

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 273-2015
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.1095

Eingereicht am: 16.11.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 465/2016 vom 27. April 2016
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Was sind die Gründe für den massiven Anstieg der Kosten für wirtschaftliche Sozialhilfe?

Im Geschäftsbericht 2005 betrugen die Kosten im Bereich «4.1.12 Angebote zur sozialen Existenzsicherung» noch 224,5 Millionen Franken (Deckungsbeitrag IV). Im Geschäftsbericht 2014 fielen im gleichen Budgetposten bereits 318 Millionen Kosten an. Das ist ein Wachstum von 93,5 Millionen oder 41 Prozent binnen 10 Jahren.

Das massive Ausgabenwachstum im Bereich wirtschaftliche Sozialhilfe belastet nicht nur den Kanton, der 50 Prozent der Kosten trägt. Auch die Rechnungen der Gemeinden werden gemäss momentan gültigem Finanz- und Lastenausgleich mit 50 Prozent der Kosten belastet. Dies, ohne dass die Gemeinden durch verantwortungsvolles Umgehen mit den Finanzen in ihren Sozialdiensten wegen der rein solidarischen Kostenverteilung ihre Kosten signifikant verändern könnten. Gemäss Voranschlag 2016 werden im Kanton Bern rund 50 000 Menschen von der Sozialhilfe unterstützt.

Auch im Voranschlag 2016 und im Finanzplan bis 2019 ist erneut ein massives Wachstum der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgesehen. Und gegenüber dem ohnehin schon eingeplanten Wachstum soll das Budget noch einmal zusätzlich um knapp 20 Millionen aufgestockt werden. Im Kommentar fürs Budget 2016 (Seite 197) wird zudem darauf hingewiesen, dass es durch eine Zunahme des Bestands an anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen noch einmal zu erheblichen Mehraufwänden kommen könnte.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Auf welche Faktoren ist das massive Wachstum von 41 Prozent im Bereich der sozialen Existenzsicherung in den Jahren 2005-2014 zurückzuführen?
2. Im Kommentar zum Voranschlag 2016 ist von aktuell rund 50 000 sozialhilfeabhängigen Menschen im ganzen Kanton Bern die Rede. Wie hoch war die Zahl der Sozialhilfeempfänger jeweils in den Jahren 2005-2014 (bitte Zahl pro Jahr auflisten)?
3. Wie haben sich die Kosten pro Fall im besagten Zeitraum von 2005 bis 2014 entwickelt?
4. Wie hat sich der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund in besagtem Zeitraum entwickelt?
5. Wie hat sich namentlich der Anteil der Sozialhilfeempfänger, die über ein Asylverfahren in die Schweiz gekommen sind, zwischen 2005 und 2014 entwickelt?
6. Wie viele Personen, die durch ein Asylverfahren in die Schweiz gekommen sind, erhielten 2014 wirtschaftliche Sozialhilfe?
7. Welcher Anteil am Kostenwachstum für wirtschaftliche Sozialhilfe im Voranschlag 2016 ist auf gestiegene Kosten von Personen aus dem Asylprozess zurückzuführen?
8. Mit welchen Massnahmen könnte das massive Kostenwachstum im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe allenfalls gebremst werden?
9. Wie erklärt sich der Regierungsrat, dass Gemeinden mit zumindest ähnlichen soziodemographischen Strukturen bzw. nebeneinander liegende Gemeinden teilweise massive Unterschiede hinsichtlich Kosten und Anzahl der Sozialhilfeempfänger aufweisen (erhebliche Unterschiede bestehen z. B. zwischen Köniz und Bern sowie zwischen Pieterlen, Aarberg und Brugg)?
10. Wird von der Möglichkeit der Einstellung der wirtschaftlichen Hilfe wegen Verweigerung des Antritts eines Testarbeitsplatzes (TAP), welche gemäss der Rechtsprechung jedenfalls für diejenige Dauer zulässig ist, während welcher der Ansprecher durch die mit dem TAP verbundene Arbeitstätigkeit tatsächlich für sich selber hätte aufkommen können, heute flächendeckend Gebrauch gemacht (vgl. BVR 2013 S. 463; BGE 139 I 218)?
12. Hat der Regierungsrat bereits Massnahmen eingeleitet, um das massive Ausgabenwachstum im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe in den Griff zu bekommen?

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat möchte vorab festhalten, dass in der wirtschaftlichen Sozialhilfe seit 2012 trotz schwieriger Rahmenbedingungen kein Kostenwachstum mehr zu verzeichnen war.

Die Kostenentwicklung zwischen 2005 und 2011 ist auf unterschiedliche, insbesondere exogene Faktoren zurückzuführen, welche mehrheitlich nicht beeinflusst werden können. Dies sind einer-

seits allgemeine, gesellschaftliche Entwicklungen wie die Zunahme von Trennungen, von Einelternfamilien, einer Migrationsbevölkerung mit geringer oder nicht anerkannter Ausbildung, welche ein Armutsrisiko darstellen. Andererseits führen auch strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt dazu, dass prekäre Arbeitsverhältnisse zunehmen und/oder einfache Tätigkeiten weg-rationalisiert werden, was die Integrationskraft des Arbeitsmarktes negativ beeinflusst. Vor allem die Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 hatte einen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zur Folge, was zu einer Zunahme an Aussteuerungen führte, welche wiederum zu einer Zunahme der Neuaufnahmen in der Sozialhilfe führte. Zudem haben Systemveränderungen in den der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen eine negative Auswirkung auf die Sozialhilfe (Stichwort „Sozialhilfe als letztes Auffangnetz“). Insbesondere die Revisionen der Invalidenversicherung von 2008 (5. IV-Revision) und 2012 (IV-Revision 6a) hatten einen Verlagerungseffekt auf die Sozialhilfe, da weniger Renten gesprochen wurden. Zudem führte auch die 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) von 2011 zu mehr Neuaufnahmen in der Sozialhilfe. Hierbei ist auch auf die generelle Lastenverschiebung im Sozialbereich vom Bund zu den Kantonen in der Höhe von gesamtschweizerisch mehreren Milliarden Franken hinzuweisen¹.

Innerhalb der Sozialhilfe hat beispielsweise die zunehmende Unterstützungsdauer seit 2005 eine kostentreibende Wirkung (je länger unterstützt werden muss, umso teurer). Weiter hat die Umstellung der Finanzierung der individuellen Prämienvverbilligung (IPV) per 1.1.2012, nach welcher derjenige Teil der Krankenkassenprämie, welcher nicht verbilligt wird, von der Sozialhilfe finanziert wird, ebenfalls zu einer Kostenzunahme geführt. Gleichzeitig nehmen die Gesundheitskosten stetig zu und günstiger Wohnraum wird immer rarer. Solche Entwicklungen sind gegeben und der Regierungsrat kann darauf nur bedingt Einfluss nehmen.

Zu Frage 2:

Die Entwicklung der Anzahl Sozialhilfebeziehenden ist seit 2005 relativ stabil. Die Daten sind aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

Tabelle 1: Anzahl unterstützte Personen pro Jahr

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ²	2013	2014
Anzahl Personen	48'801	47'910	48'523	46'630	47'245	48'858	50'085	45'786	46'085	47'029

Quelle: Sozialhilferechnung der Gemeinden (SHR) / Differenzierte Wirtschaftliche Hilfe (DWH)

Zu Frage 3:

Die Höhe der ausgerichteten Sozialhilfe wird von zahlreichen exogenen Faktoren beeinflusst, wie z.B. steigenden Mietkosten und Krankenkassenprämien. Massgebend für die Höhe der Nettokosten pro Person und Jahr sind u.a. die Anzahl Personen pro Haushalt, die Unterstützungsdauer, die Deckungsquote und die Höhe der Einnahmen. Die bisher publizierten Daten beziehen sich auf die Kosten *pro Person*, welche in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt sind. Die Kosten pro Person sind seit 2012 rückläufig. Pro Fall werden im Durchschnitt rund 1.6 Personen unterstützt.

¹ Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat zu dieser Thematik zwei Studien in Auftrag gegeben. Die abschliessenden Resultate wurden noch nicht publiziert.

² Seit 2012 kann die GEF aufgrund einer differenzierten Statistik (differenzierte wirtschaftliche Hilfe) sogenannte Inkassofälle ausscheiden. Damit sind Fälle gemeint, bei denen nur noch Rückerstattungen laufen, aber keine wirtschaftliche Hilfe mehr fliesst. Deshalb gibt es zwischen 2011 und 2012 einen Sprung.

Tabelle 2: Nettokosten pro Person

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ³	2013	2014
Kosten pro Person	5'908.-	6'324.-	6'378.-	6'597.-	6'983.-	7'327.-	7'515.-	9'862.-	9'786.-	9'479.-

Quelle: SHR/DWH

Zu Frage 4:

Der Anteil Personen mit Migrationshintergrund in der Sozialhilfe kann nicht beziffert werden, da keine entsprechenden Daten vorhanden sind. Aus der Schweizerischen Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) ist jedoch die Nationalität der unterstützten Personen ersichtlich. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass eingebürgerte Personen mit Migrationshintergrund in der Statistik als Schweizer bzw. Schweizerinnen erscheinen. In der nachfolgenden Tabelle ist der Anteil ausländischer Personen in der Sozialhilfe aufgelistet:

Tabelle 3: Anteil ausländischer Personen in der Sozialhilfe

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anteil ausländischer Personen	35.0%	35.3%	36.7%	36.2%	36.6%	37.9%	37.8%	38.6%	39.8%	40.5%

Quelle: Schweizerische Sozialhilfestatistik

Zu Frage 5:

Der Anteil sozialhilfebeziehender Personen, welcher über ein Asylverfahren in die Schweiz gekommen ist, kann nicht beziffert werden, da keine entsprechenden Daten verfügbar sind.

Aus der Sozialhilfestatistik des BFS ist lediglich der Anteil vorläufig aufgenommener Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener, die seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz leben und somit von den Sozialdiensten der Gemeinden unterstützt werden, ersichtlich (ab 2009). Anerkannte Flüchtlinge mit B- oder C-Ausweis sind im Total der ausländischen Personen enthalten, können aber nicht separat ausgewiesen werden.

Tabelle 4: Anteil vorläufig aufgenommener Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener an allen ausländischen Sozialhilfebeziehenden

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014
VAF	1.1%	1.1%	1.2%	1.0%	1.0%	1.3%
VA	3.7%	7.1%	7.8%	7.2%	6.7%	6.7%

Quelle: Schweizerische Sozialhilfestatistik

Zu Frage 6:

Diese Daten sind in dieser Form nicht verfügbar. Aus der Sozialhilfestatistik des BFS kann die Anzahl vorläufig aufgenommener Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommener, welche seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz leben und somit von den Sozialdiensten der Gemeinden unter-

³ Seit 2012 kann die GEF aufgrund einer differenzierten Statistik (differenzierte wirtschaftliche Hilfe) sogenannte Inkassofälle ausscheiden. Damit sind Fälle gemeint, bei denen nur noch Rückerstattungen laufen, aber keine wirtschaftliche Hilfe mehr fliesst. Deshalb gibt es zwischen 2011 und 2012 einen Sprung.

stützt werden, beziffert werden. 2014 wurden 215 vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und 1'141 vorläufig Aufgenommene von den Gemeindesozialdiensten unterstützt.

Zu Frage 7:

Im Voranschlag 2016 wurde im Bereich der Flüchtlingssozialhilfe keine Budgeterhöhung (nach Lastenausgleich) eingegeben. Es wurde damals davon ausgegangen, dass die zusätzlichen Aufwände durch die zusätzlichen Einnahmen seitens des Bundes gedeckt werden können.

Zu Frage 8:

Seit 2012 hat in der wirtschaftlichen Sozialhilfe kein Kostenwachstum mehr stattgefunden (vgl. auch Ausführungen zu Frage 1). Im Rahmen der bevorstehenden Revision des Sozialhilfegesetzes werden verschiedene Massnahmen umgesetzt mit dem Ziel der Kostenoptimierung und der Einführung griffiger Anzelelemente. Zudem wird die Analyse der Kosten im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe unter Einbezug der Gemeinden und Sozialdienste stetig intensiviert, um darauf basierend bei Bedarf entsprechende Massnahmen einzuleiten.

Grundsätzlich gilt das Credo Bildung und Qualifizierung als Massnahme zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration sowie zur Reduzierung der Folgekosten. Zur Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen wurden auf interdirektionaler Ebene verschiedene Handlungsfelder und Massnahmen definiert: beispielsweise koordinierte Sprachförderung und Sprachförderung für Personen im Asylverfahren, Strategie Berufsbildung für Erwachsene, Optimierung der Integrationsangebote, Pilotprojekt der technischen Fachschule Bern zur Förderung der beruflichen Integration, etc. Im Weiteren arbeitet der Kanton derzeit an einer neuen Grundstrategie des Asyl- und Flüchtlingsbereichs, welche voraussichtlich Mitte 2019 umgesetzt werden kann. Diese Strategie steht unter dem Motto „Integration von Beginn an“ und basiert auf der Neustrukturierung des Asylbereichs auf Bundesebene per 2019. Mit dieser neuen Strategie verfolgt der Kanton verstärkt das Ziel einer raschen und nachhaltigen Integration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Durch eine früh einsetzende und gezielte Integrationsförderung sollen das Potenzial dieser Personengruppen besser genutzt, die Erwerbsintegration gefördert und langfristige Folgekosten vermieden werden.

Zu Frage 9:

Die Ausgangslagen der Gemeinden im Kanton Bern sind bezüglich Sozialhilfe sehr verschieden. Das kann auch der Fall sein, wenn Gemeinden geografisch nahe beieinander liegen. Grosse Unterschiede auf engem Raum gibt es beispielsweise beim Ausländeranteil, beim Anteil der EL-Beziehenden oder beim verfügbaren günstigen Wohnraum. Dies hat zur Folge, dass die Sozialhilfekosten relativ stark differieren können. Die unterschiedlichen Ausgangslagen manifestieren sich auch in den Zahlen der geschätzten Sozialhilfekosten der Gemeinden gemäss Bonus-Malus-Systems. Bei den Entwicklungsarbeiten des Bonus-Malus-Systems hat sich denn gezeigt, dass die effektiven Sozialhilfekosten eines Sozialdienstes und damit die Soziallast einer Gemeinde weitgehend von den vier Faktoren Bezugsquote von ergänzungsleistungsbeziehenden Personen (EL zu AHV) Anteil Ausländerinnen und Ausländer, Leerwohnungsziffer sowie Anteil anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene abhängt.

Zu Frage 10:

Ja, von der Möglichkeit wird grundsätzlich Gebrauch gemacht. Die wirtschaftliche Sozialhilfe kann ganz oder teilweise eingestellt werden, wenn sich die unterstützte Person weigert, ein ihr zustehendes, bezifferbares und durchsetzbares Ersatzeinkommen (z.B. IV-Taggelder, Einkommen aus Beschäftigungsprogrammen etc.) geltend zu machen oder ein zumutbares und vorhan-

denes Stellenangebot anzunehmen⁴. Der Motionär spricht mit der vorliegenden Frage die rund 40 von der GEF finanzierten Testarbeitsplätze an, die speziell der Abklärung der Kooperationsbereitschaft und des Arbeitswillens dienen. Diesen Kredit hat der Grosse Rat im Rahmen des ASP-Sparpakets aufgrund der hohen Kosten gestrichen. Die GEF hat inzwischen im Rahmen des verfügbaren Kredites für Beschäftigungs- und Integrationsprogramme (BIAS) Abklärungsplätze geschaffen, mit denen kostengünstiger im Grundsatz das gleiche Ziel verfolgt wird wie mit den Testarbeitsplätzen. 2015 wurden 20 Plätze angeboten, denen 124 Personen zugewiesen wurden. In 44 Fällen kam es zur Einleitung eines Verfahrens auf Einstellung der Sozialhilfe. Aufgrund des Bedarfs wurden die Plätze innerhalb des Kredits auf 30 erhöht.

Zu Frage 12:

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat verschiedene Massnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe umgesetzt, welche zu einer Eindämmung des Kostenwachstums seit 2012 geführt haben:

- Einführung des Bonus-Malus-Systems⁵
- ASP-Massnahmen und Umsetzung der M 260-2012 Studer:
 - Kürzung der Integrationszulagen (IZU) auf das Minimum gemäss SKOS-Richtlinien per 1.1.2014
 - Begrenzung der Platzierungskosten mithilfe der Einführung der Direktionsverordnung über die Bemessung von situationsbedingten Leistungen (SILDV) per 1.10.2015
 - Nichtgewährung der Teuerungsanpassung des Grundbedarfs seit 2012
- Integrationsförderung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel als Massnahme zur Verhinderung von langfristigen Folgekosten in der Sozialhilfe
- Einführung der Sozialinspektion
- Die Revision der Sozialhilfeverordnung (SHV) 2016: Aufgrund der verschobenen Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) werden die revidierten SKOS-Richtlinien bereits per Mai 2016 mit einer SHV-Revision in Kraft gesetzt. Somit werden die Kürzungsmöglichkeiten im Sanktionierungsfall auf 30% erhöht, der Grundbedarf für Haushalte ab sechs Personen wird reduziert und Junge Erwachsene werden einen tieferen Grundbedarf erhalten.

Verteiler

- Grosser Rat

⁴ Vgl. SKOS-Richtlinien Kap. A.8.3 und Art. 28 Abs. 2 SHG.

⁵ Das Verfügungsverfahren 2015 und 2016 des Bonus-Malus-Systems ist momentan aufgrund noch nicht rechtskräftiger Beschwerden einzelner Gemeinden gegen die Verfügung 2014 sistiert.