Berner Konferenz für Sozialhilfe,
Kindes- und Erwachsenenschutz
3000 Bern

BKSE

Telefon 031 533 42 46
info@bernerkonferenz.ch
www.bernerkonferenz.ch

Position der BKSE zur parlamentarischen Motion «Selbstbehalt setzt wirksame Anreize bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe» (Vorstoss Nr. 131-2019)

Die Autoren und Autorinnen der Motion gehen davon aus, dass ein Selbstbehalt der Gemeinden auf den lastenausgleichsberechtigten Sozialhilfekosten helfe, die Kosten in der Sozialhilfe zu begrenzen. Die Annahme ist, dass die Gemeinden bzw. die ausführenden Sozialdienste durch diesen „Anreiz" zur Kostendisziplin angehalten werden können. Die Sozialdienste hätten es in der Hand, die Kosten selbst zu steuern. Einmal abgesehen davon, dass ein Selbstbehalt für Alle eine Sanktion mit der Giesskanne ist und kein Anreiz, hält die im Vorstoss **vorgebrachte Argumentation** einem Faktencheck in keiner Art und Weise Stand und muss deshalb hinterfragt und abgelehnt werden.

Die BKSE ist der Überzeugung, dass ein Selbstbehalt als Steuerungsinstrument für die Sozialhilfekosten **hauptsächlich aus folgenden Gründen wirkungslos** ist:

1) Die Sozialhilfequote einer Gemeinde hängt vor allem von Faktoren wie Bausubstanz, Demographie und Art und Höhe der Migrationsquote ab. Weitere strukturelle Merkmale wie Scheidungsraten, Wirtschaftsstruktur, Sprachraum… bestimmen die Quote zusätzlich. Auf diese Faktoren haben die Sozialdienste keinen Einfluss und die Gemeinden nur sehr begrenzt.
2) Ein einfaches Beispiel zeigt z.B. den Zusammenhang zwischen Quote und Gemeindegrösse:

WSH: Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote nach Gemeindegrösse, 2017 — **T 13.05.01.01.02**

Einwohner/innen	Anteil an allen Sozialhilfebeziehenden (%)	Sozialhilfequote (%)
Total	**100.0**	**3.3**
<1000	2.0	1.3
1000-1999	3.9	1.5
2000-4999	12.9	2.1
5000-9999	15.5	2.7
10000-19999	19.0	3.5
20000-49999	17.0	4.6
50000-99999	5.3	5.4
> 100000	24.4	5.9
Keine Angaben:	0.0%	

Anmerkungen:
- Berücksichtigt sind Dossiers mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen.
- Sozialhilfequote: Anteil der Sozialhilfebeziehenden (alle Personen in der Unterstützungseinheit) mit Leistungsbezug im Erhebungsjahr an der ständigen Wohnbevölkerung (STATPOP) des Vorjahres.

Quelle: BFS - Sozialhilfestatistik (SHS)
© BFS 2017

Auskunft: Bundesamt für Statistik (BFS), Sektion SHS, info.social@bfs.admin.ch, Tel. 058 463 64 21

Die Tabelle zeigt, dass ein Sozialdienst mit vielen kleineren Gemeinden grundsätzlich eine tiefere Quote haben wird als Sozialdienste mit grösseren Gemeinden. Für weitere Strukturmerkmale können ähnliche Effekte gut und wissenschaftlich belegt nachgewiesen werden.

3) Die Kosten in der Sozialhilfe sind überwiegend durch die rechtlichen Grundlagen und durch regionale Kostenstrukturen (Krankenkassen-Prämienregion, Mietzinsniveau, Verkehrskosten…) bestimmt. Darauf haben die Sozialdienste keinen Einfluss.
4) Ein Kostentreiber sind die ambulanten und stationären Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz. Da ist das KJA mit der Gesetzesvorlage FSG (Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf) auf dem richtigen Weg um die Kosten in den Griff zu bekommen. Der avisierte Selbstbehalt würde hier ungewünschte Hürden bauen.

5) Ermessen haben die Sozialdienste somit lediglich und nur teilweise im Bereich der freiwilligen ambulanten und stationären Massnahmen (10,6% der Sozialhilfekosten 2017) und bei den übrigen situationsbedingten Leistungen (5,4%)[1]. Alle diese Leistungen werden nur gesprochen, wenn sie erstens notwendig (fachlicher Nachweis), zweitens auf die Ziele der Sozialhilfe ausgerichtet und drittens kosteneffizient (die günstigste Variante) sind. Es ist nicht ersichtlich, warum ein Kostenwettbewerb zwischen den Gemeinden ein taugliches Kriterium für wirksame Ermessensentscheide sein sollte.

Die BKSE erwartet **mehrfache Fehlanreize durch den vorgeschlagenen Selbstbehalt**:

6) Eine grosse Stärke des Lastenausgleichs ist, dass Gemeinden Zuständigkeitsfragen rasch und unkompliziert lösen. Ein Selbstbehalt, egal in welcher Höhe (jeder Franken zählt), führt umgehend zu arbeitsintensiven Zuständigkeitsstreitigkeiten – und dies auch bei unbestrittener Bedürftigkeit der betroffenen Person. Das ist eine sinnlose und teure Verwaltungsbeschäftigung.
7) Die Sozialdienste werden versuchen, Kosten für freiwillige Massnahmen um jeden Preis zu verhindern. Denn das ist ihr wirksamster Einflussbereich auf die Gesamtkosten. Die Folge wären eskalierende (Fall)Entwicklungen mit höheren Folgekosten und Kostenverschiebungen in den behördlichen, angeordneten Kindes- und Erwachsenenschutz. Auch hier handelt es sich um eine teure und sinnlose Kostenschieberei, welche sowohl zu höheren Kosten und mehr Verwaltungsaufwand führen.
8) Das Gleiche gilt im verringerten Masse für den Bereich der übrigen situationsbedingten Leistungen (SIL), wobei nur die sogenannt fördernden SIL einem relevanten Ermessen der Sozialdienste unterliegen. Das sind (neben den erwähnten Massnahmenkosten) vor allem individuelle Qualifizierungs- und Integrationsmassnahmen, welche mittelfristig zu tieferen Kosten beitragen. Ist es tatsächlich im Interesse der Motionäre und Motionärinnen, diesen Ausgabebereich (weniger als 5% der Sozialhilfe) unter Kostendruck zu setzen? Aus fachlicher Sicht ist kein Nutzen ersichtlich.

Finanzpolitische und Umsetzungs-Bedenken des BKSE-Vorstandes:

9) Der Anstieg der Gesamtkosten der Sozialhilfe stammt nicht aus den durch die Sozialdienste beeinflussbaren Kostenpositionen im Lastenausgleich. Eine lange geforderte Kosten- und Ertragsanalyse – unter Einbezug des Gemeindeverbandes und der BKSE wäre längst angezeigt und würde allfällige punktuelle Sparmöglichkeiten aufzeigen. Die BKSE fragt sich: Wo bleiben die Fakten?
10) Mit dem Selbstbehalt werden in der Summe (wenn auch nicht in gleichen Teilen) Kosten vom Kanton in die Gemeinden verschoben. Bsp: Bezahlen die Gemeinden einen Anteil von 20 % selber bedeutet das, dass der Kanton um diesen Anteil weniger an die Sozialhilfekosten bezahlt. (Rechnungsbeispiel: Von CHF 100´000 im Lastenausgleich bezahlt die Gemeinde X aktuell 50´000 und der Kanton 50´000. Neu würde die Gemeinde X CHF 60´000 (20´000 Selbstbehalt und ½ der verbleibenden 80´000) und der Kanton nur noch CHF 40´000 bezahlen.
11) Die Mehrbelastung von strukturell benachteiligten und vorwiegend grössere Gemeinden kann je nach Höhe des Selbstbehalts mehrere Steuerzehntel betragen. Angesichts der geringen Einflussmöglichkeiten der Sozialdienste handelt es sich beim Selbstbehalt um eine massive, nicht zu beeinflussende und somit unbegründete «Sanktion».
12) Der in Aussicht gestellte Kompensationsmechanismus mittels Soziallastenzuschuss könnte diesen Effekt zwar für einzelne Gemeinden vermindern oder gar wettmachen, wird aber denselben Herausforderungen unterliegen, wie das Bonus-Malus-System: Strukturrelevante Einflussfaktoren objektiv und statistisch von den Einflussfaktoren der

[1] Berichterstattung wirtschaftliche Hilfe 2015, 2016, 2017, S.11 (Kanton Bern).

Telefon 031 533 42 46
info@bernerkonferenz.ch
www.bernerkonferenz.ch

Sozialdienste zu trennen, misslang dabei trotz grossen Anstrengungen. Es droht ein nächstes aufwändiges, unnötiges und unerwünschtes Nullsummenspiel mit Beschwerdeverfahren von Gemeinden, welche der Ansicht sind, "ihre Soziallasten" würden ungenügend berücksichtigt.

13) Sowohl der Vorstoss wie die Antwort der Regierung zeigen: Man scheint gewillt, dem Lastenausgleich einen zweiten Lastenausgleich hintenanzustellen. Dies ist technisch aufwändig und wird zu Intransparenz und Bürokratismus führen. Der Lastenausgleich sollte einfach und verständlich bleiben, wie er es heute ist.
14) Gemeinden, die sich mit einer "Vertreibungspolitik" möglichst schadlos zu halten versuchen, würden belohnt. Mit einer Reduktion der Mietzinsrichtlinien können sie dafür sorgen, dass keine neuen Sozialhilfefälle in ihrer Gemeinde Wohnsitz nehmen können und dass die verbleibenden Sozialhilfeklientinnen und Klienten zum Wegzug getrieben werden. Um solches abzustellen wurde der Lastenausgleich überhaupt eingeführt.
15) Strukturschwache Gemeinden mit einer bereits jetzt hohen Soziallast werden zusätzlich übermässig bestraft und es wird damit gar verhindert, dass sie sich aus dieser Schieflage weiterentwickeln können. Erwiesenermassen ist eine positive Entwicklung ein langer Prozess und braucht Investitionen. Das Geld für die Investitionen fehlt aber schon jetzt, weil die Fixkosten für belastete Gemeinden schon jetzt sehr hoch sind (Prämien, Lastenverteiler Soziales / Verkehr / EL etc.). Ist eine Entsolidarisierung gegenüber den belasteten Gemeinwesen wirklich ein kluger Weg?

Vorschläge der BKSE

Die ablehnende Haltung gegenüber der genannten Motion ändert nichts daran, dass die BKSE wirksamen Steuerungsmassnahmen des Kantons positiv gegenübersteht:

16) Es ist erwiesen, dass transparente Benchmark-Zahlen dazu führen, dass die Sozialdienste ihre Arbeit kritisch reflektieren und auffällige Bereiche genauer überprüfen und anpassen, wo es möglich ist. Allenfalls könnten zu diesem Zweck mit der DWH (Zahlenvergleiche für die detaillierte wirtschaftliche Hilfe) noch hilfreichere und präzisere Daten als heute erhoben werden. Die BKSE erwartet, dass ihre Expertise bei der Erarbeitung von Vorschlägen und Verbesserungsmöglichkeiten endlich einbezogen wird.
17) Eine Chance sieht die BKSE auch in einem kantonalen oder gemeinsamen Sozialrevisorat, welches der Kanton derzeit in einem Pilot prüft: Wenn sich dieses auf relevante und aussagekräftige Daten und Überprüfungsvorgehen stützt (hierzu möchte und könnte die BKSE gewinnbringend mitdenken); wenn Strukturmerkmale berücksichtigt werden; und wenn dem Kanton bei ausgewiesenem Verbesserungsbedarf im Einzelfall Weisungs- und im Wiederholungsfall Massnahmen- oder Sanktionskompetenzen zukommen. Denkbar wären Hilfestellungen bzw. „Good-Practice-Tipps“ oder «Experten-Coachings» für betroffene Dienste, wie sie im Rahmen des Bonus-Malus-Systems in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Bern angeboten und dankbar genutzt wurden. Als Kontrollbehörde walten aktuell meist die gemeindeeigenen Sozialkommissionen, meist Miliz-Personen und Behördenmitglieder.
18) Interessante und prüfenswerte Vorschläge enthält aus Sicht der BKSE zudem die Motion „Fordern und fördern – ein Reformplan für die Sozialhilfe im Rahmen von SKOS“ (Vorstoss Nr. 152-2019), mit der Einschränkung betreffend Selbstbehalt auf sogenannt unnötigen SIL, wo allenfalls dieselben Fehlanreize geschaffen würden, wie oben beschrieben.

Fazit: Der BKSE-Vorstand bezweifelt aus fachlichen Überlegungen die Steuerungsmöglichkeit der Gesamtkosten via Lastenausgleich. Somit macht die Weiterverfolgung der Motion «Selbstbehalt setzt wirksame Anreize bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe» keinen Sinn – sie wird zu viel Verwaltungsaufwand und Kostenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden führen; positive Ergebnisse werden ausbleiben. Hingegen ist die BKSE bereit, mit dem Gemeindeverband und dem Kanton nach weiteren Möglichkeiten und Steuerungsmöglichkeiten zu suchen und sie auch zu unterstützen, um die Wirkung und die Effizienz der Sozialdienste und des Kantons als grösstem Träger der Sozialhilfe weiter zu fördern und so die Kosten nachhaltig im Griff zu halten.

Vorstand BKSE, Bern, 30.08.2019