

Bern, 17. Dezember 2009

Finanzdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 12
3011 Bern

Per Mail an: gerhard.engel@fin.be.ch

Revision des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (Projekt FILAG 2012): Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Finanzdirektor

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns zur Revision des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (Projekt FILAG 2012) äussern zu können.

Wie bereits anlässlich der Diskussion über den Bericht *Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012)* festgehalten, steht für die Grünen ausser Frage, dass die gesetzlich vorgesehene Erfolgskontrolle des FILAG inklusive allfälliger Anpassungen vorgenommen werden muss. Ebenso klar ist für die Grünen, dass sich das FILAG bewährt hat. Es hat dazu beigetragen, einen Ausgleich zwischen finanziell sehr gut gestellten und finanziell minderbemittelten Gemeinden zu erreichen. Zudem stellt es die Grundlage für die Bereitstellung und Finanzierung eines qualitativ guten Leistungsangebots im Sozialbereich dar. Nach einer grundlegenden Neuausrichtung des FILAG besteht für die Grünen daher kein Bedarf.

Vor diesem Hintergrund begrüssen die Grünen die vom Regierungsrat erarbeitete Gesetzesrevision «FILAG 2012». Mit Ausnahme der Änderungen im Bereich der Sozialhilfe erachten wir die Vorlage als ausgewogene Kompromisslösung. Beim Lastenausgleich «Sozialhilfe» und der indirekten Änderungen im Sozialhilfegesetz schätzen wir den Änderungsbedarf als weit geringer ein als der Regierungsrat und stellen konkrete Änderungsanträge.

Einleitend möchten die Grünen folgende Grundsatzbemerkung anbringen. Gemäss den Grundsätzen des Projekts «FILAG 2012» soll das Projekt der Optimierung des Finanz- und Lastenausgleichs dienen und Fehlanreize mindern. Zielsetzung einer jeden Revision von Finanz- und Lastenausgleichssystemen ist zudem, diese *einfacher und transparenter* zu gestalten. Bei der vorliegenden Revision entsteht jedoch teils der Ein-

druck, dass der Finanz- und Lastenausgleich durch die Reformvorhaben nicht transparenter, sondern *undurchsichtiger und komplexer* wird. Dies gilt ganz besonders für die Vorschläge im Bereich der Sozialhilfe (Bonus-/Malus, Selbstbehalte mit soziodemographischem Ausgleich bei individueller Sozialhilfe), in verringertem Ausmass auch bei der Finanzierung der Lehrergehälter. Die Grünen erwarten, dass auf eine Bürokratisierung und Aufblähung des heute gut funktionierenden Systems verzichtet wird.

Zur vorgesehenen Umsetzung der Leitsätze

Bei jenen Leitsätzen/Änderungsvorschlägen, wo wir auf Bemerkungen und Anträge verzichten, sind wir mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden.

Leitsatz 2: Finanzausgleich

Die Grünen unterstützen die Revisionsvorschläge. Im Hinblick auf mögliche Einwände anderer Vernehmlassungsteilnehmer weisen wir darauf hin, dass der neuformulierte Art. 35 FILAG für uns das unverzichtbare Gegenstück zur Streichung der Voraussetzung einer hohen Steueranlage für die Mindestausstattung (Art. 11 Abs. 3 FILAG) und des geographisch-topographischen Zuschusses (Art. 18ff. FILAG) darstellt.

Redaktioneller Hinweis: Die Querweise auf die Kommentare zur Verweigerung von Zuschüssen an Gemeinden in guten finanziellen Verhältnissen in den Kapiteln 3.2 lit. c (Seite 11f.) und 3.4 lit. c (Seite 13) leiten fälschlicherweise auf den Leitsatz 17 (Seite 36ff.). Richtig wäre ein Verweis auf den Kommentar zu Art. 35 (S. 63f.).

Leitsatz 3: Zentrumslasten

Die Grünen bedauern, dass auf die vollumfängliche Abgeltung der Zentrumslasten verzichtet wird. Im Sinne eines Kompromisses können die Grünen der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Lösung jedoch zustimmen.

Die Grünen unterstützen ausdrücklich, dass der Aufgabenbereich Kultur in die Abgeltung der Zentrumslasten einbezogen wird. Die Berücksichtigung der sog. Restzentrumslasten bei der Berechnung des Finanzausgleichs stellt für die Grünen einen Akt der Fairness gegenüber den Städten dar. Die Grünen unterstützen daher die vorgeschlagene Änderung von Art. 14 FILAG ausdrücklich.

Der vollumfänglichen Finanzierung der Pauschalabgeltung durch den Kanton unter Anrechnung in der Globalbilanz stehen die Grünen mit Vorbehalten gegenüber. Im Sinn einer realisierbaren Verbesserung stimmen wir dieser Lösung jedoch zu.

Leitsatz 5: Finanzierung Kindergarten und Volksschule

Die Grünen können den revidierten Bestimmungen vollumfänglich zustimmen. Wir weisen allerdings darauf hin, dass unsere Zustimmung nur für den Fall gilt, dass das vorliegende, ausgewogene Modell integral umgesetzt wird. Unverzichtbar ist nach unse-

rem Dafürhalten insbesondere die Abstufung der Schülerbeiträge auf der Basis des Schulsozial- und des Schullastenindex (Art. 24 Abs. 3 FILAG). Ebenso zentral ist für die Grünen die Bestimmung, wonach bei der Berechnung von den durchschnittlichen Kosten einer Vollzeitstelle ausgegangen wird (Art. 24 Abs. 6 inkl. Anhang I).

Ein notwendiges Ärgernis stellt die Ausnahmeregelung in Art. 24a FILAG dar. Ärgernis deshalb, weil die Zahl der von der Ausnahmeregelung potentiell profitierenden Gemeinden (50 bis 80 Gemeinden) sehr hoch ist; dies bedeutet letztlich nichts anderes, als dass rund ein Fünftel der Berner Gemeinden willentlich vom gewollten Anreizsystem ausgenommen wird. Notwendig ist die Ausnahmeregelung jedoch, weil ohne diese Bestimmung keine bildungs- und staatspolitisch vertretbare Umsetzung des Anreizmodells möglich ist. Die in Art. 24a Abs. 1 und 2 FILAG gewählten Formulierungen sind aber auslegungsbedürftig. So geht aus den Gesetzesartikeln nicht hervor, wer die Definitionshoheit über das Kriterium «finanziell besonders belastet» verfügt. Die im Vortrag (S. 59) erwähnte Belastung von Fr. 400.-/Einwohner scheint willkürlich gesetzt.

Die Grünen beantragen, dass auf Verordnungsstufe Ausführungsbestimmungen zur Ausnahmeregelung gemäss Art. 24a FILAG erlassen werden. In Art. 24a FILAG ist ein Verweis auf diese Ausführungsbestimmungen aufzunehmen.

Leitsatz 6: Finanzierung der Sozialhilfe

1. Grundsätze: Präferenz für Modell 1 und Modell 3 (ohne Selbstbehalte)

Die Grünen sprechen sich bei der individuellen Sozialhilfe klar für das Modell 1 aus. Im Bereich der institutionellen Sozialhilfe unterstützen die Grünen das Modell 3, allerdings ohne die Einführung von Selbstbehalten bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, der offenen Kinder- und Jugendarbeit und den Gemeinschaftszentren.

2. Individuelle Sozialhilfe

2.1. Keine Selbstbehaltmodelle in der individuellen Sozialhilfe

Die Einführung von Selbstbehalten in der individuellen Sozialhilfe kommt für die Grünen nicht in Frage. Die Grünen lehnen Selbstbehalte insbesondere aus sozialpolitischen Gründen ab. Die Gefahr der Abschiebung von Menschen mit Anspruch auf Sozialhilfe wollen die Grünen unter keinen Umständen in Kauf nehmen. Auch für die Gemeinden würde die Einführung von Selbstbehalten die Berechenbarkeit des Systems erschweren. Überdies würde eine sinnvolle, gut eingespielte Solidarität zwischen Gemeinden mutwillig zerstört. Wir sind überzeugt, dass die Einführung von Selbstbehalten in der individuellen Sozialhilfe das Projekt FILAG 2012 insgesamt gefährden würde.

Die Grünen beantragen, das Selbstbehaltmodell in der individuellen Sozialhilfe (Modell 1.2) nicht weiter zu verfolgen.

Falls das Selbstbehaltmodell trotz unserer Ablehnung aufrechterhalten werden sollte, erachten die Grünen den vorgesehenen soziodemographischen Ausgleich (gemäss

Art. 21a und 21b FILAG) als zwingend. Aufgrund der Ausführungen im Vortrag ist für uns jedoch nicht klar, wieso als Kennzeichen einer hohen Belastung aufgrund der soziodemographischen Situation nicht auch die Zahl der Personen ohne Berufsabschluss herangezogen wird, so wie dies beim Bonus-/Malussystem in der individuellen Sozialhilfe vorgesehen ist (siehe hierzu die Ausführungen im Vortrag auf S. 86).

Die Grünen beantragen zu prüfen, ob als Kennzeichen einer hohen Belastung aufgrund der soziodemographischen Situation auch die Zahl der Personen ohne Berufsabschluss in Art. 21a Abs. 3 FILAG aufgenommen werden muss.

Die Grünen stellen fest, dass für den soziodemographischen Zuschuss – im Gegensatz zum Zuschuss für Gemeinden mit übermässigen geographisch-topographischen Lasten gemäss Art. 21 FILAG – weder ein Mindestvolumen noch ein Rahmenbetrag vorgesehen ist. Stattdessen stipuliert Art. 21b FILAG unverbindlich, dass der Regierungsrat bei der Bestimmung der Mittel die Lasten berücksichtigt, «welche die Gemeinden als Selbstbehalt bei der Finanzierung der Sozialhilfe zu tragen haben.»

Die Grünen beantragen zu prüfen, ob für Art. 21b nicht eine verbindlichere Formulierung gewählt wird. Dies könnte folgendermassen lauten: «Der Regierungsrat bestimmt die jährlich für die Gewährung der Zuschüsse zur Verfügung stehenden Mittel im Rahmen des Voranschlags. Mindestens zur Verfügung stehen x% der Lasten, welche die Gemeinden als Selbstbehalt bei der Finanzierung der Sozialhilfe zu tragen haben.»

2.2. Ablehnung des Bonus-/Malussystems

Die Einführung eines Bonus-/Malussystems lehnen die Grünen ab. Wir bestreiten, dass damit die Effektivität und das Kostenbewusstsein nachhaltig gesteigert werden kann. Im Gegenteil: Ein Bonus-/Malussystem trägt dazu bei, das System komplizierter und intransparenter zu gestalten:

- Die Umsetzung des Bonus-/Malussystems ist hochgradig komplex und von vielen volatilen Parametern abhängig (Anteil Alleinerziehende, Anteil EL-Beziehende, Bevölkerungsdichte, Anteil Personen ohne Bildungsabschluss). Die Auswahl der Faktoren, welche bei der Berechnung der Kosteneffizienz berücksichtigt oder nicht berücksichtigt werden, ist ein hochpolitischer Entscheid, der über Malus oder Bonus entscheiden kann. Es ist zudem davon auszugehen, dass die «Determinanten» der Sozialhilfequote einem Wandel unterzogen sind, so dass die Faktoren für die Berechnung der Kosteneffizienz regelmässig überprüft und angepasst werden müssten.
- Angesichts der Abhängigkeit von Wahlfaktoren bei der Berechnung der Kosteneffizienz ist zu befürchten, dass Malus-Entscheide von Gemeinden nicht akzeptiert, sondern rechtlich angefochten würden. Aufwendige rechtliche Verfahren für einen unnötigen Bonus-/Malus sind aber nicht im Sinne der Kosteneffizienz.
- Das Bonus-/Malussystem muss aus einleuchtenden Gründen auf der Ebene der *regionalen Sozialdienste* umgesetzt werden. Allerdings erhält die Sozialstruktur der *Standortgemeinden* aufgrund des Bonus-/Malussystems grosse Bedeutung.

Wir befürchten, dass durch dieses Spannungsverhältnis die vom Kanton angestrebte Bildung regionaler Sozialdienste belastet werden könnte und stattdessen Anreize entstünden, wieder vermehrt gemeindeeigene Sozialdienste zu führen.

- Kurz: Die Grünen erachten ein Bonus-/Malussystems als unnötige, ja kontraproduktive Verkomplizierung des heute gut funktionierenden Systems.

Die Grünen beantragen, auf das Bonus-/Malussystem zu verzichten.

Falls an einem Bonus-/Malussystem festgehalten wird, erachten die Grünen die vorgeschlagene Umsetzung grundsätzlich als vertretbaren Weg. Ergänzend zu den finanziellen Faktoren wären jedoch auch qualitative Kriterien wie (präventive) Beratungsqualität, niederschwelliger Zugang zu den Sozialdiensten oder rechtskonformer Vollzug der individuellen Sozialhilfe bei der Beurteilung der Sozialdienste heranzuziehen. Zudem müsste sichergestellt sein, dass der Kanton Gemeinden und Sozialdienste sanktionieren kann, welche beim Vollzug der Sozialhilfe Armutsbetroffene abschieben oder verbindliche Bemessungsgrundlagen systematisch verletzen.

Falls ein Bonus-/Malussystem vorgesehen werden sollte, beantragen die Grünen, dass in Art. 80b Abs. 1 SHG eine Sanktionsmöglichkeit gegenüber Gemeinden verankert wird, welche beim Vollzug der Sozialhilfe Armutsbetroffene abschieben oder verbindliche Bemessungsgrundlagen systematisch verletzen.

2.3. Sozialinspektoren (individuelle Sozialhilfe)

Die Grünen erwarten, dass die Aufgaben des Sozialinspektorats ausschliesslich durch Personal der öffentlichen Hand (d.h. durch Gemeinden und/oder Kanton), nicht jedoch durch Dritte wahrgenommen werden. Zudem gehen die Grünen davon aus, dass die Erhebung von Beweismitteln nach Art. 19 VRPG für die Tätigkeit der Sozialinspektoren ausreichend ist und auf verdeckte Ermittlungen verzichtet werden kann. Bei begründetem Verdacht auf strafbare Handlungen können die Sozialdienste bereits heute bei der Polizei Strafanzeige einreichen. Das Recht, bei Verdacht auf Sozialhilfebetrug verdeckte Ermittlungen durchzuführen, soll ausschliesslich der Polizei vorbehalten bleiben,

Die Grünen beantragen, dass die Möglichkeit zur Übertragung des Sozialinspektorats an Dritte in Art. 19a Abs. 1, 2, 3 und 4 lit. b SHG gestrichen wird.

Die Grünen beantragen zudem, die Grundlage für verdeckte Ermittlungen zu streichen (Art. 53b Abs. 2, 3, 4 und 5 sowie Art. 53c SHG).

2.4. Ausbau des Angebots an Ombudsstellen

Die Sozialhilfe ist das letzte soziale Netz im schweizerischen Sozialsystem. Aufgrund von Sparmassnahmen bei den vorgelagerten sozialen Netzen (insbesondere IV und Arbeitslosenversicherung) und der wirtschaftlichen Entwicklung sind die Belastung und der Kostendruck in der Sozialhilfe in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Armutsbetroffene Menschen sind darauf angewiesen, dass ihr Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe und Unterstützung vorbehaltlos gewährt wird. Je grösser der Kostendruck

auf die Sozialhilfe ist, um so wichtiger ist es, dass eine neutrale Stelle über die Einhaltung des Grundrechts auf Sozialhilfe wacht. Die Grünen schlagen daher den Ausbau der bereits heute vorgesehenen Ombudsstellen und deren Finanzierung über das Lastenausgleichssystem Sozialhilfe vor.

Die Grünen beantragen, Art. 21, Abs. 1 (neu) SHG, wie folgt zu ergänzen: «Im Bereich der individuellen Sozialhilfe besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an Ombudsstellen. Diese können kommunal, regional oder kantonally organisiert sein.» (Bisheriger Abs. 1 wird zu Abs. 2.)

Die Finanzierung der Ombudsstellen erfolgt über Lastenausgleichssystem Sozialhilfe und ist daher in Art. 80 Abs. 1 SHG aufzunehmen.

2.5. Administrativpersonal (individuelle Sozialhilfe)

Die Grünen begrüßen es, dass der Personalaufwand für das Administrativpersonal über den Lastenausgleich abgerechnet werden soll (Art. 18 Abs. 3 SHG).

2.6. Weitere Bemerkung

Es finden sich im Vortrag keine Ausführungen zum neu eingefügten Art. 44a SHG. Es ist für uns nicht evident, inwiefern es diesen Artikel braucht, zumal im neuen Art. 80a Abs. 2 und 3 SHG analoge Bestimmungen enthalten sind.

3. Institutionelle Sozialhilfe

3.1. Institutionelle Sozialhilfe: Grundsätzliche Zustimmung zu Modell 3

Die Grünen stimmen dem Modell 3 in den Grundzügen zu. Dies gilt namentlich für die neue Aufgabenteilung im Alters- und Behindertenbereich.

3.2. Institutionelle Sozialhilfe: Keine Selbstbehalte

Die Grünen schlagen vor, im Modell 3 auf die Einführung von Selbstbehalten bei der FEB, der OKJA und den GZ zu verzichten. Wie der Regierungsrat im Vortrag zu Recht schreibt, wird die Einführung von Selbstbehalten zu einem Angebotsabbau, aber auch zu einem Qualitätsabbau führen (zusätzlicher Kostendruck auf die Gemeinden bzw. auf die Leistungserbringer). Die Grünen erachten beides als falsch. Gerade bei den Kindertagesstätten ist der Kanton aus familienpolitischem Interesse und aus volkswirtschaftlichen Gründen auf einen Ausbau des Angebots angewiesen. Die Betreuungsqualität sollte aus bildungs- und integrationspolitischen Gründen nicht verschlechtert werden. Zudem befürchten wir, dass Selbstbehalte in der institutionellen Sozialhilfe Abwehrreflexe zwischen den Gemeinden auslösen und damit die interkommunale Zusammenarbeit erschweren könnten. Der neu vorgeschlagene Art. 60a Abs. 2 und 3 SHG zeigt die dem Selbstbehaltmodell inhärenten Bürokratisierungstendenzen auf.

Die Grünen beantragen, auf die Einführung von Selbstbehalten in der institutionellen Sozialhilfe integral zu verzichten.

Das Modell 2 (Abschaffung des Lastenausgleichs in der institutionellen Sozialhilfe) kommt für die Grünen aus den ausgeführten Gründen nicht in Frage.

Die Grünen beantragen, das Modell 2 nicht weiter zu verfolgen. Falls das Modell 2 trotz unserer Ablehnung weiterverfolgt werden sollte, wäre der Soziallastenzuschuss zwingend in ausgebauter Form vorzusehen.

3.3. Subjektfinanzierung

Die Grünen anerkennen, dass die Subjektfinanzierung in gewissen Fällen eine Erhöhung der Autonomie der betroffenen Personen ermöglicht. Allerdings stehen der Subjektfinanzierung zahlreiche Vorbehalte gegenüber (Qualitätssicherung, Sicherung von fairen Anstellungsbedingungen für das Personal etc.). Entsprechend sorgfältig muss eine allfällige Einführung der Subjektfinanzierung erfolgen. Für die Grünen ist diese Voraussetzung hier nicht erfüllt. Aus dem neu vorgeschlagenen Art. 74a SHG und dem Vortrag geht nicht hervor, für welche Bereiche die vorgesehene Gesetzesformulierung vorgesehen ist: Geht es um die gesamte institutionelle Sozialhilfe? Geht es nur um den Alters- und Behindertenbereich? Nach unserem Dafürhalten gibt es keinen zwingenden Grund, die Einführung gesetzlicher Grundlagen für die umstrittene Subjektfinanzierung im Rahmen der FILAG-Revision zu vollziehen. Sinnvoller scheint es uns, dies in einer separaten Vorlage fundiert anzugehen.

Die Grünen beantragen, die Formulierung «oder an die Leistungsempfänger» in Art. 74 Abs. 1 SHG und folglich auch die Art. 74b und 74c SHG zu streichen.

Leitsatz 17

Die Grünen erwarten vom Regierungsrat, dass er die vom Grossen Rat geforderten rechtlichen Voraussetzungen zur Umsetzung von Gemeindefusionen rasch und effizient vorantreibt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit bestem Dank und freundlichen Grüssen



Blaise Kropf
Präsident Grüne Kanton Bern



Monika Hächler
Geschäftsleiterin Grüne Kanton Bern