



Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Bericht des Regierungsrates zur Umsetzung der als Postulat angenommenen Motion 026-2016 Lüthi (SP, Burgdorf)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung: 13. Mai 2020
Geschäftsnummer: 2016.RRGR.91
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Bericht des Regierungsrates	1
1. Ausgangslage	3
2. Sozialleistungen und Sozialhilfe	3
2.1 Überblick	3
2.2 Sozialleistungen im Kanton Bern	4
2.2.1 Stipendien	4
2.2.2 Individuelle Prämienverbilligung	5
2.2.3 Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	5
2.2.4 Alimentenbevorschussung	5
2.2.5 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung: Vergünstigung der Tarife	5
2.2.6 Wirtschaftliche Sozialhilfe	6
2.3 Zuständigkeit auf Direktions- und Amtsebene	6
3. Harmonisierungsgesetze in anderen Kantonen	7
3.1 Harmonisierte Sozialleistungen in anderen Kantonen	7
3.2 Schwerpunkte der Harmonisierungen	7
3.3 Evaluation der Harmonisierung	8
4. Harmonisierung und Koordination im Kanton Bern	9
4.1 Bereits erfolgte Harmonisierung	9
4.1.1 Stipendien	9
4.1.2 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	9
4.2 Harmonisierung ohne Sozialhilfe	10
4.3 Schwelleneffekte im Kanton Bern	10
4.4 Allgemeine Datenlage	11
5. Schlussfolgerung	11
6. Antrag an den Grossen Rat	12

1. Ausgangslage

Mit der Motion M 026-2016 Lüthi (SP, Burgdorf) «Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen» wurde der Regierungsrat aufgefordert, einen Erlass zur Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen auszuarbeiten. Damit soll das Ziel verfolgt werden, die Berechnungsgrundlagen von bedarfsabhängigen Sozialleistungen aufeinander abzustimmen, um negative Erwerbsanreize möglichst zu vermeiden. In der Vorstossantwort begrüsst der Regierungsrat das grundsätzliche Anliegen, beantragte aber die Annahme als Postulat. Er wies darauf hin, dass die Erarbeitung und Umsetzung einer solchen Harmonisierung ein Grossprojekt darstelle, welches mit den laufenden Arbeiten zur Neugestaltung der Direktionen zu koordinieren sei. Ebenfalls sollen die Erfahrungen der Kantone, welche bereits Harmonisierungen umgesetzt haben, in die weiteren Arbeiten einfließen. Der Grosse Rat folgte dem Antrag des Regierungsrates und überwies diesen Vorstoss am 13. September 2016 in Form eines Postulats (ohne Enthaltungen oder Gegenstimmen). Der Kanton Bern hat zwischenzeitlich einzelne Sozialleistungen bezüglich ihres Harmonisierungsbedarfs im Rahmen laufender Gesetzesrevision geprüft und festgestellt, dass bereits einzelne Massnahmen umgesetzt wurden (z.B. Stipendien). Aus den genannten Gründen beantragte der Regierungsrat in der Folge die Abschreibung des Postulats. Nachdem die beantragte Abschreibung vom Grossen Rat in der Frühlingssession 2019 abgelehnt wurde, kommt die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion der Aufforderung nach einer vertieften Analyse mit dem vorliegenden Bericht nach.

Der Bericht dient als Auslegeordnung und Einschätzung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Bern. Er kann jedoch nicht als ausgearbeitete Grundlage für ein Harmonisierungsgesetz verstanden werden. Für letzteres wären weiterführende Datenanalysen und aufwändige Vorarbeiten notwendig.

2. Sozialleistungen und Sozialhilfe

2.1 Überblick

Die Sozialhilfe ist Teil des mehrstufigen, sozialen Sicherungssystems der Schweiz. Auf erster Stufe stehen die individuelle Sicherung durch Erwerbsarbeit und die Angebote der Grundversorgung wie beispielsweise das Gesundheits- oder Bildungssystem. Die Grundsicherung kommt prinzipiell allen Mitgliedern der Gesellschaft zugute. Darauf folgen die Sozialversicherungen, welche Risiken wie Alter, Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit abdecken. Sozialversicherungsleistungen werden in der Regel bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses fällig und werden unabhängig von der Hilfsbedürftigkeit der betroffenen Person entrichtet. Genügen die Massnahmen der Grundversorgung und der Sozialversicherungen nicht oder sind diese ausgeschöpft, kommen die kantonal geregelten, bedarfsabhängigen Sozialleistungen zum Zuge. Als letztes Auffangnetz dient schliesslich die wirtschaftliche Sozialhilfe.

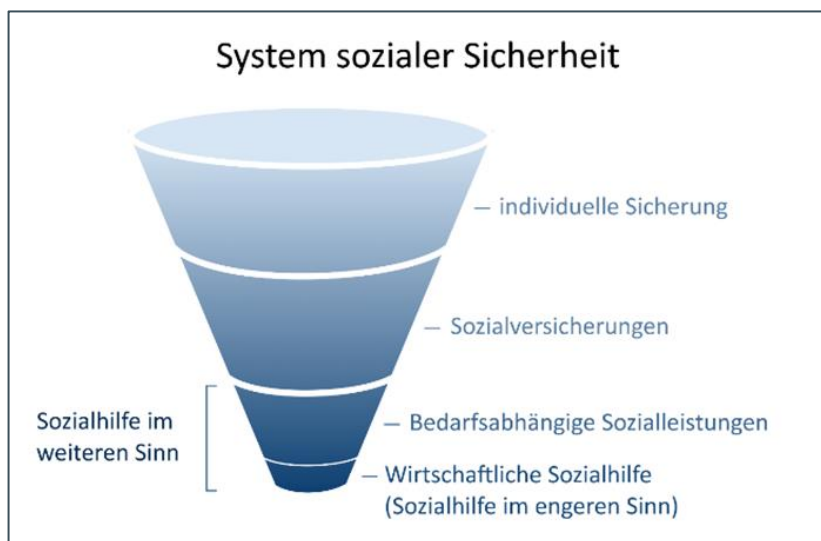


Abbildung 1: System der sozialen Sicherheit (Quelle: eigene Darstellung nach BFS)

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen – als Teil der Sozialhilfe im weiteren Sinn – folgen dem Subsidiaritätsprinzip, d.h. sie werden erst ausgerichtet, wenn die vorgelagerten Massnahmen der Grundversorgung oder der Sozialversicherungen nicht genügen oder ausgeschöpft sind. Sie werden zudem nur an bedürftige Personen ausgerichtet, d.h. an Personen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen sollen die Inanspruchnahme von wirtschaftlicher Sozialhilfe vermeiden und eine armutsvermindernde Wirkung haben.

2.2 Sozialleistungen im Kanton Bern

Aufgrund der kantonalen Regelungshoheit bezüglich der bedarfsabhängigen Sozialleistungen bestehen hinsichtlich Zahl und Ausgestaltung grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Innerhalb der Kantone werden die Sozialleistungen unterschiedlich finanziert, so besteht teilweise eine Mitfinanzierung durch den Bund und/oder den Gemeinden. Nachfolgend werden die Sozialleistungen im Kanton Bern sowie die wirtschaftliche Sozialhilfe in einem Überblick dargestellt.

Ebenfalls mitberücksichtigt wird die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Die Vergünstigung der Elterntarife für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung soll ebenfalls zur Existenzsicherung beitragen. Allerdings werden mit dem Ziel der Förderung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch höhere Einkommen mitfinanziert, weshalb diese Mitfinanzierung i.d.R. nicht zu den bedarfsabhängigen Sozialleistungen gezählt wird. Da für die Berechnung der Vergünstigung der Betreuungsangebote aber auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familien berücksichtigt wird, macht es Sinn, sie bezüglich Harmonisierungsbestrebungen ebenfalls mit zu berücksichtigen.

2.2.1 Stipendien

Stipendien kommen in der Schweiz eine subsidiäre Funktion zu. Für die Ausbildungsfinanzierung sind in erster Linie die Auszubildenden und ihre Eltern zuständig. Reichen deren Mittel nicht aus, kann der Kanton anhand der vorhandenen Eigenmittel Stipendien oder Darlehen zur Deckung des anerkannten Bedarfs gewähren. Der Kanton Bern regelt mit dem Gesetz vom 18. November 2004 über die Ausbildungsbeiträge (ABG; BSG 438.31) und der Verordnung vom 5. April 2006 über die Ausbildungsbeiträge (ABV; BSG 438.312) die Vergabe von Stipendien. Beitragsberechtigt sind Personen mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton Bern. Der anerkannte Bedarf wird anhand eines Familienbudgets und eines persönlichen Budgets der Person in Ausbildung ermittelt. Zur Berechnung des Familienbudgets dient das anrechenbare Einkommen und Vermögen der Eltern.

2.2.2 Individuelle Prämienverbilligung

Die individuelle Prämienverbilligung (IPV) ist ein Beitrag an die Krankenversicherungsprämie von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Im Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung vom 06. Juni 2000 (EG KUMV; BSG 842.11) sowie der kantonalen Krankenversicherungsverordnung vom 25. Oktober 2000 (KKVV; BSG 842.111.1) ist die Vergabe der IPV geregelt. Anrecht auf IPV haben Personen, die dem Versicherungsobligatorium unterliegen, eine obligatorische Krankenversicherung abgeschlossen haben und in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben (d.h. das massgebende Einkommen von CHF 35'000 resp. CHF 38'000 für Familien mit Kindern darf nicht überschritten werden). Zur Berechnung des massgebenden Einkommens wird auf die Steuerdaten der Vorjahre abgestützt.

2.2.3 Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Die Ergänzungsleistungen zur Alters- und Invalidenversicherung (EL zur AHV und IV) ergänzen dort, wo Renten und Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. Die EL gleichen die ungedeckten Kosten für die Lebenshaltung aus und vergüten zusätzliche, infolge Krankheit oder Behinderung anfallende Kosten. Die Bestimmungen sind im Einführungsgesetz vom 27. November 2008 zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EG ELG; BSG 841.31) und in der dazugehörigen Verordnung vom 16. September 2009 zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EV ELG; BSG 841.311) verankert. Alle AHV/IV-Rentner und -Rentnerinnen, alle Anspruchsberechtigten einer Hilflosenentschädigung der IV ab 18 Jahren, Personen mit einem IV-Taggeld und alle Anspruchsberechtigten einer Rente oder einer Übergangsleistung der IV, die im Kanton Bern Wohnsitz haben, sind zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt, wenn ihre anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.

2.2.4 Alimentenbevorschussung

Wenn nach einer Trennung oder Scheidung Alimentenzahlungen für Kinder ausbleiben, kann der Anspruch auf einen Vorschuss für die laufenden elterlichen Unterhaltsbeiträge geltend gemacht und/oder eine Inkassohilfe in Anspruch genommen werden. Die Alimentenbevorschussung (ALBV) ist auf Bundesebene geregelt und damit in allen Kantonen verpflichtend. Im Kanton Bern sind gemäss Gesetz vom 6. Februar 1980 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (BSG 213.22) sowie der Verordnung vom 29. Oktober 2014 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBV; BSG 213.221) die Gemeinden für die ALBV zuständig. Der Anspruch auf Bevorschussung von Alimenten ist, gestützt auf den rechtskräftigen Unterhaltstitel, den minderjährigen Kindern und sich in Erstausbildung befindenden Volljährigen vorbehalten. Die Anspruchsberechtigung wird in einem zweistufigen Verfahren eruiert, d.h. zuerst prüft die zuständige Gemeinde die Vermögens- und anschliessend die Einkommensgrenze. Die Höhe der Leistungen richtet sich nach der gerichtlich oder vertraglich festgesetzten Summe und darf den Betrag der maximalen einfachen Waisenrente von zurzeit CHF 948 nicht überschreiten.

2.2.5 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung: Vergünstigung der Tarife

Die Betreuung durch Kitas, Tagesfamilien und Tagesschulangebote wird im Kanton Bern entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien vergünstigt. Die Mitfinanzierung der Elternbeiträge in Kitas und bei Tagesfamilien ist in der Verordnung vom 2. November 2011 über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV, BSG 860.113) und der dazugehörigen Direktionsverordnung

(BGSDV, BSG 860.113.1) verankert. Neben der ASIV regelt die Tagesschulverordnung vom 28. Mai 2008 (TSV, BSG 432.211.2) die schulergänzende Betreuung. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (voraussichtlich per 1. Januar 2022) wird die Subventionierung im Bereich der Kitas und der Tagesfamilien ausschliesslich via Betreuungsgutscheine erfolgen. Bei der Ausrichtung der Betreuungsgutscheine berücksichtigt der Kanton, ob die betroffenen Familien einen Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung aufweisen. Ein Bedarf ist z.B. dann gegeben, wenn die Eltern erwerbstätig sind, sie aus gesundheitlichen Gründen die Kinderbetreuung nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen können, oder auch wenn die soziale oder sprachliche Integration der Kinder gefördert werden soll.

2.2.6 Wirtschaftliche Sozialhilfe

Die Sozialhilfe im engeren Sinn gilt als letztes Auffangnetz in der Reihe der Sozialleistungen und unterliegt dem Subsidiaritätsprinzip: Erst wenn alle anderen finanziellen Hilfsquellen und die vorgelagerten Sozialleistungen ausgeschöpft sind, können Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe bezogen werden. Diese werden unabhängig von den Ursachen der Bedürftigkeit gewährt. Das Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; BSG 860.1) und die zugehörige Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (SHV; BSG 860.111) regeln Anspruchsberechtigung und Leistungen. Anspruch auf die Leistungen hat jede bedürftige Person, die für ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Die Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe richtet sich neben den genannten gesetzlichen Grundlagen nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), soweit das kantonale Recht keine andere Regelung vorsieht.

2.3 Zuständigkeit auf Direktions- und Amtsebene

Die folgende Darstellung zeigt die Zuständigkeiten für die dargestellten Sozialleistungen im Kanton Bern auf Direktions-, Amts- und Leistungserbringungsebene auf.

Sozialleistung	Direktion	Amt	Leistungserbringung
Stipendien	Bildungs- und Kulturdirektion	Amt für zentrale Dienste	Abteilung Ausbildungsbeiträge
IPV	Direktion für Inneres und Justiz	Amt für Sozialversicherungen	Amt für Sozialversicherungen
Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	Direktion für Inneres und Justiz	Amt für Sozialversicherungen	Ausgleichskasse des Kantons Bern
Alimentenbevorschussung	Direktion für Inneres und Justiz	Kinder- und Jugendamt	Gemeinden
Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion	Amt für Integration und Soziales	Gemeinden (Ausgabe Betreuungsgutscheine)
	Bildungs- und Kulturdirektion	Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung	Gemeinden (Bereitstellung Tagesschulangebote)
Sozialhilfe	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion	Amt für Integration und Soziales	Gemeinden

Abbildung 2: Zuständigkeiten für die einzelnen Sozialleistungen

Auch nach der Umsetzung der Direktionsreform sind die Zuständigkeiten thematisch sinnvoll über mehrere Direktionen verteilt.

3. Harmonisierungsgesetze in anderen Kantonen

Fünf Kantone führten bereits eine Gesetzesgrundlage zur Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen ein. Alle fünf Kantone hatten sich zum Ziel gesetzt, mit der Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen auf Gesetzesebene die Abstimmung der Leistungen untereinander zu verbessern und das gesamte System transparenter zu gestalten, sodass eine Vereinheitlichung der Ausrichtung von Sozialleistungen erreicht werden kann.

3.1 Harmonisierte Sozialleistungen in anderen Kantonen

Die Harmonisierungsgesetze der einzelnen Kantone beziehen unterschiedliche Sozialleistungen mit ein. Aus der folgenden Abbildung lassen sich diejenigen Sozialleistungen ablesen, welche am häufigsten in ein harmonisiertes System integriert wurden, in Gegenüberstellung mit dem Kanton Bern:

Sozialleistungen \ Kantone	VD	BS	GE	NE	TI	BE ¹
Ausbildungszulagen²	x	x		x ³	x ⁴	x
Kinderzulagen⁵	x				x ⁶	x
Alimentenbevorschussung inkl. Inkassohilfe	x	x	x	x		x
Individuelle Prämienverbilgung	x	x	x	x	x	x
Sozialhilfe			x ⁷	x	x	x
Mietzinsbeiträge	x	x		x		
Mutterschaftsbeiträge	x			x		

Abbildung 3: Harmonisierte Sozialleistungen der jeweiligen Kantone (Quelle: Eigene Darstellung nach Neukomm, Sarah; von Grünigen, Stefan; Bade, Stephanie & Bock, Simon (2012). Schlussbericht zu Fehlanreizen im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für eine Harmonisierung. Econcept AG)

3.2 Schwerpunkte der Harmonisierungen

Die fünf Harmonisierungsgesetze sind sehr ähnlich aufgebaut. Folgende gemeinsame Schwerpunkte lassen sich feststellen:

- **Einheitliche Definition der Haushalte**

Damit ist die Grösse der massgeblichen wirtschaftlichen Haushaltseinheit gemeint. Diese beinhaltet die Personen, deren Einkommen und Vermögen zur Berechnung des Einkommens berücksichtigt werden, unabhängig davon, ob sie im gleichen Haushalt wohnen oder nicht.

¹ Im Kanton Bern besteht kein Harmonisierungsgesetz der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Jedoch kennt der Kanton Bern mit Ausnahme der Mietzins- und Mutterschaftsbeiträge alle der oben aufgeführten Sozialleistungen. Die Darstellung soll vereinfacht zeigen, welche Sozialleistungen am häufigsten harmonisiert wurden und welche davon der Kanton Bern kennt. Die Übersicht hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

² Die Ausgestaltung der Ausbildungszulagen liegt innerhalb der Bundesgesetzgebung (FamZG, SR 836.2) in der Kompetenz der Kantone.

³ Beinhaltet neben den Ausbildungszulagen auch die Stipendien.

⁴ Sozialzulage für Schulgeld in Privatschulen sowie eine Zulage für berufliche Umschulung und Weiterbildung.

⁵ Die Ausgestaltung der Kinderzulagen liegt innerhalb der Bundesgesetzgebung (FamZG, SR 836.2) in der Kompetenz der Kantone.

⁶ Aufgeteilt in Elternzulage (Kinder bis drei Jahren) und ergänzende Kinderzulage (Kinder bis 15 Jahre).

⁷ Genf erwähnt die Sozialhilfe in der LRD (loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales), regelt jedoch die Anspruchsberechtigung in der LIASI (loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle).

- **Einheitliche Definition des massgeblichen Einkommens**
Das massgebliche Einkommen wird anhand der Zusammensetzung der unterschiedlichen Einkommensbestandteile unter Einbezug der vordefinierten Haushalte bestimmt.
- **Hierarchisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen**
Die Sozialleistungen werden in eine sinnvolle Reihenfolge gebracht, nach der die Leistungen zu erbringen sind. Die Hierarchisierung hat grundsätzlich zum Ziel, zuerst Beiträge, die massgeblich zum Lebensunterhalt beitragen, dann Beiträge an spezifische Kosten und abschliessend die Verbilligungen für staatliche Leistungen zu erbringen.
- **Zentralisierte Datenbank**
In einer zentral angelegten Datenbank werden alle relevanten Informationen zur Berechnung der Anspruchsberechtigung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen gebündelt. So entsteht eine Übersicht über die ausgerichteten, noch anstehenden oder nicht anspruchsberechtigten Sozialleistungen.

Die nachfolgende Abbildung dient als Übersicht über die Gesetzesgrundlagen und die darin umgesetzten Schwerpunkte der fünf Kantone:

Kantone / Gesetze / Inkrafttreten	VD LHPS ⁸ 2010	BS SoHaG ⁹ 2008	GE LRD ¹⁰ 2005	NE LHaCoPS ¹¹ 2005	TI Laps ¹² 2000
Schwerpunkte					
Einheitliche Definition der Haushalte	ohne Einbezug von Minderjährigen	mit Einbezug von Minderjährigen		mit Einbezug von Minderjährigen	mit Einbezug von Minderjährigen
Einheitliche Definition des massgeblichen Einkommens			Individuelle Berechnung pro Sozialleistung		
Hierarchisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen					
Zentralisierte Datenbank				Schaffung einer zentralen Anlaufstelle	Schaffung einer zentralen Anlaufstelle

Legende: grün = umgesetzt; rot = nicht umgesetzt

Abbildung 4: Harmonisierungsgesetze nach Inhalt und Umsetzungsstatus

Die Harmonisierungsgesetze sind grundsätzlich Rahmengesetze, in denen unterschiedliche Sozialleistungen aufgenommen wurden (vgl. Abb. 3). Ein Vergleich ist deshalb nur über die Ausgestaltung der genannten Schwerpunkte möglich.

3.3 Evaluation der Harmonisierung

Die Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen nach der Harmonisierung wurden im Kanton Waadt evaluiert.¹³ Die Studie zeigt, dass sich ein vereinfachtes Verwaltungsverfahren positiv auf die personellen Ressourcen auswirkt. Die Hierarchisierung und die zentrale Datenbank sorgen für mehr Transparenz bei der Ausrichtung der Sozialleistungen. Zusätzlich wurde ein Kompetenzzentrum geschaffen zur Verbesserung der Zugänglichkeit für Anspruchsberechtigte. Wiederum weist die Studie darauf hin, dass die

⁸ Loi de loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises ; LHPS ; 000.

⁹ Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen, SoHaG; 890.700.

¹⁰ Loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, LRD; J 4 06.

¹¹ Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, LHaCoPS; 831.4.

¹² Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, Laps; 6.4.1.2.

¹³ Guggenbühl, Tanja; Abrassart, Aurélien & Dubach, Philipp (2016). Evaluation des effets de la loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS) visant l'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU). Büro Bass.

Harmonisierung in verschiedenen Bereichen verbessert werden könnte. Allerdings ist die Lösung für den Kanton Waadt nicht direkt auf andere Kantone übertragbar, da die Sozialleistungen kantonal sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.

4. Harmonisierung und Koordination im Kanton Bern

4.1 Bereits erfolgte Harmonisierung

Dem Anliegen der Harmonisierung und Koordination der sozialen Leistungen hat der Regierungsrat bereits Rechnung getragen. Verschiedene Verbesserungen und Anpassungen im System der sozialen Leistungen wurden in den letzten Jahren umgesetzt oder sind derzeit in Umsetzung. Dies mit dem Ziel, eine Vereinfachung innerhalb der Systeme zu schaffen, um effizientere Arbeitsabläufe zu ermöglichen und Schwelleneffekte abzubauen. Insbesondere finden sich Harmonisierungsbemühungen einerseits in der revidierten und per 1. August 2018 in Kraft getretenen Verordnung über die Ausbildungsbeiträge wieder, andererseits im Betreuungsgutscheinsystem, das seit 1. August 2019 parallel zum abzulösenden Gebührensystem läuft und mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (SLG) per 1. Januar 2022 umgesetzt wird.

4.1.1 Stipendien

Im Rahmen der Erarbeitung des Sozialberichts¹⁴ wurde festgestellt, dass eine signifikante Anzahl von sozialhilfebeziehenden Personen in Ausbildung sind, die keine oder zu wenige Stipendien erhalten um von der Sozialhilfe abgelöst zu werden. In den nachfolgenden Sozialberichten wurde deshalb die Harmonisierung der Stipendien- und Sozialhilfeordnung als Massnahme definiert. Ziel der Koordination der beiden Systeme war es, Jugendliche und junge Erwachsene in Ausbildung mit Hilfe des Stipendienwesens gänzlich von der Sozialhilfe abzulösen. Mit der Revision der Verordnung über die Ausbildungsbeiträge, die per 1. August 2018 in Kraft getreten ist, erfolgte die Aufhebung der Beitragslimitierung für berufsvorbereitende Schuljahre und Vorlehren, um kostendeckende Ausbildungsbeiträge zu gewähren. Seither werden auch anerkannte Kosten wie der Grundbedarf, das Wohnen und die medizinische Grundversorgung durch den Stipendienanspruch gedeckt. Weiter wurden die Einkommensfreibeträge leicht erhöht, um den Kreis der Anspruchsberechtigten von Stipendien zu erweitern. Schliesslich wurde mit der Anpassung des Freibetrags für Studierende auf der Tertiärstufe ein Anreiz für eine wirtschaftliche Tätigkeit neben der Ausbildung geschaffen. Für das Jahr 2020 ist ein Monitoring geplant, welches die vollzogenen Anpassungen auswertet und aufzeigt, ob die im Bereich der Stipendien vollzogenen Massnahmen wirkungsvoll sind.

4.1.2 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Das massgebende Einkommen für die Berechnung des Betreuungsgutscheins bzw. der Vergünstigung für die Kita oder Tagesfamilie wird im Tagesschulbereich und im Gutscheinsystem gleich berechnet. Es ist zudem geplant, dass vorhandene Disparitäten bei der Berechnung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung und für Leistungen aus dem Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (Förder- und Schutzgesetz, FSG, voraussichtliches Inkrafttreten per 1. Januar 2022) abgebaut werden. Durch solche Harmonisierungen wird bei den Eltern und der Verwaltung viel Aufwand gespart. Im Gutscheinsystem geben die Eltern die relevanten Einkommens- und Vermögensbestandteile sowie die Angaben zur Familie via Webapplikation kiBon ein. Ab dem Schuljahr 2020/2021 funktioniert kiBon auch für die Tagesschulangebote.

¹⁴ Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF (2012) Sozialbericht 2012. Bekämpfung der Armut im Kanton Bern. Bern

Ebenfalls sind die Erwerbsanreize aufgrund der Belastung der Familien durch familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ein zentrales Thema: Gerade bei tieferen Einkommen lohnt sich Erwerbstätigkeit unter Berücksichtigung von Steuern und Gebühren für die (vergünstigte) Betreuung. Für gutverdienende Familien mit mehreren Vorschulkindern lohnt sich teilweise finanziell und kurzfristig gesehen eine Erhöhung des Erwerbsspensums nur bedingt. Um diese gut verdienenden Familien zu unterstützen ist es allerdings wirkungsvoller, die Steuerabzüge für Fremdbetreuungskosten zu erhöhen, wie dies der kantonale Steuerstrategie entspricht (Erhöhung auf CHF 12'000 im März 2020 durch den Grossen Rat beschlossen).¹⁵ Im Gutscheinsystem können die Kitas ihre Preise frei festlegen. Da der Kanton nur noch die Höhe der Gutscheine festlegt, ist denkbar, dass die Eltern stärker belastet werden als heute. Allerdings ist aufgrund des Wettbewerbs und der Zahlungsbereitschaft der Eltern nur mit einem moderaten Anstieg der Preise zu rechnen. Die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion wird die Preisentwicklung der Betreuung und die Kaufkraft der Bevölkerung verfolgen um gegebenenfalls Anpassungen vorschlagen zu können.

4.2 Harmonisierung ohne Sozialhilfe

Die fünf Kantone, welche bisher Harmonisierungsgesetze eingeführt haben, sind mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe unterschiedlich verfahren. Die Kantone Waadt und Basel-Stadt berücksichtigten die Sozialhilfe nicht mit, der Kanton Genf entschied sich für eine individuelle Lösung. Die Ausklammerung der wirtschaftlichen Sozialhilfe in den Harmonisierungsgesetzen wurde damit begründet, dass sich die wirtschaftliche Sozialhilfe als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherung in ihrer Logik von den vorgelagerten Sozialleistungen hinsichtlich ihres Finalprinzips (Bedarfsleistungen werden bei Eintritt einer Notlage unabhängig von deren Ursache ausgerichtet) unterscheidet und deren Bemessung sich stärker an der individuellen Einkommens- und Ausgabensituation orientiert. Zudem gelte es zu berücksichtigen, dass die Sozialhilfe der Rückerstattungspflicht unterstehe. Bei der Erarbeitung von Harmonisierungsgesetzen ohne wirtschaftliche Sozialhilfe wurde jedoch speziell auf die Kompatibilität der vorgelagerten Sozialleistungen mit der Sozialhilfe geachtet.

4.3 Schwelleneffekte im Kanton Bern

Schwelleneffekte führen zu negativen Erwerbsanreizen, die einerseits aufgrund der Ausgestaltung bestimmter Sozialleistungen, andererseits in Folge des Zusammenspiels verschiedener Leistungen entstehen können. Die Schwelleneffekte innerhalb der kantonalen Transfer- und Steuersysteme sind komplex. Die SKOS erstellte 2012 im Auftrag des Bundes einen Grundlagenbericht¹⁶ zum Thema Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, worin die kantonalen Steuer- und Transfersysteme analysiert wurden. Die Autoren des Berichts kommen zum Schluss, dass Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize im Kanton Bern mit Revisionen und Anpassungen der Ausgestaltung der einzelnen Sozialleistungen teilweise reduziert oder eliminiert werden konnten. Der Kanton Bern weist gemäss der Studie vergleichsweise geringe Schwelleneffekte auf. Mit der Revision der Verordnung über die Ausbildungsbeiträge (ABV) sowie der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wurden seither weitere Schritte zur Harmonisierung und Verminderung von Schwelleneffekten unternommen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Schwelleneffekte im Kanton Bern weiter abgenommen haben.

¹⁵ Infras (2014) Auswirkungen der Besteuerung und der Kinderbetreuungskosten auf das verfügbare Einkommen erwerbstätiger Eltern. Online unter: https://www.sta.be.ch/sta/de/index/gleichstellung/gleichstellung/familie_und_beruf/wenn_arbeit_mehrkostet_als_sie_einbringt.html

¹⁶ Knapfer, Caroline; Ehrler, Franziska & Bochsler, Yann (2012). Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen.

4.4 Allgemeine Datenlage

Das Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlicht jährlich Zahlen zu den bedarfsabhängigen Sozialleistungen in der Schweiz¹⁷. Dazu definiert das BFS eine Anzahl an bedarfsabhängigen Sozialleistungen und erhebt die zugehörigen Daten. Ein Vergleich zwischen den Kantonen ist damit nur für diese ausgewählten Daten möglich. Die Datenlage ist dagegen nicht ausreichend, um eine umfassende Analyse im Kanton Bern zu erstellen, da nicht alle im Kanton vorhandenen Sozialleistungen Bestandteil der erhobenen Daten sind.

5. Schlussfolgerung

Angesichts der Komplexität des Systems der Sozialleistungen stellt die Vermeidung von ungewollten Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen eine grundsätzliche Herausforderung dar. Der Regierungsrat ist sich dieser Problematik bewusst und erachtet die Harmonisierung einzelner Sozialleistungen als wichtigen Baustein für die effiziente und wirkungsorientierte Unterstützung von bedürftigen Personen. Um eine Harmonisierung der Sozialleistungen zu erreichen, kann – wie von den Kantonen Waadt, Basel-Stadt, Genf, Neuenburg und Tessin gewählt – ein Harmonisierungsgesetz eingeführt werden. Solche Rahmengesetze definieren grundlegende Grössen der Bemessung der Sozialleistungen und dienen dem Ziel eines effizienten Daten- und Informationsaustauschs.

Eine Harmonisierung sowie der Abbau bestehender Schwelleneffekte und negativer Erwerbsanreize können auch erreicht werden, indem die einzelnen Sozialleistungen bezüglich ihres Harmonisierungsbedarfs im Rahmen laufender Revisionen geprüft und geeignete Massnahmen umgesetzt werden. In diesem Sinn konnte der Kanton Bern bereits Verbesserungen erreichen, indem das Stipendienwesen und die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung harmonisiert und koordiniert wurden. Ein weiterer Harmonisierungsschritt steht nun bei den Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf an. Diese geplanten oder bereits umgesetzten Optimierungen gilt es nun sorgfältig zu evaluieren. So soll insbesondere das für das Jahr 2020 geplante Monitoring zeigen, ob die im Bereich der Stipendien vollzogenen Anpassungen wirkungsvoll sind. Bezüglich der Betreuungsgutscheine wird die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion die Preisentwicklung der Betreuung und die Kaufkraft der Bevölkerung verfolgen, um gegebenenfalls Anpassungen vorschlagen zu können.

Die vom Kanton Waadt in Auftrag gegebene Evaluation des Harmonisierungsgesetzes macht deutlich, dass sich angesichts der grossen kantonalen Unterschiede im Bereich der Sozialleistungen Harmonisierungsgesetze nur bedingt auf andere Kantone übertragen lassen. Das Beispiel des Kantons Waadt zeigt zudem, dass durch die Einführung eines Harmonisierungsgesetzes nicht alle bestehenden negativen Anreize und Schwelleneffekte eliminiert werden können und deshalb weitere Anpassungen erforderlich sind.

Angesichts der verschiedenen laufenden Projekte und der noch ausstehenden Evaluationen der bisherigen Anpassungen erachtet es der Regierungsrat zum jetzigen Zeitpunkt als erfolgversprechender, den eingeschlagenen Weg mit Anpassungen und Verbesserungen einzelner Sozialleistungen weiterzuverfolgen. Der Thematik soll im Rahmen der anstehenden Gesetzesrevisionen die erforderliche Beachtung geschenkt werden. Die im Kanton Bern vergleichsweise geringen Schwelleneffekte¹⁸ sprechen für die Wahl dieses Ansatzes. Dieses Vorgehen bietet zudem die Möglichkeit, die nicht ideale Ausgangslage des Kantons Bern bezüglich der Datengrundlage kontinuierlich zu verbessern und damit längerfristig die Voraussetzungen zu schaffen, um die bedarfsabhängigen Sozialleistungen und deren Harmonisierungsbedarf besser quantifizieren zu können.

¹⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/inventar-sozialhilfe-im-weiterensinn.assetdetail.11587130.html>

¹⁸ Knapfer, Caroline; Ehrler, Franziska & Bochsler, Yann (2012). Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen.

6. Antrag an den Grossen Rat

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Artikel 52 Absatz 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21) Kenntnis zu nehmen.