

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern** **Le Grand Conseil
du canton de Berne**

Mittwoch (Nachmittag), 18. März 2015

Gesundheits- und Fürsorgedirektion**24 2014.RRGR.1203 Motion 264-2014 Müller (Orvin, SVP)
Zweckentfremdete Verwendung der Gelder aus dem Lastenausgleich durch die Gemeinden**

Vorstoss-Nr.: 264-2014
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 24.11.2014

Eingereicht von: Müller (Orvin, SVP) (Sprecher/in)
 Grivel (Biel/Bienne, FDP)
Weitere Unterschriften: 26

Dringlichkeit gewährt: Ja 22.01.2015

RRB-Nr.: 218/2015 vom 25. Februar 2015
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion

Zweckentfremdete Verwendung der Gelder aus dem Lastenausgleich durch die Gemeinden

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Rahmenbedingungen dahingehend abzuändern, dass die Gemeinden die finanziellen Mittel aus dem kantonalen Lastenausgleich zweckgebunden einsetzen müssen.

Begründung:

Seit 2013 unterstützt der Kanton die Gemeinden bei der Finanzierung der Sozialdienste mit zusätzlichen Pauschalen für Administrativ- und Leitungspersonal. Eine Kontrolle darüber, ob die Gemeinden die erwähnten Pauschalen bzw. ganz grundsätzlich sämtliche Pauschalen für Administrativ- und Leitungspersonal, das zu 50 Prozent aus dem Lastenausgleich (FILAG) finanziert wird, auch tatsächlich dem Zweck entsprechend verwenden, fehlt hingegen.

Gemäss Recherchen des «Bieler Tagblatts» (vom 27.9.2014) hat die Bieler Sozialdirektion diese Pauschalen zur Entlastung der Sozialdienste bzw. zur Stärkung der Administration und der Sozialdienstleistungen nie erhalten, da die Bieler Regierung dieses Geld anderweitig verwendet hat. Konkret heisst dies, dass im erwähnten Beispiel der Kanton zwar der Stadt Biel zugunsten der unter mangelnden Personalressourcen leidenden Sozialdirektion zur Finanzierung von wichtigen Stellen schätzungsweise 1,5 Mio. Franken überwiesen hat, die Regierung der Stadt das Geld aber nicht im Sozialbereich sondern zweckentfremdet eingesetzt hat.

«Bieler Tagblatt» (27. 9. 14): «Der Sozialdienst sollte bereits im letzten Jahr reorganisiert werden. Es sollten so genannte Intake-Teams für eine Erstabklärung mit jeweils eigenen Teamleitern gebildet werden. Wie Regula Unteregger, Chefin des kantonalen Sozialamts, erklärt, könnte das Geld aus den Leitungspauschalen eben gerade für solche Massnahmen genutzt werden. Doch weil der Gemeinderat in Biel die Stellen nicht bewilligt hat, ist diese Reorganisation ins Stocken geraten.»

Die zweckentfremdete Nutzung von Geldern aus dem kantonalen Lastenausgleich scheint bei den Gemeinden eine gängige Praxis zu sein. Die Absicht des Kantons, nämlich die Unterstützung des Sozialbereichs, wird somit bewusst nach Gutdünken ignoriert.

Begründung der Dringlichkeit: Es gilt diese offensichtliche Gesetzeslücke im Zusammenhang mit der Verwendung der Gelder aus dem Lastenausgleich raschmöglichst zu schliessen. Zudem ist es nicht im Interesse des Kantons, dass Gelder entgegen seiner Absicht eingesetzt werden.

Antwort des Regierungsrats

Der Motionär beauftragt den Regierungsrat, die gesetzlichen Rahmenbedingungen dahingehend abzuändern, dass Gemeinden, die für die Finanzierung des Sozialdienstpersonals bestimmten finanziellen Mittel aus dem kantonalen Lastenausgleich nur für diesen Zweck einsetzen dürfen. Damit greift der Motionär eine Thematik auf, welche die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) im Rahmen der Gesamtkonzeption der Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) per 2017 i unter Einbezug der Berner Konferenz für Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz sowie dem Verband bernischer Gemeinden bereits bearbeitet.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass die Antwort des Regierungsrates im Wesentlichen der Argumentation in der Antwort des Regierungsrats vom 17. Dezember 2014 auf die Motion 235-2014 («Kantonspauschalen für Sacharbeiter von Sozialdiensten sollen nur Löhne und Sozialabgaben decken») entspricht, die in der Januarsession 2015 (diskussionslos) als Postulat überwiesen wurde. Gemäss Artikel 80 lit. b und c SHG können die anrechenbaren Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für Sozialarbeitende, das Administrativpersonal sowie ein Anteil an die Leitung dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt werden. Damit werden die Kosten für die Ressourcen gemeinsam/solidarisch von Kanton und Gemeinden getragen. Dieses Finanzierungssystem hat sich im Grundsatz bewährt. Seit der Einführung – nicht zuletzt aufgrund des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts – ist es jedoch für die Gemeinden und die Kantonsverwaltung immer komplexer geworden, weshalb Anpassungen erforderlich sind, die auf Verordnungsebene erfolgen können.

Der Kanton richtet – in Relation zu den bearbeiteten Fällen – jedem Sozialdienst für eine bewilligte Vollzeitstelle Sozialarbeit oder Administration je eine in der Sozialhilfeverordnung definierte Besoldungspauschale aus. Je nach Gehaltssystem und/oder der altersmässigen Zusammensetzung des Personals eröffnet dies den Gemeinden einen Handlungsspielraum, den sie autonom ausfüllen können. Viele Gemeinden nutzen diesen Spielraum für zusätzliche Personalressourcen im Sozialdienst oder in der vom Motionär skizzierten Art.

Der Regierungsrat ist – wie der Motionär – der Ansicht, dass es zur Optimierung der aufgeworfenen Problematik einer Korrektur bedarf. Er unterstützt daher das Ziel der Motion. Für die konkrete Ausgestaltung sind allerdings verschiedene inhaltliche Möglichkeiten denkbar, die unter dem Aspekt des Vollzugsaufwandes geprüft werden müssen (Pauschallösung mit Rückerstattung oder ein Höchstbetrag mit effektiver Lohnkostenabrechnung oder andere Lösungen) und die unbedingt mit den übrigen, notwendigen Anpassungen bei den Besoldungskosten koordiniert, aber nicht auf Gesetzesstufe erlassen werden müssen. Der Regierungsrat beantragt daher, die Motion als Postulat anzunehmen.

Der Regierungsrat beantragt:

Annahme als Postulat

Mathias Müller, Orvin (SVP). Heute Morgen wurde mir gesagt, ich hätte ein etwas abstruses Staatsverständnis. Ich hoffe, dass ich mit dem nächsten Vorstoss im Rat trotzdem durchdringe, und zwar auch auf der Fensterseite. Hier geht es weder um das Staatsverständnis noch um irgendwelche parteipolitischen Ideologien, sondern um Redlichkeit. Es geht um den Lastenausgleich, insbesondere um die Pauschalen, mit denen der Kanton den Gemeinden unter die Arme greift. Meine Motion hat zum Ziel, dass diese Pauschale von den Gemeinden entsprechend der Absicht des Kantons eingesetzt wird. Das heisst, die Gemeinden sollen sie nicht mehr zweckentfremdet verwenden können. Der Kanton finanziert mittels Pauschalen die Stellen von Fachkräften in den Sozialdiensten. Das wird kontrolliert. Werden diese Stellen in den Gemeinden nicht geschaffen, fliesst auch kein Geld. Das ist logisch und absolut nachvollziehbar. Seit 2013 finanziert der Kanton mittels Pauschalen auch Stellen für Leitungs- und Administrationspersonal in den Sozialdiensten mit. Auch das ist nachvollziehbar und logisch. Weder logisch noch nachvollziehbar ist jedoch die Tatsache, dass da die Kontrollen fehlen. Das bedeutet, dass das Geld auch fliesst, wenn die Gemeinden diese Stellen nicht schaffen. Das ist unter anderem in der Stadt Biel passiert. Dort wurde gemäss Recherchen des «Bieler Tagblatts» Geld für dreizehn Stellen kassiert: Die 1,5 Mio. Franken flossen in die Stadtkasse, die entsprechenden Stellen wurden jedoch durch die Stadt Biel nie geschaffen. Aus der Antwort des Regierungsrats geht hervor, dass dies kein Einzelfall war. Vielmehr soll das auch in anderen Gemeinden gang und gäbe sein. Meines Erachtens kann und darf es nicht sein, dass der Kanton die Gemeinden in bester Absicht finanziell unterstützt, dass sich indessen die Gemeinden nicht an diese Absicht halten oder sich sogar darum foutieren. Wie gesagt, hat das weder mit Ideologie noch mit Parteipolitik zu tun, sondern mit Redlichkeit und Fairness gegenüber dem Kanton und den

Bürgern, die diese Pauschalen mit ihren Steuergeldern mitfinanzieren. In dem Sinn hoffe ich, dass der Rat diese Motion unterstützen kann.

Monika Gyga-Böninger, Obersteckholz (BDP). Der Text gemäss Motion verlangt von der Regierung, die Gesetzesgrundlage dahingehend zu ändern, «dass die Gemeinden die finanziellen Mittel aus dem kantonalen Lastenausgleich zweckgebunden einsetzen müssen». In der Begründung erkennen wir jedoch, dass es in diesem Vorstoss eigentlich nur um die Gelder geht, welche die Sozialdienste im Rahmen der Finanzierung des Sozialdienstpersonals erhalten. Wenn wir davon ausgehen, dass nicht die Begründung, sondern der Motionstext ausschlaggebend ist, versteht die BDP den Vorstoss so, dass alle Gelder aus dem Lastenausgleich, welche die Gemeinden erhalten, zweckgebunden zu verwenden sind. Ist eine solche Regelung richtig, möglich und nötig? Ist sie mit einem vertretbaren Kontrollaufwand überprüfbar? Und: Wo bleibt letztlich der Handlungsspielraum der Gemeinden? – Und die Gemeinden haben Handlungsspielraum; sie sind in dieser Frage autonom. Wir wissen es alle: Der Motionstext allein ist massgebend, nicht die Begründung. Zudem ist in diesem Text auch nur von den Gemeinden die Rede. Sehr viele Gemeinden haben den Sozialdienst jedoch in einer anderen Form geregelt. Mir fällt an dieser Stelle der Gemeindeverband ein. Die BDP hat den Eindruck gewonnen, diese Motion stehe in einem sehr engen Zusammenhang mit den Problemen der Stadt Biel, des Sozialdienstes Biel und des Personalbereichs von Stadt und Sozialdienst Biel. Die Presse hat viel darüber berichtet. Die Umsetzung dieser Forderung ist aus Sicht der BDP überhaupt nicht zielführend. Dabei stützen wir uns genau auf den Text der Motion. Deshalb lehnen wir diese Motion einstimmig ab. Das Postulat könnten einige wenige unterstützen, aber nur im Hinblick auf die Information der Regierung, dass im Rahmen der Gesamtkonzeption der Revision des Sozialhilfegesetzes per 2017 diese Thematik bereits aufgegriffen wurde. Die Mehrheit lehnt aber auch das Postulat ab, und zwar, weil der Motionstext etwas anderes fordert, als wir in der Begründung vernommen haben.

Christine Schnegg-Affolter, Lyss (EVP). Die EVP unterstützt bei diesem Anliegen die Stossrichtung der Motionäre und hat sie so verstanden, wie es in der Begründung steht. Beim Nachfragen haben wir ebenfalls festgestellt, dass es tatsächlich Gemeinden gibt, in denen es schwierig ist, vom Finanzverwalter das Geld aus dem Lastenausgleich, das für die Administration, aber vor allem auch für die Weiterbildung der Angestellten im Sozialdienst gedacht ist, zu erhalten. Bei kleineren Gemeinden oder eben bei regionalen Sozialdiensten ist das Problem weniger gross. Problematischer, zu diesem zweckgebundenen Geld zu kommen, kann es aber in grösseren Gemeinden sein. So haben wir es jedenfalls von Fachpersonen erfahren. Wir sind wie der Regierungsrat der Meinung, dass es hier eine Korrektur braucht. Wir denken zudem, dass man diese ganze Geschichte auch gleich für die Ausgestaltung der Forderung bei der Revision des Sozialhilfegesetzes betrachten muss. Es kann aber gut sein, dass der Regierungsrat zum Schluss kommt, es sei dafür keine Gesetzesänderung notwendig, sondern man könne dieses Anliegen auf Verordnungsstufe neu regeln. Deshalb und auch, weil der Motionstext etwas verwirrend ist, unterstützt die EVP die Forderung höchstens als Postulat.

Maria Esther Iannino Gerber, Hinterkappelen (Grüne). Als Departementsvorsteherin Soziales möchte ich dem Motionär ganz klar widersprechen: Unsere Gemeinde, Wohlen bei Bern, verwendet diese Gelder ausschliesslich für den Sozialdienst. Immerhin hat er in seiner Motion unterstellt, dass die Pauschalen für Administrativ- und Leitungspersonal zweckentfremdet werden. Ich bezweifle, dass diese Behauptung überhaupt der Realität entspricht. Sozialarbeitende sollten von administrativen Arbeiten entlastet werden, damit sie sich auf ihre Kernaufgabe, die Beratung der Sozialhilfebeziehenden, konzentrieren können. Insofern sind die Pauschalen zu befürworten. Persönlich bin ich der Meinung, dass es dafür eigentlich keine Gesetzesänderung braucht. Eine Verordnung würde letztlich reichen. Wichtiger wäre mir, dass man klar definieren würde, welche Arbeitsgattungen überhaupt als Leitungs- oder administrative Arbeiten gelten, wenn man denn etwas ändert. Damit wäre dies für alle Sozialdienste klar. Die grüne Fraktion wird diese Motion nicht annehmen. Einige wenige würden ein Postulat unterstützen.

Peter Brand, Münchenbuchsee (SVP). Maria Iannino hat es vorhin gesagt: Es geht um Administrativpersonal, welches in manchen Gemeinden ein Problem bildet. Es kann durchaus sein, dass in Wohlen das Geld für den eigentlichen Zweck eingesetzt wird. Es gibt aber offensichtlich neben Biel auch andere Gemeinden, die das Geld für Zwecke einsetzen, für die es nicht gedacht ist. Klar ist,

dass bei den Sozialarbeitenden kontrolliert wird, wofür das Geld eingesetzt wird, das man vom Kanton bekommt, beim Administrativpersonal hingegen offenbar nicht. Wenn es Gemeinden gibt, die sich nicht an den vorgesehenen Verwendungszweck dieser Mittel halten, muss man seitens des Kantons eingreifen. Es kann nicht sein, dass der Kanton mit der Giesskanne Geld verteilt und die Gemeinden damit nachher machen, was sie wollen. Nicht alle, aber es gibt solche Gemeinden. Der Regierungsrat scheint begriffen zu haben, worum es bei dieser Motion geht. Ich verstehe nicht ganz, weshalb die BDP sie nicht unterstützen kann, denn die Motionsforderung ist relativ offen formuliert. Danach wird begründet, weshalb man sie stellt und was man mit dieser offenen Formulierung verlangt. Von daher ist dies klar. Allenfalls gibt es eine Gesetzesänderung, und man kann immer noch darüber diskutieren, in welche Richtung sie gehen soll. Aber die Begründung ist klar und gibt die Stossrichtung vor. Ich finde, man könne der Motion deshalb in der vorliegenden Form zustimmen, auch wenn der Motionstext wenige Details enthält. Die Regierung will den Vorstoss als Postulat annehmen. Die SVP unterstützt die Forderung von Mathias Müller als Motion. Für uns ist wirklich begründet, dass man etwas macht. Der Kanton muss aktiv werden. Es kann nicht sein, dass das Geld einfach für Zwecke verwendet wird, für die es nicht vorgesehen ist. Ich bitte den Rat im Namen der SVP-Fraktion, die Motion in der vorliegenden Form zu unterstützen.

Patric Bhend, Steffisburg (SP). Ich nehme es vorweg: Die SP-JUSO-PSA-Fraktion toleriert Zweckentfremdung von kantonalen Geldern durch die Gemeinden überhaupt nicht. Deshalb ist sie bereit, den vorliegenden Vorstoss in der starken Form der Motion zu unterstützen. In der Begründung geht der Motionär zwar spezifisch auf die Thematik bei der Finanzierung der Sozialdienste ein. Der Regierungsrat beschränkt sich deshalb in seiner Antwort ausschliesslich auf dieses Gebiet und stellt mit Recht fest, dass genau in diesem Bereich eine Korrektur auf Verordnungsstufe möglich ist. Das ist richtig. Die SP unterstützt den Vorstoss jedoch in der Form einer Motion, weil im Motionstext alle Mittel aus dem Finanzausgleich einfließen. Die SP ist klar der Meinung, dass alle Gelder aus dem Finanzausgleich ihrem Zweck entsprechend verwendet werden müssen. Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, reichen gemäss unserer Einschätzung die Anpassungen auf Verordnungsstufe nicht. Ich gebe ein Beispiel: In einer Gemeinde wurden Gelder aus dem Finanzausgleich, die eigentlich für die Jugendarbeit vorgesehen wären, im Bereich der Kultur eingesetzt. Natürlich sind dort die Grenzen manchmal etwas fließend. Aber effektiv wird das gemacht, und auch das ist nicht richtig. Die Gelder sollen für den Zweck eingesetzt werden, für den sie bestimmt sind. Auf Gemeindeebene habe ich zudem oft erfahren, dass Gelder viel lockerer sitzen, wenn man eben sagen kann, sie würden über den Lastenausgleich abgerechnet. Oft wurde ganz offen gesagt, man könne einer Sache gut zustimmen, das komme sowieso in den Lastenausgleich. Die SP erwartet deshalb, dass mit der Überweisung dieser Motion sämtliche Bereiche, die durch den Lastenausgleich finanziert werden, einbezogen werden.

Thomas Brännimann, Mittelhäusern (glp). Die glp-Fraktion ist in ihrer Haltung nicht einstimmig. Es gibt bis jetzt eine Mehrheit, die auch einer Motion zustimmen kann, da der Motionstext in der Tat offen formuliert ist. Es gibt aber auch Fraktionsmitglieder – und zu denen gehöre ich –, die der Meinung sind, dies müsse auf Verordnungsstufe geregelt werden. Und andere wollen erst einmal hören, wie argumentiert wird – das ist vielleicht noch eine Motivation für die weiteren Redner. Meine Juristenhirnhälfte sagt mir, dass dieses Anliegen ganz klar auf die Verordnungsstufe gehört. Die Begründung in Ehren, aber es ist eben die Begründung und nicht der Motionstext. Mein Gemeindevorsteher sagt mir indessen, dass es auf der Gemeindeebene Handlungsspielraum möchte. Wir alle kennen aus den Medien natürlich den Fall Biel. Man sollte jedoch nicht gleich sagen: «Biel ist überall.» In Köniz nehmen wir beispielsweise diese Autonomie ebenfalls wahr: Wir zeigen, dass es von den Zahlen her möglich ist, besser abzuschliessen als der Durchschnitt, wenn man es gut macht. Die Bonus-Malus-Zahlen haben das gezeigt. Wir haben zwar nicht dieselbe Soziodemografie wie Biel, die tatsächlich schwierig ist, aber im Liebfeld haben wir ebenfalls Quartiere mit einem enorm hohen Ausländeranteil. Das ist auch keine einfache Situation. Im der Magengrube spüre ich natürlich, dass es sich einerseits um ein Retourkutsche gegen Biel handelt und andererseits ein Stück weit um ein Misstrauensvotum gegenüber der GEF oder vielleicht sogar gegenüber unserem Fürsorgedirektor. Denn man glaubt nicht mehr ganz, dass es tatsächlich auch gemacht wird, wenn gesagt wird, man mache etwas auf Verordnungsstufe. Deshalb beginnt man nun zu motionieren, damit es auf Gesetzesstufe gemacht wird. Ich bin gespannt auf das Resultat der Abstimmung – vor allem nach dem Votum von Patric Bhend.

Pierre-Yves Grivel, Biel (FDP). La motion est très simple. Elle exige qu'à l'avenir, moyennant une modification du code légal, l'argent prévu dans un Département ou une Direction soit utilisé pour ce qui est prévu et rien d'autre. Il n'est pas possible d'utiliser des fonds à d'autres fins, par exemple pour alléger votre budget communal. Bienne n'est pas une exception. Plusieurs communes du canton ont utilisé ce procédé. Disposer d'une marge de manœuvre ne veut pas dire que l'on peut faire ce que l'on veut. Je sais, ce n'est pas illégal en soi, mais je trouve cela personnellement immoral, voire même malhonnête vis-à-vis du canton et du peuple. Que dites-vous au citoyen qui utilise l'argent de sa caisse-maladie pour se payer des vacances? Vous répondrez, c'est un abus. Le canton doit contrôler les communes pour qu'elles utilisent l'argent prévu à bon escient, où c'est prévu, ou de le redonner au canton, d'autres pouvant en bénéficier. Je constate que le gouvernement partage notre avis et se tient prêt à apporter les corrections nécessaires. Par contre, nous n'attendrons pas la révision de l'ordonnance sur l'aide prévue dans les deux ans. C'est trop long. Pas de postulat, mais une motion. Le groupe PLR soutient cette motion, et je vous en remercie.

Präsidentin. Je n'ai plus de groupe, ni d'intervenant à titre personnel. La parole est au directeur de la santé publique.

Philippe Perrenoud, Gesundheits- und Fürsorgedirektor. Je veux bien que l'on me gratte ou que l'on me griffe, comme certains l'ont dit tout à l'heure, mais moi je peux aussi gratter et griffer en retour et dire que l'on est en train d'enfoncer une porte ouverte ici, comme on l'a dit dans la réponse. J'ai déjà fait de l'histoire ce matin, je peux en faire de nouveau cet après-midi. J'aimerais rappeler qu'entre 2006 et 2010, avec le directeur des finances de l'époque, on a fait le tour du canton pour revoir complètement la péréquation financière entre le canton et les communes, entre autres aussi pour l'aide sociale. On est arrivés à une révision partielle de l'aide sociale, qui est entrée en vigueur à partir de 2011 si ma mémoire est bonne. De là est née aussi l'idée de payer des forfaits pour le personnel administratif parce que c'était un manque que l'on n'avait pas auparavant. On a introduit le système et on a été alerté, il y a environ une année, qu'il y avait un véritable problème à ce sujet-là, avec les communes - l'Association des communes bernoises - qui se plaignaient. Comme on l'a écrit dans le deuxième paragraphe, la Conférence bernoise d'aide sociale nous a aussi rendus attentifs à cela et on est en train d'étudier plusieurs modèles - on a répondu que l'on voulait le faire. Maintenant, si cela prend trop de temps, je ne le sais pas, car il faut aussi deux ans pour remplir une motion, cela n'ira pas plus vite. On est déjà en train de le faire et de regarder quels sont les modèles applicables, c'est pour cela que, comme le gouvernement, je vous propose d'accepter le postulat et de transformer cette motion en postulat.

Präsidentin. M. le motionnaire, voulez-vous encore la parole? – Non. Et vous ne l'avez pas transformée, cela reste une motion. Donc, nous votons sur une motion, Allocation des fonds de la compensation des charges dans les communes, ceux qui acceptent cette motion votent oui, ceux qui refusent votent non.

Abstimmung

Der Grosse Rat beschliesst:

Annahme

Ja	99
Nein	41
Enthalten	2

Präsidentin. Vous avez accepté cette motion.