
Vorstoss-Nr: 260-2012
Vorstossart: **Motion**

Eingereicht am: 21.11.2012

Eingereicht von: Studer (Niederscherli, SVP) (Sprecher/ -in)

Weitere Unterschriften: 30

Dringlichkeit:

Datum Beantwortung: 01.05.2013
RRB-Nr: 536/2013
Direktion: GEF

Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Grossen Rat eine Teilrevision des SHG vorzulegen. Mit dieser Teilrevision soll der Umfang der wirtschaftlichen Hilfe für nachstehende Leistungen auf 90 Prozent derjenigen Summe beschränkt werden, die sich bei Anwendung der im Kanton Bern umgesetzten SKOS-Richtlinien ergibt:

- Grundbedarf für den Lebensunterhalt
- Situationsbedingte Leistungen
- Integrationszulagen

Unter Berücksichtigung dieser Vorgabe soll zudem das Anreizsystem verstärkt werden.

Begründung:

In der Sozialhilfeverordnung wurden die SKOS-Richtlinien als verbindlich erklärt. In der Folge ist es nicht mehr möglich, der Rahmenbedingung nachzuleben, wonach die für Kanton und Gemeinden langfristig kostengünstigste Lösung zu wählen ist. Angesichts der schlechten finanziellen Situation im Kanton darf es in Bezug auf Kürzungs- und Sparmöglichkeiten keine Tabubereiche geben. Auch die individuelle Sozialhilfe soll kritisch überprüft werden können. Dies ist solange nicht möglich, als die SKOS-Richtlinien mehr oder weniger vorbehaltlos verbindlich erklärt bleiben. Kommt hinzu, dass ein Existenzminimum finanziert wird, das die Teilnahme am sozialen Leben mit geringen (Integrationszulage) oder gar keinen Eigenleistungen (minimale Integrationszulage) ermöglicht.

Der Regierungsrat hat mit der Revision der Sozialhilfeverordnung – Streichung der Kürzung beim Einstieg – das Anreizsystem wieder entschärft. Der Kanton Bern gehört zu jenen Kantonen, welche die Integrationszulage, wie sie von der SKOS vorgeschlagen wird, vollumfänglich ausrichten, während andere, finanziell besser dastehende Kantone sich auf einen Teilbetrag beschränken. Dies führt zu einer entsprechenden Sogwirkung und zu stetig wachsenden Sozialhilfekosten. Gleichzeitig sinkt der Anreiz für die Sozialhilfebeziehenden, zur Verbesserung ihrer Situation durch eigene Anstrengungen beizutragen.

Heute stehen zahlreiche Sozialhilfebeziehenden besser da, wenn sie keine Arbeit annehmen, da sie mit dem Wiedereinstieg ins Erwerbsleben wegen der Steuern unter dem Strich ein tieferes verfügbares Einkommen aufweisen. Dies ist eine stossende Ungerechtigkeit.

Dass man über die Höhe der Sozialhilfeleistungen durchaus diskutieren kann, zeigt zum Beispiel der Umstand, dass ein nicht unbedeutender Teil der Sozialhilfeempfänger über ein Privatauto verfügt. Kritik an der Ausgestaltung der Sozialhilfeleistungen kommt auch von professioneller Seite. Frau Prof. Bütler (Uni St. Gallen) antwortete in einem Interview im Bund vom 10. September 2012 auf die Frage «Wollen sie die Sozialhilfe senken?»: «Bei den Jungen ja. Da die Sozialhilfe nicht nur für das Existenzminimum reicht, sondern auch die Teilnahme am sozialen Leben ermöglicht, wird ein Lebensstil gefördert, an den man sich gewöhnen kann.»

Der Regierungsrat hat mit seinem Entscheid zur Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien die Verantwortung in einem wichtigen und zunehmend teureren Bereich der kantonalen Politik einem privaten Verein übertragen, der vorwiegend die Interessen der Sozialtätigen und ihrer Klientel vertritt.

Mit einer Senkung der Ansätze für die Leistungen kann den beschriebenen Ungerechtigkeiten und der fehlenden Flexibilität entgegengewirkt, können die Anreize verstärkt und kann gleichzeitig für eine Kostensenkung für den Kantonshaushalt gesorgt werden.

Antwort des Regierungsrates

Vor dem Hintergrund der angespannten finanziellen Situation des Kantons Bern fordert der Motionär mit seinem Vorstoss eine Senkung der Sozialhilfekosten und eine Verstärkung des Anreizsystems. Um dies zu erreichen verlangt er:

- (1) eine Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG),
- (2) eine Reduktion des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL),
- (3) eine Reduktion der situationsbedingten Leistungen (SIL) und
- (4) eine Reduktion der Integrationszulagen (IZU).

Die Summe der Leistungen aus Ziffer 2 bis 4 (GBL, SIL und IZU) soll dabei auf 90% des Betrages, welcher bei der Anwendung der im Kanton Bern geltenden SKOS-Richtlinien entsteht, reduziert werden.

Bevor zu diesen einzelnen Motionsforderungen Stellung genommen wird, erscheint es dem Regierungsrat in Anbetracht der zentralen sozialpolitischen Bedeutung des Vorstosses angezeigt, einige grundlegende Aussagen zur heutigen Kosten- und Anreizsituation in der Berner Sozialhilfe vorzuschicken:

- **Zur Kostensituation im Allgemeinen:** Die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz ist eine bedarfsorientierte Leistung, welche für ökonomisch unterprivilegierte Menschen von zentraler Bedeutung ist und sich an deren individuelle Situation anpasst. Gemessen an den Leistungen des gesamten Systems der sozialen Sicherheit (Sozialversicherungs- und Sozialhilfeleistungen) macht die Sozialhilfe lediglich 2.8% der gesamten Ausgaben aus. Eine vom Sozialamt 2012 in Auftrag gegebene wissenschaftliche Studie hat die Kostenfaktoren der Sozialhilfe im Kanton Bern differenziert analysiert bzw. erklärt und kam zum Schluss, dass die Sozialhilfekosten im Kanton Bern aufgrund der geringen Anzahl von vorgelagerten Bedarfsleistungen und aufgrund von relativ hohen vormundschafftlichen Kosten im interkantonalen Vergleich absolut erklärbar sind. Um ungerechtfertigte Kosten zu vermeiden, sind in den vergangenen 10 Jahren von Regierung und Parlament zudem zahlreiche Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung und Kostenoptimierung in den Sozialdiensten ergriffen worden:

- Der Grundbedarf kann bei unkooperativem Verhalten der Klienten und Klientinnen mit der heutigen Gesetzgebung von den Sozialdiensten gekürzt werden. Die geplante Einführung eines Sanktionskatalogs wird Klarheit bei den Sozialdiensten schaffen und dazu beitragen, dass ein Fehlverhalten bei allen Sozialdiensten gleich behandelt wird.
- Mit der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes im Jahr 2012 wurden die Informationsbeschaffung und die Schweigepflicht neu geregelt. Die Sozialdienste können so bei den Klientinnen und Klienten die Subsidiarität gezielter und effizienter abklären.
- Nicht kooperierende Sozialhilfebeziehende können einen Testarbeitsplatz zugewiesen erhalten, womit die Arbeitsfähigkeit und –motivation getestet werden kann. Wer diesen Arbeitseinsatz verweigert, gilt als nicht bedürftig und wird nicht unterstützt.
- Um die Kooperationsbereitschaft derjenigen Klientinnen und Klienten zu erhöhen, die nicht in gewünschtem Masse Mitwirkung zeigen, können seit 2012 neu vertrauensärztliche Abklärungen zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit über den Lastenausgleich abgerechnet werden.
- Seit 2012 haben die Sozialdienste die Möglichkeit, bei Verdacht auf unrechtmässigen Bezug eine Sozialinspektion durchführen zu lassen.
- Die Einführung des Bonus-Malus-Systems ab 2014 wird den Kostenvergleich zwischen den Sozialdiensten ermöglichen. Der Druck auf die Sozialdienste, möglichst kosteneffizient zu arbeiten und damit verbunden der Anreiz, möglichst viele Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, werden dadurch zunehmen.
- Beim Grundbedarf von jungen Erwachsenen sehen die SKOS-Richtlinien vor, dass ihnen bspw. nur der anteilmässige Betrag für Personen in einem Mehrpersonen-Haushalt gewährt wird, da sie im Haushalt der Eltern oder in einer Wohngemeinschaft zu leben haben. Lediglich in begründeten Fällen wird ein eigener Haushalt und somit der ganze GBL finanziert.
- Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen vor oder in einer Ausbildung wurde der Regierungsrat bereits mehrfach aktiv und hat sich für verschiedene Projekte ausgesprochen: Das Projekt Betreuungskette, welches die Zusammenarbeit der Sozialdienste und des Case Managements Berufsbildung institutionalisieren will und das Projekt Koordination Brückenangebote (KoBra), welches die verschiedenen Brückenangebote der ERZ, VOL und GEF noch besser aufeinander abstimmt. Auch wurde ein Prüfauftrag zur Harmonisierung der Stipendien- und Sozialhilfeordnung erteilt.

Für die Gesamtkosten weitgehend unerheblich sind die Aufwendungen für Autos, da diese Kosten im Sozialhilfebudget grundsätzlich nicht berücksichtigt werden: Der Sozialdienst genehmigt ein Auto ausschliesslich dann, wenn dieses aus gesundheitlichen Gründen, zu Erwerbszwecken oder aufgrund einer stark abgelegenen Wohnsituation benötigt wird. Diese Regelung ist im Online-Handbuch „Sozialhilfe“ der BKSE festgelegt und wird in die Verordnungsrevision aufgenommen, die 2014 in Kraft treten soll.

- **Zur Anreizsituation im Allgemeinen:** Der Motionär geht davon aus, dass Sozialhilfebeziehende ohne Arbeit besser da stehen, als steuerzahlende Kleinverdiener. Dem ist entgegen zu halten, dass mit dem SHG und der Anwendung der SKOS-Richtlinien sehr wohl ein ausdifferenziertes Anreizsystem zu kooperativem Verhalten sowie zur Aufnahme einer Arbeit besteht:
 - Sozialhilfebeziehende, welche einer Erwerbsarbeit nachgehen, erhalten abgestuft nach Beschäftigungsgrad und Höhe des Erwerbseinkommens einen Einkommensfreibetrag. Mit der Erwerbstätigkeit steigen somit auch die verfügbaren Mittel. Bei unkooperativem Verhalten wird dieser Einkommensfreibetrag gestrichen.
 - Regierung und Parlament haben mit der Einführung diverser Missbrauchsbekämpfungsinstrumenten wie beispielsweise der Sozialinspektion einen zusätzlichen Anreiz zu korrektem und kooperativem Verhalten geschaffen.
 - Auch mit der Sanktion der Kürzung des Grundbedarfs bei unkooperativem Verhalten besteht ein Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit. Die Einführung eines Sanktionskatalogs wird diesen Anreiz noch verstärken und kantonal vereinheitlichen.

- Einen Fehlanreiz resp. Schwelleneffekt aufgrund der Besteuerung von tiefen Einkommen gibt es allerdings tatsächlich noch. Der Kanton Bern hat aber einerseits schon im Februar 2009 auf diese Problematik reagiert und eine Standesinitiative auf Bundesebene zur Besteuerung von Sozialhilfeleistungen eingereicht. Diese Initiative wurde von der zuständigen ständerätlichen Kommission in eine Motion umgewandelt, welche eine Besteuerung der Sozialhilfe und Entlastung des Existenzminimums fordert. Die Motion der WAK-S wurde am 14. März 2011 an den Bundesrat überwiesen. Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, welche Auswirkungen die Umsetzung der Motion hätte. Die Eidgenössische Steuerverwaltung, welche mit den Arbeiten betraut wurde, wird ihren Bericht voraussichtlich im Sommer 2013 vorlegen. Andererseits berücksichtigt der Kanton Bern sowohl beim Eintritt in wie auch beim Austritt aus der Sozialhilfe den Einkommensfreibetrag, was diesen negativen Schwelleneffekt minimiert. Weitere Schwelleneffekte hat der Kanton Bern – soweit in seinem Einflussbereich – minimiert. Das zeigt auch der interkantonale Vergleich, wie die Studie des Bundesamtes für Sozialversicherungen über Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize belegt.
- **Zur Legitimität der SKOS-Richtlinien:** Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe existiert als Fachverband seit 1905. Die SKOS – organisiert als privatrechtlicher Verein – engagiert sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe und für die Bekämpfung von Armut. Gemäss Bundesverfassung ist die Sozialhilfe Aufgabe der Kantone. Mit ihren Unterstützungsrichtlinien – welche seit 50 Jahren existieren und regelmässig angepasst werden – bietet die SKOS den Kantonen und Gemeinden das Instrument, um die Sozialhilfe schweizweit zu harmonisieren und so gegenüber Bedürftigen eine rechtsgleiche Behandlung auf der Ebene des untersten sozialen Netzes zu gewährleisten. Die Mitglieder des Fachverbands SKOS bilden Kantone, Gemeinden, einzelne Bundesämter und private Trägerschaften, die je ihre Vertretungen in den Vorstand delegieren. Die SKOS ist somit in der Fachwelt, in den Behörden und auch in der Politik verankert. Diese Konstellation hat dazu geführt, dass die Kantone sich schon über eine so lange Zeit auf die Empfehlungen der SKOS abstützen und die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) deren Anwendung gar ausdrücklich empfiehlt.
- **Zur wissenschaftlichen Fundierung der SKOS-Richtlinien:** Die Richtlinien für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt werden von einer Fachkommission der SKOS erarbeitet und anschliessend vom Vorstand festgelegt. Sie orientieren sich am SKOS-Warenkorb, welcher auf derselben Grundlage wie der vom Bundesamt für Statistik (BfS) publizierte Landesindex der Konsumentenpreise erstellt wird. Der SKOS-Warenkorb enthält jedoch im Gegensatz zum BfS-Warenkorb ausschliesslich Waren und Dienstleistungen, welche dem minimalen Lebensbedarf eines Haushaltes entsprechen (ca. 1/3 der Totalausgaben). Die Höhe wie auch die Zusammensetzung der Ausgabenpositionen entsprechen dem Konsumverhalten der einkommensschwächsten 10 Prozent der Bevölkerung. Der Betrag liegt deutlich unter den Ansätzen der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV und ist auch leicht unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum.

Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen von Leistungskürzungen: Der Motionär weist darauf, es dürfe angesichts der schlechten finanziellen Situation im Kanton in Bezug auf Kürzungs- und Sparmöglichkeiten keine Tabubereiche geben. Der Regierungsrat kann sich der Haltung anschliessen, wonach grundsätzlich alle Optionen geprüft werden müssen. Im Fall einer Senkung des GBL ist allerdings das Verhältnis zum verfassungsrechtlich geschützten absoluten Existenzminimum zu beachten. Dieses orientiert sich am GBL gemäss SKOS minus eine allfällige Kürzung um 15%. Falls nun der Grundbedarf um 10% reduziert und der zulässige Kürzungsumfang beibehalten wird, wird das absolute Existenzminimum unterschritten. Eine solche Kürzung unter das absolute Existenzminimum wäre nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts verfassungswidrig.

Gestützt auf den vorangehenden Erläuterungen beurteilt der Regierungsrat die einzelnen Forderungen des Motionärs wie folgt:

Zu Ziffer 1:

Der Motionär fordert eine Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG). In Artikel 31 definiert das SHG auf einer strategischen Ebene die für eine sinnvolle Unterstützungsleistung anwendbaren Kriterien und die Rahmenbedingungen zur Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe (Gleichbehandlung aller Empfänger/innen, Beachtung fachlicher Grundsätze, Schaffung von Anreizsystemen, langfristig kostengünstigste Variante). Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Unterstützungsleistungen gemäss SKOS diese Anforderungen erfüllen. Heute ist die Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien in der Sozialhilfeverordnung geregelt. Der Motionär will mit der geforderten SHG-Revision die Unterstützungsleistungen neu auf Gesetzesebene festhalten. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass dies nicht stufengerecht wäre.

Der Regierungsrat beantragt die Ablehnung von Ziffer 1 der Motion.

Zu Ziffer 2:

Der Grundbedarf (GBL) ist für den Regierungsrat bei den Beträgen nach SKOS zu belassen. Der GBL als Teil der wirtschaftlichen Hilfe hat den Bedarf der unterstützten Personen zu decken und soll über das physische Existenzminimum hinausgehen. Darauf hat man sich bei der Abstimmung des heutigen SHG über alle Parteigrenzen hinweg geeinigt. Die Höhe des GBL gemäss SKOS orientiert sich wie erwähnt am SKOS-Warenkorb, welcher sich wiederum am Konsumverhalten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Haushalte orientiert, und ist entsprechend der Haushaltsgrösse abgestimmt (Äquivalenzskala). Mit der entsprechenden Pauschale werden insbesondere folgende Bedürfnisse finanziert: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren, Bekleidung, Schuhe, Energieverbrauch, Haushaltsführung, Gesundheitspflege, lokale Verkehrsauslagen, Telefon, Post, Radio- und TV-Gebühren, Freizeitgestaltung, Körperpflege und Coiffeur. Heute liegt der Betrag für einen Ein-Personen-Haushalt bei 977 Franken, mit einer Reduktion um 10% würde der Betrag auf knapp 880 Franken reduziert werden. Für einen Ein-Personen-Haushalt würden für Nahrungsmittel und Getränke somit rund 11.- pro Tag zur Verfügung stehen, für eine Alleinerziehende mit einem Kind knapp 17 Franken. Für den öffentlichen Verkehr hätte eine alleinstehende Person gut 50 Franken pro Monat, eine Alleinerziehende mit einem Kind 80 Franken. Ein Libero-Abo für die Stadt Bern kostet jedoch für eine Person bereits 75 Franken pro Monat.

In den letzten 10 Jahren sind die Kosten für die Bedürfnisse für den Grundbedarf kontinuierlich gestiegen und gleichzeitig zeigt der Sozialbericht 2012, dass die Einkommen genau dieser Haushalte in den letzten 10 Jahren um einen Fünftel abgenommen haben. Würde nun der Grundbedarf reduziert, würde sich die Sozialhilfe nicht mehr am Bedarf, sondern sich an den tiefsten, nicht existenzsichernden Löhnen orientieren. Die Folge einer solchen Marktorientierung wäre, dass bedürftige Personen die Bedürfnisse für den Grundbedarf nicht mehr decken könnten. Ziel der wirtschaftlichen Hilfe ist gemäss SHG die Stärkung der Autonomie, die Verhinderung von Ausgrenzung, die Förderung der Integration und die Teilnahme am sozialen Leben. Mit der vom Motionär beantragten Kürzung um 10% würde sich die Frage stellen, ob diese vom Gesetzgeber vorgegebenen Wirkungsbereiche (Art. 2 SHG) und Wirkungsziele (Art. 3 SHG) weiterhin gewährleistet werden könnten.

Der Regierungsrat beantragt die Ablehnung von Ziffer 2 der Motion.

Zu Ziffer 3:

Situationsbedingte Leistungen (SIL) haben ihre Ursache in der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen und familiären Lage einer unterstützten Person. Der effektive Spielraum ist hierbei gering, da sich ein Grossteil der Leistungen aus Gesundheitskosten und aus dem Aufwand für stationäre Aufenthalte zusammensetzt. Diese beiden Leistungen

können weder plafoniert noch gekürzt werden. Bei den restlichen SIL beabsichtigt der Regierungsrat, mit der Revision der Sozialhilfeverordnung per 2014 eine Kostenobergrenze (Umsetzung Motion Pauli, M 198/2008) einzuführen, was zu einer Kostenreduktion im vom Motionär geforderten Umfang führen wird. Eine Plafonierung der Kosten der SIL ist auch im Online-Handbuch Sozialhilfe der Berner Konferenz für Sozialhilfe und Erwachsenen- und Kinderschutz (BKSE) festgehalten. Eine Kürzung der SIL ist zudem nicht beliebig möglich ist. Werden beispielsweise nur noch 90% der Betreuungskosten als SIL übernommen, wenn eine alleinerziehende Person einer Teilzeitarbeit nach geht, müssen diese Kosten über erhöhte Elterntarife wieder kompensiert werden, was nicht im Sinne des Motionärs sein kann.

Der Regierungsrat ist bereit, weitere Möglichkeiten von Kürzungen zu prüfen und beantragt, Ziffer 3 als Postulat anzunehmen.

Zu Ziffer 4:

Basierend auf dem Anreizsystem des SHG soll eine Eigen- oder Gegenleistung der Klienten im Rahmen einer Integrationsmassnahme angemessen mit einer Integrationszulage berücksichtigt und honoriert werden. Die Sozialdienste können mit der heutigen Gesetzgebung je nach Verhalten der Klientinnen und Klienten darüber entscheiden, wie sie deren Eigen- oder Gegenleistung berücksichtigen und welche Massnahmen sie treffen. Eine IZU wird ausgerichtet, wenn die Klientinnen und Klienten mitwirken und eine Eigen-/Gegenleistung erbringen. Bei fehlender Leistung werden keine IZU gewährt, je nach Fehlverhalten zusätzlich eine Kürzung (bis zu 15%) des GBL vorgenommen.

Die Höhe der IZU variiert nach Beschäftigungsgrad und Art der Integrationsleistung sowie Alter, Familien- und Ausbildungssituation der sozialhilfebeziehenden Person. Die SKOS-Richtlinien geben eine Bandbreite vor. Die Höhe der Bandbreite der IZU des Kantons Bern bewegt sich im oberen Bereich der Vorgaben nach SKOS. Aus diesem Grund ist der Regierungsrat bereit, die Höhe der IZU um insgesamt 10% zu senken, solange die SKOS-Richtlinien nicht unterschritten werden. Dies würde gemäss Schätzungen ein Sparpotential von mindestens 3 Mio. Franken ausmachen.

Der Regierungsrat ist bereit, Ziffer 4 als Motion anzunehmen.

Der Regierungsrat ist sich der schwierigen finanziellen Situation des Kantons Bern bewusst. Er kommt auch unter Einbezug der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) zum Schluss, dass es insbesondere beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt keinen Raum für Einsparungen gibt. Dies einerseits aus den in der Vorstossantwort dargelegten inhaltlichen Gründen und andererseits weil gerade im Bereich der Existenzsicherung eine gesamtschweizerisch rechtsgleiche Behandlung von Leistungsbezügerinnen und –bezügern zentral ist. Diesem Anliegen kommt umso mehr Bedeutung zu, als sich in absehbarer Zeit auf Bundesebene noch kein Rahmengesetz für die Existenzsicherung abzeichnet.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass die im Sozialhilfegesetz vorgesehene Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik an ihrer Sitzung vom 15. März 2013 einstimmig entschieden hat, dem Regierungsrat eine Ablehnung der Motion zu empfehlen, weil sie eine Gesetzesrevision mit dem alleinigen Ziel, das Leistungsniveau der Sozialhilfe zu senken, ablehnt.

Antrag: Ziffer 1: Ablehnung
Ziffer 2: Ablehnung
Ziffer 3: Annahme als Postulat
Ziffer 4: Annahme

An den Grossen Rat