

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 278-2014
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.1219

Eingereicht am: 26.11.2014

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Müller (Bern, FDP) (Sprecher/in)
Kohler (Spiegel b. Bern, FDP)
Grivel (Biel/Bienne, FDP)

Weitere Unterschriften: 11

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 443/2015 vom 22. April 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**



Für die Vermeidung kostentreibender Fehlanreize in der Sozialhilfe

1. Der Regierungsrat wird beauftragt, die nötigen gesetzlichen und sonstigen Massnahmen vorzubereiten, um in der Sozialhilfe/im Sozialbereich das Lastenausgleichsverfahren baldmöglichst neu zu regeln.
2. Der Ausgleich Kanton/Gemeinden und unter Gemeinden ist vom Regierungsrat neu so zu regeln, dass die heute bestehenden kostentreibenden Fehlanreize ausbleiben.

Begründung:

Der Lastenausgleich in der Sozialhilfe, 1961 in wohlgemeinter Absicht eingeführt, hatte sich zunächst bewährt – wie vieles, das in wohlgemeinter Absicht im Bereich der Sozialhilfe eingeführt wurde. Mittlerweile bewirkt (auch) der Lastenausgleich eher das Gegenteil dessen, was ursprünglich beabsichtigt war: Er setzt Fehlanreize und ist ein erheblicher Kostentreiber in der Sozialhilfe geworden. Die Begründung «Das läuft über den Lastenausgleich» ist in der Sozialhilfe allgegenwärtig, wenn es darum geht, neue Projekte, Massnahmen, Stellen oder sonstige Auslagen zu beschliessen, und das allein reicht oft als Begründung für zusätzliche finanzielle Aufwendungen. Als ob es damit gratis wäre. Die Kosten werden wegverlagert, die Verantwortungen werden verwischt. Entscheide der Gemeinden werden aus einem vermeintlich stets vollen Käs-

seli berappt. Selbst die Gefahr der Querfinanzierung «via Lastenausgleich Sozialhilfe» von Stellen in anderen Bereichen kann nicht ausgeschlossen werden. Ergebnis: Die Kosten steigen weiter, die Angebote in der Sozialhilfe nehmen laufend zu – das Problem der Verrentung von Sozialhilfe beziehenden Menschen wird hingegen nicht gemildert.

Vor einigen Jahren wurden Massnahmen zur Verhinderung von Fehlanreizen im Lastenausgleich Sozialhilfe eingeführt (Bonus-Malus, Soziallastenzuschuss usw.). Das ist in erster Linie das Eingeständnis der beschriebenen Probleme, insbesondere der Mengeneffekte durch den Lastenausgleich. Die ergriffenen Massnahmen sollen vielleicht auch dazu dienen, das bestehende Lastenausgleichsregime in der Sozialhilfe möglichst lange zu erhalten. Die damit geschaffenen Probleme werden nicht gelöst.

Als Ersatz für den bestehenden Lastenausgleich soll die Regierung ein System vorschlagen, das einen Ausgleich ohne die beschriebenen Fehlanreize ermöglicht (zum Beispiel, aber nicht als Vorgabe, pauschale Abgeltungen). An dieser Stelle sollen der Regierung bewusst keine weiteren Vorgaben gemacht werden. Die zuständige Kommission und der Grosse Rat werden die Vorschläge der Regierung im parlamentarischen Prozess würdigen.

Antwort des Regierungsrates

Der Motionär fordert, dass das Lastenausgleichsverfahren in der Sozialhilfe baldmöglichst neu zu regeln sei. Zudem sei der Ausgleich zwischen Kanton und Gemeinden vom Regierungsrat so zu regeln, dass die heute bestehenden kostentreibenden Fehlanreize ausblieben.

Der Regierungsrat teilt die Einschätzung des Motionärs, dass Ausgleichssysteme möglichst wenige Fehlanreize enthalten sollten, sei dies auf finanzieller, aber auch auf inhaltlicher Ebene. Das bestehende, fein austarierte Lastenausgleichssystem wurde im Rahmen der Revision des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) und der Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) per 2012 durch den Grossen Rat verabschiedet. Das System beinhaltet im Kern die solidarische Finanzierung der Sozialhilfeleistungen resp. Massnahmen: 50% der Kosten werden durch den Kanton übernommen, 50% durch die Gesamtheit der Gemeinden, basierend auf den Einwohnerzahlen. Flankierend dazu wurden zahlreiche Optimierungen eingeführt. Zu nennen sind insbesondere das Bonus-Malus-System in der individuellen Sozialhilfe, der Selbsthalt (inklusive Ausgleich via Soziallastenzuschuss) im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, die Sozialinspektion oder die vertrauensärztlichen Untersuchungen. Vorgängig dazu wurde seit 2008 im Rahmen der FILAG-Diskussion ein breit konsolidierter politischer Prozess durchgeführt. Namentlich haben sich im Rahmen einer Befragung des Verbandes Bernischer Gemeinden (VBG) 93% der Bernischen Gemeinden für das Lastenausgleichssystem inklusive Bonus-Malus-System und gegen einen Selbstbehalt in der individuellen Sozialhilfe ausgesprochen.

Im Bereich der institutionellen Sozialhilfe (Beschäftigungsmassnahmen, Massnahmen im Suchthilfebereich, familienergänzende Kinderbetreuung, Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung etc.) weist der Lastenausgleich im Kanton Bern keine kostentreibende Wirkung auf: Die Höhe der eingesetzten Mittel wird via Leistungsverträge und Ermächtigungen gesteuert. Die im Rahmen des Voranschlags / Aufgaben- und Finanzplans durch den Grossen Rat gewährten Budgetmittel werden eingehalten. Die lastenausgleichsberechtigten Kosten, die das Kantonale Sozialamt steuert (Beschäftigungsmassnahmen, Massnahmen im Suchthilfebereich,

familienergänzende Kinderbetreuung etc.) haben beispielsweise von Fr. 167 Mio. im Jahr 2010 auf Fr. 165 Mio. im Jahr 2013 abgenommen. Da die Kosten in der institutionellen Sozialhilfe steuerbar sind und mit Ausnahme der Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung keine Kostendynamik besteht, drängt sich hier kein Systemwechsel auf.

Eine Analyse im Bereich der individuellen Sozialhilfe kam im November 2007 zum Schluss, dass das Lastenausgleichssystem keine Anreize zur Mengenausweitung enthält, die Sparanreize jedoch verstärkt werden können. Daher wurde das Bonus-Malus-System eingeführt, das im Jahr 2014 zum ersten Mal zur Anwendung gelangte. Erste Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass der Kostendruck bei den Sozialdiensten – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – massiv gestiegen ist. Die Kosten in der individuellen Sozialhilfe im Kanton Bern sind in den Jahren 2013 und 2014 nicht gestiegen, dies kann auch eine Folge der erhöhten Kosteneffizienz sein. Das System des Lastenausgleichs ist aus der Sicht des Regierungsrates entsprechend kein „erheblicher Kostentreiber“, zumal in anderen Kantonen, die keine oder nur sehr marginale Ausgleichssysteme aufweisen, in den letzten Jahren teilweise massive Kostensteigerungen zu verzeichnen waren. Die Gründe für Kostensteigerungen liegen somit (schweizweit) nicht primär in den Finanzierungssystemen selber, sondern vor allem in Faktoren wie der Arbeitsmarktentwicklung (insbesondere für tiefer qualifizierte Personen), in Sparmassnahmen bei vorgelagerten Systemen wie der ALV und der IV sowie in gesellschaftlichen Veränderungen wie Migrationsbewegungen oder der steigenden Scheidungsrate. Zudem ist ausschlaggebend, welche der Sozialhilfe vorgelagerten bedarfsorientierten Leistungen auf Kantonsebene bestehen. Im Kanton Bern existiert lediglich der Zuschuss nach Dekret, der gemäss Entscheid im Rahmen der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) per 2016 aufgehoben wird. Andere Kantone weisen teilweise weit mehr vorgelagerte Instrumente wie Ergänzungsleistungen für Familien, Wohnbeihilfen, Jugend- oder Ausbildungsbeihilfen auf. Die Inanspruchnahme dieser Leistungen hat in diesen Kantonen im Gegensatz zum Kanton Bern zur Folge, dass ein beträchtlicher Personenkreis resp. ein beträchtliches Kostenvolumen gar nicht unter der Rubrik „Sozialhilfe“ ausgewiesen wird. Die Sozialhilfesysteme resp. –kosten sind interkantonal somit lediglich bedingt vergleichbar.

Insbesondere in der Ostschweiz wird aus Kantonen mit wenigen Ausgleichsinstrumenten vermehrt der Ruf nach einem Lastenausgleichssystem in der Sozialhilfe laut. Die mangelnde (finanzielle) Solidarität unter den Gemeinden hat teilweise zur Folge, dass bedürftige Personen von einer Gemeinde zur anderen abgeschoben werden oder dass Vermieter angehalten werden, keine Mietverträge mit Sozialhilfebeziehenden mehr abzuschliessen. Für Städte mit ihren hohen sozialen Lasten und für kleine Gemeinden, die ein paar teure Unterstützungen aufweisen, sind diese Kosten ohne Anhebung des Steuerfusses kaum oder nicht tragbar. Der Lastenausgleich stellt für diese Gemeinden auch eine Art „Versicherung“ dar.

Bei den gesetzlichen Grundlagen und im Vollzug der Sozialhilfe sind seit dem Jahr 2012 erhebliche Veränderungen vorgenommen worden, die von den Sozialdiensten und den Sozialbehörden umzusetzen sind. Es geht dabei sowohl um neue Aufgaben als auch um zusätzliche, differenziertere Kontrollprozesse, die für die beteiligten Stellen mit sehr viel Aufwand verbunden waren und weitgehend immer noch sind. Zu nennen sind die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzes, die Änderungen im Rahmen der Finanzierung der Krankenversicherungsprämien, die Sozialinspektion, das Bonus-Malus-System sowie die Einführung der „Differenzierten wirtschaftlichen Hilfe“ (DWH). Mit der DWH wurde die Transparenz über Kosten und Aufwände der Sozialdienste massiv gesteigert. Die bereits eingeführten Optimierungsprozesse müssen vor Ort noch konsolidiert und die Fehleranfälligkeit vermindert werden. Mit einer kurzfristigen Änderung des

Lastenausgleichssystems würde eine weitere Revision vorgenommen, die erneut einen beträchtlichen Aufwand nach sich ziehen würde und das System überfordern würde. Der Regierungsrat teilt jedoch die Meinung des Motionärs, dass gewisse Instrumente mittelfristig optimiert werden können. Das wird im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes per 2017 sowie auf Verordnungsebene erfolgen. Namentlich zu erwähnen, ist die Finanzierung der Sozialdienste. Eine mögliche Querfinanzierung von Stellen ist nicht zielführend und soll künftig verhindert werden. Entsprechende Arbeiten dazu laufen. Es ist auch zu prüfen, ob mittel- bis längerfristig eine Art „Sozialraumbudget“ als Finanzierungsmodus für die Sozialdienste gewährt werden könnte. In Artikel 41b Absatz 5 der Sozialhilfeverordnung ist zudem statuiert, dass die Auswirkungen des Bonus-Malus-Systems regelmässig evaluiert werden sollen und das System bei Bedarf angepasst werden soll. Auch diese Prüfung soll nun nach den ersten Erfahrungen vorgenommen werden.

Der Regierungsrat ist zusammenfassend der Ansicht, dass sich der Lastenausgleich Sozialhilfe mit seinen Optimierungen grundsätzlich bewährt hat. Die wesentlichen Analysen und Weichenstellungen wurden mit der Revision per 2012 durch den Grossen Rat vorgenommen. Der Regierungsrat anerkennt jedoch, dass die Wirkungen gewisser Instrumente vertiefter geprüft werden müssen. Daher beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Vorstoss als Postulat zu überweisen.

An den Grossen Rat