

3000 Bern

**Position der BKSE zum Selbstbehalt im Lastenausgleich Sozialhilfe**  
**Position de la BKSE sur la franchise pour la répartition des charges dans l'aide sociale**

**Fazit in Kurzform:** Ein Selbstbehalt im Lastenausgleich bringt nichts, weil er vollständig an der erwünschten Wirkung (rasche und nachhaltige Integration) vorbeizieht und weil er Schaden in der Solidarität anrichtet. Die BKSE hat ein Positionspapier erarbeitet, in welchem die fachlichen Argumente für diese Haltung erläutert werden. Dies, weil sowohl Politik wie Medien sich aktuell mit dem Thema befassen. Die Position zeigt auf, dass ein Selbstbehalt nur dann funktioniert und akzeptiert wird, wenn er Ausgleichsmechanismen berücksichtigt – diese aber äusserst komplex zusammenspielen und es in diesem Bereich keine befriedigenden «einfache» Lösungen gibt. Komplexe Varianten würden aber jegliche Transparenz verlieren, wären administrativ aufwändig. Die von Sozialdiensten und Gemeinden beeinflussbaren Kosten der Sozialhilfe, welche auch aus politischer Sicht berechtigterweise zu Diskussionen führen können, machen weniger als 5% der Sozialhilfe aus. Strengere Regeln würden nicht dazu führen, dass diese Kosten verschwinden, sie könnten ggf. minimiert werden. Fazit: Ein funktionierender und akzeptierter Selbstbehalt ist aufwändig – ohne eine entsprechende Wirkung zu erzielen. Das nachfolgende BKSE-Positionspapier enthält aus fachlicher Sicht wesentliche Eckpunkte der zu führenden Diskussion. Sollte der Selbstbehalt im Kanton Bern eingeführt werden, dann hoffentlich differenziert und mit Faktoren oder Indikatoren, welche für die Sozialhilfekosten massgeblich sind und von den zur Kasse gebetenen Parteien auch beeinflusst werden können. Zielführender wäre es, keinen Selbstbehalt in der Sozialhilfe einzuführen. Die BKSE macht zum Abschluss Vorschläge, welche anstatt eines Selbstbehaltes kostendämmend wirken könnten.

**En résumé :** Une franchise dans la répartition des charges ne sert à rien, car elle passe complètement à côté de l'effet recherché (intégration rapide et durable) et parce qu'elle porte atteinte à la solidarité. La BKSE a élaboré une prise de position dans laquelle les arguments techniques de cette position sont expliqués. Ceci parce que la politique ainsi que les médias se penchent actuellement sur la question. La position démontre qu'une franchise ne fonctionne et n'est acceptée que si elle tient compte des mécanismes de compensation - mais ces derniers interagissent de manière extrêmement complexe et il n'existe donc pas de solutions « simples » et satisfaisantes dans ce domaine. Des variantes complexes, en revanche, perdraient toute transparence et seraient lourdes à gérer sur le plan administratif. Les coûts de l'aide sociale pouvant être influencés par les services sociaux et les communes, et qui peuvent aussi légitimement donner lieu à des discussions d'un point de vue politique, représentent moins de 5% de l'aide sociale. Des règles plus strictes n'entraîneraient pas la disparition de ces coûts, il pourraient être diminués si nécessaire. Résumé : une franchise qui fonctionne et qui est acceptée est coûteuse – sans pour autant avoir un effet correspondant. D'un point de vue technique, la prise de position de la BKSE contient les points clés de la discussion à mener. Si la franchise devait être introduite dans le canton de Berne, on espère qu'elle sera différenciée et basée sur des facteurs ou des indicateurs pertinents pour les coûts de l'aide sociale et qu'elle pourra également être influencée par les parties auxquelles on demande de payer. Il serait approprié de ne pas introduire de franchise dans l'aide sociale. La BKSE conclut en faisant des propositions qui pourraient avoir un effet de réduction des coûts au lieu d'une franchise.

Anlass zu diesem Positionspapier geben die in diesem Zusammenhang hängigen politischen Vorstösse (z.B. Vorstoss Nr. 131-2019 – Selbstbehalt setzt wirksame Anreize bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe) wie auch die immer wieder auftauchende politische Diskussion und damit zusammenhängende Medienanfragen. Die Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz BKSE hat das vorliegende Positionspapier aus fachlicher

3000 Bern

Sicht zusammengestellt und will so mit inhaltlichen Argumenten zur Versachlichung des Themas beitragen.

Immer wieder gehen Politiker/innen davon aus, dass ein Selbstbehalt der Gemeinden auf den lastenausgleichsberechtigten Sozialhilfekosten helfe, die Kosten in der Sozialhilfe zu begrenzen. Die Annahme ist, dass die Gemeinden bzw. die ausführenden Sozialdienste durch diesen „Anreiz“ zur Kostendisziplin angehalten werden können. Die Sozialdienste hätten es in der Hand, die Kosten selbst zu steuern. Einmal abgesehen davon, dass ein Selbstbehalt für Alle eine Sanktion mit der Giesskanne ist und kein Anreiz, hält die im Vorstoss **vorgebrachte Argumentation** einem Faktencheck in keiner Art und Weise Stand und muss deshalb hinterfragt und abgelehnt werden.

Die BKSE ist der Überzeugung, dass ein Selbstbehalt als Steuerungsinstrument für die Sozialhilfekosten **hauptsächlich aus folgenden Gründen wirkungslos** ist:

- Die Sozialhilfequote einer Gemeinde hängt vor allem von Faktoren wie Bausubstanz, Demographie und Art und Höhe der Migrationsquote ab. Weitere strukturelle Merkmale wie Scheidungsraten, Wirtschaftsstruktur, Sprachraum... bestimmen die Quote zusätzlich. Auf diese Faktoren haben die Sozialdienste keinen Einfluss und die Gemeinden nur sehr begrenzt.
- Ein einfaches Beispiel zeigt z.B. den Zusammenhang zwischen Quote und Gemeindegrösse:

WSH: Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote nach Gemeindegrösse, 2017 T 13.05.01.01.02

Einwohner/innen	Anteil an allen Sozialhilfebeziehenden (%)	Sozialhilfequote (%)
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>3.3</b>
<1000	2.0	1.3
1000-1999	3.9	1.5
2000-4999	12.9	2.1
5000-9999	15.5	2.7
10000-19999	19.0	3.5
20000-49999	17.0	4.6
50000-99999	5.3	5.4
> 100000	24.4	5.9
Keine Angaben:	0.0%	

Anmerkungen:  
 - Berücksichtigt sind Dossiers mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, ohne Doppelzählungen.  
 - Sozialhilfequote: Anteil der Sozialhilfebeziehenden (alle Personen in der Unterstützungseinheit) mit Leistungsbezug im Erhebungsjahr an der ständigen Wohnbevölkerung (STATPOP) des Vorjahres.  
 Quelle: BFS - Sozialhilfestatistik (SHS)  
 © BFS 2017

Auskunft: Bundesamt für Statistik (BFS), Sektion SHS, info.social@bfs.admin.ch, Tel. 058 463 64 21

- Die Tabelle zeigt, dass ein Sozialdienst mit vielen kleineren Gemeinden grundsätzlich eine tiefere Quote haben wird als Sozialdienste mit grösseren Gemeinden. Für weitere Strukturmerkmale können ähnliche Effekte gut und wissenschaftlich belegt nachgewiesen werden.
- Die Kosten in der Sozialhilfe sind überwiegend durch die rechtlichen Grundlagen und durch regionale Kostenstrukturen (Krankenkassen-Prämienregion, Mietzinsniveau, Verkehrskosten...) bestimmt. Darauf haben die Sozialdienste keinen Einfluss.
- Ein Kostentreiber sind die ambulanten und stationären Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz. Da ist das KJA mit der Gesetzesvorlage FSG (Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf) auf dem richtigen Weg um die Kosten in den Griff zu bekommen. Der avisierte Selbstbehalt würde hier ungewünschte Hürden und Nebeneffekte schaffen.
- Ermessen haben die Sozialdienste somit lediglich und nur teilweise im Bereich der freiwilligen ambulanten und stationären Massnahmen (10,6% der Sozialhilfekosten 2017) und bei den übrigen situationsbedingten Leistungen (5,4%)<sup>1</sup>. Alle diese

<sup>1</sup> Berichterstattung wirtschaftliche Hilfe 2015, 2016, 2017, S.11 (Kanton Bern).

3000 Bern

Leistungen werden nur gesprochen, wenn sie erstens notwendig (fachlicher Nachweis), zweitens auf die Ziele der Sozialhilfe ausgerichtet und drittens kosteneffizient (die günstigste Variante) sind. Es ist nicht ersichtlich, warum ein Kostenwettbewerb zwischen den Gemeinden ein taugliches Kriterium für wirksame Ermessensentscheide sein sollte.

Die BKSE erwartet **mehrfache Fehlanreize durch den vorgeschlagenen Selbstbehalt:**

- Eine grosse Stärke des Lastenausgleichs ist, dass Gemeinden Zuständigkeitsfragen rasch und unkompliziert lösen. Ein Selbstbehalt, egal in welcher Höhe (jeder Franken zählt), führt umgehend zu arbeitsintensiven Zuständigkeitsstreitigkeiten – und dies auch bei unbestrittener Bedürftigkeit der betroffenen Person. Das ist eine sinnlose und teure Verwaltungsbeschäftigung.
- Die Sozialdienste werden versuchen, Kosten für freiwillige Massnahmen um jeden Preis zu verhindern. Denn das ist ihr wirksamster Einflussbereich auf die Gesamtkosten. Die Folge wären eskalierende (Fall)Entwicklungen mit höheren Folgekosten und Kostenverschiebungen in den behördlichen, angeordneten Kindes- und Erwachsenenschutz. Auch hier handelt es sich um eine teure und sinnlose Kostenschieberei, welche sowohl zu höheren Kosten und mehr Verwaltungsaufwand führen.
- Das Gleiche gilt im verringerten Masse für den Bereich der übrigen situationsbedingten Leistungen (SIL), wobei nur die sogenannten fördernden SIL einem relevanten Ermessen der Sozialdienste unterliegen. Das sind (neben den erwähnten Massnahmenkosten) vor allem individuelle Qualifizierungs- und Integrationsmassnahmen (Vorstufe zur Arbeitsintegration), welche mittelfristig zu tieferen Kosten beitragen. Es macht wenig Sinn, gerade diesen Ausgabebereich (weniger als 5% der Sozialhilfe) unter Kostendruck zu setzen. Aus fachlicher Sicht ist kein Nutzen ersichtlich.

**Abfederungs- und Umverteilungs-Indikatoren:**

Es gibt politische Vorstösse, welche den Selbstbehalt mittels einem Sozillast-Zuschuss abfedern wollen. Fachlich geht es in dieser Diskussion darum, welche Indikatoren zur Berechnung von solchen Zuschüssen zur Umverteilung herangezogen werden sollten. Der Kanton denkt an die anerkannten Faktoren:

- Anteil an Arbeitslosen an der Wohnbevölkerung
- Anteil an Ausländerinnen und Ausländern an der Wohnbevölkerung
- Anteil an EL-Bezügerinnen und –bezügern an der Wohnbevölkerung

In der BKSE sind **weitere Faktoren in Bezug** auf die Sozialhilfe in Diskussion, welche einbezogen werden sollten, um die **Realität der Regionen** angemessen zu berücksichtigen:

- Anteil an Sozialhilfebeziehenden an der Wohnbevölkerung (um diese Gruppe geht es letztendlich und es sollte kein Anreiz geschaffen werden, dass die Gemeinden sich nicht um diese Menschen kümmern)
- Anteil an Niedrigqualifizierten in der Wohnbevölkerung oder in der Sozialhilfe (Faktor Bildung als grösstes Risiko für die Sozialhilfe)
- Anzahl Alleinerziehende / oder Anteil in der Bevölkerung (Das ist die grösste Sozialhilfe-Risikogruppe)
- Scheidungsquote in der Bevölkerung (das ist ein Sozialhilfe-Risiko)

3000 Bern

- Anteil Migration mit Flüchtlingshintergrund (Flüchtlinge, Vorläufig Aufgenommene) an der Wohnbevölkerung (diese tragen ein viel höheres Sozialhilferisiko und die Integrationskosten sind überdurchschnittlich hoch)
- Anteil Ausgesteuerter an der Wohnbevölkerung (Ausgesteuerte werden von der Arbeitslosenquote nicht erfasst, Sozialhilfe folgt auf die Aussteuerung)

Die sogenannte Abfederung wird zur Intransparenz und Entsolidarisierung führen (da komplex) oder zu Streit (wenn er zu simpel gebaut ist und wesentliche Punkte nicht berücksichtigt werden, ...Bonus-Malus lässt grüssen). Das folgende Thema der regionalen Sozialdienste zeigt dies deutlich: Wird der Selbstbehalt auf die Gemeinden angewendet, könnte es sein, dass derselbe Sozialdienst die Fälle von Gemeinden mit hohem Selbstbehalt betreut wie auch solche mit tiefem Selbstbehalt (da sogenannt abgedert). Was sagt das nun über die Effizienz des Sozialdienstes aus?

Wesentlich für einen Selbstbehalt mit keinen Fehlanreizen wäre es, gewisse Kostengruppen von der Betrachtung auszuschliessen, weil auf sie bzw. ihre rasche und nachhaltige Integration kaum Einfluss genommen werden kann. Dazu gehören Kosten rund um Gesundheit, Bildung, Arbeitsintegration, Sprachförderung und insbesondere rund um Erziehungshilfen, Sonderschulung, Platzierungen im Kinder- und Erwachsenenbereich und der Kinderschutz. Auch im Rahmen der Altenpflege können solche (von den Sozialdiensten nicht steuerbare) Kosten anfallen.

Zudem müssen auch noch andere Faktoren berücksichtigt werden, welche **den Anteil an Sozialhilfekosten in einer (Rand-)Region** stark beeinflussen können:

- Anzahl Integrationsplätze in der Region (z.B. im Verhältnis zur Anzahl der Sozialhilfebeziehenden)
- Kosten für Mobilität (speziell für Randregionen gelten Erschwernisse für Klienten aus Randregionen die Integrationsprogramme... zu besuchen – Wegzeiten, etc.)
- Fallstruktur (Anteil Familien, Anteil Einzelfälle u.s.w.)
- Weitere sind denkbar in den Bereichen Bildungsstand, Wohnversorgung oder Gesundheit – alles wesentliche Strukturmerkmale der Sozialhilfe.

**Finanzpolitische und Umsetzungs-Bedenken** des BKSE-Vorstandes:

- Der Anstieg der Gesamtkosten der Sozialhilfe stammt nicht aus den durch die Sozialdienste beeinflussbaren Kostenpositionen im Lastenausgleich. Eine lange geforderte Kosten- und Ertragsanalyse – unter Einbezug des Gemeindeverbandes und der BKSE wäre längst angezeigt und würde allfällige punktuelle Sparmöglichkeiten aufzeigen.
- Die Mehrbelastung von strukturell benachteiligten und vorwiegend grösseren Gemeinden kann je nach Höhe des Selbsthalts mehrere Steuerzehntel betragen. Angesichts der geringen Einflussmöglichkeiten der Sozialdienste handelt es sich beim Selbstbehalt um eine massive, nicht zu beeinflussende und somit unbegründete «Sanktion».
- Der in Aussicht gestellte Kompensationsmechanismus mittels Soziallastenzuschuss könnte diesen Effekt zwar für einzelne Gemeinden vermindern oder gar wettmachen, wird aber denselben Herausforderungen unterliegen, wie das Bonus-Malus-System: Strukturelevante Einflussfaktoren objektiv und statistisch von den Einflussfaktoren der Sozialdienste zu trennen, misslang dabei trotz grossen Anstrengungen. Es droht

3000 Bern

ein nächstes aufwändiges, unnötiges und unerwünschtes Nullsummenspiel mit Beschwerdeverfahren von Gemeinden, welche der Ansicht sind, "ihre Soziallasten" würden ungenügend berücksichtigt.

- Man scheint gewillt, dem Lastenausgleich einen zweiten Lastenausgleich hintenanzustellen. Dies ist technisch aufwändig und wird zu Intransparenz und Bürokratismus führen. Der Lastenausgleich sollte einfach und verständlich bleiben, wie er es heute ist.
- Gemeinden, die sich mit einer "Vertreibungspolitik" möglichst schadlos zu halten versuchen, würden belohnt. Mit einer Reduktion der Mietzinsrichtlinien können sie dafür sorgen, dass keine neuen Sozialhilfefälle in ihrer Gemeinde Wohnsitz nehmen können und dass die verbleibenden Sozialhilfeklientinnen und Klienten zum Wegzug getrieben werden. Um solches abzustellen wurde der Lastenausgleich überhaupt eingeführt.
- Strukturschwache Gemeinden mit einer bereits jetzt hohen Soziallast werden zusätzlich übermässig bestraft und es wird damit gar verhindert, dass sie sich aus dieser Schieflage weiterentwickeln können. Erwiesenermassen ist eine positive Entwicklung ein langer Prozess und braucht Investitionen. Das Geld für die Investitionen fehlt aber schon jetzt, weil die Fixkosten für belastete Gemeinden schon jetzt sehr hoch sind (Prämien, Lastenverteiler Soziales / Verkehr / EL etc.). Ist eine Entsolidarisierung gegenüber den belasteten Gemeinwesen wirklich ein kluger Weg?
- Noch eine Bemerkung zu den Rückerstattungsquoten oder den Einkommens-Positionen in der Sozialhilfe. Sie eignen sich nicht für die Steuerung des Ausgleichs. Eher noch die dafür aufgewendeten Ressourcen, da diese massgeblich sind, die Anstrengung zu messen. Die Wirkung ist abhängig von der Bevölkerungsstruktur (reich, arm, viele Verwandte, wenig Verwandte... Bsp1: wenn Reiche sich scheiden ist das anders, als wenn Arme sich scheiden; Bsp2: wenn eine gut ausgebildete Alleinerziehende nur 60% arbeiten kann, ist das anders, als wenn eine nicht ausgebildete alleinerziehende Mutter nur 60% arbeiten kann) und kann durch den Sozialdienst nicht beeinflusst werden. Effizienz ist hier also ein externer Faktor, der strukturbedingt funktioniert oder eben nicht.
- Der Lastenausgleich ist – da voll ausfinanziert – optimal gerecht(fertigt). Unterschiede gibt es heute in der Infrastruktur der Sozialdienste und im Engagement der Gemeinden für zusätzliches Sozialdienst-Personal oder aber für vielfältige Projekte der institutionellen Hilfen in den Bereichen Bildung, Wohnen, Randgruppen-Betreuung, Kultur- und Sportförderung, frühe Förderung, Sucht, Erziehung, Vereinbarkeit Familie&Beruf. Grosse Unterschiede gibt es im Gemeinde-Engagement für Arbeitsintegration oder im Bereich der Wohnförderung (günstiger Wohnraum). Dieses Engagement hängt auch von der Finanzkraft einer Gemeinde und ihrer Grösse ab.
- Wesentlich für das Wirken der Sozialhilfe einer Region ist nicht nur das Engagement des Sozialdienstes oder die Lasten, die zu tragen sind, sondern auch das Engagement für die präventive Verminderung von Risiken. Der Selbstbehalt nimmt darauf keinerlei Rücksicht und bremst stark betroffene Gemeinden unter Umständen gar aus in Momenten, in denen sie sich, um langfristige Kosten zu senken, engagieren müssten.
- Wesentlich für die Sozialhilfekosten ist nicht nur das Gemeinde-Engagement sondern mit Blick in andere Kantone insbesondere die vorgelagerten Leistungen, die im Kanton Bern fehlen – also das gewöhnliche kantonale Engagement, Sozialhilferisiken präventiv zu beseitigen.



3000 Bern

### Vorschläge der BKSE

Die ablehnende Haltung gegenüber der genannten Motion ändert nichts daran, dass die BKSE wirksamen Steuerungsmassnahmen des Kantons positiv gegenübersteht:

- Erfahrungen zeigen, dass transparente Benchmark-Zahlen dazu führen, dass die Sozialdienste ihre Arbeit kritisch reflektieren und auffällige Bereiche genauer überprüfen und anpassen, wo es möglich ist. Allenfalls könnten zu diesem Zweck mit der DWH (Zahlenvergleiche für die detaillierte wirtschaftliche Hilfe) noch hilfreichere und präzisere Daten als heute erhoben werden. Die BKSE erwartet, dass ihre Expertise bei der Erarbeitung von Vorschlägen und Verbesserungsmöglichkeiten einbezogen wird.
- Ein Analyse-Projekt zu den Sozialhilfe-Kosten braucht Zeit – das zeigen alle diesbezüglichen nationalen Projekte. Es wäre aber sinnvoll, um wesentliche Fakten zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe zu generieren. Ein solches Projekt müsste der Kanton Direktionsübergreifend und gemeinsam mit der BKSE und dem VGB aufgleisen – die BKSE wäre gern dazu bereit, hier Hand zu bieten.
- Eine Chance sieht die BKSE auch in einem kantonalen oder gemeinsamen Sozialrevisorat, welches der Kanton derzeit in einem Pilot prüft: Wenn sich dieses auf relevante und aussagekräftige Daten und Überprüfungsvorgehen stützt (hierzu möchte und könnte die BKSE gewinnbringend mitdenken); wenn Strukturmerkmale berücksichtigt werden; und wenn dem Kanton bei ausgewiesenem Verbesserungsbedarf im Einzelfall Weisungs- und im Wiederholungsfall Massnahmen- oder Sanktionskompetenzen zukommen. Denkbar wären Hilfestellungen bzw. „Good-Practice-Tipps“ oder «Experten-Coachings» für betroffene Dienste, wie sie im Rahmen des Bonus-Malus-Systems in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Bern angeboten und dankbar genutzt wurden. Als Kontrollbehörde walten aktuell meist die gemeindeeigenen Sozialkommissionen, meist Miliz-Personen und Behördenmitglieder.

Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz BKSE



Daniel Bock und Thomas Michel

Co-Präsidium BKSE



Melanie Wyss

Geschäftsleiterin BKSE