

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 148-2019
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.184

Eingereicht am: 03.06.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schneider (Biel/Bienne, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1380/2019 vom 11. Dezember 2019
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Entwicklung der Sozialhilfebezüge

Gemäss Zahlen des Bundesamts für Statistik (BFS) ist die Anzahl Sozialhilfebezüger im Kanton Bern während eines Jahrzehnts um rund 8 Prozent angestiegen. Während die Zahlen für Schweizer Staatsangehörige stabil geblieben sind, ist ein starker Anstieg bei ausländischen Staatsangehörigen, namentlich aus Afrika, festzustellen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Stammen 2007 noch 1957 Sozialhilfe beziehende Personen aus Afrika, waren es 2017 bereits 5312. Das ist einer Steigerung um 271 Prozent. Wie erklärt der Regierungsrat diese Steigerung, und was gedenkt er dagegen zu unternehmen?
2. Wie viele Personen aus Afrika befinden sich aktuell bzw. per Ende 2018 in der Sozialhilfe?
3. Der grösste Anstieg ist von Personen aus Eritrea zu verzeichnen. Waren gemäss BFS 2007 noch 37 Eritreer in der Sozialhilfe registriert, betrug deren Zahl 2017 satte 1990. Gemäss Rücksprache mit kommunalen Sozialdirektoren befinden sich darunter zahlreiche Familien. Wie hoch ist die Geburtenrate bei Eritreern, wie hoch ist sie bei Schweizern (2007 bis heute)?
4. Je mehr Kinder man hat, desto mehr Sozialhilfe erhält man. Auch die situationsbedingten Leistungen fallen höher aus. Ausserdem hat man automatisch ein Anrecht auf eine grössere

- re/teurere Wohnung. Kinder schützen vor Sanktionen. So darf gemäss Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) nur der Sozialhilfeanteil der Erwachsenen gekürzt werden.
- a. Besteht in der Sozialhilfe ein Anreiz, grosse Familien zu gründen?
 - b. Sind kinderreiche Familien, bei denen die Eltern arbeiten gehen, gegenüber Sozialhilfebeziehenden schlechter gestellt, da diese lediglich Kinderzulagen und ggf. Prämienverbilligungen erhalten?
5. Stammen 2007 noch 3232 Personen aus den EU-27-Staaten, stieg die Zahl 2017 auf 4349 Personen an, was einer Zunahme von mehr als einem Drittel entspricht. Wie erklärt der Regierungsrat diese enorme Steigerung?
 6. Wie beurteilt der Regierungsrat den Umstand, dass die statistischen Zahlen gerade dort explodieren, wo die Schweiz durch die geltenden internationalen Verträge kaum mehr Einfluss nehmen kann?
 7. Ebenfalls erschreckend ist die Steigerung bei der älteren Bevölkerung. In der Altersklasse der 56- bis 64-Jährigen wies der Kanton Bern 2011 noch 3031 Personen aus, 2017 betrug der Wert 4147 Personen. Das ist ein Anstieg um 35 Prozent.
 - a. Wie erklärt der Regierungsrat diesen Anstieg bei der älteren Bevölkerung?
 - b. Wird diese Zunahme auch auf die Ausgaben bei der Ergänzungsleistung Einfluss haben, da davon auszugehen ist, dass viele der oben erwähnten Personen bis zum AHV-Alter in der Sozialhilfe bleiben und damit Einbussen bei der Pensionskasse haben?
 8. Es wird argumentiert, dass Flüchtlinge und Ausländer der hiesigen Bevölkerung gleichgestellt sind (Gleichbehandlung gemäss Bundesverfassung). In der Sozialhilfe dürfen somit keine Unterscheidungen gemacht werden. Die Sozialhilfe sieht aber z. B. die Verwandtenunterstützung und das Aufbrauchen des Vermögens vor. Des Weiteren muss bezogene Sozialhilfe wieder zurückbezahlt werden, z. B. nach Erbschaften. Es liegt damit nahe, dass dafür Flüchtlinge und kürzlich eingereiste Ausländer eher weniger in Frage kommen, als die hiesige Bevölkerung. Wir benachteiligen damit unsere eigene Bevölkerung. Verstösst dieser Missstand nicht gegen die Bundesverfassung (Gleichbehandlung), und was unternimmt der Regierungsrat dagegen?

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1:

Die von der Interpellantin angesprochenen Entwicklungen sind im Rahmen der weltweiten Migrationsbewegungen einzuordnen, auf die der Regierungsrat keinen Einfluss hat. Zudem liegt die Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie Gewährung von Asyl beim Bund (Art. 121 Abs. 1 Bundesverfassung).

Seit Beginn der 1980er Jahre stellt die Zuwanderung den wichtigsten Faktor des Bevölkerungswachstums in der Schweiz dar. Der Hauptgrund für die absolute Zunahme von Personen aus Afrika mit Sozialhilfebezug im Zeitraum 2007 – 2017 (+271%) im Kanton Bern ist, dass in derselben Periode schweizweit generell eine Zunahme der Zuwanderung von Personen aus Afrika stattgefunden hat (+220%). Ein grosser Teil dieser Personen hat in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt. Aufgrund des oft tiefen Sprach- und Bildungsniveaus gestaltet sich die Erwerbsintegration für sie sehr schwierig. Ein grosser Anteil von ihnen ist denn auch langfristig auf Sozialhilfeun-

terstützung angewiesen. Für Asylsuchende gilt zudem gemäss geltendem Bundesrecht während der ersten drei Monate nach Einreichung des Asylgesuchs ein Arbeitsverbot, das sie zwangsläufig in die Sozialhilfeabhängigkeit führt. Wird in dieser Zeit ein erstinstanzlicher Abweisungsentscheid verfügt, können die Behörden dieses Verbot um weitere drei Monate verlängern. Liegt ein rechtskräftiger Abweisungsentscheid vor, ist eine Arbeitsbewilligung nicht mehr möglich bzw. wird sie aufgehoben. Es ist zentral, dass möglichst viele der Zugewanderten mit Bleiberecht beruflich und sozial rasch und nachhaltig integriert werden und für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen können. Je besser dieses Ziel erreicht wird, desto mehr Sozialhilfekosten können langfristig eingespart werden. Der Bund und die Kantone haben sich deshalb 2018 auf eine gemeinsame Integrationsagenda (IAS) verständigt, um vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge rascher in die Arbeitswelt und besser in die hiesige Gesellschaft zu integrieren. Per 1. Mai 2019 wurde die einmalig pro Person ausgerichtete Integrationspauschale des Bundes an die Kantone von 6'000 auf 18'000 Franken erhöht. Der Kanton Bern setzt die Integrationsagenda konsequent um. Derzeit befinden sich zahlreiche Massnahmen in den IAS-Förderbereichen Arbeitsintegration, Sprachförderung, Bildung, Frühe Förderung, IT/Fallführung sowie Information/Vernetzung/Öffentlichkeitsarbeit in Umsetzung. Auch die ab Mitte 2020 in Kraft tretende Neustrukturierung des Asylbereichs im Kanton Bern (NA-BE) soll dazu beitragen, dass in Zukunft deutlich mehr Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt schaffen. Anstelle der bisher ziemlich heterogenen und durch die GEF direkt finanzierten Angebotslandschaft werden neu fünf regionale Partner im Auftrag der GEF die operative Gesamtverantwortung in den Bereichen Sozialhilfe und Integrationsförderung tragen. Der Arbeitsvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und der Zusammenarbeit mit Unternehmungen und Arbeitgebern wird ein sehr hohes Gewicht beigemessen.

Zu Frage 2:

Zur Zeit der Erarbeitung der Vorstossantwort stammen die aktuellsten verfügbaren Zahlen aus der Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BFS) aus dem Jahr 2017. Ende 2017 wurden im Kanton Bern 5'312 Personen afrikanischer Herkunft durch die Sozialhilfe unterstützt.

Zu Frage 3:

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der zusammengefassten Geburtenziffern von Schweizerinnen und Eritreerinnen in der Schweiz zwischen 2007 bis 2017¹:

Jahr	Durchschnittliche Anzahl Kinder je Schweizerin	Durchschnittliche Anzahl Kinder je Eritreerin in der Schweiz
2007	1.33	2.74
2008	1.37	2.76
2009	1.40	2.76
2010	1.42	2.29
2011	1.42	3.56
2012	1.43	3.53
2013	1.42	3.90
2014	1.43	3.26

¹ Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sektion Demografie und Migration, 2019

2015	1.43	3.45
2016	1.42	3.63
2017	1.40	3.54

Eine Schweizerin bringt im Verlauf ihres Lebens im Durchschnitt 1.4 Kinder zur Welt. Bei eritreischen Frauen in der Schweiz liegt dieser Wert bei 3.5 Geburten je Frau. Dass die Statistik bei Eritreerinnen in der Schweiz im Betrachtungszeitraum gegenüber Schweizerinnen einen signifikanten Anstieg zeigt, hängt auch mit der geltenden Regelung des Familiennachzuges für Drittstaatenangehörige zusammen.

Zu Frage 4a:

Die Sozialhilfe wird im Einzelfall gemäss ausgewiesenem Bedarf ausgerichtet. Der Grundbedarf für zusätzliche Personen in einem Haushalt wird nicht proportional steigend gewährt, sondern gemäss degressiver Äquivalenzskala². Situationsbedingte Leistungen (SIL) werden zweckgebunden und nur in konkreten spezifischen Situationen gesprochen (z.B. für familienexterne Kinderbetreuung). Ebenso sind die Ausgaben für eine grössere Wohnung in einer Fallkonstellation mit mehreren Personen zweckgebunden.

Die Interpellantin schreibt, Kinder würden vor Sanktionen schützen. Es dürfe gemäss Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) nur der Sozialhilfeanteil der Erwachsenen gekürzt werden. Das stimmt. Im Sinn des Verursacherprinzips ist es aus Sicht des Regierungsrates jedoch richtig und sinnvoll, dass im Fall von Sanktionen aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips nur das Fehlverhalten der Eltern sanktioniert werden darf.

Zu Frage 4b:

Bei Fallkonstellationen mit kinderreichen Familien kann es tatsächlich zu einer Schlechterstellung von Erwerbstätigen gegenüber Sozialhilfebeziehenden kommen. Der Medianlohn für eine Vollzeitstelle liegt im Espace Mittelland bei 6'400³ Franken pro Monat (brutto). Wie das folgende fiktive Beispiel zeigt, kann eine Familie mit fünf Kindern durch Sozialhilfeunterstützung auf ein Einkommen kommen, welches sogar über dem Medianlohn im Espace Mittelland liegt:

Sozialhilferechtlicher Bedarf einer kinderreichen Familie	Betrag pro Monat in Fr.
Grundbedarf für 7 Personen	2'764.-
Wohnen (inkl. Nebenkosten)	1'900.- ⁴
Krankenkassenprämien (nach Abzug IPV ⁵)	918.-
SIL (Gesundheitskosten wie Franchise, Selbstbehalt sowie diverse andere situationsbedingte Leistungen)	700.-
Integrationszulage Frau S. (Besuch Integrationsprogramm)	100.-
Integrationszulage Herr S. (Besuch Intensivsprachkurs)	100.-
Freizeit Kinder (Musikschule, Fussballverein etc.)	75.-

² Der Grundbedarf für 2 Personen beträgt nicht das 2fache des Grundbedarfs für 1 Person, sondern nur das 1.53fache, für 3 Personen nur das 1.86fache, für 4 Personen nur das 2.14fache etc.

³ Quelle: Schweizerische Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (BFS), 2016.

⁴ Exemplarisch wurde als Wohnort Bern mit der dort geltenden Mietzinsobergrenze für 7 Personen angenommen.

⁵ IPV: Individuelle Prämienverbilligung. Die Krankenkassenprämien entsprechen den in der Sozialhilfe anerkannten Maximalbeträgen für die KVG-Prämien 2019 minus die höchste Stufe der ordentlichen Prämienverbilligungen aus dem Jahr 2019.

Total pro Monat	6'557.-
------------------------	----------------

Eine Familie mit fünf Kindern, die ein Erwerbseinkommen im Umfang des Medianlohns erwirtschaftet, muss dieses im Gegensatz zu Sozialhilfebeziehenden versteuern und entsprechende Sozialversicherungsbeiträge bezahlen. Andererseits erhält sie Kinderzulagen im Umfang von 230 Franken pro Kind unter 16 Jahren und allenfalls individuelle Verbilligungen der Krankenversicherungsprämien. Sozialhilfebeziehende erhalten die höchste Stufe der Prämienverbilligung, währenddessen die Prämienverbilligungen für eine Familie mit Erwerbseinkommen, je nach Abzügen und Aufrechnungen gemäss Art. 6 Abs. 4 der kantonalen Krankenversicherungsordnung (KKVV; BSG 842.111.1) tiefer ausfallen kann. Die Steuerbelastung und die Sozialversicherungsbeiträge pro Monat einerseits und der Betrag für Kinderzulagen und Prämienverbilligungen andererseits heben sich in diesem Fallbeispiel mehr oder weniger auf. Unter dem Strich ist das verfügbare Einkommen der durch die Sozialhilfe unterstützten Familie ähnlich hoch wie jenes einer vergleichbaren Familie mit einem Vollzeiteinkommen in der Grössenordnung des Medianlohns im Espace Mittelland. Solche Fallkonstellationen sind störend.

Die am 19. Mai 2019 vom Volk abgelehnte Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) wollte dieser Ungerechtigkeit durch eine generelle Senkung des Grundbedarfs entgegenwirken. Erwerbsarbeit soll sich in jedem Fall gegenüber dem Bezug von Sozialhilfe lohnen. Es soll vermieden werden, dass Personen in der Sozialhilfe über mehr finanzielle Mittel verfügen, als Personen, die erwerbstätig sind. Im Rahmen von zukünftigen Gesetzesrevisionen wird zu prüfen sein, mit welchen Massnahmen bestehende Ungleichbehandlungen beseitigt werden können.

Die vorangehenden Ausführungen beziehen sich auf die reguläre Sozialhilfe. Für Personen des Asylbereichs gelten je nach Status tiefere Leistungsansätze.

Zu Frage 5:

Dass die Anzahl Personen aus EU/EFTA-Staaten, die im Kanton Bern durch die Sozialhilfe unterstützt werden mussten, zwischen 2007 und 2017 angestiegen ist, erklärt sich dadurch, dass im selben Zeitraum generell eine Zunahme der Zuwanderung von Personen aus dem EU/EFTA-Raum in vergleichbarem Ausmass stattgefunden hat (+27%)⁶.

Zu Frage 6:

Wie in der Antwort auf Frage 5 erwähnt, hat die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden aus dem EU/EFTA-Raum nicht überproportional zur gestiegenen Zuwanderung dieser Personengruppe zugenommen. Die Sozialhilfequote von Personen aus dem EU28/EFTA-Raum lag 2017 gesamtschweizerisch bei 3% und damit höher als jene von Schweizerinnen und Schweizern (2.3%).⁷ Lediglich 1% der über die Personenfreizügigkeit Eingewanderten, die einer Teil- oder Vollzeiterwerbstätigkeit nachgehen, werden zusätzlich durch die Sozialhilfe unterstützt. Dieser Anteil blieb über die letzten Jahre hinweg konstant.⁸

Zu Frage 7a:

Absolute Zahlen eignen sich nicht, um den Anstieg des Anteils an älteren Personen in der Sozialhilfe abschliessend zu erklären. Die Zunahme dieser Personengruppe hat auch damit zu tun, dass die Gesamtbevölkerung in der betrachteten Periode ebenfalls gewachsen ist und folglich auch die Anzahl Sozialhilfebeziehender gestiegen ist. Ein Vergleich der Zahlen zeigt zudem,

⁶ Quelle: [BFS. Ständige ausländische Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, 1980-2017.](#)

⁷ Quelle: [15. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU vom 1.7.2019 \(S. 39\).](#)

⁸ Quelle: [14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU vom 3.7.2018 \(S. 6\).](#)

dass die Altersgruppe 50+ aufgrund der demografischen Entwicklung stärker gewachsen ist als diejenige der Jüngeren. Entsprechend ist auch die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden dieser Alterskategorie überproportional gestiegen. Ein weiterer Erklärungsfaktor ist, dass jüngere Personen Mühe bekundeten, sich von der Sozialhilfe abzulösen und dann in die älteren Altersklassen «hineinwachsen». So stieg in der Altersgruppe der 50-64-Jährigen die Zahl der Sozialhilfebeziehenden von 2011 bis 2017 insgesamt um 40 Prozent, wobei aber die Zahl neuer Sozialhilfebeziehender in diesem Zeitraum konstant blieb⁹.

Die Personengruppe der 56-64-Jährigen verfügt über ein relativ tiefes Sozialhilferisiko. 2017 betrug ihre Sozialhilfequote im Kanton Bern 3.4%. Nach wie vor die höchsten Sozialhilfequoten weisen Kinder und Jugendliche im Alter von 0-17 Jahren (7.7%), 26-35-Jährige (5.0%) und 36-45-Jährige (5.1%) auf. 56-64-Jährige machen lediglich einen Anteil von 9.7% aller Sozialhilfebeziehenden aus. Über 50-Jährige verbleiben aber tendenziell länger in der Sozialhilfe und bekunden grosse Schwierigkeiten, nach einem Stellenverlust den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben zu schaffen. Dies hat zur Folge, dass weniger Personen aus der Sozialhilfe abgelöst werden können und die Bezugsdauer in der Sozialhilfe somit steigt. Es zeigt sich auch, dass die über 50-Jährigen, die ihre Stelle verlieren und sozialhilfeabhängig werden, oft zu wenig spezifisch qualifiziert sind, obschon sie im Schnitt über ein höheres Bildungsniveau verfügen als jüngere Personengruppen.

Zu Frage 7b:

Sozialhilfeabhängigkeit führt zu tieferen AHV- und Pensionskassenrenten. Je länger die Sozialhilfeabhängigkeit andauert, desto grösser ist der Einfluss auf die Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen. Der Anspruch auf Ergänzungsleistungen besteht auch dann, wenn der AHV-Bezug von Sozialhilfebeziehenden bereits zwei Jahre vor der Pensionierung einsetzt. Wie die Interpellantin richtig erwähnt, wurden 2017 im Kanton Bern 4'147 Personen der Altersklasse 56-64 Jahre teilweise oder vollständig durch die Sozialhilfe unterstützt. Das waren 1'116 Personen mehr als 2011. Ein grosser Anteil von ihnen wird bis zum AHV-Alter unterstützt werden müssen und somit eine Einbusse in der Pensionskasse erleiden. Dementsprechend wird es zu einer Zunahme der Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen kommen, die nicht genau beziffert werden kann. Grundsätzlich ist jeder Fall stossend, in dem eine kurz vor der Pensionierung stehende Person dauerhaft sozialhilfeabhängig bleibt.

Die laufenden Reformbestrebungen in der Sozialhilfe werden zeigen müssen, welche Massnahmen zur Verhinderung solcher Fälle sinnvoll sind. Die aktuell auf nationaler Ebene diskutierte Überbrückungsleistung ist aus Sicht des Regierungsrates grundsätzlich zu befürworten. Gleichzeitig gilt es aber nicht nur die Symptome der Arbeitslosigkeit zu eliminieren. Auch die Ursachen müssen stärker bekämpft werden. Letzteres hiesse vor allem auch, dass die mit zunehmendem Alter der Arbeitnehmenden überproportional ansteigenden Pensionskassenbeiträge kritisch hinterfragt würden. Sie verteuern die Lohnkosten älterer Arbeitnehmender massiv und verschlechtern damit ihre Anstellungschancen gegenüber jüngeren Personen.

Zu Frage 8:

Ausländerinnen und Ausländer sind der hiesigen Bevölkerung nicht in allen Punkten gleichgestellt. Im Gegensatz zu Schweizerinnen und Schweizern kann Ausländerinnen und Ausländern beispielsweise bei dauerhaftem Bezug von Sozialhilfe die Aufenthaltsbewilligung entzogen werden (ausser bei Flüchtlingen). Es ist zwar richtig, dass bei Flüchtlingen und Ausländerinnen und Ausländern aufgrund ihrer finanziellen Situation in der Tendenz seltener auf Verwandtenunterstützung oder Vermögen zurückgegriffen werden kann als bei Schweizerinnen und Schweizern.

⁹ [Erläuternder Bericht des Bundes zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose \(2018, S. 12\)](#)

Die Subsidiaritätsabklärung (Verwandtenunterstützung, Vermögen, Rückzahlungspflicht) gemäss Sozialhilfegesetz (SHG; BSG 860.1) wird von den Sozialdiensten aber bei allen Personen, unabhängig von ihrer Herkunft, identisch durchgeführt. Es liegt somit kein Verstoß gegen die Bundesverfassung (Gleichbehandlung¹⁰) vor.

Verteiler

- Grosser Rat

¹⁰ Bundesverfassung Art. 8: Grundrecht der Rechtsgleichheit