

**B , S , S .**

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

---

## **Prüfauftrag**

# **Finanzielle Auswirkung der SHG- Teilrevision und des Volksvorschlags „Für eine wirksame Sozialhilfe“**

## **Schlussbericht**

Basel, den 25.01.2019

Prüfauftrag: Finanzielle Auswirkung der SHG-Teilrevision und des Volksvorschlags „Für eine wirksame Sozialhilfe“

Schlussbericht

zuhanden der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK)

Kontakt seitens Auftraggeber: Parlamentsdienste des Grossen Rates, Postgasse 68,  
Postfach, Bern 3000 Bern 8, Telefon: +41 31 633 75 75, E-Mail: [gr-gc@be.ch](mailto:gr-gc@be.ch)

Projektleitung: Michael Morlok

Projektbearbeitung: Mirjam Suri, David Liechti

Projektbegleitung: Wolfram Kägi

Fachliche Begleitung: Verena Gerber, Sofrag – Büro für sozialpolitische Fragen

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: [michael.morlok@bss-basel.ch](mailto:michael.morlok@bss-basel.ch)

Wir bedanken uns an dieser Stelle bei allen teilnehmenden Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern sowie dem BFS und der GEF für die Lieferung zusätzlicher Daten. Unser Dank gilt ebenso der SAK für die konstruktive Zusammenarbeit.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Synthèse</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Einführung</b> .....	<b>8</b>
<b>4. Finanzielle Auswirkungen nach Prüfbereich</b> .....	<b>10</b>
4.1. Grundbedarf.....	10
4.2. Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge.....	18
4.2.1. Berechnungen IZU.....	20
4.2.2. Berechnungen EFB.....	23
4.2.3. Entwicklung über die Zeit .....	27
4.3. Zusätzliche Unterstützung von älteren Arbeitslosen .....	29
4.4. Bildung und Qualifizierung .....	40
<b>5. Finanzielle Auswirkungen insgesamt</b> .....	<b>45</b>
5.1. Berechnung Regierungsrat.....	45
5.2. Berechnung Auslegeordnung.....	45
5.3. Neuberechnung .....	46
5.4. Gesamtkosten im Überblick.....	47
<b>Anhang: Prüffragen SAK mit Textverweisen</b> .....	<b>48</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>50</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Amstat	Arbeitsmarktstatistik (SECO)
BFS	Bundesamt für Statistik
BKSE	Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz
DWH	Differenzierte wirtschaftliche Hilfe
EFB	Einkommensfreibetrag
ELA	Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende
ELG	Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SR 831.30)
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
IZU	Integrationszulage
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SAK	Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen Bern
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SHG	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) Kanton Bern (860.1)
SHS	Statistik über die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in der Schweiz (BFS)
SHV	Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung) Kanton Bern (860.111)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz

## 1. Zusammenfassung

Im Hinblick auf die Erstellung der Abstimmungsbotschaft hat die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) B,S,S. beauftragt, die finanziellen Auswirkungen der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes gemäss Vorlage des Grossen Rates vom 18. April 2018 und des am 13. August 2018 eingereichten Volksvorschlags «Für eine wirksame Sozialhilfe!» zu untersuchen.

Im Rahmen des Auftrags haben wir die bestehenden Kostenschätzungen einerseits des Regierungsrates und andererseits der Leiter/innen der städtischen Sozialdienste Bern, Biel und Thun (im Folgenden: Berechnung Auslegeordnung) plausibilisiert; dazu haben wir in einem ersten Schritt die Dokumente geprüft und Gespräche mit den Autor/innen geführt. Insgesamt kamen wir zum Schluss, dass keine der bestehenden Berechnungen für die Prüfbereiche 1) Grundbedarf, 2a) Integrationszulage IZU, 2b) Einkommensfreibetrag EFB, 3) Unterstützung von älteren Arbeitslosen und 4) Bildung und Qualifizierung direkt für die Unterlagen zur bevorstehenden Volksabstimmung übernommen werden kann: Ein Teil dieser Berechnungen ist zwar weitgehend plausibel, kann aber auf Basis von differenzierteren Annahmen und/oder aktuelleren Daten optimiert werden. Ein anderer Teil der Berechnungen scheint uns insbesondere aufgrund der getroffenen Annahmen weniger plausibel.<sup>1</sup>

In einem zweiten Schritt haben wir deshalb die Berechnungen für drei Prüfbereiche nochmals durchgeführt, auf Basis von Daten der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern und des Bundesamts für Statistik sowie eigener Annahmen, die wir im Bericht darlegen. Auch die Neuberechnung stellt eine Schätzung dar, die auf Annahmen beruht und Grenzen aufweist. Auf Basis der uns aktuell vorliegenden Informationen kommen wir zur in Tabelle 1 dargestellten Kostenschätzung.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der jeweiligen Prüfbereiche kurz erläutert, wobei insbesondere auf grössere Abweichungen zwischen den Neuberechnungen und den bestehenden Berechnungen eingegangen wird.

---

<sup>1</sup> A priori war nicht klar, ob und wie sensitiv die Resultate auf die Anpassungen reagieren würden; dazu musste die Neuberechnung erst durchgeführt werden. Es stellte sich heraus, dass einige Anpassungen zu grösseren Differenzen, andere hingegen nur zu kleinen Unterschieden relativ zu den bestehenden Berechnungen führten.

*Tabelle 1 Schätzung Ausgaben Sozialhilfe in ausgewählten Bereichen, in Mio. CHF pro Jahr*

	<b>Geltendes Recht</b>	<b>Grossrats- vorlage</b>	<b>Volks- vorschlag</b>
Grundbedarf	248	226	250
Integrationszulage IZU	10	13 bis 17	13 bis 17
Einkommensfreibetrag EFB	14	14 bis 21	14 bis 21
Zusätzliche Unterstützung von älteren Arbeitslosen (ELA)	0	0	12
Bildung und Qualifizierung	-	-	-
<b>Total</b>	<b>272</b>	<b>253 bis 264</b>	<b>289 bis 300</b>

*Hinweis: Die Tabelle führt ausgewählte Ausgaben auf. Die Aufwände der differenzierten wirtschaftlichen Hilfe (DWH) des Kantons Bern insgesamt umfassten 2017 715 Mio. CHF (der Nettoaufwand, abzüglich der Erträge aus Erwerbseinkommen, Familienzulagen etc., umfasste 469 Mio. CHF).*

*Grundbedarf:* Die Vorlage des Grossen Rates sieht vor, den Grundbedarf zu kürzen, je nach Personengruppe um 8 bis 30%. Der Volksvorschlag hingegen beinhaltet eine leichte Erhöhung im Rahmen der Teuerungsanpassung nach SKOS (0.84%). Die Berechnung der Kostenfolgen des Volksvorschlags ist unbestritten. Die vereinfachte Berechnung des Regierungsrates zu den Kostenfolgen der Vorlage des Grossen Rates ist grundsätzlich nachvollziehbar, allerdings können verschiedene Aspekte differenzierter in die Berechnung mit aufgenommen werden (Hinweis: Die Auslegeordnung nimmt keine eigene Berechnung in diesem Bereich vor). In die Berechnung des Regierungsrates flossen verschiedene Faktoren mit ein, welche die Kostenfolgen teils unter-, teils überschätzten. Bei der Neuberechnung zeigte sich, dass sich diese Effekte nahezu aufheben und die ermittelten Kostenfolgen sehr nahe bei den Rechnungen des Regierungsrates liegen.

*Integrationszulage und Einkommensfreibetrag:* Gemäss beiden Vorlagen sollen sowohl IZU als auch EFB erhöht werden. Anhand von Daten aus vergangenen Jahren, als im Kanton Bern bereits eine ähnliche Regelung zur IZU in Kraft war, kommen wir zum Schluss, dass die Berechnung des Regierungsrates eher als Minimalvariante zu betrachten ist (Hinweis: Die Auslegeordnung nimmt keine eigene Berechnung in diesem Bereich vor). Hinsichtlich des EFB gilt es festzuhalten, dass die Annahme des Regierungsrates, dass die Kostenfolgen bei einer Annahme des Volksvorschlags deutlich höher ausfallen als bei der Vorlage des Grossen Rates, unseres Erachtens nicht plausibel ist. Angesichts der sehr ähnlichen und offenen Formulierungen der Gesetzesbestimmungen, die erst noch

durch Verordnungen konkretisiert werden müssen, kann aktuell nicht von unterschiedlichen Kostenfolgen ausgegangen werden. Durch die Annahmen des Regierungsrates wurden die Kostenfolgen grundsätzlich für beide Vorlagen überschätzt.

*Unterstützung von älteren Arbeitslosen:* Die Vorlage des Grossen Rates sieht in diesem Bereich keine Änderungen vor. Der Volksvorschlag hingegen würde eine neue Regelung einführen für Personen, welche im Alter von 55 Jahren oder älter arbeitslos werden. Die Betroffenen erhielten, unter bestimmten Bedingungen, „Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende“ (ELA), die sich an den bereits bestehenden Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientieren und folglich grosszügigere Leistungen resp. tiefere Zugangshürden als aktuell die Sozialhilfe vorsehen. Die Berechnungen des Regierungsrates weisen eine sehr hohe Bandbreite auf, wobei die Maximalvariante auf der Annahme basiert, dass sämtliche Personen, die in diesem Alter arbeitslos werden, später ELA beziehen würden. Anhand der verfügbaren Statistiken wird hingegen ersichtlich, dass ein substantieller Anteil dieser Personen eine Stelle antritt, und die verwendete Annahme nicht plausibel ist. Auch in der Minimalvariante des Regierungsrates führen die Annahmen dazu, dass die Kosten überschätzt werden. Die Berechnung der Auslegeordnung basiert auf einer kürzlich publizierten Studie von Interface zur gesamtschweizerischen Situation und wird auf den Kanton Bern angewendet. Die Anwendung ist nachvollziehbar. Die vorgenommene Neuberechnung geht teilweise von anderen Annahmen aus, kommt aber zu einem Ergebnis, das relativ nahe bei jenem der Auslegeordnung liegt.

*Bildung und Qualifizierung:* Gemäss dem Volksvorschlag sollen vermehrt Investitionen in qualifizierende Massnahmen getätigt werden. Die Auslegeordnung berechnet daraus sich ergebende langfristige Einsparungen. Unseres Erachtens sind die finanziellen Auswirkungen im vierten Prüfbereich, Bildung und Qualifizierung, auf Basis der aktuell vorliegenden Informationen nicht abschätzbar. Es ist davon auszugehen, dass die Ausdehnung der Qualifizierungsmassnahmen sowohl nach geltendem Recht, Grossratsvorlage wie auch Volksvorschlag möglich ist, wie dies in den Ausführungen des Regierungsrates dargelegt wird. Entsprechend ergeben sich diesbezüglich keine Kostenunterschiede zwischen den verschiedenen Vorlagen. Für eine Kosten-Nutzen-Analyse wären mehr Informationen zur Bedarfssituation und der Wirkung verschiedener Angebote notwendig.

Nicht berücksichtigt in den Berechnungen sind die langfristigen Effekte, wie sie sich aus der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung über die Zeit

sowie der Anreize auf die Arbeitssuche ergeben. Diese Effekte sind kaum quantifizierbar und werden im Bericht entsprechend nur qualitativ diskutiert.

## 2. Synthèse

En vue de l'élaboration du message destiné aux électrices et aux électeurs, la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a confié à B,S,S. le mandat d'examiner les répercussions financières de la révision partielle de la loi sur l'aide sociale selon le projet du Grand Conseil du 18 avril 2018 et selon le projet populaire « Pour une aide sociale efficace », déposé le 13 août 2018.

Dans le cadre de ce mandat, nous avons vérifié la plausibilité des estimations existantes en termes de coûts émanant d'une part du Conseil-exécutif et d'autre part des responsables des services sociaux des villes de Berne, Bienne et Thoune (ci-après calcul de l'analyse « Auslegeordnung »). Pour ce faire, nous avons examiné lors d'une première étape les documents correspondants et mené des entretiens avec leurs auteurs. Nous sommes globalement parvenus à la conclusion qu'aucun des calculs existants pour les domaines à examiner 1) Forfait pour l'entretien, 2a) Supplément d'intégration, 2b) Franchise sur les revenus, 3) Aide sociale supplémentaire pour les chômeurs plus âgés et 4) Formation et qualification ne pouvait être repris tel quel dans les documents concernant la votation populaire à venir. Une partie de ces calculs est certes largement plausible, mais elle peut être améliorée sur la base d'hypothèses plus fines et/ou de données plus récentes. Une autre partie de ces calculs nous semble moins plausible, en particulier en raison des hypothèses retenues<sup>2</sup>.

Lors d'une seconde étape, nous avons donc refait les calculs dans trois domaines à examiner, en nous basant sur les données de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, de l'Office fédéral de la statistique et sur nos propres hypothèses, que nous présentons dans le rapport. Ces nouveaux calculs sont eux aussi une estimation, qui repose sur des hypothèses et présente ses propres limites. Sur la base des informations dont nous disposons actuellement, nous parvenons à l'estimation chiffrée présentée dans le tableau 1 ci-dessous.

---

<sup>2</sup> On ignorait a priori si et dans quelle mesure les adaptations allaient avoir une incidence sur les résultats ; il a d'abord fallu pour cela effectuer de nouveaux calculs. Il est alors apparu que certaines adaptations menaient à des divergences importantes, tandis que d'autres ne faisaient apparaître que de légères divergences par rapport aux calculs existants.



Dans la partie suivante, nous présentons brièvement les résultats de chaque domaine examiné, l'accent étant mis en particulier sur les divergences les plus importantes entre les nouveaux calculs et les calculs existants.

Tableau 1: *Estimation Dépenses d'aide sociale dans certains domaines, en mio. CHF par an*

	<b>Droit en vigueur</b>	<b>Projet du Grand Conseil</b>	<b>Projet populaire</b>
Forfait pour l'entretien	248	226	250
Supplément d'intégration	10	13 à 17	13 à 17
Franchise sur les revenus	14	14 à 21	14 à 21
Aide sociale supplémentaire pour les chômeurs plus âgés	0	0	12
Formation et qualification	-	-	-
<b>Total</b>	<b>272</b>	<b>253 à 264</b>	<b>289 à 300</b>

*Remarque: ce tableau présente certaines dépenses. Les dépenses du décompte de l'aide matérielle par catégorie (DAMC) du canton de Berne s'élevaient à 715 millions de francs en 2017 (le montant net, déduction faite des revenus provenant d'une activité lucrative indépendante, des allocations familiales, etc. était quant à lui de 469 millions de francs au total).*

*Forfait pour l'entretien* : le projet du Grand Conseil prévoit une réduction du forfait pour l'entretien, de 8 à 30 % selon les catégories de personnes. Le projet populaire en revanche comporte une légère hausse dans le cadre de l'adaptation au renchérissement conformément aux normes CSIAS (0,84 %). Le calcul des coûts induits par le projet populaire est incontesté. Le calcul simplifié du Conseil-exécutif relatif aux coûts qu'induirait le projet du Grand Conseil est en principe compréhensible, mais divers aspects peuvent toutefois être pris en compte de manière plus précise dans le calcul (remarque : l'analyse « Auslegeordnung » ne procède à aucun calcul dans ce domaine précis). Le calcul du Conseil-exécutif fait intervenir divers facteurs qui ont soit sous-estimé soit surestimé les dépenses futures. En refaisant ce calcul, il est apparu que ces effets s'annulaient pratiquement et que le nouveau calcul de ces coûts donnait un résultat très proche de celui résultant des calculs du Conseil-exécutif.

*Supplément d'intégration et franchise sur les revenus* : les deux projets prévoient une augmentation du supplément et de la franchise. Sur la base des données des années passées, lorsqu'il existait déjà dans le canton de Berne une réglementation similaire concernant le supplément d'intégration, nous arrivons à la conclusion que

le calcul du Conseil-exécutif doit plutôt être envisagé comme un scénario minimal (remarque : l'analyse « Auslegeordnung » ne procède à aucun calcul dans ce domaine précis). En ce qui concerne la franchise sur les revenus, il convient de constater que l'hypothèse du Conseil-exécutif, selon laquelle les coûts induits par une acceptation du projet populaire seraient nettement plus élevés que ceux du projet du Grand Conseil, ne nous semble pas plausible. Compte tenu de la formulation très proche et très ouverte des dispositions légales, qui doivent encore être concrétisées par des ordonnances, il n'est pas possible actuellement de tabler sur des coûts différents. Les hypothèses retenues par le Conseil-exécutif se sont traduites dans l'un et l'autre projet par une surestimation des coûts.

*Aide sociale supplémentaire pour les chômeurs plus âgés* : le projet du Grand Conseil ne prévoit pas de changements dans ce domaine. En revanche, le projet populaire prévoit l'introduction d'une nouvelle réglementation pour les personnes qui perdraient leur emploi à l'âge de 55 ans ou plus. Les personnes concernées recevraient, sous certaines conditions, des prestations complémentaires pour travailleurs âgés (PCA), similaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI existantes et ainsi plus généreuses et plus faciles à obtenir que dans le cadre de l'aide sociale actuelle. Les calculs du Conseil-exécutif présentent un éventail très large, le scénario maximal reposant sur l'hypothèse selon laquelle l'ensemble des personnes qui perdraient leur emploi à cet âge auraient ultérieurement recours aux PCA. Vu les statistiques disponibles, il apparaît au contraire qu'une part substantielle de ces personnes reprendrait une activité professionnelle, et que l'hypothèse retenue n'est pas plausible. Dans le scénario minimal du Conseil-exécutif, les hypothèses conduisent également à une surestimation des coûts. Le calcul de l'analyse « Auslegeordnung » repose sur une étude publiée récemment par Interface sur l'ensemble de la Suisse et a été appliqué au canton de Berne. Cette méthode est compréhensible. Le nouveau calcul effectué repose en partie sur d'autres hypothèses, mais le résultat obtenu est relativement proche de celui de l'analyse « Auslegeordnung ».

*Formation et qualification* : d'après le projet populaire, il faut investir davantage dans les mesures de qualification. L'analyse « Auslegeordnung » prévoit en la matière des économies à long terme. D'après nous, les répercussions financières dans ce quatrième domaine à examiner, Formation et qualification, ne peuvent faire l'objet d'une estimation sur la base des informations disponibles actuellement. Il est probable qu'une extension des mesures de qualification soit possible aussi bien dans le cadre du droit actuel que dans celui du Grand Conseil et celui du projet populaire, ainsi que l'explique le Conseil-exécutif. C'est la raison pour laquelle des différences de coûts n'apparaissent pas entre les divers projets. Une

analyse du rapport coût-utilité ne serait envisageable qu'avec un supplément d'informations sur la situation en termes de besoins et sur l'impact d'offres diverses.

Un élément n'a pas été pris en compte dans les calculs, celui des effets à long terme, qui résultent des évolutions démographiques et économiques dans la durée ainsi que des incitations à rechercher du travail. Ces effets ne sont quasiment pas quantifiables, et sont débattus dans le rapport uniquement sous l'angle qualitatif.

### 3. Einführung

Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) hat B,S,S. beauftragt, die finanziellen Auswirkungen der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG) gemäss Vorlage des Grossen Rates vom 18. April 2018 und des am 13. August 2018 eingereichten Volksvorschlags «Für eine wirksame Sozialhilfe!» zu untersuchen.

Die Kommission hat dazu 23 Fragen formuliert (siehe Anhang), anhand derer die bestehenden Kostenschätzungen seitens Regierungsrat<sup>3</sup> (im Folgenden: Berechnung des Regierungsrates) und seitens Leiter/innen der Sozialdienste der Städten Bern, Biel und Thun<sup>4</sup> (im Folgenden: Berechnung Auslegeordnung) überprüft wurden. Teil des Auftrags war es auch, Neuberechnungen durchzuführen, sofern sich dies als notwendig erweisen sollte.

Im Rahmen des Mandats, welches zwischen dem 11. Dezember 2018 und dem 17. Januar 2019 durchgeführt wurde, wurden die Unterlagen gesichtet, die den Berechnungen des Regierungsrates resp. der Auslegeordnung zugrunde liegen und die uns seitens der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) resp. Herrn Felix Wolffers zur Verfügung gestellt wurden.<sup>5</sup> Die Positionen und Informationen von der GEF (Vorsteherin Sozialamt sowie Mitarbeiterinnen der Abteilung Existenzsicherung) sowie Herrn Wolffers wurden je im Rahmen von einer Sitzung abgeholt. Für die Neuberechnungen wurden zudem Daten von GEF und BFS hinzugezogen.

Um genauere oder aktuellere Daten zu nutzen und die Annahmen zu verfeinern, wurden anschliessend die Berechnungen neu durchgeführt. A priori war nicht klar, ob und wie sensitiv die Resultate auf die Anpassungen reagieren würden; dazu mussten die Neuberechnung erst durchgeführt werden. Es stellte sich heraus, dass

---

<sup>3</sup> Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Referendum gegen das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe mit Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!» vom 5. September 2018.

<sup>4</sup> Felix Wolffers, Bruna Roncoroni und Thomas Michel: „Was kostet der Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe» wirklich? Eine faktenorientierte Auslegeordnung als Beitrag zur Versachlichung der Diskussion, 13. November 2018.

<sup>5</sup> Felix Wolffers hat in diesem Zusammenhang eine ergänzte und aktualisierte Kostenschätzung angefertigt. Die Neuberechnung resultiert in einem geschätzten Kostenzuwachs durch den Volksvorschlag von 9 Mio. CHF vor Lastenausgleich (zuvor: 6 Mio. CHF) resp. 4.5 Mio. CHF nach Lastenausgleich (zuvor: 3 Mio. CHF). Auch die Schätzung der Einsparungen durch die SHG-Revision verändert sich, allerdings nur um 7%. Wir diskutieren im restlichen Bericht sowohl die ursprüngliche wie die aktualisierte Berechnung.

einige Anpassungen zu grösseren Differenzen, andere hingegen nur zu kleinen Unterschieden relativ zu den bestehenden Berechnungen führten.<sup>6</sup>

Auch die Neuberechnung stellt eine Schätzung dar, die auf Annahmen beruht und Grenzen aufweist. Diese werden im Bericht explizit ausgewiesen. Mitunter sind die Kosten von der genauen Ausgestaltung der Verordnung und der anschliessenden Praxis abhängig. Ebenfalls schwierig einzuschätzen sind längerfristige, dynamische Effekte, die sich durch Anreize und die wirtschaftliche Entwicklung während des Anwendungszeitraums ergeben. Die Schätzung zeigt auf Basis der aktuell zur Verfügung stehenden Informationen die wahrscheinlichste Kostenentwicklung (resp. deren Bandbreite) auf. Schliesslich diskutiert der Bericht ausschliesslich die finanziellen Auswirkungen und nimmt keine weitere Bewertung der Massnahmen vor.

Der restliche Bericht ist folgendermassen strukturiert: In Kapitel 4 werden die verschiedenen Prüfbereiche einzeln thematisiert. Es wird kurz skizziert, welche inhaltlichen Änderungen durch die Vorlage des Grossen Rates resp. den Volksvorschlag vorgesehen sind. Es werden dann die Berechnungen des Regierungsrates resp. der Auslegeordnung diskutiert. Anschliessend schätzen wir in den meisten Fällen erneut, welche Kosten die inhaltlichen Änderungen mit sich bringen. Kapitel 5 fasst die Gesamtkosten zusammen.

---

<sup>6</sup> Es soll mit den differenzierteren Annahmen nicht eine Scheingenauigkeit vorgetäuscht werden. Ziel der Differenzierung war, allfällige grössere Verschiebungen in den Resultaten zu überprüfen, und nicht, eine weitere Nachkommastelle zu berechnen.

## 4. Finanzielle Auswirkungen nach Prüfbereich

Die Anpassungen des Sozialhilfegesetzes, wie sie laut Vorlage des Grossen Rates und Volksvorschlag vorgesehen sind, führen zu Kostenauswirkungen in vier Leistungsbereichen, die im Folgenden einzeln diskutiert werden: Grundbedarf (4.1), Integrationszulage und Einkommensfreibetrag (4.2), Unterstützung von älteren Arbeitslosen durch Ergänzungsleistungen (4.3) sowie Bildung und Qualifizierung (4.4).

### 4.1. Grundbedarf

#### *Ausgestaltung nach geltendem Recht, Grossratsvorlage und Volksvorschlag*

Der Grundbedarf für den allgemeinen Lebensunterhalt steht bedürftigen Personen für alltägliche Verbrauchsaufwendungen zu (z.B. Nahrungsmittel, Bekleidung, Transportmittel). Im Kanton Bern gelten aktuell die Bemessungsansätze gemäss den SKOS-Richtlinien des Jahres 2011. Ab 2013 wurden die SKOS-Richtlinien einer Teuerungsanpassung unterzogen. Diese Anpassung wurde jedoch im Kanton Bern bisher nicht übernommen. Entsprechend gelten aktuell folgende Ansätze zur Berechnung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL):

*Tabelle 2 Grundbedarf laut bestehendem Recht*

Haushaltsgrösse	Grundbedarf Mt./CHF
1 Person	977.-
2 Personen	1'495.-
3 Personen	1'818.-
4 Personen	2'090.-
5 Personen	2'364.-
pro weitere Personen	+200.-

*Quelle: Art. 8 Abs. 2 Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV). Hinweis: Für junge Erwachsene (18 bis 25 Jahre) gelten besondere Bestimmungen für die Bemessung des Grundbedarfs (siehe Art. 8 Abs. 3 SHV).*

Die Vorlage des Grossen Rates zur SHG-Änderung verweist auf die aktuellen SKOS-Richtlinien und berücksichtigt damit den Teuerungsausgleich von 0.84%. Zugleich sieht die Grossratsvorlage eine Kürzung sämtlicher Ansätze des Grundbedarfs vor (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3 Kürzungen Grundbedarf SKOS Richtlinien laut Grossratsvorlage

Kürzung	Anwendung
- 8%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle</li> </ul>
- 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Junge Erwachsene (18-25 Jahre)</li> <li>• Vorläufig Aufgenommene<sup>7</sup></li> </ul>
- 30%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Junge Erwachsene und vorläufig Aufgenommene, die weder eine Ausbildung absolvieren noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen und seit mehr als sechs Monaten Sozialhilfe beziehen.</li> <li>• Personen, die über mangelnde Kenntnisse einer Amtssprache verfügen (voraussichtlich unter GER-Niveau A1) und seit mehr als sechs Monaten Sozialhilfe beziehen.<sup>8</sup></li> <li>• Ausgenommen: Alleinerziehende mit Kleinkindern; Minderjährige; ältere Personen, sofern sie nicht schon längere Zeit wirtschaftliche Hilfe erhielten; Personen mit schwerwiegenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen.</li> </ul>

Der Volksvorschlag sieht vor, dass die Bemessung des Grundbedarfs anhand der aktuell geltenden SKOS-Richtlinien vorgenommen wird. Entsprechend würden die Ansätze leicht erhöht, indem die Teuerungsanpassung von 0.84% berücksichtigt würde.

#### Berechnung Regierungsrat

Die vom Regierungsrat berechneten Zahlen sind in Tabelle 4 zusammengefasst.

Tabelle 4 Berechnungen des Regierungsrates Grundbedarf (in CHF)

	Geltendes Recht	Grossratsvorlage	Volksvorschlag
Grundbedarf	248 Mio.	227 Mio.	250 Mio.

Quelle: Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Referendum gegen das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe mit Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!» vom 5. September 2018

*Geltendes Recht:* Diese Angabe ist direkt der Statistik der differenzierten wirtschaftlichen Hilfe (DWH) entnommen und entspricht den effektiven Kosten für den Grundbedarf. In der Berechnung des Regierungsrates wurde aus

<sup>7</sup> Sofern der Bund keine Beiträge für die Sozialhilfe ausrichtet.

<sup>8</sup> Sofern die fehlenden Sprachkenntnisse nicht auf Umstände, die die Person nicht zu vertreten hat, zurückzuführen sind.

Konsistenzgründen mit früheren Berechnungen die Angabe für das Jahr 2015 verwendet.<sup>9</sup>

Vorlage des Grossen Rates: Die Berechnung des Regierungsrates geht auch hier von den effektiven Kosten aus, wie sie der DWH entnommen werden können. Er zieht für vorläufig Aufgenommene und junge Erwachsene 15% des Grundbedarfs ab und bei allen anderen Personen 8%. Diese vereinfachte Berechnung ist nachvollziehbar. Einige Aspekte hätten anders oder ergänzend berücksichtigt werden können:

- In der Berechnung wurde die Anzahl Privathaushalte, in denen junge Erwachsene leben, verwendet, statt der Anzahl junger Erwachsener.
- Personen, die sowohl in die Gruppe der jungen Erwachsenen als auch in jene der vorläufig Aufgenommenen fallen, wurden doppelt in die Berechnung miteinbezogen.
- In der Berechnung wurde für sämtliche junge Erwachsene und vorläufig Aufgenommene der Ansatz eines Ein-Personen-Haushaltes verwendet.<sup>10</sup>
- Die Senkung des Grundbedarfs um 30% für bestimmte Personengruppen wurde in der Berechnung nicht berücksichtigt, da der Kreis der Betroffenen nicht genau quantifizierbar ist.

Wie sich anschliessend in der Neuberechnung zeigen wird, verschieben sich die geschätzten Kosten durch die Berechnung mit differenzierteren Annahmen insgesamt nur geringfügig.

*Volksvorschlag:* Der Volksvorschlag sieht vor, die Bemessung des Grundbedarfs nach den aktuellen SKOS-Richtlinien (inkl. Teuerungsausgleich) vorzunehmen. Der Regierungsrat erhöht in seiner Berechnung die aktuellen Kosten für den Grundbedarf um 0.84%.<sup>11</sup> Dies ist nachvollziehbar und plausibel.

### *Berechnung Auslegeordnung*

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen bei der Annahme der Vorlage des Grossen Rates nimmt die Auslegeordnung keine eigene Berechnung vor. In der Auslegeordnung wurde der Betrag von 21 Mio. CHF Mehrkosten übernommen. In der Aktualisierung wird auf divergierende Angaben des Regierungsrates in der

---

<sup>9</sup> Um innerhalb der Berechnung konsistent zu bleiben, werden bei der Neuberechnung (siehe unten) die neusten verfügbaren Daten für das Jahr 2017 verwendet. Daraus ergeben sich keine Unterschiede zur Berechnung des Regierungsrates, da die Ausgaben für den Grundbedarf sowohl 2015 wie auch 2017 bei 248 Mio. CHF lagen.

<sup>10</sup> Unter den jungen Erwachsenen waren 2017 23% alleinlebend.

<sup>11</sup> Wiederum wurde in der Berechnung die Angabe für das Jahr 2015 verwendet.



Vergangenheit Bezug genommen.<sup>12</sup> Anhand einer Mittelung dieser divergierenden Angaben wurde ein Betrag der Mehrkosten von 20 Mio. CHF für die Weiterberechnung verwendet.

In der Aktualisierung der Auslegeordnung weist Felix Wolffers zudem auf zwei Aspekte hin, welche zu Mehrkosten führen, welche nicht in der Berechnung des Regierungsrates berücksichtigt wurden:

- a) Da die Höhe des Grundbedarfs von den Sprachkenntnissen abhängen würde, müssten Sprachstandermittlungen durchgeführt werden. Das Niveau der Sprachkenntnisse soll entweder durch die Mitarbeitenden der Sozialdienste selber eingeschätzt oder im Zweifelsfall durch einen Test ermittelt werden. So oder so fallen damit Mehraufwände an.
- b) Die Bemessung des Grundbedarfs würde sich neu nach mehr und komplexeren Kriterien richten als heute. Dies führt gemäss der Auslegeordnung zu einem administrativen Mehraufwand bei den Sozialdiensten.<sup>13</sup> Zudem könnte es zu mehr Beschwerdeverfahren und entsprechenden Aufwendungen kommen.

Hinsichtlich der Sprachstandermittlungen sind die Ausführungen nachvollziehbar und plausibel. In diesem Bereich ist bei einer Annahme der Vorlage des Grossen Rates mit Mehrkosten zu rechnen. In welcher Höhe diese anfallen würden, schätzt die Auslegeordnung nicht ein.

Hinsichtlich der administrativen Kosten ist unseres Erachtens eher von geringen Mehrkosten auszugehen. Kriterien wie das Alter und die Ausbildungs- und Erwerbssituation sowie die Gesundheit sind bereits heute zumindest teilweise relevant für die Bemessung des Grundbedarfs und der IZU oder des EFB. Insofern mag es eine leichte Erhöhung der administrativen Kosten sowie Mehrkosten durch einen Anstieg an Beschwerdeverfahren geben. Wiederum ist es nicht möglich, die Höhe dieser Mehrkosten zu beziffern.

Die Mehrkosten für den Grundbedarf bei der Annahme des Volksvorschlags sind unbestritten und ihre Höhe wird in der Auslegeordnung gleich eingeschätzt wie in den Berechnungen des Regierungsrates. Auch die Ausführungen in der Auslegeordnung sind damit nachvollziehbar und plausibel.

---

<sup>12</sup> In einer Stellungnahme sprach der Regierungsrat im Januar 2018 laut aktualisierter Auslegeordnung von Einsparungen in der Höhe von 19 Mio. CHF. Diese ursprünglichen Schätzungen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

<sup>13</sup> Bei Veränderungen bei Sprachstand, Ausbildungs- und Erwerbssituation, Alter oder Gesundheit müsste der Grundbedarf immer wieder neu berechnet und verfügt werden.

### *Neuberechnung*

Wie bereits in der Berechnung des Regierungsrates für die Vorlage des Grossen Rates wird davon ausgegangen, dass die vorgesehenen Senkungen des Grundbedarfs voll ausgeschöpft werden (d.h. z.B. für die „maximal 15%“ werden 15% eingesetzt). Die Berechnung stellt somit das Maximum der möglichen Einsparungen dar.

Für die Neuberechnung wurden die Kosten für den Grundbedarf für vier Personengruppen kalkuliert (basierend auf Daten des BFS für das Jahr 2017):

- Junge Erwachsene, die erwerbstätig oder Nichterwerbspersonen<sup>14</sup> sind, oder seit weniger als sechs Monaten Sozialhilfe beziehen → 15%-Grundbedarfssenkung<sup>15</sup>
- Vorläufig Aufgenommene<sup>16</sup>, die erwerbstätig oder Nichterwerbspersonen sind, oder seit weniger als sechs Monaten Sozialhilfe beziehen → 15%-Grundbedarfssenkung
- Personen mit 30%-Grundbedarfssenkung: junge Erwachsene und vorläufig Aufgenommene, die keiner Ausbildung oder Erwerbstätigkeit nachgehen, und seit mehr als sechs Monaten Sozialhilfe beziehen.<sup>17</sup> Weiter wurde in dieser Kategorie eine Annahme getroffen zu Personen, deren Sprachstand in einer Amtssprache sich unter einem Niveau A1 befindet. Mangels einer entsprechenden Datengrundlage, welche eine Spezifizierung erlauben würde, musste dafür eine Annahme getroffen werden. Verwendet wurde

---

<sup>14</sup> Im Entwurf des Gesetzestextes gemäss Grossratsvorlage ist vorgesehen, dass die 30%-Senkung des Grundbedarfs dann zur Anwendung kommt, wenn junge Erwachsene und vorläufig Aufgenommene weder eine Ausbildung absolvieren noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Für die Berechnung wurden auch der Besuch von Integrationsangeboten als Ausbildung / Erwerbstätigkeit gezählt. Angesichts der Anzahl Personen (350) wäre aber auch bei einer anderen Regelung nur mit geringfügigen Veränderungen der Kosten zu rechnen. Neben diesen Personen wurden auch Nichterwerbspersonen in diese Gruppe aufgenommen, da sie tendenziell durch die Ausnahmeregelung getroffen würden, da sie z.B. Kinderbetreuungsaufgaben übernehmen oder arbeitsunfähig sind. Auch in diesem Bereich handelt es sich jedoch lediglich um eine Annäherung an die effektive Situation nach der Gesetzesrevision.

<sup>15</sup> Für junge Erwachsene gelten besondere Bestimmungen zur Berechnung des Grundbedarfs (siehe SKOS-Richtlinien B.4), beispielweise dürfen sie nur unter bestimmten Bedingungen alleine wohnen und erhalten dann einen geringeren Grundbedarf. Da diese Voraussetzungen mit den vorhandenen Daten aber nicht abgebildet werden können, wurden auch für junge Erwachsene die üblicherweise geltenden Ansätze des Grundbedarfs gewählt.

<sup>16</sup> Ohne junge Erwachsene, da diese bereits in der vorangehenden Gruppe inkludiert sind.

<sup>17</sup> Die 30%-Kürzung wird nur bei jungen Erwachsenen und vorläufig Aufgenommenen vorgenommen, welche seit mehr als sechs Monaten Sozialhilfe beziehen. Als Annäherung wurde dafür der Anteil der laufenden Dossiers mit einer Bezugsdauer von unter einem Jahr (28%) durch zwei geteilt und die so ermittelten 14% als Anteil der Personen mit einer Bezugsdauer von unter sechs Monaten verwendet.

die Annahme von 5% aller ausländischen Sozialhilfebeziehenden. Ergänzend wurde die Berechnung mit den Annahmen 0% und 10% durchgeführt, um den Effekt anderer Annahmen einschätzen zu können.<sup>18</sup>

- Alle übrigen Personen → 8%-Grundbedarfssenkung<sup>19</sup>: Das Total der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Bern 2017 (42'704) abzüglich der Personen in den zuvor aufgeführten Gruppen.

Für jede dieser Gruppen wurde anhand der Struktur der Unterstützungseinheit<sup>20</sup> sowohl der Grundbedarf einerseits nach aktuell geltendem Satz und andererseits nach den in der Vorlage des Grossen Rates vorgesehenen Kürzungen berechnet. Dies einerseits monatlich und anhand der durchschnittlichen Bezugsdauer von 9.1 Monaten pro Jahr hochgerechnet auf die jährlichen Ausgaben.<sup>21</sup>

Die so ermittelten Kosten für den Status Quo liegen über den effektiven Ausgaben gemäss DWH. Dies wird in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass die Annäherung des Grundbedarfsansatzes pro Person anhand der Unterstützungseinheit die Kosten überschätzt (siehe Fussnote 20). Um diesen Effekt auszugleichen haben wir anhand der errechneten Kosten für den Status Quo und der effektiven Ausgaben bestimmt, um wie viel wir den Grundbedarfsansatz pro Person überschätzen. Diesen Faktor haben wir anschliessend auch auf die Neuberechnung angewendet. Gemäss dieser Kalkulation belaufen sich die gesamten Kosten des Grundbedarfs gemäss der Regelung Grossratsvorlage auf 226 Mio. CHF. Die Einsparungen im Vergleich zum geltenden Recht liegen damit bei 22 Mio. CHF und sehr nahe bei den Berechnungen des Regierungsrates. Bei alternativen Annahmen zur Anzahl Personen mit mangelhaften Sprachkenntnissen ergäben sich Abweichungen der jährlichen Kosten in der Höhe von +/- 1 Mio. CHF.

---

<sup>18</sup> In der kürzlich für das SEM durchgeführten Evaluation des Pilotprojekts Resettlement wurde der Sprachstand von einer besonders vulnerablen Gruppe von Flüchtlingen gemessen. Drei Jahre nach Einreise wiesen rund 20% ein Sprachstandniveau von A0 auf. Es scheint uns daher angemessen, die Bandbreite der Annahmen für die ausländischen Sozialhilfebezüger/innen im Kanon zwischen 0 und 10% zu variieren. Vgl. Morlok et al. 2018.

<sup>19</sup> Personen in stationären Einrichtungen erhalten andere Ansätze für den Grundbedarf und wurden deshalb unabhängig von ihren sonstigen Charakteristika in dieser letzten Gruppe berücksichtigt.

<sup>20</sup> Die verwendete Variable Struktur der Unterstützungseinheit lässt keine genauen Rückschlüsse auf die Anzahl Personen im Haushalt zu (*Hinweis*: Die Auswertung der Haushaltsstruktur würde diesbezüglich genauere Erkenntnisse ermöglichen, diese lag aber innerhalb des kurzen Bearbeitungszeitraums nicht vor). Bei der Berechnung wurde von der jeweils kleinstmöglichen Haushaltsgrösse ausgegangen und damit der errechnete Grundbedarf in der Tendenz überschätzt.

<sup>21</sup> Durchschnittliche Bezugsdauer gemäss GEF (2018).

Wie in der aktualisierten Auslegeordnung beschrieben, könnten diese Einsparungen durch erhöhte administrative Kosten und die Sprachstandermittlungen leicht geschmälert werden.<sup>22</sup>

Nicht in der Berechnung berücksichtigt wurde der Umstand, dass durch den gesenkten Grundbedarf weniger Personen Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe haben, da sich ihr Einkommen zwischen dem alten und dem neuen Grundbedarf befindet. Dieser Umstand mag die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden leicht reduzieren, die Einsparungen werden aber eher gering sein, da diese Personen ohnehin tiefe Leistungen beziehen.

Nachfolgend wird die Neuberechnung im Überblick dargestellt:

*Tabelle 5 Neuberechnung Grundbedarf*

	<b>Geltendes Recht</b>	<b>Grossrats- vorlage</b>	<b>Volks- vorschlag</b>
Grundbedarf	248 Mio. <sup>1</sup>	226 Mio.	250 Mio.

<sup>1</sup> gemäss Angaben DWH für das Jahr 2017.

#### *Entwicklung über die Zeit*

Mittelfristig sind zwei Faktoren für die Kostenentwicklung relevant: a) Entwicklung der Bezügerzahl und des Bezügerprofils, b) dynamische Effekte, die durch die veränderte Anreizsituation entstehen.

#### *Entwicklung Bezügerzahl resp. -profil:*

Zahl und Profil sind von zahlreichen Treibern abhängig, u.a. von der Wirtschaftsentwicklung und Zusammensetzung der Wohnbevölkerung.<sup>23</sup> Die zukünftige Veränderung dieser Treiber ist extrem schwierig zu prognostizieren. Die wirtschaftliche Situation und ihr Einfluss auf die Zahl der Stellensuchenden (und mit zeitlicher Verzögerung auf die Zahl der Ausgesteuerten und Sozialhilfebeziehenden) kann nur kurzfristig, maximal auf ein Jahr, verlässlich prognostiziert werden.<sup>24</sup> Für die Bevölkerungsentwicklung liegen Prognosen seitens des BFS vor:

<sup>22</sup> Müssten beispielweise 10% aller ausländischen Sozialhilfebeziehenden eine formelle Sprachstandermittlung machen und würde diese 200 CHF kosten (was ungefähr aktuellen Preisen entspricht), ergäben sich Kosten in der Höhe 370'000 CHF pro Jahr, wobei fraglich ist, ob der Test jährlich wiederholt werden müsste.

<sup>23</sup> Vgl. auch Salzgeber (2014).

<sup>24</sup> B,S,S. führt jährlich für das SECO eine Prognose der Zahl der Stellensuchenden durch.

Diese schätzen, dass über alle Alterskategorien die Bevölkerung zwischen 2018 und 2030 um 8% wachsen wird. Es ist grundsätzlich zu erwarten, dass die absoluten Kosten in diesem Ausmass steigen werden.<sup>25</sup>

Einige Erkenntnisse können zusätzlich aus der vergangenen Entwicklung der Sozialhilfequote im Kanton Bern gewonnen werden: Die Sozialhilfequote beträgt heute (Stand 2017) 4.2% und variierte im Zeitraum seit 2005 zwischen 3.9% (2008) und 4.3% (2014). Diese Spannweite von 0.4 Prozentpunkten beträgt 10% des aktuellen Werts der Sozialhilfequote. Ohne grössere Anpassungen des Sozialversicherungssystems ist es nicht unplausibel zu erwarten, dass sich zumindest mittelfristig die Entwicklung der Quote in dieser Bandbreite (+/-10%) bewegen wird.

*Anreize für Beziehende:*

Um Anreize für die Aufnahme von (zusätzlicher) Arbeit zu schaffen, dürfen Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ohne Sozialhilfe nicht schlechter gestellt werden als Personen mit Sozialhilfe. Andernfalls wäre für erste der Eintritt in die Sozialhilfe attraktiver und für letztere die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit u.U. mit weniger Einkommen verbunden und entsprechend unattraktiv.

Gemäss den Erläuterungen in den SKOS-Richtlinien werden die Ansätze für die Bemessung des Grundbedarfs anhand der Ausgaben der einkommensschwächsten 10% der Schweizer Haushalte festgelegt. Damit können die Lebensunterhaltskosten von Unterstützten einem Vergleich mit den Ausgaben nicht unterstützter Haushalte, die in sehr bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, standhalten. Die SKOS-Ansätze liegen laut Stutz et al. 2018 jedoch bereits signifikant unter diesem errechneten Betrag. Gemäss Stutz et al. 2018 können Senkungen des Grundbedarfs negative Auswirkungen auf die Sozialhilfebeziehenden haben, welche sich langfristig in Mehrkosten auswirken könnten.<sup>26</sup>

Da die Reduktion des Grundbedarfs als ungerechtfertigte Sanktion empfunden werden könnte, vermuten Wild-Näf et al. 2017 zudem eine reduzierte Kooperati-

---

<sup>25</sup> BFS (2016), Referenzszenario.

<sup>26</sup> Stutz et al. erwähnen, dass ein gesenkter Grundbedarf durch schlechte Ernährung und fehlende Möglichkeiten Sport zu treiben in einer Verschlechterung der Gesundheitssituation resultieren kann. Ebenso könne sich alte resp. unpassende Bekleidung negativ auf die berufliche und soziale Integration auswirken. So komme es zu einer Selbstabwertung, welche die Chancen, aus Krisen herauszufinden, vermindere. In der Folge könnten zusätzliche Kosten für die öffentliche Hand entstehen, einerseits durch erhöhte Gesundheitskosten und andererseits durch einen längerfristigen Bezug von Sozialhilfe.

onsbereitschaft der bereits angemeldeten Sozialhilfebeziehenden und damit eine erschwerte Zusammenarbeit mit den Sozialarbeitenden.

Eine andere Studie<sup>27</sup> spricht sich für eine stärkere Leistungsabstufung nach Bezügetyp und Alter aus und geht davon aus, dass eine Reduktion des Grundbedarfs auf das Existenzminimum mit einem gleichzeitigen Ausbau der finanziellen Anreizelemente positive Effekte auf die Stellenantrittsraten auslösen würde. Ob das so veränderte Anreizsystem langfristig Veränderungen bewirkt, lassen die Autoren hingegen offen und weisen auf ausländische Erfahrungen hin, welche zeigten, dass die Ausweitung von finanziellen Anreizen oft nicht nachhaltig ist.

Weiter stellt sich die Frage nach dem Umgang mit Kürzungen bei Pflichtverletzung im Fall der Annahme der Vorlage des Grossen Rates. Aktuell sieht der Kanton Bern neben Kürzungen bei den Zulagen und beim EFB auch eine Kürzung von maximal 30% des Grundbedarfs bei Pflichtverletzung oder selbstverschuldeter Bedürftigkeit vor. Es ist fraglich, ob diese Kürzungen für Personen, welche nach den neuen Ansätzen bereits einen um 15% oder 30% tieferen Grundbedarf erhielten, zusätzlich verfügt werden könnten, da damit die Existenzsicherung gefährdet sein könnte. Wenn keine weitere Kürzung erfolgen könnte, würde den Sozialdiensten diese Möglichkeit der Sanktionierung abhandeln und damit ein wichtiges Instrument im Umgang mit nicht-kooperativen Sozialhilfebeziehenden.

## 4.2. Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge

### *Ausgestaltung nach geltendem Recht, Grossratsvorlage und Volksvorschlag*

Gemäss geltendem Recht erhalten nichterwerbstätige Sozialhilfebeziehende eine Integrationszulage von 100 CHF pro Monat, wenn sie sich um ihre soziale und/oder berufliche Integration bemühen (Art. 8a SHV). Das geltende Recht sieht zudem einen Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige von 200 CHF bei einem Beschäftigungsgrad von 20% vor. Dieser wird bis auf 400 CHF pro Monat bei einem Vollzeitpensum erhöht.<sup>28</sup> Innerhalb der ersten sechs Monate einer neu aufgenommenen Erwerbstätigkeit gelten höhere EFB-Ansätze in der Bandbreite von 200 bis 600 CHF je nach Beschäftigungsgrad. Zudem erhöht sich der EFB für

---

<sup>27</sup> Leisibach et al. 2018.

<sup>28</sup> Es handelt sich dabei jeweils um einen maximalen Freibetrag: Verdient eine Person weniger als der mögliche maximale Freibetrag, wird der effektive Verdienst als EFB übernommen.

Alleinerziehende um 100 CHF.<sup>29</sup> Gemäss geltendem Recht dürfen IZU und EFB pro Haushalt 850 CHF pro Monat nicht übersteigen.<sup>30</sup>

Gemäss Vorlage des Grossen Rates würde künftig folgende Bestimmung im SHG aufgenommen: *„Die Höhe der Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge orientiert sich an den SKOS-Richtlinien“*. Der Volksvorschlag sieht folgende Bestimmung vor: *„Die wirtschaftliche Hilfe richtet sich nach den aktuellen SKOS-Richtlinien. [...] Die Verordnung legt innerhalb der Bandbreite der SKOS-Richtlinien die Integrationszulage und den Einkommensfreibetrag fest.“* Beide Änderungsvorschläge sind somit ähnlich und verweisen auf die SKOS-Richtlinien.<sup>31</sup>

Die SKOS-Richtlinien sehen für die IZU für Nichterwerbstätige einen Betrag in der Bandbreite von 100 bis 300 CHF vor. Zudem ist ein EFB in der Bandbreite von 400 bis 700 CHF vorgesehen, wobei sich dieser Betrag auf ein Vollzeitpensum bezieht.<sup>32</sup> Die geltende EFB-Regelung liegt folglich bereits in der Bandbreite, die in den beiden Vorlagen zur SHG-Änderung vorgesehen ist, befindet sich jedoch dabei an deren unteren Rand.

Wie die genaue Ausgestaltung gemäss den vorgeschlagenen SHG-Änderungen aussehen soll, bleibt der noch zu erarbeitenden Verordnung überlassen. Da die genauen Bestimmungen der Verordnungen noch nicht feststehen, könnten sich beide Gesetzesentwürfe innerhalb derselben Bandbreite bewegen. Es muss somit grundsätzlich von Kosten in der gleichen Höhe ausgegangen werden. Die beiden Anreizleistungen machen dabei aktuell lediglich einen kleinen Teil der Gesamtkosten der Sozialhilfe aus (IZU 1.4%, EFB 1.9% der Gesamtkosten Kanton Bern 2017).<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Die Bestimmungen werden hier in groben Zügen wiedergegeben, für die detaillierten Bestimmungen zu Bemessung wird auf Art. 8e SHV verwiesen.

<sup>30</sup> Dies gilt für Haushalte bis fünf Personen. In Haushalten mit sechs und mehr Personen darf der Betrag von 1'000 CHF pro Monat nicht überschritten werden.

<sup>31</sup> Fraglich bleibt, ob und inwiefern die Formulierungen „orientiert sich an“ und „richtet sich nach“ zukünftig unterschiedlich interpretiert würden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die erste Formulierung eine breitere Auslegung, in welcher auch Regelungen ausserhalb der Bandbreite der SKOS-Richtlinien denkbar wären, zulässt. Die Klärung dieser Frage würde eine juristische Expertise erfordern. Unseres Erachtens ist eine Ausgestaltung ausserhalb der SKOS-Richtlinien in der aktuellen Situation nicht wahrscheinlich (siehe Erläuterungen Neuberechnung EFB). Ob sich diese Situation in der Zukunft verändern könnte, können wir nicht beurteilen.

<sup>32</sup> Der Bezug auf das Vollzeitpensum wird in den Richtlinien nicht erwähnt. Dubach et al. 2015 verweisen auf eine diesbezügliche Auskunft bei der Geschäftsstelle der SKOS.

<sup>33</sup> GEF (2018).

#### 4.2.1. Berechnungen IZU

##### *Berechnung Regierungsrat*

Die vom Regierungsrat berechneten Zahlen sind in Tabelle 6 zusammengefasst.

*Tabelle 6 Berechnungen des Regierungsrates IZU (in CHF)*

	<b>Geltendes Recht</b>	<b>Grossrats- vorlage</b>	<b>Volks- vorschlag</b>
Integrationszulage IZU	13 Mio. <sup>34</sup>	17 Mio.	17 Mio.

*Quelle: Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Referendum gegen das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe mit Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!» vom 5. September 2018*

*Geltendes Recht:* Diese Angabe ist der Statistik DWH entnommen. In der Berechnung des Regierungsrates wurde die Angabe für das Jahr 2016 verwendet. Die aktuell geltende Regelung bezüglich der IZU (max. 100 CHF) ist jedoch erst seit dem 01.05.2016 in Kraft, wodurch die aufgezeigten Kosten vermutlich etwas überschätzt wurden.<sup>35</sup>

*Grossratsvorlage sowie Volksvorschlag:* Sowohl gemäss der Vorlage des Grossen Rates wie auch im Volksvorschlag ist eine Regelung der IZU für Nicht-Erwerbstätige nach SKOS-Richtlinien vorgesehen, d.h. eine Erhöhung der aktuellen IZU von 100 CHF pro Monat bei erbrachter Leistung auf eine Bandbreite von i.d.R. 100 bis 300 CHF pro Monat je nach erbrachter Leistung.

Für die Kosten der IZU geht die Berechnung des Regierungsrates von gleichen Kostenfolgen für die beiden Vorlagen aus, nämlich von einer Erhöhung um 4 Mio. CHF. Die Berechnung basiert auf der Annahme, dass sich die Kosten um einen Drittel erhöhen, weil die IZU von durchschnittlich 100 auf 130 CHF erhöht werden, der Kreis der Bezüger/innen aber gleich bleibt. Die Höhe der angenommenen Steigerung orientiert sich an Budgetüberlegungen und Erfahrungswerten und wurde nicht genauer hergeleitet.

<sup>34</sup> In der Berechnung des Regierungsrates wurden die Kosten IZU und EFB gemeinsam ausgewiesen (in der Höhe von 27 Mio. CHF). Werden beide Leistungen einzeln betrachtet ergibt sich aufgrund von Rundungsdifferenzen ein leicht geringerer Betrag.

<sup>35</sup> In der Version der SHV vor dem 01.05.2016 bestand für Alleinerziehende unter gewissen Bedingungen die Möglichkeit einer IZU von 200 CHF.



Die Einschätzung der Mehrkosten wird auch von den Autoren der Auslegeordnung übernommen (siehe nachfolgender Abschnitt). Dies lässt sich als Hinweis auf die Plausibilität der Einschätzung deuten. Da die Ausgestaltung in der Verordnung noch Spielraum offen lässt, handelt es sich sicherlich um ein mögliches Szenario. Gleichzeitig scheint ein durchschnittlicher Betrag von rund 130 CHF eher tief in Anbetracht der Tatsache, dass die Bandbreite 100 bis 300 CHF betragen würde.

Mit der nachfolgenden Neuberechnung kann die Zahl weiter verifiziert werden.

#### *Berechnung Auslegeordnung*

Die Auslegeordnung stützt die Einschätzung des Regierungsrates, dass von gleichen Kostenfolgen auszugehen ist und hält die Berechnung des Regierungsrates zu den Mehrkosten der IZU für plausibel ohne eine eigene Berechnung vorzunehmen. Entsprechend ist auf die vorangehenden Erläuterungen zur Berechnung des Regierungsrates zu verweisen.

#### *Neuberechnung*

Mit den verfügbaren Daten können die Mehrkosten durch die anvisierten Änderungen im Bereich der IZU nicht genau bestimmt werden. Stattdessen diskutieren wir im Folgenden drei Szenarien, mittels derer wir eine Bandbreite bestimmen.

Ein erstes Szenario geht davon aus, dass der Kanton Bern zukünftig wieder IZU-Beträge nutzt wie bereits in den Jahren 2012 und 2013. In diesen Jahren war im Kanton Bern bereits eine IZU-Regelung in Kraft, welche eine Bandbreite von 100 bis 300 CHF vorsah.<sup>36</sup> Im Durchschnitt wurden 174 CHF ausbezahlt.<sup>37</sup> Geht man von einer gleichen Vergabepaxis und den Zahlen zu den IZU-Beziehenden im Jahr 2017 aus, würden jährliche Kosten von rund 17 Mio. CHF entstehen.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> 2012 und 2013 war grundsätzlich eine IZU in der Höhe von 100 CHF vorgesehen, für Alleinerziehende u.U. 200 CHF, für Personen in einer anerkannten Ausbildung 300 CHF, und für berufliche Integrationsleistungen 150 bis 300 CHF. Per 1.1.2014 wurden die letzten beiden IZU-Kategorien abgeschafft. Per 1.5.2016 trat zudem die grundsätzliche Kürzung der IZU auf 100 CHF in Kraft.

<sup>37</sup> Auswertung SHS durch BFS. Bei der Interpretation ist laut BFS Vorsicht geboten. Unter der Annahme, dass die Erhebungspraktiken im Kanton Bern einheitlich sind, können die SHS-Informationen zur IZU für kantonale Auswertungen verwendet werden.

<sup>38</sup> 2017 bezogen 12'572 Personen im Kanton Bern eine IZU. Die durchschnittliche Höhe der IZU 2012/2013 betrug 174 CHF (Angabe BFS). Wir schätzen die durchschnittliche Dauer des IZU Bezugs auf 7.7 Monate, in dem wir die Berechnung mit den IZU Bezügerinnen und Zulagen des Jahres 2017, für welches die Gesamtkosten bekannt sind, durchführen. *Hinweis:* Grundsätzlich könnte die genaue Bezugsdauer der IZU anhand der verfügbaren Daten analysiert werden, diese komplexe

Ob sich der Kreis der Anspruchsberechtigten verändern würde, kann ohne die konkrete Ausgestaltung in der Verordnung nicht beurteilt werden, da nicht klar ist, unter welchen Voraussetzungen eine IZU gewährt wird. In einem zweiten Szenario gehen wir davon aus, dass auch die Zahl der Bezüger/innen der Situation in den Jahren 2012/2013 angeglichen wird. 2017 erhielten 29% der Sozialhilfebeziehenden eine IZU, während es 2013 37% waren. Würde der Anteil von 37% mit dem durchschnittlichen IZU im Jahr 2013 (174 CHF) und der Zahl der Sozialhilfebeziehenden im Jahr 2017 multipliziert, resultieren Kosten in der Höhe von 21 Mio. CHF. Da die Ausgestaltung der IZU-Vergabe mit der Verordnung noch gesteuert werden kann und ein solch umfassender Ausbau gemäss den vorliegenden Ausführungen nicht dem politischen Willen entspricht, wäre dies unseres Erachtens lediglich als absolutes Maximalszenario zu werten. Realistischer scheint hingegen die Anhebung der durchschnittlichen Höhe der IZU auf ein ähnliches Niveau wie in den Jahren 2012/2013, weshalb dieses Szenario als Maximalvariante verwendet wird.

Angesichts dieses Abgleichs mit Daten der früheren IZU-Regelung ist unseres Erachtens davon auszugehen, dass die Berechnung des Regierungsrates die Mehrkosten der SHG-Änderung eher als zu gering einstuft. In Anbetracht der noch offenen Ausgestaltung der Regelung besteht jedoch der Handlungsspielraum, die zu erarbeitende Verordnung so auszugestalten, dass die getroffene Annahme plausibel ist (Szenario 3). Die Annahme des Regierungsrates (und der Auslegeordnung, die dem Regierungsrat folgt), also eine Erhöhung der Kosten um ein Drittel, wurde entsprechend als Minimalszenario verwendet. Berechnet mit den IZU-Aufwänden für das Jahr 2017 ergeben sich damit Kosten in der Höhe von 13 Mio. CHF resp. Mehrkosten in der Höhe von 3 Mio. CHF.

Nachfolgend wird die Neuberechnung im Überblick dargestellt:

*Tabelle 7 Neuberechnung IZU*

	<b>Geltendes Recht</b>	<b>Grossrats- vorlage</b>	<b>Volks- vorschlag</b>
Integrationszulage IZU	10 Mio. <sup>1</sup>	13 - 17 Mio.	13 - 17 Mio.

<sup>1</sup> Gemäss Angaben DWH für das Jahr 2017.

Auswertung konnte von der GEF jedoch nicht innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitraums umgesetzt werden.

## 4.2.2. Berechnungen EFB

### *Berechnung Regierungsrat*

Die vom Regierungsrat berechneten Zahlen sind in Tabelle 8 zusammengefasst.

Tabelle 8 *Berechnungen des Regierungsrates EFB*

	<b>Geltendes Recht</b>	<b>Grossrats- vorlage</b>	<b>Volks- vorschlag</b>
Einkommensfreibetrag EFB	13 Mio. <sup>39</sup>	16 Mio.	26 Mio.

*Quelle: Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Referendum gegen das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe mit Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!» vom 5. September 2018*

*Geltendes Recht:* Diese Angabe ist direkt der Statistik DWH entnommen. In der Berechnung des Regierungsrates wurde die Angabe für das Jahr 2016 verwendet.

*Grossratsvorlage:* Die Berechnung der Kostenfolgen gemäss Vorlage des Grossen Rates nimmt der Regierungsrat anhand eines vorläufigen Entwurfs der Verordnung vor. Er orientiert sich dabei an der Untergrenze der in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Beträge und geht von einem EFB von 400 CHF aus (wobei unter bestimmten Bedingungen ein zusätzlicher EFB in der Höhe von 100 bis 200 CHF gewährt werden könnte). In diesem Szenario würden zwar viele Personen einen leicht höheren EFB als nach geltendem Recht erhalten; Alleinerziehenden und Personen in den ersten sechs Monaten nach Erwerbsaufnahme bzw. -erweiterung würde tendenziell aber ein tieferer EFB als heute ausbezahlt.

Folgende Aspekte hätten anders oder ergänzend berücksichtigt werden können:

- In der Berechnung des Regierungsrates wird zur Vereinfachung bei den Mehrkosten nicht nach Beschäftigungsgrad unterschieden, sondern mit einem Durchschnittswert kalkuliert.
- Weiter wurde von der Annahme ausgegangen, dass 12% aller sozialhilfebeziehenden Erwerbstätigen im Status Quo einen höheren EFB erhalten, da sie sich entweder in den ersten sechs Monaten nach Erwerbsaufnahme befinden oder aber alleinerziehend sind (beide Situationen wurden mit dem aktuellen höheren Ansatz von bis zu 600 CHF berechnet). Da rund

<sup>39</sup> In der Berechnung des Regierungsrates wurden die Kosten IZU und EFB gemeinsam ausgewiesen (in der Höhe von 27 Mio. CHF). Werden beide Leistungen einzeln betrachtet ergibt sich aufgrund von Rundungsdifferenzen ein geringerer Betrag.

23% der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden alleinerziehend sind<sup>40</sup>, ist die Annahme von 12% als nicht plausibel einzustufen. Wie viele Personen allerdings in jene Gruppe fallen, welche aktuell einen höheren EFB erhalten, da sie sich in den ersten sechs Monaten nach der Erwerbsaufnahme oder -erweiterung befinden, ist unklar.

- Die Berechnung verwendet die Zahl der erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden, zu denen in der SHS-Auswertung eine Angabe zum Beschäftigungsgrad vorliegt. Die Anzahl der Personen, welche einen EFB beziehen, liegt jedoch gemäss einer Auswertung der GEF tiefer.

Kalkuliert man die Kosten für den Status Quo gemäss der Berechnung des Regierungsrates ergeben sich Kosten von rund 19 Mio. CHF statt 13 Mio. CHF, was verdeutlicht, dass die Kalkulation die Kosten überschätzt.

*Volksvorschlag:* Für die Berechnung der Kosten gemäss Volksvorschlag wurde in den Berechnungen des Regierungsrates eine grosszügige Ausgestaltung der EFB angenommen, welche sich ganz auf die Bandbreite der SKOS-Richtlinien abstützt und je nach Beschäftigungsgrad einen EFB zwischen 400 und 700 CHF pro Monat vorsieht. Auf dieser Basis wurden jeweils die Mehrkosten im Vergleich zum Status Quo kalkuliert. Als Referenzjahr für die Berechnung diente wiederum das Jahr 2016.

Wie eingangs erwähnt kann die genaue Bestimmung der Kostenfolgen erst nach der Erarbeitung der entsprechenden Bestimmungen in der Verordnung erfolgen. Der Umstand, dass die Berechnungen des Regierungsrates von unterschiedlichen Annahmen der Ausgestaltung für die Vorlage des Grossen Rates und den Volksvorschlag ausgeht, finden wir nicht angemessen. Da keine gesicherten Aussagen über Unterschiede in der Ausgestaltung der Vorlagen zu machen sind, muss unseres Erachtens von denselben Annahmen ausgegangen werden.

Für die Berechnung gelten weiter die gleichen Vorbehalte wie bei der Berechnung der Vorlage des Grossen Rates.

#### *Berechnung Auslegeordnung*

In der Auslegeordnung wird festgehalten, dass mangels genaueren Angaben von Kosten in der gleichen Bandbreite für beide Vorlagen auszugehen ist. Diese

---

<sup>40</sup> Laut Wild-Näf et al. 2017 haben Alleinerziehende haben mit 23% schweizweit den deutlich höchste Anteil an EFB-Beziehenden (insgesamt 14%). Als Grund wird die durch Kinderbetreuung reduzierte Möglichkeit der Erwerbstätigkeit mit nicht existenzsichernden Löhnen angeführt (was gleichzeitig auch das Risiko eines Sozialhilfebezugs für diese Gruppe in der Gesamtbevölkerung erhöht).

Überlegung ist wie soeben dargelegt plausibel. Gemäss der Auslegeordnung ist für beide Vorlagen vom Betrag gemäss der Berechnung des Regierungsrates für die Mehrkosten bei der Vorlage des Grossen Rates von 7 Mio. CHF auszugehen. Die Auslegeordnung schätzt Mehrkosten in dieser Höhe als plausibel ein ohne eigene Berechnungen vorzunehmen.

#### *Neuberechnung*

Die Neuberechnung wurde anhand der Daten für das Jahr 2017 erstellt. Die effektiven Aufwände für den EFB sind gemäss der DWH im Jahr 2017 im Vergleich zum Jahr 2016 leicht gestiegen, wodurch sich aufgerundet Kosten in der Höhe von 14 Mio. CHF ergaben.

*Minimalszenario:* Wir verwenden als Minimalszenario den Status Quo, da bereits die geltende Regelung innerhalb der Bandbreite der SKOS-Richtlinien liegt. Darüber hinaus wären bis zur absoluten Untergrenze gemäss SKOS-Richtlinien gar noch kleine Einsparungen möglich (da Alleinerziehende und Personen in den ersten sechs Monaten nach Erwerbsaufnahme resp. -erweiterung aktuell mehr als 400 CHF erhalten). Gemäss dem Vortrag des Regierungsrates sollen die Leistungen mit Anreizcharakter mit dem revidierten SHG im Vergleich zum geltenden Recht ausgebaut werden. Der Volksvorschlag äussert sich nicht konkret zur Ausgestaltung, in der Auslegeordnung wird jedoch implizit ebenfalls von einem Ausbau der Anreizleistungen ausgegangen. Da somit einerseits das aktuelle geltende Recht leicht über der unteren Grenze der SKOS-Richtlinien liegt und in beiden Vorlagen ein Ausbau der Leistungen anvisiert wird, scheint uns eine Kürzung nicht plausibel, auch wenn sie theoretisch innerhalb den Entwürfen des gesetzlichen Rahmens liegen würde.<sup>41</sup> Wir verwenden folglich den aktuellen Status Quo als Untergrenze bei beiden Vorlagen.

*Maximalszenario:* Für die Maximalvariante wurde (analog Berechnung Regierungsrat für den Volksvorschlag) davon ausgegangen, dass sich die EFB in einer Bandbreite von 400 CHF (Beschäftigungsgrad von 20%) bis zu 700 CHF (Beschäftigungsgrad von 100%) bewegen.

Anhand der Zahl der Sozialhilfebeziehenden, welche 2017 im Kanton Bern einen EFB bezogen (5'026<sup>42</sup>) wurden die Kosten für den EFB gemäss Status Quo und der unterstellten Ausgestaltung der Neuregelung berechnet. Dabei wurde die Verteilung dieser Personen auf die Beschäftigungsgrade in Kategorien

---

<sup>41</sup> Siehe dazu auch die vorangehende Fussnote 31.

<sup>42</sup> Gemäss einer Auswertung der GEF der SHS.

berücksichtigt (Vollzeit, Teilzeit unter 50%, Teilzeit 50% und mehr) und die Kosten anhand dem durchschnittlichen vorgesehenen Betrag für die entsprechenden Beschäftigungsgrade ermittelt. Für die Berechnung der Kosten gemäss Status Quo wurde zusätzlich der aktuell vorgesehene ergänzende EFB von 100 CHF für alle erwerbstätigen Alleinerziehenden addiert. Zudem musste eine Annahme zum Anteil der Personen getroffen werden, welche sich in den ersten sechs Monaten nach Erwerbsaufnahme oder -erweiterung befinden. Diese Gruppe konnte nicht anhand von ergänzenden Daten spezifiziert werden. In der Berechnung des Regierungsrates wurde inkl. der Alleinerziehenden ein Anteil von 12% aufgrund von Erfahrungswerten geschätzt. Mangels weiterer Indikatoren wurde in Anlehnung an diese Einschätzung mit einem Anteil von 5% gerechnet. Zusätzlich wurden weitere Szenarien mit 0%, 10% und 20% berechnet, um die Auswirkungen einer anderen Verteilung einschätzen zu können.

Die so errechneten Kosten liegen für den Status Quo über den effektiven Kosten von 14 Mio. CHF gemäss DWH. Zu diesem Umstand tragen mehrere Faktoren bei: Zunächst ist zu vermuten, dass die durchschnittliche Bezugsdauer für den EFB pro Jahr geringer ist als die durchschnittliche Bezugsdauer für die Sozialhilfe, welche der Berechnung (wie bei der Berechnung des Regierungsrates) zugrunde gelegt wurde.<sup>43</sup> Ein weiterer Aspekt ist die Obergrenze von EFB und IZU pro Haushalt, welche u.U. bereits aktuell erreicht werden könnte und damit zu einer Kürzung der Kosten führen würde. Ein weiterer möglicher Faktor sind Einkommen, welche unter dem maximalen Freibetrag liegen. In diesen Fällen fliesst nicht der vorgesehene Maximalbetrag in die Kosten ein, sondern der effektive Verdienst. Um diese Faktoren, welche nicht genauer ermittelt werden können, aber in der Kalkulation die Kosten überschätzen, zu berücksichtigen, wurde anhand der Berechnung für den Status Quo und den effektiven Kosten ein Kalibrierungsfaktor ermittelt. Dieser Faktor wurde auf die Kalkulation der Kosten für die Neuregelung gemäss Maximalszenario übertragen und so Kosten in der Höhe von rund 21 Mio. CHF ermittelt. Im Vergleich zum Status Quo wäre damit von Mehrkosten in der Höhe von 7 Mio. CHF auszugehen. Bei den anderen Annahmen zur Anzahl der Personen in den ersten sechs Monaten nach Erwerbsaufnahme oder -erweiterung ergeben sich Abweichungen für die jährlichen Kosten in der Höhe von +/- 1 Mio. CHF.

---

<sup>43</sup> Es scheint wahrscheinlich, dass Personen u.U. eine eher kurzzeitige Erwerbstätigkeit aufnehmen. Die EFB-Bezugsdauer konnte innerhalb des verfügbaren Zeitraums durch die GEF nicht analysiert werden.

Die Maximalbeträge pro Haushalt, wenn EFB und IZU von mehreren Personen kumuliert werden, wurden in der Berechnung nicht berücksichtigt, da unklar ist, wie die Obergrenze definiert würde. Blicke es bei der heute geltenden Obergrenze von 850 CHF pro Monat für einen Haushalt von bis zu fünf Personen, müssten die Mehrkosten als geringer eingestuft werden, da diese Obergrenze mit den angepassten EFB-Beträgen deutlich schneller erreicht würde.

*Tabelle 9 Neuberechnung EFB*

	<b>Geltendes Recht</b>	<b>Grossratsvorlage</b>	<b>Volksvorschlag</b>
Einkommensfreibetrag EFB	14 Mio. <sup>1</sup>	14 - 21 Mio.	14 - 21 Mio.

<sup>1</sup> Gemäss Angaben DWH für das Jahr 2017.

Die Ausgestaltung für die Vorlage des Grossen Rates gemäss den Berechnungen des Regierungsrates läge ebenfalls innerhalb der aufgeführten Bandbreite. Werden die Kosten gemäss dem vorläufigen Entwurf der Verordnung neu kalkuliert, ergibt sich im Vergleich zum geltenden Recht eine marginale Erhöhung von rund 0.5 Mio. CHF.<sup>44</sup>

#### **4.2.3. Entwicklung über die Zeit**

Analog zum Grundbedarf ist zwischen der Entwicklung der Bezügerzahl und des Bezügerprofils sowie einer Veränderung der Anreize, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, zu unterscheiden.

*Entwicklung Bezügerzahl resp. -profil:*

Es ist zu erwarten, dass die Kosten für IZU und EFB analog zum Grundbedarf bis 2030 um 8% ansteigen werden. Schwankungen in der Sozialhilfequote könnten zusätzliches Kostenwachstum bringen, oder aber eine Reduktion der Kosten.

*Anreize für Beziehende:*

Die IZU und der EFB stellen Anreizleistungen dar, mit welchen Bemühungen der Sozialhilfebeziehenden zur beruflichen und/oder sozialen Integration anerkannt werden sollen. Die beiden Instrumente könnten so zu mehr Ablösungen von der Sozialhilfe und Kosteneinsparungen führen. Diese potentiellen Einsparungen fliessen nicht in die Berechnungen des Regierungsrates, der Auslegeordnung resp.

<sup>44</sup> Dabei wurde die in der Berechnung des Regierungsrates getroffene Annahme zum Anteil der Personen mit besonderem EFB (keine weitere Integration möglich) übernommen.

in die Neuberechnung ein, unter anderem weil diese Effekte sehr schwierig zu quantifizieren sind. Die möglichen Effekte werden im Folgenden kurz skizziert:

Gemäss Dubach et al. 2015 weisen mehrere internationale Studien positive Effekte von finanziellen Erwerbsanreizen auf die Erwerbsbeteiligung nach, allerdings fehlen Nachweise, dass die Wirkungen nachhaltig sind. Anhand der von Dubach et al. durchgeführten empirischen Untersuchung für die Städte Luzern und Winterthur vor und nach der Einführung des EFB konnte ein signifikanter, leicht positiver Effekt für die Erwerbstätigenquote in Luzern aufgezeigt werden, während für Winterthur keine signifikante Veränderung erfolgte.<sup>45</sup> Auch die von Dubach et al. befragten Expert/innen haben die Wirkung der EFB zurückhaltend eingeschätzt. Anderen Faktoren wie der begrenzten Arbeitsnachfrage der Wirtschaft und der ohnehin vorhandenen intrinsischen Arbeitsmotivation wurde ein grösserer Einfluss zugemessen. Bei der IZU fielen die Einschätzungen der von Dubach et al. befragten Expert/innen zur Anreizwirkung positiver aus.

Wild-Näf et al. 2017 gehen davon aus, dass mit höheren EFB bestenfalls kleine Effekte auf die Erwerbstätigkeit von Sozialhilfebeziehenden erzielt werden. Dies wird u.a. damit begründet, dass sich erwerbstätige Betroffenen oft im Niedriglohnbereich befinden, welcher ihnen wenig Wahlmöglichkeit z.B. hinsichtlich des Beschäftigungsgrads bietet. Weitere genannte Faktoren sind gesundheitliche Probleme und die bereits greifenden nicht-materiellen Anreize zur Erwerbstätigkeit.

Je nach Ausgestaltung der Sozialleistungen können sogenannte Schwelleneffekte entstehen: Trotz Erhöhung des Erwerbs- und Renteneinkommens kommt es zu keiner Erhöhung oder gar einer Verringerung des effektiv verfügbaren Einkommens. Dies gestaltet den Verbleib in der Sozialhilfe attraktiver. Gemäss den SKOS-Richtlinien können Schwelleneffekte vermieden werden, wenn sowohl bei der Berechnung des Anspruchs beim Eintritt als auch beim Austritt aus der Sozialhilfe sämtliche Leistungen einberechnet werden, also auch IZU und EFB (SKOS-Richtlinien A10).<sup>46</sup> Im geltenden Recht des Kantons Bern wird dies

---

<sup>45</sup> Ein ergänzender Vergleich zwischen einzelnen Kantonen zeigte zudem, dass sich der Beschäftigungsgrad nicht wesentlich unterscheidet zwischen Kantonen mit lohnabhängigem EFB und solchen mit nicht-lohnabhängigen EFB, dass also keine Auswirkungen auf eine Erwerbsteigerung beobachtet werden konnten.

<sup>46</sup> Siehe auch Leisibach et al. 2018 und Lindenmeyer und Walker 2010.



entsprechend umgesetzt (siehe Art. 8b und 8d SHV) und es ist davon auszugehen, dass dieses System beibehalten würde.<sup>47</sup>

Hinsichtlich der Anreizdynamiken ist zudem zu beachten, dass gemäss der vorgeschlagenen Änderung in der Grossratsvorlage der Grundbedarf insbesondere für junge Erwachsene und vorläufig Aufgenommene reduziert würde, welche keiner Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachgehen. Für diese Personengruppen würde sich damit die Einkommenssituation bei Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit gleich zweifach verbessern: Zum einen erhielten sie einen höheren Grundbedarf und andererseits IZU resp. EFB. Die theoretischen Anreize wären für diese Personengruppen damit stärker als heute und stärker als bei anderen Personengruppen.

Insgesamt sind die Anreizwirkungen der IZU und des EFB, deren Auswirkungen und damit die Kostenfolgen nicht prospektiv kalkulierbar. Die bisherigen Erkenntnisse deuten jedoch darauf hin, dass zumindest nicht von grossen Auswirkungen auf die zuvor dargelegten Berechnung der Mehrkosten auszugehen ist.

### **4.3. Zusätzliche Unterstützung von älteren Arbeitslosen**

#### *Ausgestaltung nach geltendem Recht, Grossratsvorlage und Volksvorschlag*

Das geltende SHG sieht keine Spezialregelung für ältere Arbeitslose vor: Es gelten die üblichen Regelungen zur Anmeldung resp. zum Bezug von Sozialhilfe. Die Vorlage des Grossen Rates ändert daran nichts, wobei die Ansätze neu gekürzt würden (siehe Kapitel 4.1). Der Volksvorschlag hingegen würde eine neue Unterstützungsmöglichkeit einführen, die auf den Vorschlägen der SKOS beruht: Es sollen „Personen, welche nach dem Erreichen des 55. Altersjahrs ihre Stelle verlieren, [...] nach den Ansätzen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30)

---

<sup>47</sup> Wild-Näf et al. 2017 weisen auch darauf hin, dass das Verhältnis zwischen IZU und EFB zu beachten ist (kann mit geringerem Aufwand ein vergleichsweise hoher Betrag IZU geholt werden, mag der Anreiz sinken, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen) sowie verschiedene systemübergreifende Schwelleneffekte: Bei einer Erhöhung des EFB muss darauf geachtet werden, dass die Steuerbelastung für tiefe Einkommen und weitere Leistungen wie die Prämienverbilligungen angepasst werden. Andernfalls kann es zu Schwelleneffekten zwischen Sozialhilfe und Niedriglohnbereich kommen und u.U. bei gleichem Erwerbseinkommen das verfügbare Einkommen ohne Sozialhilfe tiefer sein als mit Sozialhilfe (siehe Wild-Näf et al. 2017 und Leisibach et al. 2018), was beidseitig zu Fehlanreizen führt. Zudem heben Wild-Näf et al. 2017 hervor, dass der Erwerbsanreiz eingeschränkt wird, wenn mit dem EFB das betriebsrechtliche Existenzminimum überschritten wird, da dann bei Schulden das Einkommen gepfändet wird.

unterstützt [werden]“ (Volksvorschlag). Dazu müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein (siehe Exkurs).

**Geforderte Anpassung im Volksvorschlag**

Art. 31a (neu) - Unterstützung von älteren Arbeitslosen

1 Personen, welche nach dem Erreichen des 55. Altersjahrs ihre Stelle verlieren, werden nach den Ansätzen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) unterstützt, wenn sie

- a. bedürftig im Sinne dieses Gesetzes sind und ihr Vermögen unter der Vermögensfreigrenze des ELG liegt
- b. keine Entschädigung der Arbeitslosenversicherung mehr erhalten
- c. bei der Eröffnung der Rahmenfrist für den Leistungsbezug während mindestens 20 Jahren Arbeitslosenversicherungsbeiträge entrichtet haben
- d. seit mindestens zwei Jahren Wohnsitz im Kanton Bern haben
- e. bei der zuständigen regionalen Arbeitsvermittlungsstelle angemeldet sind und bereit sind, eine zumutbare neue Stelle anzutreten

2 Als Beitragsjahre gelten Zeiten, in denen die Person als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet hat oder für die ihr Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) angerechnet werden können.

3 Ob eine Stelle zumutbar ist, richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0).

4 Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten des Leistungsbezugs.

*Quelle: [www.wirksame-sozialhilfe.ch/volksvorschlag/text](http://www.wirksame-sozialhilfe.ch/volksvorschlag/text)*

*Berechnung Regierungsrat*

Der Regierungsrat hat zwei Varianten berechnet. Die „Maximalvariante“ geht davon aus, dass alle Personen, die sich im Alter von 55 bis 64 Jahren beim RAV anmelden, ausgesteuert werden und sich anschliessend für ELA anmelden.<sup>48</sup> Dies bedeutet konkret für die Maximalvariante: Während der Arbeitslosigkeit von 55 bis 64 Jährigen gelingt es niemandem, wieder eine Stelle zu finden. Anhand der verfügbaren Daten wird aber ersichtlich, dass im Kanton Bern rund 80%<sup>49</sup> der

<sup>48</sup> Die 3'767 Neuzugänge beziehen sich auf neu als arbeitslos gemeldete Personen. Besser geeignet wäre in diesem Zusammenhang die neu als stellensuchend gemeldeten Personen. Diese Zahl war in 2017 tiefer, nämlich bei 3'326 Personen.

<sup>49</sup> Von den 3'142 Personen, welche sich 2015 beim RAV anmeldeten, wurden 2017 724 ausgesteuert. Geht man von diesen Zahlen aus, wurden 23 % der Personen ausgesteuert und 77% nicht ausgesteuert. Diese Anteile sind nicht genau, weil durch den Vergleich von zwei Kalenderjahren Unschärfen entstehen (anders als in einer Verlaufsanalyse werden bei Querschnittsvergleichen nicht zwingend die gleichen Personen erfasst). Eine gesamtschweizerische Verlaufsanalyse des SECO weist den Anteil der Arbeitslosen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren, die nicht ausgesteuert werden, als 68 % aus. Vgl. SECO (2018) Seite 23.

Personen, die sich in dieser Altersgruppe anmelden, nicht ausgesteuert werden. Entsprechend ist die Annahme, dass sämtliche Personen, welche sich in dieser Altersgruppe beim RAV anmelden, ELA beziehen werden, nicht plausibel.<sup>50</sup>

Die „Minimalvariante“ des Regierungsrates geht davon aus, dass sich alle Ausgesteuerten im Alter von 55 bis 64 Jahren bei Annahme des Volksvorschlags für ELA anmelden. Bei der Berechnung der „Minimalvariante“ ist problematisch:

- Nicht alle Ausgesteuerten melden sich bei der Sozialhilfe an. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass sich alle Ausgesteuerten bei der ELA anmelden. Vorhandenes Vermögen und das Einkommen von Partner/in können einen Leistungsbezug verhindern.
- Die Variante rechnet mit Personen im Alter von 55 bis 64. Relevant sind aber höchstens Personen ab 57 Jahren, da diese im Alter von 55 und 56 Jahren noch Arbeitslosenentschädigung beziehen. Auswertungen zeigen zudem, dass es im Durchschnitt ein Jahr dauert, bis sich Ausgesteuerte bei der Sozialhilfe melden.<sup>51</sup> Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass Personen mit 62 (Frauen) resp. 63 Jahren (Männer) den AHV-Vorbezug antreten.
- Die Annahme, dass es während dem Bezug von Sozialhilfe resp. ELA keiner Person gelingen wird, eine Stelle zu finden, ist nicht plausibel.
- Die Berechnung bezieht nur die Ausgaben für den Grundbedarf mit ein.
- Im Vortrag des Regierungsrates wird davon ausgegangen, dass eine achtjährige Übergangsfrist besteht, bis sich die Neuanmeldungen zu ELA und die Übertritte in den Rentenbezug einpendeln (Personen mit 57 bis 64 Altersjahren). Vor dem Hintergrund des Rentenvorbezugs ist eine sechsjährige Übergangsfrist (57 bis 62 Jahre) ausreichend. Allerdings hängt dies von der konkreten Umsetzung und Regelungen zur Übergangsfrist ab.
- Bei der Berechnung wird davon ausgegangen, dass alle Beziehende von ELA oder Sozialhilfe Alleinverdiener/in des Haushalts sind. Dies bedeutet, dass bei den Berechnungen beim Einbezug der Haushaltsverteilung die vollen Beträge für den ganzen Haushalt einfließen (ist bspw. eine Person in einem 2-Personen-Haushalt betroffen, wird mit dem Betrag für den ge-

---

<sup>50</sup> Eine gewisse Diskrepanz ergibt sich durch Personen, die sich vor ihrer Aussteuerung vom RAV abmelden, ohne eine Stelle. Diese Personengruppe ist aber für die Kostenschätzung nur bedingt relevant, weil es eher unwahrscheinlich ist, dass sich diese Personen bei der Sozialhilfe anmelden, und noch unwahrscheinlicher, dass sie sich bei ELA anmelden, wo sie sich erneut beim RAV melden müssten.

<sup>51</sup> Siehe Abschnitt Neuberechnung.

samten Haushalt und nicht mit dem Anteil einer Person am 2-Personen-Haushalt gerechnet).<sup>52</sup>

Die folgende Tabelle fasst die Berechnung des Regierungsrates zusammen:

*Tabelle 10 Berechnung Regierungsrates*

	<b>Annahme Neuanmeld.</b>	<b>Geltendes Recht</b>	<b>Grossrats- vorlage</b>	<b>Volks- vorschlag</b>
Minimalvariante	724	48 Mio.	44 Mio.	78 Mio.
Maximalvariante	3'767	247 Mio.	230 Mio.	406 Mio.

*Quelle: Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Referendum gegen das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe mit Volksvorschlag «Für eine wirksame Sozialhilfe!» vom 5. September 2018*

#### *Berechnung Auslegeordnung*

Die ursprüngliche Berechnung Auslegeordnung vom 13.11.2018 dokumentiert nur das Total der zusätzlichen Kosten („ca. 9 Mio. pro Jahr“). Die überarbeitete Auslegeordnung vom 17.12.2018 hingegen beinhaltet detailliertere Zahlen (siehe Tabelle 11).

<sup>52</sup> Für die Haushaltsstruktur der ELA Beziehenden wird mit der Haushaltsstruktur aller Sozialhilfebeziehenden gerechnet. Zu erwarten wäre, dass ELA Beziehende eine andere Haushaltsstruktur aufweisen als die Sozialhilfebeziehenden aller Altersklassen. Ein Vergleich der Haushaltsstruktur von Neuanmeldungen in die Sozialhilfe aller Altersgruppen resp. der Altersgruppe 57 bis 64 Jahre zeigt allerdings, dass die diese sehr ähnlich ist.

Tabelle 11 Berechnung Auslegeordnung ELA

	Schweiz <sup>1)</sup>	Kanton Bern
Bruttokosten EL für ältere Arbeitslose (ELA)	298 Mio.	26.8 Mio. <sup>2)</sup>
Einsparungen bei der Sozialhilfe	-138.9 Mio.	-12.5 Mio. <sup>3)</sup>
Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen	-133.8 Mio.	-4.5 Mio. <sup>4)</sup>
Total (= Nettokosten ELA)	<b>25.3 Mio.</b>	<b>9.8 Mio.</b>

<sup>1)</sup> Berechnungen Interface

<sup>2)</sup> Im Kanton Bern leben 9% der Schweizer Arbeitslosen (SECO, Stand Sept. 2018)

<sup>3)</sup> Der Anteil des Kantons Bern liegt bei 9%

<sup>4)</sup> Es ergeben sich rechnerisch wegen dem Anteil des Kantons Bern von 9% zunächst Einsparungen von 12 Mio. Diese reduzieren sich aber bei einer kantonalen Umsetzung der Massnahme. Es verbleiben für den Kanton nur 3/8 der Einsparungen von 12 Mio., also 4.5 Mio., weil der Kantonsanteil an den EL-Aufwendungen 3/8 ausmacht.

Quelle: Aktualisierung der Auslegeordnung vom 13.11.18 durch F. Wolffers 17.12.18

Die von der Auslegeordnung verwendeten Werte stützen sich auf eine öffentlich verfügbare Studie von Interface (2018). Der Übertrag dieser Werte auf den Kanton Bern ist nachvollziehbar. Die in der Studie getätigten Berechnungen sind hingegen nicht vollständig resp. im Detail nachvollziehbar. Während es zunächst problematisch wirkt, dass Interface ausschliesslich mit dem Maximalszenario 3 rechnet (Annahme: die Reintegrationsquote wird durch die neu eingeführte Stellenmeldepflicht um 25% gesteigert), scheinen die dort hinterlegten Annahmen zur Abmelderate konservativ.<sup>53</sup> Es ist in der Studie nicht explizit dargelegt, welche Abmelderate bei den Sozialhilfebeziehenden hinterlegt ist. Jedenfalls wird aber keine Steigerung der Abmelderate wie bei den Szenarien 2 und 3 für die ELA angewendet. Angesichts der Tatsache, dass auch die Sozialhilfe Beratung und Massnahmen anbieten, würden wir für die Berechnung eher davon ausgehen, dass die Abmelderate von ELA- und Sozialhilfebeziehenden gleich hoch ist. Als (potentiell) problematisch ist weiterhin zu erwähnen:

- Interface berechnet die Kosten für die Aufbauphase (mit in jedem Jahr steigenden Fallzahlen) und weist das auch so aus. Für die in Bern geführte

<sup>53</sup> Interface (2018) geht davon aus, dass sich im ersten Jahr während dem Bezug von ELA 20% der Personen abmelden, im zweiten Jahr 16%, im dritten Jahr 11% etc. Wir gehen in unseren Berechnungen, basierend auf SECO (2018) davon aus, dass sich im ersten Jahr durchschnittlich 37.5% der ELA-Beziehenden abmelden, im zweiten Jahr 12%, im dritten Jahr ebenfalls 12% (genaue Werte vom Alter abhängig, siehe Ausführungen unter „Neuberechnung“).

Diskussion eignet es sich unseres Erachtens hingegen nicht, mit den durchschnittlichen Kosten der Aufbauphase zu rechnen. Im Anschluss an die Aufbauphase, wenn sich das Gleichgewicht der neu in die ELA eintretenden und der in den AHV-Bezug übertretenden Fälle eingestellt hat, fallen pro Jahr höhere Kosten an als dies während der Aufbauphase im Durchschnitt der Fall ist.

- Die Höhe der Sozialhilfe wird mit jährlich 36'000 CHF pro Fall (3'009 CHF pro Monat) veranschlagt (basierend auf Auswertungen der Stadt Bern) und nach unseren Überlegungen (siehe Neuberechnung unten) daher überschätzt. Die Höhe der ELA wird nicht explizit ausgewiesen.

Trotz dieser (möglichen) Limitationen erhalten wir in der folgenden Neuberechnung ein sehr ähnliches Resultat; es ist davon auszugehen, dass ein Teil unserer Annahmen zu höheren Kosten, andere zu tieferen Kosten führen, so dass sich die Differenzen im Resultat ausgleichen.

#### *Neuberechnung*

Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage des Grossen Rates gegenüber dem geltenden Recht sind bereits in den im Kapitel 4.1 vorgenommenen Berechnungen enthalten und kommen hier nicht nochmals zur Anwendung.

Hinsichtlich beider Berechnungen (Regierungsrat und Auslegeordnung) bestehen gewisse Vorbehalte bei der Einschätzung der Kosten des Volksvorschlags. Diese werden deshalb mit einer eigenen Berechnung neu eingeschätzt. Die Kosten des Volksvorschlags sind von insgesamt sieben Parametern abhängig. Für die meisten dieser Parameter liegen empirische Daten vor, für andere müssen Annahmen formuliert werden. Wir fassen in Tabelle 12 die verwendeten Werte und ihre Quellen resp. Annahmen zusammen.

Eine zentrale Annahme, die Wahrscheinlichkeit zur Anmeldung zum ELA-Bezug (Parameter 3), möchten wir aufgrund deren Komplexität hier weiter ausführen:

- Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich unmittelbar beim Zeitpunkt der Aussteuerung alle Personen, die sich aufgrund ihrer Vermögenssituation für die ELA qualifizieren, für diese anmelden.
- Für den ELA-Bezug spezifiziert der Volksvorschlag, dass Bezüger/innen „bedürftig im Sinne dieses Gesetzes sind und ihr Vermögen unter der

*Vermögensfreigrenze des ELG liegt*“. Die ELG Vermögensfreigrenze liegt bei 37'500 CHF (Einzelperson) resp. 60'000 CHF (Paare).<sup>54</sup>

- Es liegen unseres Wissens keine Schätzungen zum Vermögen der älteren Ausgesteuerten oder zu den Ausgesteuerten generell vor.<sup>55</sup>
- Zwischen Aussteuerung und Anmeldung auf der Sozialhilfe vergeht im Durchschnitt ungefähr ein Jahr.<sup>56</sup> Ebenfalls bekannt ist, dass 45% der 55-59-jährigen resp. 30% der 60-64-jährigen Ausgesteuerten ein Jahr nach Aussteuerung wieder eine Stelle haben.<sup>57</sup>
- Eine Längsschnittstudie von Fluder et al. (2017a) zeigt, dass sich 38% der Ausgesteuerten bei der Sozialhilfe anmelden. Wendet man eine Stellenantrittsrate von 37.5% an (Durchschnitt zwischen 45 und 30%, siehe oben), beträgt die Zahl der Personen mit geringem Vermögen ein Jahr zuvor, bei Aussteuerung, mind. 60%.
- Das Vermögen der Gruppe der später Sozialhilfebeziehenden beim Zeitpunkt der Aussteuerung beträgt geschätzte 28'000 CHF: 4'000 CHF bei Anmeldung Sozialhilfe zuzüglich Vermögensverzehr von 24'000 während einem Jahr<sup>58</sup> (Einzelperson, analoge Überlegungen gelten auch für Paare).
- Zusätzlich müsste folglich noch die Gruppe mit Vermögenswerten von 24'000 bis 37'500 CHF berücksichtigt werden, sowie Personen, deren Partner/in ein Einkommen aufweist, das zum Bezug von ELA berechtigt, nicht aber für Sozialhilfe. Da wir wissen, dass der Wert höher als 60% und

---

<sup>54</sup> Bei der EL werden auch Leistungen erbracht, wenn das Vermögen oberhalb der Vermögensfreigrenze liegt – es werden jedoch Abzüge vorgenommen. Bei der ELA ist aufgrund des Wortlauts des Volksvorschlags davon auszugehen, dass gar keine Leistungen erbracht werden, wenn das Vermögen oberhalb des Vermögensfreibetrags liegt. Dies würde auch mit der Regel der Sozialhilfe korrespondieren.

<sup>55</sup> Wir haben keine verfügbaren Zahlen gefunden, welche klare Hinweise auf diese Fragestellung geben können. Das durchschnittliche Vermögen nach Altersgruppen ist zwar bekannt (vgl. Fluder et al. 2017b), aber entscheidend ist in diesem Falle die Verteilung, insbesondere bei den Ausgesteuerten.

<sup>56</sup> BFS (2018a): Tabelle 2.11: Ausgesteuerte Personen von 15 bis 64 Jahren aus neuen Dossiers, Bern (BE), 2017. Die Angabe „ungefähr ein Jahr“ wird aus den in BFS (2018a) dargestellten Kategorien und den entsprechenden Fallzahlen abgeleitet. Ergänzend ist anzumerken, dass diese Auswertung durch das BFS 2017 erstmalig vorgenommen wurde und sich noch in der Konsolidierungsphase befindet. Da es sich bei der nachfolgenden Schätzung ohnehin um eine modellhafte Annäherung handelt, ist es u.E. angemessen, diese Angabe als grobe Annäherung zu verwenden.

<sup>57</sup> SECO (2018). Es ist zu vermuten, dass diese Quote auch für Personen mit tiefem Vermögen gilt. Wäre dies nicht der Fall, müssten die restlichen Ausgesteuerten mit höherem Vermögen, um den Durchschnittswert von 45% zu erreichen, eine unrealistisch hohe Abmeldequote aufweisen, die weit über der durchschnittlichen Abmeldequote der 55-64-Jährigen während der Arbeitslosigkeit läge.

<sup>58</sup> Annahme: Vermögensverzehr analog Grundbedarf Sozialhilfe und Mietkosten für Wohnraum.

tiefer als 100% liegt, setzen wir als Parameter die Mitte dieser Bandbreite ein, 80%.<sup>59</sup> In einem Robustheitscheck rechnen wir mit 70%.

- Da die Quote der Ausgesteuerten (38%), die sich auf der Sozialhilfe anmelden, nicht altersspezifisch ist, rechnen wir in Robustheitstests auch noch mit anderen Quoten. Dies wirkt sich dann aufgrund der oben geschilderten Zusammenhänge auch auf die Quote der ELA-Bezüger/innen aus, die in diesen zusätzlichen Robustheitschecks zwischen 70% und 90% liegen.

Tabelle 12 Parameter für Kostenschätzung

Nr.	Parameter	Wert	Quelle / Annahme / Bemerkung
1	Anzahl Ausgesteuerte im Alter von 57-62, pro Jahr	434	Amstat (SECO): 724 Ausgesteuerte im Alter 55-64 im Jahr 2017 im Kanton Bern.
2	Wahrscheinlichkeit Anmeldung Sozialhilfe	38% Robustheitschecks: 30% und 50%	Es sind uns keine altersspezifischen Anmeldequoten bekannt. Analog Interface 2018 basieren wir unsere Schätzung auf den von Fluder et al. 2017a durchgeführten Längsschnittbetrachtungen (38%).
3	Wahrscheinlichkeit Anmeldung ELA	80% Robustheitscheck: 70% und 90%.	Siehe Ausführungen im Haupttext
4	Jährliche Abmelderate Sozialhilfe	1. Jahr nach Aussteuerung: 45% (57-59) 30% (60-62)  Folgejahre: 9% (57-59) 4% (60-62)	Für das erste Jahr nach Aussteuerung verwenden wir die Abmelderate laut SECO (2018). In SECO (2018) wird auch der Stellenantritt nach drei Jahren ermittelt. Die Differenz dieser beiden Antrittsraten auf ein Jahr heruntergebrochen resultiert in der weiteren jährlichen Abmelderate. <sup>60</sup>
5	Jährliche Abmelderate ELA	Analog Parameter 4	<i>Annahme:</i> Gleiche Abmelderate wie bei Sozialhilfe. Wir rechnen zusätzlich ein

<sup>59</sup> Bei dieser Rechnung wird davon ausgegangen, dass *alle* Ausgesteuerten (welche sich in ELA anmelden) während 20 Jahren Arbeitslosenversicherungsbeiträge bezahlt haben oder Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung angerechnet erhielten. Der Regierungsrat macht darauf aufmerksam, dass der Nachweis dieses Kriteriums eine Schwierigkeit darstellen könnte.

<sup>60</sup> Zudem werden folgende Annahmen getroffen: Alle, die wieder eine Stelle antreten können, haben diese bis zur ordentlichen Pensionierung inne. Zudem wird davon ausgegangen, dass keine zusätzliche Unterstützung durch die Sozialhilfe nötig ist.



		Robustheitscheck: 50% höher als Parameter 4	Szenario, bei welchem die Abmelderate während ELA (Betreuung RAV) 50% höher ist.
6	Jährliche Kosten Sozialhilfe	20'000 CHF	Wirtschaftliche Sozialhilfe und (max.) Wohnkosten, gewichtet nach Haushaltsverteilung. <sup>61</sup>
7	Jährliche Kosten ELA	28'000 CHF	EL Sätze per 1.1.2019 und (max.) Wohnkosten, gewichtet nach Haushaltsverteilung Sozialhilfe.

Bei der zeitlichen Modellierung sind wir davon ausgegangen, dass Personen, die mit 55 Jahren arbeitslos werden und keine Stelle finden, im Durchschnitt im Alter von 58 Jahren Sozialhilfe beziehen: Diese Verzögerung basiert auf den zwei Jahren, in denen Arbeitslosentaggelder bezogen werden können und einem zusätzlichen Jahr, welches der durchschnittlichen Dauer zwischen Aussteuerung und Beginn Sozialhilfe entspricht (siehe oben). Der Bezug von ELA beginnt frühestens mit 57 Jahren, d.h. unmittelbar nach Aussteuerung (siehe Überlegung zu Vermögensverzehr).

Die Sozialdienste weisen die Bezüger und Bezügerinnen von Sozialhilfe grundsätzlich an, den AHV-Vorbezug in Anspruch zu nehmen<sup>62</sup> (Frühpensionierung zwei Jahre vor dem ordentlichen Pensionsalter); die Ausgestaltung bei der ELA ist nicht bekannt. Es wird davon ausgegangen, dass dies für ELA Bezüger und Bezügerinnen ebenfalls möglich ist. Dies bedeutet: Männer lassen sich mit 63 Jahren frühpensionieren, Frauen bereits im Alter von 62 Jahren. Aus Sicht der Bezüger und Bezügerinnen ändert dies finanziell nichts. Für den Kanton lohnt sich der Vorbezug der AHV-Rente insofern, da er nur 3/8 der Ergänzungsleistungen, welche als Ausgleichszahlungen dienen, finanziert.

Anders als die Auslegeordnung resp. Interface rechnen wir nicht mit den Einsparungen, die dadurch zustande kommen, dass ein Teil der Stellensuchenden wieder eine Stelle antritt und dadurch ein Rentenvorbezug mit entsprechender Reduktion der AHV-Rente über die restliche Lebensdauer vermieden werden kann (was durch Aufwendungen der EL ausgeglichen werden müsste). Das hängt damit zusammen, dass wir von ähnlichen Integrationsanstrengungen seitens Sozialhilfe und RAV ausgehen. Die eingesparten Kosten durch eine Ablösung von der

<sup>61</sup> Die Haushaltsverteilung bezieht sich auf die Neuanmeldungen der 57 bis 64-Jährigen in die Sozialhilfe im Kanton Bern im Jahr 2017.

<sup>62</sup> Siehe Handbuch BKSE, Stichwort AHV-Vorbezug.

Sozialhilfe resp. ELA während den Altersjahren 57 bis 62 sind hingegen berücksichtigt.

Das Ergebnis der Berechnung wird in Tabelle 13 aufgeführt.

*Tabelle 13 Jährliche Kosten in Mio. CHF, Situation 7 Jahre nach Einführung*

	Alter in Jahren						Total
	57	58	59	60	61	62	
<b>Anzahl Bezüger/innen</b>							
Geltendes Recht (Sozialhilfe)	-	26	50	73	97	62	<b>307</b>
Volksvorschlag (ELA)	45	75	103	135	172	102	<b>633</b>
<b>Ausgaben in Mio. CHF</b>							
Status Quo (Sozialhilfe)	-	0.5	1.0	1.5	1.9	1.2	6.1
Reform (ELA)	1.3	2.1	2.9	3.8	4.8	2.9	17.7
<b>Differenz Ausgaben</b>							<b>11.6</b>

Die Robustheitschecks führen zu folgenden Erkenntnissen: Werden 70% statt 80% Anmeldungen bei der ELA unterlegt (und weiterhin 38% bei der Sozialhilfe), reduzieren sich die Mehrkosten von 11.6 auf 9.4 Mio. CHF. Erhöht man die Anmeldequote bei der Sozialhilfe auf 50% (und bei der ELA auf 90%, siehe Ausführungen weiter oben), resultieren 11.8 Mio. Werden eine Anmeldequote bei der Sozialhilfe von 30% (und bei der ELA von 70%) hinterlegt, kostet die Einführung der ELA im Kanton Bern 10.6 Mio. CHF. Erhöht man schliesslich die Abmeldequote beim ELA Bezug um 50% gegenüber der Abmeldequote aus der Sozialhilfe (abgesehen vom ersten Jahr, das mit 45% bereits eine sehr hohe Stellenantrittsquote aufweist), um so eine allfällig effektivere Beratung durch die RAV zu unterstellen (Argumentation Interface), resultieren 11.1 Mio. als Differenz der Ausgaben.

Insgesamt setzen wir für die weitere Berechnung das Resultat ein, welches auf den unseres Erachtens wahrscheinlichsten Annahmen beruht: 12 Mio. CHF. Im Rahmen der Robustheitschecks haben wir eine Bandbreite von 9 bis 12 Mio. beobachtet. Diese Bandbreite schliesst die von der Auslegeordnung ermittelten Kosten mit ein.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Unberücksichtigt blieben allerdings Zusatzkosten, welche bei den RAV entstehen. Die Einführung von ELA hätte zur Folge, dass mehr Personen beim RAV angemeldet wären. Diese würden Beratungsleistungen und daher Ressourcen der RAV in Anspruch nehmen. Da diese aus dem Arbeitslosenversicherungsfonds bezahlt würden, hätte es direkt keine Folgen für den Kanton.

*Entwicklung über die Zeit*

Bei der zeitlichen Analyse gilt es, weitere Faktoren zu berücksichtigen:

- *Einführung*: Der Wortlaut des Volksvorschlags lässt vermuten, dass die Regelung auch für Personen gilt, die inzwischen ausgesteuert sind (solange sie die Bedingungen erfüllen). Gilt die Regelung nur für Personen, die ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens arbeitslos werden (wie dies im Vortrag des Regierungsrates angenommen wird), dann steigen die Kosten während der ersten sechs Jahre, bis sie das in Tabelle 13 dargestellte Niveau erreichen.
- *Demographische Entwicklung*: Die Bevölkerung im Alter von 57 bis 63 Jahren wird bis 2030 um 5% wachsen. Die Kosten werden für diesen Prüfbereich dadurch ansteigen, allerdings weniger stark als in den anderen Bereichen (allgemeines Bevölkerungswachstum + 8%).<sup>64</sup>
- *Erhöhung Pensionsalter*: Würde das ordentliche Pensionsalter für Frauen an dasjenige der Männer angeglichen, hätte dies eher geringe Kostenfolgen. Dies hängt aber mit dem Ausmass der Erhöhung zusammen. Würde beispielsweise das Pensionsalter generell auf 67 Jahre erhöht, hätte dies substantielle zusätzliche Kosten im Falle der ELA zur Folge, da zwei weitere Jahre abgedeckt werden müssten.
- *Wirtschaftliche Entwicklung*: Die Sozialhilfequote stieg je nach Altersgruppe in den letzten Jahren unterschiedlich an: Während die Quote insgesamt über die Schweizer Bevölkerung zwischen 2011 und 2017 um 10% anstieg, war das Wachstum bei den 50- bis 64-Jährigen mit 28% (2011: 2.5%, 2017: 3.2%) deutlich höher.<sup>65</sup> Hält diese Entwicklung weiter an, würden sich die Kosten des Vorschlags in den kommenden Jahren weiter erhöhen. Hingegen könnten die demographischen Veränderungen die Chancen dieser Altersgruppe auf dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren verbessern.
- *Anreize für Beziehende*: Die finanzielle Absicherung auf Basis der ELA könnte ältere Arbeitnehmende theoretisch dazu verleiten, eher Kündigungen in Kauf zu nehmen oder selbst zu kündigen (z.B. bei Unzufriedenheit). Möglicherweise könnte bei dieser Altersgruppe der Wegfall des Drucks, eine voll existenzsichernde Stelle finden zu müssen, auch dazu führen, dass die Bereitschaft, kleinere oder zeitlich begrenzte Aufträge anzuneh-

---

<sup>64</sup> BFS (2016), Referenzszenario.

<sup>65</sup> BFS (2018b).

men wächst. Ob sich in der Praxis tatsächlich Verhaltensänderungen zeigen, lässt sich nicht abschätzen.

- *Anreize für Arbeitgeber*: Wie im Vortrag des Regierungsrates erwähnt, könnten negative Anreize für Arbeitgeber entstehen. Sofern das Bewusstsein besteht, dass ein Auffangnetz für Arbeitnehmende über 55 besteht, könnten diese häufiger von Entlassungen betroffen sein. Ob ein derartiger Effekt eintritt oder nicht, bleibt aber ungewiss.

#### 4.4. Bildung und Qualifizierung

##### *Ausgestaltung nach geltendem Recht, Grossratsvorlage und Volksvorschlag*

Die aktuelle Regelung basiert auf Art. 35 SHG, der ausführt, dass „*der Sozialdienst mit der bedürftigen Person Massnahmen [prüft], die zur beruflichen oder sozialen Integration beitragen können.*“ Zu diesen Massnahmen werden insbesondere auch berufliche Qualifikationsmassnahmen gezählt. Art. 72 spezifiziert weiter, dass die GEF die „erforderlichen Angebote“ bereitstellt. Die Vorlage des Grossen Rates tangiert diese Gesetzesartikel nicht.

Der Volksvorschlag würde das Berner SHG mit einem neuen Art. 72b ergänzen, der vorsieht, dass die „*Gesundheits- und Fürsorgedirektion und die Erziehungsdirektion [...] bedarfsgerechte Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Qualifizierung bereit [stellen]*“ (siehe ungekürzter Text im Exkurs). Absatz 5 des neu vorgeschlagenen Art. 72b öffnet das Angebot gegenüber „von Armut bedrohten“ Personen. Es ist anzunehmen, dass damit nicht nur die Teilnahmeberechtigung (auf eigene Kosten), sondern auch die Finanzierung der Angebote für diese Personengruppe gemeint ist. Armutsbedroht sind Haushalte, deren Einkommen 60% oder weniger des Medianeinkommens beträgt.<sup>66</sup>

##### **Relevante Passagen aktueller Gesetzestext SHG**

Art. 35 Hilfe bei Integrationsmassnahmen

1 Der Sozialdienst prüft mit der bedürftigen Person Massnahmen, die zur beruflichen oder sozialen Integration beitragen können.

2 Als Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration gelten insbesondere berufliche Qualifizierungsmassnahmen, Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt, Beschäftigungsprogramme, Familienarbeit, Freiwilligenarbeit sowie Therapien.

3 Erbringt die bedürftige Person die mit dem Sozialdienst vereinbarte Eigenleistung im Rahmen einer Massnahme zur beruflichen und sozialen Integration, ist dies bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe angemessen zu berücksichtigen.

<sup>66</sup> Regierungsrat Kanton Bern (2015).

**Art. 72 \* Berufliche Integration und Beschäftigungsangebote**

- 1 Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion stellt die erforderlichen Angebote zur Beschäftigung, Arbeitsvermittlung und beruflichen Wiedereingliederung von gegenüber der Arbeitslosenversicherung nicht anspruchsberechtigten Erwerbslosen bereit.
- 2 Sie sorgt beim Abschluss der Leistungsverträge für eine angemessene regionale Angebotsverteilung.
- 3 Sie legt jährlich die maximal lastenausgleichsberechtigten Gesamtkosten für Beschäftigungsprogramme fest.
- 4 Sie kann Gemeinden, die darüber hinaus auf eigene Kosten ergänzende Angebote bereitstellen, Beiträge an die Kosten dieser Angebote gewähren.
- 5 Sie sorgt für die Koordination mit den Angeboten der Arbeitsmarktbehörden.

**Geforderte Anpassung im Volksvorschlag****Art. 72b (neu) - Bildung und Qualifizierung**

- 1 Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion und die Erziehungsdirektion stellen bedarfsgerechte Angebote zur Förderung von Grundkompetenzen und zur beruflichen Qualifizierung bereit.
- 2 Diese Angebote werden mit den Angeboten der Arbeitsmarktbehörden koordiniert. Die Sozialhilfe beteiligt sich an den Kosten, soweit diese nicht durch Stipendien, Sozialversicherungen oder andere Institutionen getragen werden.
- 3 Angebote zur beruflichen Qualifizierung sollen den raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen und eine anschliessende berufliche Grundbildung erleichtern.
- 4 Unterstützte Personen können zur Teilnahme an Angeboten gemäss Abs. 1 verpflichtet werden.
- 5 Die Angebote stehen auch für Personen offen, welche von Armut bedroht sind, aber noch nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden.

*Quellen: [www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1213](http://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1213) resp. [www.wirksame-sozialhilfe.ch/volksvorschlag/text](http://www.wirksame-sozialhilfe.ch/volksvorschlag/text)*

*Berechnung Regierungsrat*

Der Regierungsrat kommentiert die Kosteneinschätzung wie folgt: „*In diesem Bereich wird bereits heute schon viel gemacht bzw. aktuell umgebaut. Je nachdem, ob und wenn ja in welchem Umfang ein Ausbau der Angebote erfolgen soll, sind damit Mehrkosten verbunden. Ob es tatsächlich mehr Mittel braucht, um dem neuen Artikel 72b gerecht zu werden, ist jedoch unklar und entsprechend sind allfällige Mehrkosten nicht bezifferbar.*“<sup>67</sup>

Laut Regierungsrat ist es folglich möglich, dass die Forderung des Volksvorschlags bereits im bestehenden Gesetzestext enthalten ist. Wir teilen diese

---

<sup>67</sup> Quelle: Vortrag des Regierungsrates, S. 7

Einschätzung resp. sind der Ansicht, dass dies nicht nur möglich, sondern wahrscheinlich ist: Das Gesetz lässt der GEF sowie den Gemeinden, die verschiedene Angebote auf eigene Kosten oder aber mit Teilfinanzierung seitens GEF umsetzen, viel Freiraum, die Angebote zu gestalten.<sup>68</sup> Es ist damit unklar, ob durch den Volksvorschlag überhaupt eine Praxisveränderung resultiert, und falls ja, in welchem Ausmass. Da die Praxisveränderung auch basierend auf dem bestehenden Recht resp. Grossratsvorlage umgesetzt werden könnte, müssten die entsprechenden Kosten in die Kostenschätzung für alle drei Varianten (geltendes Recht, Grossratsvorlage, Volksvorschlag) aufgenommen werden. Diese Kosten sind folglich nicht entscheidungsrelevant. Ob das Angebot aktuell hingegen bereits in einem Ausmass besteht, wie dies der Volksvorschlag anvisiert, kann nicht beurteilt werden. Dafür wäre eine ausführliche Bedarfs- und Angebotsanalyse erforderlich.

Der Regierungsrat thematisiert die Ausdehnung auf von Armut bedrohte Personen nicht gesondert.

#### *Berechnung Auslegeordnung*

Wolffers et al. gehen von „bedeutenden Spareffekten“ aus, und führen dabei die SRK Pflegehilfekurse „SESAM“ als Beispiel an. Sie berechnen abzüglich der Kurskosten Nettoeinsparungen von 10 Mio. CHF pro Jahr<sup>69</sup>, sofern bei zwei Dritteln der Teilnehmenden eine Ablösung von der Sozialhilfe erzielt werden kann. Die Autoren nutzen die Schätzung von 10 Mio. CHF für die weiteren Berechnungen.

Die Berechnung scheint aus folgenden Gründen problematisch:

- Die in der Auslegeordnung durchgeführte Rechnung ist ein mögliches Szenario von vielen; bei der Ausdehnung anderer Angebote mag das Kosten-Nutzen Verhältnis weniger günstig sein.
- Für die Kosten-Nutzen-Analyse ist nicht die Ablösequote relevant, sondern die Ablösequote mit Pflegehilfekurs im Vergleich zur (hypothetischen) Situation ohne Pflegehilfekurs. Es ist wahrscheinlich, dass ein Teil der Teilnehmenden sich auch ohne Pflegehilfekurs wieder hätten abmelden

---

<sup>68</sup> Auch die Auslegeordnung führt diesbezüglich aus: „Dies zeigt auch das in Ziffer 2.4 [Abschnitt zu Bildung und Qualifizierung] erwähnte Beispiel auf. Solche Innovationen sind unabhängig von der vorliegenden Gesetzesrevision möglich und sollten umgesetzt werden.“

<sup>69</sup> Gemäss der Aktualisierung der Auslegeordnung. Die ursprüngliche Auslegeordnung ging von Netto-Einsparungen in der Höhe von 12 Mio. CHF pro Jahr aus.

können. Der Effekt wird durch diesen „Mitnahmeeffekt“ reduziert und der Nutzen entsprechend überschätzt.

- Die Einsparung wird nur bei der Kostenschätzung des Volksvorschlags berücksichtigt, obwohl die Autoren erwähnen, dass die Anpassung auch nach bestehendem Recht umgesetzt werden könnte.

Die Auslegeordnung thematisiert die Ausdehnung auf „von Armut bedrohte Personen“ nicht.

### *Neuberechnung*

Wir folgen der Einschätzung des Regierungsrates und verzichten auf eine Nettokostenschätzung. Neben den bereits erwähnten Gründen sprechen zusätzlich dafür:

- Einschätzungen zur Wirkung der Angebote im Kanton Bern, die für eine Kosten-Nutzen Rechnung verwendet werden könnten, fehlen.<sup>70</sup> Es müssten folglich Szenarien erstellt werden.
- In Abhängigkeit davon, wie die Ausdehnung vorgenommen wird, ist eine Bandbreite zwischen hohen positiven bis hohen negativen Nettokosten möglich. Dies hängt damit zusammen, dass die Kosten und der Nutzen der Teilnahme von verschiedenen Faktoren abhängt (Typ und Qualität Angebot, Passgenauigkeit Förderbedarf Teilnehmende und Angebotsinhalte, etc.). Die (potentielle) Angebotsausdehnung ist zu wenig spezifiziert, als dass die Kosten annähernd bestimmt werden könnten.
- In von uns durchgeführten Kosten-Nutzen Berechnungen sowie Simulationen der Kostenverläufe bei verschiedenen Integrationsangeboten (in anderen Kantonen) hat sich jeweils gezeigt, dass sich die Integrationsangebote meist nach einigen Jahren amortisieren, d.h. dass sich die Investition für die öffentliche Hand finanziell lohnt.<sup>71</sup> Wir gehen entsprechend auch davon aus, dass sich die Investition in die von der GEF angebotenen Qualifi-

---

<sup>70</sup> Die GEF führt je nach Angebotstyp unterschiedliche Reportings, die teilweise die Anschlusslösungen dokumentieren. Es gibt zudem eine Anzahl von Evaluationen, die sich mit verschiedenen Wirkungsdimensionen auseinandersetzen. Beide Quellen eignen sich aber wenig für eine Kosten-Nutzen Analyse (*Hinweis*: Dies stellt keine Bewertung der Evaluationen resp. des Controllings dar): Entweder sind die Wirkungsdimensionen schwierig zu monetarisieren, oder aber sie wurden ohne Gegenüberstellung einer Vergleichsgruppe / -situation berechnet und berücksichtigen dadurch nicht, dass ein Teil der Teilnehmenden auch ohne Angebot eine Stelle gefunden hätte (sog. „Mitnahmeeffekt“). Uns bekannte Evaluationen von Berner Integrationsangebote sind: Neuschwander et al. (2018); Stadt Bern (2017); Schaufelberger und Trommsdorff (2015); Morlok et al. (2015a); Guggisberg et al. (2014).

<sup>71</sup> Vgl. bspw. Morlok et al. (2013) sowie Morlok et al. (2015b).

zierungs- und Beschäftigungsmassnahmen lohnt. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass der Grenznutzen bei jeder zusätzlicher Anmeldung etwas abnimmt (etwas weniger gute Passgenauigkeit zwischen Teilnehmenden und Angebot oder begrenzte Aufnahmefähigkeit Arbeitsmarkt für eine bestimmte (Kurz-)Ausbildung). Ob sich eine Ausdehnung angesichts der sich reduzierenden Grenzeffekten weiter lohnt, müsste genau geprüft werden (mit einem konkretisierten Vorschlag, wie die Ausdehnung aussehen würde).

Potentiell in Bezug auf die entstehenden Kosten relevant könnte die Ausdehnung auf „von Armut bedrohte“ Personen sein. Im Jahr 2013 traf die Bezeichnung auf 43'000 Berner Haushalte mit 79'000 Personen zu. Es sind uns keine neueren Schätzungen bekannt, aber es ist davon auszugehen, dass die Zahl gewachsen ist (angesichts der Bevölkerungsentwicklung und der wachsenden Zahl an Sozialhilfebeziehenden). Es handelt sich folglich um eine substantielle Ausweitung des theoretischen Nutzerkreises der Integrationsangebote.

In der Praxis mag die finanzielle Auswirkung allerdings gering sein. Die Gruppe der armutsgefährdeten Personen ist schwierig zu erreichen, da sie keine regelmässigen Leistungen beziehen.<sup>72</sup> Auswertungen zeigen, dass die Weiterbildungsquote von Geringqualifizierten, die besonders armutsgefährdet sind, unterdurchschnittlich ist;<sup>73</sup> Die Gründe für diese tiefe Beteiligung würden vermutlich auch die Teilnehmerschaft an den Qualifizierungsmassnahmen beeinflussen. Es würde wohl kaum ausreichen, die bestehenden Angebote zu öffnen. Wenn, dann müssten eigene, auf die besonderen Bedingungen der Zielgruppe ausgerichtete Angebote eingerichtet werden.

Schliesslich ist aus finanzieller Optik zu erwähnen, dass der Nettonutzen der Angebote tiefer als bei den Angeboten für die Sozialhilfebeziehenden sein wird, da sich nicht alle Personen anschliessend auch bei der Sozialhilfe anmelden resp. angemeldet hätten (ohne Kurs). Insgesamt sind die Auswirkungen auch hier sehr schwer zu schätzen.

---

<sup>72</sup> In einem Bericht zu den Integrationsangeboten für Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Bern heisst es: „Armutsgefährdete B-/C-Ausländerinnen und Ausländer werden nur von den Ansprechstellen Integration erreicht, dies auch nur zum Teil. Zudem stehen für diese Gruppe kaum oder nur eine sehr beschränkte Anzahl Plätze in den spezifischen Integrationsangeboten zur Verfügung.“ Es bleibt unbestimmt, ob die beschränkte Zahl durch die wenigen Anmeldungen erklärt wird, oder eine zusätzliche Hürde darstellt. Vgl. Morlok et al. (2017).

<sup>73</sup> Dies zeigt sich auch an der unterdurchschnittlichen Weiterbildungsquote der Geringqualifizierten. Vgl. Morlok et al. (2016).



## 5. Finanzielle Auswirkungen insgesamt

Das vorliegende Kapitel fasst die Gesamtkosten laut den Berechnungen des Regierungsrates, der Auslegeordnung und der Neuberechnung zusammen.

### 5.1. Berechnung Regierungsrat

Der Regierungsrat führt die Gesamtkosten nicht explizit auf, sondern vergleicht die Varianten untereinander: *„Bei Annahme des Volksvorschlags sind im Vergleich zur aktuell geltenden Regelung [...] ab dem 9. Jahr [...] jährliche Mehrkosten von zwischen ca. CHF 49 Mio. und 178 Mio. zu erwarten. Bei Annahme des Volksvorschlags [sind] im Vergleich zur verabschiedeten Vorlage des Grossen Rates [...] ab dem 9. Jahr [...] jährliche Mehrkosten von zwischen ca. CHF 67 Mio. und 209 Mio. zu erwarten.“*

Hier sei zusätzlich angeführt, dass der Regierungsrat beim Vergleich die Kosten für die älteren Sozialhilfebeziehenden doppelt berechnet hat: Sie fliessen in die Berechnung des Grundbedarfs (4.1), dann aber auch nochmals in die Unterstützung der älteren Arbeitslosen (4.3) ein und werden bei der Gesamtberechnung addiert. Er überschätzt damit die Differenz zwischen der Volksvorschlag und der Vorlage des Grossen Rates um 4 Mio. (Minimalvariante Unterstützung ältere Arbeitnehmende) bis 17 Mio. CHF (Maximalvariante Unterstützung ältere Arbeitnehmende). Die Differenz zur geltenden Regelung (49 bis 178 Mio. CHF) bleibt unverändert.

Die Gesamtkosten sind, nach Bereinigung der doppelten Kosten, in Kapitel 5.4. zusammengefasst (eigene Darstellung).

### 5.2. Berechnung Auslegeordnung

Die Auslegeordnung führt ebenfalls keine explizite Gesamtrechnung aus, sondern vergleicht die finanziellen Auswirkungen der Vorlage des Grossen Rates resp. des Volksvorschlags mit der Situation nach geltendem Recht. Die Auslegeordnung schätzt die Einsparungen der Vorlage des Grossen Rates gegenüber dem geltenden Recht auf 13 Mio. (revidierte Fassung) resp. 14 Mio. CHF (ursprüngliche Fassung). Die Mehrkosten des Volksvorschlags gegenüber dem geltenden Recht spezifiziert die Auslegeordnung als 9 Mio. (revidierte Fassung) resp. 6 Mio. CHF (ursprüngliche Fassung).<sup>74</sup>

Die Gesamtkosten sind in Kapitel 5.4. zusammengefasst (eigene Darstellung).

---

<sup>74</sup> Die Autoren stellen die Unterschiede vor und nach Lastenausgleich dar. Zum Vergleich mit der Berechnung des Regierungsrats sind die Differenzen vor Lastenausgleich relevant.

### 5.3. Neuberechnung

In der Tabelle in Kapitel 5.4. addieren wir die Bestandteile unserer eigenen Kostenschätzung.

In Bezug auf die Kosten nach geltendem Recht ergeben sich durch die Aktualisierung der Daten auf das Jahr 2017 leicht tiefere Kosten als in den bisherigen Berechnungen. Nicht berücksichtigt wurde, in welcher Bandbreite sich das aktuell geltende Recht allenfalls verändern könnte, also welche Kostenauswirkungen Änderungen der Verordnung innerhalb des aktuellen gesetzlichen Rahmens hätten.

In Bezug auf die Kosten nach Vorlage des Grossen Rates ergibt die Neuberechnung aufgrund der verwendeten Szenarien eine Bandbreite, welche die bisherigen Schätzungen miteinschliesst. Der Mittelwert der Bandbreite entspricht beinahe den bisherigen Schätzungen.

In Bezug auf die Kosten nach Annahme des Volksvorschlags resultiert die Neuberechnung in deutlich tieferen Kosten als gemäss der Schätzung des Regierungsrates (sowohl Minimum- wie Maximumvariante). Dies liegt insbesondere daran, dass die Neuberechnung berücksichtigt, dass ein beträchtlicher Anteil der älteren Arbeitslosen nach Aussteuerung wieder eine Stelle findet. Das Ergebnis der Neuberechnung ist auch deutlich höher als jenes der Auslegeordnung. Das liegt daran, dass die Auslegeordnung von hohen Einsparungen im Prüfbereich „Bildung und Qualifizierung“ ausging. Wir gehen davon aus, dass die Nettokosten in diesem Bereich einerseits schwierig zu spezifizieren sind, und andererseits die Ausweitung der Qualifizierungsmassnahmen auch im Rahmen des geltenden Rechts resp. nach Vorlage des Grossen Rates möglich ist.

## 5.4. Gesamtkosten im Überblick

Tabelle 14 Schätzung Ausgaben Sozialhilfe in ausgewählten Bereichen, in Mio. CHF pro Jahr<sup>75</sup>

	a) geltendes Recht	b) Grossrats- vorlage	c) Volksvor- schlag	Differenz b) zu a)	Differenz c) zu a)
<b>Berechnungen Regierungsrat<sup>76</sup></b>					
Grundbedarf	248	227	250	-21	2
Integrationszulage IZU	13	17	17	4	4
Einkommensfreibetrag EFB	13	16	26	3	13
ELA ältere Arbeitslose <sup>77</sup>	0	0	30 bis 159	0	30 bis 159
Bildung und Qualifizierung	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>274</b>	<b>260</b>	<b>323 bis 452</b>	<b>-14</b>	<b>49 bis 178</b>
<b>Berechnungen Auslegeordnung<sup>78</sup></b>					
Grundbedarf	248	228	250	-20	2
Integrationszulage IZU	13	17	17	4	4
Einkommensfreibetrag EFB	13	16	16	3	3
ELA ältere Arbeitslose <sup>74</sup>	0	0	10	0	10
Bildung und Qualifizierung	0	0	-10	0	-10
<b>Total</b>	<b>274</b>	<b>261</b>	<b>283</b>	<b>-13</b>	<b>9</b>
<b>Neuberechnung</b>					
Grundbedarf	248	226	250	-22	2
Integrationszulage IZU	10	13 bis 17	13 bis 17	3 bis 7	3 bis 7
Einkommensfreibetrag EFB	14	14 bis 21	14 bis 21	0 bis 7	0 bis 7
ELA ältere Arbeitslose <sup>74</sup>	0	0	12	0	12
Bildung und Qualifizierung	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>272</b>	<b>253-264</b>	<b>289 bis 300</b>	<b>-8 bis -19</b>	<b>17 bis 28</b>

<sup>75</sup> Die Tabelle führt ausgewählte Ausgaben auf. Die Aufwände der differenzierten wirtschaftlichen Hilfe (DWH) des Kantons Bern insgesamt umfassten 2017 715 Mio. CHF (der Nettoaufwand, abzüglich der Erträge aus Erwerbseinkommen, Familienzulagen etc., umfasste 469 Mio. CHF).

<sup>76</sup> Die Kosten für die älteren Arbeitslosen sind in der Berechnung des Regierungsrates doppelt in den Vergleich der Vorlagen eingeflossen (siehe Kapitel 5.1. dies wurde in der Tabelle bereinigt).

<sup>77</sup> Zusätzliche Unterstützung für ältere Arbeitslose, ELA gemäss Volksvorschlag.

<sup>78</sup> Die präsentierten Zahlen stammen aus der aktualisierten Auslegeordnung vom 17.12.18 (siehe auch Fussnote 5 im Kapitel Einführung).

**Anhang: Prüffragen SAK mit Textverweisen**

<b>Nr.</b>	<b>Frage</b>	<b>Bericht Ab Seite:</b>
<b>Grundbedarf</b>		
1	Sind die zu erwartenden, jährlichen finanziellen Auswirkungen, welche aus der Grossratsvorlage bzw. dem Volksvorschlag im Vergleich zum Status Quo resultieren, anhand verfügbarer Daten und wissenschaftlicher Studien nachvollziehbar und erscheinen diese korrekt?	11 und 12
2	Gibt es Anlass die Berechnungen für die zu erwartenden, jährlichen finanziellen Auswirkungen neu vorzunehmen?	11 und 12
3	Falls ja, wie sehen diese neuen Berechnungen aus?	14
<b>Integrationszulagen und Einkommensfreibeträge</b>		
4	Die Berechnungen des Regierungsrates zu den finanziellen Auswirkungen stützen sich auf Annahmen resp. teilweise auf die Konsultationsvorlage zur Sozialhilfeverordnung. Sind die Berechnungen des Regierungsrates zu den finanziellen Auswirkungen gemäss Beschluss Grosser Rat resp. gemäss Volksvorschlag nachvollziehbar und erscheinen diese korrekt?	20 und 23
5	Ist die Annahme der Auslegeordnung vom 13.11.2018, dass Volksvorschlag und Beschluss Grosser Rat in diesem Bereich gleiche Kosten nach sich ziehen, nachvollziehbar und erscheint diese korrekt?	21 und 24
6	Gibt es Anlass die Berechnungen für die zu erwartenden, jährlichen finanziellen Auswirkungen gemäss Beschluss Grosser Rat und gemäss Volksvorschlag neu vorzunehmen?	20, 21, 23 und 24
7	Falls ja, wie sehen diese neuen Berechnungen aus?	21 und 25
<b>Unterstützung von älteren Arbeitslosen</b>		
	<i>Berechnungen Regierungsrat</i>	
8	Inwieweit können die Annahmen und Zahlen, die den Berechnungen zu Grunde gelegt wurden, durch verfügbare Daten und wissenschaftliche Studien verifiziert und plausibilisiert werden?	30
9	Inwieweit ist es aufgrund von Erfahrungswerten und verfügbaren Zahlen möglich, den Anteil jener Betroffenen zu bestimmen, die wegen vorhandenem Vermögen oder Verdienst des Ehepartners nicht anspruchsberechtigt wären?	30
10	Wie verhält es sich damit, die errechneten Mehrkosten im Sozialhilfereich über 8 Jahre zu berechnen?	30
	<i>Berechnungen Auslegeordnung vom 13.11.2018</i>	
11	Inwieweit können die geschätzten Mehrkosten durch verfügbare Daten und wissenschaftliche Studien verifiziert und plausibilisiert werden?	32

12	Inwieweit ist es aufgrund von Erfahrungswerten und verfügbaren Zahlen möglich, den Anteil jener Betroffenen zu bestimmen, die wegen vorhandenem Vermögen oder Verdienst des Ehepartners nicht anspruchsberechtigt wären?	32
13	Ist der verwendete Zeithorizont sachdienlich, um die finanziellen Auswirkungen von Volksvorschlag, Grossratsvorlage und Status Quo miteinander zu vergleichen?	32
	<i>Generell</i>	
14	Gibt es Anlass die Berechnungen für die zu erwartenden, jährlichen finanziellen Auswirkungen neu vorzunehmen?	34
15	Falls ja, wie sehen diese neuen Berechnungen aus?	34
<b>Bildung und Qualifizierung</b>		
16	Inwieweit können die Schätzungen gemäss Auslegeordnung vom 13.11.2018 zu den Brutto- und Nettoeinsparungen des Volksvorschlags sowie der Anzahl integrierter Personen durch verfügbare Daten und wissenschaftliche Studien verifiziert und plausibilisiert werden?	42
17	Inwieweit können die diesbezüglichen Beurteilungen des Regierungsrates (Ziffer 7.1.3 des Vortrags zum Volksvorschlag) verifiziert und plausibilisiert werden?	41
18	Gibt es bezüglich einer Verbesserung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zwischen dem Volksvorschlag und dem Beschluss Grosser Rat wesentliche (zahlenmässige) Unterschiede, die zu deutlich unterschiedlichen Resultaten bei der Integration führen werden?	43
19	Ist es sachlich gerechtfertigt, für diesen Bereich Berechnungen zu Mehrkosten und Einsparungen anzustellen?	43
20	Wenn ja, in welcher Höhe bewegen sich plausible Schätzungen dazu?	43
<b>Grundlagen und Quellen</b>		
21	Inwieweit sind die Grundlagen und Quellen, auf welche sich die vorliegenden Berechnungen des Regierungsrates sowie der Auslegeordnung 13.11.2018 stützen, sachgerecht und nachvollziehbar, auch im verwendeten Kontext?	Siehe Diskussion einzelner Berechnungen
<b>Gesamtergebnis</b>		
22	Wie hoch schätzen die Auftragnehmer selber die gesamten, minimalen und maximalen jährlichen finanziellen Auswirkungen des Volksvorschlags und der Grossratsvorlage im Vergleich zum Status Quo ein, inkl. tabellarischer Übersicht pro Themenbereich?	46 und 47
23	Wie beurteilen die Auftragnehmer in einer Gesamteinschätzung die vom Regierungsrat bzw. der Auslegeordnung vom 13.11.2018 errechneten gesamten finanziellen Auswirkungen des Volksvorschlags und der Grossratsvorlage im Vergleich zum Status Quo?	45 und 47

## Literaturverzeichnis

- BFS (2018a): WSH Wirtschaftliche Sozialhilfe Bern, Sozialhilfestatistik, 2017, Neuchâtel.
- BFS (2018b): Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2017, BFS Aktuell, Neuchâtel.
- BFS (2016): Kantonale Bevölkerungsszenarien 2015-2045, Referenzszenario.
- Dubach P., M. Rudin, L. Bannwart, L. Dutoit & S. Bischof (2015): Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, im Auftrag der SKOS.
- Fluder R., R. Salzgeber, T. Fritschi, L. von Gunten & L. Luchsinger (2017a): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen, im Auftrag des SECO, Bern.
- Fluder R., R. Farys, O. Hümbelin & B. Jann (2017b): Verteilung der Vermögen in der Schweiz, Jahrbuch 2017 Denknetz. [http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2018/01/Fluder\\_Farys\\_Huembelin\\_Jann\\_Verteilung\\_der\\_Verm%C3%B6gen\\_in\\_der\\_Schweiz.pdf](http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2018/01/Fluder_Farys_Huembelin_Jann_Verteilung_der_Verm%C3%B6gen_in_der_Schweiz.pdf).
- GEF (2018) Berichterstattung wirtschaftliche Hilfe Jahre 2015, 2016, 2017, Bern.
- Guggisberg J., T. Egger, D. Stocker & J. Jäggi (2014): Evaluation betreffend Integration und Integrationsangebote für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen (VA/FL).
- Handbuch der BKSE Berner Konferenz für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz: <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/home/>.
- Interface, Bieri O. & A. Ramsden (2018): Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA) – Berechnungen zur nachhaltigen Verbesserung der Lebenslage von älteren Arbeitnehmenden, im Auftrag der SKOS, Luzern.
- Leisibach P., C. Schaltegger & L. Schmid (2018): Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit.
- Lindenmeyer H. & K. Walker (2010): Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 31, im Auftrag des SECO, Bern.
- Morlok M., D. Efnayy-Mäder, D. Liechti, M. Suri, D. Bader, J. Fehlmann, J. Probst & P. Hueck (2018): Evaluation Pilotprojekt Resettlement - Spezielles Integrationsprogramm, zuhanden des SEM.

- Morlok M., D. Liechti, M. Suri & R. von Arx (2017): Umfeld- und Bedarfsanalyse. Integrationsangebote für Ausländerinnen und Ausländer im Kanton Bern. Studie zuhanden GEF.
- Morlok M., M. Frey, D. Liechti & M. Leuthard (2016): Finanzierung der Weiterbildung von älteren Arbeitnehmenden. Studie zuhanden SBFI.
- Morlok M., H. Meier, M. Suri, L. Zimmermann & D. Liechti (2015a): Evaluation SEMO Plus.
- Morlok M., D. Liechti & A. Oswald (2015b): Evaluation der durch die Zuger Sozialdienste genutzten Arbeitsintegrationsprojekte. Studie im Auftrag der Stadt Zug sowie der Gemeinden Baar, Hünenberg und Steinhausen.
- Morlok M., M. Frey, A. Oswald & K. Giaquinto (2013): Kosten und Nutzen der Arbeitsmarkt Integration von anerkannten Flüchtlingen (FL) und vorläufig Aufgenommenen (VA). Studie zuhanden SEM.
- Neuenschwander P., T. Fritschi, T. Oesch & R. Jörg (2018): Wirksamkeit von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe.
- Regierungsrat Kanton Bern (2015): Sozialbericht Bern 2015. Bekämpfung der Armut im Kanton Bern.
- Salzgeber R. (2014): Trends in der Sozialhilfe. 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten,  
[https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/Trends\\_15JahreSozialhilfe\\_2.pdf](https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/Trends_15JahreSozialhilfe_2.pdf).
- Schauvelberger D. & B. Trommsdorff (2015): Evaluation Pilotprojekt Teillohnmodell jobtimal.
- SECO (2018): Indikatoren zur Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Schweizer Arbeitsmarkt Grundlagen für die nationale Konferenz vom 26. April 2018, Bern, [www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52200.pdf](http://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/52200.pdf) (zuletzt besucht am 8. Januar 2019).
- Stadt Bern (2017): Strategie zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration 2018-2021.
- Stutz H., P. Stettler, P. Dubach & M. Gerfin (2018): Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien, im Auftrag der SKOS, Bern.
- Wild-Näf M., S. Steger, D. Iseli & M. Grieb (2017): Wirkungen von Anreizleistungen in der Sozialhilfe, im Auftrag der BKSE