Beginn des Schuljahres 2024/2025 sicherzustellen, dass

1. die Gesetzgebung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (insbesondere die KFSV, BSG 213.319.1) so angepasst wird, dass für Schulübernachtungen mit schulermöglichendem Charakter nicht Kosten in Rechnung gestellt werden, die höher sind als beim Verpflegungsmodell;
2. die Kostenbeteiligung der Eltern grundsätzlich auf ein Niveau reduziert wird, das deren Lebensführung sowie ihr Entwicklungspotential sichert und auch Erwerbsanreize schafft;
3. die finanzielle Leistungsfähigkeit von nicht unterhaltspflichtigen Personen nicht länger berücksichtigt wird (Art. 36 KFSV).

Begründung:

Zu Ziffer 1: Schulermöglichende Unterbringung

Bei der auf den 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Gesetzgebung stösst die teilweise massive Erhöhung der Kostenbeteiligung von unterhaltspflichtigen Personen (im Einzelfall deutlich mehr als Faktor 3) bei vielen Betroffenen auf Unverständnis und führt zu finanziellen Engpässen.

Sachgerecht für die Kostenbeteiligung wäre hierbei das sogenannte Verpflegungsmodell. Schulübernachtungen mit schulermöglichendem Charakter sind grundsätzlich von der öffentlichen Hand zu tragen. Dies wird vom übergeordneten Recht klar und eindeutig so festgelegt, vgl. hierzu insbesondere Artikel 19 in Verbindung mit Artikel 62 Absatz 3 (unentgeltlicher Grundschulunterricht, Sicherstellung der Sonderschulung durch die Kantone) und Artikel 8 (Rechtsgleichheit) der Bundesverfassung (BV, SR 101). Es ist fraglich, ob die im Kanton Bern entwickelte Praxis verfassungskonform ist. Zudem widerspricht sie der UNO-Behindertenrechtskonvention (von der Schweiz 2014 ratifiziert; vgl. auch Vorstoss 221-2022 «Gesetzgebung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf: Die Kostenbeteiligung der Unterhaltspflichtigen wird teilweise als ungerecht und als zu hoch empfunden»). Daraus ergibt sich, dass schulermöglichende Übernachtungen von der öffentlichen Hand zu finanzieren sind. Die Eltern haben gemäss dem Verpflegungsmodell für die Verpflegungskosten aufzukommen (wie bei nichtbehinderten Kindern). Dies ergibt sich auch aus dem Faktenblatt 16 (Sonderschulung) zum NFA, wonach die Eltern insbesondere in Fällen, bei denen die Übernachtung in der Schule für das Kind einen schulermöglichenden Charakter hat, entlastet werden. Dies gilt insbesondere, wenn:

- die Erziehungsberatung die Übernachtung in der Sonderschule empfiehlt
- der Schulbesuch in der Regelschule unmöglich wird und in Sonderschulen nur eine Aufnahme in Kombination mit einem Internatsplatz möglich ist
- der Transport in die Schule unzumutbar ist (zu lange, zu häufig, medizinische Einschränkungen, Weigerung der Transportunternehmungen usw.)
- der häufige Wechsel zwischen Schule und Zuhause für das Kind behinderungsbedingt zur starken Belastung wird

Zu Ziffer 2: Gewohnte Lebensführung und Erwerbsanreize

Mit dem Inkrafttreten der Gesetzgebung über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSG/KFSV) ist ein einkommensabhängiges Beteiligungsmodell mit starken Schwelleneffekten eingeführt worden. Je nach finanziellen Verhältnissen stellt dies einen immensen Eingriff in die gewohnte Lebensführung der betroffenen Familie dar. In der Grossratsdebatte war noch in Aussicht gestellt worden, dass dies nicht der Fall sein werde.

Vor allem bei Personen mit mittlerem und höherem Einkommen lohnt sich heute angesichts der extrem progressiven Beitragsskala eine Steigerung des Einkommens nicht, weil:

- als Berechnungsbasis ein anrechenbares Einkommen dient, das nur wenige Abzüge kennt und damit in der Nähe des Lohnes und nicht in der Nähe des steuerbaren Einkommens liegt;
- die Progressionskurve extrem steil ist und der Höchstansatz am Gesamteinkommen satte 25 Prozent beträgt; dies zusätzlich zu den anderen einkommensabhängigen Steuern und häufig zu den ebenfalls progressiv ausgestalteten Kosten von Kita-Plätzen;
- das Zusammenzählen der Einkommen verschiedener Personen aufgrund der Progression dazu führt, dass bereits ein geringes Zweiteinkommen unverhältnismässig, je nach Schwelle zu über 100 Prozent belastet wird (vgl. A4 Anhang 4 zu Artikel 33 Abs. 1 KFSV).

Beim Vermögen werden die Erträge vollständig angerechnet, und zudem fließen 5 Prozent des Vermögens ins anrechenbare Einkommen. Dies führt dazu, dass Vermögen mit einer hohen Substanz, aber geringem Ertragswert, faktisch zu einer Zwangsliquidation des Vermögensobjekts führen können. Dasselbe gilt für einen Jungunternehmer, der eine Firma mit einem hohen Fremdfinanzierungsanteil übernimmt. Die Anrechnung nach KFSV kann in solchen Fällen existenzbedrohend sein. Substanzielle Korrekturen in diesem Bereich sind deshalb unerlässlich. Auch dadurch wird das familiäre und berufliche Entwicklungspotential der Eltern über Gebühr eingeschränkt, was gesellschafts- und finanzpolitisch unerwünscht ist.

Fazit: Der Staat kann kein Interesse haben, Menschen mit falschen Anreizen zu veranlassen, nicht ihre volle Arbeitsleistung zu erbringen, von einem Wiedereinstieg ins Erwerbsleben abzu-
sehen oder ihre Unternehmung zu liquidieren. Zudem ist zu beachten, dass die IV einem Kind
für jede in der Schule verbrachte Nacht die Hilflosenentschädigung streicht, dies in der berech-
tigten Annahme, dass den Eltern durch den Heimaufenthalt keine Kosten entstehen.

Zu Ziffer 3: Nicht unterhaltspflichtige Personen

Zur starken Progression kommt die Tatsache hinzu, dass die Einkommen der Eltern, von Ge-
schwisterkindern und von Konkubinatspartnern ohne Unterhaltspflicht herangezogen werden.
Die Einkommen im gemeinsamen Haushalt Lebender werden in den allermeisten Fällen zusam-
mengegezählt, obwohl das Gesetz nur von einer «angemessenen» Beteiligung ausgeht.

Begründung der Dringlichkeit: Viele der betroffenen Familien laufen am Limit. Sie erbringen ein enormes Engagement
und nehmen grosse Entbehrungen in Kauf. Deshalb muss diese verschärfte und problematische Praxis so rasch als
möglich, spätestens bis zu Beginn des Schuljahres 2024/2025 angepasst sein. Mit jedem neuen Schuljahr sind zu-
sätzliche Familien betroffen. Wenn wegen der aktuellen Progression die Arbeit reduziert oder ganz aufgegeben wird,
ist dies oft irreversibel. Für aktuell schon betroffene Familien soll so rasch als möglich Abhilfe geschaffen werden.
Dies erhöht auch die Rechtssicherheit und sichert die Einhaltung der Zusagen gemäss NFA.

Antwort des Regierungsrates

Die in der Motion aufgeführten Anliegen tangieren verschiedene, mehrheitlich in der Verordnung
über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSV; BSG
213.319.) geregelte Aspekte der Beteiligung unterhaltspflichtiger Personen an den Kosten von
Leistungen für Kinder und Jugendliche mit besonderem Förder- und Schutzbedarf. Der Regie-
rungsrat beantragt deshalb, die Motion als Postulat anzunehmen.

Das Kantonale Jugendamt (KJA) als zuständige Stelle der kantonalen Verwaltung hat im Zuge
der Umsetzung der seit 1.1.2022 geltenden Normen einen gewissen Überprüfungsbedarf er-
kannt und bereits entsprechende Analyse- und Abklärungsarbeiten eingeleitet. Dabei gilt es zu
beachten, dass der Gesetzgeber in Artikel 53 KFSG festgelegt hat, dass fünf Jahre nach Inkraft-
treten eine Evaluation erfolgen soll.

Das Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSG;
BSG 213.319) regelt die Leistungen für alle Kinder – mit und ohne Behinderungen. Entspre-
chend betreffen auch die Bestimmungen zur Kostenbeteiligung grundsätzlich alle Unterhalts-
pflichtigen von Kindern, welche Leistungen gemäss KFSG beziehen. Dies ist bezüglich Kosten-
folgen zu berücksichtigen. Auf den Bereich des KFSG respektive der Ausführungsverordnung
KFSV bezogen, führen die in der Motion aufgeführten Anliegen zu Mindereinnahmen, die sich
aufgrund des Lastenausgleichs auch auf die Gemeinden auswirken würden. Eine kostenneut-
rale Umsetzung ist nicht möglich.

Zu den einzelnen Punkten nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

1. Gemäss KFSG müssen sich grundsätzlich alle Unterhaltspflichtigen an den Kosten einer
stationären Unterbringung beteiligen. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um ein Kind
mit oder ohne Behinderung handelt. Die einzige Ausnahme von dieser generellen Pflicht
zur Beteiligung ist in Artikel 34 KFSV geregelt. Demnach besteht keine Beteiligungspflicht,
wenn die Unterbringung in einer Einrichtung für den Schulbesuch unerlässlich ist und der
Schulweg eine gewisse Dauer überschreitet (bei Kindern unter 12 Jahren eine Stunde pro
Weg und bei Kindern ab 12 Jahren und jungen Erwachsenen 1,5 Stunden pro Weg). Sind
diese Ausnahmekriterien erfüllt, müssen sich die unterhaltspflichtigen Personen bereits

heute nicht an den Unterbringungskosten beteiligen, sondern lediglich die Verpflegungskosten in Höhe von aktuell 9 Franken pro Tag übernehmen. Der Schulbesuch selber ist in jedem Fall unentgeltlich, wie es auch das übergeordnete Recht verlangt (vgl. Artikel 62 Absatz 2 und 3 BV).

In Ziffer 1 nennen die Motionärinnen und Motionäre weitere Kriterien, die über die derzeitige Regelung gemäss Artikel 34 KFSV hinaus eine Ausnahme von der grundsätzlichen Pflicht zur Kostenbeteiligung begründen sollen. Zu den genannten Kriterien gehören unter anderem die Zumutbarkeit des Schulwegs aufgrund von medizinischen Einschränkungen oder starker Belastung durch häufige Wechsel zwischen Schule und Zuhause. Der Regierungsrat beurteilt die Dauer des Schulweges als objektives und praktikables Kriterium, anerkennt jedoch, dass je nach Situation auch andere Faktoren eine Unzumutbarkeit begründen können. Er ist deshalb bereit zu prüfen, welche Erweiterung der Ausnahmekriterien sinnvoll und sachgerecht ist.

2. Gemäss KFSG beteiligen sich unterhaltspflichtige Personen an den Kosten der erbrachten Leistungen nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 35 KFSG). Die finanzielle Belastung soll nicht zu erheblichen Einschränkungen der Lebensstellung führen oder die Familien an die wirtschaftliche Existenzgrenze bringen. Dass die Kostenbeteiligung einkommensabhängig ausgestaltet werden soll, war sowohl auf Gesetzes- als auch auf Verordnungsstufe ein bewusster politischer Entscheid. Unterhaltspflichtige mit zwei Kindern und mit einem massgebenden Jahreseinkommen von 100 000 Franken beteiligen sich etwa in gleichem Mass an den Kosten einer Vollzeitunterbringung wie vor Inkrafttreten des KFSG, als die Beteiligung 30 Franken pro Tag betrug. Unterhaltspflichtige mit einem massgebenden Jahreseinkommen unter 100 000 Franken müssen sich gegenüber der früheren Regelung weniger stark an den Kosten beteiligen; jene mit einem massgebenden Jahreseinkommen über 100 000 Franken müssen sich stärker an den Kosten beteiligen.

Um die auch seitens der Motionärinnen und Motionäre aufgeführten Effekte der Bemessungsgrundlagen zu überprüfen, wurde in einem von externer Stelle erstellten Bericht die Modellierungsart der Kostenbeteiligung nach KFSV mit derjenigen der einkommensabhängigen Betreuungsgutscheine gemäss der Verordnung über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV) verglichen. Der Vergleich erfolgte im Wissen darum, dass der Zweck der beiden Bestimmungen ein gänzlich anderer ist (indizierte Förder- und Schutzleistungen bei der KFSV, Förderung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei der FKJV).

Unterschiede weisen die Modelle insbesondere betreffend die Abzüge, Gewinnungskosten und Progression aus. Im Modell der Betreuungsgutscheine werden die Vergünstigungen linear abgegolten, während die Kostenbeteiligung nach KFSV mit einem progressiven Satz berechnet wird, wodurch die hohen Einkommen im KFSV deutlich stärker belastet werden. Bei den Abzügen ist der Vergleich der Auswirkungen auf die Kostenbeteiligung bzw. Vergünstigungen komplex, weil die Familienkonstellation eine erhebliche Rolle spielt. Je nach Modellierung der Progression würden Familien mit mittleren und insbesondere mit hohen Einkommen davon profitieren.

Eine Anpassung der Progression würde jedoch zu geringeren Beiträgen unterhaltspflichtiger Personen und damit zu Mindereinnahmen beim Kanton führen, die sich auch auf den Lastenausgleich auswirken. Erste Schätzungen gehen dabei je nach konkreter Ausgestaltung der Progression von 25 bis 30 Prozent weniger Einnahmen aus. Ausgehend von den effektiven Zahlen hätten somit im Jahr 2022 Mindereinnahmen in der Höhe von 430 000 bis 530 000 Franken resultiert.

Aus Sicht des Regierungsrats sind die aktuell verfügbaren Daten hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen nicht ausreichend belastbar, weshalb er weitere Analysen als angezeigt erachtet. Er ist bereit, die Modellierungsart der Kostenbeteiligung zu überprüfen und dabei einen Fokus auf Progressionskurven und Schwelleneffekte zu legen.

3. Das KFSG sieht vor, dass die finanzielle Leistungskraft von Personen, die eine gesetzlich verankerte Beistandspflicht gegenüber der unterhaltspflichtigen Person trifft (Ehegattin oder Ehegatten respektive registrierte Partnerin oder registrierter Partner) oder die in gefestigter Lebensgemeinschaft mit der unterhaltspflichtigen Person leben, angemessen zu berücksichtigen ist (Art. 35 Abs. 2 KFSG). Dies ergibt sich aus der ehelichen Beistandspflicht (Art. 278 Abs. 2 i.V.m. Art. 159 Abs. 3 des Zivilgesetzbuches [ZGB; SR 210]) sowie aus der Beistandspflicht eingetragener Partnerinnen und Partner (Art. 27 Abs. 1 und Art. 12 des Partnerschaftsgesetzes [PartG; SR 211.231]) und kann beispielsweise im Bereich der kantonalen Alimentenbevorschussung auch bezüglich Konkubinatspartnerinnen und –partnern gelten (BGE 129 I 1 ff.).

Die Bemessung der Kostenbeteiligung der unterhaltspflichtigen Personen erfolgt derzeit gemäss Verordnung gestützt auf das gesamte Jahreseinkommen der wirtschaftlichen Haushaltseinheit. Die Einkommen der vorgenannten, im gleichen Haushalt mit der unterhaltspflichtigen Person lebenden Personen werden vollumfänglich miteingerechnet (Art. 36 KFSV).

Der Regierungsrat lehnt gestützt auf das KFSG die seitens Motionärinnen und Motionären vorgebrachte Forderung ab, die finanzielle Leistungsfähigkeit von nicht unterhaltspflichtigen Personen grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Hingegen erachtet er eine Anpassung von Art. 36 KFSV auch mit Blick auf die übergeordneten Rechtsbestimmungen als angezeigt, um die Einkommen der im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen angemessen zu berücksichtigen. Zudem prüft das Kantonale Jugendamt bereits die Möglichkeit von rasch zu realisierenden Änderungen in der Anwendungspraxis.

Verteiler

– Grosser Rat