

Ex-post-Analyse im Lastenverteiler Sozialhilfe

im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion
und der Finanzdirektion

Schlussbericht

9. November 2007

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Ex-post-Analyse im Lastenverteiler Sozialhilfe
Untertitel: Materialienband A6 im Rahmen des Projektes FILAG 2012
Auftraggeber: Gesundheits- und Fürsorgedirektion und Finanzdirektion des Kantons Bern
Ort: Bern
Jahr: 2007
Bezug: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Begleitung seitens Auftraggeber

André Gattlen

Projektteam Ecoplan

Felix Walter
Michael Marti
Philipp Walker
Oliver Walker

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung.....	4
1	Einleitung	8
2	Zusammenspiel in der Sozialhilfe	10
3	Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen im Lastenverteiler Sozialhilfe	13
4	Entwicklung und Verteilungswirkungen des Lastenverteilers Sozialhilfe.....	29
5	Fazit der Ex-post-Evaluation.....	61
6	Anhang: Analyse der Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen.....	64
	Literatur.....	85

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Kurzfassung.....	4
1	Einleitung	8
1.1	Einordnung der vorliegenden Analyse in das Projekt FILAG 2012.....	8
1.2	Ausgangslage und Ziel.....	8
1.3	Vorgehen und Aufbau	8
2	Zusammenspiel in der Sozialhilfe	10
3	Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen im Lastenverteiler Sozialhilfe	13
3.1	Individuelle Sozialhilfe.....	14
3.1.1	Wirtschaftliche Hilfe.....	15
3.1.2	Besoldungskosten der Sozialdienste	16
3.1.3	Zuschüsse gemäss Dekret für minderbemittelte Personen	16
3.1.4	Alimentenbevorschussung	17
3.1.5	Fazit bei der individuellen Sozialhilfe	17
3.2	Institutionelle Sozialhilfe.....	20
3.2.1	Familienergänzende Kinderbetreuung (KITA / Tageseltern)	20
3.2.2	Beschäftigungsangebote.....	21
3.2.3	Therapie (stationäre Suchthilfe).....	22
3.2.4	Schadenminderung (ambulante Suchthilfe).....	22
3.2.5	Offene Kinder- und Jugendarbeit.....	23
3.2.6	Stationäre Langzeitpflege und –betreuung	23
3.2.7	Ambulante Angebote für ältere und chronischkranke Menschen (Spitex).....	24
3.2.8	Fazit in der institutionellen Sozialhilfe	25
4	Entwicklung und Verteilungswirkungen des Lastenverteilers Sozialhilfe.....	29
4.1	Entwicklung der Sozialhilfeausgaben	29
4.1.1	Überblick	29
4.1.2	Entwicklung der individuellen Sozialhilfe	31
4.1.3	Entwicklung der institutionellen Sozialhilfe	35
4.1.4	Interkantonaler Vergleich	36
4.2	Verteilwirkung der Sozialhilfe	42
4.2.1	Vorbemerkungen zu den Daten	42
4.2.2	Verteilungswirkung der gesamten Sozialhilfe: Horizontale, vertikale und totale Umverteilungswirkung.....	43
4.2.3	Verteilungswirkung der wirtschaftlichen Hilfe.....	51
4.2.4	Verteilungswirkung der institutionellen Sozialhilfe	57
4.2.5	Fazit zu den Verteilungswirkungen	59

5	Fazit der Ex-post-Evaluation	61
6	Anhang: Analyse der Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen	64
6.1	Teilprodukte und Fragestellungen bei der individuellen Sozialhilfe	64
6.1.1	Wirtschaftliche Hilfe.....	64
6.1.2	Besoldungskosten Sozialdienste	67
6.1.3	Zuschüsse für minderbemittelte Personen	69
6.1.4	Alimentenbevorschussung (Zuständigkeit JGK, Finanzierung über den Lastenausgleich Sozialhilfe).....	70
6.2	Teilprodukte und Fragestellungen bei der institutionellen Sozialhilfe	72
6.2.1	Familienergänzende Kinderbetreuung (KITA / Tageseltern)	72
6.2.2	Beschäftigungsangebote.....	73
6.2.3	Therapie (stationäre Suchthilfe).....	75
6.2.4	Schadenminderung (ambulante Suchthilfe).....	76
6.2.5	Offene Kinder- und Jugendarbeit.....	77
6.2.6	Stationäre Langzeitpflege und -betreuung.....	79
6.2.7	Ambulante Angebote für ältere und chronischkranke Menschen (Spitex).....	82
	Literatur	85

Kurzfassung

Thema

Die vorliegende Evaluation befasst sich mit den **Verteilungswirkungen** der Sozialhilfe und untersucht die grundlegenden, übergeordneten **Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen**. Sie ergänzt damit die von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion in Auftrag gegebenen Studien, die sich mit den Steuerungsmechanismen in einzelnen Teilprodukten befassen.

Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen

Der Lastenverteiler Sozialhilfe funktioniert so, dass die meisten Kosten nicht direkt von der verursachenden Gemeinde zu tragen sind. 50% der Kosten trägt der Kanton, die anderen 50% die Gesamtheit der Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl. Das System Lastenverteiler führt also grundsätzlich dazu, dass die Gemeinden von allfälligen Einsparungen nur unmerklich und indirekt profitieren. Somit hat eine Gemeinde systembedingt wenig nennenswerte Anreize, Kosten zu sparen. Dies heisst nicht unbedingt, dass sich die involvierten Gremien und Personen nicht trotzdem kostenbewusst verhalten. Diese Grundproblematik der Lastenverteiler sowie die deutliche Kostensteigerung im LV Sozialhilfe waren Auslöser, um die die Anreizmechanismen in der Sozialhilfe genauer zu betrachten:

- In der **individuellen** Sozialhilfe und insbesondere in der wirtschaftlichen Hilfe finden wir zwar keine Anreize zur „Mengenausweitung“, aber auch keine Sparanreize. Geringe Sparanreize sind bei den Besoldungskosten für Sozialarbeitende vorzufinden, weil diese Kosten pauschal abgegolten werden und einige Funktionen (Leitung Sozialdienst, teilweise Administrationspersonal) von der Gemeinde bzw. der Region selber finanziert werden.
In der individuellen Sozialhilfe bestehen für Leistungsanspruch und Höhe der Unterstützungsleistungen Gesetze und Richtlinien (Sozialhilfegesetz, SKOS-Richtlinien), welche den Raum für Einsparungen klar begrenzen. In der heutigen Situation hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion nur die Möglichkeit, die Kontrollen oder allenfalls frühzeitig präventive Interventionen zu verstärken, was beides ebenfalls Kosten verursacht.
- In der **institutionellen** Sozialhilfe (vgl. auch Abbildung 1) erfolgt die Steuerung des Angebots mehrheitlich über einen Budgetrahmen. Der Bereich Altersbetreuung bildet hier eine Ausnahme: Die Steuerung in der stationären Langzeitpflege und -betreuung erfolgt über die Zahl der Heimplätze, während es bei der ambulanten Betreuung keine Steuerung gibt. Die Finanzierung der Dienstleistung ist je Produkt unterschiedlich: In der familienergänzenden Betreuung, den Beschäftigungsmassnahmen oder den Therapieangeboten wird mit Normkosten, Maximalkosten bzw. Pauschalen gearbeitet. Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit wird hingegen von den Gemeinden eine Eigenfinanzierung von 20% der Kosten verlangt, im Altersbereich werden Tarife mit verschiedenen Partnern ausgehandelt. Die Leistungen im Bereich Altersbetreuung werden durch verschiedene Akteure finanziert (siehe Abbildung 1).

Hinsichtlich des Anreizes zur Mengenausweitung unterscheiden sich die Produkte: Gewisse Angebote (familienergänzende Betreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, gut vernetztes Heimangebot) machen eine Gemeinde durchaus für Steuerzahlende attraktiver, während Angebote in der Suchthilfe möglicherweise genau gegenteilige Effekte zeigen. Hinsichtlich der familienergänzenden Betreuung ist anzufügen, dass eine Mengenausweitung in den letzten Jahren von den politischen Mehrheiten beschlossen wurde.

Abbildung 1: Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen in der institutionellen Sozialhilfe

	Steuerung	Finanzierung	Anreiz zur Mengenausweitung
Familienergänzende Betreuung	Budgetrahmen	Normkosten	grundsätzlich ja
Beschäftigungsangebote, Therapie, Schadenminderung	Budgetrahmen	Maximalkosten, Pauschalen, Globalbudgets	nein
offene Kinder- und Jugendarbeit	Budgetrahmen	20% kommunale Mitfinanzierung	grundsätzlich ja
Ambulante Angebote für ältere und chronischkranke Menschen	keine	Pflege: Teilweise über Krankenkasse, teilweise über kantonale Abgeltungen Hauswirtschaft: Kunden bezahlen einkommensabhängige Tarife	kaum
Stationäre Langzeitpflege und -betreuung	Anzahl Heimplätze	Teilweise über Krankenkasse, dann Kunde oder EL, schliesslich der Kanton*	evtl.

* Mit der Einführung der NFA wird in der Finanzierung der stationären Altersbetreuung ein Systemwechsel stattfinden: Die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs wird vorwiegend Bundesaufgabe, wobei die Kantone einen Anteil von 3/8 der Kosten zu tragen haben. Die Ergänzungsleistungen zur Deckung der zusätzlichen Heimkosten gehen hingegen vollständig zulasten der Kantone. Allerdings werden die Kantone bei Heimbewohnern nur soweit ausschliesslich leistungspflichtig, als die Heimkosten dazu führen, dass der allgemeine Existenzbedarf überschritten wird. Ein solcher Systemwechsel führt zu einer fast vollumfänglichen Entlastung des Lastenausgleichs Sozialhilfe im Bereich der Altersinstitutionen (allfällige personenunabhängige Leistungen der Institutionen werden gegebenenfalls weiterhin durch Kanton oder Gemeinden entschädigt). Im etwa gleichen Umfang dürfte der Lastenausgleich Sozialversicherungen (Ergänzungsleistungen) belastet werden.

Verteilungswirkungen

Im Lastenverteiler Sozialhilfe verursachen urbane Gebiete höhere Pro-Kopf-Kosten als ländliche Gebiete. Der horizontale Ausgleich zwischen den Gemeinden (Gemeindeanteil) ist Ausdruck einer gewollten Solidarität und ein Mechanismus zur Vermeidung der Abschiebung von Sozialhilfeempfänger/innen. Diese Solidarität zeigt sich auch in den Alterskosten, welche ebenfalls in den Lastenverteiler Sozialhilfe einfließen. Damit werden Regionen mit einem

höheren Anteil Senior/innen von der Gesamtheit der Gemeinden gestützt (gilt für ländliche wie städtische Regionen).

- In der **individuellen Sozialhilfe** weisen die urbanen Regionen die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben auf. Auch pro Empfänger gibt es bei der wirtschaftlichen Hilfe regionale Unterschiede. Diese müssten genauer darauf hin untersucht werden, ob sie nachvollziehbar sind oder nicht.
- In der **institutionellen Sozialhilfe** weisen urbane Regionen in der Tendenz ebenfalls die höchsten Pro-Kopf-Werte auf. Ein Teil dieser Kosten sind auf die Zentrumsfunktionen von Städten (A-Stadt-Problematik) zurückzuführen (z.B. in der spezifischen Integration). Zumindest nicht vollständig als Zentrumsfunktionen sind die in der sozialen Integration (z.B. familienergänzende Betreuung) anfallenden Kosten zu verstehen. Höhere Pro-Kopf-Werte in der familienergänzenden Betreuung hängen auch mit einem urbanen Lebensstil zusammen.

Betrachtet man neben der horizontalen Umverteilung auch den Verteilungseffekt über den Kantonsanteil (einerseits über die unterschiedlichen Zahlungen, andererseits über die unterschiedlichen Steuerbeiträge je nach Gemeinde), zeigt sich, dass reiche Agglomerationsgemeinden per Saldo zu Nettozahlern und einige ländliche Gemeinden zu Nettoempfängern in der Sozialhilfe werden. Unverändert bleiben die Städte Nettoempfänger in der Sozialhilfe.

Abbildung 2: Eckwerte der Umverteilung im Lastenverteiler Sozialhilfe

Merkmal	Einheit	Horizontal	Vertikal	Total
		LV Sozialhilfe*	LV Sozialhilfe*	LV Sozialhilfe*
Gesamtvolumen des Gefässes	Mio. CHF/a	316.2	316.2	632.3
Umverteilung (Summe Nettozahlungen)	Mio. CHF/a	64.0	99.7	157.5
Nettozahler**	Anzahl Gemeinden	354	269	306
Nettozahler	Bevölkerung	60%	56%	56%
Nettoempfänger**	Anzahl Gemeinden	44	129	92
Nettoempfänger	Bevölkerung	40%	44%	44%
Maximale Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-434	-987	-1'088
Maximale Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-8.6	-7.5	-15.9
Maximaler Nettoempfang	CHF/Kopf/a	433	748	1'181
Maximaler Nettoempfang	in Steuerzehnteln	3.4	21.2	23.6
Durchschnitt Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-112	-90	-201
Durchschnitt Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-1.0	-0.7	-1.7
Durchschnitt Nettoempfang	CHF/Kopf/a	165	114	258
Durchschnitt Nettoempfang	in Steuerzehnteln	1.2	0.9	2.0

* im LV Sozialhilfe: Werte z.T. nach Sozialhilfe-Regionen, z.T. nach Gemeinden

** Es ist anzunehmen, dass in der Realität die Zahl der Gemeinden, die Nettoempfänger sind, höher ist als hier ausgewiesen. Die Zahl der Nettozahler-Gemeinden ist u.a. deshalb so hoch, weil gewisse Zahlungen nur über eine Gemeinde (Sitzgemeinde eines regionalen Sozialdienstes oder Altersheims) abgerechnet werden, obwohl die Kosten von anderen Gemeinden mit verursacht werden. Zwischen den Gemeinden erfolgt dann eine - im FILAG nicht sichtbare - Abrechnung der entsprechenden Kosten.

Fazit

Der Gesetzgeber hat mit dem Lastenverteiler Sozialhilfe eine Solidarität zu Gunsten jener Gemeinden beschlossen, welche – letztlich aufgrund von Grundrechten wie der Niederlassungsfreiheit und dem Recht auf Existenzsicherung – hohe Kosten im der Sozialhilfe aufweisen. Das **Ausmass dieser Solidarität** ist eine politische Frage. Die heutige Regelung im LV Sozialhilfe bringt weitgehend eine umfassende Solidarität.

Auch wenn die Verantwortlichen ihre Aufgaben nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen, besteht dennoch eindeutig ein Manko bei den finanziellen Anreizen zu sparsamem, aber auch zu innovativem Verhalten auf Gemeindeebene: Die Gemeinden werden für eine effiziente Sozialhilfe zu wenig belohnt. Umgekehrt ist aber auch bei einer stärkeren Selbstverantwortung und verstärkten finanziellen Anreizen das Potenzial für Effizienzsteigerungen begrenzt, da die individuelle Sozialhilfe nur sehr beschränkt steuerbar ist. Mögliche Reformen sind immer auch auf unerwünschte Effekte (Stichwort Armenjagd) sowie auf finanzielle Verteilungseffekte zu prüfen.

1 Einleitung

1.1 Einordnung der vorliegenden Analyse in das Projekt FILAG 2012

Im Projekt FILAG 2012 wird der gesamte Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern mit Blick auf allfällige Anpassungen per 2012 überprüft. Eines der Schlüsselemente in diesem Projekt ist das Teilprojekt Evaluation, mit der sowohl ex post (2002 – 2005) wie auch ex ante (Prüfung möglicher Anpassungen und Neuerungen) eine Analyse der Auswirkungen erstellt werden soll, die eine wichtige Grundlage für allfällige Anpassungen im FILAG (resp. in der FILAV) sein wird.

Im Rahmen der Ex-post-Analyse werden die verschiedenen Instrumente des FILAG, so auch der Lastenverteiler Sozialhilfe, einer genauen Prüfung unterzogen.

1.2 Ausgangslage und Ziel

Zu politischen Diskussionen um den Lastenverteiler Sozialhilfe hat u.a. geführt, dass dieser seit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 von allen Instrumenten die grösste Kostensteigerung aufweist.

Als Folge dieser Diskussionen gibt es im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Ex-post-Evaluation des Finanz- und Lastenausgleichs (FILAG) zwei zentrale Aspekte, die beim Lastenverteiler Sozialhilfe untersucht werden sollen:

- Zum einen werden die Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen kritisch betrachtet, um die Frage zu beantworten, ob die Anreizsetzung korrekt ist oder nicht.
- Zum andern sind die Verteilungswirkungen im Lastenverteiler Sozialhilfe zu berechnen bzw. auszuwerten, um die Frage zu beantworten, in welchem Ausmass es Nettozahler und Nettonutzniesser unter den Gemeinden gibt.

Mit der vorliegenden Analyse untersucht EcoPlan im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion sowie der Finanzdirektion diese beiden Aspekte.

1.3 Vorgehen und Aufbau

Hinsichtlich des Vorgehens wurden für die beiden zu untersuchenden Aspekte unterschiedliche Vorgehen gewählt.

- Bei der Ermittlung der **Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen** haben die zuständigen Stellen in der GEF (namentlich das Sozialamt und das Alters- und Behindertenamt) ein von EcoPlan vorbereitetes und von Seiten der GEF ergänztes Raster ausgefüllt. Mit Hilfe dieses Rasters können die Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen der wichtigsten Teilprodukte im LV Sozialhilfe kritisch durchleuchtet werden.
- Die **Verteilungswirkungen** im Lastenverteiler wurden mit Hilfe der Daten im LV Sozialhilfe ausgewertet. Diese Daten wurden von der GEF aufbereitet und von EcoPlan ausgewer-

tet. Dabei wurde bei der Auswertung die Struktur der regionalen Sozialdienste berücksichtigt, da gewisse Daten bis ins Jahr 2005 ausschliesslich auf der Stufe Sozialdienste d.h. nicht gemeindegerecht vorhanden sind.

Verschiedene Teilfragen werden separat in eigenen Evaluationen beurteilt, z.B. die Finanzierung der Sozialdienste oder die Umsetzung der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV). Die vorliegende Studie ist daher in keiner Weise als umfassende Evaluation der Sozialhilfe gedacht. Vielmehr ergänzt sie die übrigen Evaluationen in den Bereichen Verteilungswirkungen und Anreizstrukturen.

Die Ergebnisse dieses Vorgehens sind nachfolgend dargelegt. Die vorliegende Studie ist wie folgt aufgebaut:

- Nach der kurzen Einleitung folgt ein von Seiten der GEF verfasstes Kapitel zur Erläuterung des heutigen Sozialhilfegesetzes (Kapitel 2). In diesem Kapitel werden die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Instrumenten in der Sozialhilfe dargestellt und es wird kurz erläutert, wie die individuelle und institutionelle Sozialhilfe miteinander verflochten sind.
- Im Kapitel 3 sind die Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen zusammenfassend dargestellt (die Antworten der zuständigen Stellen in der GEF sind im Anhang wiedergegeben) und werden hinsichtlich der Anreizwirkung geprüft.
- Kapitel 4 ist der Analyse der Kostenentwicklung und der Verteilungswirkungen gewidmet. Zudem wird die Situation in der Sozialhilfe im Kanton Bern mit der Situation in anderen Kantonen verglichen.
- Im Kapitel 5 sind schliesslich die Schlussfolgerungen dargestellt.

2 Zusammenspiel in der Sozialhilfe

Dieses Kapitel wurde durch die GEF verfasst.

Auf den 1. Januar 2002 ist das neue Sozialhilfegesetz (SHG) in Kraft getreten. Es löste das Fürsorgegesetz aus dem Jahr 1961 ab. Aufgrund einer breiten Analyse des Fürsorgewesens, die bereits Mitte der 90er Jahre durchgeführt wurde, wurden verschiedene Steuerungsmodelle und anschliessend das SHG erarbeitet. Alle relevanten Interessengruppen sowie die Regierungsparteien wurden breit einbezogen und standen geschlossen hinter dem neuen Gesetz. Dies verdeutlicht auch die Tatsache, dass das Gesetz vom Grossen Rat einstimmig verabschiedet worden ist.

Das SHG umfasst sowohl die individuelle als auch die institutionelle Sozialhilfe. Im Rahmen der individuellen Sozialhilfe werden bewährte Massnahmen weitergeführt und neue Instrumente eingeführt:

- Beibehaltung der SKOS-Richtlinien
- Einführung der Sozialdienstpflicht für Gemeinden
- Einführung einer Mindestgrösse der Sozialdienste
- Professionalisierung in der individuellen Sozialhilfe
- Neue strategische Aufgaben der Sozialbehörden
- Neu liegt der Unterstützungsentscheid abschliessend beim Sozialdienst
- Verankerung der Prävention auch bei der individuellen Sozialhilfe
- Einführung eines Controllings auf den verschiedenen Stufen

Die Angebote der institutionellen Sozialhilfe wurden neu ins SHG aufgenommen. Insbesondere die Angebote zur beruflichen und sozialen Integration erhielten einen neuen Stellenwert und wurden breiter abgestützt. Zentral war der Gedanke, dass nur durch eine Verzahnung der individuellen mit den institutionellen Angeboten die angestrebten Wirkungen erzielt werden können.

Die „Armenfürsorge“ wurde ursprünglich konzipiert, um kurzfristige Notlagen zu überbrücken (z.B. eine kurz dauernde Arbeitslosigkeit, bevor die ALV zum Zug kam). Je länger desto mehr muss die Sozialhilfe indessen diverse exogene Entwicklungen auffangen:

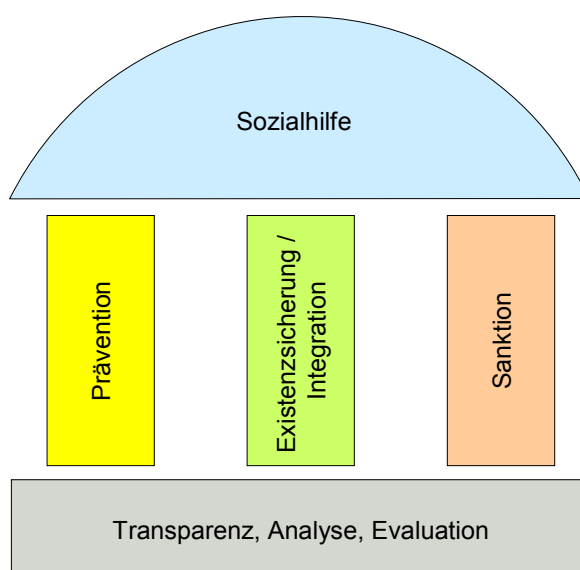
- **Arbeitsmarktentwicklung:** Die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Kanton Bern ist von 2001 bis Ende 2006 trotz der guten Wirtschaftslage um 115% gestiegen. Insbesondere ist feststellbar, dass für Personen mit geringen Qualifikationen je länger desto weniger Nischenarbeitsplätze zur Verfügung stehen. Verbesserungen der arbeitsmarktlichen Situation wirken sich zudem erst zeitlich verzögert auf die Sozialhilfe aus. Insbesondere ist auch feststellbar, dass Regionen, die einen Strukturwandel durchleben, höhere Sozialhilfequoten aufweisen.

- **Sparmassnahmen bei vorgelagerten Systemen der sozialen Sicherung:** Die Verkürzung des Taggeldbezuges bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) von maximal 520 auf 400 Tage, die im Juni 2003 in Kraft trat, führte dazu, dass die arbeitslosen Personen früher aus dem Sozialversicherungssystem der Arbeitslosenkasse fallen und somit häufig Sozialhilfeleistungen beanspruchen müssen. Zudem macht sich der steigende Druck auf die Invalidenversicherung (IV) bei der Sozialhilfe direkt bemerkbar: Vermehrt müssen Personen Sozialhilfeleistungen beziehen, die früher IV-Leistungen ausbezahlt erhielten.
- **Veränderungen in der Gesellschaft:** Die Zahl der geschiedenen Personen hat sich in der Schweiz seit 1980 mehr als verdoppelt. Alleinerziehende weisen eine zehnfach höhere Wahrscheinlichkeit auf, sozialhilfebedürftig zu werden, als Paare mit Kindern. 21% der im Jahr 2005 im Kanton Bern durch die Sozialhilfe unterstützten Erwachsenen sind Alleinerziehende. Zudem steigt der Anteil von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Perspektive: 13% der im Kanton Bern durch die Sozialhilfe unterstützten Personen sind zwischen 18-25 jährig. Fremdplatzierungen und vormundschaftliche Massnahmen nehmen zu.

Aufgrund dieser arbeitsmarktlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen mussten im SHG neben der reinen physischen Existenzsicherung (Sicherstellung von Nahrung, Kleidung und Obdach) neue Instrumente verankert werden. Diese Instrumente lassen sich gemäss der unten stehenden Abbildung unter die folgenden drei Säulen subsumieren:

- Prävention
- Existenzsicherung / Integration
- Sanktion

Grafik 2-1: Die drei Säulen der Sozialhilfe



Die einzelnen Instrumente der drei Säulen stehen in einem Zusammenhang zu einander und sind fein austariert. Einzelne Instrumente können daher nicht isoliert betrachtet resp. verändert werden. Im Rahmen der neun gesamtstaatlichen Sparpakete seit 1991 wurden in der Sozialhilfe im Kanton Bern jährlich ca. Fr. 100 Mio. brutto eingespart (ceteris paribus). Weitere Sparmassnahmen hätten unweigerlich einen Angebotsabbau verbunden mit Mehrkosten in anderen Bereichen zur Folge. Die wichtigsten derartigen **Kostenverlagerungseffekte von Sparmassnahmen** sind:

- Sparmassnahmen bei Angeboten der Prävention (z.B. Mütter- und Väterberatung, offene Kinder- und Jugendarbeit oder Schuldensanierung)
 - Mehrkosten im Bereich Existenzsicherung / Integration (die KlientInnen kommen erst auf den Sozialdienst, wenn bereits gravierende (finanzielle) Probleme bestehen)
 - Mehrkosten in den Bereichen Gesundheitskosten, öffentliche Sicherheit, Delinquenz etc.
- Sparmassnahmen bei den Angeboten zur Existenzsicherung / Integration (z.B. wirtschaftliche Hilfe, Beschäftigungsmassnahmen, Motivationssemester, Massnahmen im Suchtbereich, familienergänzende Kinderbetreuung)
 - Mehrkosten in den Bereichen Gesundheitskosten, öffentliche Sicherheit, Delinquenz etc.
 - Mehrkosten in anderen Bereichen der Existenzsicherung / Integration (wenn z.B. weniger KITA-Plätze zur Verfügung stehen, sind mehr Familien / alleinerziehende Mütter auf Sozialhilfe angewiesen).
- Sparmassnahmen bei den Sanktionsinstrumenten (z.B. Kontrolle / Revision der Sozialhilfeberechnung durch die GEF, Kürzungen bei den KlientInnen aufgrund von spezifischen Nachforschungen, detaillierte Abklärung der Subsidiarität etc.)
 - Mehrkosten im Bereich Existenzsicherung / Integration.

3 Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen im Lastenverteiler Sozialhilfe

Das vorliegende Kapitel untersucht die Produkte im Lastenverteiler Sozialhilfe hinsichtlich der Steuerungs- und Finanzierungsmechanismen. In einem ersten Schritt wurde zusammen mit der Gesundheits- und Fürsorgedirektion GEF festgelegt, welche Teilprodukte der individuellen bzw. institutionellen Sozialhilfe untersucht werden. Die zu untersuchenden Teilprodukte wurden dabei aufgrund der eingesetzten Mittel und des Handlungsspielraums im entsprechenden Teilprodukt definiert (vgl. Tabelle 3-1).

Tabelle 3-1: Untersuchte Teilprodukte im Lastenverteiler Sozialhilfe

Teilprodukt	Kosten in Mio. CHF (Wert 2005)	Vertiefte Evaluation nötig (✓)
Individuelle Sozialhilfe		
Wirtschaftliche Hilfe	297	✓
Interkantonale und internationale Sozialhilfe	14	-
Kosten für Verwahrungen (Zuständigkeit POM)	6	-
Besoldungskosten Sozialdienste	58	✓
Zuschüsse für minderbemittelte Personen (ALBA und SOA)	20	✓
Alimentenbevorschussung (Zuständigkeit JGK)	17	✓
Total individuelle Sozialhilfe	412	
Institutionelle Sozialhilfe		
Beschäftigungsangebote	26	✓
Soziale Integration		
Familienergänzende Kinderbetreuung	57	✓
Offene Kinder- und Jugendarbeit	12	✓
Mütter- und Väterberatung	4	-
Suchtinstitutionen		
Therapie	20	✓
Schadenminderung	10	✓
Alterseinrichtungen		
Stationäre Langzeitpflege und -betreuung	80	✓
Ambulante Angebote (Spitex)	32	✓
Information, Beratung für ältere u. chronischkranke Menschen	2	-
Spezifische Integration		
Suchtprävention und Gesundheitsförderung	4	-
Frauenhäuser / Opferhilfe	4	-
Gemeinschaftszentren	4	-
Wohnen / Obdach	4	-
div. Angebote	6	-
Total institutionelle Sozialhilfe (Rundungsdifferenzen)	267	
Total Lastenverteiler Sozialhilfe	679	

Für die untersuchten Produktgruppen wurden anhand eines Rasters von EcoPlan verschiedene Fragen durch die entsprechenden Stellen in der Gesundheits- und Fürsorgedirektion beantwortet. Die Antworten sind im Anhang A wiedergegeben.

Schlüsselproblem: Lastenverteiler bewirkt Fehlen von Sparanreizen

Für den gesamten Lastenverteiler gilt generell, dass es keine spürbaren finanziellen Belohnungen für Einsparungen der Gemeinden gibt, und auch keine spürbaren finanziellen Belastungen der Gemeinden bei Mehrkosten. Jede Gemeinde bezahlt nur ihren bevölkerungsproportionalen Anteil an der Gemeindegälfte des Lastenverteilers, und dieser ist sehr gering.

Beispiele:

- Eine Gemeinde mit 2'000 Einwohnern profitiert von Einsparungen im Lastenverteiler Sozialhilfe nur um 0.1%, nämlich mit dem Gemeindeanteil von 50% multipliziert mit dem Bevölkerungsanteil.
- Selbst der Effekt der Stadt Bern ist auf 6.4% begrenzt.

Damit ist nicht gesagt, dass Gemeinden und Sozialdienst nicht kostenbewusst und sparsam seien – die Aussage ist bloss, dass es keine finanziellen Anreizstrukturen gibt, welche Gemeinden für sparsames Verhalten belohnen.

Der Lastenverteiler hat dafür den Vorteil, dass auch kein Anreiz besteht, Sozialhilfeempfänger in andere Gemeinden abzuschieben. Diese Frage ist aber nicht Gegenstand der vorliegenden Abklärungen.

Der dargestellte– aus ökonomischer Sicht zentrale – Fehlanreiz beim LV Sozialhilfe wird im Folgenden nicht bei jedem Teilbereich wiederholt. Vielmehr untersuchen wir die übrigen Anreizstrukturen, insbesondere die Frage, ob die fehlende Kostenverantwortung der Gemeinden allenfalls sogar zu einer „Mengenausdehnung“ resp. Angebotsausweitung führen könnte oder ob diese denkbare Tendenz durch andere Steuerungsmechanismen begrenzt wird.

3.1 Individuelle Sozialhilfe

Basierend auf dem Zusammenzug in der Tabelle 3-2 lassen sich die nachfolgenden Ergebnisse ableiten.

In der Tabelle 3-2 nicht dargestellt ist die **Finanzierung** der Teilprodukte in der individuellen Sozialhilfe. Der Aufwand bei der wirtschaftlichen Hilfe, den Zuschüssen nach Dekret für minderbemittelte Personen und bei der Alimentenbevorschussung können vollumfänglich in den Lastenverteiler eingegeben werden. Einzig bei den Besoldungskosten der Sozialdienste bestehen Auflagen, können doch ausschliesslich die von der GEF maximal verfügbaren Stellen zu pauschalisierten Lohnkostenansätzen in den Lastenverteiler eingegeben werden.

3.1.1 Wirtschaftliche Hilfe

Das Produkt wirtschaftliche Hilfe ist das mit Abstand leistungs- und kostenintensivste Produkt im Lastenverteiler Sozialhilfe. Insgesamt knapp 45% aller Kosten fallen im Jahr 2005 in diesem Produkt an.

Die wichtigsten **Kostentreiber** bei der wirtschaftlichen Hilfe sind naturgemäss die Anzahl der unterstützten Personen sowie das Ausmass der Unterstützung (Bedarfsquote, Dauer). Einen bedeutenden Effekt haben auch die Einnahmen. Ist eine Person nicht mehr sozialhilfebedürftig, können in einem gewissen Ausmass Rückforderungen gestellt werden. Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz SHG) sieht hier einen Anreizmechanismus für die Gemeinden vor, können die Gemeinden doch einen Drittel gewisser Einnahmen für sich beanspruchen. Neben den Rückforderungen gibt es noch weitere Einnahmen (IV, ALV, Versicherungen etc.). Auf diesen Einnahmen besteht jedoch kein Inkassoprivileg.

Eine **Mengensteuerung** ist bei der wirtschaftlichen Hilfe kurzfristig nicht möglich, d.h. dass eine Gemeinde die Zahl unterstützungsbedürftiger Personen auf Grund der rechtlichen Vorgaben nicht beeinflussen kann. Je nach wirtschaftlicher Situation variiert die Anzahl der Personen, die wirtschaftliche Hilfe beziehen. Wichtige exogene Faktoren sind dabei die Arbeitsmarktentwicklung sowie in einem bestimmten Mass auch die Zahl der Alleinerziehenden und der Ausländer, da bei diesen beiden Gruppen die Gefahr der Bedürftigkeit vergleichsweise hoch ist.

In der wirtschaftlichen Hilfe gibt es kaum **Anreize zur Mengenausweitung**, da eine hohe Zahl von Empfängern wirtschaftlicher Hilfe nicht imagefördernd für eine Gemeinde ist. Gemäss Fachleuten der GEF hätte ein Sparen in der wirtschaftlichen Hilfe direkte Auswirkungen auf die Sozialhilfebezüger und würde zu möglichen Folgekosten in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und bei den stationären Einrichtungen im Alter führen.

Anzumerken ist, dass den regionalen Sozialdiensten mit Sicherheit ein gewisser Spielraum bleibt, da die Richtlinien der SKOS zwar detailliert sind und durch weitere Richtlinien (z.B. bezüglich Wohnungsmieten) ergänzt wurden, aber dennoch nicht für jeden Einzelfall fixe Begrenzungen darstellen (z.B. bei der Frist für Wechsel in günstigere Wohnungen, bei Weiterbildungsausgaben usw.). Wie gross dieser Spielraum ist und in welchem Mass der Spielraum von den regionalen Sozialdiensten genutzt wird, muss von den zuständigen Stellen in der GEF beurteilt werden. Das Sozialamt führt bereits heute ein Controlling durch. Im Rahmen dieser Evaluation ist es nicht möglich (und auch nicht vorgesehen), dieses Controlling bzw. die Qualität dieses Controllings zu beurteilen.

Aus unserer Sicht wäre es angezeigt, das Controlling und dessen Wirkung zu dokumentieren und zu evaluieren und zu zeigen, ob bestehende Unterschiede (z.B. in den Kosten pro Fall) auf unterschiedliche Voraussetzungen oder einen unterschiedlichen Vollzug zurückzuführen sind. Ebenfalls sinnvoll wäre eine Weiterentwicklung zu einem Benchmarking. Letztlich ist es das Ziel, dass der vorhandene Spielraum von den kommunalen resp. regionalen Sozialdiensten korrekt, d.h. im Sinne einer Optimierung der Wirkung und der Kosten und im ganzen Kanton nach gleichen Standards, genutzt wird, und dass dies auch dokumentiert werden kann.

3.1.2 Besoldungskosten der Sozialdienste¹

Die Besoldungskosten der Sozialdienste stehen in einem engen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Hilfe. Der wichtigste **Kostentreiber** bei den Besoldungskosten der Sozialdienste ist die Anzahl zu behandelnder Dossiers. Weiter hängen die Kosten auch mit der Komplexität der Fälle zusammen, da der Aufwand je nach Fall sehr unterschiedlich sein kann. Die **exogenen Faktoren**, welche die Besoldungskosten beeinflussen, sind dabei die gleichen wie bei der wirtschaftlichen Hilfe.

Die **Mengensteuerung** (Zahl der ausgleichsberechtigten Stellenprozente bei den Sozialdiensten) erfolgt über Richtgrössen: Dabei gilt heute die Bearbeitung von 80 bis 100 Dossiers je 100%-Stelle als üblich. Hat eine Gemeinde eine höhere Belastung, kann sie beim Sozialamt des Kantons Bern (SOA) beantragen, dass sie mehr lastenausgleichsberechtigten Aufwand geltend machen darf. Ist die Belastung hingegen rückläufig, wird der lastenausgleichsberechtigte Aufwand entsprechend gekürzt. Jede Gemeinde gibt den Aufwand für die maximal verfügbaren Stellen in den Lastenverteiler. Geringe Sparanreize sind bei den Besoldungskosten für Sozialarbeitende vorzufinden, weil einige Funktionen (Leitung Sozialdienst, teilweise Administrationspersonal) von der Gemeinde bzw. der Region selber finanziert werden. Dies kann aber auch dazu führen, dass sinnvolle und letztlich kostensenkende Beratungsleistungen von einer Gemeinde nicht erbracht werden, weil sie diese selbst bezahlen muss.

Gemäss der Analyse der GEF gibt es gewisse **Anreize**, Fälle nicht abzuschliessen oder auf zwei oder mehrere Fälle aufzuteilen, was zu zusätzlichen lastenausgleichsberechtigten Besoldungskosten führen würde.² Auf der anderen Seite wird befürchtet, dass **Sparmassnahmen** zu Qualitätseinbussen führen (schlechtere Betreuungsqualität, Abweisung bedürftiger Personen, Rückgang der Einnahmen) und dass damit weniger präventive Arbeit geleistet werden kann. Als Resultat sind Folgekosten bei der wirtschaftlichen Hilfe in Form höherer Fallkosten denkbar.

3.1.3 Zuschüsse gemäss Dekret für minderbemittelte Personen

Ausschlaggebender **Kostentreiber** bei den Zuschüssen für minderbemittelte Personen ist die Anzahl der unterstützten Personen. Diese Anzahl ist wiederum abhängig von den Regelungen in der Invalidenversicherung und bei den Ergänzungsleistungen. Insbesondere die im Vergleich zu früher tiefere Anzahl an Vollrenten bei gleichzeitiger Zunahme der Teilrenten führt zu einer Zunahme der anspruchsberechtigten Personen.

¹ Die zuständigen Stellen in der GEF lassen die Besoldungskosten der Sozialdienste von einer externen Stelle (Büro BASS) prüfen. Die Ergebnisse sollten im September 2007 verfügbar sein.

² Im Anhang A führt die zuständige Stelle noch einen weiteren Aspekt auf: Zusätzliche Besoldungskosten führen zu einem höheren Steuersubstrat. Da es aber kein Wohnsitzzwang für Sozialarbeitende gibt, ist dieser Effekt faktisch auszuschliessen.

Eine **Mengensteuerung** ist nicht möglich, da die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Bemessung der Leistungen verbindlich festgelegt sind. Die Gemeinden sind sogar aufgefordert, Anspruchsberechtigte von Amtes wegen einzuladen, sich für die Zuschüsse anzumelden.

Anreize zur Mengenausweitung gibt es nicht. Es ist nicht imagefördernd für eine Gemeinde, eine möglichst hohe Zahl an anspruchsberechtigten Personen für Zuschüsse aufzuweisen. **Einsparungen** bei den Zuschüssen für minderbemittelte Personen führen direkt zu Kostenverlagerungen hin zur wirtschaftlichen Hilfe.

3.1.4 Alimentenbevorschussung

Bevorschusst werden Kinderalimente, sofern der/die Zahlungspflichtige diese nicht zahlen kann oder nicht zahlt.

Ausschlaggebende **Kostentreiber** bei der Alimentenbevorschussung sind gesellschaftliche Entwicklungen. Mit der Zunahme der Scheidungsrate steigt auch die Zahl der Kinder, welche einen Anspruch auf Alimente haben. Ausschlaggebend ist die wirtschaftliche Lage der Zahlungspflichtigen, so dass sich das Problem verschärft, wenn die Arbeitslosigkeit steigt. Hingegen ist die Bevorschussung – im Gegensatz zur Regelung in anderen Kantonen - unabhängig von der wirtschaftlichen Lage der Empfängerin/des Empfängers der Alimente (obhutsberechtigte Person).

Eine **Mengensteuerung** ist nicht möglich, da ein gesetzlicher Anspruch besteht. Die Frage bezüglich der **Anreize zur Mengenausweitung** kann klar verneint werden. Es ist nicht imagefördernd für eine Gemeinde, eine möglichst hohe Zahl an anspruchsberechtigten Personen für Zuschüsse aufzuweisen. Die Gemeinden können grundsätzlich (und tun das auch vermehrt) moralisch Druck machen auf Zahlungspflichtigen, Betreibungen einleiten, Rückforderungen stellen, wenn der Zahlungspflichtige (wieder) zu Geld gekommen ist, oder den Zahlungspflichtigen dazu anhalten, die Alimentenregelung mit einem Abänderungsverfahren anzupassen, wenn er (dauerhaft und erheblich) weniger verdient als dies bei der Scheidung angenommen wurde.³

3.1.5 Fazit bei der individuellen Sozialhilfe

Wie erwähnt ist die Hauptschwierigkeit in der individuellen Sozialhilfe das System des Lastenverteilers. Die Ausgestaltung des Systems selber belohnt die einzelne Gemeinde für ein hohes Kostenbewusstsein nicht. Erst wenn sich alle oder zumindest die Mehrzahl der Gemeinden kostenbewusst verhalten, profitiert die einzelne Gemeinde. Inwiefern die einzelnen

³ Es besteht zusätzlich noch der Fehlanreiz, dass manchmal in Scheidungen tendenziell eher erhöhte Kinderalimente vereinbart werden und im Gegenzug tiefere Ehegatten-Alimente: Denn auch wenn der/die Pflichtige die Kinderalimente nicht zahlen kann, werden sie ja via Bevorschussung bezahlt. Auf diesem indirekten Weg kann die Regelung die Bevorschussungsbeträge auch erhöhen, auch wenn diesem Mechanismus durch den Widerstand der Zahlungspflichtigen sowie die Genehmigung der Konventionen durch die Gerichte enge Grenzen gesetzt sind.

regionalen Sozialdienste in der individuellen Sozialhilfe kostenbewusst agieren, kann im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden. Die vorliegende Analyse beurteilt daher nicht, ob die einzelnen Sozialdienste ein hohes Kostenbewusstsein haben oder nicht. Es wird einzig darauf hingewiesen, dass im System Lastenverteiler ein Kostenbewusstsein nicht bzw. nur sehr marginal belohnt wird.

Da in der individuellen Sozialhilfe beinahe alle Kosten (ausser die Kosten für das Leitungspersonal der Sozialdienste und teilweise für Administrationspersonal) in den Lastenverteiler eingegeben werden können, erwächst hier – im Gegensatz zur institutionellen Sozialhilfe (vgl. Kapitel 3.2) – keine Konkurrenz um die finanziellen Mittel innerhalb einer Gemeinde. Der einzige Aspekt, welcher die Gemeindefinanzen kurzfristig belastet, ist, dass die Gemeinden diese Kosten vorfinanzieren müssen und sie erst nach einer gewissen Zeit den aufgewendeten Betrag aus dem Lastenverteiler zurückerstattet erhalten.

Einzig bei den Rückerstattungen bestehen für die Gemeinden gewisse finanzielle Anreize, da sie einen Teil der Rückerstattungen für sich beanspruchen können. Allerdings ist unklar, ob sich diese Mehranstrengungen für Gemeinden lohnen. Letztlich entscheidend für den Effort der Gemeinden ist die Frage, ob die rückerstattete Summe, die den Gemeinden zufällt, höher ist als der anfallende Aufwand (Grenzkosten versus Grenznutzen).

Auf der anderen Seite ist zu bemerken, dass die heutige Ausgestaltung der Finanzierung verhindert, dass es zur befürchteten Armenjagd kommt. Der systemimmanente fehlende Anreiz zum Kostenbewusstsein bewirkt nämlich auch, dass die Gemeinden keinen finanziellen Anreiz haben, Menschen, welche der wirtschaftlichen Hilfe bedürfen, in andere Gemeinden abzuschieben. Mit anderen Worten: Bei der heute geltenden Niederlassungsfreiheit hat jeder finanzielle Anreiz unweigerlich den Effekt, dass in einem kleineren oder grösseren Ausmass – je nach Stärke des finanziellen Anreizes – eine „Armenjagd“ stattfinden wird. Dies könnte allenfalls mit Regelungen gemildert werden, wonach die letzte Wohngemeinde noch z.B. 2 Jahre für den Gemeindeanteil an den Kosten aufkommen muss.

Tabelle 3-2: Individuelle Sozialhilfe

	Kostentreibende Faktoren	Exogene Faktoren	Anteil im LV Sozialhilfe	Angebots-/ Mengensteuerung	Anreize Mengen- ausweitung?	Folgen von Einsparungen
Wirtschaftliche Hilfe	<ul style="list-style-type: none"> - Anz. unterstützter Personen - Durchschnitt. Unterstützungsdauer - Durchschnitt. Unterstützungsbedarfsquote (Anteil Lebenskosten über Sozialhilfe) - Höhe der Unterstützungsrichtlinien - Durchschnitt. Höhe der Einnahmen - Bemühungen um Rückforderungen und Verwandtenunterstützung 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsmarktentwicklung, Arbeitslosigkeit - Gesellschaftliche Veränderungen (Alleinerziehende) - Sparmassnahmen bei vorgelagerten Systemen - Ausländeranteil 	vollumfänglich	Keine Steuerung möglich, nachfrageorientiert	Keine Anreize, nicht imagefördernd für Gemeinde	Sparen hat direkte Auswirkung auf Sozialhilfebezüger; mögliche Folgekosten (Gesundheit, Sicherheit, stationäre Einrichtungen im Alter); offen ist, wie viel Freiraum die RSD bzw. kommunalen Sozialdienste trotz Kontrollen der GEF
Besoldungskosten Sozialdienste	<ul style="list-style-type: none"> - Anzahl Dossiers 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsmarktsituation - Sparmassnahmen bei vorgelagerten Systemen - Gesellschaftliche Entwicklungen 	Gemeinden geben maximal verfügte Pauschalen pro Fachpersonalstelle in LV	Steuerung über Richtgrösse: Bearbeitung von 80-100 Fällen je 100%-Stelle; Anpassung bei Bedarf (in beide Richtungen)	Möglicher Anreiz, Fälle nicht abzuschliessen resp. aufzuteilen => zusätzliche LV-berechtigte Besoldungskosten	Sparmassnahmen führen zu Qualitätseinbussen (z.B. mehr Fälle pro Sozialdienst, Abweisung bedürftiger Personen); weniger präventive Arbeit; Folgekosten bei wirtschaftlicher Hilfe
Zuschüsse nach Dekret für minderbemittelte Personen	<ul style="list-style-type: none"> - Anzahl unterstützter Personen 	<ul style="list-style-type: none"> - IV: Geringere Zahl an Vollrenten bei gleichzeitiger Zunahme der Teilrenten => Zunahme Anspruchsberechtigte - EL: Festlegung der Obergrenzen der Leistungen hat Auswirkungen auf Zuschüsse 	vollumfänglich	Keine Steuerung möglich; Bemessung der Leistungen verbindlich festgelegt; Bedürftige verfügen über Rechtsanspruch auf Leistungen	Nein; Anspruch gesetzlich geregelt	Einsparungen führen zu Kostenverlagerungen hin zur wirtschaftlichen Hilfe
Alimentenbevorschussung	<ul style="list-style-type: none"> - Höhe der Scheidungsrate - Wirtschaftliche Probleme der Zahlenden - Bemühungen um Rückforderung der Vorschüsse 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsmarkt 	vollumfänglich	Keine Steuerung möglich; Kinder haben Anspruch auf Vorschuss für elterliche Unterhaltsbeiträge, wenn diese nicht bezahlt werden; allerdings: Möglichkeit von Rückforderungen usw. durch Gemeinden	Nein; Anspruch gesetzlich geregelt	Einsparungen führen zu höheren Kosten bei der wirtschaftlichen Hilfe

3.2 Institutionelle Sozialhilfe

Basierend auf dem Zusammenzug in der Tabelle 3-3 lassen sich die nachfolgenden Ergebnisse ableiten.

3.2.1 Familienergänzende Kinderbetreuung (KITA / Tageseltern)⁴

Beim Produkt familienergänzende Kinderbetreuung erfolgt die **Finanzierung** über ein einkommensabhängiges Tarifsystem, welches die Tarife für die Eltern festlegt. Der Maximaltarif liegt dabei bei den Normkosten. Vermögende Eltern bezahlen demnach einen Tarif, der nicht zu lastenausgleichsberechtigten Kosten führt. Hingegen kann die Gemeinde die Differenz zwischen den Normkosten und den **Elterntarifen**, welche unterhalb dieses Maximaltarif liegen, in den Lastenverteiler eingeben. Die Elterntarife werden bei der familienergänzenden Kinderbetreuung nach sozialpolitischen Gesichtspunkten festgelegt.

Die **Mengensteuerung** erfolgt – wie in vielen anderen (Teil-)Produkten der institutionellen Sozialhilfe auch – über den Budgetrahmen, welcher vom Grossen Rat vorgegeben wurde. Dabei gelten zwei Grundsätze bei der Mittelverteilung: zum Einen gilt der Grundsatz der Kontinuität, d.h. dass die Zahl der Plätze je Gemeinde nicht von einem Jahr zum andern variiert. Stehen zusätzliche Mittel zur Verfügung, werden neue Betreuungsplätze nach Bedarf an die Gemeinden verteilt. Die Anfrage nach zusätzlichen Betreuungsplätzen ist in den letzten Jahren regelmässig grösser gewesen als die zusätzlichen Mittel. Für das Jahr 2006 hatte die GEF 1 Mio. CHF mehr Mittel zur Verfügung; dem gegenüber standen Anfragen in der Höhe von 5 Mio. CHF. In den Ermächtigungen sind zudem die Anzahl der Plätze bzw. Betreuungsstunden, die Mahlzeiten, die Normkosten und die maximale Auslastung festgelegt.

In der familienergänzenden Kinderbetreuung hat die Gemeinde die Möglichkeit, bei der GEF zusätzliche Betreuungsplätze anzufordern. Die Möglichkeit einer familienergänzenden Betreuung in einer Gemeinde ist sowohl für die erwerbstätigen Eltern wie für Unternehmen attraktiv ist und kann als „Standortvorteil“ betrachtet werden. Daher ist klar, dass viele Gemeinden bei der Verteilung zusätzlicher Mittel durch die GEF geneigt sind, ein Interesse an zusätzlichen lastenausgleichsberechtigten Betreuungsplätzen anmelden. Die Kosten, die den Gemeinden verbleiben (soweit Kosten über den Normkosten anfallen), sind relativ gering, sofern effektiv ein Bedarf an zusätzlichen Betreuungsplätzen vorhanden ist. Dieser **Anreiz zur Mengenausweitung** wird limitiert durch die kantonale Budgetrestriktion.

⁴ Die zuständigen Stellen in der GEF haben die Umsetzung der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV) von Ecoplan (2007; 2007a) prüfen lassen.

Bedeutet der Anreiz zur Mengenausweitung, dass unnötige Leistungen erbracht werden?

Vielmehr bestehen gleichzeitig ein Bedarf an zusätzlichen Leistungen und ein Anreiz zur Mengenauswertung.

- **Bedarf ausgewiesen:** Bei der familienergänzenden Betreuung im Kanton Bern wurden gemäss Aussagen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) beispielsweise für das Jahr 2007 Gesuche von Gemeinden in der Höhe von 5.6 Mio. CHF eingereicht. Für alle diese Gesuche war gemäss den geltenden Kriterien der GEF der Bedarf real ausgewiesen. Da die Abgeltung an die Gemeinden auslastungsabhängig ist, haben gemäss der GEF nur Gemeinden, welche davon ausgehen können, die Mindestauslastung zu erreichen, einen Anreiz, ein Gesuch für (weitere) Betreuungsplätze zu stellen.
- **Zugleich Anreiz zur Mengenausweitung:** Wie erwähnt, ist die Möglichkeit einer familienergänzenden Betreuung in einer Gemeinde per se sowohl für Eltern wie Unternehmen attraktiv und ein „Standortvorteil“. Daher melden viele Gemeinden bei der Verteilung zusätzlicher Mittel durch die GEF ein Interesse an zusätzlichen lastenausgleichsberechtigten Betreuungsplätzen an. Somit besteht ein Anreiz zur Mengenauswertung.

Gemäss Fachleuten der GEF würde ein **Sparen** in der familienergänzenden Betreuung zu Zusatzkosten bei der wirtschaftlichen Hilfe führen. Fehlen Kinderbetreuungsplätze, werden Eltern tendenziell weniger arbeiten und teilweise kein existenzsicherndes Einkommen erzielen und somit wirtschaftliche Hilfe beantragen.

3.2.2 Beschäftigungsangebote

Beschäftigungsangebote werden je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit der Gemeinden finanziert. Es können sämtliche Kosten in den Lastenverteiler gegeben werden, sofern die Maximalkosten pro Platz bezüglich Betreuung und Löhnen sowie das bewilligte Budget für die entsprechende Sitzgemeinde nicht überschritten werden.

Auch bei den Beschäftigungsangeboten erfolgt die **Mengensteuerung** über den Budgetrahmen, welcher vom Grossen Rat vorgegeben wurde. Weiter sind in den Ermächtigungen der GEF die Maximalkosten pro Platz (Betriebs- und Betreuungskosten und Lohnkosten), das bewilligte Budget für die entsprechende Sitzgemeinde (berechnet sich basierend auf der Arbeitslosenquote der Gemeinde) sowie die Angebotsausgestaltung (welche Angebote bestehen für welche Zielgruppen, spezielle Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene) festgelegt.

Bei den Beschäftigungsangeboten gibt es keine eigentlichen **Anreize zur Mengenausweitung**. Einzig könnte argumentiert werden, dass eine Gemeinde, welche Beschäftigungsangebote zur Verfügung stellt bzw. finanziert, sich sozialpolitisch bewusst positioniert und potenziellen Investoren ein Zeichen gibt. Wir erachten dieses Argument jedoch als untergeordnet beim Standortentscheid einer Unternehmung.

Ein **Sparen** im Bereich der Beschäftigungsangebote führt wiederum zu Kosten bei der wirtschaftlichen Hilfe.⁵ Beschäftigungsangebote können den betroffenen Menschen helfen, indem sie ihnen eine Tagesstruktur geben und eine soziale bzw. wirtschaftliche Desintegration verhindern. Damit kann insbesondere ein Abgleiten in psychische Krankheiten und damit mittelfristig in die Invalidität verhindert werden. Die Reintegration in den Arbeitsmarkt – über verschiedene Instrumente – ist momentan in vielen Sozialversicherungen ein wichtiger Aspekt (z.B. 5. IV-Revision).

3.2.3 Therapie (stationäre Suchthilfe)

Bei der **Finanzierung** der stationären Suchthilfe entrichtet der Kanton pro Behandlungstag eine festgelegte Pauschale an die Institutionen, während die Gemeinden pro Behandlungstag 120 CHF zunächst übernehmen. Beide Zahlungen sind aber voll lastenausgleichsberechtigt. Die Tarife pro Behandlungstag beruhen auf Erfahrungswerten. Liegen die effektiven Kosten über den Normkosten, muss die Differenz von der Institution getragen werden.

Die **Mengensteuerung** erfolgt über den Budgetrahmen. In den Leistungsverträgen mit den einzelnen Leistungserbringern sind die budgetierten Behandlungstage auf definierte Klientenkategorien aufgeteilt und die Tarife geregelt. Bei der stationären Suchthilfe gibt es keine **Anreize zur Mengenausweitung**, zumal im Leistungsvertrag eine maximale Anzahl an Behandlungstagen festgelegt ist.

Einsparungen in der Therapie haben mögliche Folgekosten im Gesundheitswesen, bei der öffentlichen Sicherheit sowie bei der wirtschaftlichen Hilfe.

3.2.4 Schadenminderung (ambulante Suchthilfe)

Die **Finanzierung** in der Schadenminderung erfolgt über Globalbudgets. Die Leistungserbringer sind zudem verpflichtet, eigene Beitragsmöglichkeiten und Beitrags- und Leistungspflichtigen Dritter voll auszuschöpfen. Die effektiv bezahlten Kosten (bis zum nicht überschreitbaren Globalbudget) werden dem Lastenverteiler zugeführt. Die Angebote sind für die Benutzer kostenlos.

Die **Mengensteuerung** erfolgt über den Budgetrahmen. In den Leistungsverträgen mit den einzelnen Leistungserbringern werden die budgetierten Beratungsstunden sowie geplante Veranstaltungen usw. festgelegt.

Analog zur stationären Suchthilfe gibt es keine **Anreize zur Mengenausweitung**. **Einsparungen** in der Schadenminderung haben ebenfalls mögliche Folgekosten im Gesundheitswesen, bei der öffentlichen Sicherheit sowie bei der wirtschaftlichen Hilfe.

⁵ Die zuständigen Stellen in der GEF erläutern dies damit, dass ein Teil der Teilnehmenden an Beschäftigungsmassnahmen heute „Lohn gemäss AVIG“ erhält, welcher nicht über das individuelle Dossier verbucht wird, sondern über die institutionelle Sozialhilfe. Eine Einsparung von Beschäftigungsangeboten hätte demnach eine Kostenverlagerung in die institutionelle Sozialhilfe zur Folge.

3.2.5 Offene Kinder- und Jugendarbeit

Beim Produkt offene Kinder- und Jugendarbeit sind die Gemeinden gehalten, einen Eigenfinanzierungsanteil von 20% zu erbringen. Die restlichen Kosten – im Rahmen des maximal lastenausgleichberechtigten Kostendachs je Gemeinde – fliessen in den Lastenverteiler.

Die **Mengensteuerung** erfolgt über den Budgetrahmen. Analog zur familienergänzenden Kinderbetreuung werden die Mittel primär nach Kontinuität und sekundär nach Bedarf verteilt. In Ermächtigungen festgehalten sind das lastenausgleichberechtigte Kostendach sowie Anforderungen zu Teilprodukten. In der offenen Kinder- und Jugendarbeit gibt es keine direkten **Anreize zur Mengenausweitung**. Allerdings ist es durchaus denkbar, dass eine attraktive Palette an Angeboten in der offenen Kinder- und Jugendarbeit einen Standortvorteil bei einem Wohnortentscheid darstellt. Mit der Eigenfinanzierung von 20% sind die Anreize gegeben, dass eine Gemeinde ein gewisses Interesse an einem (verbesserten) Angebot haben muss, da sie die finanziellen Mittel aufbringen bzw. organisieren muss.

Ein **Sparen** in der offenen Kinder- und Jugendarbeit erhöht gemäss den zuständigen Stellen der GEF die Gefahr, dass Jugendliche aus der Gesellschaft ausgeschlossen werden. Es werden Überwälzungseffekte auf andere Integrationsangebote sowie Folgekosten im Bereich der öffentlichen Sicherheit und im Suchtbereich befürchtet.

3.2.6 Stationäre Langzeitpflege und –betreuung

In der stationären Langzeitpflege erfolgt die **Finanzierung** heute⁶ über verschiedene Finanzierer:

- Einen **Teil der Pflegekosten** bezahlen die Krankenkassen über eine von der jeweiligen Pflegestufe des Betroffenen abhängigen Pauschalbeitrags pro Pflage tag. Die Höhe des entsprechenden Pauschalbeitrags wird jährlich zwischen den santésuisse und dem Verband Bernischer Pflege- und Betreuungszentren ausgehandelt.
- Die **übrigen Pflegekosten** sowie die Kosten für die **Hotellerie** werden *primär* das eigene Einkommen und Vermögen der Bewohner gedeckt. Reichen die Mittel aus Krankenkassenpauschale, Hilflosenentschädigung und Bewohnerbeitrag nicht aus, um den kostendeckenden Tarif des Heims zu bezahlen, kann der Bewohner *sekundär* Ergänzungsleistungen beantragen. Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen begrenzt die kantonale EL-Gesetzgebung die Höhe der pro Tag anrechenbaren Heimkosten. Die Ergänzungsleistungen werden zu 32% durch den Bund bezahlt, den Rest tragen der Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden im Lastenverteiler Ergänzungsleistungen.

⁶ Mit der Einführung der NFA wird das System der Heimfinanzierung massiv vereinfacht und die Transparenz für sämtliche Beteiligte erheblich erhöht werden (siehe Erläuterung im Anhang A). Der Systemwechsel führt zu einer fast vollumfänglichen Entlastung des Lastenausgleichs Sozialhilfe im Bereich der Alterseinrichtungen (allfällige personenunabhängige Leistungen der Institutionen werden gegebenenfalls weiterhin durch Kanton oder Gemeinden entschädigt). Im etwa gleichen Umfang dürfte der Lastenausgleich Sozialversicherungen (Ergänzungsleistungen) belastet werden.

Kann (aufgrund der Begrenzung der Ergänzungsleistung) der kostendeckende Tarif des Heims auch mit den Ergänzungsleistungen nicht gedeckt werden, wird dem Heim der entsprechende „Tarifausfall“ *subsidiär* durch Kanton (direkt finanzierte Institutionen) oder durch die Gemeinden (indirekt finanzierte Institutionen) ausgeglichen (Betriebsbeiträge des Kantons oder der Gemeinden). Der Tarif des Heims darf den von der GEF festgelegten Maximaltarif nicht überschreiten.

Seit dem Jahr 2006 wird der entsprechende „Tarifausfall“ pro Bewohner bezahlt. Damit wird vermehrte Transparenz über die Tarife ermöglicht, die unternehmerische Freiheit und Verantwortung wird erhöht. Kosten für Managementfehler werden nicht mehr durch den Lastenausgleich mitgetragen.

Der Anteil, welcher in der stationären Langzeitpflege und –betreuung durch den Lastenverteiler getragen wird, beträgt letztlich rund 10% der gesamten Kosten im Pflegebereich. Die Höhe der Maximaltarife (entscheidend für die Restfinanzierung) wird zwischen der GEF und den Heimverbänden verhandelt.

Die **Mengensteuerung** erfolgt über ausschliesslich über Anzahl der Pflegeheimplätze. Jede einzelne Institution figuriert mit einer festgelegten Anzahl Pflegeheimplätze auf der Pflegeheimplanung des Kantons Bern. In der stationären Langzeitpflege und –betreuung gibt es keine direkten **Anreize zur Mengenausweitung**. Eine Gemeinde kann jedoch ein Interesse haben an einem attraktiven, mit anderen Dienstleistungen gut vernetzten Heimangebot, da dies – analog zu den Angeboten in der familienergänzenden Betreuung und der offenen Kinder- und Jugendarbeit – einen Standortvorteil darstellt.

Ein **Sparen** in der stationären Langzeitpflege und –betreuung hätte eine Überlastung und Überforderung von pflegenden Angehörigen zur Folge bei komplexen Pflegefällen. Dies kann zu Ausfällen (Erkrankungen) der Angehörigen mit den entsprechenden Folgekosten führen. Eine weitere mögliche Folge ist die Zunahme von Spitalaufenthalten pflegebedürftiger Menschen, was zu erhöhten Kosten führt, da ein Pflgetag im Spital kostspieliger ist als ein Pflgetag im Heim.

3.2.7 Ambulante Angebote für ältere und chronischkranke Menschen (Spitex)

Bei der **Finanzierung** für ambulante Angebote für ältere und chronischkranke Menschen ist zwischen den pflegerischen (Leistungen nach KVG) und hauswirtschaftlichen Leistungen zu unterscheiden. Erstere werden zu rund 50% von den Krankenkassen getragen, die übrigen Kosten sind Bestandteil des Defizits der Spitexorganisation, welches von der entsprechenden Gemeinde getragen wird und lastenausgleichsberechtigt ist. Hauswirtschaftliche Leistungen: werden im Grundsatz von den Klienten selber bezahlt, gegebenenfalls unter Bezug von Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigung. Die GEF bestimmt einkommensabhängige Stundentarife. Nicht gedeckte Kosten sind Bestandteil des Defizits der Spitexorganisation, das durch die Gemeinde getragen wird und in den Lastenverteiler fliesst. Die Restfinanzierung über den Lastenverteiler beträgt rund 25% der Gesamtkosten. Die **Höhe der Tarife** bei den hauswirtschaftlichen Leistungen hat einen Einfluss auf die **Nachfrage** bei Personen,

welche die hauswirtschaftlichen Leistungen selber bezahlen müssen. Dies kann dazu führen, dass zahlungskräftige Personen private (kostengünstigere) Lösungen suchen.

Bei den ambulanten Angeboten gibt es keine **Mengensteuerung**. In den Leistungsverträgen mit Spitexorganisationen legen die Gemeinden die Anzahl der geplanten Einsatzstunden sowie allfällige Beiträge für Zusatzleistungen fest. In der ambulanten Betreuung gibt es keine **Anreize zur Mengenausweitung**.

Ein **Sparen** bei den ambulanten Angeboten hätte eine Überlastung und Überforderung von pflegenden Angehörigen zur Folge bei komplexen Pflegefällen. Dies kann zu Ausfällen (Erkrankungen) der Angehörigen mit den entsprechenden Folgekosten führen. Zudem ist eine Verlagerung pflegebedürftiger Menschen zu vermehrten Heimaufhalten zu erwarten. Eine erhebliche Ausweitung des stationären Angebots ist alterspolitisch nicht erwünscht.

3.2.8 Fazit in der institutionellen Sozialhilfe

In der institutionellen Sozialhilfe erfolgt die grundlegende **Steuerung** des Angebots mehrheitlich über den je (Teil-)Produkt zur Verfügung stehenden Budgetrahmen (familienergänzende Betreuung, Beschäftigungsangebote, offene Kinder- und Jugendarbeit, Suchthilfe). Der zur Verfügung stehende Budgetrahmen wird dabei gemäss den Angaben der Gesundheits- und Fürsorgedirektion durchwegs eingehalten. Die Steuerung im Bereich Alter bildet eine Ausnahme. Hier erfolgt die grundlegende Steuerung im Bereich der stationären Betreuung faktisch über die Zahl der Heimplätze, während es bei der ambulanten Betreuung keine Steuerung gibt.

Die **Finanzierung** der Dienstleistung ist je Produkt unterschiedlich: In der familienergänzenden Betreuung, den Beschäftigungsmassnahmen oder den Therapieangeboten mit Normkosten, Maximalkosten bzw. Pauschalen gearbeitet. Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit wird hingegen von den Gemeinden eine Eigenfinanzierung von 20% der Kosten verlangt. Im Bereich Alter werden die Tarife mit santésuisse (als Vertreterin der Krankenkassen) einerseits und andererseits zwischen der GEF und den Heim- bzw. Spitexorganisationen ausgehandelt. Normkosten, Maximalkosten etc. werden von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion periodisch geprüft, u.a. in der Folge einer Planungserklärung des Grossen Rates vom 13.9.2005.

Hinsichtlich des **Anreizes zur Mengenausweitung** unterscheiden sich die Produkte: Während Angebote in der familienergänzenden Betreuung, in der offenen Kinder- und Jugendarbeit und im Heimbereich eine Gemeinde durchaus attraktiver machen können, haben Angebote in der Therapie oder in der Schadenminderung möglicherweise genau gegenteilige Effekte. Es ist anzufügen, dass gerade im Bereich der familienergänzenden Betreuung eine Mengenausweitung in den letzten Jahren von den politischen Mehrheiten beschlossen wurde.

Gesteuert wird über inhaltliche Vorgaben durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion im Rahmen von Ermächtigungen und Leistungsverträgen sowie durch die Festlegung bzw. Aushandlung von Tarifen, Daher ist es sehr wichtig, dass die Tarifsetzung – wie von der GEF

praktiziert – regelmässig geprüft wird. In einzelnen Bereichen bestehen dank Kostenvorgaben (Norm- bzw. Maximalkostenmodelle, Tarifausschlag, welcher durch Heimbewohner gezahlt werden muss) Anreize für ein kostenlimitierendes Verhalten für die Institutionen.

Ein weitergehendes Element wird in der offenen Kinder- und Jugendarbeit mit der Voraussetzung eines Eigenfinanzierungsanteils von 20% praktiziert. Inwiefern diese Regelung auf andere Angebote der institutionellen Sozialhilfe übertragen werden kann, kann nicht a priori beurteilt werden, wäre aus unserer Sicht aber prüfenswert.

Schliesslich ist festzuhalten, dass in der institutionellen Sozialhilfe tendenziell mehr Kosten anfallen, die von der Gemeinde selber getragen werden müssen (z.B. Kosten über den Norm- bzw. Maximalkosten). Um die hierfür notwendigen finanziellen Mittel gibt es naturgemäss Verteilungskämpfe innerhalb einer Gemeinde. Dieser Verteilungskampf hat einen regulierenden Charakter, da er in der Tendenz dazu führt, dass die Mittel effizient verteilt werden.

Tabelle 3-3: Institutionelle Sozialhilfe

Produkt	Finanzierung	Anteil im LV Sozialhilfe	Tarifsetzung und Nachfrage	Angebots-/ Mengensteuerung	Anreize Mengenausweitung?	Folgen von Einsparungen
Familienergänzende Kinderbetreuung	Einkommensabhängiges Tarifsystem, maximaler Tarif entspricht Normkosten	Differenz zwischen Elterntarif und Normkosten fliesst in LV	Tarife nach sozialpolitischen Aspekten fixiert	Mengensteuerung läuft über Budgetrahmen; Berücksichtigung langjähriger Institutionen; bei zusätzlichen Budgetmitteln wird Bedarfsabklärung vorgenommen	klare Anreize für Gemeinden, mehr Plätze zu beantragen (limitiert durch kant. Budget); lastenausgleichsberechtigtes Angebot als Standortvorteil	Mögliche Zusatzkosten bei wirtschaftlicher Hilfe: fehlende Kinderbetreuungsplätze führen zu geringerem Einkommen der Eltern
Beschäftigungsangebote	Kostenobergrenzen / Platz	Kosten werden LV zugeführt, sofern Maximalkosten pro Platz und bewilligtes Budget nicht überschritten werden	keine Tarife, sondern eine Maximalobergrenze für die Kosten pro Jahresplatz	Mengensteuerung erfolgt über Budgetrahmen; in den ERM festgelegt sind – Maximalkosten pro Platz – bewilligtes Budget Sitzgemeinde – Angebotsausgestaltung	keine Anreize zur Mengenausweitung.	Mögliche Folgekosten in der wirtschaftlichen Hilfe; fehlende Tagesstruktur und (soziale / wirtschaftliche) Integration können zu negativen Überwälzungen (psychische Krankheiten, häusliche Gewalt etc.) führen
Therapie (stationäre Suchthilfe)	Kanton entrichtet pro Behandlungstag lastenausgleichsberechtigte Pauschale; Gemeinden übernehmen pro Tag 120 CHF (lastenausgleichsberechtigt)	Auslastungsrisiko bei Institutionen; liegen Kosten über Normkosten, wird Differenz von Institution getragen	Pauschalen beruhen auf Erfahrungswerten und haben sich über Jahre (schweizweit) eingependelt	Mengensteuerung erfolgt über Budgetrahmen; GEF schliesst Leistungsverträge mit Leistungserbringern ab; dabei sind geplante Behandlungstage auf definierte Klientenkategorien aufgeteilt sowie Tarife geregelt	keine Anreize zur Mengenausweitung; es gibt maximal festgelegte Anzahl Behandlungstage	Mögliche Folgekosten im Gesundheitswesen, bei der öffentlichen Sicherheit sowie bei der wirtschaftlichen Hilfe
Schadenminderung (ambulante Suchthilfe)	Leistungserbringer hat Globalbudget	effektive Kosten werden dem LV zugeführt	Keine Tarife, Angebote für Benutzer kostenlos	Mengensteuerung erfolgt über Budgetrahmen; GEF schliesst Leistungsverträge mit Leistungserbringern ab; festgelegt sind Anzahl Beratungsstunden, geplante Veranstaltungen etc.	keine Anreize zur Mengenausweitung; es bestehen nicht überschreitbare Globalbudgets	Mögliche Folgekosten im Gesundheitswesen, bei der öffentlichen Sicherheit sowie bei der wirtschaftlichen Hilfe
Offene Kinder- und Jugendarbeit	Gemeinden erbringen Eigenfinanzierungsanteil von 20%; restliche Kosten bis zum festgelegten Kostendach in den LV	80% der Gesamtkosten	Keine Tarife; lastenausgleichsberechtigte Kosten pro Angebot sind definiert	Mengensteuerung erfolgt über Budgetrahmen (Verteilung nach Kontinuität und Bedarf); in Ermächtigungen festgelegt werden Angebote in verschiedenen Bereichen sowie lastenausgleichsberechtigtes Kostendach	keine direkter Anreiz zur Mengenausweitung; lastenausgleichsberechtigtes Angebot als Standortvorteil	Möglicher Überwälzungseffekt zu anderen Integrationsangeboten; Ausschlussgefahr der Jugendlichen aus Gesellschaft => Folgekosten bei öffentlicher Sicherheit / Suchtbereich

Stationäre Langzeitpflege und -betreuung	<p>Heutige Regelung: Teil der Pflegekosten durch Krankenkassen über Pauschalbetrag pro Pflege tag getragen</p> <p>Restkosten (Pflege, Hotellerie) primär von Privatperson, sekundär über EL, subsidiär von Kanton finanziert</p>	<p>Der über den LV mitfinanzierte Teil variiert jährlich aufgrund des beschriebenen Finanzierungssystems (Restfinanzierung)</p>	<p>Höhe der Tarife wird zwischen GEF und Heimverbänden ausgehandelt; Tarife haben allenfalls Einfluss auf Nachfrage wenn Privatpersonen zahlen müssen</p>	<p>Mengensteuerung ausschliesslich über Anzahl Pflegeheimplätze (je einzelne Institution festgelegte Anzahl Pflegeheimplätze auf der Pflegeheimplanung des Kantons); in Leistungsverträge mit den Institutionen wird Anzahl Pflegeplätze, der kostendeckende Tarif des Heims, sowie allfällige Beiträge für Zusatzleistungen festgelegt</p>	<p>keine direkter Anreiz zur Mengenausweitung; attraktives, mit anderen Dienstleistungen vernetztes Heiman gebot kann Standortvorteils darstellen</p>	<p>Mögliche Überlastung/Überforderung von pflegenden Angehörigen bei komplexer Pflegesituation (Folgekosten); Verlagerungen von pflegebedürftigen Menschen zu vermehrten (notfallmässigen) Spitalaufenthalten denkbar mit Kostenfolge (Pflege tag im Spital teurer als im Pflegeheim)</p>
Ambulante Angebote für ältere und chronisch- kranke Menschen	<p>Pflegerische Leistungen: Krankenkassen zahlen rund 50%; übrige Kosten sind Teil des Defizits der Spitexorganisation, das durch Gemeinden getragen wird (lastenausgleichsberechtigt)</p> <p>Hauswirtschaftliche Leistungen: werden von Klienten bezahlt (ggf. Bezug von EL/HE); GEF legt einkommensabhängigen Stundentarif fest; nicht gedeckte Kosten sind Teil des Defizits der Spitexorganisation, das durch Gemeinden getragen wird (lastenausgleichsberechtigt)</p>	<p>Restfinanzierung durch LV, beträgt rund 25% der Gesamtkosten</p>	<p>Höhe der Maximaltarife für hauswirtschaftliche Leistungen wird mit Spitexverband ausgehandelt. Tariffhöhe hat Einfluss auf Nachfrage bei Personen, welche diese Leistungen aus selber bezahlen</p>	<p>Keine Mengensteuerung; in Leistungsverträgen mit Spitexorganisationen wird die Anzahl geplanter Einsatzstunden sowie allfällige Beiträge für Zusatzleistungen festgelegt</p>	<p>keine Anreize zur Mengenausweitung</p>	<p>Mögliche Überlastung/Überforderung von pflegenden Angehörigen bei komplexer Pflegesituation (Folgekosten); Verlagerung von pflegebedürftigen Menschen zu vermehrten (teuren) Heimaufenthalten</p>

4 Entwicklung und Verteilungswirkungen des Lastenverteilers Sozialhilfe

Das Kapitel 4 ist wie folgt aufgebaut:

- Abschnitt 4.1 stellt die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben im Kanton Bern dar. Dabei werden auch die Entwicklungen im Arbeitsmarkt über die Grösse „Zuflüsse in die Arbeitslosigkeit“ berücksichtigt. Schliesslich wird in einem interkantonalen Vergleich aufgezeigt, wie sich die Sozialhilfe im Kanton Bern in den letzten Jahren entwickelt hat.
- Abschnitt 4.2 zeigt dann die Verteilungswirkungen des Lastenverteilers Sozialhilfe für das Jahr 2005. Dabei wird nicht ausschliesslich die Ausgabenseite berücksichtigt, sondern auch die Leistungsseite diskutiert. Eine Quantifizierung der Leistungsseite ist jedoch insbesondere bei der institutionellen Sozialhilfe schwierig, daher werden hier die Leistungen nur qualitativ beurteilt. Bei der wirtschaftlichen Hilfe ist ein beschränkter quantitativer Vergleich zwischen Kosten (Ausgaben) und Leistungen (Zahl der Leistungsbezüger) möglich. Die verschiedenen Abrechnungsvarianten erschweren einen Vergleich (siehe dazu Kapitel 4.2.1).

4.1 Entwicklung der Sozialhilfeausgaben

4.1.1 Überblick

Die Ausgaben für die Sozialhilfe im Kanton Bern steigen seit dem Jahr 2001 an (vgl. Grafik 4-1 und Tabelle 4-1). Die Einführung des FILAG im Jahr 2002 hat an diesem Trend nichts geändert. Seit der Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleich im Jahr 2002 sind die Ausgaben für die Sozialhilfe der Berner Gemeinden von 534 Mio. gesamthaft um 27% auf 679 Mio. im Jahr 2005 gestiegen.⁷

Wie Grafik 4-1 verdeutlicht, gibt es durchaus Schwankungen im Wachstum. Im Zeitraum 2002/03 wachsen die Sozialhilfeausgaben um 6.8%, zwischen 2003 und 2004 beträgt das Wachstum hingegen 11%.

Um die Ursachen für diesen Anstieg zu ermitteln, wird nachfolgend genauer auf die Entwicklung der einzelnen Komponenten eingegangen. Diese können in zwei Gruppen unterteilt werden:

- institutionelle Sozialhilfe
- individuelle Sozialhilfe.

Wie Grafik 4-1 und Tabelle 4-1 zeigen, ist das Wachstum vor allem auf die individuelle Sozialhilfe zurückzuführen. Die prozentuale Veränderung im Zeitraum 2002 bis 2005 liegt bei der

⁷ Inklusive der direkt durch den Kanton Bern finanzierten Sozialhilfe.

individuellen Sozialhilfe bei 43%, bei der institutionellen Sozialhilfe bei vergleichsweise bescheidenen 9%.

Grafik 4-1: Entwicklung der Sozialhilfe seit 2001 (in Mio. CHF)

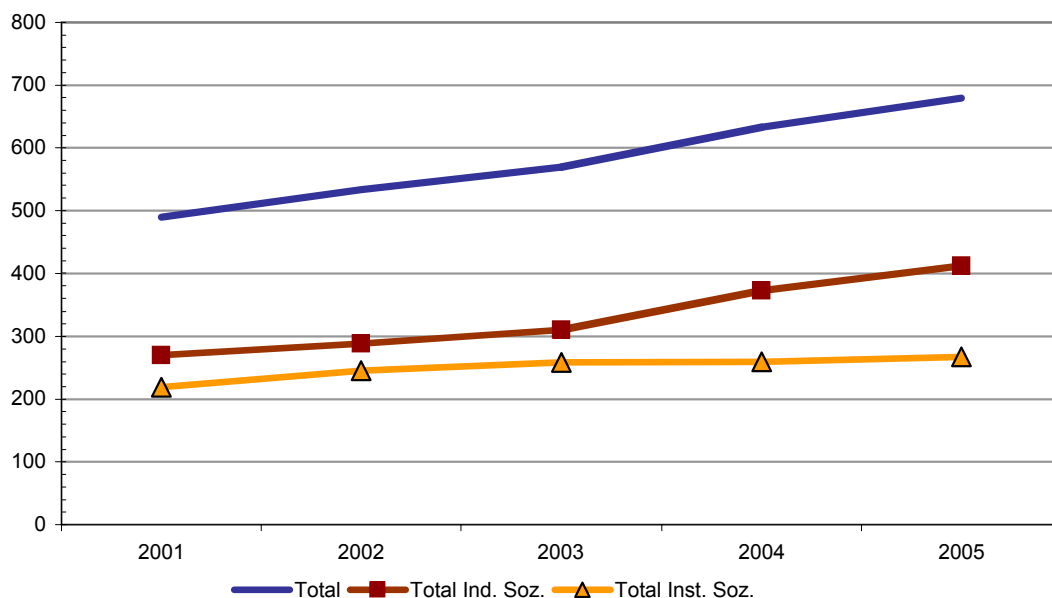


Tabelle 4-1: Entwicklung der einzelnen Kostenkomponenten im Lastenverteiler Sozialhilfe

	2001	2002	2003	2004	2005	% Δ 01- 05	% Δ 02- 05
Wirtschaftliche Hilfe	192'905'135	206'253'154	230'437'341	280'933'448	316'837'791	64%	54%
Zuschüsse	10'724'739	12'964'332	14'452'623	19'638'921	19'608'255	83%	51%
Inkassohilfe	17'049'589	16'309'078	16'119'162	16'727'917	17'281'118	1%	6%
Pauschalen an Soz.arb.	49'877'865	52'899'625	49'929'252	55'110'644	58'499'996	17%	11%
Individuelle Sozialhilfe	270'557'329	288'426'189	310'938'378	372'410'929	412'227'160	52%	43%
Beschäftigungsmassnahmen	*	25'612'657	25'266'634	27'480'840	29'394'244		15%
Alterseinrichtungen	*	118'110'866	118'400'686	113'643'831	113'777'154		-4%
Suchtinstitutionen	*	29'485'846	33'748'445	33'456'001	33'728'652		14%
Soziale Integration	*	54'077'462	65'225'610	68'234'050	73'366'206		36%
Spezifische Integration	*	17'823'631	5'990'172	17'118'139	16'936'176		-5%
Institutionelle Sozialhilfe	219'189'928	245'110'462	258'631'547	259'932'861	267'202'432	22%	9%
Total Sozialhilfe	489'747'257	533'536'651	569'569'924	632'343'791	679'429'592	39%	27%

* Nicht vergleichbare Aufteilung in der institutionellen Sozialhilfe vor 2002.

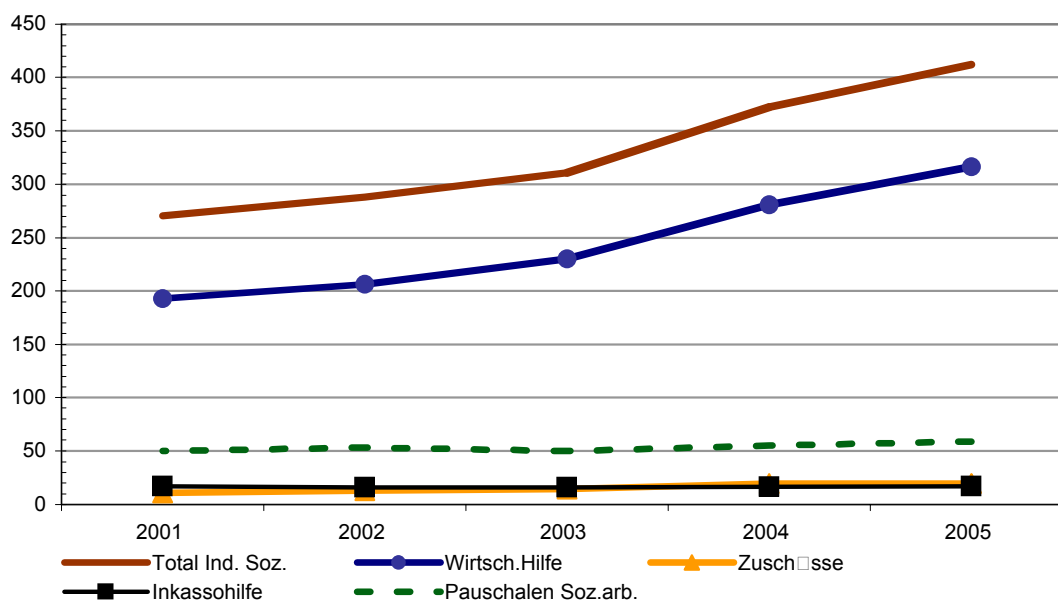
4.1.2 Entwicklung der individuellen Sozialhilfe

Hauptverantwortlich für den Anstieg der totalen Sozialhilfeausgabe sind die Ausgaben für die individuelle Sozialhilfe (vgl. Tabelle 4-1). Zwischen 2001 und 2005 stiegen diese um 52% an, seit der Einführung des FILAG im Jahr 2002 stiegen die Kosten immerhin noch um 43% an. Den grössten Kostensprung gab es im Jahr 2003/04: In diesem Zeitraum sind die Kosten für die individuelle Sozialhilfe um beinahe 20% gewachsen.

Um dieses grosse Wachstum zu erklären, werden wiederum die einzelnen Komponenten der individuellen Sozialhilfe genauer betrachtet. Die Kosten in der individuellen Sozialhilfe werden in die folgenden vier Grössen unterteilt (vgl. Grafik 4-2):

- wirtschaftliche Hilfe
- Pauschalen für Sozialarbeitende
- Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen von Kindern
- Zuschüsse gemäss Dekret

Grafik 4-2: Entwicklung der institutionellen Sozialhilfe seit 2001 (in Mio. CHF)

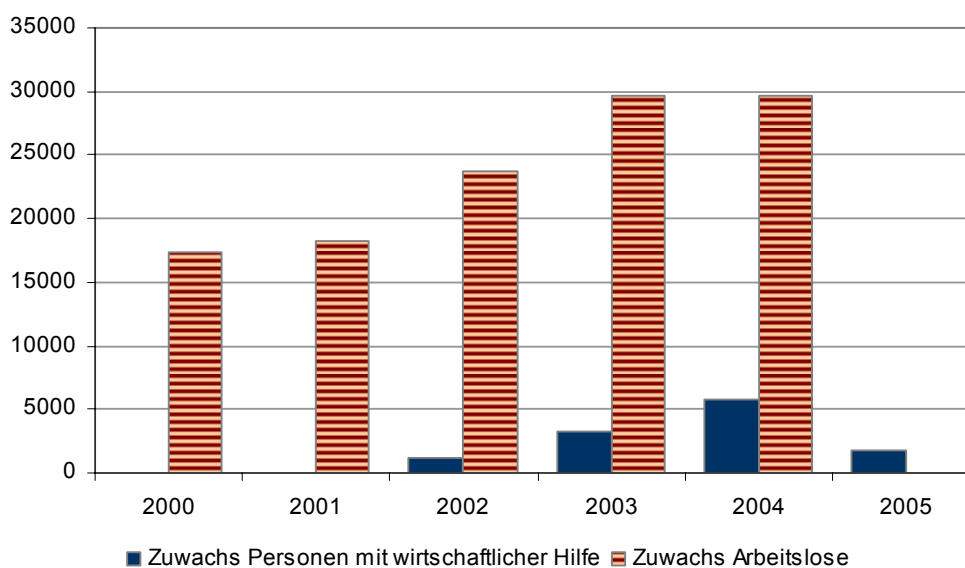


Betrachtet man die Entwicklung der einzelnen Komponenten der individuellen Sozialhilfe grafisch, wird ersichtlich, dass die wirtschaftliche Hilfe weitgehend für die Höhe und massgeblich für die Entwicklung der individuellen Sozialhilfe verantwortlich ist. Während die jährlichen Ausgaben für die Zuschüsse per Dekret, die Inkassohilfe und die Pauschalen für Sozialarbeitende über die Jahre vergleichsweise stabil bleiben, steigen die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe stetig an. 2001 betrug diese Kosten 193 Mio. CHF. Im Jahr 2005 sind die Ausgaben bereits um knapp zwei Drittel auf 317 Mio. CHF angewachsen (vgl. Tabelle 4-1).

Die Ergebnisse zur Entwicklung der individuellen Sozialhilfe zeigen, dass die Entwicklung der individuellen Sozialhilfe vor allem auf zwei Dinge zurückzuführen ist: die Zunahme der Empfänger wirtschaftlicher Hilfe sowie die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für die wirtschaftliche Hilfe.

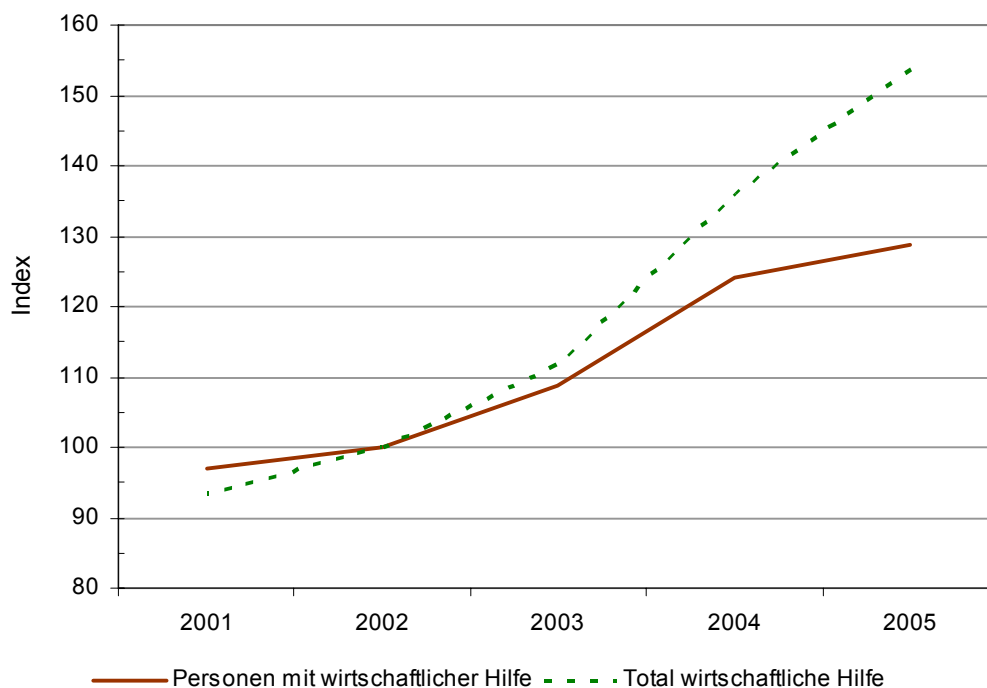
Als mögliche Erklärung für die Entwicklung der Ausgaben für die wirtschaftliche Hilfe wird häufig die Arbeitslosigkeit genannt. Sofern sie keine neue Stelle finden, werden Arbeitslose nach dem Wegfall der Leistungen der Arbeitslosenversicherung von der wirtschaftlichen Hilfe unterstützt. Wenn die Zahl der neuen Arbeitslosen ansteigt, ist davon auszugehen, dass – nach einer Verzögerung von zwei Jahren – die Zahl der Bezüger von wirtschaftlicher Hilfe ebenfalls ansteigt. In den Daten ist dieser Effekt zumindest teilweise beobachtbar. Wird die Zahl neuer Arbeitsloser im Kanton Bern in den Jahren 2000 bis 2004 mit der Veränderung der Anzahl Personen mit wirtschaftlicher Hilfe gegenüber dem Vorjahr zwischen 2002 und 2005 verglichen, kann eine ähnliche Entwicklung erkannt werden. Allerdings ist der beobachtete Zeitraum viel zu kurz, um eine statistisch gültige Aussage zu machen.

Grafik 4-3: Vergleich zwischen Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Hilfe

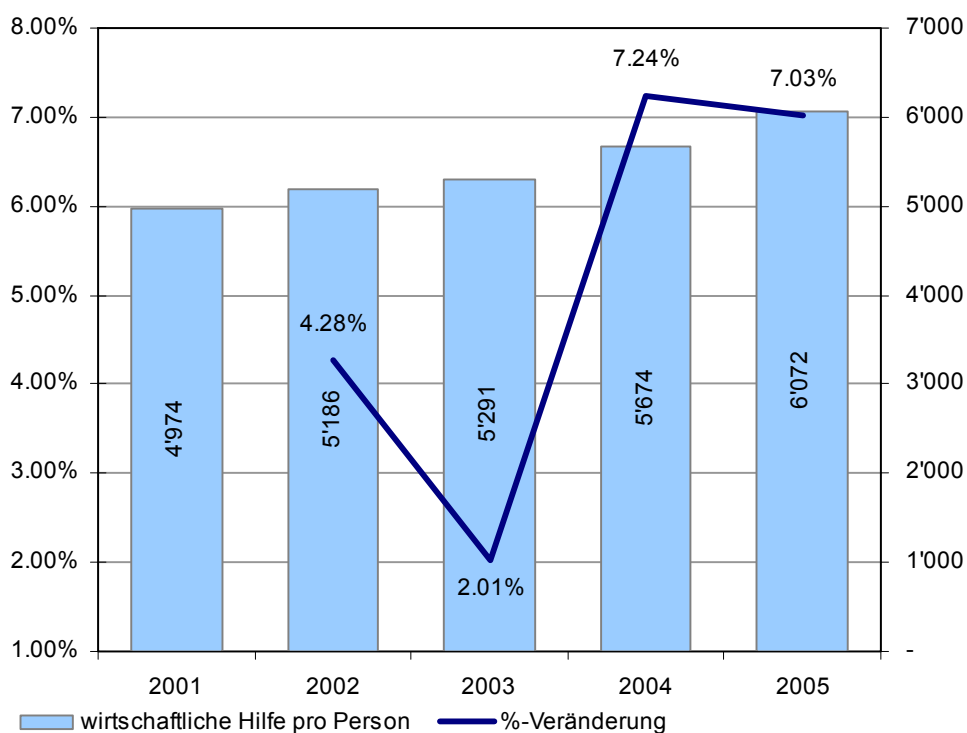


Es ist wahrscheinlich, dass die Arbeitslosigkeit – über die Zunahme der Anzahl Bezugspersonen – einen Teil der gestiegenen Kosten für die wirtschaftliche Hilfe erklärt. Allerdings zeigt Grafik 4-4 auf, dass die Ausgaben für wirtschaftliche Hilfe überproportional zur Anzahl Bezüger steigen. Mit anderen Worten: Je Sozialhilfeempfänger wird heute deutlich mehr Geld ausgezahlt als noch vor vier Jahren. Die Pro-Kopf-Ausgaben sind seit der Einführung des FILAG um beinahe 900 CHF gestiegen (vgl. Grafik 4-5). Besonders ausgeprägt sind die Pro-Kopf-Ausgaben im Zeitraum 2004 bis 2006 angestiegen.

Grafik 4-4: Index wirtschaftlicher Hilfe (2002 = 100 Indexpunkte)



Grafik 4-5: Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben wirtschaftlicher Hilfe



Nachfolgend werden mögliche Ursachen für einen Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben diskutiert:

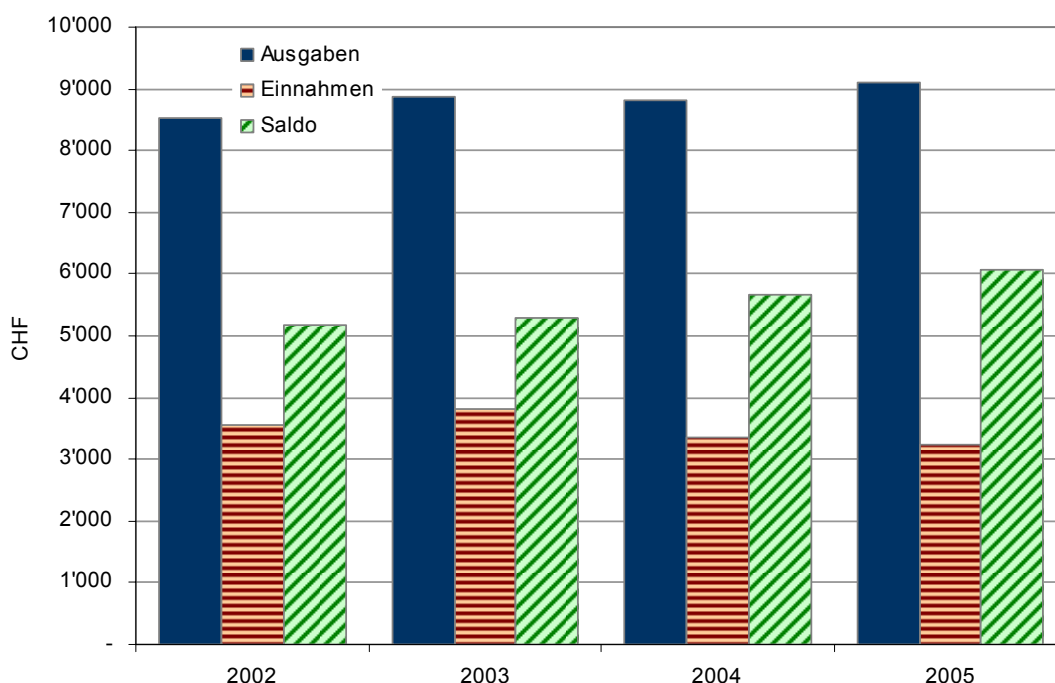
- **Veränderung der Zusammensetzung der Bezugspersonen:** Im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat das Bundesamt für Statistik für den Kanton Bern im Zeitraum 2003 bis 2005 Auswertungen zur durchschnittlichen Unterstützungsdauer, zur durchschnittlichen Unterstützungsbedarfsquote sowie zur durchschnittlichen Haushaltsgrösse durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Werte dieser drei Indikatoren über den gesamten Kanton Bern vergleichsweise stabil sind.
- **Personalmangel in der Abwicklung der wirtschaftlichen Hilfe:** Gemäss Abklärungen des Sozialamtes ist die Fallbelastung auf den Sozialdiensten in der fraglichen Zeit bis ca. 2004 leicht gestiegen und hat sich seither auf hohem Niveau (105 – 108 Fälle pro Fachstelle) stabilisiert. Mit dem neuen Sozialhilfegesetz und der Sozialhilfeverordnung wurden rechtliche Grundlagen geschaffen, um die Belastung zu steuern. Deshalb hat sich die Belastung der Dienststellen stark angeglichen. Die Anzahl der stark überlasteten Sozialdienste (mehr als 115 Fälle/Fachstelle) und der Dienststellen mit weniger als 100 Fällen/Fachstelle hat stark abgenommen. 80% der Dienststellen bearbeiten im Jahr 2005 100 bis 114 Fälle/Fachstelle. Die Fallbelastung dürfte in Einzelfällen zu höheren Kosten führen (ungenügende Abklärung der Subsidiarität und Beratung), die aber insgesamt als gering eingeschätzt werden. Eine hohe Fallbelastung führt in der Regel zu restriktiver Auslegung der Sozialhilfe (hochschwelliges Intake).
- **Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe:** Das Sozialamt erachtet den Ermessensspielraum bei der wirtschaftlichen Hilfe im Bereich der Haushaltsbudgets als zu gering, um die Kostenentwicklung erklären zu können. Gemäss dem Sozialamt sind jedoch professionelle Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration, Drogentherapien und teilweise vormundschaftliche Massnahmen kostenintensiv.

Die genannten Faktoren vermögen somit die Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben in der wirtschaftlichen Hilfe lediglich zum Teil zu erklären. Das Sozialamt selber führt die Kostensteigerung auf zwei Effekte zurück:

- **Breiteres Integrationsangebot in der individuellen Sozialhilfe:** Das breitere Integrationsangebot an Tagesschulen, Hängebrücken, Beschäftigungsmassnahmen ohne Lohnanteil, Kinder- und Tagesheimen etc. wird genutzt und mindestens teilweise auch über die wirtschaftliche Hilfe abgerechnet. Insbesondere stationäre Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen und ein Teil der Kosten von Drogentherapien sind ausgesprochen kostenintensiv. Zunehmend werden auch Massnahmen zur beruflichen Integration auf dem freien Markt eingekauft (Coaching, Arbeitsvermittlung, etc.). Daneben ist feststellbar, dass der Sozialhilfe vorgelagerte Stellen aus Spargründen neu Vollkosten verrechnen. Diese müssen dann häufig über die wirtschaftliche Hilfe getragen werden. Insbesondere im Bereich der Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen ist ein Optimierungspotenzial vorhanden. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist daran, entsprechende Vorschriften zu erlassen.
- **Sinkende Einnahmen pro unterstützte Person in der wirtschaftlichen Hilfe:** Das Sozialamt erachtet die sinkenden Einnahmen als einen wichtigen Faktor für die Steigerung der Pro-Kopf-Kosten. Die nachfolgende Grafik 4-6 verdeutlicht diese Entwicklung. Seit

dem Jahr 2003 haben sich Ausgaben und Einnahmen unterschiedlich entwickelt: Während die Ausgaben weiter angestiegen sind, sind die Einnahmen rückläufig. Die Saldo-Belastung nimmt daher stärker zu, als die Ausgaben steigen. Nicht abschliessend geklärt ist, weshalb die Einnahmen einen so deutlichen Einbruch erleiden. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion klärt dies im Rahmen der Umsetzung der Motion Pauli M041/2007 (Kontrolle der Kosten in der individuellen Sozialhilfe). Von Seiten der Gesundheits- und Fürsorgedirektion wird vermutet, dass die Einnahmen insbesondere vor allem deshalb rückläufig sind, da die vorgelagerten Systeme wie IV, ALV, Versicherungen etc. restriktiver geworden sind.

Grafik 4-6: Ausgaben, Einnahmen und Saldo pro unterstützte Person in der wirtschaftlichen Hilfe



4.1.3 Entwicklung der institutionellen Sozialhilfe

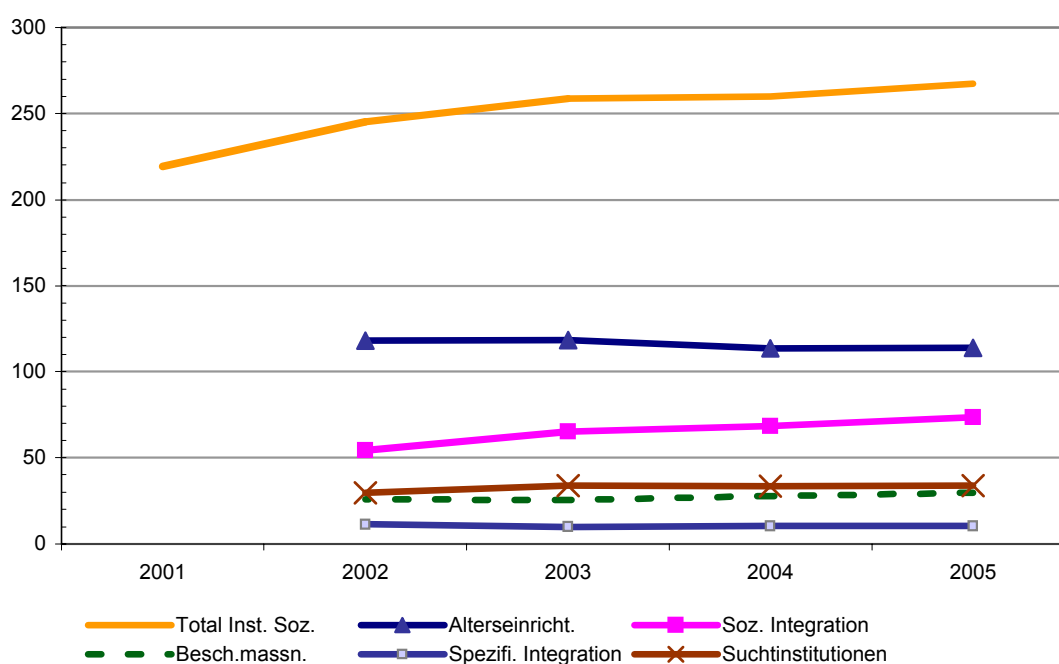
Wie bereits in der Tabelle 4-1 dargelegt, sind die Ausgaben für die institutionelle Sozialhilfe in den ersten vier Jahren nach der Einführung des neuen FILAG (2002 bis 2005) um 9% gestiegen.⁸ Am stärksten beeinflusst wird die Ausgabenentwicklung der institutionellen Sozialhilfe durch die Ausgaben für soziale Integration (familienergänzende Angebote im Kinderbetreuungs- und Jugendbereich; vgl. Grafik 4-2). Die Ausgaben für die spezifische Integration (div. Angebote im Bereich Obdachlosigkeit, Gemeinschaftszentren, Beratungsstellen usw.),

⁸ Ein Vergleich vor und nach der Einführung des FILAG ist in der institutionellen Sozialhilfe auf Grund unterschiedlicher Definitionen für einzelne Komponenten nicht sinnvoll.

für die Beschäftigungsmassnahmen für sozialhilfeberechtigte Erwerbslose und für die Alterseinrichtungen hingegen bleiben seit 2002 mehrheitlich konstant.

Der Kostenanstieg bei den Angeboten zur sozialen Integration ist primär bedingt durch den Angebotsausbau im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung. Bis zum Inkrafttreten der ASIV im Jahr 2005 hat die GEF lediglich die Defizite finanziert und konnte die Kosten kaum beeinflussen. Seit der Umsetzung der ASIV sind die Kosten besser steuerbar. Der Angebotsausbau wurde vom Grossen Rat jeweils vorgängig bewilligt.

Grafik 4-7: Entwicklung der institutionellen Sozialhilfe seit 2001 (in Mio. CHF)



4.1.4 Interkantonaler Vergleich

Die Resultate der vorherigen Abschnitte haben gezeigt, dass die Ausgaben für die Sozialhilfe im Kanton Bern seit dem Jahr 2001 ansteigen (vgl. Grafik 4-1 und Tabelle 4-1). Aufgrund dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob der Kanton Bern überdurchschnittlich viel Geld für die Sozialhilfe ausgibt. Um hierzu eine klärende Aussage machen zu können, wird im Folgenden anhand der Resultate der schweizerischen Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) ein Vergleich der Sozialhilfeausgaben ausgewählter Kantone (Tabelle 4-2) im Jahr 2005 aufgestellt. In einem weiteren Schritt wird die Entwicklung der Sozialhilfe in einigen Kantonen über die Jahre 2002 bis 2005 analysiert. Das Ziel dabei ist es herauszufinden, wie sich die Sozialhilfe im Kanton Bern im Vergleich zu anderen Kantonen entwickelt.

a) Ergebnisse der schweizerischen Sozialhilfestatistik 2005

Aus der schweizerischen Sozialhilfestatistik ist ersichtlich, dass im Jahr 2005 gesamtschweizerisch rund 237'500 Personen mit Leistungen der Sozialhilfe i.e.S. unterstützt wurden. Dabei wurden Sozialhilfeleistungen an über 136'000 Fälle ausgerichtet.⁹

Die Sozialhilfequote des Jahres 2005, also der Anteil der Bevölkerung, welcher mit Sozialleistungen unterstützt wurde, lag im gesamtschweizerischen Durchschnitt bei 3.3%. Hierzu gab es allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen. So wiesen sämtliche Kantone mit grossstädtischen Zentren (BS, VD, ZH, GE, BE) überdurchschnittliche Sozialhilfequoten aus (vgl. Tabelle 4-2). Des Weiteren betrug die Sozialhilfequote in den kleinen ländlichen Kantonen, sowie im Wallis weniger als 1.5%. Eine Schwierigkeit bei der Interpretation solcher kantonaler Vergleiche von Sozialhilfequoten sind die der Sozialhilfe vorgelegten Bedarfsleistungen, welche in den Daten von Tabelle 4-2 nicht berücksichtigt werden.¹⁰

Tabelle 4-2: Sozialhilfequoten der Kantone mit Grossstädtischen Zentren

Kanton	Sozialhilfequote
Basel-Stadt	6.4%
Waadt	4.6%
Bern	4.2%
Genf	4.2%
Zürich	4.0%

Datenquelle: Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005, Bundesamt für Statistik.

Um die überdurchschnittlichen Sozialhilfequoten der Kantone mit grossstädtischen Zentren zu begründen, wird in der Sozialhilfestatistik die Wirkung der Anzahl Einwohner pro Gemeinde auf das Ausmass der sozialen Lasten untersucht. Die Resultate deuten darauf hin, dass die Sozialhilfequote und damit auch die sozialen Lasten umso höher sind, desto mehr Einwohner eine Gemeinde hat. So lag die Quote in den fünf Städten mit mehr als 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit 6,4% achtmal höher als in den kleinen Gemeinden mit

⁹ „Diese umfassen die im Rahmen der Sozialhilfe gemeinsam unterstützten Personen eines Haushaltes, d.h. neben der Antrag stellenden Person die Ehegatten sowie die unmündigen Kinder, die mit ihren Eltern oder einem Elternteil zusammenleben. Pro Fall werden im Durchschnitt also knapp 1,8 Personen unterstützt. Diese Grösse variiert nur wenig zwischen den Kantonen: In den meisten Kantonen liegt die durchschnittliche Fallgrösse zwischen 1,7 und 1,9.“ (Bundesamt für Statistik (2006), „Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004 – Erste gesamtschweizerische Ergebnisse“, S.12).

¹⁰ Von den in Tabelle 4-2 aufgeführten Kantonen weist der Kanton Genf eine grössere Zahl von zusätzlichen Bedarfsleistungen auf, welche nicht von der Sozialhilfequote erfasst werden und diese somit entlasten (vgl. Bundesamt für Statistik (2007), „Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005 – Nationale Resultate“, S.12).

weniger als 1'000 Einwohnenden.¹¹ Daraus lässt sich ableiten, dass die Städte überproportional von sozialen Lasten betroffen sind.

Aufgrund der beschriebenen Unterschiede in den Sozialhilfequoten zwischen urbanen und ländlichen Kantonen kann vermutet werden, dass die Sozialausgaben des Kantons Bern primär durch die höheren sozialen Lasten der urbanen Gemeinden determiniert sind. Interessant ist nun die Frage, inwiefern auch auf Gemeindeebene innerhalb des Kantons Bern eine ungleiche Verteilung der sozialen Lasten zwischen den urbanen und den ländlichen Gemeinden beobachtbar ist. Dieser Frage wird in Kapitel 4.2 nachgegangen.

b) Kantonaler Vergleich der Entwicklung der Anzahl Sozialhilfe beziehender Personen und Fälle

Im Kanton Bern stieg die Anzahl der Personen, welche Leistungen der Sozialhilfe erhielten zwischen 2001 und 2005 um rund 32% an. Um besser beurteilen zu können, ob diese Veränderung im schweizerischen Vergleich aussergewöhnlich ist, werden andere Kantone zum Vergleich herangezogen. Da ein Vergleich bei den Frankenbeträgen schwierig ist, wird primär die Entwicklung der Fallzahlen analysiert.¹² Bei der Auswahl der Vergleichskantone wird darauf geachtet, dass es sich um Kantone mit einem grossstädtischen Zentrum handelt, da die Sozialhilfequote in urbanen Gebieten höher ist. Dementsprechend weisen Kantone mit städtischen Gemeinden tendenziell eine höhere Sozialhilfequote aus als ländliche Kantone.

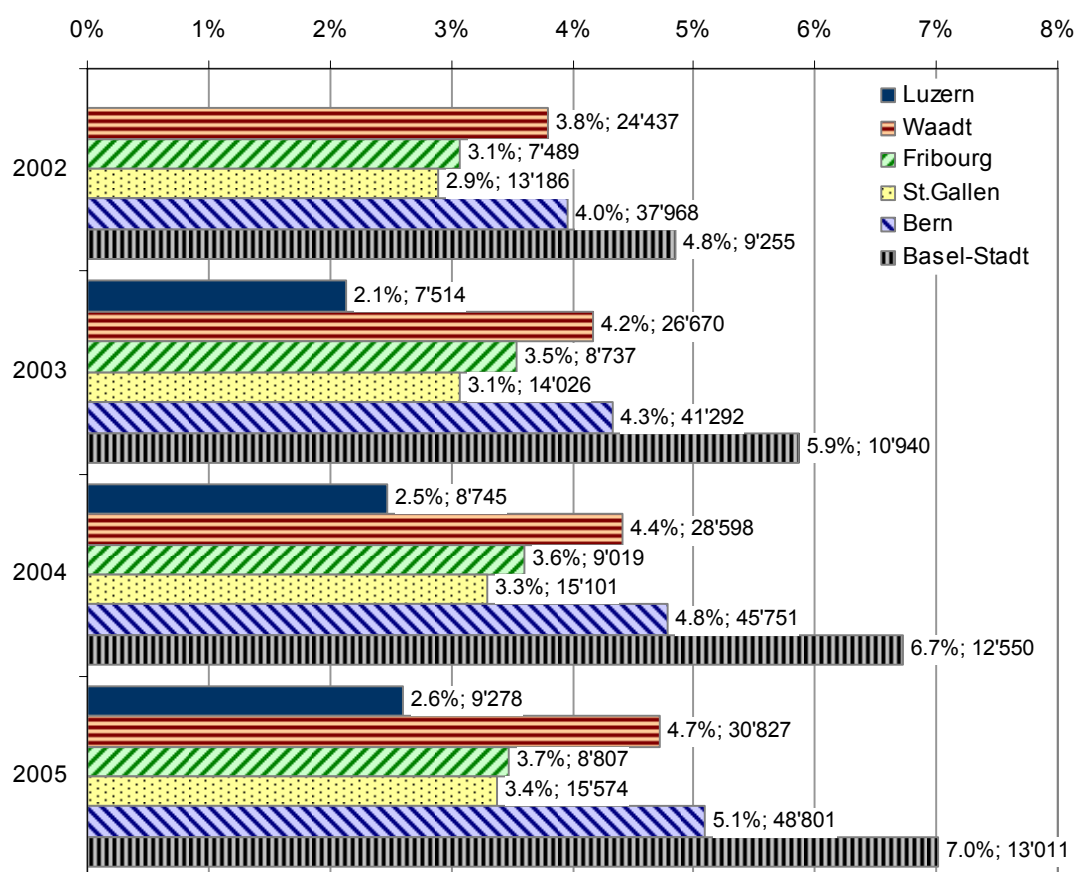
¹¹ Vgl. Bundesamt für Statistik (2007), „Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005 – Nationale Resultate“, S.14.

¹² Aus Gründen der Vergleichbarkeit der Daten innerhalb der einzelnen Kantone konnten nicht für alle Kantone Werte für den gesamten Betrachtungszeitraum von 2002 bis 2005 angegeben werden.

In Grafik 4-8 werden die Entwicklungen der Anzahl Personen, welche Leistungen der Sozialhilfe beziehen, in sechs Kantonen (LU, VD, FR, SG, BE, BS) miteinander verglichen. Für die vergleichbare Zeitspanne von 2002 bis 2005 für welche uns Daten des Kantons Bern vorliegen, sind die Werte sämtlicher analysierter Kantone ansteigend. Das vergleichsweise hohe Niveau der Werte des Kantons Bern ist aufgrund der hohen Bevölkerungszahlen nicht erstaunlich.

Die Vergleichbarkeit der Kantone ist jedoch nur bedingt möglich. Der Kanton Bern hat andere Strukturen (mehr urbane Gebiete) als die Kantone Freiburg oder Luzern; ein Vergleich mit dem Kanton Waadt ist ebenfalls schwierig, da der Kanton Waadt zwischen der ALV und Sozialhilfe ein RMR-System (Revenu minimum de réinsertion) kennt. Gemäss Aussage der GEF würden im Kanton Bern die entsprechenden Personen unter „Sozialhilfe“ subsumiert.

Grafik 4-8: Entwicklung der Sozialhilfequote sowie der Anzahl Personen, welche Leistungen der Sozialhilfe empfangen



Die Prozentwerte neben den Balken geben den Anteil der Personen, die im entsprechenden Kanton Sozialhilfe empfangen, an der Gesamtbevölkerung dieses Kantones wieder. Diese Zahlen entsprechen nicht genau den Zahlen des Bundesamtes für Statistik. Die zuständigen Stellen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern erklären dies damit, dass die Gemeinden die Daten an das Bundesamt für Statistik weniger zuverlässig liefern als an den Kanton.

Betrachtet man die prozentuale Veränderungsrate der Anzahl Personen, welche Leistungen der Sozialhilfe empfangen (vgl. Grafik 4-9), so liegen die Werte im Kanton Bern in einer vergleichbaren Höhe wie diejenigen der anderen Kantone. Mit Ausnahme des Kantons Fribourg im Jahr 2005 verzeichneten sämtliche betrachteten Kantone ausschliesslich positive Zuwachsraten zwischen 2002 und 2005.

Grafik 4-9: Veränderungsrate der Anzahl Personen, welche Leistungen der Sozialhilfe empfangen gegenüber dem Vorjahr

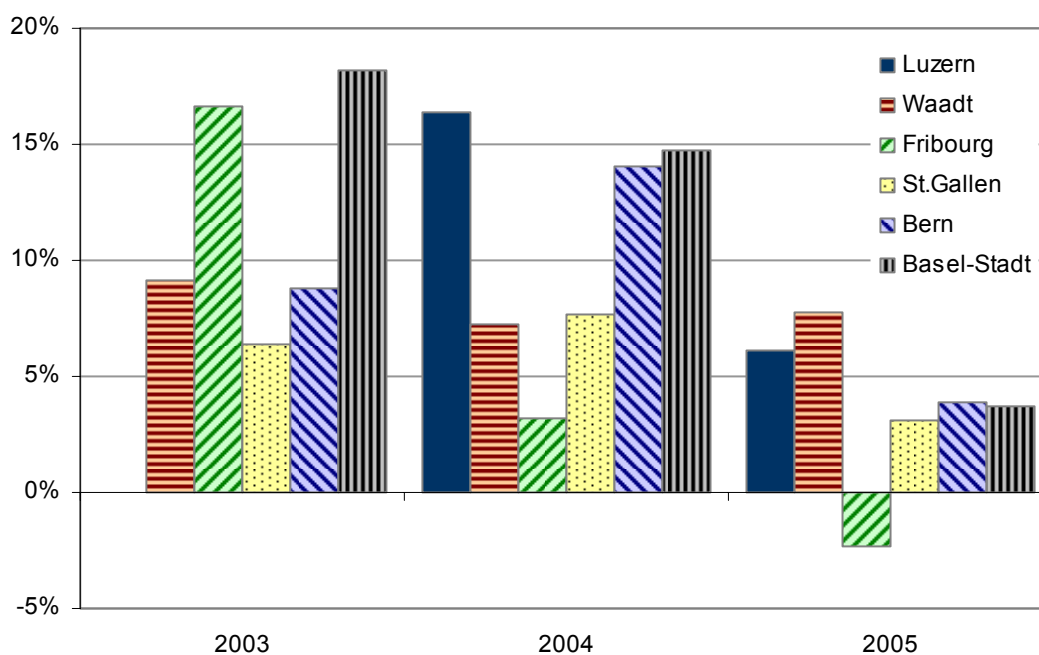


Tabelle 4-3 beinhaltet die akkumulierten Veränderungsraten der Anzahl Personen und Fälle in sechs Kantonen¹³, welche in den Jahre 2002 bis 2005 Leistungen der Sozialhilfe bezogen. Dabei wird ersichtlich, dass der Kanton Basel-Stadt den stärksten Anstieg bei der Anzahl Personen zu verzeichnen hatte. Aufgrund des ähnlich hohen Wachstums der Fallzahlen in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich kann vermutet werden, dass der Kanton Zürich, für welchen uns nur Fallzahlen vorliegen, auch vergleichbare Personenwerte wie der Kanton Basel-Stadt haben dürfte.¹⁴ Hinter diesen beiden urbanen Kantonen folgen mit den Kantonen Bern und Waadt wiederum zwei Kantone mit grossstädtischem Zentrum. Aufgrund der lückenhaften Datenreihe zu den Fallzahlen im Kanton Bern muss wiederum vermutet werden, dass deren Wachstum leicht über der entsprechenden Veränderung der Personenzahlen liegen. Das geringste Wachstum wurde in den Kantonen Fribourg und St. Gallen beobachtet, welche über kleinere Kernstädte verfügen als die anderen erwähnten Kantone.

Tabelle 4-3: Zuwachsraten der Anzahl Personen und Fälle, denen Leistungen der Sozialhilfe zugesprochen wurde

Kanton	Veränderungsrate 2002-2005	
	Anzahl Personen	Anzahl Fälle
Basel-Stadt	40.6%	46.0%
Zürich		46.4%
Waadt	26.1%	27.8%
Bern	28.8%	
Fribourg	17.6%	20.7%
St. Gallen	18.1%	19.0%

Die aufgeführten Angaben zeigen, dass die Zahl der Sozialhilfebezügler in sämtlichen betrachteten Kantonen angestiegen ist. Insbesondere die urbanen Kantone verzeichneten hohe Anstiegsraten; eine Zunahme ist jedoch auch in den weniger urbanen Kantonen (z.B. Fribourg, St. Gallen) zu beobachten.

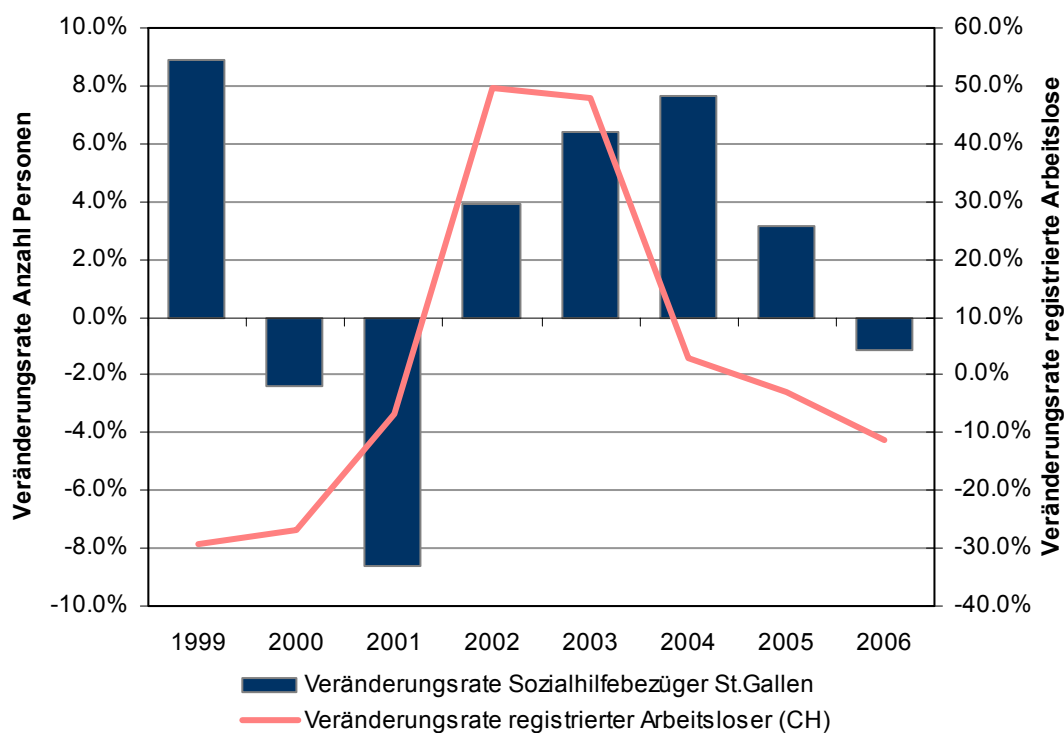
Wie bereits im Kapitel 4.1.2 diskutiert, ist zu vermuten, dass die Zunahme der Sozialhilfebezügler massgeblich von der konjunkturellen Situation abhängt. Am Beispiel des Kantons St. Gallen, für welchen uns die umfangreichsten Datenreihen bezüglich der Anzahl Sozialhilfebeziehender Personen vorliegen, wird dies überprüft. In Grafik 4-10 wird dazu die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen, als Indikator für den Konjunkturverlauf, mit der Veränderung der Anzahl Personen, welche im Kanton St. Gallen Leistungen der Sozialhilfe beziehen gegen-

¹³ Aufgrund der lückenhaften Datenverfügbarkeit im Kanton Luzern wurde an dieser Stelle die Anzahl Fälle im Kanton Zürich in die Datenmenge aufgenommen. Für den Kanton Bern stand uns für den Betrachtungszeitraum von 2002 bis 2005 nur zur Anzahl Personen eine vollständige Datenreihe zur Verfügung.

¹⁴ Die Veränderungen der Personenzahlen unterscheiden sich in der Regel nicht stark von der Entwicklung der Fallzahlen.

übergestellt. Ein tendenzieller Zusammenhang der beiden Datenreihen ist dabei durchaus beobachtbar.

Grafik 4-10: Gegenüberstellung der Veränderungsrate der Anzahl Personen, die im Kanton St. Gallen Leistungen der Sozialhilfe bezogen und der Veränderungsrate gesamtschweizerischer Anzahl registrierter Arbeitsloser



Fazit

Der interkantonale Vergleich hat aufgezeigt, dass in den betrachteten Kantonen im Zeitraum 2001 bis 2005 ein Wachstum der Sozialhilfequote zu verzeichnen ist. Eine weitergehende Interpretation der interkantonalen Sozialhilfequoten ist allerdings auf Grund der unterschiedlichen Struktur der Kantone sowie der heute noch lückenhaften Datenbasis schwierig.

4.2 Verteilwirkung der Sozialhilfe

4.2.1 Vorbemerkungen zu den Daten

Eine exakte Analyse der Verteilungswirkung der Sozialhilfe auf Gemeindeebene wird durch den Umstand erschwert, dass verschiedene Varianten für die Organisation des Sozialdienstes in den Gemeinden existieren. Grundsätzlich kann eine Gemeinde diese Aufgabe alleine bewältigen oder sich mit anderen Gemeinden zu einem Verbund zusammenschliessen. Im

Kanton Bern führten im Jahr 2005 nur 15 Gemeinden einen selbständigen Sozialdienst. Die restlichen Gemeinden haben sich in 54 Verbänden organisiert.

Die Abrechnung innerhalb der 54 Verbände wird wiederum unterschiedlich gehandhabt. In 17 Verbänden mit insgesamt 116 Gemeinden wird individuell abgerechnet, in 37 Verbänden ist die Abrechnung zentralisiert (entweder über eine Gemeinde oder in einem regionalen Sozialdienst RSD). Für die gemeindespezifische Auswertung stehen uns deshalb die 15 individuellen Gemeinden, 116 Gemeinden, die individuell abrechnen, und 37 Gemeindeverbände (Abrechnung über zentrale Gemeinde oder über RSD) zur Verfügung. Insgesamt sind es 168 „Regionen“.

Allerdings müssen weitere Einschränkungen gemacht werden. Die Zusammenarbeit in den Gemeindeverbänden beschränkt sich vielfach auf die individuelle Sozialhilfe oder gar auf die wirtschaftliche Hilfe. Sie kann aber auch die institutionelle Hilfe beinhalten. Hier ist keine einheitliche Regelung vorhanden. Ebenfalls haben sich die Anzahl, die Abrechnungsart und die Zusammensetzung der einzelnen Verbände im Untersuchungszeitraum verändert.

Um einen Vergleich der Daten sowohl zwischen den Gemeinden bzw. den Gemeindeverbänden sowie über die Zeit zu gestatten, werden deshalb die Daten wie folgt transformiert:

- Sowohl die Daten bezüglich der Sozialhilfe als auch allgemeine Daten wie Bevölkerungsgrösse von Gemeinden, die nicht individuell abrechnen (Verbände mit zentraler Abrechnung oder Regionale Sozialdienste), werden in der entsprechenden Region zusammengefasst und nicht einzeln ausgewiesen.
- Um die Vergleichbarkeit über die Zeit zu ermöglichen, werden sämtliche Regionen auf Basis der Zusammensetzung von 2005 für alle Jahre zusammengefasst.

Für die Untersuchung der Verteilwirkung stehen somit Daten aus 168 Regionen über die Periode von 2001 bis 2005 zur Verfügung. Zuerst wird wiederum die Verteilungswirkung der totalen Sozialhilfeausgaben untersucht. Anschliessen werden die Ausgaben für die individuelle und die institutionelle Sozialhilfe getrennt betrachtet.

4.2.2 Verteilungswirkung der gesamten Sozialhilfe: Horizontale, vertikale und totale Umverteilungswirkung

Betrachtet man die regionale Verteilung der Ausgaben für die gesamte Sozialhilfe, beanspruchen die drei grossen Regionen Bern, Biel und Thun die ersten drei Ränge für sich (vgl. Tabelle 4-4). Zusammen geben die drei Städte rund 240 Mio. CHF für Sozialhilfe aus, was über 40% der gesamten Ausgaben des Kantons Bern entspricht. Hinter dem Spitzentrio folgt die Region Köniz (Agglomeration Bern) und die Region Interlaken. Die fünf Regionen mit den höchsten Sozialausgaben sind auch die fünf Regionen mit der höchsten Bevölkerungszahl (Organisation der Sozialdienste).

Im Jahr 2005 betragen die Ausgaben für Sozialhilfe im Kanton Bern inklusive des direkt durch den Kanton finanzierten Anteils 679 Mio. CHF.¹⁵ Die Hälfte dieser Ausgaben übernimmt der Kanton, während die andere Hälfte von den Gemeinden selber getragen werden muss. Der Gemeindebetrag wird unter den Gemeinden gemäss Bevölkerungsgrösse aufgeteilt. Im Jahr 2005 betrug der Anteil jeder Gemeinde pro Einwohner 354 CHF. Hat eine Gemeinde effektiv grössere Sozialhilfeausgaben als ihrem Anteil gemäss Bevölkerung entspricht, gilt diese als Nettobezüger und sie erhält die Differenz aus dem Lastenverteiler ausbezahlt. Sind die Ausgaben jedoch kleiner, muss die Gemeinde die entsprechende Differenz in den Lastenverteiler einzahlen.

Tabelle 4-4: Zehn Regionen mit den absolut höchsten Sozialhilfeausgaben sowie der Ausgaben pro Einwohner 2005

Region	Total Sozialhilfeausgaben	Veränderung zwischen 2002 und 2005	Sozialhilfeausgaben pro Einwohner
Bern	134'180'284	17.2%	1099
Biel	72'094'193	43.4%	1482
Thun*	34'442'093	17.7%	798
Köniz*	24'851'156	25.9%	657
RSD Interlaken*	14'688'148	28.6%	376
Spiez*	13'147'418	32.2%	623
Ostermundigen	12'644'544	40.4%	843
Nidau*	11'540'484	76.0%	1179
Langenthal*	10'592'739	24.1%	644
Lyss*	10'392'596	46.8%	698
Total top10	338'573'655	27.1%	920
Rest	239'929'056	31.1%	406
Total	578'502'712	28.5%	603

* Zahlen der entsprechenden Region in der Sozialhilfe.

Bemerkung: Hier nicht aufgeführt sind die Zahlen der direkt durch den Kanton Bern finanzierten Sozialhilfe von ca. 100 Mio. CHF (vgl. FN 15).

a) Horizontale Umverteilungswirkung¹⁶

Durch den Mechanismus des Lastenverteilers entstehen Verteilungseffekte zwischen Gemeinden, d.h. Gemeinden mit überdurchschnittlichen Sozialhilfeausgaben sind Nettoempfän-

¹⁵ Insgesamt 100 Mio. CHF wird direkt durch den Kanton bezahlt. Davon entfallen rund 20 Mio. CHF auf die individuelle Sozialhilfe (wirtschaftliche Hilfe). Rund 80 Mio. CHF bezahlt der Kanton direkt bei der institutionellen Sozialhilfe. In den Tabellen und Grafiken des Abschnitts 4.2 sind diese Zahlen jeweils nicht berücksichtigt, da sie nie bei den Gemeinden anfallen.

¹⁶ Für den nachfolgenden Vergleich wurden die Zahlen der Sozialhilfe 2004 gewählt, welche im Jahr 2005 in den Lastenverteiler einfließen. Dies wurde aus Gründen der Vergleichbarkeit mit den übrigen FILAG-Instrumenten für die gesamte Ex-post-Evaluation gemacht. Für die übrigen Analysen wurden die Zahlen der Sozialhilfe 2005 verwendet.

ger, jene mit unterdurchschnittlichen Ausgaben sind Nettozahler. Wir zeigen im Folgenden die horizontale Umverteilungswirkung, d.h. die Umverteilung durch den Gemeindebeitrag (50%, somit werden auch nur 50% der Kosten einbezogen). Die vertikale Umverteilung via Kantonsbeitrag wird im Abschnitt b) gezeigt.

Die beiden Städte Bern und Biel sind absolut betrachtet die grössten Nettoempfänger im Lastenverteiler Sozialhilfe. Zusammen beanspruchen sie 75% der horizontalen Lastenausgleichszahlungen (vgl. Tabelle 4-5).

Betrachten wir die horizontale Umverteilungswirkung des Lastenverteilers Sozialhilfe pro Einwohner, erkennen wir, dass urbane Regionen wie Nidau (262 CHF), Bern (219 CHF) oder St-Imier (217 CHF) zwar nach wie vor hohe Werte aufweisen, die Pro-Kopf-Werte jedoch in einem vergleichbaren Bereich zu anderen Empfängergemeinden liegen (Durchschnitt Nettoempfängergemeinden: 165 CHF). Einzig die Region Biel liegt mit 433 CHF bei der horizontalen Umverteilungswirkung pro Einwohner deutlich über den anderen Gemeinden. Auf der Seite der Nettozahler weisen die Regionen Schüpfen (206 CHF), Frutigen (192 CHF) und Büren a.A. (182 CHF) hohe Pro-Kopf-Beiträge auf. Eine Reihe von Regionen bezahlt Beiträge zwischen 100 und 180 CHF pro Einwohner.

Tabelle 4-5: Horizontale Umverteilungswirkung im Lastenverteiler Sozialhilfe, absolut und pro Einwohner

Region	Bevölkerung	Beitrag LV Sozialhilfe	Aufwand LV Sozialhilfe total	Aufwand LV Sozialhilfe Gemeindeanteil**	Wirkung LV Sozialhilfe in CHF	Wirkung LV Sozialhilfe in %	Wirkung LV Sozialhilfe pro Einwohner
Nettoempfänger							
Bern	122'119	40'397'915	121'925'690	67'167'637	26'769'722	39.9%	219
Biel	48'635	16'121'820	69'433'240	37'187'735	21'065'915	56.6%	433
Thun*	43'140	14'164'636	33'027'171	18'705'503	4'540'867	24.3%	105
Nidau*	9'789	3'179'020	10'490'462	5'742'604	2'563'584	44.6%	262
Ostermundigen	14'992	5'067'132	12'092'187	6'807'828	1'740'696	25.6%	116
Köniz*	37'831	12'482'422	23'372'780	13'608'560	1'126'138	8.3%	30
St-Imier	4'760	1'584'388	4'747'571	2'615'638	1'031'251	39.4%	217
Brügg*	8'175	2'646'595	6'339'753	3'585'243	938'648	26.2%	115
Moutier	10'258	3'404'748	7'310'447	4'176'426	771'679	18.5%	72
Ittigen	10'773	3'588'172	7'285'709	4'190'224	602'052	14.4%	56
Total Nettoempfänger	387'201	127'928'549	344'598'021	191'972'459	64'043'910		165
Nettozahler							
Total Nettozahler	571'510	188'243'346	190'322'719	124'199'436	-64'043'909		-112
Wynigen*	11'559	3'808'942	3'345'766	1'987'603	-1'821'338	-91.6%	-158
Belp*	19'157	6'241'046	7'820'835	4'377'335	-1'863'710	-42.6%	-97
Signau*	15'568	5'145'789	5'038'068	3'144'941	-2'000'848	-63.6%	-129
Erlach*	14'073	4'573'374	3'490'932	2'284'665	-2'288'709	-100.2%	-163
Büren a.A.*	13'097	4'316'911	3'021'639	1'937'082	-2'379'828	-122.9%	-182
Fraubrunnen*	18'649	6'157'431	7'095'801	3'628'117	-2'529'314	-69.7%	-136
Konolfingen*	19'729	6'474'705	4'950'436	3'732'069	-2'742'636	-73.5%	-139
Schüpfen*	14'771	4'887'673	2'584'149	1'844'011	-3'043'662	-165.1%	-206
Frutigen*	19'062	6'272'112	3'650'618	2'611'758	-3'660'354	-140.1%	-192
Interlaken*	39'092	12'867'778	14'688'148	8'357'876	-4'509'902	-54.0%	-115

* Zahlen der entsprechenden Region in der Sozialhilfe (ohne * = Gemeinde).

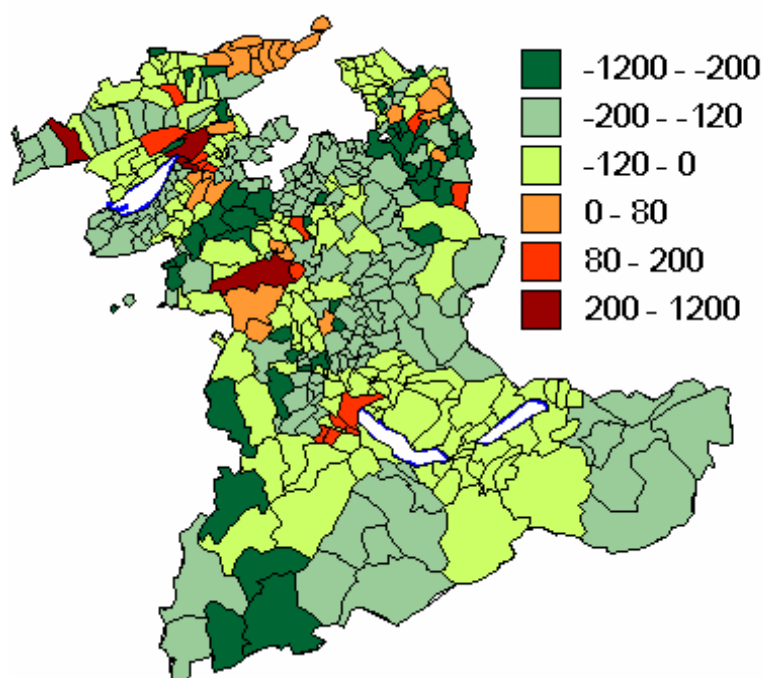
** Der Gemeindeanteil beim Aufwand im LV Sozialhilfe beinhaltet auch 50% der vom Kanton direkt bezahlten Aufwendungen im LV Sozialhilfe. Diese 50% wurden den Gemeinden nach ihrem Bevölkerungsanteil zu ihren eigenen Sozialhilfekosten hinzugerechnet.

Betrachten wir die horizontale Umverteilungswirkung des Lastenverteilers Sozialhilfe pro Einwohner grafisch über den ganzen Kanton (Grafik 4-11), erkennen wir, dass die Nettoempfänger in den urbanen Gebieten um die Städte Bern, Biel und Thun sowie im östlichen Berner Jura zu finden sind. Die Pro-Kopf-Belastung verteilt sich über die ländlichen Gebiete im gan-

zen Kanton, vergleichsweise hoch ist sie im Simmen- und Kandertal, im Grenzbereich Bern-Mittelland und Seeland und in Teilen des Oberaargaus.

Insgesamt ist zu erkennen, dass im horizontalen Ausgleich insgesamt wenige (grosse) Gemeinden von vielen kleinen Gemeinden unterstützt werden. Das Umverteilungsvolumen in der horizontalen Umverteilung beträgt 64 Mio. CHF.

Grafik 4-11: Horizontaler Ausgleich in der Sozialhilfe, 2004, in CHF pro Einwohner



Bemerkung: Pro Verbund wurde für alle Gemeinden der gleiche Wert gewählt. Daher haben die Gemeinden rund um den Brienersee alle den gleichen Wert (RSD Interlaken). Eine detailliertere Betrachtung ist mit beschränktem Aufwand nicht möglich.

Die dargestellte Verteilung wird von den ländlichen Regionen vielfach kritisiert. Dem Lastenverteiler Sozialhilfe wird vorgehalten, dass in erster Linie die Sozialhilfe der urbanen Gebiete durch die ländlichen Gemeinden finanziert wird. Die Erkenntnisse aus Tabelle 4-5 und Grafik 4-11 stützen diese Sichtweise in der Tendenz. Unter dem Abschnitt b) betrachten wir daher die Effekte der vertikalen Umverteilung.

Eine Bemerkung noch: Während die Kosten auf die einzelne Gemeinde oder auf den regionalen Sozialdienst aufteilbar sind, ist die Leistungszuscheidung nicht in jedem Fall möglich. Insbesondere im Fall von Altersheimen ist nicht klar, für wen bzw. welchen Gemeinden die entsprechenden Leistungen erbracht werden. Die Kosten zeigen sich im Lastenverteiler nur bei der Standortgemeinde von Altersheimen. Ebenfalls nicht in der Kostenoptik erkennbar, ob Sozialhilfeempfänger seit längerer Zeit in der Gemeinde wohnen, in welcher sie nun Sozialhilfe beziehen. Nach Auskunft der zuständigen Stellen in der Gesundheits- und Fürsorgedi-

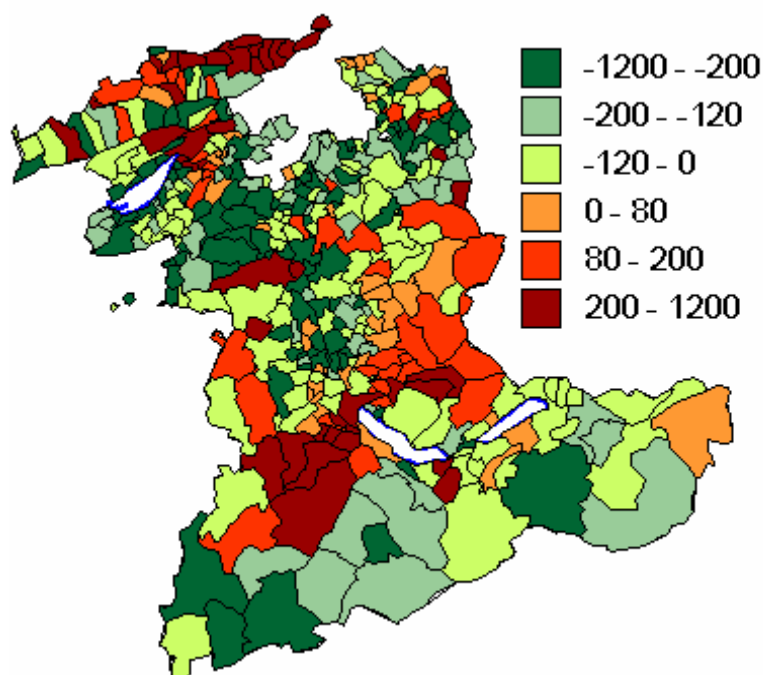
reaktion bilden die Zuzüger aus ländlichen Gemeinden einen beträchtlichen Anteil der Sozialhilfeempfänger in den Zentren.

b) Vertikale Umverteilungswirkung

Unter dem Begriff „vertikale Umverteilungswirkung“ verstehen wir die Umverteilung über die Kantonsbeiträge an die Gemeinden und an die Lastenverteiler (wir wählen den Begriff „vertikal“, da es sich um eine Umverteilung via Kanton handelt, obschon das Endergebnis eine Umverteilung zwischen Gemeinden ist).

Betrachten wir die vertikale Umverteilung des Lastenverteilers Sozialhilfe pro Einwohner grafisch über den ganzen Kanton (Grafik 4-12), erkennen wir, dass die Städte Bern, Biel und Thun erneut zu den Nettoempfängern gehören. Neu gehören aber auch beträchtliche Teile des Emmentals und des Berner Juras zu den Nettoempfängern. Im Gegensatz dazu gehören etliche Agglomerationsgemeinden der Stadt Bern neu zu den Nettozahlern (Köniz, Ittigen, Bolligen), weil dank der hohen Steuerkraft dieser Gemeinden ihre Bevölkerung und ihre Unternehmungen überdurchschnittliche Kantonssteuerbeiträge leisten.

Grafik 4-12: Vertikaler Ausgleich in der Sozialhilfe, 2004, in CHF pro Einwohner



c) Totale Umverteilungswirkung

Die totale Umverteilungswirkung bezeichnet den Saldo zwischen der horizontalen und der vertikalen Umverteilung. Da im betrachteten Jahr 2004 nicht durchwegs gemeindescharfe

Daten vorliegen, wurde bei der Berechnung der Umverteilungswirkungen wie folgt vorgegangen: Die Einzahlungen sowohl im horizontalen (über Bevölkerungsanteil) und im vertikalen Ausgleich (über Steuerkraft) wurden gemeindeweise berechnet. Bei denjenigen Gemeinden, welche im Verbund abrechnen, wurden die selben Pro-Kopf-Kosten über alle Gemeinden im Verbund berechnet. So konnte jede Gemeinde im horizontalen und vertikalen Ausgleich als Nettoempfänger oder Nettozahler identifiziert werden.

Die nachfolgende Tabelle 4-6 zeigt die Eckwerte der Umverteilung im Lastenverteiler Sozialhilfe. Interessanterweise ist das Ausmass der Umverteilung im vertikalen Ausgleich grösser als im horizontalen Ausgleich. Im horizontalen Ausgleich werden 64 Mio. CHF umverteilt, im vertikalen Ausgleich über die Steuerzahlungen 100 Mio. CHF. Im horizontalen Ausgleich sind 44 Gemeinden Nettoempfänger, im vertikalen Ausgleich 129 Gemeinden. Dies bedeutet, dass im horizontalen Ausgleich mehr Gemeinden (354) weniger Ausgleichszahlungen leisten (64 Mio. CHF) als im vertikalen Ausgleich (269 Gemeinden zahlen hier 100 Mio. CHF). Dies ist darauf zurückzuführen, dass im vertikalen Ausgleich reiche Agglomerationsgemeinden zu den Nettozahlern gehören.

Betrachten wir die gesamte Umverteilung, erkennen wir, dass insgesamt 157.5 Mio. CHF umverteilt werden. Der Wert ist deshalb geringer als die Summe des horizontalen und des vertikalen Ausgleichs, weil einige Gemeinden im horizontalen Ausgleich Nettoempfänger und im vertikalen Ausgleich Nettozahler sind (z.B. Ittigen) oder umgekehrt (z.B. Trub; vgl. Tabelle 4-7). Aus dem gleichen Grund ist die Zahl der Nettoempfängergemeinden im Total geringer als im vertikalen Ausgleich (92 versus 129 Gemeinden).

Der maximale Pro-Kopf-Empfang beträgt im Total 1'181 CHF, die maximale Pro-Kopf-Zahlung 1'088 CHF. Dieser Betrag wird stärker vom vertikalen Ausgleich beeinflusst als vom horizontalen Ausgleich. Die durchschnittliche Nettozahlung beträgt im Total 201 CHF, der durchschnittliche Nettoempfang 258 CHF.

Tabelle 4-6: Eckwerte der Umverteilung im Lastenverteiler Sozialhilfe

Merkmal	Einheit	Horizontal	Vertikal	Total
		LV Sozial- hilfe*	LV Sozial- hilfe*	LV Sozial- hilfe*
Gesamtvolumen des Gefässes	Mio. CHF/a	316.2	316.2	632.3
Umverteilung (Summe Nettozahlungen)	Mio. CHF/a	64.0	99.7	157.5
Nettozahler**	Anzahl Gemeinden	354	269	306
Nettozahler	Bevölkerung	60%	56%	56%
Nettoempfänger**	Anzahl Gemeinden	44	129	92
Nettoempfänger	Bevölkerung	40%	44%	44%
Maximale Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-434	-987	-1'088
Maximale Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-8.6	-7.5	-15.9
Maximaler Nettoempfang	CHF/Kopf/a	433	748	1'181
Maximaler Nettoempfang	in Steuerzehnteln	3.4	21.2	23.6
Durchschnitt Nettozahlung	CHF/Kopf/a	-112	-90	-201
Durchschnitt Nettozahlung	in Steuerzehnteln	-1.0	-0.7	-1.7
Durchschnitt Nettoempfang	CHF/Kopf/a	165	114	258
Durchschnitt Nettoempfang	in Steuerzehnteln	1.2	0.9	2.0

* im LV Sozialhilfe: Werte z.T. nach Sozialhilfe-Regionen, z.T. nach Gemeinden

** Es ist anzunehmen, dass in der Realität die Zahl der Gemeinden, die Nettoempfänger sind, höher ist als hier ausgewiesen. Die Zahl der Nettozahler-Gemeinden ist u.a. deshalb so hoch, weil gewisse Zahlungen nur über eine Gemeinde (Sitzgemeinde eines regionalen Sozialdienstes oder Altersheims) abgerechnet werden, obwohl die Kosten von anderen Gemeinden mit verursacht werden. Zwischen den Gemeinden erfolgt dann eine - im FILAG nicht sichtbare - Abrechnung der entsprechenden Kosten.

Betrachten wir die totale Umverteilung des Lastenverteilers Sozialhilfe pro Einwohner grafisch über den ganzen Kanton (Grafik 4-13), erkennen wir, dass neben den Städten Bern, Biel und Thun auch ländliche Gebiete wie der Berner Jura oder Teile des Emmentals im Total zu den Nettoempfängern gehören. Interessant ist, dass im Total die Mehrzahl der Agglomerationsgemeinden der Stadt Bern zu den Nettozahlern gehört. Dies ist in erster Linie auf die hohe Steuerkraft zurückzuführen, welche diese Gemeinden im vertikalen Ausgleich zu Nettozahlern macht.

Grafik 4-13: Totale Ausgleichswirkung in der Sozialhilfe, 2004, in CHF pro Einwohner

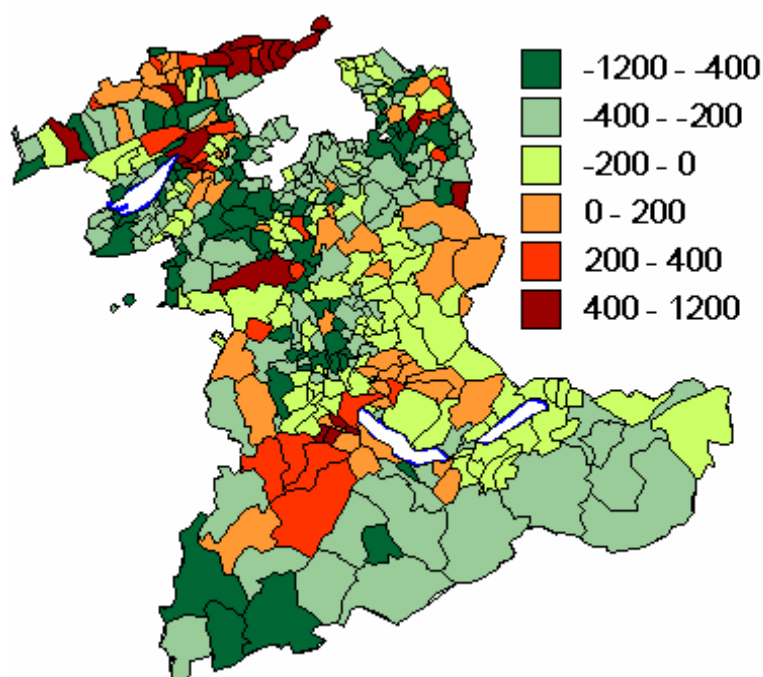


Tabelle 4-7 zeigt schliesslich die Umverteilungswirkung für ausgewählte Gemeinden.

Tabelle 4-7: Horizontale, vertikale und gesamte Umverteilung im Lastenverteiler Sozialhilfe 2005 (Zahlen Sozialhilfe 2004) für ausgewählte Gemeinden
 + = Empfang (Nutzen); - = Zahlung (Belastung) in CHF/Kopf/Jahr

Gemeinde	Horizontal LV Sozialhilfe	Vertikal LV Sozialhilfe	TOTAL Saldo horizontal + vertikal
Bern	219	152	371
Biel	433	748	1'181
Thun	105	236	341
Burgdorf	-8	-43	-51
Langenthal	13	-1	13
Interlaken	-115	-267	-382
Köniz	30	-57	-27
Oberbalm	30	306	336
Wohlen b.B.	-79	-240	-319
Ittigen	56	-208	-152
Ostermundigen	116	218	334
Nidau	262	560	822
Steffisburg	-79	-86	-165
Brügg	115	64	178
Mörigen	-190	-509	-700
Muri b.B.	-34	-987	-1'021
Tüscherz-Alfermée	-105	-560	-664
Frutigen	-192	-160	-352
Horrenbach-Buchen	-79	282	203
Saxeten	-115	212	97
Saanen	-168	-920	-1'088
Rohrbach	4	254	258
Seehof	75	587	663
Trub	-129	155	27
Rohrbachgraben	-250	-116	-366
Oberlangenegg	-79	213	134
Moutier	75	305	380
Guttannen	-146	-368	-514
Tramelan	-32	115	83
Därlichen	-115	-94	-210
Kernenried	-211	-227	-438
Niederönz	-119	-131	-251
Kehrsatz	-97	-403	-500
Monible	-27	135	108

4.2.3 Verteilungswirkung der wirtschaftlichen Hilfe

Die individuelle Sozialhilfe setzt sich aus den folgenden drei Komponenten zusammen:

- Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen von Kindern
- Zuschüsse gemäss Dekret
- Pauschalbeiträge für Sozialarbeitende

- wirtschaftliche Hilfe.

Aufgrund der Volumina und der Entwicklung sind die drei ersten Komponenten von geringerer Bedeutung (vgl. Grafik 4-1). Hingegen bestimmt die Kostenentwicklung der wirtschaftlichen Hilfe nicht nur die Ausgabenhöhe für die individuelle Sozialhilfe, sondern ist auch hauptsächlich für den Anstieg der gesamten Sozialhilfeausgaben seit der Einführung des FILAG verantwortlich. Wir verzichten deshalb auf eine Analyse der gesamten individuellen Sozialhilfe und konzentrieren uns auf die Verteilungswirkung der wirtschaftlichen Hilfe.¹⁷

Tabelle 4-8: Zehn Regionen mit den absolut höchsten absoluten Ausgaben für wirtschaftliche Hilfe sowie der Ausgaben pro Einwohner, 2005

Region	Wirtschaftliche Hilfe	% Anteil an der wirtschaftlichen Hilfe	Wirtschaftliche Hilfe pro Einwohner	Vergleich mit kantonalem Mittelwert
Bern	53'280'025	17.9%	436	141%
Biel	44'990'970	15.1%	925	299%
Thun*	17'802'443	6.0%	413	133%
Köniz*	9'977'664	3.4%	264	85%
Ostermundigen	8'898'980	3.0%	594	192%
Spiez*	8'191'510	2.8%	388	125%
Nidau*	7'303'403	2.5%	746	241%
RSD Interlaken*	6'322'547	2.1%	162	52%
Burgdorf*	6'226'074	2.1%	350	113%
Belp*	5'433'448	1.8%	284	92%
Total top10	168'427'064	56.7%	458	
Rest	128'575'414	43.3%	218	
Total	297'002'477	100.0%	310	100%

* Zahlen der entsprechenden Region.

Bemerkung: Hier nicht aufgeführt sind die Zahlen der direkt durch den Kanton Bern finanzierten individuellen Sozialhilfe von ca. 20 Mio. CHF (vgl. FN 15).

Die Gemeinden im Kanton Bern gaben im Jahr 2005 total 297 Mio. CHF für wirtschaftliche Hilfe aus.¹⁸ Mit 53.3 Mio. CHF verzeichnet die Stadt Bern die höchsten Ausgaben, dicht gefolgt von der Stadt Biel (45 Mio.). Nach dem Spitzenduo folgen mit einiger Distanz die Regionen Thun (17.8 Mio.), Köniz (10 Mio.) und Ostermundigen (8.9 Mio.). Die ersten vier Regionen sind identisch zu den vier Regionen mit den höchsten institutionellen Sozialhilfeausgaben und verursachen insgesamt gut 40% der kantonalen Ausgaben.

Während die Ausgaben für die institutionelle Sozialhilfe in der Stadt Bern mit Abstand am höchsten sind, ist der Unterschied in der individuellen Sozialhilfe zwischen Bern und der Region Biel vergleichsweise klein. Dieser Effekt wird noch deutlicher erkennbar, wenn die Aus-

¹⁷ In der Analyse der Verteilungswirkungen im Kapitel 4.2.2 sowie in der Ex-post-Evaluation zum gesamten FILAG ist selbstverständlich die gesamte individuelle (und institutionelle) Sozialhilfe berücksichtigt.

¹⁸ Hinzu kommen Ausgaben des Kantons in der wirtschaftlichen Hilfe in der Höhe von knapp 20 Mio. CHF (vgl. auch FN 15).

gaben der wirtschaftlichen Hilfe pro Einwohner betrachtet werden. Hier zeigt sich, dass die Ausgaben pro Einwohner in der Stadt Biel und in der Bieler Agglomerationsregion Nidau klar am höchsten liegen. Insgesamt liegen die Ausgaben pro Einwohner in den urbanen Regionen über den Kosten in den peripheren Regionen.

Tabelle 4-9: Zehn Regionen mit der höchsten Zahl an Bezüglern wirtschaftlicher Hilfe, in % der Bevölkerung und nach wirtschaftlicher Hilfe pro Bezugsperson 2005

Region	Anzahl Personen mit wirtschaftlicher Hilfe	% Anteil Personen mit wirtschaftlicher Hilfe an der regionalen Bevölkerung	Wirtschaftliche Hilfe pro Bezüglern	Vergleich mit kantonalem Mittelwert
Bern	7'557	6.2%	7'050	116%
Biel	5'475	11.3%	8'218	135%
Thun*	3'369	7.8%	5'284	87%
Köniz*	2'332	6.2%	4'279	70%
Ostermundigen	1'331	8.9%	6'686	110%
RSD Interlaken*	1'236	3.2%	5'115	84%
Spiez*	1'186	5.6%	6'907	113%
Nidau*	1'157	11.8%	6'312	104%
Burgdorf*	967	5.4%	6'439	106%
Belp*	823	4.3%	6'602	108%
Total top10	25'433	6.8%		
Rest	23'368	4.0%		
Total	48'801	5.1%	6'086	100%

* Zahlen der entsprechenden Region.

Bemerkung: Hier nicht aufgeführt sind die Zahlen der direkt durch den Kanton Bern finanzierten individuellen Sozialhilfe von ca. 20 Mio. CHF (vgl. FN 15).

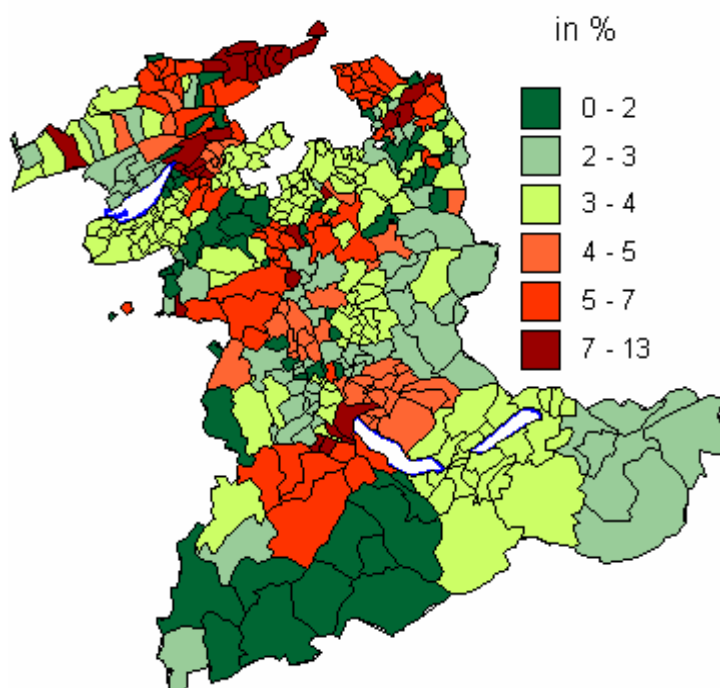
In erster Linie können die hohen Ausgaben für die individuelle Sozialhilfe durch die überdurchschnittliche Anzahl Bezugspersonen in den urbanen Gebieten erklärt werden. Einen ausserordentlich hohen Anteil von Personen mit wirtschaftlicher Hilfe gemessen an der regionalen Bevölkerung weisen die Region Biel und Nidau auf. Mit einem Anteil von über 11% liegen beide deutlich über dem kantonalen Wert von 5.1% und heben sich deutlich von den anderen Regionen mit hohen Ausgaben für die individuelle Sozialhilfe ab. Mit Ausnahme von Belp (4.3%) und Interlaken (3.2%) verfügen auch sie über einen Anteil, der über dem kantonalen Wert von 5.1 liegt (vgl. Tabelle 4-9).

Grafik 4-14 zeigt den Anteil der Personen mit wirtschaftlicher Hilfe an der Bevölkerung je Gemeinde. Es ist erkennbar, dass vor allem in den Zentren und deren Agglomeration überproportional viele Empfänger wirtschaftlicher Hilfe zu finden sind. Dies ist ein bekanntes Phänomen und hat mehrere Gründe.

- Die Stadt zieht wirtschaftlich schwächere Personen aus den umliegenden Regionen an. Für sozial Schwache ist das Leben in kleinen Dörfern aufgrund des gesellschaftlichen Drucks oft sehr unangenehm. Mit einem Umzug in die Anonymität einer Stadt ist deshalb nicht nur die Hoffnung auf eine neue Arbeitsstelle verbunden, sondern auch der Wunsch,

- vom gesellschaftlichen Druck loszukommen. Auch aufgrund des grösseren Arbeitsangebots üben die Städte und umliegenden Agglomerationsgemeinden eine Sogwirkung aus.
- Die Unterschiede innerhalb der urbanen Regionen sind möglicherweise auf die Situation im Arbeitsmarkt zurückzuführen. Insbesondere das Seeland mit den Regionen Biel und Nidau weist deutlich überdurchschnittliche Prozentwerte an Bezüglern von wirtschaftlicher Hilfe auf.

Grafik 4-14: Anzahl Personen mit wirtschaftlicher Hilfe an der Gesamtbevölkerung einer Gemeinde, 2005

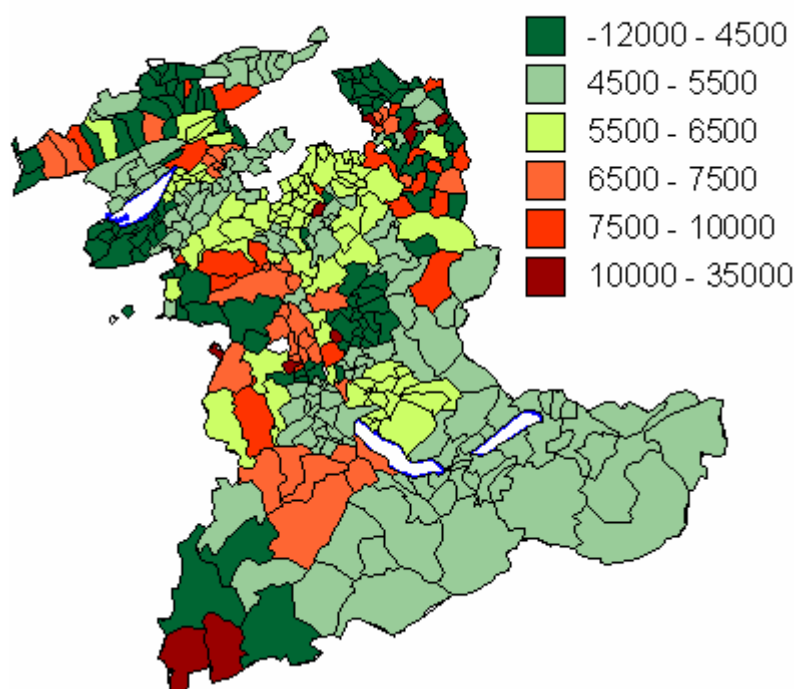


Bemerkung: Pro Verbund wurde für alle Gemeinden der gleiche Wert gewählt. Daher haben die Gemeinden rund um den Brienzersee alle den gleichen Wert (RSD Interlaken). Eine detailliertere Betrachtung ist mit beschränktem Aufwand nicht möglich.

Entsprechen nun die Ausgaben für die wirtschaftliche Hilfe der Zahl der Empfänger je Region? Einen beträchtlichen Teil der hohen Ausgaben der urbanen Regionen in der wirtschaftlichen Hilfe lässt sich in der Tat auf die Zahl der Bezugspersonen zurückführen. Allerdings zeigen die Pro-Kopf-Zahlen in der Tabelle 4-9, dass insbesondere die Region Biel nicht nur über eine überdurchschnittliche Zahl von Bezugspersonen mit wirtschaftlicher Hilfe verfügt, sondern dass sie pro Fall überdurchschnittlich viel Geld ausgibt. Auch die Pro-Kopf-Ausgaben von Bern (7050 CHF), Spiez (6906 CHF), Ostermundigen (6686 CHF) und Belp (6602 CHF) liegen deutlich über dem kantonalen Durchschnitt von 6072 CHF.

Grafik 4-9 zeigt die regionalen Unterschiede bei den durchschnittlichen Unterstützungsbeträgen je Bezüger wirtschaftlicher Hilfe im Kanton Bern. Es ist deutlich erkennbar, dass die Mehrheit der Bezüger in den Zentren (Bern, Biel, Burgdorf) oder deren Agglomeration (Bern, Biel, Thun) höhere Unterstützungsbeiträge erhalten als im peripheren Raum (Oberland, Seeland, Jura).

Grafik 4-15: Durchschnittlicher Unterstützungsbetrag pro Bezüger wirtschaftlicher Hilfe 2005



Bemerkung: Pro Verbund wurde für alle Gemeinden der gleiche Wert gewählt. Daher haben die Gemeinden rund um den Brienersee alle den gleichen Wert (RSD Interlaken). Eine detailliertere Betrachtung ist mit beschränktem Aufwand nicht möglich.

Vereinzelte negative Werte sind auf Rückerstattungen (Einnahmen höher als Ausgaben) zurückzuführen. Dies trifft im Jahr 2005 nur auf drei Gemeinden zu.

Während auf die unterschiedliche Anzahl von Bezüger je nach urbaner bzw. ländlicher Region bereits hingewiesen wurde, stellt sich insbesondere die Frage, auf welche Ursachen die Differenzen bei den Pro-Kopf-Ausgaben fussen. Diese Ausgaben können im Grundsatz sowohl von äusseren, nur bedingt beeinflussbaren Umständen (z.B. geografische Lage bei Mietkosten) aber auch von systeminternen Faktoren (z.B. administrative Kapazitäten zur Beurteilung der Anfragen für wirtschaftliche Hilfe) in die Höhe getrieben werden. Die Grenze zwischen internen und externen bzw. beeinflussbaren und nicht oder nur sehr bedingt beeinflussbaren Faktoren ist nicht klar.

Hinsichtlich möglicher Ursachen für die deutlichen Unterschiede bei den Pro-Kopf-Ausgaben je unterstützte Personen wurde das Sozialamt zu verschiedenen Aspekten befragt:

- **Unterschiede bei der Gewährung von Leistungen:** Es stellt sich die Frage, ob es regionale (systematische) Unterschiede bei der Gewährung von wirtschaftlicher Hilfe gibt. Gemäss Sozialamt ist dies insgesamt nicht der Fall.
- **Regionales Preisniveau:** Inwiefern spielt das unterschiedliche Preisniveau (Mieten, Lebenshaltungskosten) eine Rolle? Gemäss Aussagen des Sozialamtes spielt das regionale Preisniveau eine geringe Rolle, da Grundbedarfsleistungen, Integrationszulagen und Erwerbsfreibeträge einheitlich ausgestaltet sind. Allerdings sind die Mieten in den Zentren durchschnittlich deutlich höher als auf dem Land. In diesem Bereich spielte das regionale Preisniveau eine gewisse Rolle. Insgesamt hat das Preisniveau aber einen geringen Einfluss auf die Kosten pro Fall.
- **Zusammensetzung der Sozialhilfeempfänger:** Dieser Aspekt kann gemäss Angaben des Sozialamtes eine grosse Bedeutung haben. Je nachdem, ob die Grössen durchschnittliche Unterstützungsdauer, durchschnittliche Unterstützungsbedarfsquote¹⁹ oder durchschnittliche Haushaltsgrösse regional variieren, sind die durchschnittlichen Fallkosten höher oder tiefer. Nach der Beurteilung des Sozialamtes ist insbesondere die Haushaltsgrösse für die Erklärung von regionalen Unterschieden entscheidend. Die tiefere durchschnittliche Haushaltsgrösse und damit verbunden die höheren Kosten für den Grundbedarf (Kosten für Grundbedarf sind pro Person in kleineren Haushalten höher) in urbanen Gebieten führen nach dieser Argumentation zu höheren Unterstützungskosten je Person. Dazu kommt, dass in städtischen Zentren ein höherer Anteil der unterstützten Personen langzeitunterstützt wird. Das Sozialamt erachtet dies als wesentliche Faktoren für die höheren Kosten pro unterstützte Person in den städtischen Zentren.
- **Administrative Kapazitäten:** Der Aufwand für die Betreuung der Personen mit wirtschaftlicher Hilfe und die Bearbeitung deren Gesuchen steigt logischerweise mit der Anzahl der Bezüger an. Das Sozialamt beurteilt eine unterschiedliche Belastung als kostenrelevant. Insbesondere können zu geringe administrative Kapazitäten zu Versäumnissen bei der Abrechnung von Krankenkassenleistungen, bei der Abklärung und Gewährleistung der Subsidiarität (z.B. Ergänzungsleistungen werden nicht oder zu spät geltend gemacht), zu ungenügender Beratung und Begleitung oder zu Verzögerungen bei IV-Abklärungen führen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es mögliche Erklärungen gibt für regional unterschiedliche Kosten (z.B. auch für Unterschiede zwischen Gemeinden wie Thun und Biel). Das bisherige Controlling der Gesundheits- und Fürsorgedirektion vermag hierzu jedoch nur wenige Informationen zu liefern. Unseres Erachtens wäre – gerade in der aktuellen politischen Diskussion – wichtig, dass die Gesundheits- und Fürsorgedirektion die Unterschiede erläutert und den Gemeindevertretern auch offensiv präsentiert.

¹⁹ Aus der Sozialhilfestatistik für das Jahr 2005 ist ersichtlich, dass die durchschnittliche Deckungsquote durch die Sozialhilfe in Biel 83% betrug, diejenige in Thun hingegen nur 61% (vgl. Bundesamt für Statistik, 2007a).

4.2.4 Verteilungswirkung der institutionellen Sozialhilfe

Wie bereits die Gesamtausgaben sind auch die absoluten Ausgaben für die institutionelle Sozialhilfe stark ungleich verteilt. Wiederum belegen urbane Regionen wie Bern, Biel, Köniz und Thun die Spitzenpositionen. Zusammen verursachen diese vier Regionen mehr als 50% der gesamten Kosten (vgl. Tabelle 4-9). Im Gegensatz zu den Gesamtausgaben der Sozialhilfe ist allerdings der Unterschied zwischen Bern und der zweitplatzierten Region Biel deutlich höher. Mit Ausgaben in der Höhe von knapp 62 Mio. CHF beträgt der Anteil der Stadt Bern an den kantonalen Ausgaben 30%, derjenige von Biel knapp 10%.

Tabelle 4-10: Zehn Regionen mit den absolut höchsten institutionellen Sozialhilfeausgaben sowie der Ausgaben pro Einwohner 2005

Region	Institutionelle Sozialhilfe	Veränderung zwischen 2002 und 2005	Institutionelle Sozialhilfe pro Einwohner	Vergleich mit kantonalem Mittelwert
Bern	61'655'033	6.8%	505	260%
Biel	18'111'166	11.7%	372	192%
Köniz*	10'366'952	16.5%	274	141%
Thun*	10'343'555	14.1%	240	124%
RSD Interlaken*	5'573'874	17.5%	143	73%
Muri*	4'028'216	24.2%	316	163%
Langenthal*	4'007'506	4.5%	244	126%
Lyss*	3'985'071	21.7%	268	138%
Münsingen	3'187'639	43.5%	298	153%
Ittigen	2'781'109	35.6%	284	146%
Total top10	124'040'120	11.6%	337	
Rest	62'070'746	6.1%	105	
Total	186'110'866	9.1%	194	100%

* Zahlen der entsprechenden Region in der Sozialhilfe.

Bemerkung: Hier nicht aufgeführt sind die Zahlen der direkt durch den Kanton Bern finanzierten Sozialhilfe von ca. 80 Mio. CHF (vgl. FN 15).

Ein regionaler Vergleich der Ausgaben je Einwohner in der Tabelle 4-10 zeigt deutlich, dass die hohen absoluten Werte von Bern und Biel durch die Bevölkerungszahl alleine nicht erklärt werden können. Die Pro-Kopf-Werte für Bern (505 CHF) und Biel (372 CHF) liegen deutlich über dem kantonalen Mittelwert von 194 CHF. Auch der Wert von Thun liegt mit 240 CHF zwar über dem Durchschnitt, in Anbetracht der urbanen Zentrumsfunktion ist die Differenz allerdings relativ gering.

Es stellt sich nun die Frage, wie die Unterschiede bei den institutionellen Sozialhilfeausgaben zu erklären sind. Insbesondere soll die dominante Stellung der Stadt Bern erklärt werden. Faktisch werden die Kosten von zwei Faktoren beeinflusst:

- Anzahl Personen, welche die Infrastruktur der individuellen Sozialhilfe beanspruchen (Nachfrageseite)
- Infrastruktur, die von der entsprechenden Gemeinde angeboten wird (Angebotsseite).

Die Nachfrage für die Einrichtungen der institutionellen Sozialhilfe ist kaum quantifizierbar. Daher konzentrieren wir uns auf die Angebotsseite und betrachten die institutionellen Sozialhilfekosten unter dem Aspekt der bereit gestellten Infrastruktur in der jeweiligen Gemeinde/Region.

Dass die Einwohnerzahl einen wichtigen Einfluss auf die Ausgaben hat, zeigt die Tabelle 4-11. Neben den drei Stadtregionen Bern, Biel und Thun sind diejenigen Gemeinden aufgeführt, welche die höchsten Pro-Kopf-Werte bei der institutionellen Sozialhilfe aufweisen. Die Tabellen zeigen diese Ausgaben nach Produktgruppen, als Pro-Kopf-Werte und als absolute Werte. Die Analyse nach Produktgruppen erlaubt eine deutlichere Aussage, welche Produkte in welchen Regionen (urban, ländlich) anfallen:

- In der Produktgruppe **Alterseinrichtungen** ist kein deutliches Bild bei den Pro-Kopf-Werten erkennbar. Einzelne Gemeinden wie Eriswil, St-Imier oder Reconvilier weisen einen hohen Wert auf, da sie Standortgemeinde eines regionalen Altersheims sind.²⁰
- Bei den Ausgaben für **Beschäftigungsmassnahmen** fallen die höchsten Pro-Kopf-Werte bei Gemeinden im Seeland und im Berner Jura an. Diese Regionen sind seit Jahren von höherer Arbeitslosigkeit betroffen und dementsprechend sind die Ausgaben für Beschäftigungsmassnahmen höher.²¹
- Bei der **sozialen Integration** fallen die Ausgaben ebenfalls schwergewichtig in den **urbanen Regionen** an. Die Stadt Bern bestreitet in der sozialen Integration 50% der Ausgaben und weist auch hier die höchsten Pro-Kopf-Werte auf. Von den rund 35.4 Mio. CHF fällt rund die Hälfte bei den KITAs an, weitere 6.7 Mio. CHF werden für Tagesheime und 5.9 Mio. CHF für Tagesschulen aufgewendet. Die offene Kinder- und Jugendarbeit führt zu Ausgaben in der Höhe von 3.6 Mio. CHF. Die Ausgaben in der sozialen Integration lassen sich – teilweise im Gegensatz zu denjenigen der spezifischen Integration – lediglich zum Teil als Lasten der grossen Städte interpretieren. Insbesondere beim Angebot und der Inanspruchnahme des Angebots im Bereich Kinderbetreuung (KITAs, Tagesheime, Tagesschulen) zeigt sich auch das urbane Leben der Stadt Bern im Vergleich mit ländlichen Regionen. Betreuungsplätze für Kinder werden in urbanen Gebieten deutlich stärker nachgefragt als in ländlichen Gebieten.
- Bei der **spezifischen Integration** fallen die Ausgaben fast ausschliesslich in den urbanen Regionen an. Alleine die Stadt Bern bestreitet hier 75% der Kosten und weist die höchsten Pro-Kopf-Werte auf. Die Kosten in der spezifischen Integration sind zumindest teilweise auf die A-Stadt-Problematik in Städten zurückzuführen. Rund die Hälfte der Ausgaben in der Stadt Bern in der spezifischen Integration fällt für Angebote im Bereich Obdachlosigkeit und speziellen Einrichtungen wie der Spysi oder Xenia an. Es ist zu vermuten,

²⁰ Die Verrechnung der Beiträge und Auszahlungen aus dem Lastenverteiler Sozialhilfe regeln die beteiligten Gemeinden unter sich.

²¹ Im Fall von Biel ist die ausgewiesene Zahl von 5.4 Mio. CHF eigentlich zu hoch. 1.6 Mio. CHF sind darauf zurückzuführen, dass eine Gegenwartsbetrachtung angestrebt wird, und die von Biel für frühere Jahre finanzierten Kosten nachbezahlt werden. Allerdings liegt Biel auch mit einem Wert von 3.8 Mio. CHF deutlich über dem kantonalen Pro-Kopf-Wert (78 CHF).

dass diese Angebote nicht nur von originären Stadtbernern genutzt werden, sondern auch von auswärtigen Personen. Die anderen 50% der Kosten fallen für Gemeinschaftszentren an.

Tabelle 4-11: Aufspaltung der Ausgaben für institutionelle Sozialhilfe, pro Einwohner und absolut

Werte pro Einwohner					
Region	Beschäftigungs- massnahmen	Altersein- richtungen	Soziale Integration	Spezifische Integration	Total
Reconvilier	213	401	100	0	715
Eriswil	0	658	0	0	658
Bern	43	111	290	62	505
St-Imier	92	288	122	0	502
Biel	111	117	129	15	372
Thun	79	77	61	22	240
Durchschnitt Kt. Bern	31	76	77	11	194

Absolute Werte					
Region	Beschäftigungs- massnahmen	Altersein- richtungen	Soziale Integration	Spezifische Integration	Total
Reconvilier	494'260	930'543	232'550	0	1'657'353
Eriswil	0	928'715	0	159	928'874
Bern	5'230'057	13'522'998	35'384'456	7'517'522	61'655'033
St-Imier	438'199	1'369'158	580'903	300	2'388'560
Biel	5'399'827	5'684'130	6'275'569	751'640	18'111'166
Thun	3'387'295	3'341'001	2'653'074	962'185	10'343'555
Total Kt. Bern	29'394'244	73'066'679	73'366'206	10'283'737	186'110'866

Bemerkung: Hier nicht aufgeführt sind die Zahlen der direkt durch den Kanton Bern finanzierten Sozialhilfe von ca. 80 Mio. CHF (vgl. FN 15). Sämtliche Suchtinstitutionen werden von Kanton getragen. Diese sind hier ebenfalls nicht aufgeführt.

4.2.5 Fazit zu den Verteilungswirkungen

Die Analyse der Verteilungswirkungen führt zu folgendem Fazit:

- Generell gilt: Im Lastenverteiler Sozialhilfe verursachen die urbanen Gebiete oftmals höhere Pro-Kopf-Kosten als die ländlichen Gebiete. Da im Kanton Bern Niederlassungsfreiheit herrscht, ist dieser Ausgleich Ausdruck einer gewollten Solidarität und ein Mechanismus zur Vermeidung der Abschiebung von Sozialhilfeempfänger/innen (Vermeidung der Armenjagd). Es wird anerkannt, dass in gewissen Regionen mehr Kosten in der Sozialhilfe anfallen als in anderen Regionen (Arbeitslosigkeit und Armut in den Städten). Diese Solidarität zeigt sich auch in den Alterskosten, welche auch in den Lastenverteiler Sozialhilfe einfließen. Damit werden Regionen mit einer höheren Altersstruktur von der Gesamtheit der Gemeinden gestützt (gilt für periphere Regionen ebenso wie für städtische Regionen).
- In der individuellen Sozialhilfe weisen die urbanen Regionen die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben auf. Die unterschiedlichen Auszahlungen wirtschaftlicher Hilfe pro Empfänger

müssten genau untersucht werden, um begründen zu können, ob die regionalen Unterschiede nachvollziehbar sind oder nicht.

- In der institutionellen Sozialhilfe sind zwar gewisse Kosten auf die Zentrumsfunktionen von Städten bzw. auf die in urbanen Gebieten häufiger auftretenden Probleme (A-Stadt-Problematik) zurückzuführen (spezifische Integration). Nicht oder zumindest nicht vollständig als Zentrumsfunktionen sind vor allem die in der sozialen Integration anfallenden Kosten zu verstehen. Hier besteht insbesondere in der Stadt Bern eine erhöhte Nachfrage nach Angeboten in der familienergänzenden Betreuung (KITAs, Tagesheime, Tagesschulen), welche über den Lastenverteiler Sozialhilfe abgegolten wird.

5 Fazit der Ex-post-Evaluation

Die vorliegende Evaluation befasst sich ausschliesslich mit den Verteilungswirkungen der Sozialhilfe und untersucht die Makro-Ebene der Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen. Detailliertere Aufschlüsse zu den Steuerungsmechanismen in einzelnen Teilprodukten werden die verschiedenen, von der GEF in Auftrag gegebenen Studien bringen.

Im Kanton Bern gilt die Niederlassungsfreiheit. Dies führt dazu, dass Armut und Arbeitslosigkeit eher in den Städten zu finden sind (Hoffnung auf Arbeitsplatz, schützende Anonymität) als im ländlichen Raum. In der Folge sind – wie dargelegt – die Pro-Kopf-Kosten in der Sozialhilfe in urbanen Gebieten grösser als in ländlichen. Die Finanzierung dieser Kosten über einen Lastenverteiler ist ein Ausdruck der gewollten Solidarität, um eine „Armenjagd“ (Abschieben von bedürftigen Personen) zu verhindern. Schon heute sind beispielsweise 40% der Sozialhilfeempfänger im Kanton Bern „Neuzuzüger“, d.h. sie leben seit weniger als 4 Jahren in der entsprechenden Gemeinde.²² Die Steuerungsmöglichkeiten der Zentren zur Verminderung der Sozialhilfekosten sind sehr begrenzt. Mögliche Reformen sind daher immer auch auf unerwünschte Effekte (Stichwort Armenjagd) sowie auf finanzielle Verteilungseffekte zu prüfen.

Wie im Kapitel 3 dargelegt, führt das System Lastenverteiler grundsätzlich dazu, dass die Gemeinden von allfälligen Einsparungen nur unmerklich und indirekt profitieren (über ihren Anteil an den Gesamtkosten, welcher bevölkerungsproportional ist). Somit hat eine Gemeinde systembedingt keine nennenswerten Anreize, Kosten zu sparen. Dies heisst nicht unbedingt, dass sich die involvierten Gremien und Personen nicht trotzdem kostenbewusst verhalten.

Diese Grundproblematik der Lastenverteiler sowie die deutliche Kostensteigerung im LV Sozialhilfe waren Auslöser, um die die Anreizmechanismen in der Sozialhilfe genauer zu betrachten:

- Im wichtigsten Produkt der **individuellen** Sozialhilfe, der wirtschaftlichen Hilfe, finden wir zwar keine Anreize zur „Mengenausweitung“, aber auch keine Sparanreize. Das Gleiche gilt bei den Produkten Zuschüsse für Minderbemittelte und Alimentenbevorschussung. Geringe Sparanreize sind allenfalls bei den Besoldungskosten für Sozialarbeitende vorzufinden, weil diese Kosten pauschal abgegolten werden und einige Funktionen (Leitung Sozialdienst, teilweise Administrationspersonal) von der Gemeinde bzw. der Region selber finanziert werden.

Es ist anzufügen, dass in der individuellen Sozialhilfe für den Leistungsanspruch und die Höhe der Unterstützungsleistungen gesetzliche Grundlagen und Richtlinien (Sozialhilfegesetz, SKOS-Richtlinien) bestehen, welche den Raum für Einsparungen deutlich begrenzen. In der heutigen Situation hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion nur die Möglichkeit, die Kontrollen (inkl. Vereinheitlichung und Benchmarking der Anwendung)

²² Bundesamt für Statistik (2007b), Auswertung der Sozialhilfestatistik 2005 für den Kanton Bern.

oder allenfalls frühzeitig präventive Interventionen zu verstärken, was beides ebenfalls Kosten verursacht. Die Anreize für die Rückerstattung von Sozialleistungen und Alimientenvorschüssen sind ebenfalls sorgfältig zu prüfen.

- In der **institutionellen** Sozialhilfe erfolgt die **Steuerung** des Angebots mehrheitlich über einen Budgetrahmen. Der Bereich Alter bildet eine Ausnahme. Die Steuerung in der stationären Langzeitpflege und -betreuung erfolgt über die Zahl der Heimplätze, während es bei der ambulanten Betreuung keine Steuerung gibt.

Die **Finanzierung** der Dienstleistung ist je Produkt unterschiedlich: In der familienergänzenden Betreuung, den Beschäftigungsmassnahmen oder den Therapieangeboten mit Normkosten, Maximalkosten bzw. Pauschalen gearbeitet. Im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit wird hingegen von den Gemeinden eine Eigenfinanzierung von 20% der Kosten verlangt, im Altersbereich werden die Tarife mit verschiedenen Partnern ausgehandelt.

Hinsichtlich des **Anreizes zur Mengenausweitung** unterscheiden sich die Produkte: Gewisse Angebote (familienergänzende Betreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, gut vernetztes Heimangebot) machen eine Gemeinde durchaus attraktiver, während Angebote in der Suchthilfe möglicherweise genau gegenteilige Effekte zeigen. Hinsichtlich der familienergänzenden Betreuung ist anzufügen, dass eine Mengenausweitung in den letzten Jahren von den politischen Mehrheiten beschlossen wurde.

In der institutionellen Sozialhilfe wird heute mit Ermächtigungen für Gemeinden oder Leistungsverträgen je Leistungserbringer gearbeitet. Entscheidend ist hierbei, ob die Höhe und Berechnungsweise der gewählten Normkosten, Maximalkosten oder Pauschalen sachgerecht ist.²³ Ein weitergehendes Element wird in der offenen Kinder- und Jugendarbeit mit der Voraussetzung eines Eigenfinanzierungsanteils von 20% praktiziert. Inwiefern diese Regelung auf andere Angebote der institutionellen Sozialhilfe übertragen werden kann, kann nicht a priori beurteilt werden, wäre aber prüfenswert.

Der Gesetzgeber hat mit dem Lastenverteiler Sozialhilfe eine Solidarität zu Gunsten jener Gemeinden beschlossen, welche – letztlich aufgrund von Grundrechten wie der Niederlassungsfreiheit und dem Recht auf Existenzsicherung – hohe Kosten im der Sozialhilfe aufweisen. Das **Ausmass dieser Solidarität** ist grundsätzlich eine politische Frage. Die heutige Regelung im LV Sozialhilfe bringt weitgehend eine umfassende Solidarität. Der horizontale Ausgleich wird in erster Linie von den ländlichen Regionen getragen, wird jedoch der vertikale Ausgleich mitberücksichtigt, werden teilweise auch urbane Agglomerationsgemeinden zu Nettzahlern in der Sozialhilfe.

²³ Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion prüft u.a. im Rahmen einer Planungserklärung des Grossen Rates vom 13.9.2005 Höhe und Berechnungsweise der Normkosten, Maximalkosten oder Pauschalen in den verschiedensten Bereichen der Sozialhilfe.

Auch wenn die Verantwortlichen ihre Aufgaben nach bestem Wissen und Gewissen erfüllen, besteht dennoch eindeutig ein Manko bei den finanziellen Anreizen zu sparsamem, aber auch zu innovativem Verhalten auf Gemeindeebene: Die Gemeinden werden für eine effiziente Sozialhilfe zu wenig belohnt. Es ist deshalb richtig, dass alle denkbaren Reformmodelle vertieft abgeklärt werden. Umgekehrt ist aber auch bei einer stärkeren Selbstverantwortung und verstärkten finanziellen Anreizen das Potenzial für Effizienzsteigerungen begrenzt, da die individuelle Sozialhilfe begrenzt steuerbar ist.

Zentral ist unseres Erachtens, dass die Gesundheits- und Fürsorgedirektion die Bedeutung und die Wirkungen des Controllings klarer definiert. Die ganze Sozialhilfe ist geprägt vom Willen, gute sozialpolitische Leistungen zu erbringen. Im Gegenzug bestehen aus unserer Sicht Verbesserungsmöglichkeiten beim Controlling. Was genau bringt das heute praktizierte Controlling, welche Unterschiede zwischen den Gemeinden könn(t)en heute erklärt werden, welche nicht? Welche zusätzlichen Erkenntnisse können mit einem Benchmarking ermittelt werden? Interessant wäre es weiter zu wissen, in welchem Ausmass und in welchen Bereichen die Gemeinden die Rückerstattungen einfordern.

Weiter erachten wir es als wichtig, dass die Gesundheits- und Fürsorgedirektion so offensiv wie möglich kommuniziert. Es wäre unseres Erachtens auch sinnvoll, heikle Themen wie z.B. Missbrauch der Sozialhilfe offensiv und differenziert anzugehen und nicht in erster Linie den politischen Akteuren zu überlassen.

6 Anhang: Analyse der Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen

Bei der Ermittlung der Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen haben die zuständigen Stellen in der GEF (namentlich das Sozialamt und das Alters- und Behindertenamt) ein von EcoPlan vorbereitetes und von Seiten der GEF ergänztes Raster ausgefüllt. Mit Hilfe dieses Rasters können die Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen der wichtigsten Teilprodukte im LV Sozialhilfe kritisch durchleuchtet werden.

6.1 Teilprodukte und Fragestellungen bei der individuellen Sozialhilfe

6.1.1 Wirtschaftliche Hilfe

Welches sind die relevanten Rechtsgrundlagen?

- **Kantonsverfassung (KV):** Art. 29 Absatz 1 KV besagt „Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung“. Diese Bestimmung konkretisiert das bereits in Art. 12 der Bundesverfassung enthaltene Grundrecht auf Hilfe in Notlagen.
- **Sozialhilfegesetz (SHG):** Insbesondere werden die Anspruchsberechtigung (Art. 23 SHG) sowie die Rahmenbedingungen für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe definiert (Art. 31 SHG). Der Vollzug der individuellen Sozialhilfe liegt bei den Gemeinden.
- **Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB); Gesetz über die fürsorgerische Freiheitsentziehung und andere Massnahmen der persönlichen Fürsorge (FFEG):** Nach Art. 310 Abs. 1 ZGB haben die Vormundschaftsbehörden Kinder, deren Gefährdung nicht anders begegnet werden kann, den Eltern wegzunehmen und in angemessener Weise unterzubringen. Diese Aufwendungen des Gemeinwesens gelten als wirtschaftliche Hilfe und unterliegen dem Lastenausgleich Sozialhilfe.
- **Gesetz über Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG):** Nach Art. 84 Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 1 bzw. Art. 85 Abs. 1 des Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug trägt der Kanton die sogenannten „übrigen Kosten“ und die „ausserordentlichen Kosten“ des Strafvollzuges. Es handelt sich dabei insbesondere um Massnahmenvollzugskosten. Diese Kosten werden zum Teil von der POM vorfinanziert und dem Lastenausgleich Sozialhilfe zugeführt.
- **Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger:** Regelung des interkantonalen Kostenersatzes.

Welches sind die kostendeterminierenden / kostentreibenden Faktoren?

- Anzahl unterstützte Personen
- Durchschnittliche Unterstützungsdauer

- Durchschnittliche Unterstützungsbedarfsquote (wie gross ist der Anteil der Lebenskosten, der über die Sozialhilfe finanziert wird?)
- Höhe der Unterstützungsrichtlinien
- Durchschnittliche Höhe der Einnahmen

Die Anzahl der zu unterstützenden Personen, die Unterstützungsdauer sowie die Unterstützungsbedarfsquote kann nur sehr bedingt gesteuert werden. Die Höhe der Unterstützungsrichtlinien wurde von Regierungsrat festgelegt (SKOS-Richtlinien). Die Höhe der Einnahmen ist primär von der Praxis anderer Systeme abhängig (IV, Versicherungen, Krankenkassen etc.) und kann durch verstärkte Anstrengungen allenfalls geringfügig beeinflusst werden.

Wie wird die Menge des Angebotes / der Dienstleistungen gesteuert?

- Die Menge des Angebotes, d.h. die Anzahl der zu unterstützenden Personen kann kaum gesteuert werden. Mittels einer Erhöhung der sogenannten „Eintrittsschwelle“ könnten allenfalls Personen vom Sozialhilfebezug abgehalten werden. Dies hätte indessen Folgekosten in anderen Bereichen zur Konsequenz (z.B. für die öffentliche Sicherheit, Gesundheitskosten, Zunahme der Kosten im stationären Heimbereich etc.).
- Auch die Kosten pro Dossier und Monat können nur bedingt gesteuert werden, da die Existenz gemäss Kantonsverfassung gesichert sein muss und die Höhe der Unterstützungsleistungen gemäss SKOS-Richtlinien definiert ist.
- Die Unterstützungsdauer könnte marginal gesteuert werden, indem Zahlungen frühzeitig eingestellt werden. Die Konsequenz wäre, dass sich viele Personen in wenigen Monaten erneut bei der Sozialhilfe anmelden müssten.

Die Menge der Dienstleistungen ist primär von exogenen Faktoren abhängig (Arbeitsmarktsituation, Sparmassnahmen bei vorgelagerten Systemen der sozialen Sicherung wie ALV, IV, gesellschaftliche Entwicklung). Es besteht gemäss Bundes- und Kantonsverfassung ein Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Je hälftig die Gesamtheit der Gemeinden und der Kanton via Lastenausgleich.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung fliesst in den Lastenverteiler Sozialhilfe?

Die Kosten werden vollumfänglich dem Lastenausgleich zugeführt, sofern sie im Rahmen der SKOS-Richtlinien erfolgen. Wenn Unterstützungsleistungen die SKOS-Richtlinien überschreiten, muss die Differenz von der Gemeinde übernommen werden.

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. KlientInnen)?

Nein. Die Kosten werden vollumfänglich dem Lastenausgleich zugeführt.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermittel)?

- Im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe besteht für die Gemeinden kein Anreiz zur Mengenausweitung. Für die Gemeinden ist es nicht imagefördernd und stellt kein Standortvorteil dar, viele Sozialhilfefälle aufzuweisen. Dies wird landläufig mit einer hohen Steuerbelastung in Verbindung gebracht und dürfte auf Unternehmen sowie für gut verdienende Steuerzahler eher abschreckend wirken. Insofern stellt eine Mengenausweitung ein Standortnachteil dar.
- Die Gemeinde muss die Kosten im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe vorfinanzieren und dies über ihre Budgets ausweisen. Auch hier bestehen somit Kontrollmechanismen.
- Zudem betreibt jeder Sozialdienst / jede Sozialbehörde wie auch die GEF ein Controlling und führt Revisionen durch.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Die Sozialhilfe bildet das letzte Netz der sozialen Sicherheit. Durch die wirtschaftliche Hilfe werden u.a. Personen unterstützt, die kein Anrecht auf die Leistungen der Sozialversicherungen (inkl. Transferleistungen) haben oder falls diese Leistungen nicht existenzsichernd sind. Bei allfälligen Sparmassnahmen bei der wirtschaftlichen Hilfe sind mittelfristig zusätzliche Kosten in anderen Bereichen zu erwarten (z.B. für die öffentliche Sicherheit, Gesundheitskosten, Zunahme der Kosten im stationären Heimbereich etc.).

Existieren Abhängigkeiten von exogenen Faktoren?

Es bestehen zahlreiche und enge Abhängigkeiten von exogenen Faktoren:

- Arbeitsmarktentwicklung: Die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Kanton Bern ist von 2001 bis Ende 2006 trotz der guten Wirtschaftslage um 115% gestiegen. Insbesondere ist feststellbar, dass für Personen mit geringen Qualifikationen je länger desto weniger Nischenarbeitsplätze zur Verfügung stehen. Verbesserungen der arbeitsmarktlichen Situation wirken sich zudem erst zeitlich verzögert auf die Sozialhilfe aus. Insbesondere ist auch feststellbar, dass Regionen, die einen Strukturwandel durchleben, höhere Sozialhilfequoten aufweisen.
- Sparmassnahmen bei vorgelagerten Systemen der sozialen Sicherung: Die Verkürzung des Taggeldbezuges bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) von maximal 520 auf 400 Tage, die im Juni 2003 in Kraft trat, führte dazu, dass die arbeitslosen Personen früher aus dem Sozialversicherungssystem der Arbeitslosenkasse fallen und somit häufig Sozialhilfeleistungen beanspruchen müssen. Zudem macht sich der steigende Druck auf die Invalidenversicherung (IV) bei der Sozialhilfe direkt bemerkbar: Vermehrt müssen Personen Sozialhilfeleistungen beziehen, die früher IV-Leistungen ausbezahlt erhielten.
- Veränderungen in der Gesellschaft: Die Zahl der geschiedenen Personen hat sich in der Schweiz seit 1980 mehr als verdoppelt. Alleinerziehende weisen eine zehnfach höhere

Wahrscheinlichkeit auf, sozialhilfebedürftig zu werden als Paare mit Kindern. 21% der im Jahr 2005 im Kanton Bern durch die Sozialhilfe unterstützten Erwachsenen sind Alleinerziehende. Zudem steigt der Anteil von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Perspektive: 13% der im Kanton Bern durch die Sozialhilfe unterstützten Personen sind zwischen 18-25-jährig. Fremdplatzierungen und vormundschaftliche Massnahmen nehmen ebenfalls zu.

- Bevölkerungsstruktur: Ein hoher Ausländeranteil wirkt sich auf die Sozialhilfequote aus. Bei SchweizerInnen ist durchschnittlich jede/r 37. sozialhilfebedürftig (Sozialhilfequote 2.7), bei AusländerInnen ist jede/r 10. sozialhilfebedürftig (Sozialhilfequote 9.9).
- Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem verfügbaren Wohnungsangebot und der Sozialhilfequote. Gemeinden, die sich im sozialen Wohnungsbau engagieren und zahlreichen günstigen Wohnraum aufweisen, haben i.d.R. überdurchschnittliche Sozialhilfequoten.

6.1.2 Besoldungskosten Sozialdienste

Welches sind die relevanten Rechtsgrundlagen?

Sozialhilfegesetz: Das SHG erklärt die Besoldungs- und Weiterbildungsaufwendungen für das Fachpersonal der Sozialdienste im Bereich der individuellen Sozialhilfe und der Aufgaben gemäss besonderer Gesetzgebung als lastenausgleichsberechtigt, ebenso die Besoldungsaufwendungen für das dem Fachpersonal der Sozialdienste zugeordnete Administrativpersonal (Art. 80 Abs. 1 Bst. b und c SHG).

Welches sind die kostentreibenden Faktoren?

Die zunehmende Anzahl der Dossiers (kann nur sehr bedingt gesteuert werden).

Wie wird die Menge des Angebotes / der Dienstleistungen gesteuert?

Als Richtgrösse für den Bedarfsnachweis gilt die Bearbeitung von 80-100 Fällen pro 100%-Fachstelle und Jahr. Ist die Belastung höher kann das SOA unter Würdigung der Gesamtsituation auf Antrag der Gemeinde eine Erhöhung der lastenausgleichsberechtigten Besoldungskosten genehmigen. Ist die Belastung rückläufig, wird der lastenausgleichsberechtigte Aufwand gekürzt.

Jeder Sozialdienst muss mindestens 150% Fachpersonalstellen führen (inkl. 33% Administrativpersonals).

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Die Gesamtheit der Gemeinden und der Kanton via Lastenausgleich.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung fließt in den Lastenverteiler Sozialhilfe?

Die Gemeinden können maximal die durch die GEF verfügbaren Pauschalen pro Fachpersonalstelle in den Lastenausgleich geben.

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. KlientInnen)?

Die Besoldungskosten können im Rahmen der Pauschalen dem Lastenausgleich zugeführt werden. Dies gilt nicht für Infrastrukturkosten und Lohnkosten für weiteres Administrativpersonal und die Leitung der Sozialdienste. Diese Kosten müssen von den Gemeinden selber gedeckt werden.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermittel)?

- Die Zahl der Sozialarbeitenden resp. die Höhe der entsprechenden lastenausgleichsberechtigten Besoldungskosten ist abhängig von der Zahl der bearbeiteten Fälle bei der wirtschaftlichen Hilfe. Eine Mengenausweitung müsste somit bei der wirtschaftlichen Hilfe erfolgen. Dies wird landläufig mit einer hohen Steuerbelastung in Verbindung gebracht und dürfte auf Unternehmen sowie für gut verdienende Steuerzahler eher abschreckend wirken.
- Die Gemeinde muss die Kosten im Bereich der Besoldungskosten vorfinanzieren und dies über ihre Budgets ausweisen. Auch hier bestehen somit Kontrollmechanismen.
- Zudem betreibt jeder Sozialdienst / jede Sozialbehörde wie auch die GEF ein Controlling und führt Revisionen durch.
- Es besteht indessen ein gewisser Anreiz, Fälle bei der wirtschaftlichen Hilfe nicht abzuschliessen resp. zu splitten. Dadurch können zusätzliche Besoldungskosten in den Lastenausgleich gegeben werden. Die zusätzlichen Sozialarbeitenden weisen ein zusätzliches Steuersubstrat auf.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Sparmassnahmen könnten nur auf Kosten der Qualität umgesetzt werden (z. Bsp. mehr Fälle pro SozialarbeiterIn, Abweisung von bedürftigen Personen). Dadurch könnte immer weniger präventive Arbeit wahrgenommen werden. Entsprechend wäre mit Folgekosten bei der wirtschaftlichen Hilfe zu rechnen.

Existieren Abhängigkeiten von exogenen Faktoren?

Ja, die Steuerung des Fachpersonals hängt von der Anzahl der unterstützten Personen ab. Diese wiederum ist primär eine Folge der Arbeitsmarktsituation, von Sparmassnahmen bei vorgelagerten Systemen sowie von gesellschaftlichen Entwicklungen.

Bemerkung

Die Finanzierungsmechanismen und die Auswirkungen im Bereich Finanzierung der Sozialdienste werden zur Zeit wissenschaftlich evaluiert.

6.1.3 Zuschüsse für minderbemittelte Personen

(hier werden lediglich die Kosten im Bereich Zuschüsse für Nicht-Heimbewohnende untersucht, die Kosten für HeimbewohnerInnen werden über das ALBA gesteuert)

Welches sind die relevanten Rechtsgrundlagen?

- Art. 33 Abs. 1 SHG Für Personen mit Anspruch auf Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung richten die Gemeinden an Stelle der in diesem Gesetz vorgesehenen wirtschaftlichen Hilfe Zuschüsse aus.
- Das Nähere wird im Dekret über Zuschüsse für minderbemittelte Personen vom 16. Februar 1971 geregelt.

Welches sind die kostentreibenden Faktoren?

- Anzahl der unterstützten Personen

Die Zuschüsse werden ausschliesslich an Personen mit Anspruch auf Leistungen der AHV/IV ausgerichtet. Nur bei einem geringen Anteil der Anspruchsberechtigten kann deshalb eine Integration in den Arbeitsmarkt angestrebt werden (Anspruchsberechtigte mit Teilrenten und Nachkommen von Anspruchsberechtigten in Ausbildung).

Wie wird die Menge des Angebotes / der Dienstleistungen gesteuert?

Die Bemessung der Leistungen ist im Dekret auf der Grundlage der EL verbindlich festgelegt. Bedürftige verfügen über einen Rechtsanspruch auf Leistungen. Die Gemeinden sollen offensichtlich Anspruchsberechtigte von Amtes wegen einladen, sich anzumelden. Die Kosten sind primär von exogenen Faktoren (Finanzierung/Tarifgestaltung der Angebote für Behinderte und Betagte) abhängig.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Je hälftig die Gesamtheit der Gemeinden und der Kanton via Lastenausgleich.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung fliesst in den Lastenverteiler Sozialhilfe?

Die Kosten können vollumfänglich dem Lastenausgleich zugeführt werden.

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. KlientInnen)?

Die Kosten können vollumfänglich dem Lastenausgleich zugeführt werden.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermitel)?

Nein.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Einsparungen würden zu Mehrkosten im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe (SKOS) führen (Kostenverlagerung).

Existieren Abhängigkeiten von exogenen Faktoren?

Es bestehen u.a. Abhängigkeiten von folgenden exogenen Faktoren:

- IV: Eine geringere Anzahl an Vollrenten bei einer gleichzeitigen Ausweitung der Teilrenten führt zu einer Zunahme der Anspruchsberechtigten auf Zuschüsse.
- EL: Die Festlegung der Obergrenzen der jährlichen Leistungen hat Auswirkungen auf subsidiär ausgerichtete Zuschüsse.

6.1.4 Alimentenbevorschussung (Zuständigkeit JGK, Finanzierung über den Lastenausgleich Sozialhilfe)**Welches sind die relevanten Rechtsgrundlagen?**

- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907 (ZGB), Artikel 293, Absatz 2
- Gesetz vom 6.2.1980 über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (GIB)
- Verordnung vom 10.9.1980 über Inkassohilfen und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (VIB)
- Das kantonale Jugendamt hat als Aufsichtsbehörde ein Handbuch erstellt.

Welches sind die kostentreibenden Faktoren?

- Die Höhe der Scheidungsrate und der Alleinerziehenden mit anspruchsberechtigten Kindern
- Geringe Verdienstmöglichkeiten für Alleinerziehende, die teilzeitlich arbeiten

Wie wird die Menge des Angebotes / der Dienstleistungen gesteuert?

Gestützt auf Artikel 3 GIB haben Kinder Anspruch auf einen Vorschuss für laufende elterliche Unterhaltsbeiträge, wenn diese nicht regelmässig im Voraus oder nicht vollständig überwiesen werden. Voraussetzung: Die Unterhaltsbeiträge müssen gerichtlich festgelegt sein oder es muss eine Unterhaltsvereinbarung vorliegen. Der Anspruch auf Bevorschussung besteht grundsätzlich auch für das mündige Kind. Die Menge der Dienstleistungen ist nicht steuerbar.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Die Kosten der bevorschussten Gelder werden je hälftig von der Gesamtheit der Gemeinden und vom Kanton via Lastenausgleich bezahlt.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung fliesst in den Lastenverteiler Sozialhilfe?

Die Kosten können vollumfänglich dem Lastenausgleich zugeführt werden.

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. KlientInnen)?

Die Kosten können vollumfänglich dem Lastenausgleich zugeführt werden.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermitel)?

Es bestehen keine Anreize zur Mengenausweitung. Die Voraussetzungen und der Anspruch sind gesetzlich klar geregelt.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

- Durch Einsparungen in diesem Bereich würden sich die Kosten bei der wirtschaftlichen Hilfe erhöhen.
- Einsparungen z.B. durch eine Eingrenzung des Bezückerkreises könnten Kostenfolgen im administrativen Bereich mit sich ziehen (es wären vermehrt aufwändige Abklärungen notwendig).

Existieren Abhängigkeiten von exogenen Faktoren?

- Geringe Verdienstmöglichkeiten für Alleinerziehende
- Tarife für Plätze in Kindertagesstätten
- Höhe der Kinderzulagen

6.2 Teilprodukte und Fragestellungen bei der institutionellen Sozialhilfe**6.2.1 Familienergänzende Kinderbetreuung (KITA / Tageseltern)****Wie wird die Menge des Angebotes/der Dienstleistungen gesteuert?**

Im FEB-Bereich²⁴ läuft die Mengensteuerung massgeblich über den Budgetrahmen (indirekte Steuerung via Gemeinden). Grundsätzlich wird bei den Institutionen auf Kontinuität gesetzt. In der Regel sind die Kosten derjenigen Institutionen lastenausgleichsberechtigt, welche bereits in den Vorjahren im Lastenausgleich berücksichtigt waren. Stehen zusätzliche Budgetmittel zur Verfügung, wird seitens der GEF eine Bedarfsabklärung vorgenommen. Diese Bedarfsabklärung wird für diejenigen Gemeinden vorgenommen, aus welchen Gesuche für zusätzliche Plätze vorliegen.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Es gilt ein einkommensabhängiges Tarifsysteem. Der maximale Tarif entspricht den so genannten Normkosten pro Betreuungsstunde (+ 2% Teuerung). Die Abgeltung erfolgt pro Platz und Betreuungsstunde: Die KITAs beispielsweise werden pro Betreuungsstunde mit 10.35 CHF entschädigt (+ 2% Teuerung). Die Differenz zwischen effektivem Elterntarif (einkommensabhängig) und den Normkosten wird von der Gemeinde bzw. dem Lastenausgleich finanziert. Liegen die effektiven Kosten eines Angebotes über den Normkosten, dann wird diese Differenz in der Regel von der Gemeinde finanziert, darf aber nicht an den Lastenausgleich weitergegeben werden.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung wird vom Lastenverteiler Sozialhilfe finanziert?

Die Differenz zwischen effektivem Elterntarif (einkommensabhängig) und den Normkosten wird von der Gemeinde bzw. dem Lastenausgleich finanziert. Die Abgeltung erfolgt in Abhängigkeit der Auslastung. Das Auslastungsrisiko liegt bei den Institutionen oder kann von den Gemeinden übernommen werden. Liegen die effektiven Kosten eines Angebotes über den Normkosten, dann wird diese Differenz ebenfalls von der Gemeinde finanziert, darf aber nicht an den Lastenausgleich weitergegeben werden.

²⁴ Die Angebote werden in der ASIV definiert.

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. Betagte, Eltern)?

Nicht durch den Lastenausgleich finanziert werden die Elterntarife (einkommensabhängig) sowie allfällige Kosten von Angeboten, welche über den Normkosten liegen. Kosten über den Normkosten sind nicht lastenausgleichsberechtigt und werden von den Gemeinden getragen.

Welche Steuerungsmechanismen sind in den ERM festgelegt?

Die Anzahl der Plätze bzw. Betreuungsstunden, die Mahlzeiten, die Normkosten und die Auslastung.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermittel)?

Es gibt keine direkten Anreize zur Mengenausweitung bzw. die einzelnen Institutionen können die Menge nicht direkt beeinflussen. Jedoch besteht parallel zur Anstossfinanzierung des Bundes die Möglichkeit, mit jährlich Fr. 1 Mio. neue Angebote oder Erweiterungen zu finanzieren. Ein lastenausgleichsberechtigtes Angebot kann jedoch als Standortvorteil gesehen werden. Insofern ist es aus der Sicht der Gemeinde attraktiv, bei der GEF zusätzliche lastenausgleichsberechtigte Plätze zu beantragen.

Hat bzw. hatte die Nachfrage einen Einfluss auf die Höhe der Tarife? Welche Faktoren haben die Höhe der Tarife beeinflusst? Hat die Tarifhöhe einen Einfluss auf die Nachfrage?

Die Elterntarife wurden nach sozialpolitischen Gesichtspunkten festgelegt. Eine wichtige Überlegung war, dass niemand wegen diesen Tarifen zum Sozialhilfeempfänger werden soll. Die Normkosten sollen Finanzierung eines Angebotes garantieren (diese werden zur Zeit überprüft).

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Ja, bei einer Mengenreduktion würden zusätzliche Kosten bei der wirtschaftlichen Hilfe anfallen: Aufgrund von fehlenden familienexternen Kinderbetreuungsplätzen könnten die Eltern nicht (genügend) arbeiten, um ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen.

6.2.2 Beschäftigungsangebote**Wie wird die Menge des Angebotes/der Dienstleistungen gesteuert?**

Die Mengensteuerung erfolgt über den Budgetrahmen. Zur Verfügung stehen zur Zeit Fr. 13 Mio. netto. Mit dem geltenden Konzept können damit ca. 670 Jahresplätze angeboten wer-

den. Je mehr eingeschriebene Erwerbslose eine Gemeinde aufweist, desto mehr Mittel für Beschäftigungsmassnahmen können via Lastenausgleich abgerechnet werden. Falls einzelne Gemeinden zusätzliche Plätze bereitstellen wollen, müssen sie diese selber finanzieren.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Je hälftig die Gesamtheit der Gemeinden sowie der Kanton via Lastenausgleich.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung wird vom Lastenverteiler Sozialhilfe finanziert?

Die Kosten können dem Lastenausgleich zugeführt werden, sofern die Maximalkosten pro Platz bezüglich Betreuung und Löhnen sowie das bewilligte Budget für die entsprechende Sitzgemeinde nicht überschritten werden.

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. Betagte, Eltern)?

Nein. Die Kosten können vollumfänglich dem Lastenausgleich zugeführt werden.

Welche Steuerungsmechanismen sind in den ERM festgelegt?

Die Maximalkosten pro Platz (Betriebs- und Betreuungskosten und Lohnkosten), das bewilligte Budget für die entsprechende Sitzgemeinde (berechnet sich basierend auf der Arbeitslosenquote der Gemeinde) sowie die Angebotsausgestaltung (welche Angebote bestehen für welche Zielgruppen, spezielle Angebote für Jugendliche und junge Erwachsene.)

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermittel)?

- Es gibt keine Anreize zur Mengenausweitung bzw. die einzelnen Gemeinden können die lastenausgleichsberechtigten Mittel nicht beeinflussen.
- Ein gut funktionierendes Beschäftigungsprogramm kann als Zeichen einer verantwortungsvollen Sozialpolitik gewertet werden und kann daher eine Gemeinde auch für Investoren attraktiv machen.

Hat bzw. hatte die Nachfrage einen Einfluss auf die Höhe der Tarife? Welche Faktoren haben die Höhe der Tarife beeinflusst? Hat die Tarifhöhe einen Einfluss auf die Nachfrage?

Es bestehen keine Tarife, sondern es besteht eine Maximalobergrenze für die Kosten pro Jahresplatz.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Sparmassnahmen würden unweigerlich zu Folgekosten in der wirtschaftlichen Hilfe führen. Zudem kann die fehlende Tagesstruktur und (soziale und/oder wirtschaftliche) Integration zu weiteren negativen Überwälzungen (psychische Krankheiten, Zunahme der häuslichen Gewalt etc.) führen.

6.2.3 Therapie (stationäre Suchthilfe)**Wie wird die Menge des Angebotes/der Dienstleistungen gesteuert?**

Die Mengensteuerung erfolgt über den Budgetrahmen. Die GEF schliesst Leistungsverträge mit den einzelnen Leistungserbringern ab. Für das Produkt Therapie besteht ein festgelegtes Budget von ca. Fr. 10 Mio. netto.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Der Kanton entrichtet pro effektiv erbrachten Behandlungstag eine festgelegte lastenausgleichsberechtigte Pauschale, die Anzahl der Behandlungstage ist limitiert. Die Gemeinden übernehmen pro Behandlungstag Fr. 120.- und lassen diesen Betrag ihrerseits in den Lastenausgleich einfließen. Die Finanzierung erfolgt subsidiär (vorgängig z.B. andere Kantone oder Finanzierung durch die IV).

Eine allfällige Überdeckung muss für Betriebszwecke verwendet werden und dient auch zur Deckung von möglichen Kostenüberschreitungen.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung wird vom Lastenverteiler Sozialhilfe finanziert?

Das Auslastungsrisiko liegt bei den Institutionen. Liegen die effektiven Kosten eines Angebotes über den lastenausgleichsberechtigten Normkosten, dann wird diese Differenz von der Institution finanziert, darf aber nicht an den Lastenausgleich weitergegeben werden.

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. Betagte, Eltern)?

Ja, die Gemeinden übernehmen 120 CHF pro Behandlungstag sowie die Nebenkosten (Kleider, Taschengeld, Reisespesen etc.). Dieser Betrag ist ebenfalls lastenausgleichsberechtigt und wird durch die Gemeinden über die Einzelfalldossiers in den Lastenausgleich eingegeben.

Zudem müssen eventuelle Kostenüberschreitungen, die nicht durch Überdeckungen aus den Vorjahren finanziert werden können, von den Institutionen übernommen werden.

Welche Steuerungsmechanismen sind in den Leistungsverträgen (LV) festgelegt?

Die geplanten Behandlungstage werden auf die definierten Klientenkategorien aufgeteilt. Daneben sind die Tarife geregelt.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermittel)?

Nein, es gibt keine grundsätzlichen Anreize zur Mengenausweitung. Es gibt eine maximal festgelegte Anzahl Behandlungstage.

Hat bzw. hatte die Nachfrage einen Einfluss auf die Höhe der Tarife? Welche Faktoren haben die Höhe der Tarife beeinflusst? Hat die Tarifhöhe einen Einfluss auf die Nachfrage?

Die Tarife beruhen auf Erfahrungswerten und haben sich über die Jahre (schweizweit) eingependelt.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Aufgrund von allfälligen Sparmassnahmen würden Folgekosten im Gesundheitswesen, bei der öffentlichen Sicherheit sowie bei der wirtschaftlichen Hilfe anfallen.

6.2.4 Schadenminderung (ambulante Suchthilfe)**Wie wird die Menge des Angebotes/der Dienstleistungen gesteuert?**

Die Mengensteuerung erfolgt über den Budgetrahmen. Die GEF schliesst Leistungsverträge mit den einzelnen Leistungserbringern ab. Für das Produkt Schadenminderung besteht ein Budget von ca. Fr. 5 Mio. netto.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Die Leistungserbringerin ist verpflichtet, die eigenen Ertragsmöglichkeiten sowie Beitrags- und Leistungspflichten Dritter voll auszuschöpfen. Das pro Teilprodukt festgelegte Budget gilt als Kostenobergrenze pro Teilprodukt und Institution. Die Summe aller Teilproduktbudgets entspricht dem Globalbudget der Leistungserbringerin.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung wird vom Lastenverteiler Sozialhilfe finanziert?

Die effektiv bezahlten Kosten können dem Lastenausgleich zugeführt werden.

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. Betagte, Eltern)?

Nein, ausser eventuellen Kostenüberschreitungen, die nicht durch Überdeckungen aus den Vorjahren finanziert werden können.

Welche Steuerungsmechanismen sind in den LV festgelegt?

Die vereinbarten und geplanten Leistungen werden in den Produkteblättern festgehalten (= Ergänzung zum Leistungsvertrag). Darin werden die Teilprodukte festgelegt (Anzahl Beratungsstunden, geplante Veranstaltungen etc.).

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermittel)?

Nein, es gibt keine grundsätzlichen Anreize zur Mengenausweitung. Es bestehen nicht überschreitbare Globalbudgets.

Hat bzw. hatte die Nachfrage einen Einfluss auf die Höhe der Tarife? Welche Faktoren haben die Höhe der Tarife beeinflusst? Hat die Tarifhöhe einen Einfluss auf die Nachfrage?

Die Angebote sind für die Benutzer kostenlos. Es bestehen daher keine Tarife.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Aufgrund von allfälligen Sparmassnahmen würden Folgekosten im Gesundheitswesen, bei der öffentlichen Sicherheit sowie bei der wirtschaftlichen Hilfe anfallen.

6.2.5 Offene Kinder- und Jugendarbeit**Wie wird die Menge des Angebotes/der Dienstleistungen gesteuert?**

- Die Mengensteuerung erfolgt über den Budgetrahmen. Die GEF erteilt ausgewählten Gemeinden entsprechende Ermächtigungen. Zur Zeit stehen insgesamt ca. Fr. 6 Mio. netto zur Verfügung.
- Jeder Gemeinde wird ein maximal lastenausgleichberechtigtes Kostendach zugewiesen. Bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Angebote wurde grundsätzlich vom Prinzip der Besitzstandwahrung ausgegangen. Es bestehen indessen gewisse Kriterien wie die Berücksichtigung sozialer Brennpunkte oder eine Koppelung der lastenausgleichsberechtigten Mittel mit den Einwohnerzahlen.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Die Gemeinden sind gehalten, einen Eigenfinanzierungsanteil von 20% zu erbringen (Beiträge von Nutzenden; Drittbeiträge von Sponsoren, Eigenfinanzierung durch die Stadt etc.). Die restlichen Kosten können bis zum lastenausgleichsberechtigten Kostendach dem Lastenausgleich zugeführt werden (dieses Konzept wird zurzeit überprüft).

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung wird vom Lastenverteiler Sozialhilfe finanziert?

80% der Gesamtkosten (im Rahmen des maximal lastenausgleichberechtigten Kostendaches; die Gemeinden tragen einen Eigenfinanzierungsanteil von 20%).

Gibt es einen Eigenfinanzierungsanteil für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. Betagte, Eltern)?

20% Eigenfinanzierungsanteil

Welche Steuerungsmechanismen sind in den Ermächtigungen festgelegt?

Die bereitzustellenden Angebote in den Dienstleistungsbereichen Animation/Begleitung, Information/Beratung und Entwicklung/Fachberatung. Ferner wird in dem der Ermächtigung beigelegten Konzept beschrieben, welche Aktivitäten für welche Zielgruppe geplant werden. zudem werden der Gemeindebeitrag (20%) und das lastenausgleichsberechtigte Kostendach festgelegt.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermitel)?

- Nein, es besteht kein Anreiz zur Mengenausweitung. Die lastenausgleichsberechtigten Kosten pro Angebot sind definiert.
- Eine gut funktionierende Kinder- und Jugendarbeit kann als Zeichen einer verantwortungsvollen Sozialpolitik gewertet werden und kann daher eine Gemeinde auch für Investoren attraktiv machen.

Hat bzw. hatte die Nachfrage einen Einfluss auf die Höhe der Tarife? Welche Faktoren haben die Höhe der Tarife beeinflusst? Hat die Tarifhöhe einen Einfluss auf die Nachfrage?

Es bestehen keine eigentlichen Tarife. Bei der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Angebote wurde vom Prinzip der Besitzstandwahrung ausgegangen.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Sparmassnahmen könnten einen Überwälzungseffekt zu anderen Integrationsangeboten und/oder Brückenangeboten haben. Zudem müsste mit einem zunehmenden Ausschluss der Jugendlichen aus der Gesellschaft gerechnet werden. Folgekosten bei der öffentlichen Sicherheit oder im Suchtbereich könnten resultieren.

6.2.6 Stationäre Langzeitpflege und -betreuung**Wie wird die Menge des Angebotes/der Dienstleistungen gesteuert?**

Die Menge wird ausschliesslich über die Anzahl Pflegeheimplätze gesteuert. Diese wird im Rahmen der Pflegeheimplanung nach Art. 39 KVG festgelegt. Die einzelne Institution figuriert mit einer festgelegten Anzahl Pflegeheimplätze auf der Pflegeheimplanung des Kt. Bern.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

- Die Krankenkassen bezahlen einen von der jeweiligen Pflegestufe des Betroffenen (0-10) abhängigen Pauschalbeitrag pro Pflageetag. Die Höhe des entsprechenden Pauschalbeitrags wird jährlich zwischen den santésuisse und dem Verband Bernischer Pflege- und Betreuungszentren ausgehandelt. Die effektiven Pflegekosten werden damit zu rund 50 % gedeckt.
- Die übrigen Pflegekosten sowie die Kosten für die Hotellerie werden soweit wie möglich durch die Bewohner aus dem eigenen Einkommen und Vermögen gedeckt. Anspruchsberechtigte BewohnerInnen erhalten eine Hilflosenentschädigung.
- Reichen Krankenkassenpauschale, Hilflosenentschädigung und Bewohnerbeitrag nicht aus, um den kostendeckenden Tarif des Heims zu bezahlen, kann der Bewohner Ergänzungsleistungen beantragen. Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen begrenzt die kantonale EL-Gesetzgebung die Höhe der pro Tag anrechenbaren Heimkosten.
- Gleichzeitig begrenzt die EL-Gesetzgebung des Bundes die Höhe der insgesamt Ergänzungsleistung pro Jahr. Die Ergänzungsleistungen werden zu 32% durch den Bund getragen. Die durch den Kanton getragenen Ergänzungsleistungen werden je hälftig durch den Kanton und die Gemeinden getragen (Lastenausgleich Ergänzungsleistungen).
- Kann (aufgrund der Begrenzung der Ergänzungsleistung) der kostendeckende Tarif des Heims auch mit den Ergänzungsleistungen nicht gedeckt werden, wird dem Heim der entsprechende „Tarifausfall“ durch Kanton (direkt finanzierte Institutionen) oder durch die Gemeinden (indirekt finanzierte Institutionen) ausgeglichen (Betriebsbeiträge des Kantons oder der Gemeinden). Der Tarif des Heims darf den von der GEF festgelegten Maximaltarif nicht überschreiten.

Die Darstellung der Finanzierung des Heimaufenthalts zeigt, dass die Betriebsbeiträge subsidiär zu allen anderen Finanzierungsquellen erfolgen und folglich in Abhängigkeit zu diesen

stehen. Die Höhe der Betriebsbeiträge ist weiter abhängig von der Höhe der Pflegebedürftigkeit der BewohnerInnen von Alters- und Pflegeheimen.

Auf das Jahr 2006 wurde die personenorientierte Heimfinanzierung eingeführt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden den Institutionen von Kanton und Gemeinden die entstandenen Kosten bis zu der von der GEF festgelegten Kostenobergrenze, abzüglich der Tarifeinnahmen, ausgeglichen. Die unternehmerische Verantwortung bei den Institutionen war gering. Neu legt die Institution vor dem Betriebsjahr den kalkulierten, kostendeckenden Tarif verbindlich fest (durch den Leistungsvertrag mit dem Kanton oder der Gemeinde). Pro BewohnerIn wird daraufhin der entstehende Tarifaufschlag ermittelt (siehe oben). Damit wird vermehrte Transparenz über die Tarife ermöglicht, die unternehmerische Freiheit und Verantwortung wird erhöht. Kosten für Managementfehler werden nicht mehr durch den Lastenausgleich mitgetragen.

Exkurs: NFA-bedingte Veränderung in der Finanzierung der stationären Langzeitpflege und -betreuung

Mit der NFA wird auch die EL-Gesetzgebung totalrevidiert. Die Deckung des allgemeinen Existenzbedarfs wird vorwiegend Bundesaufgabe, wobei die Kantone einen Anteil von 3/8 der Kosten zu tragen haben. Die Ergänzungsleistungen zur Deckung der zusätzlichen Heimkosten gehen hingegen vollständig zulasten der Kantone. Allerdings werden die Kantone bei Heimbewohnern nur soweit ausschliesslich leistungspflichtig, als die Heimkosten dazu führen, dass der allgemeine Existenzbedarf überschritten wird.

Die Kantone bestimmen selbständig die Höhe der anrechenbaren Heimtaxen und beeinflussen damit auch den von ihnen zu tragenden EL-Teil. Die Begrenzung der jährlichen Ergänzungsleistung durch den Bund wird aufgehoben.

Mit diesen Änderungen werden die Voraussetzungen geschaffen, dass der Heimaufenthalt vollumfänglich durch die Ergänzungsleistungen (bei welchen die Krankenkassenpauschale, die Hilflosentschädigung sowie das Einkommen und Vermögen der betroffenen Person angerechnet wird) gedeckt werden kann. Die zusätzliche Finanzierungsquelle „Betriebsbeiträge“ ist nicht mehr wie bis anhin zum Ausgleich von ungedeckten Kosten notwendig.

Damit kann das System der Heimfinanzierung massiv vereinfacht und die Transparenz für sämtliche Beteiligte erheblich erhöht werden. Die GEF strebt diese so genannte „Personenfinanzierung“ (es werden nur noch Beiträge an die BewohnerInnen ausgerichtet, es erfolgen keine Beiträge an die Betriebe mehr) ab 2008 an.

Ein solcher Systemwechsel führt zu einer fast vollumfänglichen Entlastung des Lastenausgleichs Sozialhilfe im Bereich der Alterseinrichtungen (allfällige personenunabhängige Leistungen der Institutionen werden gegebenenfalls weiterhin durch Kanton oder Gemeinden entschädigt). Im etwa gleichen Umfang dürfte der Lastenausgleich Sozialversicherungen (Ergänzungsleistungen) belastet werden.

Die GEF strebt an, dass die Budgetverantwortung für die zur Heimfinanzierung ausgerichteten Beiträge an die EL-BezügerInnen der GEF übertragen wird. Die Ausgleichskasse wäre unter diesen Umständen durchführende Stelle der Ergänzungsleistungen im Auftrag der GEF und der JGK.

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung wird vom Lastenverteiler Sozialhilfe finanziert?

Der über den Lastenausgleich Sozialhilfe mitfinanzierte Teil variiert von Jahr zu Jahr aufgrund des oben beschriebenen Finanzierungssystems (Restfinanzierung). Er beträgt pro Jahr rund 10% der Gesamtkosten.

Gibt es „Selbstbehalte“ für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. Betagte, Eltern)?

Nein, es gibt keine Selbstbehalte. Die BewohnerInnen finanzieren den Heimaufenthalt je nach wirtschaftlicher Situation vollumfänglich oder teilweise mit.

Welche Steuerungsmechanismen sind in den LV / ERM festgelegt?

In den von Kanton (direkt finanzierte Institutionen) oder Gemeinde (indirekt finanzierte Institutionen) abgeschlossenen Leistungsverträgen mit den Institutionen wird die Anzahl der Pflegeplätze, der kostendeckende Tarif des Heims (darf den von der GEF festgelegten Maximaltarif nicht überschreiten), sowie allfällige Beiträge für Zusatzleistungen festgelegt. Die Festlegung eines Pauschal- oder Höchstbeitrages ist aus oben erwähnten Gründen nicht möglich.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermitel)?

Nein, es gibt keine grundsätzlichen Anreize zur Mengenausweitung. Ein attraktives und mit anderen Dienstleistungen gut vernetztes Heimangebot kann einer Gemeinde im Sinne eines Standortvorteils zu Gute kommen.

Hat bzw. hatte die Nachfrage einen Einfluss auf die Höhe der Tarife? Welche Faktoren haben die Höhe der Tarife beeinflusst? Hat die Tarifhöhe einen Einfluss auf die Nachfrage?

Nein, die Nachfrage hat keinen Einfluss auf die Tarife. Die Höhe der Maximaltarife für die Grundstufe und pro Pflegestufe (welcher ein Stundenansatz Pflege hinterlegt ist) wird zwischen der GEF und den Heimverbänden ausgehandelt. Die Tarife dürfen diese Maximaltarife nicht überschreiten. Die Tarifhöhe hat faktisch nur bei den HeimbewohnerInnen, welche den Heimaufenthalt aus eigenen Mitteln bezahlen können, Einfluss auf die Nachfrage.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Negative Überwälzungs- und Spareffekte würden sich durch die Überlastung/Überforderung von pflegenden Angehörigen ergeben, welche eine komplexe Situation nicht mehr bewältigen können und Gefahr laufen, selbst zu erkranken (mit den entsprechenden Folgekosten). Weiter würde es bei den direkt betroffenen pflegebedürftigen Menschen zu vermehrten (notfall-

mässigen) Spitalaufenthalten (Aufnahmepflicht) kommen. Der entsprechende Pflergetag ist im Spital teurer als im Pflegeheim.

Wie haben sich die Finanzen seit 2001 (allenfalls 2002) bei Ihrem Produkt entwickelt?

Jahr	Beiträge Gemeinden (indirekt finanziert), die dem Lastenausgleich zugeführt wurden	Beiträge Kanton (direkt finanziert), die dem Lastenausgleich zugeführt wurden
2001	19,2	19,6
2002	22,9	30,8
2003	19,7	35,6
2004	18,1	38,8
2005	16,9	38,2

6.2.7 Ambulante Angebote für ältere und chronischkranke Menschen (Spitex)

Wie wird die Menge des Angebotes/der Dienstleistungen gesteuert?

Die Menge des Angebots wird nicht gesteuert. Die Alterspolitik des Kantons Bern legt fest, dass die ambulanten Dienstleistungen zur Entlastung des teureren stationären Angebots ausgebaut werden sollen. Eine Mengenbegrenzung ist vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll.

Wer bezahlt die Dienstleistung?

Im Bereich der ambulanten Hilfe und Pflege zu Hause ist zwischen pflegerischen Leistungen nach KVG und hauswirtschaftlichen Leistungen zu unterscheiden.

An die pflegerischen Leistungen zahlen die Krankenkassen einen Beitrag von rund 50%. Die übrigen Kosten sind – bis zu einer von der GEF festgelegten Kostenobergrenze - Bestandteil des Defizits der Spitexorganisation, welches durch die Gemeinden ausgeglichen wird. Der entsprechende Betrag wird von den Gemeinden dem Lastenausgleich zugeführt.

Die hauswirtschaftlichen Leistungen werden von den KlientInnen grundsätzlich selber bezahlt (allenfalls Bezug von Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigung). Die GEF legt einen einkommensabhängigen Stundentarif fest. Die allfälligen nicht gedeckten Kosten sind - bis zu einer von der GEF festgelegten Kostenobergrenze - Bestandteil des Defizits der Spitexorganisation, welches durch die Gemeinden ausgeglichen wird. Der entsprechende Betrag wird von den Gemeinden dem Lastenausgleich zugeführt

Welcher Anteil der Gesamtkosten der Dienstleistung wird vom Lastenverteiler Sozialhilfe finanziert?

Der Lastenausgleich Sozialhilfe trägt rund 25% der Gesamtkosten

Gibt es „Selbstbehalte“ für Gemeinden / Leistungserbringer / Leistungsempfänger (z.B. Betagte, Eltern)?

Nein, es gibt keine Selbstbehalte. Die BewohnerInnen finanzieren die hauswirtschaftlichen Leistungen je nach wirtschaftlicher Situation vollumfänglich oder teilweise mit.

Welche Steuerungsmechanismen sind in den LV / ERM festgelegt?

Die Steuerung der dem Lastenausgleich zufließenden Beiträge an die Spitexorganisationen ist aufgrund der dargestellten Finanzierungsmechanismen nur beschränkt möglich. Der Anteil der Gemeindebeiträge ist abhängig von der Anzahl der geleisteten Stunden, der Höhe des Beitrages der Krankenkassen an die Pflegeleistungen und von den Einkommensverhältnissen der Klientinnen und Klienten. In den von den Gemeinden abgeschlossenen Leistungsverträgen mit Spitexorganisationen wird die Anzahl der geplanten Einsatzstunden sowie allfällige Beiträge für Zusatzleistungen festgelegt. Die Festlegung eines Pauschal- oder Höchstbeitrages ist aus oben erwähnten Gründen nicht möglich.

Gibt es grundsätzliche Anreize zur Mengenausweitung? Nützt das vorliegende Angebot der Gemeinde im Sinn eines Standortvorteils (und damit zusätzlicher Steuermittel)?

Nein, es gibt keine grundsätzlichen Anreize zur Mengenausweitung.

Hat bzw. hatte die Nachfrage einen Einfluss auf die Höhe der Tarife? Welche Faktoren haben die Höhe der Tarife beeinflusst? Hat die Tarifhöhe einen Einfluss auf die Nachfrage?

Ist nur bei den hauswirtschaftlichen Leistungen relevant. Nein, die Nachfrage hat keinen Einfluss auf die Tarife. Die Höhe der Maximaltarife (Kostenobergrenzen) wird mit dem Spitexverband ausgehandelt. Die Tarifhöhe hat faktisch nur bei den Personen, welche die hauswirtschaftlichen Leistungen aus eigenen Mitteln bezahlen können, Einfluss auf die Nachfrage.

Falls bei diesem Produkt gespart würde: Gibt es negative Überwälzungs- und Spareffekte? Gibt es Kostenverlagerungen, die in anderen Bereichen zu Kostenerhöhungen führen?

Negative Überwälzungs- und Spareffekte würden sich durch die Überlastung/Überforderung von pflegenden Angehörigen ergeben, welche eine komplexe Situation nicht mehr bewältigen können und Gefahr laufen, selbst zu erkranken (mit den entsprechenden Folgekosten). Weiter würde es bei den direkt betroffenen pflegebedürftigen Menschen zu vermehrten (teureren) Heimaufenthalten kommen. Eine erhebliche Ausweitung des stationären Angebots ist alterspolitisch nicht erwünscht.

Wie haben sich die Finanzen seit 2001 (allenfalls 2002) bei Ihrem Produkt entwickelt?

Jahr	Beiträge Gemeinden an Spitexorganisationen
2001	27,1
2002	32,2
2003	29,7
2004	30,6
2005	32

Literatur

Bundesamt für Statistik (2006), Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004 – Erste gesamtschweizerische Ergebnisse.

Bundesamt für Statistik (2007), Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005 – Nationale Resultate.

Bundesamt für Statistik (2007a)
Indikatorentabellen zur Sozialhilfestatistik 2005, Kanton Bern.

Bundesamt für Statistik (2007b)
Auswertung der Sozialhilfestatistik 2005 für den Kanton Bern.

Ecoplan (2007)
Evaluation Pilotphase ASIV – Befragung Kindertagesstätten: Auswertung. Bern.

Ecoplan (2007a)
Evaluation Pilotphase ASIV – Auswirkungen des ASIV auf die Tagespflege. Bern.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (verschied. Jahrgänge)
Datenmaterial zur Auswertung des Lastenverteilers Sozialhilfe.