

Auslegeordnung zu Institutionen der stationären Jugendhilfe

Vereinfachung der Organisationsstruktur und Vereinheitlichung der Finanzierung im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe

Bericht vom
5. September 2012

zuhanden des Kantonalen Jugendamtes Bern

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Auslegeordnung zu Institutionen der stationären Jugendhilfe
Untertitel: Vereinfachung der Organisationsstruktur und Vereinheitlichung der Finanzierung im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe
Auftraggeber: Kantonales Jugendamt Kanton Bern
Ort: Bern
Datum: 5. September 2012
Bezug: www.ecoplan.ch

Begleitgruppe

Weik Andrea, Kantonales Jugendamt, Vorsteherin, Auftraggeberin
Kraemer Martin, Amt für Freiheitsentzug und Betreuung, Vorsteher
Loosli Markus, Alters- und Behindertenamt, Vorsteher
Unteregger Regula, Sozialamt, Vorsteherin
Polgar Laszlo, Amt für Freiheitsentzug und Betreuung, Vorsteher Stv.
Gattlen André, Sozialamt, Vorsteher Stv.
Vogt Elisabeth, Kantonales Jugendamt, Aufsicht, Steuerung und Beratung

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Christof Rissi

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	4
	Kurzfassung.....	5
1	Einleitung	11
2	Auslegeordnung.....	14
3	Herausforderungen und Diskussion	34
4	Anhang A: Liste der Gesprächspartner	49
5	Anhang B: Übersicht über die stationäre Jugendhilfe in ausgewählten Kantonen.....	50
	Literaturverzeichnis	55

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	4
	Kurzfassung.....	5
1	Einleitung	11
1.1	Ausgangslage.....	11
1.2	Fragestellungen	12
1.3	Abgrenzung	12
2	Auslegeordnung.....	14
2.1	Übersicht	14
2.2	JGK: Kantonales Jugendamt KJA.....	17
2.2.1	Übersicht	17
2.2.2	Zuweisung	19
2.2.3	Aufsicht und Bewilligung	19
2.2.4	Finanzierung.....	20
2.3	GEF: Alters- und Behindertenamt ALBA.....	23
2.3.1	Übersicht	23
2.3.2	Zuweisung	26
2.3.3	Aufsicht und Bewilligung	26
2.3.4	Finanzierung.....	27
2.4	POM: Freiheitsentzug und Betreuung FB	29
2.4.1	Übersicht	29
2.4.2	Zuweisung	30
2.4.3	Aufsicht und Bewilligung	30
2.4.4	Finanzierung.....	31
2.5	Vergleich mit anderen Kantonen.....	32
3	Herausforderungen und Diskussion	34
3.1	Vereinfachung der Organisationsstruktur	34
3.1.1	Ergebnisse der Auslegeordnung.....	34
3.1.2	Heimaufsicht.....	35
3.1.3	Angebotsplanung	36
3.1.4	Diskussion der direktionalen Zuordnung der Jugendheime.....	38
3.2	Vereinheitlichung der Finanzierung	41
3.2.1	Ergebnisse der Auslegeordnung.....	41
3.2.2	Diskussion des Finanzierungssystems	42

3.2.3	Finanzierung durch den Kanton mittels Leistungsverträgen versus Leistungsabgeltung durch die Zuweiser	43
3.2.4	Leistungsabgeltung mit Kostenbeteiligung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sowie Einbezug der ambulanten Angebote	45
4	Anhang A: Liste der Gesprächspartner	49
5	Anhang B: Übersicht über die stationäre Jugendhilfe in ausgewählten Kantonen	50
	Literaturverzeichnis	55

Abkürzungsverzeichnis

ALBA	Alters- und Behindertenamt (GEF)
BEO	Beobachtungsstation
BJ	Bundesamt für Justiz
ERZ	Erziehungsdirektion
FB	Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (POM)
FMJG	Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Jugendstraf- und - massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
HEV	Heimverordnung
HPS	Heilpädagogische Sonderschule
IV	Invalidenversicherung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
KESB	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde
KESG	Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz
KJA	Kantonales Jugendamt (JGK)
KÜG	Kostenübernahmegarantie
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Bund)
POM	Polizei- und Militärdirektion
PVO	Pflegekinderverordnung (Kanton Bern)
SOA	Sozialamt (GEF)

Kurzfassung

Ausgangslage

In einer Motion der Kommission zum „Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Jugendstraf- und -massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe (FMJG)“ wird der Regierungsrat aufgefordert, Massnahmen vorzuschlagen, die im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe eine **Vereinfachung** der Organisationsstruktur ermöglichen, insbesondere im Bereich der **direktionalen Zuordnung** der Aufsicht und des **Finanzierungsmodells**.

Um den Forderungen der Motion nachzukommen, wurde EcoPLAN vom kantonalen Jugendamt beauftragt, eine **Auslegeordnung** zu den Organisationsstrukturen und Finanzierungsmechanismen im Bereich der stationären Jugendhilfe zu erarbeiten. Zusätzlich werden die Organisations- und Finanzierungssysteme ausgewählter Kantone analysiert. Basierend auf der Auslegeordnung werden abschliessend mögliche **Vereinfachungen** der Organisationsstrukturen und Möglichkeiten zur **Vereinheitlichung** der Finanzierung im Bereich der stationären Jugendhilfe vorgeschlagen. Die Arbeiten werden vom Kantonalen Jugendamt (KJA), dem Alters- und Behindertenamt (ALBA), dem Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) sowie dem Sozialamt (SOA) begleitet.

Abgrenzung der Studie

Im Rahmen der Studiererstellung sind Abgrenzungsfragen diskutiert worden. Es wurde überlegt, neben den sozialpädagogischen Institutionen des Kindes- und Jugendschutzes auch die heilpädagogischen Institutionen sowie ambulante Angebote in die Betrachtung miteinzubeziehen. Die Begrenzung der Analyse auf die sozialpädagogischen Institutionen ist insofern zweckmässig, als dass die grossrätliche Kommission eine Vereinfachung der Organisationsstruktur und eine Vereinheitlichung der Aufsicht und der Finanzierungssysteme verlangt. Da einzig im Bereich der sozialpädagogischen stationären Institutionen in der Jugendhilfe mehrere Direktionen Jugendheime führen, bietet sich diese Begrenzung der Analyse an. Weder die JGK noch die POM sind im Bereich der heilpädagogischen Angebote tätig noch reklamieren sie dort die entsprechenden Kompetenzen.

Die Nicht-Berücksichtigung der heilpädagogischen Institutionen beschränkt sich auf die **Analyse der Finanzierungssysteme und Aufsichtsregelungen bei den sozialpädagogischen Institutionen** in den verschiedenen Ämtern bzw. Direktionen. Bei der durch die Motion aufgeworfenen **Frage der direktionalen Zuordnung der Aufsicht** über die Institutionen der stationären Jugendhilfe wird die Breite der Heimaufsicht im ALBA bewusst in die Argumentation einbezogen.

Der Motionsinhalt und somit der Auftrag des KJA beziehen sich primär auf stationäre Einrichtungen im Kindes- und Jugendschutz. Eine von allen Seiten unterstützte Sicht einer umfassenden Angebotsplanung im Bereich Kindes- und Jugendschutz muss jedoch ambulante wie stationäre Massnahmen berücksichtigen. Daher wird dieser Aspekt in die Diskussion einbe-

zogen, ebenso wie die – wiederum von allen Beteiligten betonte – Wichtigkeit von einvernehmlichen Lösungen mit den Erziehungsberechtigten.

Ergebnisse der Auslegeordnung

Im Bereich der sozialpädagogischen stationären Jugendhilfe werden Angebote für ein relativ breites **Zielpublikum** bereitgestellt (vgl. auch Abbildung 1). Es handelt sich dabei um Kinder und Jugendliche mit verschiedenen Problemlagen, die von familiären Störungen über dissoziales Verhalten bis zu Delinquenz und Fremdgefährdung reichen.

In die sozialpädagogisch fokussierten Jugendheime werden Kinder und Jugendliche heute von vier **Zuweisern** eingewiesen (vgl. auch Abbildung 1):

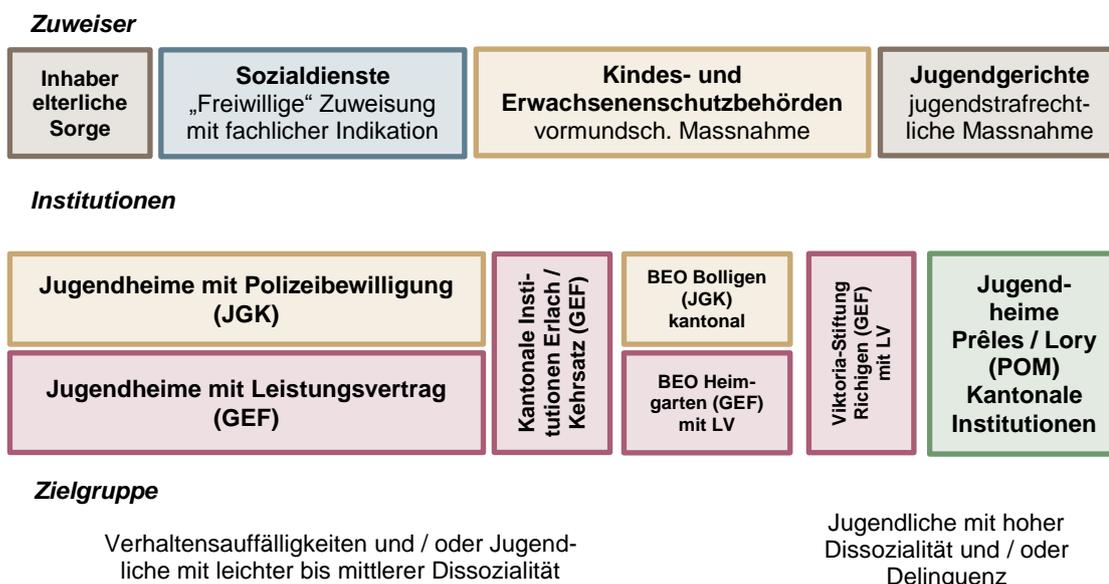
- Inhaberin oder Inhaber der elterlichen Sorge direkt
- Sozialdienste, infolge von „freiwilligen“ Massnahmen (d.h. ohne behördliche Anordnung)
- Vormundschaftsbehörden, infolge von Massnahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen
- Jugendgerichte bzw. Jugendanwaltschaft, infolge von jugendstrafrechtlichen Massnahmen.

Institutionen der stationären Jugendhilfe finden sich im Kanton Bern heute unter der Aufsicht von drei verschiedenen Ämtern, die in drei unterschiedlichen Direktionen angesiedelt sind. Die verschiedenen Ämter stützen sich in der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion auf je unterschiedliche **Rechtsgrundlagen**:

- Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) bzw. das Kantonale Jugendamt (KJA) übt gemäss **Pflegekinderverordnung** (PVO) die Aufsicht über die Heimpflege aus.
- Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) bzw. das Alters- und Behindertenamt (ALBA) sorgt gemäss **Sozialhilfegesetz** (SHG) und Heimverordnung (HEV) für ein ausreichendes Angebot an Kinder- und Jugendheimen sowie Sonderschulen.
- Die Polizei- und Militärdirektion (POM) bzw. das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) führt gemäss **Organisationsverordnung der POM** die beiden Jugendheime Prêles und Lory.

In der nachfolgenden Abbildung 1 sind die den drei Ämtern unterstellten Institutionen inkl. der Zuweiser und der primären Zielgruppen schematisch dargestellt.

Abbildung 1 Übersicht über Zuweiser, Institutionen und Zielgruppen im Bereich Jugendheime¹



Quelle: Eigene Darstellung Ecoplan
 Farbcode: Blau: Zuweiser / Institutionen im Bereich der GEF; Senfgelb: Zuweiser / Institutionen im Bereich der JGK; Dunkelbraun: übrige Zuweiser. Grün: Institutionen unter Aufsicht der POM.

Vereinfachung der Organisationsstruktur

Zur Diskussion um die Vereinfachung der Organisationsstruktur im Bereich der Heimaufsicht im sozialpädagogischen Bereich der Jugendhilfe gehört die Erkenntnis, dass in der Aufsichtsfrage einiges an **Harmonisierung** gemacht werden muss (vgl. Gutachten Müller et al.). Es hat sich zudem in den Gesprächen mit den involvierten Direktionen gezeigt, dass zur Vereinfachung der Organisationsstruktur auch eine **Angebotsplanung** erfolgen sollte, die mindestens federführend bei einer Amtsstelle liegen sollte.

Die Analyse der Heimaufsicht in der stationären Jugendhilfe hat aufgezeigt, dass die beiden Jugendheime Prêles und Lory, in welchen freiheitsbeschränkende Massnahmen durchgesetzt werden, in der Kernkompetenz des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung liegen. Daher sind die Jugendheime Prêles und Lory am ehesten von den übrigen Jugendheimen abgrenzbar und bleiben sinnvollerweise dem Amt für Freiheitsentzug und Betreuung unterstellt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob das Jugendheim der Viktoria-Stiftung Richigen, das heute unter Aufsicht des ALBA ist und ebenfalls freiheitsbeschränkende Massnahmen durchsetzt, nicht auch dem Amt für Freiheitsentzug und Betreuung unterstellt werden sollte. Zu

¹ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden werden per Anfang 2013 eingeführt. Aktuell werden vormundschaftliche Massnahmen von den kommunalen Vormundschaftsbehörden verfügt.

berücksichtigen ist bei der Frage auch, dass der Altersdurchschnitt im Jugendheim Richigen etwas tiefer liegt als in Prêles oder Lory.

Bei den übrigen sozialpädagogischen Heimen in der stationären Jugendhilfe stellt sich die Frage, ob sie dem ALBA oder dem KJA unterstellt werden sollen. Die Unterstellung der Jugendheime unter ein Amt zieht auch die Verantwortung – mindestens federführend – für die Angebotsplanung mit sich. Diese Angebotsplanung – so sind sich alle Beteiligten einig – darf nicht nur die stationären Angebote umfassen, sondern muss umfassender auch die ambulanten Angebote berücksichtigen.

Bei der Frage, ob die Aufsicht über die sozialpädagogisch ausgerichteten Heime nun besser beim ALBA oder beim KJA anzusiedeln ist, wird die Politik entscheiden müssen. Die Entscheidung hängt davon ab, wie sie die vertiefte Tätigkeit des KJA im sozialpädagogischen Bereich und dessen Nähe zu den KESB im Vergleich zur breiteren Erfahrung des ALBA im Bereich der Heimaufsicht (Alter, Jugend im heilpädagogischen Bereich) und der Schnittstelle zwischen heilpädagogischen und sozialpädagogischen Angebote gewichtet.

Im Hinblick auf die verbleibenden vielfältigen Schnittstellen, die es auch in Zukunft zwischen verschiedenen Ämtern und Direktionen im Bereich des Kindes- und Jugendschutzes gibt, wäre eine einvernehmliche Lösung zwischen der GEF und der JGK wünschenswert.

Vereinheitlichung der Finanzierung in der stationären Jugendhilfe

Unabhängig von der Frage der direktionalen Zuordnung der Aufsicht über die sozialpädagogisch ausgerichteten Jugendheime ist die Vereinheitlichung der Finanzierung in der stationären Jugendhilfe zu lösen.

Unterschiede finden sich heute bei der Finanzierung der Jugendheime, die dem ALBA, dem KJA und dem FB unterstellt sind. Auch die verschiedenen Zuweiser führen zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Finanzierung. **Folgende Ungleichheiten sind heute vorzufinden:**

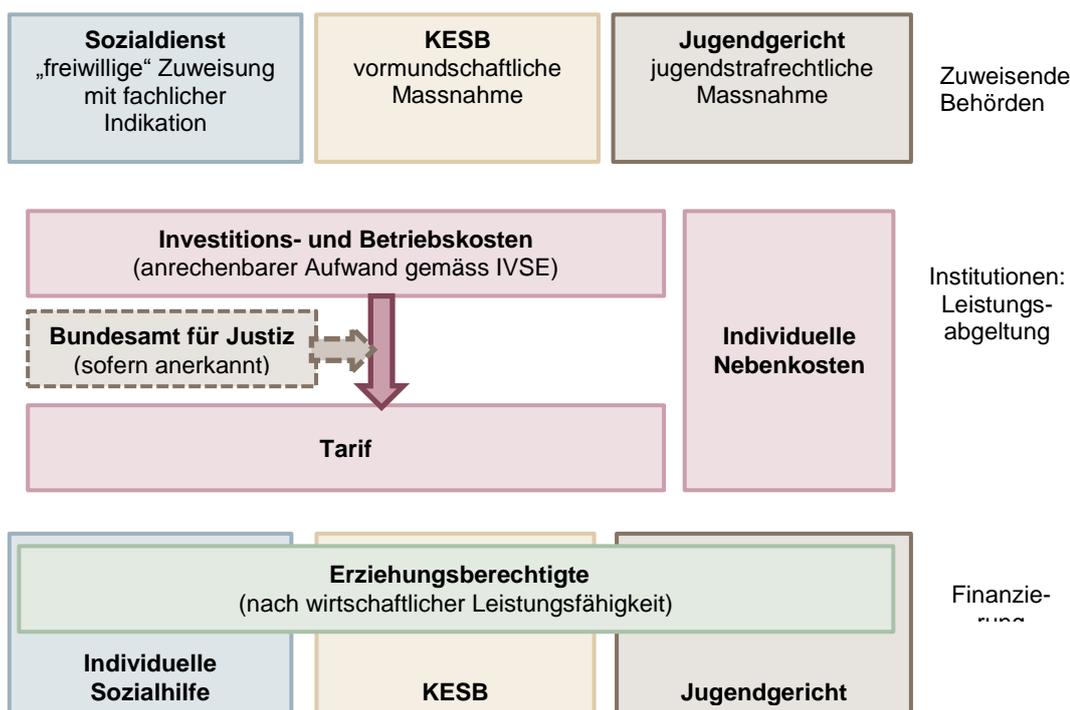
- **Die Erziehungsberechtigten werden trotz ähnlicher Indikation unterschiedlich belastet.** Wird ein Jugendlicher einem ALBA-Heim zugewiesen, haben die Erziehungsberechtigten eine fixe Kostenbeteiligung von 30 CHF pro Tag sowie die individuellen Nebenkosten zu tragen. Wird ein Jugendlicher einem KJA-Heim zugewiesen, bemisst sich die Kostenbeteiligung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- **Die Jugendheime werden trotz ähnlichem Leistungsangebot unterschiedlich abgolt.** Die mit Leistungsvertrag ausgestatteten Institutionen des ALBA sind faktisch mit einer Defizitgarantie ausgestattet, die Institutionen des KJA tragen das Auslastungsrisiko im Grundsatz selbst (können dafür aber auch Gewinn erzielen).
- **Kanton und Gemeinden tragen trotz gleicher Leistung unterschiedlich zur Finanzierung bei.** Bei einer freiwilligen Zuweisung sowie bei vormundschaftlichen Massnahmen beteiligen sich die Gemeinden über die institutionelle und individuelle Sozialhilfe zur Hälfte an den durch das Gemeinwesen zu tragenden Restkosten. Im Falle einer jugendstrafrechtlichen Massnahme trägt der Kanton die Restkosten alleine. Mit der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes 2013 bleibt diese Unterscheidung bestehen;

die Trennlinie verläuft nun zwischen freiwilliger Zuweisung einerseits und Zuweisung durch die KESB und durch die Jugendgerichte andererseits.

In der folgenden Abbildung 2 ist der Vorschlag für ein einheitliches Finanzierungssystem in der stationären Jugendhilfe abgebildet. Es handelt sich dabei um eine Leistungsabgeltung durch die zuweisenden Behörden mit einer Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die Abbildung ist von oben nach unten zu lesen: In der obersten Zeile sind die zuweisenden Behörden aufgeführt. Die verschiedenen (roten) Elemente in der Mitte zeigen, wie sich die Leistungsabgeltung zusammensetzt. Der Tarif basiert dabei auf den Investitions- und Betriebskosten einer Institution. Sofern vorhanden, werden Beiträge des Bundesamts für Justiz angerechnet. Die individuellen Nebenkosten werden separat verrechnet. Je nach zuweisender Behörde, wird die Finanzierung sichergestellt (farbliche Kennzeichnung). Die Erziehungsberechtigten beteiligen sich unabhängig von der zuweisenden Behörde nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Abbildung 2 Vorschlag für ein vereinheitlichtes Finanzierungssystem in der stationären Jugendhilfe



Bemerkung: Die direkte Zuweisung durch die Inhaberin oder den Inhaber der elterlichen Sorge ist hier der Einfachheit halber nicht dargestellt. Sie würde aber noch dem selben Schema wie die „freiwillige“ Zuweisung über den Sozialdienst erfolgen.

Ein **neues Finanzierungssystem** ist notwendig und überfällig, um die verschiedenen Ungleichheiten zu überwinden. Das vorgeschlagene System vermag die **Ungleichheiten bei**

den Erziehungsberechtigten und den Institutionen zu beheben. Bestehen bleibt die Ungleichheit zwischen den Gebietskörperschaften. Mit der je nach Zuweisungsart unterschiedlichen Finanzierung durch die Gebietskörperschaften bei der Verfügung von Massnahmen durch die Jugendgerichte und die KESB (Restfinanzierung durch das Kantonsbudget) bzw. bei „freiwilligen“ und zivilrechtlichen Zuweisungen (hälftige Restfinanzierung durch Kanton und Gemeinden) ergeben sich Ungleichheiten, die nur mit einer Anpassung in die eine oder andere Richtung zu beheben wären.

Das vorgeschlagene wie auch die bisherigen unterschiedlichen Finanzierungssysteme der Ämter berücksichtigen die stationären Angebote. Um keinen Fehlanreiz zwischen ambulanten und stationären Angeboten zu generieren, müssten die **ambulanten Angebote analog finanziert** werden. Um freiwillige bzw. einvernehmliche Lösungen mit den Erziehungsberechtigten finden zu können, müsste ein abgestuftes Tarifsysteem vorherrschen, das die wirtschaftliche Leistungs- und Tragfähigkeit der Erziehungsberechtigten mit berücksichtigt. Zu hohe Tarife für die Erziehungsberechtigten sind für einvernehmliche Lösungen kontraproduktiv.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

In einer Motion der Kommission zum „Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Jugendstraf- und -massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe (FMJG)“ wird der Regierungsrat aufgefordert, Massnahmen vorzuschlagen, die im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe eine **Vereinfachung** der Organisationsstruktur ermöglichen, insbesondere im Bereich der **direktionalen Zuordnung** der Aufsicht und des **Finanzierungsmodells**.²

In der Motionsbegründung wird argumentiert, dass die Landschaft der Institutionen der stationären Jugendhilfe im Kanton Bern äusserst komplex sei. Dies betreffe einerseits die Organisationsformen der Institutionen (kantonale Institutionen sowie privatrechtlich geführte Institutionen mit oder ohne kantonale Subventionierung). Andererseits befassten sich drei verschiedene Direktionen des Kantons Bern mit Aufgaben in den Bereichen Führung und Aufsicht.

Um den Forderungen der Motion nachzukommen, wurde Ecoplan vom kantonalen Jugendamt beauftragt, eine **Auslegeordnung** zu den Organisationsstrukturen und Finanzierungsmechanismen im Bereich der stationären Jugendhilfe zu erarbeiten. Zusätzlich werden die Organisations- und Finanzierungssysteme ausgewählter Kantone analysiert. Basierend auf der Auslegeordnung werden abschliessend mögliche **Vereinfachungen** der Organisationsstrukturen und Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Finanzierung im Bereich der stationären Jugendhilfe vorgeschlagen. Die Arbeiten werden vom Kantonalen Jugendamt (KJA), dem Alters- und Behindertenamt (ALBA), dem Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) sowie dem Sozialamt (SOA) begleitet.

Wichtig: Im Vormundschaftswesen stehen 2013 grosse Umwälzungen an. Einerseits erfährt der Bereich eine **Professionalisierung** der Behörden. Anstatt weit über 300 kommunalen Vormundschaftsbehörden werden künftig **11 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden** (KESB) für die vormundschaftlichen Massnahmen zuständig sein. Andererseits ändert sich auch die **Finanzierung** der Kosten von vormundschaftlichen Massnahmen. Nach wie vor werden zwar die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Massnahmen beigezogen. Neu wird aber die Finanzierung durch die öffentliche Hand neu geregelt. Anstatt durch die Sozialhilfe bzw. Kanton und Gemeinden erfolgt die Restfinanzierung neu durch die KESB, also im Budget des kantonalen Jugendamtes. Die Kosten dieser Massnahmen werden nicht mehr lastenausgleichsberechtigter sein, womit die Finanzierung vollständig durch den Kanton erfolgt. Zur besseren Verständlichkeit werden der heute gültige und der zukünftige Finanzierungsmodus beschrieben.

² Vgl. Motion mit der Geschäftsnummer 2011.1035 „Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe“.

1.2 Fragestellungen

Bei der Analyse der bestehenden Organisationsstruktur von Jugendheimen im Massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe stehen konkret folgende Fragen im Vordergrund:

- Welche und wie viele Jugendheime gibt es in den verschiedenen Direktionen? Über welche Kapazitäten (Anzahl Plätze) verfügen diese Heime? Wie viele private Jugendheime – mit und ohne kantonale finanzielle Beteiligung, wie viele direkt durch den Kanton geführte Jugendheime gibt es?
- Welche Finanzierungsmodelle gibt es heute in den verschiedenen Heimen bzw. in den Direktionen? Welche Auswirkungen haben die unterschiedlichen Finanzierungssysteme auf die Kosten und auf die Elterntarife? Inwiefern besteht hier – je nach Jugendheim – eine Rechtsungleichheit?
- Wie werden kantonale Bewilligung und Aufsichtspflicht in den einzelnen Heimen bzw. in den Direktionen umgesetzt?
- Welche Möglichkeiten zur Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe gibt es? Welche Auswirkungen haben diese auf die Institutionen und auf die Zuordnung in der kantonalen Verwaltung?
- Mit welchem Finanzierungsmodell kann eine optimale Steuerung in der stationären Jugendhilfe erreicht werden?

1.3 Abgrenzung

Im Rahmen der Studiererstellung sind Abgrenzungsfragen diskutiert worden. Es wurde überlegt, neben den sozialpädagogischen Institutionen des Kindes- und Jugendschutzes auch die heilpädagogischen Institutionen sowie ambulante Angebote in die Betrachtung miteinzubeziehen. Dafür, dass die sozialpädagogischen Institutionen im Blickpunkt der Studie stehen, gibt es zwei Gründe:

- Der Auftrag des KJA hat sich auf die Analyse der sozialpädagogischen Institutionen im Bereich des Kindes- und Jugendschutzes begrenzt.
- Die Begrenzung der Analyse auf die sozialpädagogischen Institutionen ist insofern sinnvoll, als dass die grossrätliche Kommission sinngemäss eine Vereinfachung der Organisationsstruktur und eine Vereinheitlichung der Aufsicht und der Finanzierungssysteme verlangt. Da einzig im Bereich der sozialpädagogischen stationären Institutionen in der Jugendhilfe mehrere Direktionen Jugendheime führen, ist eine Begrenzung der Analyse sinnvoll. Weder die JGK noch die POM sind im Bereich der heilpädagogischen Angebote tätig noch reklamieren sie dort die entsprechenden Kompetenzen.

Die Nicht-Berücksichtigung der heilpädagogischen Institutionen beschränkt sich auf die **Analyse der Finanzierungssysteme und Aufsichtsregelungen bei den sozialpädagogischen Institutionen** in den verschiedenen Ämtern bzw. Direktionen. Bei der durch die Motion aufgeworfenen **Frage der direktionalen Zuordnung der Aufsicht** über die Institutionen der

stationären Jugendhilfe wird die Breite der Heimaufsicht im ALBA bewusst in die Argumentation einbezogen.

Der Motionsinhalt und somit der Auftrag des KJA beziehen sich primär auf stationäre Einrichtungen im Kindes- und Jugendschutz. Eine von allen Seiten unterstützte Sicht einer umfassenden Angebotsplanung im Bereich Kindes- und Jugendschutz muss jedoch ambulante wie stationäre Massnahmen berücksichtigen. Daher wird dieser Aspekt in die Diskussion einbezogen, ebenso wie die – wiederum von allen Beteiligten betonte – Wichtigkeit von einvernehmlichen Lösungen mit den Erziehungsberechtigten. In der zu erstellenden Angebotsplanung resp. Bedarfsanalyse mit Bedarfsplanung werden die ambulanten Massnahmen zu berücksichtigen sein, ebenso wie die neue Dynamik, welche mit der Einrichtung der KESB Einzug hält.

Ein wichtiger Aspekt, welcher im Rahmen der verschiedenen Rückmeldungen genannt wurde, ist die vorgeschlagene Beteiligung der Erziehungsberechtigten an den Kosten gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungs- und Tragfähigkeit. Hierbei wurde angemerkt, dass diese Kostenbeteiligung im Hinblick auf die unentgeltlichen Angebote in der Schulung (u.a. in den subventionierten Sonderschulheimen) geklärt werden müsse. Die Grundsatzfrage, für welche Kosten Individuen bzw. Erziehungsberechtigte aufkommen müssen bzw. was letztlich in der Verantwortung der Individuen und Erziehungsberechtigten liegt, ist effektiv von Bedeutung. Im Rahmen dieser Studie steht jedoch die Frage im Vordergrund, wie die unterschiedlichen Finanzierungssysteme vereinheitlicht werden können, damit die Beteiligung der Erziehungsberechtigten von der gebotenen Leistung und nicht von der (zufällig gewählten) Institution abhängt.

2 Auslegeordnung

2.1 Übersicht

Im Bereich der stationären Jugendhilfe werden Angebote für ein relativ breites **Zielpublikum** bereitgestellt (vgl. auch Abbildung 2-1). Es handelt sich dabei um Kinder und Jugendliche mit verschiedenen Problemlagen, die von familiären Störungen über dissoziales Verhalten bis zu Delinquenz und Fremdgefährdung reichen (sozialpädagogische Einrichtungen). Im weitesten Sinn können auch die an Kinder und Jugendliche mit Sinnesbehinderung gerichteten Heime miteinbezogen werden (heilpädagogische Einrichtungen). Für diese Auslegeordnung werden diese aber nicht speziell betrachtet (vgl. Abschnitt 1.3).

In die sozialpädagogisch fokussierten Jugendheime werden Kinder und Jugendliche von folgenden **Zuweisern** eingewiesen (vgl. auch Abbildung 2-1):

- Inhaberin oder Inhaber der elterlichen Sorge direkt
- Sozialdienste, infolge von „freiwilligen“ Massnahmen (d.h. ohne behördliche Anordnung)
- Vormundschaftsbehörden, infolge von Massnahmen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen
- Jugendgerichte bzw. Jugendanwaltschaft, infolge von jugendstrafrechtlichen Massnahmen.

Institutionen der stationären Jugendhilfe finden sich im Kanton Bern heute unter der Aufsicht von drei verschiedenen Ämtern, die in drei unterschiedlichen Direktionen angesiedelt sind. Die verschiedenen Ämter stützen sich in der Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion auf je unterschiedliche **Rechtsgrundlagen**:

- Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) bzw. das Kantonale Jugendamt (KJA) übt gemäss **Pflegekinderverordnung** (PVO) die Aufsicht über die Heimpflege aus.
- Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) bzw. das Alters- und Behindertenamt (ALBA) sorgt gemäss **Sozialhilfegesetz** (SHG) und Heimverordnung (HEV) für ein ausreichendes Angebot an Kinder- und Jugendheimen sowie Sonderschulen.
- Die Polizei- und Militärdirektion (POM) bzw. das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) führt gemäss **Organisationsverordnung der POM** die beiden Jugendheime Prêles und Lory.

Bzgl. der **Anzahl Institutionen und Plätzen** ist die Situation in den einzelnen Ämtern wie folgt:

- Die JGK bzw. das KJA hat insgesamt 46 private Kinderheime und Ferienheime, 15 Grossfamilien, 2 heimähnliche Pflegekinderorganisationen sowie 9 private Schulinternate bewilligt. Im Rahmen dieser Auslegeordnung stehen die Kinderheime mit insgesamt rund **440 Plätzen** im Vordergrund. Es handelt sich bei all diesen Heimen um private Institutionen, die über eine sogenannte Polizeibewilligung verfügen. Zusätzlich führt das KJA die vom

Bundesamt für Justiz als Erziehungseinrichtung anerkannte Beobachtungsstation Bolligen als kantonale Institution.

- Der GEF bzw. dem ALBA unterstehen insgesamt 21 Wohnheime, 17 Heilpädagogische Tagesschulen (HPS), 26 Sonderschulheime und 6 sogenannte besondere Angebote.³ Sämtliche Einrichtungen verfügen über einen Leistungsvertrag mit der GEF. 3 Einrichtungen werden als kantonale Institutionen geführt. Insgesamt zwölf Institutionen sind vom Bundesamt für Justiz anerkannt.

In diesen Angeboten finden sich heute insgesamt 1083 Wohnplätze, wovon 449 Plätze in Institutionen mit ausschliesslich heilpädagogischen Institutionen und **567 Plätze** in Institutionen mit ausschliesslich sozialpädagogischen Indikationen angeboten werden. In 4 Institutionen mit insgesamt **67 Plätzen** werden Kinder und Jugendliche gemischt sowohl mit heilpädagogischen wie sozialpädagogischen Indikationen beherbergt (wobei hier auch die beiden Grossfamilien darunter fallen).⁴ Weiter befinden sich in diesen Angeboten, d.h. vor allem in den Sonderschulen und den Sonderschulheimen, 1974 Schulplätze.

Der GEF unterstehen zudem in anderen Ämtern stationäre Angebote der UPD für Kinder und Jugendliche (im Spitalamt) und stationäre Sozialtherapien (im Sozialamt).

- Die POM bzw. das FB führt zwei kantonale Institutionen mit insgesamt 88 Plätzen.⁵

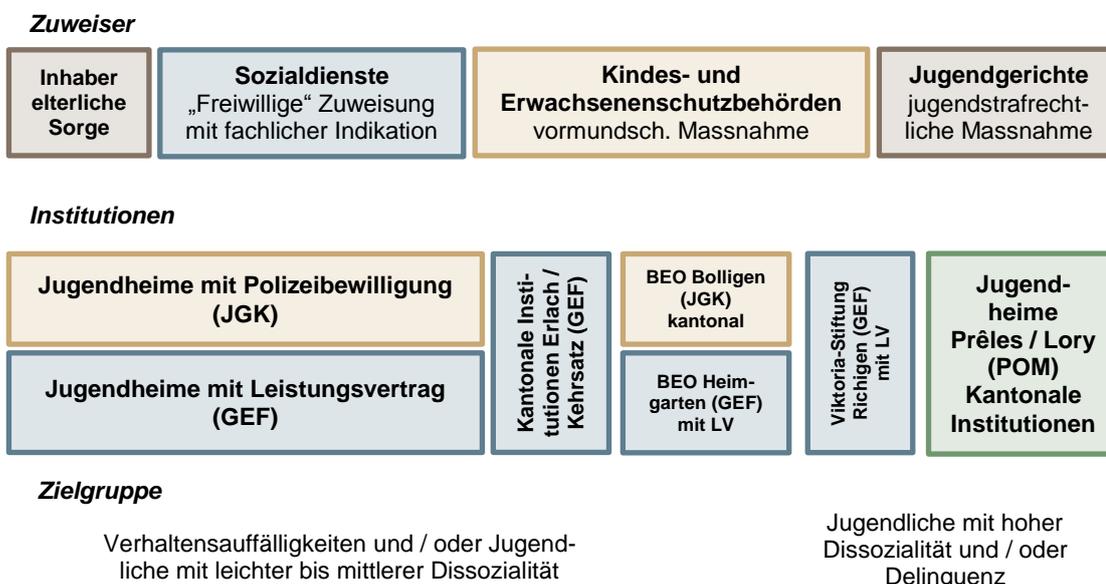
In der Abbildung 2-1 sind die den drei Ämtern unterstellten Institutionen inkl. der Zuweiser und der primären Zielgruppen schematisch dargestellt.

³ Vgl. ALBA (2011), Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche.

⁴ Gemäss Rückmeldung des ALBA lässt sich jedoch nicht eindeutig sagen, welche Kinder in welchen Institutionen sind, da die Grenzen in der Realität schwierig zu definieren sind. Die Plätze in den Sonderschulheimen (729 Wohnplätze) richten sich im Grundsatz an beide Zielgruppen, an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen (gemäss Verordnung über die Sonderschulung von invaliden Kindern und Jugendlichen, SSV) und an Kinder und Jugendliche mit sozialer Indikation (Kinder und Jugendliche mit Verhaltensauffälligkeiten, familiäre Problematiken).

⁵ Ab dem Jahr 2013 verfügt das Jugendheim Prêles neu über 70 statt 60 Plätze. Entsprechend steigt die Zahl der beiden kantonal geführten Institutionen in der POM auf 98.

Abbildung 2-1: Übersicht über Zuweiser, Institutionen und Zielgruppen im Bereich Jugendheime⁶



Quelle: Eigene Darstellung Ecoplan

Farbcode: Blau: Zuweiser / Institutionen im Bereich der GEF; Senfgelb: Zuweiser / Institutionen im Bereich der JGK; Dunkelbraun: übrige Zuweiser. Grün: Institutionen unter Aufsicht der POM.

Die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Ämtern ist nicht trennscharf:

- **Zuweiser:** Grundsätzlich werden den Institutionen aller drei Ämter Kinder- und Jugendliche von verschiedenen Zuweisern zugewiesen.⁷
- Die **Zielgruppen** der Institutionen überschneiden sich: JGK und GEF beaufsichtigen zwar in der Tendenz Jugendheime für Kinder und Jugendliche mit familiären Störungen oder mit Verhaltensauffälligkeiten bzw. leichter bis mittlerer Dissozialität. Die beiden Jugendheime der POM sind hingegen auf Jugendliche mit hoher Dissozialität und / oder delinquentem Verhalten ausgerichtet. Die Übergänge sind aber fließend. Dies zeigt sich bspw. an den oben beschriebenen Überschneidungen bei den Zuweisern. Viele Heime von JGK und GEF betreuen Kinder und Jugendliche bis zu einem gewissen Grad an Dissozialität. Zudem führen sowohl die JGK (BEO Bolligen) als auch die GEF (Viktoria-Stiftung Richigen, BEO Heimgarten, Sonnegg Belp) Einrichtungen, die auf relativ schwierige Jugendliche ausgerichtet sind.

⁶ Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden werden per Anfang 2013 eingeführt. Aktuell werden vormundschaftliche Massnahmen von den kommunalen Vormundschaftsbehörden verfügt.

⁷ In die Heime der POM sowie in einige andere Heime wie dem Jugendheim Richigen, dem Sonnegg Belp oder der BEO Bolligen werden Jugendliche nur mit vormundschaftlich oder jugendgerichtlich verfügten Massnahmen zugewiesen.

- Die **Anerkennung des Bundesamtes für Justiz** ist ebenfalls kein trennscharfes Kriterium. Das BJ anerkennt sowohl Institutionen in der GEF, in der JGK sowie die beiden Heime in der POM.

In der Auslegeordnung werden **heilpädagogische Institutionen – auftragsgemäss – nicht weiter berücksichtigt** (vgl. dazu Abschnitt 1.3). Diese Heime lassen sich in vielen Fällen zwar relativ deutlich von den sozialpädagogischen Institutionen der stationären Jugendhilfe abgrenzen.⁸ Es sind aber folgende Überlegungen festzuhalten: Bei einer Vereinheitlichung von Organisation und Finanzierung im Bereich der sozialpädagogischen Institutionen der stationären Jugendhilfe ist auf Auswirkungen auf die weiteren Versorgungssysteme im Kinder- und Jugendbereich zu achten. Es ist denkbar, dass durch eine Vereinheitlichung die ursprüngliche Indikation weiter an Gewicht gewinnt. Wenn sich die Zuweisung aufgrund eines (heilpädagogischen) Sonderschulbedarfs oder aufgrund einer vormundschaftlichen (sozialpädagogischen) Massnahme allzu stark auf die Art und Finanzierung der Betreuung auswirkt, könnten negative Begleiterscheinungen auftreten. Die Trennlinien zwischen den verschiedenen Angeboten könnten sich verhärten. Das wäre gerade für Kinder und Jugendliche nachteilig, die nicht eindeutig heilpädagogische oder sozialpädagogische Betreuung benötigen.

In den folgenden Abschnitten wird näher auf die Organisationsstrukturen und Finanzierungsmechanismen eingegangen. Für jedes der betroffenen Ämter wird aufgezeigt, welche Jugendheime heute unter ihre Aufsicht fallen und wie diese finanziert werden. Dabei wird jeweils beschrieben, wie sich die Institutionen in den verschiedenen Ämtern charakterisieren lassen. Bei der Finanzierung wird aufgezeigt, welche Akteure an der Finanzierung beteiligt sind.

2.2 JGK: Kantonales Jugendamt KJA

2.2.1 Übersicht

Die Kantonale Jugendamt (KJA) übt folgende Funktionen aus:⁹

- Das KJA ist eine beratende und unterstützende Behörde in Fragen zu Kinderschutz, Unterhalt und elterliche Sorge sowie im Bereich des Erwachsenenschutzes. Es unterstützt So-

⁸ Bzgl. der Abgrenzung zwischen sozialpädagogischen und heilpädagogischen Institutionen gilt es Folgendes zu beachten:

- Häufig ist nicht die Behinderung an sich ausschlaggebend dafür, dass ein Kind oder Jugendlicher einer heilpädagogischen Institution zugewiesen wird. Die Integration in die Regelschule wäre eigentlich möglich, wird aber vom lokalen Umfeld nicht optimal getragen, wodurch sich erst Verhaltensauffälligkeiten zeigen und die Lösung in einer Zuweisung zu einer heilpädagogischen Institution gesucht wird.
- Die Einschätzung, ob ein Kind bzw. Jugendlicher einen Bedarf an heilpädagogischen oder sozialpädagogischen Massnahmen aufweist, hängt auch davon ab, ob Verhaltensauffälligkeiten als Behinderung eingestuft werden. Bspw. wurden verschiedene Formen des Autismus erst im Verlaufe der Zeit als Behinderung anerkannt.

⁹ <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/direktion/organisation/kja.html> (5.4.2012)

zialdienste, Vormundschaftsbehörden und weitere Fachstellen und Institutionen auf dem Gebiet des Familienrechts

- Das KJA ist die kantonale Fachstelle sowie Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde im Pflegekinder- und Adoptionswesen
- Das KJA ist Anlauf- und Koordinationsstelle für Anliegen der Jugendförderung
- Das KJA führt das Sekretariat der kantonalen Kommission zum Schutz und zur Förderung von Kindern und Jugendlichen
- Das KJA führt die kantonale Beobachtungsstation BEO Bolligen.

Mit der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes (KESG) 2013 erfolgt eine weitgehende **Kantonalisierung im Vormundschaftswesen**. Die bisherigen kommunalen Vormundschaftsbehörden werden durch 11 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) ersetzt. Damit einhergehend weitet sich das Aufgabengebiet des KJA aus. Einerseits wird das KJA die Aufsicht über die regionalen KESB übernehmen. Andererseits wird die Finanzierung im Kindes- und Erwachsenenschutz kantonalisiert. Dadurch erfährt das KJA eine bedeutende Ausweitung des Budgets.

Das KJA übt die Aufsicht über die Heimpflege gemäss **Pflegekinderverordnung (PVO)** aus. Darunter fallen Institutionen gemäss Art. 8 PVO (vgl. nachfolgenden Kasten). Im Rahmen dieser Untersuchung interessieren die Institutionen der stationären Jugendhilfe. Das betrifft vor allem „private Kinderheime und private Ferienheime für Kinder, welche zur Aufnahme von mehr als drei Kindern bestimmt sind“ nach Art. 8, lit. c. Gemäss Bewilligungsverzeichnis des KJA sind dies **46 private Jugendheime mit 443 Plätzen**. Zusätzlich führt das KJA die Beobachtungsstation BEO Bolligen.¹⁰ Die BEO Bolligen ist ein Abklärungszentrum und bietet ambulante Leistungen sowie eine Wohngruppe im stationären Bereich an. Die BEO Bolligen ist vom Bundesamt für Justiz als Erziehungseinrichtung anerkannt.

¹⁰ Im ALBA ist eine weitere, privat geführte Beobachtungsstation anerkannt. Es handelt sich um die Heimgarten BEO in Bern.

Pflegekinderverordnung PVO

IV. Heimpflege

Art. 8: Begriff und Geltungsbereich

Unter den Begriff Heimpflege nach Artikel 13 Absatz 1 der eidgenössischen Verordnung [SR 211.222.338] fallen u. a.: (*in Klammer: Anzahl durch KJA bewilligte Institutionen / Plätze*)

- a) Pflegefamilien mit mehr als drei Pflegekindern, unabhängig davon, ob einzelne Kinder auch nur tagsüber gehütet werden; (**15 / 60**)
- b) Tagespflegefamilien mit mehr als fünf Tagespflegekindern; (**3 / 45**)
- c) private Kinderheime und private Ferienheime für Kinder, welche zur Aufnahme von mehr als drei Kindern bestimmt sind; (**46 / 443**)
- d) private Schulinternate für Kinder und Jugendliche, welche zur Aufnahme von mehr als drei Kindern und/oder Jugendlichen bestimmt sind; (**9**)
- e) Wohngemeinschaften für mehr als drei Kinder und/oder Jugendliche; (*unter c) subsummiert*)
- f) private Kinderhorte und Tagesheime für mehr als drei normalbegabte Kinder unter zwölf Jahren;
- g) private Kinderkrippen für mehr als drei Kinder unter zwölf Jahren;
- h) heimähnliche Organisationen, die Pflegekinder aufnehmen und dezentral unter ihrer Verantwortung und auf ihre Rechnung in mindestens zehn Familien betreuen lassen. (**2**)

2.2.2 Zuweisung

In die privaten Jugendheime des KJA werden Kinder und Jugendliche aufgrund von zivilrechtlichen durch Vormundschaftsbehörden angeordnete Massnahmen eingewiesen oder infolge sogenannter freiwilliger Massnahmen (mit fachlicher Indikation) durch die Sozialdienste. Jugendstrafrechtlich verfügte Massnahmen werden derzeit in keinem dem KJA unterstellten, privaten Jugendheime vollzogen.

Der kantonal geführten BEO Bolligen werden ungefähr 2/3 der Jugendlichen zivilrechtlich zugewiesen, rund 1/3 der Jugendlichen aufgrund von jugendstrafrechtlich verfügte Massnahmen.

2.2.3 Aufsicht und Bewilligung

Das KJA bewilligt als Aufsichtsbehörde den Betrieb der privaten Heime. Diese Bewilligung hat den Charakter einer **Polizeibewilligung**, d.h. sofern die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind, muss diese auch erfolgen. Die entsprechenden Grundlagen finden sich auf Bundesebene in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) und auf kantona-

ler Ebene in der PVO. Für die Institutionen steht eine Wegleitung für ein Gesuch um eine Heimbewilligung zur Verfügung.¹¹ Für die begleitende Aufsicht werden u.a. Kontroll- und Aufsichtsbesuche sowie ein Jahresrapport in Selbstdeklaration angewendet.¹²

Hinsichtlich der Festsetzung der Tarife sind die privaten Jugendheime relativ frei. Sie müssen ihre Kostenstruktur detailliert aufzeigen und ihre Tarife darauf basieren. Das KJA überprüft aber im Rahmen der Aufsicht nicht die Tarife an sich, sondern die wirtschaftliche Situation der Jugendheime, um die Sicherheit der Platzierungen sicherzustellen. Die „Hinweise zur Berechnung der Tarife“¹³ mit Richtsätzen zwischen 175 bis 240 CHF pro Tag sind nicht bindend. Es existieren keine rechtlichen Grundlagen, um die Tarife der Jugendheime hoheitlich festzusetzen.

Die BEO Bolligen ist als kantonale Institution in die üblichen staatlichen Aufsichts- und Führungsstrukturen eingebunden.

2.2.4 Finanzierung

Die BEO Bolligen und die privaten Jugendheime werden unterschiedlich finanziert.

a) Finanzierung der privaten Institutionen

Aktuelle Finanzierung

- Zwischen der Institution sowie der einweisenden Behörde und den Erziehungsberechtigten wird ein Pflegevertrag geschlossen.
- Im Pflegevertrag wird u.a. der Tarif für die Massnahmen vereinbart, der unabhängig von der einweisenden Behörde gleich hoch ausfällt. Der Tarif basiert zwar auf den Investitions-, Betriebs- und Nebenkosten, wird aber durch die Institution selbst festgelegt.
- Die einweisende Behörde leistet eine Kostengutsprache für die voraussichtlich anfallenden Kosten der Massnahme.
- Die Kostenteilung zwischen einweisender Behörde und den Erziehungsberechtigten wird durch die einweisende Behörde geregelt. Je nach einweisender Behörde werden die Restkosten nach dem Beitrag der Erziehungsberechtigten anders finanziert:
 - Bei einer „freiwilligen“ (Sozialdienst) oder einer vormundschaftsrechtlichen Zuweisung werden die Restkosten von der individuellen Sozialhilfe getragen und damit über den Lastenverteiler Soziales je zur Hälfte von Kanton und Gemeinden.
 - Bei einer jugendstrafrechtlichen Zuweisung trägt das Jugendgericht als einweisende Behörde die Restkosten.

¹¹ Kantonales Jugendamt (2009), Wegleitung für ein Gesuch um eine Heimbewilligung.

¹² Für eine detaillierte Darstellung und Analyse der Aufsicht des KJA über die privaten Heime vgl. Müller, Engler, Zoryan (2011), Aufsicht über Heime im Kanton Bern.

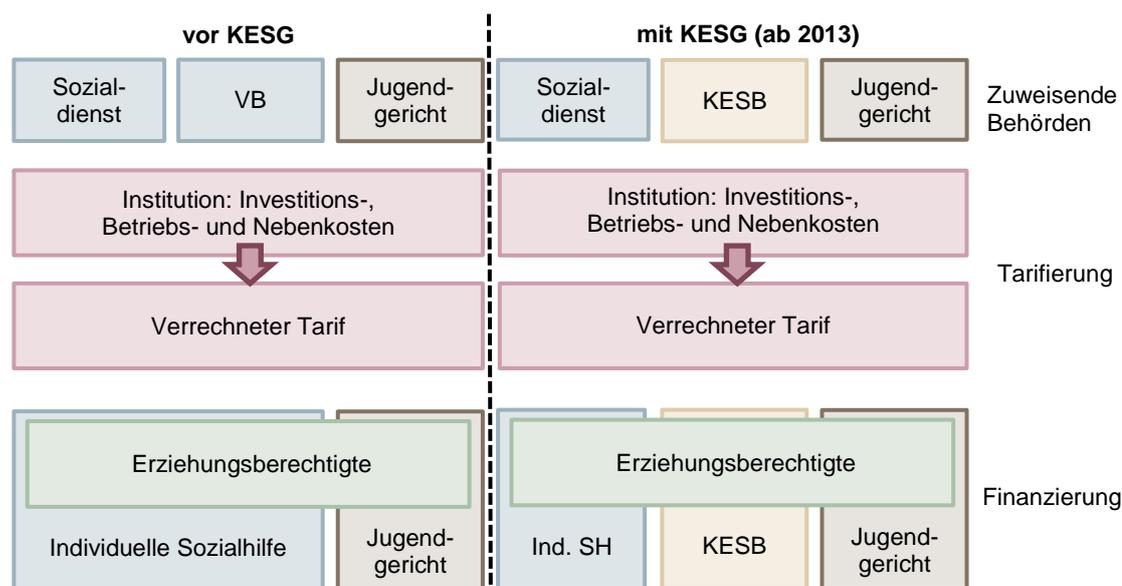
¹³ Kantonales Jugendamt (2010), Hinweise zur Berechnung des Pflegegeldes für Kinder in Heimpflege (Kleininstitutionen).

Finanzierung ab 2013 (nach KESG)

Die Finanzierung wird durch die Einführung des KESG bei den privaten Jugendheimen im KJA in einem Punkt verändert: Falls eine Zuweisung aufgrund einer durch die KESB verfügbaren vormundschaftlichen Massnahme erfolgt, werden die Restkosten durch die KESB und damit durch den Kanton getragen. Die individuelle Sozialhilfe bzw. die Gemeinden über den Lastenverteiler Sozialhilfe finanzieren also nur noch bei freiwilligen Massnahmen mit.

In der folgenden Abbildung wird die Finanzierung der 46 privaten Jugendheime schematisch dargestellt, und zwar in der aktuellen Situation (vor KESG) sowie ab 2013 (nach KESG). Die Abbildung ist von oben nach unten zu lesen (gilt auch für die übrigen Abbildungen in diesem Kapitel): In der obersten Zeile sind die zuweisenden Behörden aufgeführt. Die verschiedenen (roten) Elemente in der Mitte zeigen, wie sich die Leistungsabgeltung zusammensetzt. Der Tarif basiert dabei auf den Investitions-, Betriebs- und Nebenkosten einer Institution. Je nach zuweisender Behörde, wird die Finanzierung sichergestellt (farbliche Kennzeichnung). Die Erziehungsberechtigten beteiligen sich in jedem Fall an der Finanzierung.

Abbildung 2-2: Schema der Finanzierung der privaten Jugendheime in der JGK



Eigene Darstellung Ecoplan.

Legende: VB = Vormundschaftsbehörde; KESB = Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; Ind. SH = Individuelle Sozialhilfe.

Bemerkung: Die Eltern als direkte Zuweiser sind in der obigen Abbildung sowie in den weiteren Abbildungen im Kapitel 2 nicht berücksichtigt.

b) Finanzierung der BEO Bolligen

Aktuelle Finanzierung

- Die einweisende Behörde leistet eine Kostengutsprache für die voraussichtlich anfallenden Elterntarife.
- Die Erziehungsberechtigten werden mit einem fixen Tarif (max. 70 CHF für im Kanton Bern wohnhafte Jugendliche) an der Finanzierung beteiligt.
- Sofern die Erziehungsberechtigten die Kostenbeteiligung von max. 70 CHF pro Tag nicht vollständig selbst tragen, trägt je nach zuweisender Behörde die **individuelle Sozialhilfe** oder das Jugendgericht den Restbetrag.
- Unabhängig vom Zuweiser werden die Investitions-, Betriebs- und Nebenkosten der BEO Bolligen primär durch das KJA getragen.
- Als vom Bundesamt für Justiz anerkannte Erziehungseinrichtung erhält das KJA als Träger der BEO Bolligen Abgeltungen des Bundes.
- Die Beiträge des KJA (nach Abzug der Elterntarife und der Bundesbeiträge) werden als **institutionelle Sozialhilfe im Lastenverteiler Soziales** berücksichtigt.

Finanzierung ab 2013 (nach KESG)

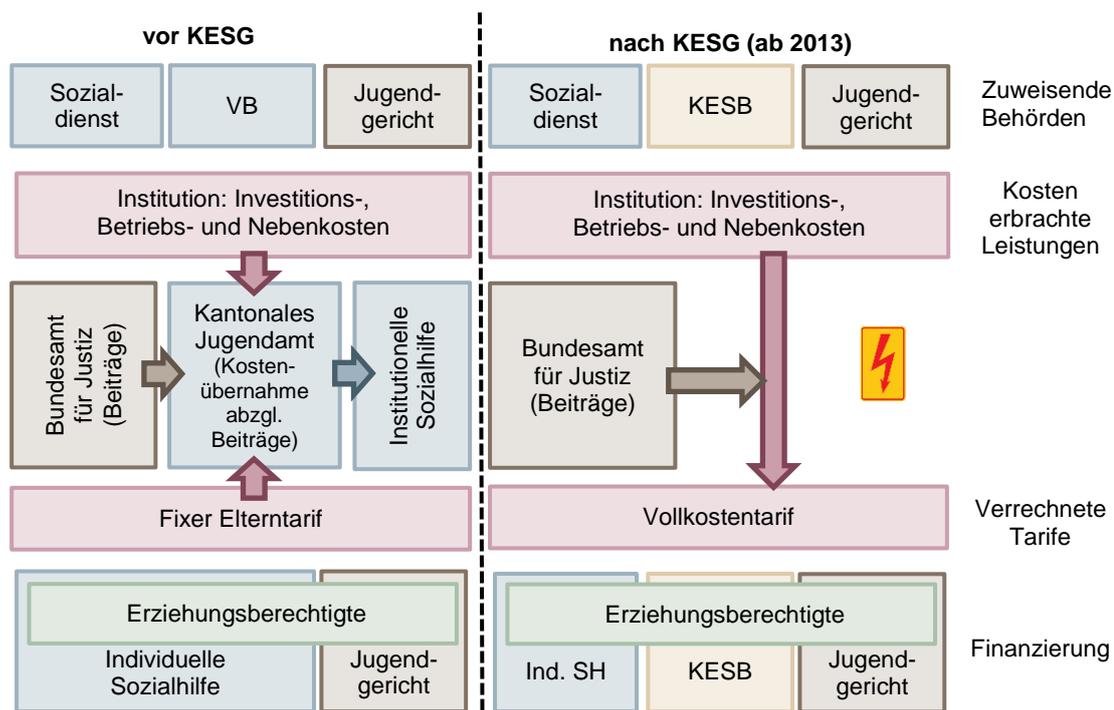
Es ist noch nicht abschliessend geregelt, wie die Finanzierung der BEO Bolligen mit der Einführung des KESG ab 2013 erfolgen wird. Falls die BEO Bolligen künftig weiter nach den bestehenden Regeln finanziert wird, gerät sie in Widerspruch mit dem KESG, da dort eine vollständig kantonale Finanzierung vorgesehen ist.¹⁴ Es ist deshalb denkbar, dass die **Finanzierung analog zu den privaten Jugendheimen des KJA erfolgen** wird. Somit würde den einweisenden Behörden ein Vollkostentarif abzgl. der Beiträge des Bundesamtes für Justiz verrechnet. Nicht mehr einbezogen würde die institutionelle Sozialhilfe, welche eine Art Objektfinanzierung darstellt. Ausschliesslich im Falle einer „freiwilligen“ Massnahme würden die Gemeinden über den Lastenausgleich Soziales an der Finanzierung **subsidiär, d.h. wenn die Eltern die festzulegende Elternbeteiligung nicht tragen könnten, über die individuelle Sozialhilfe** beteiligt.¹⁵

Die Finanzierung bei einer Zuweisung zur BEO Bolligen (bei einem im Kanton Bern wohnhaften Jugendlichen) ist in der folgenden Abbildung dargestellt. Das Blitz-Symbol zeigt, wo der mögliche Widerspruch ab 2013 auftreten würde.

¹⁴ Für eine ausführlichere Diskussion dieser Problematik siehe Abschnitt 2.3.4.

¹⁵ Für Ausserkantonale gelten in der BEO Bolligen andere Tarife. Dort richten sich diese an den Vollkosten und werden gemäss IVSE Methode D (Defizitgarantie) verrechnet. Nebst den Akonto-Rechnungen im Jahresverlauf fällt eine Schlussabrechnung für den Ausgleich des Defizits an.

Abbildung 2-3: Schema der Finanzierung der durch das KJA geführten BEO Bolligen



Eigene Darstellung Ecoplan.

Legende: VB = Vormundschaftsbehörde; KESB = Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; Ind. SH = Individuelle Sozialhilfe.

2.3 GEF: Alters- und Behindertenamt ALBA

2.3.1 Übersicht

Das Alters- und Behindertenamt (ALBA) ist dafür zuständig, „dass alle Menschen im Kanton Bern mit einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung oder einer chronischen Krankheit die nötige Pflege, Betreuung und Unterstützung sowie Förderung und Bildung erhalten.“¹⁶ Im Sozialhilfegesetz (Art. 68; vgl. weiter unten) wird das ALBA mit dieser Aufgabe betraut und soll für die entsprechenden Angebote sorgen. Die GEF ist gemäss Sozialhilfegesetz (Art. 59) zuständig für Bedarfserhebung und Planung der institutionellen Leistungsangebote. Für diese Auslegeordnung sind ausschliesslich Kinder- und Jugendheime

¹⁶ <http://www.gef.be.ch/gef/de/index/direktion/organisation/alba.html> (5.4.2012).

nach Art. 68, Abs. 2, lit. b im sozialpädagogischen Bereich oder in gemischten Institutionen relevant.¹⁷ Diese sind in der Abteilung Kinder / Jugendliche organisiert.

Gemäss dem **Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche** des ALBA stehen folgende Institutionen unter dessen Aufsicht:¹⁸

- 21 Wohnheime
- 6 besondere Angebote
- 26 Sonderschulheime
- 17 Heilpädagogische Sonderschulen (HPS)

Zusätzlich sind drei Institutionen als kantonale Heime geführt:

- Schulheim Schloss Erlach
- Zentrum für Hören und Sprache Münchenbuchsee
- Zentrum für Sozial- und Heilpädagogik Landort Köniz – Schlössli Kehrsatz

Der GEF unterstehen zudem in anderen Ämtern stationäre Angebote der UPD (Psychiatrische Kinder- und Jugendklinik Neuhaus und zugewandte Abteilungen; im Spitalamt) und stationäre Sozialtherapien (Suchtinstitutionen für Jugendliche; im Sozialamt).

Im Rahmen dieser Auslegeordnung interessieren all jene Institutionen, die sich an normalbegabte Kinder richten und aufgrund einer sozialpädagogischen Indikation im Jugendheim betreut werden. Dazu gehören auch zwölf Institutionen, die vom Bundesamt für Justiz als Erziehungseinrichtungen anerkannt sind. Im Heimverzeichnis des ALBA sind neun der anerkannten Heime als Wohnheim aufgeführt und drei als Sonderschulheim.¹⁹

¹⁷ Im ALBA sind insgesamt 567 Plätze in Wohn- oder Sonderschulheimen mit ausschliesslich sozialpädagogischer Indikation vorhanden. Zusätzlich gibt 4 Institutionen (2 Grossfamilien und 2 Sonderschulheimen) mit gemischter sozialpädagogischer und heilpädagogischer Indikation mit insgesamt 67 Plätzen.

¹⁸ ALBA (2011), Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche.

¹⁹ Aufgrund des Heimverzeichnisses lässt sich nicht bestimmen, welche Heime heil- und welche sozialpädagogisch ausgerichtet sind. Wir gehen aber davon aus, dass die HPS nicht zum Fokus dieser Auslegeordnung gehören. Bei den übrigen Kategorien dürften weitere Heime enthalten sein, die als sozialpädagogisch ausgerichtetes Jugendheim einzuschätzen sind.

Sozialhilfegesetz SHG

Art. 68: Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf bei Kindern und Jugendlichen

- 1) Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion stellt die erforderlichen Angebote für Kinder und Jugendliche mit einem behinderungsbedingtem oder sonstigem besonderen Pflege-, Betreuungs- oder Bildungsbedarf bereit.
- 2) Zu den Angeboten gehören insbesondere die Leistungen von
 - a) Beratungs- und Informationsstellen,
 - b) Kinder- und Jugendheimen,
 - c) Organisationen der Hilfe und Pflege zu Hause (Spitex-Organisationen),
 - d) Sonderschulen,
 - e) Assistenzdiensten,
 - f) Transportdiensten.
- 3) Die Bereitstellung der Angebote erfolgt unter Berücksichtigung der Angebote der Volksschule.

Verordnung über die Betreuung und Pflege von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung; HEV)

Art. 1: Geltungsbereich

Diese Verordnung findet Anwendung auf Heime sowie auf private Haushalte, welche betreuungs- und pflegebedürftige Personen aufnehmen.

Art. 2: Begriffe

1. Heim

- 1) Als Heim gilt jede privat- oder öffentlichrechtliche stationäre Einrichtung oder Abteilung einer solchen, in der den aufgenommenen Personen Unterkunft, Verpflegung, Betreuung und Pflege gewährt wird.
- 2) Die Bestimmungen über Heime sind, unabhängig von der Zahl der aufgenommenen Personen, auch anwendbar auf Wohngemeinschaften von betreuungs- und pflegebedürftigen Personen, sofern die Wohnung durch eine Trägerschaft zur Verfügung gestellt wird, welche die Verantwortung für den Betrieb der Wohngemeinschaft übernimmt.

Art. 3: Privater Haushalt

- 1) Als privater Haushalt gilt der Haushalt einer Familie, familienähnlichen Wohngemeinschaft oder einer Einzelperson.
- 2) Private Haushalte, die mehr als drei Personen zur Betreuung und Pflege aufnehmen, unterstehen den Bestimmungen über Heime.

2.3.2 Zuweisung

Die Institutionen unter Aufsicht der GEF können anhand der Zielgruppe klassiert werden:

- Einerseits gibt es Institutionen, die sich an sich an Kinder und Jugendliche richten, die aufgrund einer körperlichen, geistigen oder Mehrfachbehinderung nicht am Unterricht der Regelschule teilnehmen können. Dazu gehören die heilpädagogischen Sonderschulen (Tagesschulen), zu einem grossen Teil auch die Sonderschulheime (mit Internat). Diese werden hier in der Analyse nicht weiter berücksichtigt.
- Andererseits gibt es Institutionen, die auf normal begabte Kinder und Jugendliche fokussiert sind. Dort werden Kinder und Jugendliche betreut, die wegen schwierigen Familienverhältnissen oder dissozialem Verhalten in ein Jugendheim eingewiesen werden. Diese Kinder und Jugendlichen werden nach Möglichkeit weiterhin in der Regelschule unterrichtet, was allerdings Absprachen mit den lokalen Schulen benötigt.
- Ebenfalls an normal Begabte richtet sich das Jugendheim der Viktoria-Stiftung. Es grenzt sich allerdings dadurch von den übrigen sozialpädagogischen Jugendheimen ab, dass dort verschärfte Massnahmen an Jugendlichen mit delinquentem Verhalten vollzogen werden können. Diese Institution ist vom Bundesamt für Justiz anerkannt und dem bernischen Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Vollzug von Jugendstrafen und -massnahmen und in der stationären Jugendhilfe (FMJG) unterstellt.

In die sozialpädagogisch ausgerichteten privaten Jugendheime des ALBA werden – gleich wie im KJA – Kinder und Jugendliche aufgrund von zivilrechtlichen, durch Vormundschaftsbehörden angeordneten Massnahmen eingewiesen oder infolge sogenannter freiwilliger Massnahmen (mit fachlicher Indikation) durch die Sozialdienste. Im Jugendheim der Viktoria-Stiftung werden häufig Jugendliche aufgrund eines jugendgerichtlichen Urteils aufgenommen. In den übrigen Heimen erfolgen nur vereinzelt Zuweisungen für den Vollzug von jugendgerichtlichen Massnahmen.

2.3.3 Aufsicht und Bewilligung

Die Aufsicht über die Heime im Bereich der GEF bzw. des ALBA wird in der **Heimverordnung (HEV)** geregelt. Dort werden spezifische Bewilligungsvoraussetzungen für die Heime genannt. Wenn es sich um ein Heim für Kinder und Jugendliche handelt, ist das Kantonale Jugendamt im Rahmen eines Mitberichts zu konsultieren (Art. 14 HEV). Zentrale Elemente der Aufsicht umfassen Kontroll- und Aufsichtsbesuche sowie eine jährliche Selbstdeklaration zur Überprüfung der Strukturqualität.²⁰ Die der GEF unterstellten Institutionen verfügen über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton und werden für die erbrachten Leistungen abgesehen. Drei Einrichtungen sind als kantonale Institutionen geführt. Seit den 1990er Jahren

²⁰ Für eine detaillierte Darstellung und Analyse der Heimaufsicht des ALBA vgl. Müller, Engler, Zoryan (2011), Aufsicht über Heime im Kanton Bern.

wurden in der GEF keine neuen Institutionen im Bereich der stationären Jugendhilfe bewilligt.²¹

2.3.4 Finanzierung

Die Finanzierung der Institutionen im Bereich der GEF wird grundsätzlich im Rahmen der Leistungsvereinbarung durch Beiträge des Kantons sichergestellt.

Aktuelle Finanzierung²²

- Unabhängig vom Zuweiser sowie unabhängig von den effektiven Kosten der getroffenen Massnahmen werden die Erziehungsberechtigten mit einem fixen Elterntarif von 30 CHF an der Finanzierung beteiligt. Zudem werden ihnen die individuellen Nebenkosten verrechnet. Sofern diese für den Tarif oder die Nebenkosten nicht aufkommen können, trägt bei einer „freiwilligen“ oder einer vormundschaftlichen Massnahme die **individuelle Sozialhilfe** die Kosten. Bei einer jugendstrafrechtlichen Massnahme ist dies das Jugendgericht.
- Sofern das Jugendheim vom Bundesamt für Justiz als Erziehungseinrichtung anerkannt ist, erhält dieses Betriebsbeiträge vom BJ.
- Die Einrichtungen verfügen über eine Defizitgarantie: Die nach den Beiträgen der Erziehungsberechtigten sowie des Bundesamtes für Justiz verbleibenden Restkosten der Institution werden bei freiwilligen und bei vormundschaftlichen Platzierungen durch den Kanton finanziert.
- Die Kantonsbeiträge werden dem Lastenverteiler Soziales als **institutionelle Sozialhilfe** angerechnet.
- Bei den durch Jugendgerichte und interkantonal im Rahmen der IVSE platzierten Jugendlichen werden die Restkosten vollständig weiterverrechnet. In diesen Fällen übernimmt der Kanton also keine im Lastenverteiler Soziales anrechenbaren Kosten.

Finanzierung ab 2013 (nach KESG):

Mit der Einführung des KESG 2013 werden im Falle einer vormundschaftlichen Massnahme die nicht durch die Erziehungsberechtigten getragenen Elterntarife und individuellen Nebenkosten anstatt durch die individuelle Sozialhilfe neu subsidiär durch die KESB getragen. Dadurch fallen diese Kosten nicht mehr im Lastenverteiler Soziales an. Im Übrigen bleibt der Finanzierungsmodus vorderhand gleich.

²¹ Seit 2011 werden jedoch Betriebsbewilligungen für Eltern-Kind-Institutionen ausgestellt.

²² Bei den Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton erfolgt durch diesen Kanton eine sogenannte Kostenübernahmegarantie (KÜG) über den gesamten nach IVSE verrechenbaren Aufwand. Bei ausserkantonalen Platzierungen verbleiben dem Kanton keine Kosten. Die Kostenteilung zwischen den finanzierenden Akteuren ist Sache des jeweiligen platzierenden Kantons.

Dadurch entstehen aber **Unklarheiten zwischen den Finanzierungsbestimmungen des KESG und des SHG.**²³

- Gemäss KESG sind die gesamten Kosten der vormundschaftlichen Massnahmen – sofern diese nicht durch die nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit berechneten Beiträge der Erziehungsberechtigten beglichen werden – durch den Kanton zu finanzieren.
- Gemäss SHG sind jedoch die Beiträge des Kantons an die Kosten des institutionellen Leistungsangebots als institutionelle Sozialhilfe anrechenbar.

Gemäss den Angaben der Gesprächspartner ist zurzeit (noch) nicht abschliessend geklärt, welche der beiden Bestimmungen Vorrang hat bzw. ob überhaupt ein Widerspruch vorliegt. Diese Frage muss möglichst rasch geklärt werden, um Rechtssicherheit für die Finanzierung ab 2013 zu schaffen.

Zwei mögliche Lösungsansätze stehen zur Diskussion (vgl. auch Diskussion in Abschnitt 3.2):

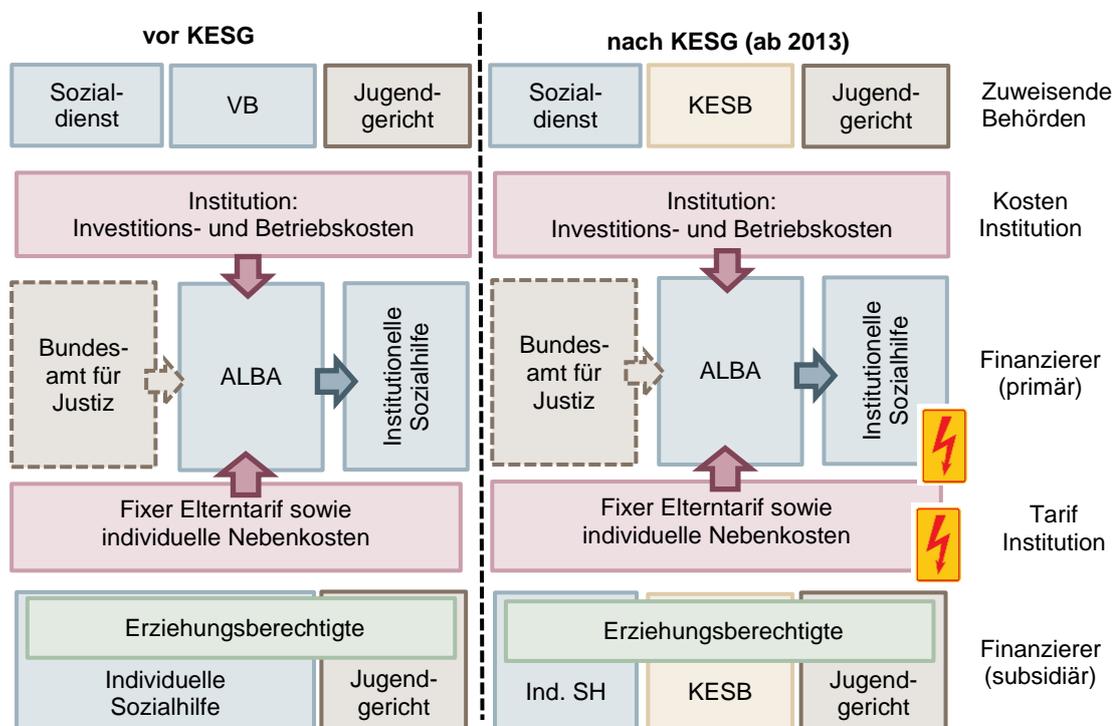
- Wie bei Platzierungen von ausserkantonalen Kindern und Jugendlichen wird bei einer vormundschaftlichen Platzierung ein Vollkostentarif verrechnet, der durch die Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bzw. subsidiär durch die KESB zu tragen ist. Dadurch kann der heutige Sozialtarif im Falle von „freiwilligen“ bzw. durch die Sozialdienste erfolgenden Zuweisungen und die damit einhergehende teilweise Subventionierung der Institutionen bestehen bleiben. Für die KESB (und die Jugendgerichte) müsste dann ein zweites Finanzierungssystem angewendet werden. **Das ist mit einer finanziellen Ungleichbehandlung der Erziehungsberechtigten verbunden. Diese Lösung würde somit dazu führen, dass eines der Hauptanliegen – die Rechtsgleichheit bei Elterntarifen – nicht erfüllt wird.**
- Die Institutionen verrechnen Vollkostentarife. Der fixe Elterntarif wird **durch eine finanzielle Beteiligung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit** abgelöst (Tarifsystem). Die Restkosten werden durch die zuweisende Behörde (bzw. bei einer „freiwilligen“ Einweisung durch die individuelle Sozialhilfe) getragen. Sofern auch die Defizitgarantie abgeschafft wird, verbleiben keine Kosten in der institutionellen Sozialhilfe. **Diese Lösung führt somit dazu, dass die Rechtsgleichheit bei Elterntarifen gegeben ist.**

Die folgende Abbildung gibt eine schematische Übersicht über Zuweiser, Kosten und Finanzierung der privaten Jugendheime in der GEF, wie sie oben beschrieben wurde. Dabei wird zwischen der aktuellen und der Finanzierung nach Einführung des KESG ab 2013 unterschieden. Die Farbcodes bei den zuweisenden Behörden und den Finanzierern zeigt auf, wer in Abhängigkeit von der zuweisenden Behörde für die Finanzierung aufkommen muss. Die

²³ Inwiefern dieser Aspekt tatsächlich einen Widerspruch darstellt oder in Analogie zu den Jugendgerichten angewendet werden kann, muss von juristischer Seite geklärt werden. Dieselbe Situation tritt auch bei der BEO Bolligen auf, sofern dort der aktuelle Finanzierungsmodus beibehalten wird. Den betroffenen Amtsstellen ist dieser Punkt bekannt.

Blitz-Symbole sollen darstellen, wo die Unklarheiten in den Finanzierungsbestimmungen zwischen KESG und SHG auftreten.

Abbildung 2-4: Schema der Finanzierung der Jugendheime in der GEF



Eigene Darstellung Ecoplan.

Legende: VB = Vormundschaftsbehörde; KESB = Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; ALBA = Alters- und Behindertenamt; Ind. SH = Individuelle Sozialhilfe.

2.4 POM: Freiheitsentzug und Betreuung FB

2.4.1 Übersicht

Das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) der Polizei- und Militärdirektion (POM) führt zwei kantonale Institutionen im Bereich der stationären Jugendhilfe.

Jugendliche, die in einem dieser beiden Jugendheime betreut werden, waren in den allermeisten Fällen zuvor in anderen Institutionen platziert. Wenn die Jugendlichen ein besonders schwieriges Verhalten zeigen (z.B. häufiges Verschwinden, Gewalttätigkeit), sind u.U. enge Strukturen von Nöten. An halboffenen oder gar halbgeschlossenen Vollzug von Massnahmen werden – besonders im Jugendbereich – hohe Anforderungen gestellt, die durch normale Jugendheime nicht erfüllt werden können. In solchen Fällen kommen die **Jugendheime Prêles und Lory** als Institutionen in Frage.

Auch wenn in diesen beiden Heimen die schwierigsten Jugendlichen betreut werden, ist damit nicht zwingend strafrechtlich relevantes Verhalten verbunden. Eine Platzierung in einem dieser beiden Heime erfolgt in erster Linie aufgrund des hohen Grades der Dissozialität der betreffenden Jugendlichen. Die Angliederung dieser beiden Jugendheime im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung ist vornehmlich auf den im Vergleich zu anderen Institutionen der stationären Jugendhilfe stärker freiheitsbeschränkenden Massnahmen (geschlossene Unterbringung) und den damit einhergehenden Anforderungen zu begründen.

Die beiden Jugendheime sind **kantonale Institutionen**. Das Jugendheim Prêles verfügt heute über 60 Plätze²⁴ für männliche Jugendliche im Alter von 15 bis 22 Jahren. Das Jugendheim Lory verfügt über 28 Plätze für weibliche Jugendliche im Alter von 14 bis 22 Jahren.

2.4.2 Zuweisung

Die beiden Jugendheime Lory und Prêles vollziehen Massnahmen an Jugendlichen gestützt auf Urteile der zuständigen Jugendgerichte oder aufgrund von Verfügungen der Vormundschafts- und Sozialbehörden.²⁵

- Einweisungen in das Jugendheim Prêles erfolgen in den meisten Fällen für den Vollzug von jugendgerichtlich angeordneten Massnahmen. Nur selten werden in Prêles Jugendliche durch die Vormundschaftsbehörden platziert.
- Im Jugendheim Lory werden in rund 80% der Fälle die Jugendlichen durch Vormundschaftsbehörden platziert. In beiden Jugendheimen kommt ein grosser Teil der Jugendlichen aus anderen Kantonen.

2.4.3 Aufsicht und Bewilligung

Die Jugendheime Lory und Prêles sind als kantonale Institutionen in die üblichen staatlichen Aufsichts- und Führungsstrukturen eingebunden. Sie sind vom Bundesamt für Justiz als Erziehungseinrichtung anerkannt. Beschwerden werden als verwaltungsrechtliche Aufsichtsbeschwerden zunächst durch die POM und dann durch das Verwaltungsgericht behandelt.²⁶

²⁴ Zukünftig wird das Jugendheim Prêles über 70 Plätze verfügen.

²⁵ Die beiden Jugendheime vollziehen Massnahmen nach Art. 15 bis 20 des Jugendstrafgesetzes (JStG). Strafen bzw. der Freiheitsentzug ohne begleitenden sozialpädagogische Massnahmen nach Art. 25ff gehören nicht zum Aufgabengebiet der beiden Jugendheime.

²⁶ Für eine detaillierte Darstellung und Analyse der Aufsichts- und Führungsstrukturen im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung vgl. Werren (2011), Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern - Untersuchung im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung.

2.4.4 Finanzierung

Aktuelle Finanzierung²⁷

- Auf Basis der Betriebskosten des vergangenen Jahres und auf Basis von Annahmen betreffend die voraussichtliche Auslastung werden die Tarife bzw. Tagespauschalen für die unterschiedlichen Angebote berechnet.
- Die einweisende Behörde leistet eine Kostengutsprache für die voraussichtlich anfallenden Kosten der Massnahme.
- Die Kostenteilung zwischen einweisender Behörde und den Erziehungsberechtigten wird durch die einweisende Behörde geregelt.
- Die individuellen Nebenkosten (Transporte, Kleidung etc.) werden separat in Rechnung gestellt.
- Sofern die Erziehungsberechtigten für ihren Kostenanteil und die Nebenkosten nicht selbst aufkommen können, springt bei einer „freiwilligen“ oder vormundschaftlich angeordneten Massnahme subsidiär die Sozialhilfe ein. Bei einer jugendstrafrechtlichen Massnahme übernimmt das Jugendgericht die Restkosten.

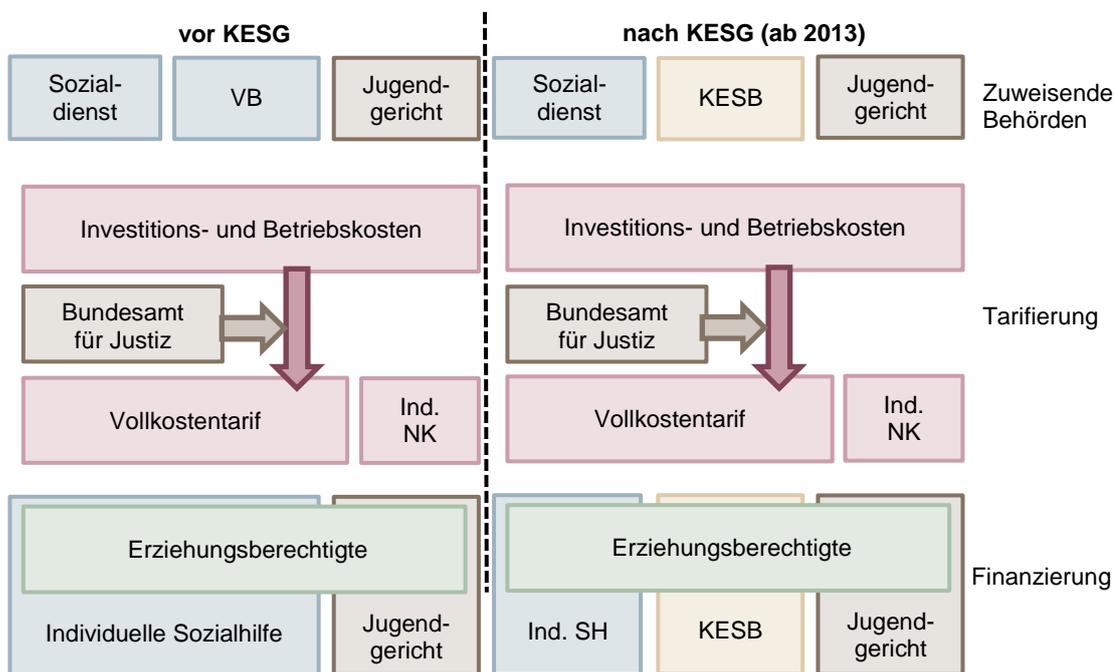
Finanzierung ab 2013 (nach KESG)

Der Finanzierungsmodus wird durch die Einführung des KESG in einem Punkt verändert: Falls eine Zuweisung aufgrund einer durch die KESB verfügte vormundschaftliche Massnahme erfolgt, werden die Restkosten durch die KESB und damit durch den Kanton getragen. Die individuelle Sozialhilfe bzw. die Gemeinden über den Lastenverteiler Soziales finanzieren also nur noch bei freiwilligen Massnahmen mit.

In der folgenden Abbildung sind die Kosten und Finanzierung der Jugendheime Prêles und Lory schematisch dargestellt. Wiederum werden die aktuelle und die Finanzierung nach Einführung des KESG 2013 dargestellt.

²⁷ Die beiden Jugendheime Lory und Prêles betreuen zu einem wesentlichen Teil ausserkantonale wohnhafte Jugendliche. Diese werden zwar gemäss den Vorgaben der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) verrechnet. Dennoch ergeben sich durch die unterschiedlichen Regelungen bzgl. Beteiligung der verschiedenen Stellen auch unterschiedliche Rechnungsstellungsverfahren, was für die beiden Institutionen mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden ist. Die Institution stellt viermal jährlich A-Konto-Rechnung an die verschiedenen Finanzierer. Nach dem Rechnungsabschluss wird eine Restdefizit Abrechnung erstellt.

Abbildung 2-5: Schema von Kosten und Finanzierung der Jugendheime in der POM



Eigene Darstellung Ecoplan.

Legende: KESB = Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde; BVE = Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion; Ind. NK = Individuelle Nebenkosten; Ind. SH = Individuelle Sozialhilfe

2.5 Vergleich mit anderen Kantonen

Im Rahmen der Auslegeordnung wurden die Strukturen und Finanzierungsmodi in ausgewählten Kantonen grob untersucht (AG, BL, BS, LU, SG, SO, ZH). Zusätzlich wurden informelle Telefongespräche mit der für die Anerkennung und Überprüfung der Erziehungseinrichtungen verantwortlichen Stelle des Bundesamtes für Justiz geführt.²⁸ Mit dieser Kurzübersicht über die Regelungen in anderen Kantonen sollten Hinweise für die künftigen Regelungen im Kanton Bern gewonnen werden.

Der Blick in die Kantone zeigt allerdings, dass jeder Kanton bzgl. Organisationsstruktur und Finanzierung der unterschiedlich ist:

- Die direktionale Zuordnung ist aus historischer Sicht in jedem Kanton anders entstanden. Oft sind mehrere Ämter mit Aufgaben im Bereich der Jugendhilfe betraut.
- Die Finanzierung ist in jedem Kanton anders geregelt. Dies gilt hinsichtlich des Umfangs der Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand sowie hinsichtlich dessen, ob der Kanton bzw. die Gemeinden oder beide zur Finanzierung beitragen.

²⁸ Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug.

Dennoch lassen sich einige Muster erkennen:

- Üblicherweise sind die beteiligten Ämter in der gleichen Direktion angesiedelt. Wegen dem Konnex zur Schulbildung ist dies verschiedentlich im für die Volksschulbildung verantwortlichen Departement erfolgt.
- Häufig ist ein Amt alleine für die Planung und Steuerung des Angebots zuständig.
- Die Finanzierung erfolgt ohne klare Tendenz entweder nach Objekt- (Subventionen) oder Subjektfinanzierung (Finanzierung über Tarifsysteme)

3 Herausforderungen und Diskussion

Aus historischer Sicht sind die an der stationären Jugendhilfe beteiligten Ämter unterschiedlich zu ihren Aufgaben in diesem Bereich gekommen. Dies zeigt sich bspw. an den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, aber auch an den unterschiedlichen Steuerungs-, Aufsichts- sowie Finanzierungssystemen in den Ämtern. Analog zum politischen Auftrag werden nachfolgend die Herausforderungen und mögliche Lösungsansätze in den Bereichen Strukturen und Finanzierung diskutiert. Die Lösungsansätze in den beiden Bereichen sind unabhängig voneinander realisierbar.

3.1 Vereinfachung der Organisationsstruktur

3.1.1 Ergebnisse der Auslegeordnung

Wie die Auslegeordnung gezeigt hat, ist im Bereich der sozialpädagogisch ausgerichteten Institutionen der stationären Jugendhilfe weder anhand der zuweisenden Behörden noch anhand der Zielgruppe bzw. des Angebots der Einrichtungen eine klare Abgrenzung zwischen den Ämtern möglich. Dies betrifft insbesondere die Abgrenzung zwischen den dem Alters- und Behindertenamt (ALBA) oder dem Kantonalen Jugendamt (KJA) unterstellten Heimen. Jedoch ist auch die **Abgrenzung zwischen den Heimen** unter der Aufsicht von ALBA sowie KJA und den beiden Heimen des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung **nicht völlig trennscharf**. Zuweisungen aufgrund jugendgerichtlicher Anordnung erfolgen in Heime aller drei Ämter. So weisen beispielsweise auch die BEO Bolligen (unter Aufsicht des KJA) sowie das Jugendheim der Viktoria-Stiftung Richigen (unter Aufsicht der GEF) jugendstrafrechtlich zugewiesene Jugendliche auf. Ausserdem sind insgesamt elf weitere Heime der GEF im Verzeichnis der vom Bundesamt für Justiz anerkannten Erziehungseinrichtungen aufgeführt.²⁹

Dennoch sind die Jugendheime Prêles und Lory unter Aufsicht der POM am ehesten von den übrigen Heimen abgrenzbar: Diese richten sich an eine besonders anspruchsvolle Zielgruppe. Zudem werden in diesen Heimen freiheitsbeschränkende Massnahmen durchgesetzt, an die besondere Anforderungen gestellt werden.³⁰ Solche Massnahmen liegen in der Kernkompetenz des Amts für Freiheitsentzug und Betreuung und können aufgrund des umfassenden Eingriffs in die Freiheitsrechte der Jugendlichen als hoheitliche Aufgabe aufgefasst werden. Für diese Jugendheime wurde im Kanton Bern deshalb auch das Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Vollzug von Jugendstrafen und -massnahmen und in der stationären Jugendhilfe (FMJG) geschaffen. Dieses Gesetz sieht allerdings neben den

²⁹ Bundesamt für Justiz (2012), Verzeichnis der vom Bundesamt für Justiz anerkannten Erziehungseinrichtungen.

³⁰ Wie in Fussnote 25 (S. 30) erklärt, gehören Strafen bzw. der Freiheitsentzug ohne begleitende sozialpädagogische Massnahmen nicht zum Aufgabengebiet der beiden Jugendheime Prêles und Lory. Auch wenn in diesen Heimen stärker freiheitsbeschränkende Massnahmen vollzogen werden, stehen letztlich auch hier sozialpädagogische Interventionen im Zentrum.

Heimen Prêles und Lory auch das Jugendheim der Viktoria-Stiftung Richigen (unter Aufsicht der GEF) für den Massnahmenvollzug vor. Die Heime Prêles und Lory sind kantonal geführt, was sonst im Bereich der sozialpädagogischen stationären Jugendhilfe nur bei der kantonalen Beobachtungsstation BEO Bolligen (JGK) sowie dem Schulheim Schloss Erlach und dem Zentrum für Sozial- und Heilpädagogik Landort Köniz-Schlössli Kehrsatz (beide GEF) der Fall ist. Schliesslich stammen die in den Heimen Prêles und Lory platzierten Jugendlichen zu einem grossen Teil aus anderen Kantonen.³¹

Es liegt entsprechend **keine funktionale Begründung** vor, **die Aufsicht** über die sozialpädagogisch ausgerichteten Jugendheime der stationären Jugendhilfe **unter drei verschiedenen Ämtern aufzuteilen**, die darüber hinaus in drei unterschiedlichen Direktionen angesiedelt sind. Aufgrund der speziellen Zielgruppe, der erhöhten Anforderungen und der interkantonalen Ausrichtung erscheint jedoch sinnvoll, zumindest die bisher der POM unterstellten Jugendheime auch dort zu belassen und zu prüfen, ob nicht auch das Jugendheim Richigen der POM zu unterstellen ist. Für die übrigen Heime sind – wie im politischen Auftrag enthalten – Optionen für eine Vereinfachung der Organisationsstruktur zu entwickeln und deren Vor- und Nachteile aufzuzeigen.

3.1.2 Heimaufsicht

Im „**Gutachten Müller**“³² wurden die Rechtsgrundlagen und Instrumente der Aufsicht über private Heime in der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF, ALBA) und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK, KJA) untersucht.³³ Das Gutachten kommt zum Schluss, dass die aufsichtsrechtliche Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den beiden Direktionen besonders im Kinder- und Jugendbereich unklar ist. Es haben sich unterschiedliche Aufsichtskulturen herausgebildet, sowohl was die rechtliche Verankerung als auch was die Umsetzungspraxis betrifft. Deswegen sei ein **Harmonisierungsprozess anzustreben**, mit den folgenden Zielen:³⁴

- Formelle und materielle Rechtsvereinheitlichung
- Rechtstaatliche Bereinigungen und
- Sicherstellung der Professionalität.

³¹ Auch die Viktoria-Stiftung in Richigen und das Jugendheim Sonnegg Belp haben einen hohen Anteil ausserkantonaler platzierter Jugendliche.

³² Müller, Engler, Zoryan (2011), Aufsicht über Heime im Kanton Bern.

³³ Das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung (FB) liess seine Organisationsstruktur extern untersuchen und hat auf der Basis dieser Untersuchung die Organisationsstruktur per Mai 2012 angepasst. (Vgl. für den Bericht: Werren Andreas (2011), Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern - Untersuchung im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung).

³⁴ Vgl. dazu insbesondere Müller, Engler, Zoryan (2011), Aufsicht über Heime im Kanton Bern, S. 33 bis 36.

Das Gutachten bezieht keine Position hinsichtlich der Zuteilung der Heime zu einem Amt. Vielmehr sagt das Gutachten, dass Heime ähnlichen Bewilligungsvoraussetzungen unterliegen sowie mit ähnlichen Instrumenten beaufsichtigt werden und die Zuständigkeiten der Aufsicht klar und auf genügend hoher Normstufe geregelt werden sollen. Unterschiede in der Aufsichtspraxis lassen sich allenfalls durch unterschiedliche Funktionen der Institutionen begründen. Die Harmonisierung der Aufsichtspraxis ist grundsätzlich im Rahmen der heutigen direktionalen Zuordnung möglich.

3.1.3 Angebotsplanung

a) Ausgangslage

Im Zuge der Auslegeordnung hat sich gezeigt, dass es im Bereich der stationären Jugendhilfe **noch keine effektive Steuerung** des Angebots gibt. Dies ist auf zwei Ebenen festzustellen:

- Bislang besteht **bei den verantwortlichen Ämtern keine kantonale Angebotsplanung**.
 - Beim **KJA** gibt es noch keine Elemente einer Angebotsplanung im Bereich der stationären Jugendhilfe. Das Amt ist jedoch dabei, eine Angebotsplanung an die Hand zu nehmen.
 - Die **GEF** ist gemäss Sozialhilfegesetz³⁵ zuständig für die Bedarfsplanung von institutionellen Leistungsangeboten. Das ALBA kennt das Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche.³⁶ Zudem ist das ALBA als Verbindungsstelle des Kantons zum Bundesamt für Justiz verantwortlich für die Berichterstattung im Rahmen der alle vier Jahre erfolgenden Überprüfung durch das Bundesamt für Justiz. Während also beim ALBA Elemente einer Angebotsplanung in Grundzügen vorliegen, erfolgt bisher aber noch keine aktive Angebotsplanung.
 - In der **POM** besteht ein Angebot von zwei Jugendheimen, die zu einem wesentlichen Teil durch Jugendliche aus anderen Kantonen ausgelastet werden. Für das spezialisierte Angebot dieser Jugendheime ist nicht eine kantonale Angebotsplanung, sondern eine interkantonale Koordination notwendig.
- Die Vormundschaftsbehörden als wichtigste **zuweisende Behörden** haben in der Regel keine Übersicht über die Angebotslandschaft im Bereich der stationären Jugendhilfe. Dies hängt insbesondere mit den oftmals geringen Fallzahlen von vormundschaftlichen Massnahmen zusammen, welche die einzelnen Behörden zu ergreifen haben; aber auch mit der fehlenden kantonalen Angebotsplanung. Dies führt dazu, dass häufig nicht das optimale Angebot für die Betreuung der Jugendlichen gewählt wird, sondern vielmehr die Verfügbarkeit eines freien Platzes zur Unterbringung in einem der Vormundschaftsbehörde

³⁵ Art. 59 Abs. 1 SHG: „Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion erhebt und analysiert regelmässig den Bedarf an institutionellen Leistungsangeboten.“

³⁶ ALBA (2011), Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche.

bekanntes Heim ein zentrales Auswahlkriterium darstellt. Zudem war bisher aufgrund der Vielzahl an Behörden **keine Übersicht über die Nachfrage nach Angeboten der stationären Jugendhilfe** vorhanden.

b) Überlegungen zur zukünftigen Angebotsplanung

Mit der **Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes (KESG)** entsteht auf Seiten der zuweisenden Behörden eine neue Situation. Mit der Reduktion auf elf Behörden (KESB), die vormundschaftliche Massnahmen verfügen, findet eine **Konzentration beim wichtigsten Zuweiser** der Institutionen der stationären Jugendhilfe statt. Die KESB werden einerseits näher beim Kanton liegen, da sie durch das KJA beaufsichtigt werden. Andererseits wird eine Professionalisierung im Bereich Kindes- und Jugendschutz angestrebt. Es ist klar, dass diese Behörden über ein besseres Bild der Angebotslandschaft verfügen werden als die bisherigen Vormundschaftsbehörden. Damit ist zu erwarten, dass die Platzierung der Jugendlichen stärker an ihren Bedürfnissen ausgerichtet werden wird. Zudem dürfte mit den KESB die Verfügbarkeit von Daten steigen, welche die Nachfrage nach Angeboten der stationären Jugendhilfe aufzeigen und eine bessere Einschätzung des notwendigen Angebots zulassen.

Bei den Beteiligten bestehen ähnliche Ansichten über eine künftige Angebotsplanung. Einig ist man sich darin, dass sich eine kantonale Planung **nicht auf die stationären Angebote beschränken sollte, sondern die ambulanten Angebote** im Sinne einer umfassenden Versorgungsplanung unbedingt **mitberücksichtigen** sollten. Unbestritten bei den Beteiligten ist ferner, dass die Angebotsplanung **einvernehmliche Lösungen mit den Erziehungsberechtigten** unterstützen sollte.

Weiter sollte die Angebotsplanung eine Grundlage für den Entscheid bieten, ob und wenn ja, welche Institutionen für welche Leistungen durch den Kanton finanziell unterstützt werden sollen (vgl. unten Problematik der Vorhalteleistungen). Es herrscht Einigkeit unter den involvierten Akteuren, dass sich eine zukünftige Bedarfsplanung an benötigten Leistungen und nicht an institutionellen Gegebenheiten orientieren soll. Vertieft abzuklären ist aber, wie weit eine Angebotsplanung reichen sollte: Denkbar ist beispielsweise, dass nur ein kantonales Grundangebot geplant wird und die übrigen Angebote grundsätzlich dem Markt überlassen werden. In jedem Fall müsste aber eine einheitliche Aufsicht inklusive der Qualitätsüberprüfung erfolgen.

Ähnlich wie die Harmonisierung der Heimaufsicht ist die **Realisierung einer Angebotsplanung in der aktuellen Organisationsstruktur möglich, aber aufwendig**: Über mehrere Direktionen hinweg müsste eine Methodik zur Erhebung und Analyse der notwendigen Daten angewendet und ausserdem Planungsberichte mit Vorstellungen zur Angebotsentwicklung der stationären Jugendhilfe erstellt werden. Dies ist durchaus möglich, wie bspw. die gemeinsame Planung der beiden Basel zeigt. Das notwendige Know-how müsste jedoch mehrfach aufgebaut werden und entsprechend ist mit Ineffizienzen zu rechnen. Daher sollte die Angebotsplanung – mindestens federführend – von einem einzigen Amt wahrgenommen

werden. In welchem Amt diese anzusiedeln ist, hängt von der direktionalen Zuordnung der Jugendheime ab (vgl. folgender Abschnitt).

3.1.4 Diskussion der direktionalen Zuordnung der Jugendheime

Die historisch gewachsene Zuteilung der sozialpädagogisch ausgerichteten Jugendheime entspricht keiner funktionalen Notwendigkeit und ist von aussen schwierig nachvollziehbar. Zudem ergeben sich für die Heime unterschiedliche Anforderungen, je nach dem, durch welches Amt sie beaufsichtigt werden, ohne dass diese durch ein verschiedenartiges Angebot gerechtfertigt wären. Gemäss dem politischen Auftrag sind dementsprechend Vereinfachungen bei der Organisationsstruktur anzustreben.

Aufgrund ihrer speziellen Eigenschaften und Anforderungen sollen die beiden heute der POM unterstellten Jugendheime sowie möglicherweise das Jugendheim Richigen unter Aufsicht der POM gesondert geführt und beaufsichtigt werden.³⁷ Die übrigen, grossmehrheitlich privaten Jugendheime können in einem Amt zusammengefasst werden. Unter diesen Prämissen gibt es zwei Optionen für die direktionale Zuordnung:

- Institutionelle Logik „Alle Heime unter einem Dach“ → ALBA
- Fachliche Logik „Jugendschutz aus einer Hand“ → KJA

Für den Vergleich dieser beiden Varianten können verschiedene üblicherweise verwendete Bewertungskriterien nicht beigezogen werden. Für die meisten Kriterien ist nämlich nicht relevant, welches Amt die Aufsicht über die Institutionen wahrnimmt, sondern auf welche Art und Weise diese erfolgt. Zudem macht eine Bewertung auf Basis des Status quo wenig Sinn, weil sowohl bei der Aufsicht als auch bei der Finanzierung Anpassungen erfolgen werden – unabhängig von der direktionalen Zuordnung. Da es sich letztlich um die selben professionellen Anbieter (Institutionen) von Leistungen im Bereich Jugendschutz handelt, erwarten wir keine nennenswerten Unterschiede in den folgenden Kriterien:

- **Auswirkungen für die Leistungsempfänger:** Für die Leistungsempfänger bzw. die Erziehungsberechtigten sind keine Unterschiede einer Zuordnung zu ALBA oder KJA zu erwarten. Hingegen kann eine Anpassung des Finanzierungssystems zu Veränderungen führen (vgl. auch die Diskussion zur Vereinheitlichung der Finanzierung in Abschnitt 3.2).
- **Auswirkungen für die Leistungserbringer:** Für die Leistungserbringer sind ebenfalls keine grundlegenden Änderungen aufgrund der direktionalen Zuordnung zu erwarten. Auch die Heime sind hingegen von einer Anpassung des Finanzierungssystems betroffen (vgl. auch die Diskussion zur Vereinheitlichung der Finanzierung in Abschnitt 3.2).
- **Kosteneffizienz:** Es ist keine Beurteilung möglich, inwiefern sich die Verankerung der Zuständigkeit im ALBA oder im KJA auf die Kosteneffizienz auswirkt. Es gibt keinen Hinweis hinsichtlich eines systematischen Kostenunterschieds bei einer ALBA- oder KJA-

³⁷ Zu berücksichtigen ist hierbei, dass der Altersdurchschnitt im Jugendheim Richigen etwas tiefer liegt als in Prêles oder Lory.

Lösung. Vielmehr ist das Finanzierungssystem so auszugestalten, dass sowohl bei den Zuweisern als auch bei den Leistungserbringern kostensparende Anreize gesetzt werden.

- **Erkenntnisse aus anderen Kantonen:** Wie bereits oben erwähnt, ergibt sich aus den untersuchten Kantonen kein Hinweis hinsichtlich der direktionalen Zuordnung. Es herrscht eine grosse Vielfalt an Lösungen im Kindes- und Jugendschutz.

Unterschiede sind aber betreffend Kriterien wie der bereits **vorhandenen Kompetenz** im Bereich Kindes- und Jugendschutz oder aber hinsichtlich der **Schnittstellen mit den übrigen Versorgungssystemen** denkbar. Wir greifen diese Kriterien in der Diskussion auf.

a) ALBA: Alle Heime unter einem Dach

Welche Gründe sprechen dafür, dass die Angebote im Bereich der Jugendhilfe im sozialpädagogischen Bereich zukünftig durch das ALBA geplant und beaufsichtigt werden sollen?

- **Vorhandene Kompetenz:** Das Alters- und Behindertenamt übt die Aufsicht über eine grosse Anzahl von Heimen in verschiedenen Politikbereichen und entsprechend unterschiedlichem Leistungsangebot aus. Bei einer Zuordnung der Jugendheime zum ALBA würden die Synergien eines „Heimamtes“ betont, wobei Synergien im Zusammenspiel mit den heilpädagogischen ausgerichteten Heimen denkbar sind. Das ALBA hat im Bereich Alter und im Bereich Jugend Erfahrung in der Zusammenführung von ambulanten und stationären Angeboten.
- **Schnittstellen:** Das ALBA weist darauf hin, dass die Abgrenzung zwischen sozial- und heilpädagogischen Massnahmen zwar hinsichtlich gewisser Mechanismen (Subsidiärfinanzierung durch die IV) klar, aber unter anderen Gesichtspunkten durchaus unklar sei. Zudem variere die Abgrenzung zwischen heilpädagogischer und sozialpädagogischer Indikation im Zeitverlauf.

Die Zuständigkeit hinsichtlich der Bedarfserhebung und Planung der institutionellen Leistungsangebote liegt heute gemäss Sozialhilfegesetz (Art. 59 SHG) bei der GEF. Eine Zuordnung der Angebotsplanung im Bereich der sozialpädagogischen Einrichtungen bei der JGK bzw. beim KJA würde demnach eine Gesetzesänderung im SHG nach sich ziehen. Auf Grund der Erkenntnisse aus dem Gutachten Müller ist allerdings ohnehin mit Anpassungen in der Gesetzgebung zu rechnen.

b) KJA: Jugendschutz aus einer Hand

Welche Gründe sprechen dafür, dass die Angebote im Bereich der Jugendhilfe im sozialpädagogischen Bereich zukünftig durch das KJA geplant und beaufsichtigt werden sollen?

- **Vorhandene Kompetenz:** Das Kantonale Jugendamt weist eine grosse Angebotspalette im Kindes- und Jugendschutz auf, so z.B. auch die Zuständigkeit im Pflegekinderbereich. Auch die Pflegefamilien müssen als wichtiger Pfeiler der Kinder- und Jugendhilfe in die Angebotsplanung einbezogen werden. Weiter ist das KJA für Adoptionen zuständig, bei welchem die Aspekte des Kindes- und Jugendschutzes eine wichtige Rolle spielen. Die breite Angebotspalette im Kindes- und Jugendschutz unterstreiche die fachliche Kern-

kompetenz des KJA in diesem Bereich. Mit der Unterstellung aller sozialpädagogischen Jugendheime unter das KJA würde der Politikbereich „Kindes- und Jugendschutz“ in der Verwaltung aus einer Hand bearbeitet (mit Ausnahme der Prävention, welche heute vor allem im Sozialamt angesiedelt ist).

- **Schnittstellen:**

- Mit Einführung der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, die durch das KJA beaufsichtigt werden, wird die Rolle des KJA in der Aufsicht im Bereich Kindes- und Jugendschutz gestärkt. Es ist davon auszugehen, dass durch die Aufsicht über wichtige zuweisende Behörden sowie über die Leistungserbringer Synergien entstehen.
- Das KJA hat durch die Nähe zu den KESB einen guten Überblick über die benötigten Angebote, was sich in der Planung und in der Bereitstellung der entsprechenden Angebote positiv auswirkt.
- Das KJA hat zudem eine Rolle als Bindeglied zwischen der Regelschule und den Jugendstrafgerichten, indem es in den entsprechenden Gremien Einsitz nimmt und eine unterstützende Aufgabe wahrnimmt.

c) Fazit: Politischer Entscheid

Mit dem grossrätlichen Auftrag ergibt sich die Möglichkeit, historisch gewachsene Strukturen zu vereinfachen. Zudem entstehen mit den neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden neue professionelle Akteure im Bereich des Jugendschutzes. Mit diesem Schwung erscheint der politische Vorstoss nach einer Vereinfachung der Strukturen in ein günstiges Zeitfenster zu fallen.

Wo die sozialpädagogisch ausgerichteten Heime anzusiedeln sind, ist letztlich eine politische zu entscheidende Frage, da sich aus den oben diskutierten Kriterien keinen eindeutigen Vorteil für eines der beiden Ämter ergibt. Die Entscheidung hängt davon ab, wie die Verantwortlichen in der Politik die vertiefte Tätigkeit des KJA im sozialpädagogischen Bereich und dessen Nähe zu den KESB im Vergleich zur breiteren Erfahrung des ALBA im Bereich der Heimaufsicht (Alter, Jugend im heilpädagogischen Bereich) und der Schnittstelle zwischen heilpädagogischen und sozialpädagogischen Angebote gewichten.

Im Hinblick auf die vielfältigen Schnittstellen, die es – welche Lösung auch immer gewählt wird – auch in Zukunft zwischen verschiedenen Ämtern und Direktionen im Bereich des Kindeswohls gibt, wäre eine einvernehmliche Lösung zwischen der GEF und der JGK wünschenswert.

3.2 Vereinheitlichung der Finanzierung

3.2.1 Ergebnisse der Auslegeordnung

Die heutige Finanzierung der stationären Jugendhilfe im Kanton Bern ist in mehrerer Hinsicht kompliziert:

- **Je nachdem, welches Amt ein Jugendheim beaufsichtigt, unterscheidet sich der Finanzierungsmodus.**
 - Die privaten Heime des ALBA werden erhalten eine Abgeltung auf Basis eines Leistungsvertrags, die privaten Heime des KJA verrechnen einen selbst bestimmten Tarif.
 - Das kantonale Heim des KJA kennt fixe Elterntarife, die kantonalen Heime des FB nicht.
 - Die Beiträge des Bundesamtes für Justiz wirken sich im FB auf die Tarife aus, im ALBA nicht.
- **Je nachdem, welche Behörde in eine Institution einweist, unterscheidet sich der Finanzierungsmodus.**
 - Erfolgt eine freiwillige Zuweisung durch einen Sozialdienst aufgrund einer fachlichen Indikation oder eine Zuweisung durch die Vormundschaftsbehörden, werden heute die (Rest-)Kosten, welche die Erziehungsberechtigten übernehmen müssen, aber nicht selbst tragen können, subsidiär von der individuellen Sozialhilfe getragen und somit von den Gemeinden mitfinanziert.
 - Im Falle einer jugendstrafrechtlichen Zuweisung trägt das Jugendgericht die Restkosten.
 - Je nach den ab 2013 mit Einführung des KESG geltenden Regelungen spitzt sich die Situation in diesem Punkt noch zu.

Die unterschiedlichen Finanzierungsmodi führen zu verschiedenen **Ungleichheiten**:

- **Die Erziehungsberechtigten werden trotz ähnlicher Indikation unterschiedlich belastet.** Wird ein Jugendlicher einem ALBA-Heim zugewiesen, haben die Erziehungsberechtigten eine fixe Kostenbeteiligung von 30 CHF pro Tag sowie die individuellen Nebenkosten zu tragen. Wird ein Jugendlicher einem KJA-Heim zugewiesen, bemisst sich die Kostenbeteiligung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- **Die Jugendheime werden trotz ähnlichem Leistungsangebot unterschiedlich abgegolten.** Die mit Leistungsvertrag ausgestatteten Institutionen des ALBA sind faktisch mit einer Defizitgarantie ausgestattet, die Institutionen des KJA tragen das Auslastungsrisiko im Grundsatz selbst (können dafür aber auch Gewinn erzielen).
- **Kanton und Gemeinden tragen trotz gleicher Leistung unterschiedlich zur Finanzierung bei.** Bei einer freiwilligen Zuweisung sowie bei vormundschaftlichen Massnahmen beteiligen sich die Gemeinden über die institutionelle und individuelle Sozialhilfe zur Hälfte an den durch das Gemeinwesen zu tragenden Restkosten. Im Falle einer jugendstrafrechtlichen Massnahme trägt der Kanton die Restkosten alleine. Mit der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes 2013 bleibt diese Unterscheidung in jedem Fall

bestehen; die Trennlinie verläuft nun zwischen freiwilliger Zuweisung einerseits und Zuweisung durch die KESB sowie die Jugendgerichte andererseits (vgl. unten).

Diese Effekte durch die unterschiedlichen Finanzierungssysteme sind erkannt und als Ungerechtigkeiten im System anerkannt. Die Vereinfachung des Finanzierungssystems soll deshalb gleichzeitig eine Beseitigung dieser Ungerechtigkeiten anstreben.

Mit der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes per 2013 kommen **Unklarheiten zwischen den Finanzierungsbestimmungen des KESG und des SHG** hinzu: Gemäss Sozialhilfegesetz sind die Kantonsbeiträge an die Jugendheime der GEF als institutionelle Sozialhilfe des Kantons im Lastenausgleich anrechenbar und werden somit teilweise durch die Gemeinden getragen.³⁸ Gemäss KESG finanziert hingegen der Kanton die gesamten Kosten der vormundschaftlichen Massnahmen, sofern diese nicht durch die Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Fähigkeit getragen werden.³⁹ Zum Zeitpunkt der Auslegeordnung war nicht klar, wie mit diesem Problem umzugehen ist. Spätestens per Anfang 2013 muss dies aber geklärt sein.

3.2.2 Diskussion des Finanzierungssystems

Aus den oben festgestellten Kritikpunkten am heutigen Finanzierungssystem lassen sich **fünf Aspekte** definieren, die bei einer Vereinheitlichung des Finanzierungssystems im Bereich der stationären Jugendhilfe eingehalten werden sollten:

- **Gleichbehandlung der Erziehungsberechtigten:** Die Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten sollte nicht davon abhängen, welches Amt die Aufsicht über die betreffende Institution ausübt.
- **Gleichbehandlung der Institutionen:** Die privaten (und öffentlichen) Institutionen sollten keine unterschiedlichen finanziellen Risiken tragen, ohne dass diese durch ein spezifisches Leistungsangebot begründet sind.
- **Gleichbehandlung der Gemeinwesen:** Die Kostenbeteiligung der Gemeinwesen sollte nicht davon abhängen, welchem Amt das die Massnahme vollziehende Heim unterstellt ist. Aufgrund der unterschiedlichen Finanzierung von freiwilligen Massnahmen wird es jedoch Unterschiede je nach Zuweiser geben.
- **Gleichbehandlung von ambulanten und stationären Leistungen:** Es soll kein falscher Anreiz gesetzt werden, aus Kosten- bzw. Finanzierungsgründen stationäre anstelle von ambulanten Leistungen in Anspruch zu nehmen.
- **Nicht-Diskriminierung von kooperativem Verhalten der erziehungsberechtigten Personen:** Ein zukünftiges Finanzierungssystem sollte nicht dazu führen, dass Behörden und Eltern schlechter gestellt werden, wenn sie sich kooperativ zeigen.

³⁸ Vgl. Art. 79 Sozialhilfegesetz (SHG).

³⁹ Oder die für die Sozialhilfe zuständige Burgergemeinde. Vgl. Art. 42 Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz (KESG).

Um eine derartige Gleichbehandlung weitestgehend zu erreichen, muss das Finanzierungssystem vereinheitlicht werden. Grundsätzlich bestehen **zwei Möglichkeiten zur Vereinheitlichung**:

- **Finanzierung durch den Kanton mittels Leistungsverträgen** (heutiges System bei ALBA und BEO Bolligen): In diesem System werden die Institutionen selbst primär durch die öffentliche Hand finanziert, die Erziehungsberechtigten beteiligen sich mit einem fixen Elternbeitrag sowie den individuellen Nebenkosten an den Kosten der bezogenen Leistungen.
- **Leistungsabgeltung durch die Zuweiser** (entspricht etwa heutigem System bei den privaten Heimen des KJA sowie der POM): In diesem System werden die Institutionen für ihre erbrachten Leistungen von den zuweisenden Behörden nach einem bestimmten Tarif abgegolten. Die Erziehungsberechtigten beteiligen sich nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Kosten.

3.2.3 Finanzierung durch den Kanton mittels Leistungsverträgen versus Leistungsabgeltung durch die Zuweiser

Nachfolgend wird anhand einiger zentraler Aspekte geprüft, wo die Vor- und Nachteile der beiden heute angewendeten Finanzierungsschemen – Finanzierung durch den Kanton mittels Leistungsverträgen versus Leistungsabgeltung durch die Zuweiser – liegen.

- **Aktuelle Praxis und Entwicklung im Kanton:**
 - Bei jugendstrafrechtlichen Massnahmen gilt, dass sich die Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beteiligen und die Restkosten durch die einweisende Behörde getragen werden.
 - Mit dem neuen KESG werden auch bei allen vormundschaftlichen Massnahmen die Restkosten durch die einweisende Behörde getragen. Mit der Einführung der Verrechnung eines auf den Vollkosten basierenden Tarifs auch bei den GEF-Heimen könnte die Unklarheit in der Finanzierung ab 2013 aufgelöst werden. Im Zeitverlauf könnten Abgeltungen auf Basis von Normkosten erfolgen.
 - Auch im ALBA verläuft die Entwicklung andernorts in Richtung der Leistungsabgeltung. Die Heime im Altersbereich werden nicht mehr mit Defizitdeckung, sondern nach einem Tarifsystem für erbrachte Leistungen abgegolten. Ähnliche Modelle sind auch für die Spitex-Organisationen entwickelt worden.
- **Anreizmechanismen:**
 - Bei der Finanzierung der Institution durch den Kanton werden die Institutionen auf Basis ihrer effektiven Kosten abgegolten und erhalten eine Defizitgarantie.
 - Bei einer Leistungsabgeltung erhalten die Institutionen Abgeltungen für ein Paket von erbrachten Leistungen, die sie in ihrer Institution erbringen. Sie tragen damit das Auslastungsrisiko und haben einen starken Anreiz sich an Entwicklungen bei der Nachfrage, also nach den Bedürfnissen der einweisenden Behörden zu richten. Gemeinsam

mit der Professionalisierung der Vormundschaftsbehörden fördert dies eine nachfrageorientierte Angebotsplanung.

- Die Abgeltung durch die zuweisenden Stellen stärkt das Verursacherprinzip und das Kostenbewusstsein dieser Stellen.
- **Interkantonale Perspektive:**
 - Sämtliche Institutionen im Bereich der stationären Jugendhilfe – also auch jene unter Aufsicht der GEF – müssen Vollkostentarife be- und verrechnen, sobald sie Jugendliche mit Wohnsitz in anderen Kantonen betreuen. In diesem Fall rechnen sie gemäss den Vorgaben der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) ab. Sobald Institutionen ausserkantonale platzierte Jugendliche aufnehmen, müssen also Institutionen mit fixem Elternbeitrag zwei unterschiedliche Abrechnungssysteme führen, was entsprechend aufwendig ist.⁴⁰
 - Aufgrund des Finanzierungsmodus in der GEF rechnet der Kanton Bern in der IVSE nach der Methode D (Defizitgarantie) ab. Dadurch erfolgen jeweils nach dem definitiven Rechnungsabschluss aufwendige Bereinigungszahlungen. Die Vereinbarungskantone der IVSE streben den Übergang zur Methode P (Pauschalabgeltung) an,⁴¹ was einer Leistungsabgeltung ohne Defizitgarantie entspricht.

Bei einer Vereinheitlichung der Finanzierung sprechen die Argumente für die Leistungsabgeltung durch die Zuweiser mit Beteiligung der Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Der Übergang von einer Kantonsfinanzierung mit fixer Beteiligung der Erziehungsberechtigten zu einer leistungsbasierten Abgeltung der Zuweiser mit Beteiligung der Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedeutet nicht, dass weniger öffentliche Mittel zur Finanzierung der Institutionen eingesetzt werden. Vielmehr ändert die Abgeltungslogik bzgl. der Kostenbeteiligung der Zuweiser (Behörden und Erziehungsberechtigte). Dabei müssen insbesondere drei Punkte berücksichtigt werden:

- Bei einer Beteiligung der Erziehungsberechtigten nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit wäre darauf zu achten, dass **genaue Vorgaben zur Bemessung der finanziellen Beteiligung ausgearbeitet** werden. Ausserdem kann analog zu fixen Elterntarifen die Belastung der Erziehungsberechtigten beschränkt werden (Tarifsystem). So würde zwar immer

⁴⁰ Im interkantonalen Bereich kommt es häufig zu recht aufwendigen Rechnungsstellungsverfahren, da je nach Kanton unterschiedliche Kostenteiler zwischen den verschiedenen involvierten Behörden bestehen und die Rechnungsstellung an alle Finanzierer (auch im interkantonalen Bereich!) häufig durch die Institutionen selbst erfolgen muss.

⁴¹ Vgl. Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE), Art. 23 Abs. 3.

noch ein System nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit resultieren, aber mit einer Begrenzung nach oben.⁴²

- Es sollte berücksichtigt werden, dass möglicherweise gewisse Institutionen für die Aufrechterhaltung der **Versorgungssicherheit** im Bereich der stationären Jugendhilfe von zentraler Bedeutung sind, auch wenn sie zeitweise nicht völlig ausgelastet sind. Die ist allerdings kein Grund, an der Kantonsfinanzierung festzuhalten. Bei solchen Institutionen können **Vorhalteleistungen** definiert werden, die unabhängig von der effektiven Nutzung des Angebotes abgegolten werden.
- **Entwicklung hin zu Normkosten:** Während sich in einer Übergangsphase die Abgeltungen an die Heiminstitutionen an den Vollkosten orientieren müssen, sollten sich im Zeitverlauf – auf Grund einer verbesserten Angebotsplanung im Sinne einer Bedarfsermittlung und der Festlegung von bestimmten Leistungen – Normkosten eruiieren lassen, bei welchen über ein Tarifsysteem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der erziehungsberechtigten Personen berücksichtigt würden.

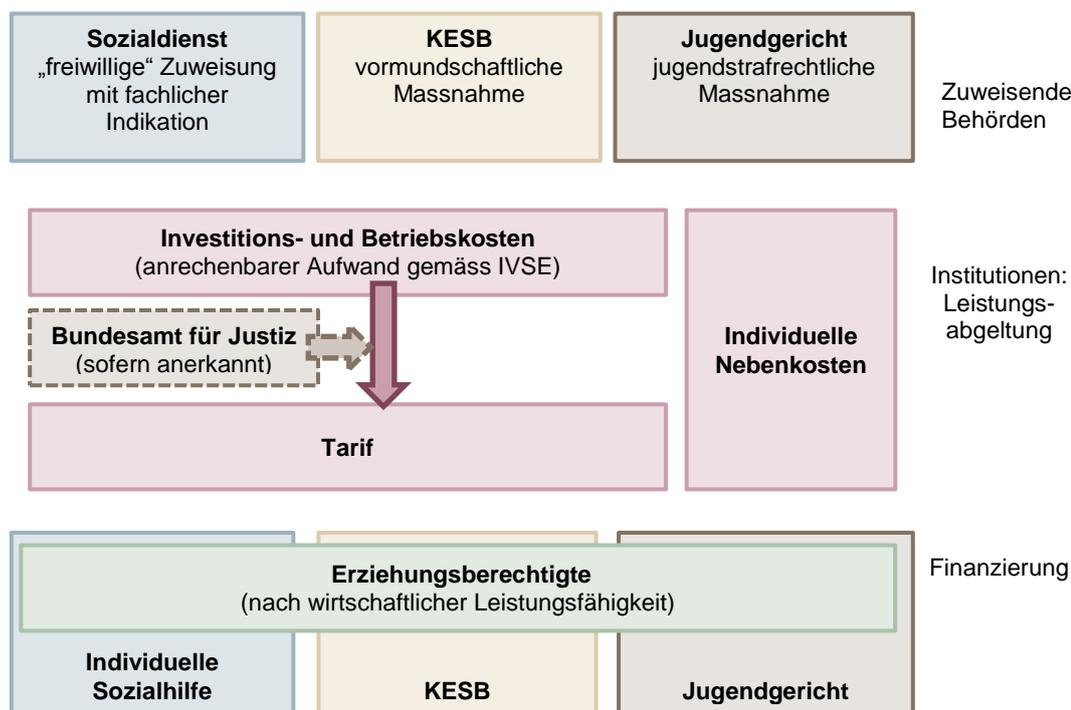
3.2.4 Leistungsabgeltung mit Kostenbeteiligung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sowie Einbezug der ambulanten Angebote

In der folgenden Abbildung ist der Vorschlag für ein einheitliches Finanzierungssystem in der stationären Jugendhilfe abgebildet. Es handelt sich dabei um eine Leistungsabgeltung durch die zuweisenden Behörden mit einer Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die Abbildung ist dabei von oben nach unten zu lesen: In der obersten Zeile sind die zuweisenden Behörden aufgeführt. Die verschiedenen (roten) Elemente in der Mitte zeigen, wie sich die Leistungsabgeltung zusammensetzt. Der Tarif basiert dabei auf den Investitions- und Betriebskosten einer Institution. Sofern vorhanden, werden Beiträge des Bundesamts für Justiz angerechnet. Die individuellen Nebenkosten werden separat verrechnet. Je nach zuweisender Behörde, wird die Finanzierung sichergestellt (farbliche Kennzeichnung). Die Erziehungsberechtigten beteiligen sich unabhängig von der zuweisenden Behörde nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

⁴² Eine mögliche Orientierung bietet die Tarifsysteem zur Kostenbeteiligung der Eltern bei den Kindertagesstätten gemäss Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV).

Abbildung 3-1: Vorschlag für ein vereinheitlichtes Finanzierungssystem in der stationären Jugendhilfe



Bemerkung: Die direkte Zuweisung durch die Inhaberin oder den Inhaber der elterlichen Sorge ist hier der Einfachheit halber nicht dargestellt. Sie würde aber nach dem selben Schema wie die „freiwillige“ Zuweisung über den Sozialdienst erfolgen.

Mit dem vorgeschlagenen Finanzierungssystem können die meisten zu korrigierenden Ungleichbehandlungen beseitigt werden:

a) Gleichstellung der Erziehungsberechtigten

Für die Erziehungsberechtigten spielt es aus finanzieller Sicht keine Rolle, durch wen und in welchem Heim ihr Kind betreut wird. Die Kostenbeteiligung richtet sich einzig und allein nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wichtig ist dabei allerdings, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei allen drei zuweisenden Behörden nach den gleichen Massstäben berücksichtigt wird.

b) Gleichstellung der Institutionen

Die Gleichstellung der Institutionen ist im vorgeschlagenen Finanzierungssystem gewährleistet. Die Institutionen verrechnen ihre Leistungen nach einem jeweils vorgängig bestimmten Tarif, der auf einer Annahme zum Auslastungsgrad beruht. Können eine höhere Auslastung

oder tiefere Kosten realisiert werden, erzielt die Institutionen einen Überschuss. Im umgekehrten Fall resultiert eine Unterdeckung im entsprechenden Jahr.

c) Gleichstellung der Gemeinwesen

Wenn „freiwillige“ Zuweisungen mit fachlicher Indikation oder direkt durch die Inhaberin oder den Inhaber der elterlichen Sorge erfolgen, werden sich die Gemeinden weiterhin über den Lastenverteiler Sozialhilfe an den Betreuungskosten beteiligen. Im Falle von vormundschaftlichen oder jugendstrafrechtlichen Massnahmen trägt der Kanton die gesamten Restkosten. Auch durch das vorgeschlagene Finanzierungssystem wird also der mit Einführung des KESG bzw. mit der Kantonalisierung der Kosten im Vormundtschaftswesen erhöhte Druck nicht reduziert, vermehrt vormundschaftliche Massnahmen zu ergreifen. **Mit der heute geltenden bzw. ab 2013 vorgesehenen Regelung hinsichtlich der Finanzierung von „freiwilligen“ und zivilrechtlichen Zuweisungen ist dieser Aspekt jedoch nicht zu korrigieren.** Im Vergleich zu den anderen Ungleichbehandlungen wiegt dieser Aspekt jedoch weniger gravierend, da mindestens je Zuweiser eine Gleichbehandlung des Gemeinwesens besteht. Zudem werden die KESB hier eine wichtige Aufgabe erhalten, bei Anfragen zu entscheiden, ob hier vormundschaftliche Massnahmen notwendig sind oder nicht. Gelingt es den KESB, diese Aufgabe zu erfüllen, ist auch hier kaum oder nur sehr eingeschränkt möglich, Personen ungerechtfertigterweise über den KES laufen zu lassen.

d) Gleichstellung von ambulanten und stationären Massnahmen

Um die ambulanten Massnahmen gegenüber den stationären Massnahmen nicht zu benachteiligen, wird eine analoge Finanzierung bei ambulanten und stationären Massnahmen erfolgen müssen. Insbesondere müssten die Kostenbeteiligungen der verschiedenen Akteure so ausgestaltet werden, dass kein falscher Anreiz gesetzt wird. Auf den ersten Blick erfordert dieser Aspekt zusätzliche Mittel. Ein verbessertes Angebot an ambulanten Massnahmen müsste jedoch – zumindest mittelfristig – mit einem geringeren Bedarf an stationären Plätzen finanziert werden können.

Wird sogar eine Anreizsetzung nach der Maxime „ambulant vor stationär“ verlangt, ist zu prüfen, ob die Kostenbeteiligung z.B. von Erziehungsberechtigten bei ambulanten Massnahmen, wie z.B. einer Familienbetreuung, geringer sind als bei stationären Massnahmen. Allerdings stellt sich hier – neben der rechtlichen Zulässigkeit – die Frage, ob die monetären Anreize wirklich entscheidend sind oder ob nicht die fachliche Arbeit der Zuweiser im Zentrum steht.

e) Nicht-Diskriminierung von freiwilligen Massnahmen gegenüber verfügbaren Massnahmen

Eine Harmonisierung der Tarifierung ist über alle Zuweiser notwendig, um freiwillige Massnahmen zu stützen. Hat einer der beteiligten Akteure einen Anreiz, eine im Hinblick auf seine Kostenbeteiligung günstigere Massnahme zu wählen, welche nicht auf einer Kooperation der Erziehungsberechtigten mit den Behörden basiert, wird hier ebenfalls ein Fehlanreiz gesetzt.

Auch bei diesem Aspekt stellt sich die Frage, ob ein monetärer Anreiz für ein kooperatives Verhalten seitens der Erziehungsberechtigten erforderlich ist. Andere Faktoren dürften für ein kooperatives Verhalten wichtiger sein als finanzielle Anreize. Da nicht kooperatives Verhalten zu langwierigeren Verfahren führt und damit kostensteigernd wirkt, wäre aus ökonomischer Perspektive eine leicht verminderte Kostenbeteiligung bei kooperativem Verhalten zu begründen. Im Einzelfall könnte dieser Anreiz zudem zu einem kooperativeren Verhalten führen.

f) Fazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass ein neues Finanzierungssystem notwendig und überfällig ist, um die verschiedenen Ungleichheiten zu überwinden. Das vorgeschlagene System vermag die **Ungleichheiten bei den Erziehungsberechtigten und den Institutionen zu beheben**. Bestehen bleibt die Ungleichheit zwischen den Gebietskörperschaften. Mit der je nach Zuweisungsart unterschiedlichen Finanzierung durch die Gebietskörperschaften bei der Verfügung von Massnahmen durch die Jugendgerichte und die KESB (Restfinanzierung durch das Kantonsbudget) bzw. bei „freiwilligen“ und zivilrechtlichen Zuweisungen (hälftige Restfinanzierung durch Kanton und Gemeinden) ergeben sich Ungleichheiten, die nur mit einer Anpassung in die eine oder andere Richtung zu beheben wären.

Die vorgeschlagene wie auch die bisherigen unterschiedlichen Finanzierungssysteme der Ämter berücksichtigen die stationären Angebote. Um keinen Fehlanreiz zwischen ambulanten und stationären Angeboten zu generieren, müssten die **ambulanten Angebote analog finanziert** werden. Um freiwillige bzw. einvernehmliche Lösungen mit den Erziehungsberechtigten finden zu können, müsste ein abgestuftes Tarifsysteem vorherrschen, das die wirtschaftliche Leistungs- und Tragfähigkeit der Erziehungsberechtigten mit berücksichtigt. Zu hohe Tarife für die Erziehungsberechtigten sind für einvernehmliche Lösungen kontraproduktiv.

4 Anhang A: Liste der Gesprächspartner

GEF

- Markus Loosli
- Anita Müller-Rüegg
- Marlies Brechbühl
- Regula Unteregger
- André Gattlen

JGK

- Andrea Weik
- Elisabeth Vogt
- Stefan Müller

POM

- Martin Kraemer
- Kathrin Jordi
- Laszlo Polgar

Bundesamt für Justiz (telefonische Gespräche)

- Anerkennungen/Kantonale Planungen: Cornelia Rumo Wettstein
- Modellversuche: Natascha Mathis

5 Anhang B: Übersicht über die stationäre Jugendhilfe in ausgewählten Kantonen

Abbildung 5-1: Übersicht über Organisation und Finanzierung der stationären Jugendhilfe in ausgewählten Kantonen

Kt.	Aufsicht	Zuweisende Behörden	Finanzierung
BS	Fachstelle Jugendhilfe, Leistungsvereinbarungen	<ul style="list-style-type: none"> – Abteilung Kindes- und Jugendschutz (AKJS) – Jugendanwaltschaft – Vormundschaftsbehörden 	<p>Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beiträge des Kantons bei Aufenthalt in Heimen, mit denen ein Leistungsvertrag besteht – Für private und öffentlich-rechtliche Institutionen gleich geregelt – Gleicher Beitrag bei Einweisung durch Vormundschaftsbehörde, Indikation einer anerkannten Stelle, oder Jugendanwaltschaft <p>Kostenbeteiligung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Versorgerbeitrag von max. 50 CHF pro Tag für Unterbringungskosten – Individuelle Nebenkosten werden separat verrechnet – Kosten, die nicht durch Eltern getragen werden können, trägt das Gemeinwesen – Kantonsbeitrag (Fachstelle Jugendhilfe): Anrechenbare Tageskosten minus Versorgerbeitrag (50 CHF)
BL	Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote, Leistungsvereinbarungen	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialdienste der Gemeinden – Amtsvormundschaftsstellen – Beratungsstelle für Behinderte der Stiftung Mosaik – Sozialberatung der Birmann-Stiftung – Vormundschaftsbehörde – Jugendanwaltschaft 	<p>Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beiträge des Kantons bei anerkannten Heimen – Indikation oder vormundschaftliche oder jugendstrafrechtliche Massnahme <p>Kostenbeteiligung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungskraft – Max. 42 CHF pro Tag – Kostenbeteiligung darf Kantonsbeitrag nicht übersteigen
ZH	<p>Zuständig: Bildungsdirektion</p> <p>Unmittelbarer Vollzug: Amt für Jugend und Berufsberatung</p> <p>Heime ohne interne Schule werden im Auftrag des Amtes für Jugend und Berufsberatung durch die Bezirksjugendkommissionen bzw. für die Stadt Zürich durch die Dele-</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialdienste der Gemeinden – Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst im Falle einer kinder- und jugendpsychiatrischen Indikation 	<p>Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zur stationären Jugendhilfe zählen die rund 40 im Kanton Zürich bestehenden Kinder- und Jugendheime ohne interne Schule. Die Zentralstelle Kinder- und Jugendheime ist zuständig für die <ul style="list-style-type: none"> – Prüfung und Genehmigung der Betriebskonzepte – Erteilung der Betriebsbewilligung und Aufsicht über die Heime – Ausrichtung von Staatsbeiträgen (http://www.ajb.zh.ch/zs/fkjh/) – An stationäre Einrichtungen mit privater und kommunaler Trägerschaft sowie an Platzierungen in ausserkantonalen Jugendheimen werden Staatsbeiträge geleistet.

Kt.	Aufsicht	Zuweisende Behörden	Finanzierung
	<p>gierte Heimaufsicht beauf-sichtigt. (http://www.lotse.zh.ch/custome?regs=Z%FCrich%20Stadt%2C%20) Die Jugendheime stehen unter der Aufsicht des Amtes für Jugend und Berufsberatung. Dieses kann mit Zustimmung der Bildungsdirektion die unmittelbare Aufsicht Jugendkommissionen, Jugendsekretariaten oder Behörden und Amtsstellen von Gemeinden übertragen und sich Bericht erstatten lassen. (§ 6 der Verordnung über die Jugendheime) Der Zentralbereich Kinder- und Jugendhilfe (des Amtes für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich) bewilligt und finanziert Leistungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe. Die Heime mit interner Schule unterstehen dem Volksschulamt.</p>		<p>(http://www.ajb.zh.ch/de/zajb/)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Regierungsrat entscheidet über die allgemeine Beitragsberechtigung der einzelnen Jugendheime (§ 10, Verordnung über die Jugendheime) – Der Staat leistet den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit für die anerkannten, von ihnen geführten Jugendheime Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben. (§ 7, Gesetz über Jugendheime und Pflegekinderfürsorge) – Der Staat leistet anerkannten privaten Trägern für ihre geführten Jugendheime Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben. (§ 7, Gesetz über Jugendheime und Pflegekinderfürsorge) – Die Bildungsdirektion entscheidet über die Zahl der beitragsberechtigten Mitarbeiterstellen und deren Einstufung, das Amt für Jugend und Berufsberatung über die anrechenbaren Besoldungen der einzelnen Stelleninhaber. (§ 15, Verordnung über die Jugendheime) – 1 Der Kanton vergütet den Jugendheimen pro anrechenbaren Aufenthaltstag die kalkulierten beitragsberechtigten Nettotageskosten abzüglich der Versorgertaxen. 2 Die Jugendheime stellen den zuweisenden Behörden aus dem Kanton Zürich pro anrechenbaren Aufenthaltstag die im Datenblatt festgelegte Versorgertaxe in Rechnung. 3 Der Kanton richtet den Jugendheimen Kostenanteile aus für Kinder und Jugendliche mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Zürich. (§ 18e, Verordnung über die Jugendheime) 4 Die Leistung von Kostenanteilen kann mit Auflagen verbunden oder vom Abschluss einer Leistungsvereinbarung abhängig gemacht werden. (§ 18e, Verordnung über die Jugendheime) <p>Kostenbeteiligung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – An den kantonalen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beteiligen sich die Gemeinden finanziell im Umfang von durchschnittlich 40%. (http://www.ajb.zh.ch/de/zajb/)
SG	<p>Kant. Amt für Soziales Aufgaben des Amtes für Soziales als staatliche Aufsichtsbehörde:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Es stellt sicher, dass die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind bzw. eingehalten werden. – Es prüft Organisation, Konzept, Ausrichtung 	<ul style="list-style-type: none"> – Die politische Gemeinde sorgt für die Unterbringung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, die der betreuenden Sozialhilfe in einer stationären Einrichtung bedürfen. (Sozialhilfegesetz Art. 39) – Vormundschaftsbehörde – Amtsvormundschaften in Zusammenarbeit mit dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst 	<p>Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Regierung regelt durch Verordnung insbesondere: <ul style="list-style-type: none"> a) Anerkennung St.Galler Heime und Einrichtungen nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE und nach diesem Gesetz; – St.Galler Einrichtungen nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE9 werden dieser unterstellt, wenn sie: <ul style="list-style-type: none"> a) einem Bedürfnis entsprechen und keine Gewinnabsicht haben; b) fachgerecht und wirtschaftlich geführt werden; c) angemessene Leistungsabgeltung verlangen.

Kt.	Aufsicht	Zuweisende Behörden	Finanzierung
	<p>und Selbstevaluation der Einrichtung.</p> <p>– Es stellt sicher, dass die Verantwortung der Aufsichtsebene 2 (fachspezifische Aufsicht) und 3 (interne Aufsicht) geregelt ist.</p>	<p>– Sozialpädagogischer Dienst</p> <p>– Schulen</p> <p>– Eltern</p>	<p>– Der Staat richtet Beiträge an den anrechenbaren Betriebsaufwand von anerkannten stationären Einrichtungen aus, die schutzbedürftigen Personen mit Unterstützungswohnsitz im Kanton St.Gallen Unterkunft und Betreuung anbieten. Anrechenbar ist der Betriebsaufwand:</p> <p>a) wenn er zur Erfüllung der Aufgaben notwendig und durch wirtschaftliche Betriebsführung gerechtfertigt ist;</p> <p>b) soweit er die Einnahmen aus anrechenbarem Kostgeld übersteigt.</p> <p>Kostenbeteiligung:</p> <p>– Die Kinder- und Jugendheime sind in der Regel private Einrichtungen, die sich über die Tages-taxen der betreuten Kinder und Jugendlichen finanzieren. Der Kanton beteiligt sich im Rahmen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE an den Kosten.</p> <p>– Verordnung zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE: Der Beitrag der Unterhaltspflichtigen beträgt Fr. 25.– je Tag.</p> <p>– Von der Sozialhilfe übernommene Beiträge der Unterhaltspflichtigen werden nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger³⁷, dem Sozialhilfegesetz³⁸ und dem Strafprozessgesetz³⁹ weiterverrechnet. Abweichende Vereinbarungen über gegenseitige Rückerstattungspflichten bleiben vorbehalten.</p> <p>– Soweit keine anderen gesetzlichen Kostenträger herangezogen werden können, übernimmt die zuständige politische Gemeinde bei zivilrechtlicher Unterbringung in ein Kinder- oder Jugendheim:</p> <p>a) die Beiträge der Unterhaltspflichtigen;</p> <p>b) zwei Drittel der Leistungsabgeltung.</p> <p>2 Der Staat trägt die verbleibenden Kosten.</p> <p>3 Die Kostentragung bei strafrechtlicher Unterbringung richtet sich nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung²³.</p>
LU	<p>Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (des Gesundheits- und Sozialdepartements) ist Ansprechpartnerin und Koordinationsstelle für Heime und heimähnliche Einrichtungen im Kanton Luzern. Dazu gehören Kinder- und Jugendheime, Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten für behinderte Erwachsene sowie stationäre suchttherapeutische Einrich-</p>	<p>– Der Eintritt einer betreuungsbedürftigen Person in eine anerkannte soziale Einrichtung erfolgt entweder aus ihrem freien Entschluss (freiwilliger Eintritt) oder auf behördliche Anordnung (Einweisung). (Art.21 SEG)</p> <p>– Die Zuständigkeit für die Einweisung von betreuungsbedürftigen Personen in soziale Einrichtungen richtet sich nach den Bestimmungen des Kindesschutz-, des Vormundschafts- oder des Schulrechts. (Art.25 SEG)</p>	<p>Voraussetzungen:</p> <p>– Die Kommission für soziale Einrichtungen anerkennt die sozialen Einrichtungen im Kanton, auf die das Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) Anwendung findet, und erteilt ihnen die Leistungsaufträge (Art 7. SEG)</p> <p>– Als soziale Einrichtungen im Sinn dieses Gesetzes gelten die von der Kommission für soziale Einrichtungen anerkannten stationären und heimähnlichen Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis zum Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten sind oder untergebracht worden sind [...] (Art. 2 SEG)</p> <p>Kostenbeteiligung:</p> <p>– Die Leistungen der anerkannten sozialen Einrichtungen werden abgegolten mit</p>

Kt.	Aufsicht	Zuweisende Behörden	Finanzierung
	tungen.		<ul style="list-style-type: none"> a. Leistungspauschalen, b. Kostgeldern, c. Selbstbehalten der Gemeinden,... (Art 27 SEG) <ul style="list-style-type: none"> – Kanton und Gemeinden tragen gemeinsam, soweit sie nicht von anderen Kostenpflichtigen zu decken sind, je hälftig a. die in den Leistungsvereinbarungen vereinbarten Leistungspauschalen, b. die Kosten der bewilligten Leistungen von ausserkantonalen Einrichtungen, c. die aus der Durchführung dieses Gesetzes anfallenden sonstigen Kosten. <ul style="list-style-type: none"> – Der Kostenanteil der Gemeinden, abzüglich der von ihnen geleisteten Selbstbehalte gemäss § 32, ist auf die einzelnen Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl aufzuteilen. (Art 28 SEG) – Das Kostgeld in anerkannten stationären und heimbähnlichen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche beträgt 900 Franken pro Person und Monat. (Art 3a Beschluss über die Beitragsansätze in sozialen Einrichtungen) – Der Selbstbehalt der Wohnsitzgemeinde von Kindern und Jugendlichen sowie von erwachsenen Personen ohne Behinderungen in anerkannten stationären und heimbähnlichen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, in stationären Therapie- und Rehabilitationsangeboten im Suchtbereich und in Sonderschulinternaten beträgt 20 Franken pro Person und Kalendertag. (Art 4 Beschluss über die Beitragsansätze in sozialen Einrichtungen)
SO	Die Institutionen der stationären Kinder- und Jugendbetreuung (KiJuB) sind bewilligungspflichtig. Für das gesamte Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren ist das Amt für soziale Sicherheit ASO (Departement des Innern) zuständig	<ul style="list-style-type: none"> – Die Oberämter können vormundschaftliche Massnahmen anordnen oder aufheben (Art. 298a, 311, 372 und 395 ZGB): z.B. Prüfen und Anordnen von Betreuungsmassnahmen im Rahmen der fürsorglichen Freiheitsentziehung – 	<p>Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gestützt auf den Abklärungsbericht und die eingereichten Unterlagen prüft das ASO das Erteilen der Bewilligung zur Führung einer Institution der KiJuB und eröffnet den Gesuchstellenden den Entscheid schriftlich (aus Informationsbrief des ASO) – Der Kanton bewilligt und beaufsichtigt die Aufnahme von unmündigen Personen ausserhalb des Elternhauses (Pflegekinder). Die Pflegekinderaufsicht erstreckt sich über die Familienpflege, Tagespflege und Heimpflege. Die Voraussetzungen der Bewilligung und Aufsicht richten sich nach der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) <p>Kostenbeteiligung:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Einwohnergemeinden sorgen dafür, dass die sozialen Aufgaben in folgenden Leistungsfeldern erfüllt und im Rahmen dieses Gesetzes finanziert werden: – a) Familie, Kinder, Jugend und Alter; – f) ambulante und stationäre Betreuung und Pflege; (Art 26. Sozialhilfegesetz)
AG	Das Departement Bildung, Kultur und Sport ist das	– Die Zuweisungsbehörde (für körperlich Behindert) ist die Schulpflege und/oder	<p>Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Der Kanton und die anerkannten Einrichtungen regeln die gegenseitigen Leistungen durch Leis-

Kt.	Aufsicht	Zuweisende Behörden	Finanzierung
	zuständige Departement gemäss Betreuungsgesetz sowie die zuständige Behörde für die Einrichtungen der Heimpflege gemäss § 55e EG ZGB	der Gemeinderat der Wohnortsgemeinde. –	<p>tungsvereinbarungen.</p> <p>Kostenbeteiligung: (gemäss Betreuungsgesetz)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kanton und Gemeinden tragen gemeinsam, soweit sie nicht von anderen Kostenpflichtigen zu decken sind – Der Kostenanteil der Gemeinden beträgt 40 %. Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl durch den Kanton. – Die Wohnsitzgemeinden der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in stationären Einrichtungen gemäss § 2 Abs. 1 lit. b und c leisten diesen Einrichtungen eine vom Regierungsrat auf maximal Fr. 1'600.– pro Person und Monat festgesetzte Pauschale. – Die Eltern leisten den stationären Einrichtungen gemäss § 2 Abs. 1 lit. b und c für den Aufenthalt ihrer Kinder eine vom Regierungsrat auf maximal Fr. 30.– pro Kind und Nacht festgesetzte Pauschale. – Eltern, die ihre Kinder ohne Zustimmung der zuständigen Zuweisungsbehörden platzieren, tragen die vollen Kosten. Kanton und Gemeinden sind zu keinen Leistungen verpflichtet.

Literaturverzeichnis

- ALBA Alters- und Behindertenamt (2011)
Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche.
Heilpädagogische Tagesschulen HPS.
- ALBA Alters- und Behindertenamt (2011)
Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche.
Sonderschulheime.
- ALBA Alters- und Behindertenamt (2011)
Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche. Wohnheime.
- ALBA Alters- und Behindertenamt (2011)
Verzeichnis der zugelassenen Institutionen für Kinder und Jugendliche.
Heilpädagogische Tagesschulen HPS. Besondere Angebote.
- Bundesamt für Justiz (2012)
Verzeichnis der vom Bundesamt für Justiz anerkannten Erziehungseinrichtungen. Bern.
- Kantonales Jugendamt (2009)
Wegleitung für ein Gesuch um eine Heimbewilligung.
- Kantonales Jugendamt (2010)
Hinweise zur Berechnung des Pflegegeldes für Kinder in Heimpflege (Kleininstitutionen).
- Kommission Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Jugendstraf- und -
massnahmenvollzug und in der stationären Jugendhilfe (FMJG) (Kneubühler, Nidau)
(2011)
Vereinfachung der Strukturen im Bereich der Institutionen der stationären Jugendhilfe.
Motion 221-2011. Geschäfts-Nr.: 2011.1035. Eingereicht am 16.06.2011.
- Müller Markus, Engler Luzia, Zoryan Haykaz (2011)
Aufsicht über Heime im Kanton Bern. Gutachten zuhanden der Gesundheits- und
Fürsorgedirektion (GEF) und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) des
Kantons Bern.
- Werren Andreas (2011)
Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern - Untersuchung im Amt für Freiheitsentzug
und Betreuung. Bericht zuhanden von Herrn Regierungsrat Hans-Jürg Käser, Vorsteher
der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern.