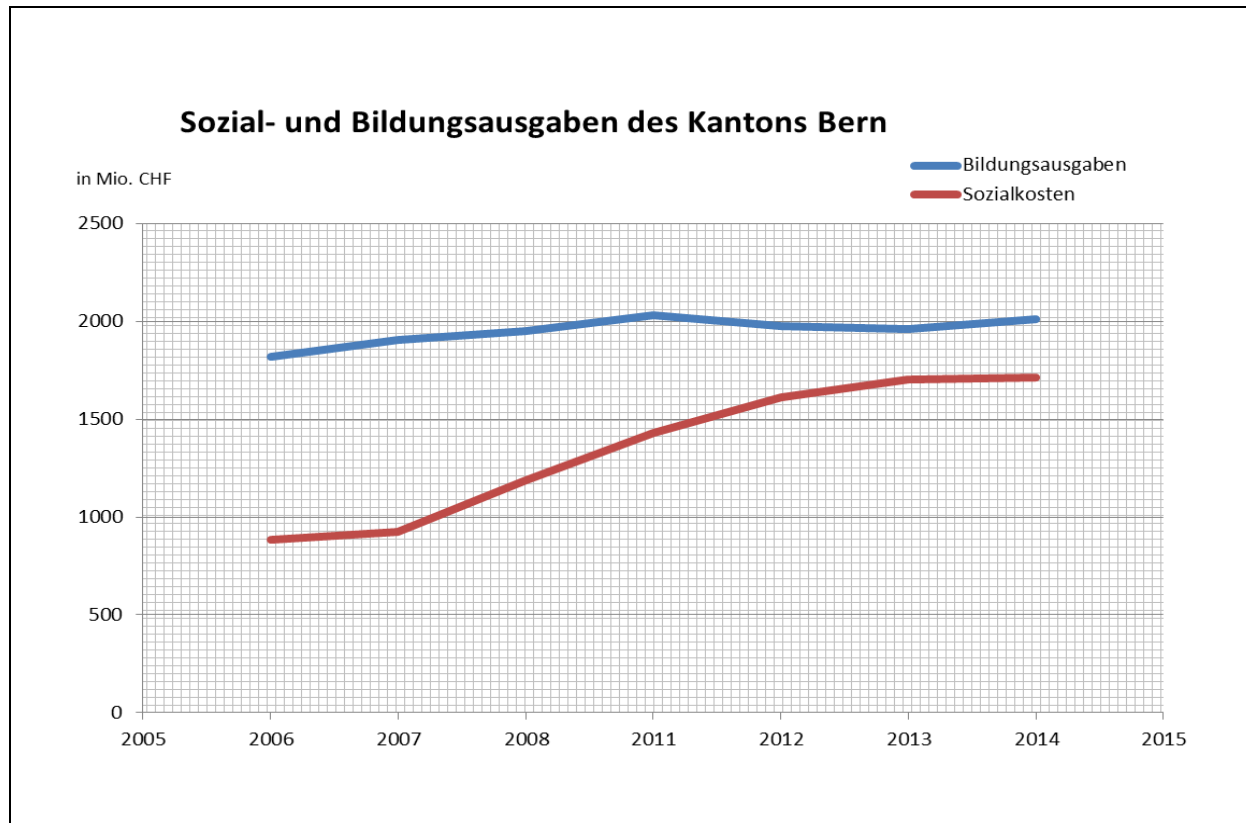


Sozialhilfe: Eine unerwünschte Wachstumsbranche

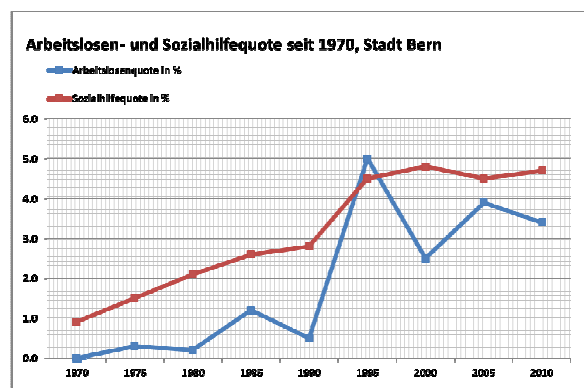


Grafik 1: Innerhalb von 9 Jahren haben sich die Sozialausgaben des Kantons Bern verdoppelt. Die Bildungsausgaben – die Investition für unsere Zukunft – stagnieren.

Das steile Wachstum der Sozialhilfeausgaben

1970 endet für die Schweiz eine Sonderfall-Epoche: Nach einem langdauernden Status von 1% Sozialhilfe-Quote bei 0% Arbeitslosigkeit, schnell diese mit der erstmals eintretenden Arbeitslosigkeit rasch auf das Doppelte. Danach treibt jeder Ausschlag der Arbeitslosigkeit die Sozialhilfequote in die Höhe; ihr Absinken lässt diese jedoch oben verbleiben. In der Folge hat sich nach 1994 die Sozialhilfequote bei 4,5% eingependelt (Grafik rechts).

Die Ausgaben für die Sozialhilfe der Gemeinden und des Kantons entwickelten sich zu einem wichtigen Budgetposten.



Grafik 2: 1970 endet für die Schweiz eine „paradiesische“ Epoche - 1% Sozialhilfequote bei 0% Arbeitslosigkeit.

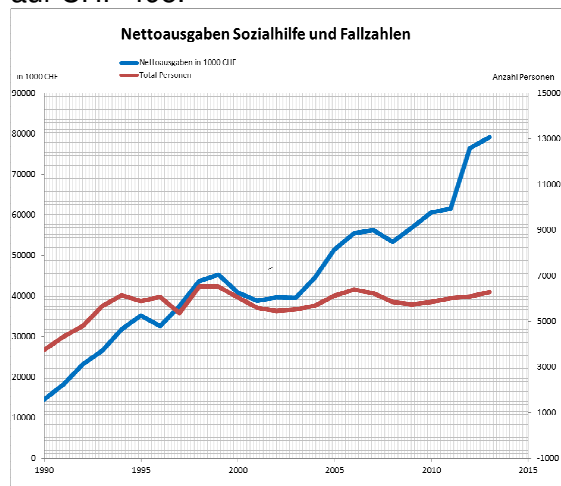
Die Entwicklung von 2004 bis 2013 zeigt, wie die Sozialhilfe-Ausgaben im Lastenausgleich im gesamten Kanton von CHF 632.34 Mio. auf CHF 987.69 Mio. also um 56.2% angestiegen sind. (FILAG GEF)

Die Jahresrechnung des Kantons Bern weist bei der gesamten Produktgruppe „Soziale Wohlfahrt“ die entsprechenden Zahlen aus:

- 2004: 926 Mio. Franken
- 2013: 1703 Mio. Franken

Das heisst, die Sozialausgaben stiegen hier innert zehn Jahren um 84%.

In Steuerzehnteln (2014) ausgedrückt ist das ein Anstieg von 5.6 auf 10.3 Steuerzehntel bei der Gesamtanlage von 30.6 Zehnteln. So steigt das Gewicht der sozialen Wohlfahrt von 18% auf 35% des Steueraufkommens. Einen grossen Anteil dazu liefert die Sozialhilfe. Pro Kopf gerechnet steigt das Betreffnis von CHF 330 auf CHF 495.



Grafik 3: Seit 1995 verlaufen die Fallzahlen stabil – die Ausgaben verdoppeln sich

Die aktuellen Indikatoren zeigen, dass die Position „Soziale Wohlfahrt“ und die Sozialhilfe weiterhin wachsen. Es ist absehbar, dass sie zu Steuererhöhungen und Umschichtungen in den Budgets beiträgt. Der Vergleich mit den Bildungskosten der gleichen Jahre zeigt einen wachsenden Anteil der Sozialkosten von 49% (2007) auf 87% (2013).

Die Bildungskosten verharren relativ konstant auf rund CHF 2 Mrd. Die Sozialkosten stiegen von CHF 886 Mio. auf CHF 1711 Mio., d.h. auf das Doppelte.

Der Zeitpunkt scheint nicht fern, wo der Kanton für die Soziale Wohlfahrt mehr als für die gesamte Bildung – die Investition in die Zukunft - ausgibt!

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass sich Unmut breit macht und die Steuerzahler sich zunehmend fragen, ob die Milliardenbeträge sinnvoll eingesetzt

werden. Die Solidarität wird stark beansprucht.

Die Organisation der Sozialhilfe im Kanton Bern

Durch welche Kanäle und Regelungen gelangen die Sozialhilfe-Mittel zu den Bedürftigen?

Die Organisation der Sozialhilfe ist nach Artikel 8 des Sozialgesetzes des Kantons in die **wirtschaftliche**, **individuelle** Sozialhilfe und die **institutionelle** Sozialhilfe gegliedert.

Unter dem ersten Titel rangiert die finanzielle Unterstützung der Bezüger z.B. nach den Richtlinien des SKOS. Das ist die Sozialhilfe im engeren Sinne, die Einzelfallhilfe. Diese Zahlungen dienen dem Lebensunterhalt der Bezüger. Wenn man von den darin enthaltenen geringen Geldern für die „Integration“ absieht, sind dies reine Konsumausgaben.

Die **institutionelle Sozialhilfe** erschliesst ein weites Feld von zusätzlichen Leistungen. Darunter fallen Suchthilfe, soziale und berufliche Integration, die ganzen familienergänzenden Angebote, Beschäftigungs- und Integrationsangebote BIAS, Zusammenarbeit mit dem RAV usw.

Dieses Feld ist betreuungsintensiv und erschliesst den Sozialarbeitenden viele Gestaltungsmöglichkeiten.

Im Unterschied zur direkten Sozialhilfe zielen die meisten dieser Massnahmen auf die Integration der Bezüger in den Arbeitsmarkt. Hier liegen also die Chancen, Gestrauchelten wieder auf die Beine zu helfen.

Durch die wirtschaftliche Brille betrachtet, können die direkte Sozialhilfe als Konsum- und die institutionelle Hilfe als Investitions-Ausgaben verstanden werden. Erstere deckt die Lebenskosten, zweitere sind Investitionen in die Fähigkeiten, die Kapazitäten der unterstützten Person. Diese sind auf längere Sicht von grosser Bedeutung.

Eine besondere Stellung nimmt der **Kinder- und Erwachsenen-Schutz KES** ein. Dieser, aus der früheren kommunalen Vormundschaft gewachsene Fürsorgezweig liefert seit seiner Schaffung 2013 oft Schlagzeilen. Gründe dazu liegen in der starken Professionalisierung und der grösseren Distanz zum emotionalen und lokalen Bezug. Die KESB sind der Justizdirek-

tion unterstellt; deren Kosten kommen schlussendlich doch in den Sozialtopf: Die Massnahmen um Kind und Erwachsene sind insbesondere bei den Kindern häufig Sozialhilfe-Fälle.

Die Finanzierung der Sozialhilfe-Ausgaben obliegt dem Kanton und den Gemeinden:

Der Lastenausgleich FILAG

Die bernische Sozialhilfe stützt sich auf den Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden; beide tragen je 50% der Sozialhilfekosten. Diese Regelung hat angenehme Seiten: Die Ausgaben schlagen nicht voll in die Gemeindekasse durch, sie werden gedämpft und ausgeglichen. Das sollte aber nicht zu einer gefährlichen Grosszügigkeit bei neuen Ausgaben führen: „Das geht ja alles in den Lastenausgleich“.

Erträge aus Rückerstattungen und andern Quellen

Erträge ergeben sich vorab aus Rückerstattungen von IV-, AL-, Stipendien-Vorschüssen, Alimenten usw. Weniger wird dabei an Erträge aus Rückzahlungen von Bezüglern gedacht. Die Analyse von Unterlagen verschiedener Gemeinden und andern Kantonen zeigen aber, dass hier durchaus Möglichkeiten vorhanden sind und bei uns brach liegen.

Die Teilrevision des bernischen Sozialhilfegesetzes

Am 21. November 2012 wurde im Grosse Rat die Motion „Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe“ eingereicht. Diese Motion verlangte die Reduktion der wirtschaftlichen Hilfe auf 90% der nach SKOS-Richtlinien geltenden Sätze für Grundbedarf, situationsbedingte Leistungen und Integrationszulagen.

Entgegen dem grösstenteils ablehnenden Antrag des Regierungsrates beschloss der Grosse Rat am 2. September 2013 die vollumfängliche Annahme der Motion von Ueli Studer. Die Diskussion und das Abstimmungsergebnis im Grosse Rat dokumentieren die starke Unterstützung der Motion. Der Regierungsrat wird für seine passive Einstellung deutlich gerügt. Die unterlegene Linke kritisiert v.a., dass die Kürzungen „die Falschen treffe“.

Am 5. Mai 2015 schliesslich legt der Gesundheitsdirektor die Hauptpunkte der Teilrevision vor: Besonders junge Erwach-

sene und Unkooperative sollen die Last der Kürzungen tragen.

Die Reduktion des Grundbedarfs für Junge um 15% bringt CHF 1 Mio., jene der situationsbedingten Leistungen CHF 6 Mio., die Integrationszulagen CHF 10 Mio. - diese sind bereits durch die ASP-Massnahmen 2013 eingespart - und schliesslich der Verzicht auf die Teuerungsanpassung des Grundbedarfs mit CHF 5 Mio. Die Massnahmen bewirken somit eine Verminderung der Sozialkosten um CHF 20 Mio. der rund CHF 1700 Mio. also um 1.3%.

FAZIT:

- Die erzielte Einsparung ist damit limitiert: Sie beträgt rund 50% der durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten der Sozialhilfe. Das heisst, die Einsparung halbiert lediglich deren Zunahme.
- Das Signal ist dennoch bedeutsam. Die „verbindlichen“ SKOS-Richtlinien wurden straflos umgangen.
- Der an sich lineare Sparauftrag der Motion ist von der GEF kreativ interpretiert worden. Sie hat mit den jungen Erwachsenen und den Unkooperativen bestimmte Bezüglerngruppen fokussiert.
- Diese Formel zeigt auf, dass auf dem Weg zu tragbaren Sozialhilfekosten differenzierte Massnahmen zu suchen sind.

Der Reformkurs der SKOS

In der Folge der heftigen öffentlichen Kritik an den Richtlinien beugt sich die SKOS dem politischen Druck und stellt am 22. Mai 2015 die neuen Beschlüsse der Sozialdirektoren vor.

Demnach sollen ab 1. Januar 2016 höhere Reduktionen von bis zu 30% des Grundbedarfs von jungen Erwachsenen, kinderreichen Familien und rentierten Bezüglern gelten. Die definitiven Richtlinien wird die SODK im September genehmigen.

Die neue Führung der SKOS hat die demokratische Legitimation der Richtlinien auf der Ebene der Sozialdirektoren massiv verbessert. Dem politischen Druck wird Genüge getan.

Die Differenzierung der Massnahmen ähnelt dem Bernischen und dem Aargauer

Muster. Die Reduktion der Leistungen fokussiert bestimmte Bezügergruppen.

Strategien zur Optimierung der SH-Ausgaben

Die SH-Kosten sollen per Saldo sinken, ihr Anteil an den öffentlichen Budgets muss zurückgehen. Dabei darf die Kernaufgabe, die Hilfe in der Not gemäss BV Art. 12 nicht missachtet werden.

In den letzten Monaten ist auf diesem Feld viel geschehen. Die vorgestellten Konzepte und Massnahmen krankten jedoch daran, dass sie aufgrund „politischen Drucks“ entstanden sind. Dies bedeutet Kürzungen, Linearität, Sparmentalität usw. Es drohen neue Benachteiligungen geschaffen zu werden.

Ein nachhaltiger Ansatz zum Sparen muss deshalb an den ursächlichen Kostenfaktoren ansetzen. Die Gründe der Kostensteigerungen, die Kostentreiber, müssen geortet und lokalisiert werden.

Als Vorgaben zu diesem Prozess gelten:

- Mit strukturellen Massnahmen müssen mittelfristig 10% der SH-Aufwendungen eingespart werden.
- Die Massnahmen leiten sich aus der Untersuchung der Bezügergruppen ab.
- Die „Verwirtschaftlichung“ der SH-Massnahmen ist vorbehaltlos zu untersuchen.
- Die SH soll zur Eigenständigkeit führen; nur echte Bedürftige dürfen in den Genuss einer Dauerrente kommen.
- Die „linearen Einsparungen“ von 1.3% wie z.B. der kant. Teilrevision sind ein Signal, aber im Ausmass nicht zielführend.

Die wichtigsten Einflussfaktoren auf das Wachstum der Sozialausgaben

Die Diskussion um die getroffenen Reformmassnahmen zeigt auf, dass nur differenzierte Leistungsanpassungen einerseits zu Einsparungen führen und andererseits keine neuen Ungerechtigkeiten schaffen. Das heisst, dass echten Bedürftigen geholfen wird und alles unternommen wird, Bezüger ins Arbeitsleben zu integrieren.

Die nähere Betrachtung der Bezügergruppen und der anderen ursächlichen Faktoren bieten den Schlüssel zur optimalen Massnahmengestaltung.

Dazu dienen die Ansatzpunkte:

- Untersuchung der Bezügergruppen
- Untersuchung der Organisation der Sozialhilfe.

Bezügergruppen:

- Altersgruppen
- Ungelernte
- Ausländer
- Alleinerziehende

Weitere Merkmale:

- Einfluss von Arbeitslosenquote und Wirtschaft
- Bezugsdauer und Höhe der Unterstützung
- Betriebsaufwände der Sozialbehörden
- Örtliche, kommunale Gegebenheiten
- Erträge durch Bezüger und andere Quellen

DIE BEZÜGERGRUPPEN:

Die Altersgruppen

Rund 30% der Sozialhilfe Beziehenden sind Kinder oder Jugendliche bis 17 Jahre. Dazu gehört auch mindestens ein Elternteil. Diese Gruppe ist demnach zahlenmässig von grosser Bedeutung. Die über 56 Jährigen wiegen lediglich 9.4%. Die 18 bis 55-jährigen – inklusive die Elternteile der U17 - repräsentieren rund 60% der Unterstützten. Die Hilfsbedürftigkeit verteilt sich dabei proportional auf die 4 Alterskategorien.

→ Die Gruppe der Kinder U17 und ihre Eltern sind daher für diese Gruppe zentral.

Die Ungelernten

Über die ganze Schweiz betrachtet, stellt diese Gruppe rund 60% der SH-Bezüger. Hier sind die Massnahmen der institutionellen Sozialhilfe extrem gefordert. In der aktuellen Praxis zählen hier sprachunkundige Asylsuchende mit. Zu dieser Gruppe gehören auch gesundheitlich angeschlagene Hilfskräfte – „zu fit für die IV, zu wenig fit für den Job“.

→ Die frühzeitige Intervention der Sozialbehörde ist entscheidend: Junge müssen mit allen Mitteln dazu gebracht werden, ihre berufliche Kompetenz zu entwickeln.

Nur so können sie von einer 40-jährigen Fürsorge-Karriere (mit rund CHF 1,5 Mio. Kosten für die Gesellschaft) abgehalten werden.

Die Ausländer

Die Statistiken zeichnen ein alarmierendes Bild: „Personen aus dem Ausland“ sind demnach 250% höher als die Schweizer von der Sozialhilfe abhängig. Die Sozialhilfe-Quote der „Anerkannten Flüchtlinge“ (<5 Jahre) betrug 89.3%, jene der „Vorläufig Aufgenommenen“ (>7 Jahre) noch 72%.

Bezüge in der Stadt Bern:

2012	Nettoaufwand	in %
BernerInnen	31.11 Mio. CHF	40.7
Andere Kt.	9.63	12.6
Ausland	35.67	46.7
TOTAL	76.41	100.0

Personen aus dem Ausland beziehen demnach 46.7% oder rund die Hälfte der stadtbernischen Sozialhilfegelder. 2011 waren es noch 41.7%. Es werden in Funktion der steigenden Asylantenzahlen weitere Zuwächse zu verzeichnen sein. Es ist mit Nachdruck die Frage zu stellen, ob nicht der Bund diese Kosten im Rahmen der Migrationspolitik zu tragen habe.

Die Bezeichnung „Ausländer“ ist nicht präzise: Es sind keinesfalls unsere ausländischen, meist EU-Mitarbeiter, es sind überwiegend Migranten gemeint.

→ Asylsuchende haben ohne Sprachkenntnisse keine Chance. Ohne Deutsch – keine Arbeit! Hier müssen dringend Programme ansetzen.

Die Alleinerziehenden

Die Zahlen zeigen, dass Alleinerziehende das höchste Sozialrisiko tragen. In der Stadt Bern beträgt ihre SH-Quote 21%, in Biel sind es extreme 46.3% - praktisch jede zweite Mutter ist abhängig von der Sozialhilfe! Der städtische Durchschnitt der Schweiz liegt bei rund 20%, jener der ländlichen Zentren unter 8%. Die Zahlen sind ein Indiz dafür, dass die Angebote und die Anonymität der Stadt die Situation erleichtert und diese Personen anziehen. Eine kürzliche Studie der Caritas bestätigt, dass diese Gruppe ein um 250% höheres SH-Risiko trägt.

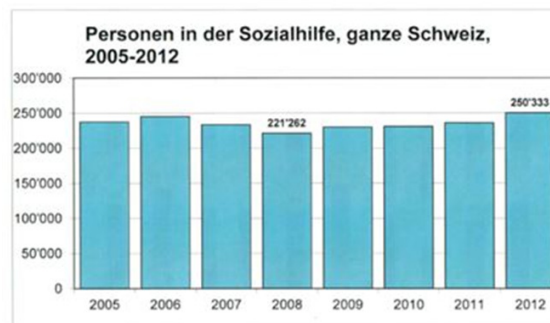
→ Alleinerziehend ist eine Person für einen begrenzten Lebensabschnitt. Die Instrumente der institutionellen SH haben

hier die eminent wichtige Aufgabe der Sozialhilfe-Vermeidung im doppelten Sinne: Für Elternteil und Kind.

WEITERE MERKMALE

Fallzahlen und Sozialkosten

Auffällig ist der Verlauf der Anzahl Fälle oder Dossiers: Diese verharren seit ca. 1995 auf einem stabilen Niveau. Es zeigt sich, dass es nicht einen Ansturm von



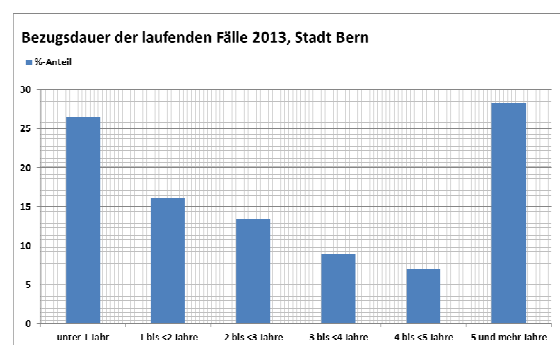
Grafik 4: Personen in der Sozialhilfe

Bedürftigen gibt, sondern dass Dauer und Höhe der Unterstützungsleistungen das Ausgabenwachstum bewirken.

Bezugsdauer und Höhe der Unterstützung

In der Stadt Bern nehmen über 25% der Bezüger die SH weniger lang als ein Jahr in Anspruch – ein Erfolg. Jedoch sind die Fälle mit über 4 Jahren Bezugsdauer innert der letzten 6 Jahre auf 8% angestiegen. Die Dossiers mit über 5 Jahren Bezugsdauer erreichen einen alarmierenden Anteil von bald 30%!

→ Die Gruppe der Langzeitbezüger muss nachhaltig betreut werden.

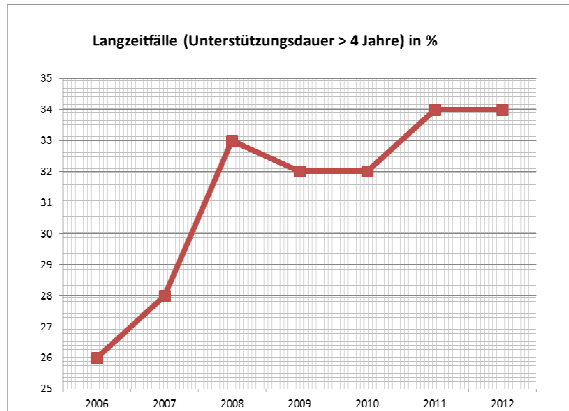


Grafik 5: Die Langzeitfälle mit einem wachsenden Anteil von heute fast 30% haben starken Anteil am Ausgabenwachstum

Die betrieblichen Aufwendungen der kommunalen Sozialbehörde

Die Kosten der Sozialbehörde z.B. der Stadt Bern betragen rund 10% der Gesamtaufwendungen oder rund CHF 8 Mio.

Dem Sozialamt ist das bewusst, die hohen Kosten werden auf die starke Individualisierung der Betreuung gerade im Bereich der institutionellen Sozialhilfe sowie auf die



Grafik 6: Langzeitfälle

intensiven Kontrollen, wie z.B. das interne Revisorat zurückgeführt. Dagegen kann das Sozialamt Bern die hohe Re-Integrationsquote von 60% der Fälle von „RAV-Ausgesteuerten“ ins Feld führen.

Kommunale Gegebenheiten

Oft sind zwischen Ortschaften eklatante Unterschiede in den SH-Quoten zu beobachten. Zum einen ist es die städtische Umgebung, die es z.B. Alleinerziehenden leichter macht, sich zurechtzufinden und ein Netz von Hilfseinrichtungen zu nutzen und dazu von der relativen Anonymität der Stadt zu profitieren. Zum andern sind es aber Gemeinden mit Häufungen von billigem, schlecht unterhaltenem Wohnraum. Zu dieser Kategorie zählen z.B. Ostermundigen, Ittigen, Kehrsatz usw. Die Stadt Bern profitiert hingegen eher von Neubauten und Sanierung alter Bausubstanz.

Die Gemeindebehörden sind sich der Ursachen bewusst. Ein Mittel dagegen ist eine konsequente Wohnbaupolitik.

FAZIT:

Die Einflussfaktoren Ausländer, Ungelernte und Langzeitbeziehende stellen den gewichtigsten Anteil am Wachstum der Sozialauslagen.

Der Faktor „Alleinerziehende“ ist schwer beeinflussbar; ist der Zustand einmal eingetreten, dauert er einige Jahre. Wichtig sind dann die geschilderten Massnahmen zur Re-Integration von Mutter und Kind. Daneben wird auch der haushälterische

Umgang mit den Leistungen der „Sozialhilfe-Industrie“ namhafte Beiträge liefern.

Während den Arbeiten an der vorliegenden Recherche ist die öffentliche Diskussion über die Sozialhilfe intensiv weiter geführt worden und hat etliche Wirkungen gezeitigt.

Die Sozialhilfekosten sind stark gewachsen. Da ist es nur logisch, dass sich Ungleichgewichte entwickelt haben. Diese müssen korrigiert werden: Dazu ist ein Paradigmenwechsel nötig: Sozialhilfe ist Hilfe zur Selbsthilfe, ist Not- und Überbrückungshilfe. Sozialhilfe kann nie lebenslängliche Einkommenssicherung sein. Und nur diese Fälle machen die Sozialhilfe zum Problem!

Die Bilanz der Entente Bernoise:

- Die stark steigenden Sozialhilfe-Kosten bedrängen andere wichtige Budgetposten und führen zu Steuererhöhungen.
- Die wichtigsten beeinflussbaren Problemgruppen sind vor allem Ungelernte, Langzeitbeziehende und Migranten.
- In der Stadt Bern fliessen aktuell rund 46% der Hilfsgelder an „Ausländer“.
- Einheimische Bezüger tragen nur in geringer Masse zum Kostenwachstum bei.
- Die Professionalisierung und Verwirtschaftlichung der Sozialhilfe sind wesentliche kostentreibende Faktoren.
- Die Migrationspolitik von Bund und Kanton bietet Koordinationspotenzial.

Die Entente Bernoise fordert deshalb:

- Einsparungen müssen an Gruppenmerkmalen ansetzen und nicht linear erfolgen.
- „Nothilfe statt generelle Einkommenssicherung“ gilt als Richtlinie für die Sozialhilfe.
- Die Sozialkosten der Migranten gehören nicht in die Konten von Gemeinden und Kanton; sie sind vom Bund zu tragen.
- Die Asylsuchenden sind sofort in Sprache und Gebräuchen zu unterrichten; ihre Arbeitstätigkeit muss gefördert werden.
- Die durchschnittliche Verweildauer in der SH beträgt rund 9 Monate; Langzeitbeziehende ab dieser Marke müssen nachhaltig betreut werden. 2/2015

Quellen für die Grafiken:

- 1: Geschäftsberichte Kanton Bern
- 2, 4, 5, 6: Sozialamt der Stadt Bern
- 3: FILAG, Finanzverwaltung des Kantons Bern