

Was kosten der Volksvorschlag «Für eine Wirksame Sozialhilfe» wirklich?

Eine faktenorientierte Auslegeordnung als Beitrag zur Versachlichung der Diskussion

Von Felix Wolffers, Bruna Roncoroni und Thomas Michel

1. Die Zahlen des Regierungsrats

Der Regierungsrat ging nach der 1. Lesung der SHG-Revision im Januar 2018 davon aus, dass die Revision insgesamt zu «Einsparungen in der Grössenordnung von 11 bis 21 Mio. Franken vor Lastenausgleich» führen werde¹. Es wurde somit für den Kanton von jährlichen Einsparungen von 6,5 bis 10,5 Mio. ausgegangen (nach Lastenausgleich²).

Für die Berechnung von Einsparungen und Mehrausgaben müssen die verschiedenen Aufwandpositionen in der Sozialhilfe zunächst einzeln betrachtet werden. Danach sind die Veränderungen der einzelnen Positionen zu einem Gesamtergebnis zusammenzufassen. Das wird nachfolgend gemacht.

1.1. Grundbedarf und Anreizleistungen

Der Regierungsrat geht davon aus, dass der Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe» beim Grundbedarf und den Anreizleistungen (Integrationszulagen und Einkommensfreibetrag) zu bedeutenden Mehrkosten führen würde³. Die Mehrkosten werden vom Regierungsrat wie folgt veranschlagt (+ = Mehrkosten; - = Minderkosten):

Kostenfolgen der SHG-Revision und des Volksvorschlags gemäss der Darstellung des Regierungsrats (Grundbedarf und Anreizleistungen)

	Aktueller Aufwand	Veränderungen durch die SHG-Revision	Veränderungen durch den Volksvorschlag
Grundbedarf	248 Mio.	-21 Mio.	+2 Mio.
Integrationszulage und Einkommensfreibetrag (Anreizleistungen)	27 Mio.	+7 Mio. (davon 4 Mio. für die Integrationszulage und 3 Mio. für den Einkommensfreibetrag)	+17 Mio.
Total	275 Mio.	-14 Mio.	+19 Mio.

¹ Vgl. die Stellungnahme der GEF zu Rückweisungsanträgen erste Lesung vom 20. Januar 2018, S. 8

² Die Sozialhilfekosten werden vom Kanton und den Gemeinden je zur Hälfte getragen, demzufolge partizipiert der Kanton auch nur zur Hälfte an Einsparungen.

³ Vgl. den Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Volksvorschlag «Für eine Wirksame Sozialhilfe» vom 5. September 2018 sowie die Stellungnahme der GEF zu Rückweisungsanträgen erste Lesung vom 20. Januar 2018

Dazu einige Hinweise:

Grundbedarf

Auffallend ist, dass der Regierungsrat noch im Januar 2018 in seiner Stellungnahme zu den Rückweisansparungen beim **Grundbedarf** bei der SHG-Revision von 19 Mio. Einsparungen pro Jahr ausging. Im Vortrag zum Volksvorschlag werden diese Einsparungen ohne weitere Begründung auf 21 Mio. veranschlagt und deshalb möglicherweise zu hoch ausgewiesen.

Korrekt berechnet ist hingegen der durch den Volksvorschlag verursachte Mehraufwand. Weil die aktuellen Ansätze des Kantons Bern für den Grundbedarf ca. 1% unter den SKOS-Ansätzen liegen, ergeben sich bei einer Anhebung auf die SKOS-Ansätze Mehrkosten von ca. 2 Mio. pro Jahr.

Integrationszulage und Einkommensfreibetrag

Gemäss den Schätzungen des Regierungsrats soll der Volksvorschlag bei den Integrationszulagen und beim Einkommensfreibetrag deutlich höhere Mehrkosten verursachen als die vom Grossen Rat beschlossene SHG-Revision. Dafür werden weder konkrete Berechnungen noch Begründungen vorgelegt. Weil sowohl die SHG-Revision als auch der Volksvorschlag die Anreizleistungen auf das Niveau der SKOS-Richtlinien anheben wollen, ist nicht nachvollziehbar, warum sich unterschiedliche Kostenfolgen ergeben sollen.

1.2 Massnahmen zu Gunsten von älteren Arbeitslosen

Der Volksvorschlag sieht vor, dass ältere Arbeitslose unter bestimmten Voraussetzungen nach den Ansätzen für die Ergänzungsleistungen und nicht mehr gemäss den Ansätzen der Sozialhilfe unterstützt werden sollen. Der Regierungsrat veranschlagt hierfür je nach Berechnungsmodell hohe bis sehr hohe Mehrkosten:

Vom Regierungsrat veranschlagte jährliche Mehrkosten des Volksvorschlags gegenüber dem Ist-Zustand	
Massnahmen zu Gunsten von älteren Arbeitslosen: <u>Minimal</u> variante	30 Mio.
Massnahmen zu Gunsten von älteren Arbeitslosen: <u>Maximal</u> variante	159 Mio.

Gemäss den Berechnungen des Regierungsrats sollen die Massnahmen zugunsten älterer Arbeitsloser somit zu Mehrkosten von 30-159 Mio. pro Jahr führen. Die dieser Berechnung zugrundeliegenden Annahmen sind realitätsfremd und nicht nachvollziehbar:

- So ist etwa nicht einsichtig, warum bei der **Minimalvariante** angenommen wird, dass **alle ausgesteuerten** Personen von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen. Es ist bekannt und auch durch aktuelle Studien belegt, dass nur ein Teil der ausgesteuerten Personen von der Sozialhilfe abhängig wird.
- Noch weniger einsichtig ist die Grundannahme der **Maximalvariante**: Hier wird sogar davon ausgegangen, dass alle über 55-jährigen Personen, welche sich neu bei der Arbeitslosenversicherung **anmelden**, von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen. Das würde bedeuten, dass die RAV

von der Anmeldung bis zur Aussteuerung nicht eine einzige Person in den Arbeitsmarkt vermitteln könnten und dass dann alle Personen nach der Aussteuerung von der Sozialhilfe abhängig würden.

- Die Rechnung des Regierungsrats berücksichtigt nicht, dass ein Teil der Ausgesteuerten wegen vorhandenem **Vermögen** oder dem **Verdienst** des Ehepartners gar nicht anspruchsberechtigt ist. Demzufolge sind alle aufgeführten Beträge deutlich zu hoch.
- Die Rechnung des Regierungsrats beinhaltet fälschlicherweise die über Jahre hinweg anfallenden kumulierten Kosten. Richtig ist die Berücksichtigung der pro Jahr anfallenden durchschnittlichen Kosten der Massnahme. Nur so können die jährlichen Kosten ermittelt werden.

Die vom Regierungsrat vorgelegten Zahlen haben somit nichts mit der Realität zu tun und fallen deshalb massiv zu hoch aus. Die Berechnungen berücksichtigen insbesondere nicht die vorliegenden wissenschaftlichen Studien und **müssen aus Sicht der Fakten als nicht haltbar** angesehen werden. In hohem Masse problematisch ist, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat derartige Berechnungen als Entscheidungsgrundlage vorlegt.

1.3 Bildung und Qualifizierung

Der Regierungsrat geht davon aus, dass durch Bildungs- und Qualifizierungsmassnahmen keine Spareffekte bei der Sozialhilfe erzielt werden können. Er verzichtet deshalb auf eine Quantifizierung von Minderaufwendungen und Mehrkosten in diesem Bereich.

1.4 Gesamtergebnis

Der Regierungsrat geht davon aus, dass bei einer Annahme des Volksvorschlags

- gegenüber der **heutigen Regelung** jährliche Mehrkosten von **49-178 Mio.** anfallen würden und
- gegenüber der vom Grossen Rat verabschiedeten **SHG-Revision** jährliche Mehrkosten von **67-209 Mio.**

Diese **Zahlen basieren auf nicht haltbaren und in wesentlichen Punkten unzutreffenden Annahmen und sind deshalb massiv zu hoch veranschlagt**, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

Dass die vom Regierungsrat veröffentlichten Zahlen zu hoch sind, ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass die Netto-Gesamtkosten der Sozialhilfe im Kanton Bern 2016 bei 459 Mio. lagen. Es ist offensichtlich, dass einige punktuelle Anpassungen, wie sie der Volksvorschlag vornehmen will, nicht zu den vom Regierungsrat berechneten Mehrkosten führen können.

2. Wie hoch sind die Kosten des Volksvorschlags?

Nachfolgend wird versucht, die Kostenfolgen des Volksvorschlags aufgrund von fachlichen Überlegungen, wissenschaftlichen Erkenntnissen, verfügbaren Daten und aktuellen nationalen Studienergebnissen zu berechnen.

Auch wenn die Kostenfolgen des Volksvorschlags nicht immer exakt ermittelt werden können, ist es doch möglich, auf fundierten Grundlagen eine plausible Berechnung der Kostenfolgen vorzulegen.

2.1. Grundbedarf

Der Kanton Bern wendet heute einen gegenüber den SKOS-Richtlinien leicht tieferen Ansatz an. Der Kanton Bern hat die letzten Jahre die Teuerungsanpassung nicht vollzogen. Die Anpassung an die aktuellen SKOS-Richtlinien würde somit zu einer leichten Erhöhung beim Grundbedarf führen. Der Aufwand für den Grundbedarf erhöht sich bei einer Anwendung der SKOS-Richtlinien um ca. 1%, also um ca. 2 Mio. pro Jahr. Der Volksvorschlag führt somit gegenüber der heutigen Situation zu Mehrkosten von ca. **2 Mio.** pro Jahr.

2.2 Integrationszulage und Einkommensfreibetrag

Die **SHG-Revision** sieht vor, dass die Integrationszulagen und der Einkommensfreibetrag auf dem Niveau der SKOS-Richtlinien ausgerichtet werden sollen. Die konkrete Höhe der Zulagen wird in der Sozialhilfeverordnung noch festgelegt.

Auch der **Volksvorschlag** will, dass die Integrationszulagen und der Einkommensfreibetrag gemäss den SKOS-Richtlinien ausgerichtet werden. Und auch hier ist es Sache der Sozialhilfeverordnung die konkreten Beträge festzulegen.

Die SHG-Revision und der Volksvorschlag sind somit in Bezug auf die Integrationszulagen und den Einkommensfreibetrag gleichwertig. Beide Regelungen verweisen auf die SKOS-Richtlinien und führen deshalb zu ähnlichen Mehrkosten gegenüber dem Ist-Zustand.

Der Regierungsrat geht für die **SHG-Revision** von Zusatzkosten von jährlich 4 Mio. für die Integrationszulage und 3 Mio. für den Einkommensfreibetrag aus, insgesamt somit von **Mehrkosten von 7 Mio. pro Jahr.** Diese Zahl erscheint plausibel.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum der Regierungsrat nicht auch beim Volksvorschlag von diesen 7 Mio. ausgeht und hier Mehrkosten von 17 Mio. veranschlagt. Diese 17 Mio. werden rechnerisch nicht hergeleitet und sind in keiner Art und Weise plausibel. **Auszugehen ist somit auch beim Volksvorschlag von einer Kostensteigerung von 7 Mio. pro Jahr** für die Integrationszulagen und den Einkommensfreibetrag im Vergleich zum Ist-Zustand.

2.3 Massnahmen zu Gunsten von älteren Arbeitslosen

Der Volksvorschlag sieht vor, dass Personen, welche nach dem 55. Altersjahr ihre Stelle verlieren, unter bestimmten Voraussetzungen nach den Ansätzen der Ergänzungsleistungen und nicht mehr nach den Sozialhilfeansätzen unterstützt werden. Dies führt zu einer Besserstellung der älteren Arbeitslosen, weil sie von den höheren EL-Leistungen profitieren können und ihre Altersvorsorge besser erhalten werden kann. Es ist klar, dass diese Besserstellung nicht gratis ist. Die vom Regierungsrat vorgelegten Zahlen sind aber in hohem Masse unzutreffend, weil sie auf falschen Annahmen beruhen. Der Kanton Bern unterschätzt systematisch die mit den Massnahmen für ältere Arbeitslose verbundenen Einsparungen in der Sozialhilfe und bei den Ergänzungsleistungen, was zu deutlich falschen Resultaten führt.

Das Luzerner Beratungsbüro **Interface** hat in einer aktuellen **Studie** vom 8. Oktober 2018⁴ die finanziellen Auswirkungen eines sehr ähnlichen Vorschlags für die ganze Schweiz errechnet. Es kommt zum

⁴ Die Interface-Studie ist abrufbar unter www.skos.ch

Schluss, dass gesamtschweizerisch unbedeutende Mehrkosten durch eine solche Lösung entstehen und veranschlagt die Netto-Mehrkosten auf lediglich 25 Mio. pro Jahr. Wenn man von dieser Studie ausgeht und die Kosten auf den Kanton Bern herunterbricht (im Kanton Bern lebt ca. ein Achtel der Schweizer Wohnbevölkerung), so ergeben sich für den Kanton Bern Mehrkosten von ca. 3 Mio. pro Jahr. Die effektiven Mehrkosten sind aber höher, weil sich der Bund bei einer kantonalen Umsetzung der Massnahme nicht an den zusätzlich anfallenden Kosten beteiligt. Wenn auch dieser Aspekt berücksichtigt wird, ergeben sich für den Kanton Bern Mehrkosten von **ca. 9 Mio.** pro Jahr.

2.4 Bildung und Qualifizierung

Weil die Arbeitslosigkeit für beruflich unqualifizierte hoch ist und die Löhne dieser Personen oft nicht existenzsichernd sind, erweist sich die berufliche Qualifizierung als wirksame Massnahme zur Senkung der Sozialhilfekosten. Wer beruflich qualifiziert ist, findet einfacher eine Stelle, wird seltener arbeitslos und verdient mehr. Deshalb will der Volksvorschlag Bildung und Qualifizierung von Personen in der Sozialhilfe gezielt fördern. Dadurch ergeben sich bedeutende Spareffekte, wie die folgende Berechnung zeigt. Diese geht davon aus, dass pro Jahr 200 Personen zusätzlich beruflich qualifiziert und in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dabei handelt es sich mehrheitlich um niederschwellige Qualifizierungen (z.B. Pflegehilfekurs des SRK).

Bei 200 zusätzlichen Qualifizierungen pro Jahr ergibt sich zunächst ein Zusatzaufwand von ca. 3 Mio. pro Jahr für die Kurskosten und für zusätzliche Personalkosten bei den Sozialdiensten. Diesem Aufwand stehen jedoch viel grössere Einsparungen gegenüber: Mittelfristig⁵ ergeben sich Bruttoeinsparungen von 21 Mio. pro Jahr und nach Abzug des Aufwands von 3 Mio. Nettoeinsparungen von 18 Mio. pro Jahr. Geht man davon aus, dass die Qualifizierungsmassnahmen nur in zwei von drei Fällen erfolgreich sind und zu einer Ablösung von der Sozialhilfe führen⁶, so reduzieren sich die Nettoeinsparungen auf **12 Mio. pro Jahr**. Dieser Wert wird nachfolgend für die Kostenberechnung verwendet.

2.5 Innovationskapital für die Förderung der Ablösung von der Sozialhilfe

Der Regierungsrat hat seine Sparbemühungen immer mit dem Verweis verbunden, die avisierten Einsparungen zumindest teilweise in den Sozialbereich zurück zu investieren und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zu verbessern. Dieser Ansatz ist mit einer identischen Formulierung sowohl in der SHG-Revision wie auch im Volksvorschlag enthalten.

Der Regierungsrat hat es bisher unterlassen, in diesem Bereich konkrete Massnahmen vorzulegen. Die Finanzierung von Projekten zur beruflichen Integration lohnt sich finanziell, wenn damit zusätzliche Ablösungen von der Sozialhilfe möglich werden. Dies zeigt auch das in Ziffer 2.4 erwähnte Beispiel auf. Solche Innovationen sind unabhängig von der vorliegenden Gesetzesrevision möglich und sollten umgesetzt werden. Bezüglich der zurzeit nicht quantifizierbaren Kostenfolgen solcher Massnahmen sind hier die SHG-Revision und der Volksvorschlag gleichwertig, weil hierfür die gleichen Gesetzesbestimmungen gelten sollen.

⁵ Die Berechnung basiert auf einem Zeitraum von 6 Jahren und durchschnittlichen jährlichen Sozialhilfekosten von Fr. 30'000 pro Fall

⁶ In der Praxis ist die Erfolgsquote oft deutlich höher. So finden etwa fast 90% der Teilnehmenden der speziell für Personen aus dem Asylbereich geschaffenen Pflegehelferkurse SESAM des SRK nach Abschluss der mehrmonatigen Ausbildung eine Stelle (vgl. hierzu auch die Medienmitteilung des SRK vom 25. Oktober 2018).

3. Gesamtergebnis

Aufgrund der oben hergeleiteten Daten ergeben sich für die vom Grossen Rat beschlossene SHG-Revision und für den Volksvorschlag realistisch gerechnet folgende Ergebnisse

Mehraufwendungen und Einsparungen im Kanton Bern vor und nach Lastenausgleich, gerundet

	Veränderung gegenüber dem Ist-Zustand durch die SHG-Revision	Veränderung gegenüber dem Ist-Zustand durch den Volksvorschlag
Grundbedarf	-21 Mio.	+2 Mio.
Integrationszulagen und Einkommensfreibetrag	+7 Mio.	+7 Mio.
Massnahmen zu Gunsten von älteren Arbeitslosen	--- ⁷	+9 Mio.
Förderung der beruflichen Integration durch Bildung und Qualifizierung	--- ⁸	-12 Mio.
Total Veränderungen vor Lastenausgleich	-14 Mio.	+6 Mio.
Total Veränderungen nach Lastenausgleich	-7 Mio.	+3 Mio.

Die Aufstellung zeigt, dass die SHG-Revision gegenüber dem Volksvorschlag nach der Lastenverteilung um ca. 10 Mio. pro Jahr günstiger ist: Einsparungen von 7 Mio. durch die SHG-Revision stehen Mehrausgaben durch den Volksvorschlag gegenüber.

Gegenüber dem Ist-Zustand führt der Volksvorschlag zu Mehrkosten von lediglich 3 Mio. pro Jahr. Demgegenüber ist der Volksvorschlag sozialpolitisch bedeutend besser einzustufen als die SHG-Revision. Der Regierungsrat veranschlagt die Mehrkosten auf 49-178 Mio. pro Jahr, was massiv zu hoch ist.

Die Mehrkosten des Volksvorschlags sind im Vergleich zur vom Grossen Rat beschlossenen SHG-Revision bescheiden und liegen deutlich unter den vom Regierungsrat veröffentlichten Wert.

Zusammengefasst ergeben sich somit folgende Kostenfolgen für den Volksvorschlag:

Mehrkosten Volksvorschlag in Mio. pro Jahr für den Kanton Bern, gerundet (nach Lastenausgleich)

	Vom Regierungsrat ausgewiesene Mehrkosten	Effektive Mehrkosten
Gesamtergebnis (Mehrkosten) im Vergleich zum Ist-Zustand	25-89 Mio.	3 Mio.
Gesamtergebnis (Mehrkosten) im Vergleich zur SHG-Revision	34-105 Mio.	10 Mio.

⁷ Die SHG-Revision enthält keine Massnahmen für ältere Arbeitslose

⁸ Wird vom Regierungsrat nicht quantifiziert

4. Es braucht eine faktenbasierte Diskussion

Die Kostenfolgen des Volksvorschlags «Für eine wirksame Sozialhilfe» werden vom Regierungsrat deutlich zu hoch veranschlagt und halten einer fachlichen Überprüfung nicht stand.

Auf der Basis der regierungsrätlichen Kostenberechnungen ist eine fundierte und seriöse Diskussion im Grossen Rat nicht möglich. Die vorliegenden Daten eignen sich auch nicht als Grundlage für die amtlichen Abstimmungsunterlagen zuhanden der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger.

Das vorliegende Papier will dazu beitragen, die Diskussion über die Reform der Sozialhilfe zu versachlichen und will eine faktenbasierte Beurteilung des Volksvorschlags und der SHG-Revision ermöglichen.

Als erfahrene und für den Vollzug der Sozialhilfe verantwortliche Fachpersonen fühlen wir uns verpflichtet, unser Fachwissen in die Diskussion einzubringen und dazu beizutragen, dass die politische Meinungsbildung auf fundierten fachlichen Grundlagen erfolgen kann. Das ist im Zeitalter weit verbreiteter «Fake-News» besonders wichtig.

Wir halten es als nicht verantwortbar, wichtige sozialpolitische Weichenstellungen auf der Basis von falschen Zahlen vorzunehmen. Nur auf einer soliden, faktenbasierten Grundlage kann der politische Prozess seriös und demokratisch einwandfrei geführt werden.

13. November 2018

Felix Wolffers
Bern, Leiter Sozialamt

Bruna Roncoroni
Thun, Leiterin Abteilung Soziales

Thomas Michel
Biel, Co-Präsident BKSE, Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kinders- und Erwachsenenschutz