

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 075-2015
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.281

Eingereicht am: 13.03.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)
Freudiger (Langenthal, SVP)
Müller (Bern, FDP)

Weitere Unterschriften: 26

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1137/2015 vom 16. September 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**

Ziffern 1-4:

- Annahme als Postulat bezüglich Lastenausgleich Sozialhilfe
- Ablehnung bezüglich Lastenausgleich Sozialversicherungen

Ziffer 5: Ablehnung



Kosten der Sozialhilfe durch neuen Verteiler im Lastenausgleich bremsen und verursachergerechter verteilen

Der Regierungsrat wird beauftragt, folgende Massnahmen zu ergreifen, damit das Kostenwachstum der Sozialhilfe gebremst und die Kosten durch einen präziseren Verteiler des Lastenausgleichssystems verursachergerechter als bisher auf die Gemeinden verteilt werden:

1. Das Bonus-Malus-System aus dem Sozialhilfegesetz vom 1. Januar 2012 wird durch einen Anreizmechanismus direkt im Lastenausgleich selber ersetzt. Darin dürfen Lasten, die besonders belasteten Gemeinden bereits andernorts im Finanzausgleich abgegolten werden (z. B. sozio-demographische Lasten, Zentrumslasten), nicht noch einmal berücksichtigt werden.
2. Die Finanzierung der Lastenausgleichssysteme Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen muss neben einem solidarischen Anteil, der linear nach Anzahl Einwohnern auf die Gemeinden

verteilt wird, auch einen Anteil enthalten, dessen Verteilung auf die Gemeinden gemäss Verursacherprinzip (Sozialfälle/Sozialhilfequote, EL-Bezüger) erfolgt.

3. Die Lastenausgleichssysteme Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen sind so zu gestalten, dass ein höherer Anteil an Bezüchern pro Einwohner (Sozialfälle/Sozialhilfequote, EL-Bezüger) auch zu einem höheren Beitrag der jeweiligen Gemeinde an den Lastenausgleich führt.
4. Zusätzlich zur Sozialhilfequote können auch andere kostendämpfende Anreizkriterien wie etwa namentlich die durchschnittlichen Kosten pro Sozialhilfeempfänger der jeweiligen Sozialdienste zwecks gerechter Lastenverteilung gemäss Verursacherprinzip herangezogen werden.
5. Neu werden die Kosten aus den Lastenausgleichen Sozialhilfe und Sozialversicherung Ergänzungsleistungen (EL) gemäss folgender Formel verteilt: 50 Prozent Kanton, 25 Prozent Gemeinden nach Anzahl Einwohnern; 25 Prozent Gemeinden grundsätzlich proportional nach Anzahl Fällen (Sozialfälle/Sozialhilfequote, EL-Bezüger) pro Einwohner, allenfalls unter Berücksichtigung weiterer kostendämpfender Anreizkriterien im Sinn des Verursacherprinzips (insbesondere: Fallkosten).

Begründung:

Die Kosten für die Sozialhilfe sind im Kanton Bern von 2004 bis 2013 pro Kopf um 50 Prozent gestiegen. Wie aus der Antwort des Regierungsrates auf einen diesbezüglichen Brief der Gemeinde Koppigen hervorgeht, wuchs die Belastung pro Kopf von 331 Franken (2004) um 165 Franken auf 495 Franken (2013). Noch extremer ist das Kostenwachstum im Bereich Ergänzungsleistungen. Hier wuchsen die Kosten von 126 Franken (2004) auf 220 Franken (2013), was einem Wachstum von 94 Franken oder 74 Prozent pro Kopf entspricht.

Ein Hauptgrund für diese explosionsartige Entwicklung ist die Tatsache, dass die Mechanismen im Finanz- und Lastenausgleich (Filag) in diesen Bereichen nicht genügend Anreize zu kostendämpfendem Verhalten der ausführenden Behörden setzen.

Der Finanz- und Lastenausgleich (Filag) des Kantons Bern kennt zwar wohl im Bereich Lastenausgleich Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule einen Anreizmechanismus, der die Gemeinden in die Pflicht nimmt, nicht allzu kleine Schulklassen zu führen. Auch im Lastenausgleich öffentlicher Verkehr gibt es einen Anreizmechanismus, indem das Fahrplanangebot in der betroffenen Gemeinde mitberücksichtigt wird.

Im Lastenausgleich Sozialhilfe, Lastenausgleich Sozialversicherung Ergänzungsleistungen EL sowie im Lastenausgleich Familienzulagen für Nichterwerbstätige fehlen solche Anreizmechanismen jedoch. Hier lautet die Formel: 50 Prozent bezahlt der Kanton direkt, 50 Prozent werden den Gemeinden nach Einwohnerzahl überwält. Die Gemeinden verbessern also ihre Situation nur marginal, wenn sie sich sparsam verhalten, weil sie die Kosten ja allen anderen mitüberwälzen können. Es besteht also ein klassisches Allmenden Problem, wodurch die Sozialdienste in Versuchung geraten, zu hohe Kosten zu generieren bzw. sich nicht sparsam zu verhalten, weil ja alle anderen mitzahlen müssen.

Zwar gibt es seit 2012 ein Bonus-Malus-System, um die Sozialdienste zu belohnen oder zu bestrafen. Der Grundgedanke dieses Systems leuchtet ohne weiteres ein. Wie die Erfahrungen in der praktischen Ausführung aber nun zeigen, konnte das System die Erwartungen nicht erfüllen. Denn die Sozialdienste, welche die absolut höchsten Kosten und die höchste Anzahl Sozialfälle zu verzeichnen haben, werden nicht entsprechend in die Pflicht genommen. Ein Grund dafür ist, dass folgende vier Korrekturfaktoren in die Berechnung des Bonus oder Malus einbezogen werden: 1. Anzahl Ausländer/-innen; 2. Anzahl EL-Bezügerin/-innen; 3. Anzahl Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene; 4. Leerwohnungsziffer.

Die meisten dieser Korrekturfaktoren sind aber bereits im allgemeinen Finanz- und Lastenausgleich mitberücksichtigt, weshalb die Anreizmechanismen des Systems nicht zum Tragen kommen und einzelne Lasten faktisch doppelt berücksichtigt werden:

1. Gemäss Art. 15 Abs. 1 FILAG erhalten die Gemeinden Bern, Biel und Thun einen jährlichen Zuschuss zur teilweisen Abgeltung ihrer Zentrumslasten namentlich auch im Aufgabenbereich der sozialen Sicherheit (pauschale Abgeltung; vgl. auch die Berücksichtigung der Zentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs gemäss Art. 14 FILAG).
2. Weiter erhalten Gemeinden mit übermässigen sozio-demografischen Lasten bereits einen Zuschuss, der den Anteil Ausländer, Anteil Arbeitsloser sowie den Anteil an EL-Bezügern der Gemeinde berücksichtigt (vgl. insbesondere Art. 21a Abs. 2 FILAG; Art. 15 FILAV).
3. Den Anteil EL-Bezüger einzubeziehen ist ohnehin ein Zirkelschluss. Denn die Anzahl EL-Bezüger ist wohl eher eine Folge einer hohen Sozialhilfequote als umgekehrt, wie auch einschlägige Studien zeigen.

Das System krankt auch noch in anderen Punkten. So ist es etwa schlicht nicht nachvollziehbar, dass 2014 rund viermal mehr Bonus- (1 646 000 Franken) als Malus-Leistungen (379 000 Franken) ausgewiesen wurden. Indirekt müssen nämlich damit all diejenigen Sozialdienste, die weder einen Bonus noch einen Malus bekommen, den Bonus mitfinanzieren und erhalten somit indirekt auch einen Malus.

Eine Aufspaltung des Gemeindeanteils an der Finanzierung der Lastenausgleichssysteme Sozialhilfe und Sozialversicherung Ergänzungsleistungen EL einerseits proportional nach Einwohnern (25 %) und andererseits nach dem Anteil an Fällen bzw. dem Kostenanteil pro Einwohner (25 %) würde Anreize zu einem sparsamen Verhalten setzen, im Gegensatz zum heutigen System Doppelberücksichtigungen vermeiden und zu mehr Verursachergerechtigkeit beitragen. Der vorgeschlagene Verteilschlüssel negiert nicht, dass Soziallasten teilweise strukturell bedingt sind. Andererseits berücksichtigt der vorgeschlagene Verteilschlüssel aber auch, dass Gemeinden ebenfalls eine gewisse Verantwortung für überdurchschnittlich hohe Soziallasten tragen.

Antwort des Regierungsrates

Die Umsetzung des vorliegenden Vorstosses hätte einen totalen Umbau der beiden Lastenverteiler mit weitreichenden und nicht abschliessend abschätzbaren Konsequenzen zur Folge. Unter dem Begriff „Verursacherprinzip“ wird landläufig verstanden, dass die (sozialen) Kosten einer Aktivität von demjenigen zu tragen sind, der sie selber verursacht hat. In der Sozialhilfe und bei den Ergänzungsleistungen (EL) „verursachen“ die Gemeinden die Kosten hingegen weitestgehend nicht selber. Sie können namentlich in der wirtschaftlichen Sozialhilfe und bei den EL nicht „mehr oder weniger“ Leistungen „bestellen/erbringen“. Insofern ist die von den Motionären gemachte Analogie zu den Anreizmechanismen bei den Lastenausgleichen öffentlicher Verkehr sowie Lehrergehälter Kindergarten und Volksschule nicht zielführend: Im öffentlichen Verkehr können die Gemeinden das öV-Angebot direkt mitbeeinflussen und beim Kanton mehr oder weniger Leistungen bestellen. Im Schulwesen verfügen die Gemeinden via Klassengrössen über ein gewisses Steuerungsinstrument. Sie können die Quantität ihrer Leistungen mitbeeinflussen. Im Bereich der EL und der wirtschaftlichen Sozialhilfe müssen die Gemeinden hingen primär ein verfassungsmässiges Anrecht auf Existenzsicherung umsetzen. Sie können keine zusätzlichen Leistungen „bestellen“, die sie dann auch teilweise selber tragen müssten. Die Motionsforderungen gipfeln faktisch in einem Selbstbehalt von 25% für die Gemeinden bei den Lastenverteilern Sozialhilfe und EL.

Zum Lastenausgleich Sozialhilfe

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass beim Lastenausgleich Sozialhilfe keine massgeblichen Fehlanreize bestehen. Zudem hat auch eine Ex-post-Analyse von Ecoplan¹ im Jahr 2008 ergeben, dass im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe für die Gemeinden kein Anreiz zu einer Mengenausweitung besteht, jedoch wenig systemimmanente finanzielle Anreize zu Kosteneinsparungen vorhanden sind. So hat sich das erstmals im Jahr 2014 umgesetzte Bonus-Malus-System in der wirtschaftlichen Hilfe aus der Kostensicht bewährt: Die Kosten in der wirtschaftlichen Hilfe blieben im Jahr 2013 stabil und sind im Jahr 2014 gesunken (um ca. Fr. 5 Mio. resp. 1.15%). Zudem weisen 85% der 13 Sozialdienste, die in der Bonus-Malus-Berechnung 2012-2013 am schlechtesten abgeschnitten haben, im Jahr 2014 sinkende Kosten auf. Von den übrigen Sozialdiensten weisen „lediglich“ 51% sinkende Kosten auf².

Ein neuer Ausgleichsmechanismus rein gemäss Motionsziffern 2 und 3 (Einbezug Anzahl Empfänger resp. Sozialhilfequote) ist für den Regierungsrat nicht zielführend. Insbesondere die Anzahl der zu unterstützenden Personen kann - wenn überhaupt - lediglich marginal beeinflusst werden. Ein gewisser Spielraum besteht indessen bei den Kosten pro Empfänger, namentlich bei der Geltendmachung von Einnahmen und bei der Gewährung der situationsbedingten Leistungen (SIL). Wenn das „Verursacherprinzip“ konsequent angewendet werden soll, müsste somit Ziffer 5 umgesetzt werden: Neben der Anzahl Bezüger müssten die Kosten pro Bezüger miteinbezogen werden. Faktisch würde das einem Selbstbehalt von 25% für die Gemeinden auf den Leistungen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe entsprechen (Anzahl Bezüger mal Kosten pro Bezüger). Eine Verstärkung des „Verursacherprinzips“ im Lastenausgleich Sozialhilfe in diesem Sinne würde sich in der finanziellen Konsequenz eindeutig gegen die Städte und grösseren Gemeinden im Kanton Bern richten. Insbesondere würden bei diesem Modell acht der neun gröss-

¹ FILAG 2012, Fachbericht C: Reformen im Lastenverteiler Sozialhilfe, Oktober 2008

² Da mehrere Beschwerden hängig sind, die sich nicht nur gegen Einzelfälle sondern gegen die Rechtmässigkeit des Bonus-Malus-Systems als Ganzes richten, wurde das Verfahren 2015 sistiert, bis rechtskräftige Entscheide zu den Beschwerden vorliegen.

ten Gemeinden (89%) des Kantons Bern gegenüber heute finanziell stärker belastet, beispielsweise (jeweils jährlich): Stadt Bern + Fr. 5.5 Mio. (0.2 Steueranlagezehntel Stz), Biel + Fr. 12 Mio. (1.7 Stz), Thun + Fr. 300'000 (0.1 Stz), Ostermundigen + Fr. 1.3 Mio. (0.7 Stz), Burgdorf + Fr. 600'000 (0.3 Stz), Lyss + Fr. 550'000 (0.3 Stz). Neben der zusätzlichen finanziellen Belastung von grossen Gemeinden gäbe es vereinzelt kleinere Gemeinden wie Gündlischwand oder Roches, die aufgrund ihrer - im Vergleich zur Grösse - hohen sozialen Lasten neu beispielsweise jährlich über Fr. 50.- pro Einwohner zusätzlich tragen müssten. Für diese Gemeinden wirkt der heutige Lastenausgleich wie eine „Versicherungslösung“. Insgesamt würden ca. 50 Gemeinden finanziell stärker belastet.

Andererseits würden ca. 300 - in der Regel kleinere - Gemeinden von einer Verstärkung des „Verursacherprinzips“ finanziell profitieren, teilweise mit über Fr. 100.- pro Einwohner und Jahr. Die horizontalen Verschiebungen zwischen den Gemeinden wären somit beträchtlich. Es ist bekannt, dass Personen, die sozial schwächer gestellt sind, tendenziell von der Peripherie in die Zentren ziehen. Heute wird diese „kantonsinterne Migrationsbewegung“ finanziell über den Lastenausgleich Sozialhilfe aufgefangen. Ein relativ neues Phänomen ist, dass die Wohnungsmieten in den Zentren im Kanton Bern so hoch sind, dass diese für Sozialhilfebeziehende nicht mehr erschwinglich sind. Entsprechend werden die Lasten in den Agglomerationen tendenziell ansteigen. Eine Verstärkung des „Verursacherprinzips“ hätte grundsätzlich wohl zur Folge, dass bedürftige Personen teilweise von einer Gemeinde zur anderen abgeschoben würden oder dass Vermieter angehalten würden, keine Mietverträge mit Sozialhilfebeziehenden mehr abzuschliessen.

Ein Hauptkritikpunkt der Motionäre ist, dass die bei der Berechnung des Bonus-Malus-Systems verwendeten Korrekturfaktoren „bereits im allgemeinen Finanz- und Lastenausgleich mitberücksichtigt“ würden. Das ist nicht korrekt: Die Städte Bern, Biel und Thun erhalten zur teilweisen Abgeltung ihrer Zentrumslasten einen jährlichen Zuschuss. Als Zentrumslasten im Sinne des FILAG gelten nicht abgegoltene Kosten der Städte für Leistungen, welche von nicht in den Städten wohnhaften Personen beansprucht werden (so genannte „Spill Overs“). Leistungen für Sozialhilfe und EL, welche durch die in den Städten wohnhafte Bevölkerung beansprucht werden, gelten eben nicht als Zentrumslasten im Sinne des FILAG und werden damit mit diesem FILAG-Instrument auch nicht abgegolten. Mit der Revision des FILAG per 1. Januar 2012 wurde zudem in verschiedenen Bereichen der institutionellen Sozialhilfe ein Selbstbehalt für die Gemeinden von 20 Prozent eingeführt. Der soziodemografische Zuschuss dient dazu, diesen Selbstbehalt (ca. Fr. 12 Mio. jährlich) teilweise abzufedern. Als eines von drei Kriterien für die Berechnung des Zuschusses dient die Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen. Daraus zu schliessen, damit werde ein Teil der Kosten der Gemeinden für die Ergänzungsleistungen abgegolten, wäre allerdings falsch.

Zum Lastenausgleich Sozialversicherungen

Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sind eine von Einkommen und Vermögen abhängige Bedarfsleistung, die als Ergänzung zur ersten, zweiten und dritten Säule die Existenzsicherung von betagten, hinterlassenen und invaliden Personen garantiert. Die Finanzierung ist als Leistungsverpflichtung von Bund und den Kantonen gestaltet. Der Bund trägt dabei 5/8 und die Kantone 3/8 der anfallenden EL-Kosten. Von diesen 3/8 der Kosten übernimmt der Kanton jene für die Pflege und Betreuung von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern sowie die Krankheits-

und Behinderungskosten. Die restlichen Kosten werden zu je 50% vom Kanton und den Gemeinden via Lastenausgleich Sozialversicherungen getragen. Der grösste Einflussfaktor auf die EL-Kosten sind die Auswirkungen von Gesetzesänderungen im Bereich der andern Sozialversicherungen. So hatten beispielsweise die 5. IV-Revision und die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (ELG) im Rahmen der NFA im Jahr 2008 einen massiven Einfluss auf die EL-Kosten. Diese stiegen innerhalb eines Jahres schweizweit um 10%. Im Jahr 2011 wurde die Neuordnung der Pflegefinanzierung eingeführt. Diese hatte eine Kostensteigerung um 3% bei den Ergänzungsleistungen zur Folge. Die EL als Querschnittsbereich zwischen den Sozialversicherungszweigen wird somit stark durch Änderungen in diesen Sozialversicherungszweigen tangiert. Die direkten finanziellen Einflussmöglichkeiten der Kantone im Bereich der EL sind äusserst gering. Die Kantone haben nur einen marginalen Einfluss auf zentrale Steuerungsgrössen bei der EL. Die Gemeinden wiederum haben überhaupt keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Höhe der Ergänzungsleistungen, insofern würde mit diesem Vorstoss das Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“ („wer bestellt, zahlt und wer zahlt, befiehlt“) verletzt.

Im Gegensatz zur Sozialhilfe weisen im Bereich der EL vermehrt auch kleinere Landgemeinden teilweise einen höheren Anteil an Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen auf: Im Jahr 2014 wurden EL-Leistungen im Umfang von Fr. 430 Mio. über den Lastenausgleich Sozialversicherungen abgerechnet, davon tragen die Gemeinden und der Kanton je die Hälfte. Ein Selbstbehalt von 25% für die Gemeinden hätte folgende Konsequenzen: ca. 275 Gemeinden würden jeweils jährlich finanziell entlastet, ca. 87 würden finanziell stärker belastet. Neben grossen Gemeinden wie der Stadt Bern (ca. + Fr. 4 Mio., 0.2 Stz) und der Stadt Biel (ca. + Fr. 4.5 Mio., 0.6 Stz) würden auch kleinere Gemeinden wie Trubschachen oder Lüschtal zusätzlich belastet, da sie relativ hohe EL-Kosten verzeichnen.

Die Wohnsitzfrage im Alters- und Behindertenbereich würde mit einem Selbstbehalt somit zunehmende Brisanz erhalten. Angebote wie Wohnen mit Dienstleistungen für ältere Personen und Behinderte würden für Gemeinden unattraktiv. Rein aus einer finanziellen Optik wäre es für die Gemeinden somit interessant, möglichst wenig ältere und pflegebedürftige Personen aufzuweisen, was sicher nicht im Sinne einer (alters-)durchmischten Bevölkerung wäre. Der Regierungsrat lehnt somit Änderungen im Bereich des Lastenausgleichs Sozialversicherungen ab, zumal im Rahmen der Diskussionen um den Finanz- und Lastenausgleich in den letzten Jahren ein Selbstbehalt für die Gemeinden beim Lastenausgleich Sozialversicherungen überhaupt nie ein Thema war.

Gesamtwürdigung der Einführung von Selbsthalten

Mit der Einführung von Selbsthalten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe sowie beim Lastenausgleich Sozialversicherungen von 25% würden insgesamt ca. 50 Gemeinden finanziell stärker belastet und ca. 310 Gemeinden finanziell entlastet. Tendenziell stärker belastet würden die Städte und grössere Gemeinden, beispielsweise (jeweils jährlich) Biel + Fr. 16.6 Mio. (2.3 Stz), Stadt Bern + Fr. 9.5 Mio. (0.4 Stz), Ostermundigen + Fr. 2 Mio. (1.0 Stz), Langenthal + Fr. 1 Mio. (0.5 Stz), die horizontale Umverteilung wäre somit beträchtlich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat Gemeinden mit einem höheren Anteil an EL-Beziehenden finanziell nicht höher belasten will und daher Änderungen beim Lastenausgleich Sozialversicherungen ablehnt. Für den Lastenausgleich Sozialhilfe wird der Regierungsrat dem Grossen Rat im Rahmen der Umsetzung von Ziffer 2 der Motion 278-2014 (Müller FDP) ein alternatives Modell unterbreiten. Insbesondere sollen zusätzliche Anreize

für die Gemeinden geschaffen werden, um noch kosteneffizienter zu handeln. Sollte dieses Modell grössere horizontale Umverteilungen unter den Gemeinden bewirken, so ist die Koordination mit der Evaluation des FILAG im Jahr 2016 vorgesehen. Daher beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Ziffern 1-4 im Bereich des Lastenausgleichs Sozialhilfe als Postulat zu überweisen. Die sozialpolitischen Auswirkungen von Ziffer 5 im Bereich des Lastenausgleichs Sozialhilfe sind für den Regierungsrat wie ausgeführt zu schwerwiegend. Die Lösung hätte weitreichende und nicht abschätzbare Konsequenzen und würde einer Entsolidarisierung Vorschub leisten. Daher beantragt er dem Grossen Rat, diese Ziffer abzulehnen.

Verteiler

- Grosser Rat