



Grossratsbeschluss betreffend den Volks- vorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!»

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Ausgangslage	1
2. Vorbemerkungen zur Rechtsnatur des Volksvorschlags	1
3. Gültigkeit des Volksvorschlags	2
3.1 Grundsätzliches	2
3.2 Einheit der Materie und Form	2
4. Umsetzbarkeit	2
5. Einklang mit dem übergeordneten Recht	3
6. Inhalt des Volksvorschlags	3
6.1 Inhalt des Gesetzes	3
6.2 Inhalt des Volksvorschlags	4
7. Auswirkungen des Volksvorschlags	5
7.1 Finanzielle Auswirkungen	5
7.1.1 Grundbedarf, Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge	5
7.1.2 Unterstützung von älteren Arbeitslosen	5
7.1.3 Bildung und Qualifizierung	7
7.1.4 Insgesamt	7
7.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8
7.3 Auswirkungen auf die Gemeinden	8
8. Beurteilung des Volksvorschlags	8
8.1 Bemessung der Sozialhilfe	8
8.2 Bildung und Qualifizierung	9
9. Antrag des Regierungsrates	9

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Referendum gegen das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) mit Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!»**

1. Einleitung und Ausgangslage

Am 29. März 2018 verabschiedete der Grosse Rat des Kantons Bern eine Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG)¹. Der Beschluss des Grossen Rates wurde am 18. April 2018 im Amtsblatt des Kantons Bern Nr. 16 publiziert. Das Komitee «Wirksame Sozialhilfe»² hat am 13. August 2018 bei der Staatskanzlei des Kantons Bern einen Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!» mit 16'321 beglaubigten Unterschriften eingereicht.

Der Beschluss des Grossen Rates sieht verschiedene Änderungen im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe vor, insbesondere bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe. Neu soll der Grundbedarf generell und die Gelder bei denjenigen Sozialhilfebeziehenden verstärkt gekürzt werden, die sich nicht hinreichend um ihre berufliche Zukunft und Sprachkenntnisse bemühen. Im Gegenzug sollen Anreize zur Förderung der beruflichen Integration geschaffen und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft verstärkt werden. Zudem werden verschiedene Bestimmungen präziser formuliert.

Der Volksvorschlag sieht vor, dass sich die wirtschaftliche Hilfe nach den aktuellen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (nachfolgend: SKOS-Richtlinien) richtet. Mit einem neuen Artikel soll der Situation älterer Arbeitsloser, die zuvor lange gearbeitet haben, Rechnung getragen werden. Sie sollen nicht mehr nach den Ansätzen der Sozialhilfe unterstützt werden, sondern Leistungen gemäss den Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV erhalten. Zudem sollen die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) und die Erziehungsdirektion (ERZ) verpflichtet werden, bedarfsgerechte Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Qualifizierung bereitzustellen.

Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 05. September 2018 fest, dass der Volksvorschlag mit 16'321 gültigen Stimmen zustande gekommen ist.

2. Vorbemerkungen zur Rechtsnatur des Volksvorschlags

Der Volksvorschlag ist ein Volksrecht, das in Artikel 63 Absatz 3 der Kantonsverfassung³ verankert ist. Er verbindet Elemente des Referendums mit Elementen der Gesetzesinitiative. 10 000 Stimmberechtigte können innert drei Monaten seit Publikation des Gesetzes einen Volksvorschlag einreichen. Dieser gilt als Referendum. Das Gesetz über die politischen Rechte (PRG)⁴ regelt das Verfahren betreffend den Volksvorschlag. Die wichtigsten Verfahrensbestimmungen lauten wie folgt:

– Die Staatskanzlei prüft, ob der Volksvorschlag den verfassungsmässigen und gesetzlichen Anforderungen entspricht. Der Volksvorschlag muss in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Die Staatskanzlei ermittelt die Gesamtzahl der gültigen Unterschriften und erstattet dem Regierungsrat Bericht (Art. 131 und 132 PRG).

¹ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

² Das Komitee wird gebildet durch folgende Organisationen: SP Kanton Bern | Grüne Kanton Bern | EVP Kanton Bern | AvenirSocial | KABBA | Angestellte Bern | Dachverband der Sozialen Institutionen Biels und der Region DSI | Demokratische Jurist/innen Bern | GAP | Gewerkschaftsbund des Kantons Bern | GMS | Ja! | JUSO | Junge Grüne | Komitee Kahlschlag stoppen | Kriso | Netzwerk Soziokultur Bern | PDA | IKAS | Verkehrt | VPOD

³ Verfassung vom 6. Juni 1993 des Kantons Bern (KV, BSG 101.1)

⁴ Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG, BSG 141.1)

- Auf den Volksvorschlag finden die Vorschriften über das Verfahren bei Ergreifen des Referendums Anwendung (Art. 135 PRG). Damit ist beim Volksvorschlag eine Rückzugsklausel unzulässig (Art. 125 Abs. 3 PRG), ein Rückzug durch das Referendumskomitee ist nicht möglich (Art. 130 Abs. 2 PRG).
- Der Volksvorschlag wird als Ganzer in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs der Grossratsvorlage gegenübergestellt (Art. 137 PRG). Ein Gegenvorschlag des Grossen Rates zum Volksvorschlag ist daher ausgeschlossen.
- Der Regierungsrat stellt das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen des Volksvorschlags fest. Ist der Volksvorschlag zustande gekommen, so unterbreitet der Regierungsrat diesen ohne Verzug dem Grossen Rat, der in der nächstmöglichen Session über die Gültigkeit entscheidet (Art. 136 Abs. 1 PRG). Der Beschluss des Regierungsrates über das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen sowie der Beschluss des Grossen Rates über die Gültigkeit des Volksvorschlags sind zu veröffentlichen (Art. 132 Abs. 3 und 136 Abs. 2 PRG). Der Grosse Rat kann den Stimmberechtigten den Volksvorschlag zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen (Art. 136 Abs. 3 GPR). Er kann zur Beantwortung der Stichfrage – wenn sowohl die Grossratsvorlage als auch der Volksvorschlag angenommen werden – eine Empfehlung an die Stimmberechtigten abgeben (Art. 136 Abs. 4 PRG).
- Das Abstimmungsverfahren richtet sich nach Artikel 137 und 138 PRG: Sowohl die Vorlage wie auch der Volksvorschlag können angenommen werden. Wenn beide Vorlagen angenommen werden, so entscheidet das Mehr der Stichfrage (Art. 60 Abs. 2 KV; Art. 138 Abs. 1 PRG). Beide Vorlagen können aber auch verworfen werden.

3. Gültigkeit des Volksvorschlags

3.1 Grundsätzliches

Die Beurteilung der Gültigkeit eines Volksvorschlags richtet sich nach den Bestimmungen über die Gültigkeit von Initiativen nach Artikel 59 Absatz 2 KV i.V.m. Artikel 136 Absatz 1 PRG. Das heisst, der Volksvorschlag darf die Einheit der Materie und der Form nicht verletzen, er darf nicht undurchführbar sein, und er darf nicht gegen übergeordnetes Recht (Bundesverfassung, Kantonsverfassung, Bundesrecht und Vertragsrecht des Kantons) verstossen.

3.2 Einheit der Materie und Form

Diese beiden Voraussetzungen bezwecken, dass die Stimmberechtigten ihren Willen frei und unverfälscht im Rahmen der Abstimmung zum Ausdruck bringen können. Der Volksvorschlag muss zur Erfüllung dieser Voraussetzungen in sich selber und hinsichtlich des Grossratsbeschlusses in einem sachlichen Zusammenhang stehen.

Der Volksvorschlag nimmt direkten Bezug auf den Beschluss des Grossen Rates über die Teilrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe. Ein Teil der vom Grossen Rat beschlossenen Änderungen werden auch vom Volksvorschlag übernommen, indessen werden insbesondere die neuen, die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe betreffenden Artikel gestrichen und teilweise durch neue Artikel ersetzt.

Der Volksvorschlag steht somit zweifelsfrei in einem sachlichen Zusammenhang mit dem Grossratsbeschluss. Die Einheit der Materie ist gewahrt. Beim Volksvorschlag handelt es sich um einen ausformulierten Entwurf, sodass die Voraussetzung der Einheit der Form ebenfalls erfüllt wird.

4. Umsetzbarkeit

Die Durchführbarkeit des Volksvorschlags steht ausser Zweifel. Es stellen sich dabei keine «objektiven, unüberwindlichen Hindernisse», die für eine Ungültigerklärung erforderlich wären.

5. Einklang mit dem übergeordneten Recht

Der Volksvorschlag steht weder zum übergeordneten Bundesrecht noch zum kantonalen Recht im Widerspruch.

6. Inhalt des Volksvorschlags

6.1 Inhalt des Gesetzes

Mit der Teilrevision des SHG hat der Grosse Rat die von ihm am 5. September 2013 überwiesene Motion 260-2012 Studer (Niederscherli, SVP) „Kostenoptimierung in der Sozialhilfe“ in Form einer Gesetzesrevision umgesetzt. Die Motion forderte eine Gesetzesrevision, mit welcher die Sozialhilfeleistungen auf 90% derjenigen Summe beschränkt werden, die sich bei Anwendung der im Kanton Bern umgesetzten Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (nachfolgend: SKOS-Richtlinien) ergeben.

Der Grosse Rat hat beschlossen, die Forderungen der Motion Studer in den Grundzügen wie folgt umzusetzen:

- Grundsätzliche Orientierung an den SKOS-Richtlinien, wobei der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (nachfolgend: Grundbedarf) für verschiedene Personengruppen vom Regierungsrat um maximal 8 bis 15 Prozente tiefer als nach den SKOS-Richtlinien vorgesehen ausgestaltet werden soll (Art. 31a der Teilrevision SHG).
- Einen um maximal 30 Prozent tieferen Grundbedarf als nach den SKOS-Richtlinien vorgesehen für junge Erwachsene (zwischen 18 und 25 Jahren) sowie für vorläufig Aufgenommene, solange sie weder eine Ausbildung absolvieren noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen (Art. 31b der Teilrevision) sowie einen um maximal 30 Prozent tieferen Grundbedarf als nach den SKOS-Richtlinien vorgesehen für bedürftige Personen, die nicht über die erforderlichen Kenntnisse in einer der Amtssprachen des Kantons verfügen (Art. 31c der Teilrevision SHG).
- Bestimmte Personengruppen werden von der stärkeren Kürzung des Grundbedarfs ausgenommen; insbesondere alleinerziehende Personen mit Kleinkindern, bedürftige Personen unter 18 Jahren, bedürftige ältere Personen, sofern sie nicht bereits während längerer Zeit wirtschaftliche Hilfe bezogen haben sowie Personen mit einer schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigung (Art. 31d der Teilrevision SHG).
- Die Leistungen mit Anreizcharakter – Integrationszulagen (IZU) und Einkommensfreibeträge (EFB) – sollen nach dem teilrevidierten SHG in Orientierung an den SKOS-Richtlinien durch Verordnung festgesetzt werden. Nach geltendem Recht betragen die IZU generell CHF 100 pro Person und Monat, neu sollen diese auf Verordnungsstufe auf zwischen CHF 100 und 300 festgelegt werden, wie dies auch die SKOS-Richtlinien vorsehen. Die EFB nach SKOS betragen zwischen CHF 400 und 700; im Kanton Bern sind sie aktuell auf maximal CHF 400 beschränkt (ausser in den ersten sechs Monaten des Sozialhilfebezugs bis CHF 600). Neu sollen die Einkommensfreibeträge auf Verordnungsstufe differenziert in Orientierung an den SKOS-Richtlinien festgelegt werden. Die Leistungen mit Anreizcharakter sollen mit dem revidierten SHG somit im Vergleich zu heute ausgebaut werden. Die GSoK schlägt einen Ausbau am unteren Rand der SKOS-Bandbreite vor. Die Sozialhilfeverordnung mit den Ausführungsbestimmungen zu u. a. den Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen befindet sich derzeit in Bearbeitung. Ein Beschluss des Regierungsrats liegt noch nicht vor.
- Verstärkte Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur besseren Vermittlung von Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen.
- Bereitstellung der erforderlichen Angebote zur sprachlichen Integration, insbesondere für Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen.

Mit der stärkeren Kürzung des Grundbedarfs für junge Erwachsene und vorläufig Aufgenommene wollte der Grosse Rat der Forderung der Motion Studer nach einer Stärkung des Anreizsystems nachkommen: Diese Personengruppen sollen nur bei genügenden Anstrengun-

gen für die sprachliche und berufliche Integration den im Kanton Bern vorgesehenen Grundbedarf für den Lebensunterhalt erhalten.

Im Weiteren enthält die vom Grossen Rat verabschiedete Vorlage verschiedene Anpassungen weiterer Artikel, so u.a. Präzisierungen im Bereich der Anspruchsberechtigungen (Frage des Wohnsitzes), bei der Regelung von Gewährung wirtschaftlicher Hilfe bei vorhandenem Vermögen (insb. betreffend Grundpfandsicherung von Grundstücken) und betreffend Datenlieferung und –veröffentlichung.

6.2 *Inhalt des Volksvorschlags*

Mit dem Volksvorschlag soll entgegen dem Beschluss des Grossen Rates sowie abweichend von geltendem Recht und aktueller Praxis die wirtschaftliche Hilfe nach den SKOS-Richtlinien und insbesondere ohne tiefere Ansätze beim Grundbedarf ausgerichtet werden. Entsprechend soll Artikel 31 neu formuliert und die Artikel 31b bis 31f der Grossratsvorlage, welche die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe regeln, gestrichen werden.

Ein neuer Artikel 31a sieht vor, dass bedürftige Personen, die nach Erreichen des 55. Altersjahrs arbeitslos werden, nach anderen Ansätzen unterstützt werden. Voraussetzung dafür ist, dass sie nach Erreichen des 55. Altersjahres arbeitslos werden, dass sie bei Eröffnung der Rahmenfrist (nach der Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung) während mindestens 20 Jahren Arbeitslosenversicherungsbeiträge entrichtet haben, seit 2 Jahren im Kanton Bern Wohnsitz haben und bei der zuständigen regionalen Arbeitsvermittlungsstelle angemeldet und bereit sind, eine zumutbare neue Stelle anzutreten. Erfüllt eine Person alle diese Voraussetzungen, soll ihre wirtschaftliche Hilfe nach den Ansätzen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)⁵ ausgerichtet werden. Die Beurteilung der Bedürftigkeit soll sich betreffend Einkommen nach dem SHG richten, betreffend Vermögen jedoch nach der Vermögensgrenze des ELG.

Der neue Artikel 72b verpflichtet den Kanton, bedarfsgerechte Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Qualifizierung bereitzustellen. Diese Angebote sind mit jenen der Arbeitsmarktbehörden zu koordinieren. Die Angebote zur beruflichen Qualifizierung sollen den raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen und eine anschliessende berufliche Grundbildung erleichtern.

Der Volksvorschlag wird vom Komitee «Wirksame Sozialhilfe» wie folgt begründet:

- Die Unterstützungsleistungen sollen sich nach schweizweit anerkannten Ansätzen und somit mithin nach den SKOS-Richtlinien richten.
- Mit dem neuen Artikel 31a für die Unterstützung von älteren Arbeitslosen wird der heutigen Arbeitswelt Rechnung getragen. Mit dieser Regelung werden diese Personen würdig behandelt, vor Altersarmut geschützt und sie werden nicht gezwungen, kurz vor der Pensionierung ihr ganzes Vermögen aufzubrechen. Wer lange gearbeitet hat und nach Erreichen des 55. Altersjahres arbeitslos wird, soll nicht mehr nach den Ansätzen für die Sozialhilfe unterstützt werden.
- Mit dem neuen Artikel 72b soll sichergestellt werden, dass Sozialhilfebeziehende mit bedarfsgerechten Angeboten zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Qualifizierung wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können. Die Schaffung solcher Angebote stellt eine gesellschaftliche Investition dar und lohnt sich. Bildungs- und Qualifizierungsangebote führen dank der kürzeren Unterstützungsdauer zu erheblichen Einsparungen in der Sozialhilfe.

⁵ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2017)

7. Auswirkungen des Volksvorschlags

7.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen ist äusserst schwierig, da sie von vielen Unbekannten beeinflusst wird. Die Berechnungen basieren auf Schätzungen unter der Berücksichtigung von zahlreichen Unsicherheiten (konkrete Systemausgestaltung und Schätzungsgenauigkeit). Es wird deshalb eine erhebliche Spannweite der möglichen Auswirkungen berechnet, die auf den unten ausgeführten Annahmen beruht.

Bei den genannten Beträgen handelt es sich um Bruttowerte, d.h. der Lastenausgleich Sozialhilfe wurde nicht berücksichtigt. Die Mehr- oder Minderkosten würden sich hälftig auf Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden verteilen.

7.1.1 Grundbedarf, Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge

Der Volksvorschlag verlangt Unterstützungsleistungen, die sich nach den geltenden SKOS-Richtlinien richten. Dies bedeutet sowohl im Vergleich zum Beschluss des Grossen Rates als auch im Vergleich zum geltenden Recht höhere Ansätze im Bereich des Grundbedarfs sowie bei den Integrationszulagen und beim Einkommensfreibetrag.

Zusammengefasst ergeben sich die folgenden geschätzten finanziellen jährlichen Auswirkungen⁶:

	a) geltendes Recht⁷	b) Beschluss Grosser Rat⁸	c) Volksvorschlag	Diff. a/b	Diff. a/c	Diff. b/c
Grundbedarf	248 Mio.	227 Mio.	250 Mio. ⁹	Minus 21 Mio.	Plus 2 Mio	Plus 23 Mio.
Integrationszulage und Einkommensfreibetrag	27 Mio.	34 Mio.	44 Mio.	Plus 7 Mio.	Plus 17 Mio.	Plus 10 Mio.¹⁰
Total	275 Mio.	261 Mio.	294 Mio.	Minus 14 Mio.	Plus 19 Mio.	Plus 33 Mio

7.1.2 Unterstützung von älteren Arbeitslosen

Neu sollen ältere ausgesteuerte Arbeitslose wirtschaftliche Hilfe nach den Ansätzen der Ergänzungsleistungen und nicht mehr nach den Ansätzen der Sozialhilfe erhalten, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen.¹¹

Die Kostenfolgen dieser neuen Regelung werden nach folgenden Fakten und Annahmen berechnet:

6 Als Basis für die Schätzung wurden die Finanzaufgaben der GEF aus dem Jahr 2015 verwendet.

7 SKOS 2013 ohne Teuerungsausgleich

8 SKOS aktuell minus 8% bzw. junge Erwachsene und vorläufig Aufgenommene minus 15%

9 Nach Ansätzen SKOS 2013 (inkl. Teuerungsausgleich 2013 von 0.84%)

10 Für die IZU und den EFB gibt es diverse Möglichkeiten zur Ausgestaltung. Insbesondere beim EFB führen die gewählten Annahmen der Abstufung nach Pensum je nach Ausgestaltung zu einer grösseren oder weniger grossen Differenz zwischen den verschiedenen Gesetzesvorlagen. Der Volksvorschlag, welcher sich auf die SKOS-Richtlinien bezieht, definiert keine Abstufung nach Pensum. Für die Schätzung der Kosten des Volksvorschlages wurde daher eine Annahme getroffen. In der grossrätlichen Vorlage hingegen wird in Artikel 31e SHG (neu) festgehalten, dass sich die Höhe von IZU und EFB an den SKOS-Richtlinien orientiert und durch den Regierungsrat durch Verordnung festgelegt wird. Die Abstufung nach Pensum beim EFB wurde für die Sozialhilfeverordnung (Konsultationsvorlage) im unteren Bereich der in SKOS-Richtlinien vorgesehenen Bandbreite definiert. Die Verordnung befindet sich derzeit in Bearbeitung. Ein Beschluss des Regierungsrates liegt nicht vor.

11 Vgl. die Ausführungen in Ziff. 6.2 sowie den ausformulierten Artikel 31a des Volksvorschlags

- Die Neuregelung kommt nur bei über 55jährigen Personen zur Anwendung, die neu in die Sozialhilfe eintreten. Wer bereits vorher arbeitslos wurde und von der Sozialhilfe unterstützt wird, soll nicht unter die vorgeschlagene neue Regelung fallen.
- 2017 haben sich im Kanton Bern 3'767 Personen der Altersgruppe 55-64jährig neu in der ALV angemeldet.¹²
- 2017 wurden im Kanton Bern 724 Personen der Altersgruppe 55-64-jährig aus der ALV ausgesteuert.¹³
- Es wird mit einer jährlichen Unterstützungsdauer von 12 Monaten gerechnet.
- Wer nach dem 55. Lebensjahr seine Stelle verliert, erhält zunächst während rund 2 Jahren Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Die Unterstützung nach den Ansätzen der Ergänzungsleistungen würde demnach ab dem 57. Altersjahr bis zur Pensionierung während 8 Jahren ausgerichtet.
- Der Berechnung wird folgende Haushaltsverteilung zugrunde gelegt:
 - o 57% 1-Personenhaushalte
 - o 39% 2-Personenhaushalte
 - o 3% 3-Personenhaushalte
 - o 1% 4-Personenhaushalte

Dies führt zu den nachfolgend geschätzten finanziellen Auswirkungen, wobei eine Minimal- und eine Maximalvariante gerechnet wurden:

Minimalvariante (724 neue Dos- siers pro Jahr)	a) gelten- des Recht	b) Be- schluss Grosser Rat	c) Volks- vor- schlag¹⁴	Diff. a/b	Diff. a/c	Diff. b/c
Grundbedarf pro Jahr für neue Aus- gesteuerte	11 Mio. ¹⁵	10 Mio.	17 Mio.	Minus 1 Mio.	Plus 6 Mio.	Plus 7 Mio.
Kumulierte Kosten nach den ersten 8 Jahren	48 Mio. ¹⁶	44 Mio.	78 Mio.	Minus 4 Mio.	Plus 30 Mio.	Plus 34 Mio.
Ab 9. Jahr jährlich	48 Mio.	44 Mio.	78 Mio.	Minus 4 Mio.	Plus 30 Mio.	Plus 34 Mio.

¹² Als Basis für die Schätzung der Anzahl betroffener Personen pro Jahr wurden die Zahlen 2017 verwendet (Quelle VOL).

¹³ Als Basis für die Schätzung der Anzahl betroffener Personen pro Jahr wurden die Zahlen 2017 verwendet (Quelle VOL).

¹⁴ Unterstützung der 55- bis 65-Jährigen gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a ELG.

¹⁵ Herleitung der geschätzten finanziellen Auswirkungen in Jahr 1 der Systemumstellung: Grundbedarf für 724 Personen der Altersgruppe 55-64-Jährige, die 2017 aus der ALV ausgesteuert wurden.

¹⁶ Herleitung der geschätzten kumulierten finanziellen Auswirkungen nach 8 Jahren (Annahme: gleichmässige Verteilung der Ausgesteuerten pro Jahrgang): **Jahr 1:** geschätztes Kostenvolumen = x; Jahr 2: x + 7/8x; Jahr 3: x + 6/8x + 7/8x; Jahr 4: x + 5/8x + 6/8x + 7/8x (...); **Jahr 8:** x + 1/8x + 2/8x + 3/8x + 4/8x + 5/8x + 6/8x + 7/8x. Danach entwickeln sich die kumulierten Kosten linear.

Maximalvariante (3'767 neue Dos- siers pro Jahr)	a) gelten- des Recht	b) Be- schluss Grosser Rat	c) Volks- vor- schlag¹⁷	Diff. a/b	Diff. a/c	Diff. b/c
Grundbedarf pro Jahr für neue Aus- gesteuerte	55 Mio.	51 Mio.	90 Mio.	Minus 4 Mio.	Plus 35 Mio.	Plus 39 Mio.
Kumulierte Kosten nach den ersten 8 Jahren	247 Mio.	230 Mio.	406 Mio.	Minus 17 Mio.	Plus 159 Mio.	Plus 176 Mio.
Ab 9. Jahr jährlich	247 Mio.	230 Mio.	406 Mio.	Minus 17 Mio.	Plus 159 Mio.	Plus 176 Mio.

Bei der Berechnung für die Minimalvariante wurde mit der Anzahl Personen der Altersgruppe 55-64 Jährige gerechnet, die aus der ALV ausgesteuert würden. Unter diesen Voraussetzungen hätte die Umsetzung des Volksvorschlags im Vergleich zur aktuell geltenden Regelung im ersten Jahr eine Kostensteigerung von ca. 6 Mio. Franken und in den ersten acht Jahren kumulierte Kosten von ca. 30 Mio. Franken zur Folge. Im Vergleich dazu wird bei der Berechnung der Maximalvariante die Anzahl Personen der Altersgruppe 55-64 Jährige, die neu in der ALV angemeldet sind, verwendet. Dabei ergäben sich im Vergleich zur aktuell geltenden Regelung im ersten Jahr eine Kostensteigerung von ca. 35 Mio. Franken und in den ersten acht Jahren kumulierte Kosten von ca. 159 Mio. Franken.

Nach acht Jahren geht man davon aus, dass sich das System eingependelt hat. In der Minimalvariante rechnet man deshalb ab dem neunten Jahr mit jährlichen Mehrkosten von 30 Mio. Franken und bei der Maximalvariante mit 159 Mio. Franken.

7.1.3 Bildung und Qualifizierung

Der Volksvorschlag verlangt, dass die GEF und die ERZ bedarfsgerechte Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Qualifikation bereitstellen. Die Angebote sollen auch Personen offenstehen, die von Armut bedroht sind, aber noch nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden. Die Sozialhilfe soll sich an den Kosten beteiligen, soweit diese nicht durch Stipendien, Sozialversicherungen oder andere Institutionen getragen werden.

In diesem Bereich wird bereits heute schon viel gemacht bzw. aktuell umgebaut. Je nachdem, ob und wenn ja in welchem Umfang ein Ausbau der Angebote erfolgen soll, sind damit Mehrkosten verbunden. Ob es tatsächlich mehr Mittel braucht, um dem neuen Artikel 72b gerecht zu werden, ist jedoch unklar und entsprechend sind allfällige Mehrkosten nicht bezifferbar.

7.1.4 Insgesamt

Bei Annahme des Volksvorschlags sind im Vergleich zur aktuell geltenden Regelung in den ersten 8 Jahren nach dem Systemwechsel mit kumulierten Mehrkosten von zwischen ca. CHF 182 Mio. und 311 Mio. zu rechnen. Ab dem 9. Jahr sind jährliche Mehrkosten von zwischen ca. CHF 49 Mio. und 178 Mio. zu erwarten.

Bei Annahme des Volksvorschlags ist im Vergleich zur verabschiedeten Vorlage des Grossen Rates in den ersten 8 Jahren nach dem Systemwechsel mit kumulierten Mehrkosten von zwischen ca. CHF 298 Mio. und 440 Mio. zu rechnen. Ab dem 9. Jahr sind jährliche Mehrkosten von zwischen ca. CHF 67 Mio. und 209 Mio. zu erwarten.

¹⁷ Unterstützung der 55- bis 65-Jährigen gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a ELG.

7.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Bei einer Umsetzung des Volksvorschlags ist mit Mehrkosten zu rechnen. Wie hoch diese ausfallen und wie stark die Unternehmen belastet würden, kann jedoch nur abgeschätzt werden (siehe Ziffer 7.1). Ob die geforderten zusätzlichen Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Integration langfristig zu Einsparungen durch eine durchschnittlich kürzere Unterstützungsdauer führen würden, ist unklar.

Eine negative Auswirkung des neuen Artikels 31a auf die Wirtschaft dürfte sein, dass sich die Situation für die Personengruppe der über 55-Jährigen auf dem Arbeitsmarkt weiter verschärft: Die Entschädigung nach höheren ELG-Ansätzen könnte für die Wirtschaft einen negativen Anreiz darstellen, über 55-Jährige anzustellen; dies aus dem Gedanken heraus, dass eine Unterstützung nach ELG-Ansätzen eine materielle Grundsicherung im Sinne eines letzten Auffangnetzes darstellt. Gleichzeitig könnte die heutige Zurückhaltung, bei Restrukturierungen ältere Arbeitnehmende nach langer Beschäftigungsdauer zu entlassen, im Wissen um dieses letzte Auffangnetz aufgegeben werden.

7.3 Auswirkungen auf die Gemeinden

Bei einer Umsetzung des Volksvorschlags ist mit Mehrkosten zu rechnen. Da die wirtschaftliche Hilfe im Kanton Bern über den Lastenausgleich Sozialhilfe finanziert wird, würden sich die Mehrkosten hälftig auf den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden aufteilen.

8. Beurteilung des Volksvorschlags

8.1 Bemessung der Sozialhilfe

Der Volksvorschlag will, dass im Kanton Bern die Sozialhilfe umfassend nach den aktuell geltenden SKOS-Richtlinien ausgerichtet werden – sowohl der Grundbedarf wie auch die Zulagen (Integrationszulagen, Einkommensfreibeträge). Damit ist auch klar, dass nach dem Volksvorschlag die vom Grossen Rat 2013 überwiesene Motion Studer nicht umgesetzt werden soll.

Wie in Ziffer 7 ausgeführt, würde die Annahme des Volksvorschlags nicht nur zu massiv höheren Kosten als die vom Grossen Rat beschlossene Änderung des SHG führen, sondern auch zu höheren Kosten als dies mit dem aktuell geltenden SHG der Fall ist. Damit wird nach Auffassung des Regierungsrates die aktuelle finanzpolitische Lage des Kantons verkannt. Mit den durch den Regierungsrat im August 2018 verabschiedeten ausgeglichenen Ergebnissen des Voranschlags 2019 und Aufgaben-/Finanzplans 2020-2022 erfährt der bernische Finanzhaushalt zwar eine weitere Konsolidierung. Die in den Jahren 2019-2021 nur knapp über der Nulllinie liegenden Finanzierungssaldi machen allerdings deutlich, dass sich der Finanzhaushalt trotz der finanziellen Entlastungen aus dem im vergangenen Jahr beschlossenen Entlastungspaket EP 2018 weiterhin in einem labilen Gleichgewicht befindet. Ohne die finanziellen Effekte des EP 2018 würde der Finanzhaushalt — zumindest planerisch — tief in die roten Zahlen abrutschen.

Kurzfristig dürfte sich der bernische Finanzhaushalt dank den mit dem EP 2018 verbundenen Entlastungsanstrengungen und den guten konjunkturellen Aussichten stabil entwickeln. Bereits für die Jahre ab 2020 sieht sich der Regierungsrat aber mit drei zentralen finanzpolitischen Herausforderungen konfrontiert (u.a. Mindererträge aus dem Bundesfinanzausgleich, Finanzierung des stark steigenden Investitionsbedarfs, Ertragsausfälle aus der Steuergesetzrevision 2021 etc.).

Vor diesem Hintergrund besteht nach Auffassung des Regierungsrates kein Raum für eine solche Erhöhung der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

Zudem erachtet er aus folgenden sozialpolitischen Überlegungen eine Erhöhung der Sozialhilfe für nicht angezeigt:

- Wer Sozialhilfe bezieht, wird heute in einem Umfang unterstützt, der ihm zuweilen einen höheren Lebensstandard ermöglicht als einer Person mit einem tiefen Einkommen, die dieses zu versteuern hat. Zusätzlich besteht eine unterschiedliche Risikosituation, indem Sozialhilfebeziehende bei ausserordentlichen Ereignissen ihre finanzielle Situation durch

den Bezug von Situationsbedingten Leistungen abfedern können, was bei wirtschaftlich Unabhängigen nicht der Fall ist.

- Nachhaltige Kostenoptimierung in der Sozialhilfe setzt nur teilweise an der Ausgestaltung der Sozialhilfe an. Am effektivsten können Kosten eingespart werden, wenn möglichst wenige Personen auf die Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen sind. Ein Teil des durch die Senkung des Grundbedarfs eingesparten Geldes soll gezielt für die Förderung der wirtschaftlichen Integration der Sozialhilfebeziehenden eingesetzt werden, was mit dem Volksvorschlag verunmöglicht wird.
- Mit Annahme des Volksvorschlags würde nicht nur der Kantonshaushalt belastet, sondern auch jener der Gemeinden, da die wirtschaftliche Sozialhilfe dem Lastenausgleich unterliegt und je hälftig vom Kanton und den Gemeinden getragen wird.

Den Vorschlag, ältere Arbeitslose Sozialhilfe nach den Ansätzen der Ergänzungsleistungen zu gewähren, erachtet der Regierungsrat in der vorgeschlagenen Art als problematisch. Bei der Umsetzung dürfte insbesondere schwierig sein, den Nachweis zu erbringen bzw. mit einem übermässigen Aufwand verbunden sein, dass während zwanzig Jahren Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet wurden. Eine allfällige Besserstellung der älteren Arbeitslosen müsste aus Sicht des Regierungsrates einerseits auf nationaler Ebene und ausserhalb der Sozialhilfe erfolgen und andererseits wäre die Altersgrenze höher als bei 55 anzusetzen.

8.2 Bildung und Qualifizierung

Die vom Grossen Rat verabschiedete Änderung des SHG sieht vor, dass die GEF zur besseren Vermittlung von Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, eng mit der Wirtschaft zusammenarbeitet und besondere Programme und Projekte fördert (neuer Abs. 1a in Art. 72). Zudem sollen genügend Angebote für die sprachliche Integration für Personen zur Verfügung stehen, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen und nicht über genügend Kenntnisse in einer der Amtssprachen des Kantons verfügen (neuer Art. 72a). In diesem Punkt unterscheidet sich nach Auffassung des Regierungsrats der Volksvorschlag mit dem neu vorgeschlagenen Artikel 72b „Qualifizierung und Bildung“ kaum von der vom Grossen Rat beschlossenen Änderung und es ist kein Mehrwert dieses Artikels erkennbar.

9. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt, den Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!» in Anbetracht der mit dieser Vorlage verbundenen negativen finanziellen Auswirkungen abzulehnen.

Bern, 5. September 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Neuhaus*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Anträge des Regierungsrates und der Kommission

RRB Nr. 1037

2017_05_GEF_Sozialhilfegesetz_SHG_2014.GEF.3

Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission		Antrag Regierungsrat II
	Kommissionsmehrheit	Kommissionsminderheit	
Grossratsbeschluss betreffend den Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!»			
<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern,</i>			
gestützt auf Artikel 136 des Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG) ¹ auf Antrag des Regierungsrates <i>beschliesst:</i>			
1. Es wird davon Kenntnis genommen, dass der vom Komitee «Wirksame Sozialhilfe» eingereichte Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!» mit 16'321 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (RRB Nr.935/2018).			
2. Der Volksvorschlag richtet sich gegen die vom Grossen Rat am			

¹ BSG 141.1

Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission		Antrag Regierungsrat II
	Kommissionsmehrheit	Kommissionsminderheit	
29. März 2018 verabschiedete Änderung des Gesetzes vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) ¹ und lautet wie folgt:			
«Die nachfolgend unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Bern verlangen, gestützt auf Art. 63 der bernischen Kantonsverfassung und Art. 133 ff. des kantonalen Gesetztes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012, dass dem Beschluss des Grossen Rates des Kantons Bern vom 29. März 2018 betreffend Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe publiziert im Amtsblatt vom 18. April 2018, der folgende Volksvorschlag gegenübergestellt wird: Titel und Ingress sowie Artikel 23 Abs. 1 – 4, 23a (neu) – 23d (neu), Titel nach Titel 3.3 (neu), 30 Abs. 1 – 2, Titel nach Art. 30 (neu), 31g (neu), 34 Abs. 1 – 5, 34a (neu), 36 Abs. 1 – 2, 36a (neu), 37 Abs. 2, 42 Abs. 1, 46a Abs. 1, 46b Abs. 2a (neu), 54, 54a (neu), Titel nach Art. 55 (neu), 57a (neu) – 57d (neu), 72 Abs. 1a (neu), 72a (neu), 109b Abs. 1, 109d Abs. 1 gemäss Grossratsbeschluss vom 29.			

¹ BSG 860.1

Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission		Antrag Regierungsrat II
	Kommissionsmehrheit	Kommissionsminderheit	
März 2018, publiziert im Amtsblatt des Kantons Bern Nr. 16 vom 18. April 2018 und als Referendumsvorlage publiziert auf www.be.ch/referenden. Artikel 31 b (neu) – 31f (neu) streichen. Art. 31 (neu) Bemessung			
¹ Die wirtschaftliche Hilfe richtet sich nach den aktuellen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Vorbehalten bleibt Art. 31a. ² Die Verordnung legt innerhalb der Bandbreite der SKOS-Richtlinien die Integrationszulage und den Einkommensfreibetrag fest.			
Art. 31a (neu) Unterstützung von älteren Arbeitslosen ¹ Personen, welche nach dem Erreichen des 55. Altersjahrs ihre Stelle verlieren, werden nach den Ansätzen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) unterstützt, wenn sie			

Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission		Antrag Regierungsrat II
	Kommissionsmehrheit	Kommissionsminderheit	
a bedürftig im Sinne dieses Gesetzes sind und ihr Vermögen unter der Vermögensfreigrenze des ELG liegt, b keine Entschädigung der Arbeitslosenversicherung mehr erhalten, c bei der Eröffnung der Rahmenfrist für den Leistungsbezug während mindestens 20 Jahren Arbeitslosenversicherungsbeiträge entrichtet haben, d seit mindestens zwei Jahren Wohnsitz im Kanton Bern haben, e bei der zuständigen regionalen Arbeitsvermittlungsstelle angemeldet sind und bereit sind, eine zumutbare neue Stelle anzutreten. ² Als Beitragsjahre gelten Zeiten, in denen die Person als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet hat oder für die ihr Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) angerechnet werden können. ³ Ob eine Stelle zumutbar ist, richtet			

Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission		Antrag Regierungsrat II
	Kommissionsmehrheit	Kommissionsminderheit	
sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG, SR 837.0). ⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten des Leistungsbezugs.			
Art. 72b (neu) - Bildung und Qualifizierung ¹ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion und die Erziehungsdirektion stellen bedarfsgerechte Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Qualifizierung bereit. ² Diese Angebote werden mit den Angeboten der Arbeitsmarktbehörden koordiniert. Die Sozialhilfe beteiligt sich an den Kosten, soweit diese nicht durch Stipendien, Sozialversicherungen oder andere Institutionen getragen werden. ³ Angebote zur beruflichen Qualifizierung sollen den raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen und eine anschliessende berufliche Grundbildung erleichtern. ⁴ Unterstützte Personen können zur			

Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission		Antrag Regierungsrat II
	Kommissionsmehrheit	Kommissionsminderheit	
Teilnahme an Angeboten gemäss Abs. 1 verpflichtet werden. ⁵ Die Angebote stehen auch für Personen offen, welche von Armut bedroht sind, aber noch nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden.»			
3. Der Volksvorschlag wird gültig erklärt.			
4. Der Volksvorschlag wird mit der Empfehlung auf Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.		4. Der Volksvorschlag wird mit der Empfehlung auf Annahme der Volksabstimmung unterbreitet.	<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
	5. Werden sowohl der Volksvorschlag als auch die Vorlage des Grossen Rates vom 29. März 2018 in der Volksabstimmung angenommen, empfiehlt der Grosse Rat bei der Stichfrage der Grossratsvorlage den Vorzug zu geben.	Wie RR I (keine Empfehlung zur Beantwortung der Stichfrage)	<i>Antrag Kommissionsmehrheit</i>
Bern, 5. September 2018 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer	Bern, 18. September 2018 Im Namen der Kommission Der Präsident: Kohler		Bern, 17. Oktober 2018 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Neuhaus Der Staatsschreiber: Auer