

**Referat zum Bundesrahmengesetz aus der Sicht der Kantone von Herrn  
Regierungsrat Philippe Perrenoud, Gesundheits- und Fürsorgedirektor des  
Kantons Bern**

**Nationale Tagung der SKOS «Das Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung»  
am 12. März im Kongresshaus Biel**

***Es gilt das gesprochene Wort!  
Das Referat wurde in französischer Sprache gehalten.***

*(Originalversion in französischer Sprache – externe Übersetzung)*

Liebe Veranstalter, liebe Redner, sehr geehrte Damen und Herren



Ich heisse Sie herzlich willkommen und danke der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für die Veranstaltung dieses Tages.

Solche Tage sind stets sehr bereichernd. Sich gegenseitig informieren und über aktuelle Themen diskutieren trägt wirksam zur Entwicklung einer Sozialpolitik bei, die den Erwartungen der grossen Mehrheit der Bevölkerung entspricht.

Die Frage eines Bundesrahmengesetzes im Bereich der Sozialhilfe ist nicht neu. Sie war bereits in der Vergangenheit Gegenstand vielfältiger Debatten. Im Kontext der Krise, in dem wir uns heute befinden, ist es von entscheidender Bedeutung, sich erneut mit dieser Frage auseinanderzusetzen, um zu gewährleisten, dass in den nächsten Jahren die sozialen Bedingungen optimal sind. Schon jetzt ist vorhersehbar, dass die Sozialhilfe in einigen Jahren die schwerwiegenden Folgen der gegenwärtigen und gegenwärtig angekündigten, massiven Entlassungen zu tragen haben wird. Da zwischen der Sozialhilfe und dem Arbeitsmarkt eine enge Beziehung besteht, wird sich der Verlust eines Arbeitsplatzes oder die Unmöglichkeit, wieder in die Erwerbstätigkeit

zurückzufinden, in den kommenden Jahren auf die Sozialhilfe auswirken. Aus diesem Grund braucht es eine starke Sozialpolitik, die auf die Bedürfnisse eine Antwort gibt.

Man hat mich gebeten, heute über das Bundesrahmengesetz aus der Sicht der Kantone zu sprechen. Wie Sie wissen, fällt die Kompetenz für die Sozialhilfe in ihren Zuständigkeitsbereich. Die Kantone sind die ersten, die von der Thematik betroffen sind, dem Bund werden in diesem Bereich lediglich Partialkompetenzen zuerkannt. Um einerseits die Situation und andererseits das Potenzial einer Vereinheitlichung zu analysieren, wie es ein so weites Feld wie die Sozialpolitik darstellt, haben die kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren bereits 2006 beschlossen, einer Arbeitsgruppe ein Mandat zu erteilen. Hauptziel des Mandats war die Schaffung von Grundlagen zuhanden des Vorstandes im Hinblick auf die Notwendigkeit der Initiierung einer Revision des Zuständigkeitsgesetzes (ZUG), eventuell eine Ausweitung der Rahmenregelung der Sozialhilfe auf die Ebene des Bundes.

Aus dieser Analyse ging klar hervor, dass ein Rahmengesetz auf Bundesebene erforderlich ist, wenn wir uns der Entwicklung unserer Gesellschaft stellen wollen. Die Geburtenrate sinkt, die Lebenserwartung steigt, die Zahl der Eheschliessungen geht zurück, die der Scheidungen nimmt zu. Die Arbeitsbedingungen auf dem Arbeitsmarkt werden zunehmend prekärer, und es gibt immer mehr „Working poor“. Das Sozialsystem muss sich diesen Entwicklungen stellen und ein wirksames System schaffen, das sich an der Realität orientiert. Das soziale Netz der Schweiz, das sich historisch entwickelt hat, ist auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes verankert und krankt gegenwärtig an den Fehlern des Systems. Zudem erlaubt es keine Gleichbehandlung.

Tatsächlich wird die Existenzsicherung viel zu wenig als Gesamtaufgabe und -verantwortung wahrgenommen. Existenzsicherung wird oft als einfaches sozialpolitisches Problem betrachtet. Das Primat dieser engen Definition erklärt – zumindest teilweise – die ungenügende Primärprävention, obschon diese, insbesondere in den Bereichen der Familien-, Steuer-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik die Bedingungen spürbar verbessern könnte, sodass jeder auf optimale Art und Weise seine individuellen Ressourcen zur Existenzsicherung nutzen könnte. Zu oft wird vergessen, dass die Existenzsicherung ein übergreifendes, intersektorielles Thema ist,

das in enger Beziehung zur Familien-, Steuer-, Kultur-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik steht. Die Möglichkeiten, die ein Mensch hat, seine eigene Existenz zu sichern, hängt stark von den strukturellen Bedingungen ab, etwa von der Chancengleichheit im Bildungssystem oder der Existenz ausreichender Strukturen, um Familien- und Berufsleben mit einander zu vereinbaren oder von den Lohnniveaus, welche das Existenzminimum garantieren.

Daher gilt: Wenn man die Sozialpolitik zu einer wirksamen Waffe im Kampf gegen die Prekarisierung und für eine Reduktion der Zahl der Sozialhilfebezüger machen will, muss das Gewicht auf die Prävention gelegt werden. Es macht mehr Sinn, Präventivmassnahmen zu entwickeln, um eine problematische Situation zu vermeiden, als nachher Lösungen finden zu müssen, wenn diese Situation bereits Realität ist. Eine Vielzahl der klassischen Existenzsicherungsinstrumente wird erst dann umgesetzt, wenn die von Armut betroffene Person bereits in prekären Verhältnissen lebt und von den Leistungen der Sozialversicherungen oder kantonalen Sozialleistungen abhängig ist. Dabei gibt es mehrere finanzielle und kurative Massnahmen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind; entweder, um direkt die finanzielle Prekarität abzuschwächen, oder um den von Armut bedrohten Personen zu helfen, der Bedürftigkeit zu entkommen. Doch die öffentliche Hand investiert nicht genügend Mittel, um das Abgleiten in die Prekarität potenziell bedrohter Personen zu verhindern. Dies bedeutet, dass der Präventionsgedanke im gegenwärtigen System nur einen marginalen Platz einnimmt.

Allein im Kanton Bern, hat man festgestellt, dass 5% der Haushalte von Armut bedroht sind und von einem Einkommen leben, das nur leicht über der Armutsgrenze liegt. Diese Zahl ist alarmierend. Sie unterstreicht die Bedeutung der Prävention. Daher müssen die Instrumente des Sozialstaates durch präventive Massnahmen ergänzt werden, die es den Menschen, welche dicht an der Armutsgrenze leben, erlaubt, ihr Existenzminimum weiterhin selbst zu sichern. Dazu braucht es gute Präventionsmassnahmen, die auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen müssen: namentlich die Erweiterung der ausserfamiliären Betreuungsstrukturen, die Aufrechterhaltung und die Schaffung von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte oder partiell arbeitsfähige Menschen und die Verteilung von Gehältern, die das Existenzminimum abdecken. Jedoch können solche Präventivmassnahmen nicht isoliert

ergriffen werden. Dazu muss eine wirklich koordinierte Gesamtpolitik verschiedener Politikfelder umgesetzt werden.

Daraus ergibt sich die Bedeutung einer ganzheitlichen, konsolidierten Strategie, also einer koordinierten Gesamtpolitik der einzelnen Politikfelder, die gegenwärtig in unserem System fehlt. Die verschiedenen Elemente der Existenzsicherung (Arbeit, Familie und soziale Netze, Sozialversicherungen und kantonale Sozialleistungen) werden isoliert betrachtet – als ebenso viele einzelne Systeme, die unabhängig voneinander funktionieren. Das erklärt, warum eine gesamtheitliche Koordination quasi inexistent ist. So erfordert zum Beispiel der Bereich der Sozialhilfe Koordinierungen sowohl auf Bundesebene – zwischen den Sozialversicherungen – als auch auf kantonaler Ebene – zwischen der Sozialhilfe und den Bedarfsleistungen – als auch auf vertikaler Ebene zwischen Bund- Kantonen und Gemeinden.

Nehmen wir das Beispiel des Kantons Bern: 12% der Berner sind trotz existierender Sozialversicherungen von sozialen „Bedarfs“-Leistungen abhängig! Darüber muss man doch diskutieren! Die ganzheitliche Politik wird von der Öffentlichkeit noch sehr wenig wahrgenommen, und das müssen wir, das muss die Politik ändern, und aus diesem Grund ist ein Bundesgesetz über die Existenzsicherung von so grosser Bedeutung: es würde die Vereinheitlichung erlauben und auf diese Weise auch die Prävention.

Aus der Sicht der Kantone ist es erforderlich, dass ein gesetzgeberischer Prozess auf Bundesebene lanciert wird. Doch die Verfassung erlaubt dem Bund gegenwärtig nicht, im Bereich der Existenzsicherung gesetzgeberisch tätig zu werden, denn dieser unterliegt der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Gemäss der Verfassung beschränken sich die Kompetenzen des Bundes auf die Bereiche der Sozialversicherungen und der Ergänzungsleistungen. Er kann die Existenzsicherung gegenwärtig gar nicht materiell harmonisieren, bestimmte Verfahren oder Mindeststandards festlegen, weil ihm dazu die Zuständigkeit fehlt.

Aus diesem Grund bedarf es einer langwierigen Revision der Verfassung. Doch es besteht Dringlichkeit. Denn das aktuelle System entspricht den Bedürfnissen der Bevölkerung nicht mehr. Wir sind es uns schuldig, die Funktionsweise unseres Sozialsystems zu verbessern, und dies insbesondere in einem so düsteren

wirtschaftlichen Kontext wie dem, den wir gerade erleben und der uns noch erwartet. Daher sind die Kantone bereit, etwas von ihren Kompetenzen an den Bund abzutreten, sofern dies in Zusammenarbeit mit dem Bund geschieht.

Dabei wünschen die Kantone ein Vorgehen in zwei Stufen:

Die erste Stufe würde es erlauben, kurz- und mittelfristige, die zweite Stufe längerfristige Lösungen zu finden.

In einem ersten Schritt streben die Kantone die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes zur Koordination der Existenzsicherungssysteme auf der Basis des aktuell geltenden Systems und der Verfassung an. Dabei ginge es um den Erlass eines Gesetzes zur Koordination der Existenzsicherungssysteme als Mantelerlass. Diese Aufgabe könnte man unverzüglich in Angriff nehmen. Der Mantelerlass würde es dem Bund ermöglichen, in den verschiedenen Bereichen, welche die Existenzsicherung tangieren, Gesetzesrecht zu erlassen. Ein solcher Erlass würde es zum Beispiel ermöglichen, die Koordination zwischen den verschiedenen Sozialversicherungen zu verbessern und die Definitionen zu harmonisieren. Ein Gesetz zur Koordination der Existenzsicherung hat zahlreiche Vorteile. Es erlaubt insbesondere, relativ schnell die aktuellen Defizite der Existenzsicherungsinstrumente zu beheben, weil es die Einführung eines neuen Verfassungsartikels überflüssig machte, da alle Revisionspunkte eine verfassungsrechtliche Grundlage im geltenden Recht haben. Es ermöglicht ausserdem, eine ganzheitliche politische Debatte zur Thematik der Existenzsicherung zu führen. Der Vollständigkeit halber müsste man parallel dazu über eine Revision der Verfassung nachdenken, die es dem Bund erlauben würde, im Bereich der Existenzsicherung tätig zu werden.

Längerfristig betrachtet, bestünde der zweite Schritt darin, sofern zuvor eine Verfassungsbestimmung verabschiedet worden wäre, das Bundesgesetz zur Existenzsicherung umzusetzen. Nach Auffassung der Kantone müsste ein solches Gesetz die Harmonisierung der Leistungsansprüche, die Leistungen, die Verfahren zur Vereinheitlichung der Terminologie sowie die verschiedenen Leistungsbereiche koordinieren, insbesondere zwischen den Sozialversicherungen und der Sozialhilfe.

Dazu bedürfte es nur einiger weniger Mindestbestimmungen. Für die Verwirklichung der Rechtsgleichheit bräuchte es kein komplexes und schwerfälliges Gesetz.

Eine bundesstaatliche Regelung hätte demnach zahlreiche Vorteile:

- Die Rechtsgleichheit im Bereich der Existenzsicherung würde in allen Kantonen respektiert – ein Grunderfordernis jeder Sozialpolitik!
- In der ganzen Schweiz würden ähnliche Leistungen erbracht, was mit dem Erfordernis unserer Gesellschaft, welche die Mobilität der Bevölkerung verlangt, vereinbar wäre. Der soziale Zusammenhalt könnte somit gestärkt werden. Tatsächlich nimmt die interkantonale Mobilität zu. Immer häufiger leben und arbeiten die Menschen heute in zwei verschiedenen Kantonen.
- Die Sozialversicherungsleistungen sind auf Bundesebene geregelt. Zwecks Koordination und Abstimmung sollten auch die Grundregeln der Sozialhilfe auf Bundesebene geregelt werden. Dann könnten Lücken und Doppelspurigkeiten zwischen der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen verhindert werden.
- Die Gefahr, dass der Bund die eidgenössischen Sozialversicherungswerke auf Kosten der Sozialhilfe entlastet, sinkt, wenn der Bund in der Sozialhilfe eine Mitverantwortung trägt. Die Verschärfungen im Bereich der Arbeitslosen- und Invalidenversicherungen führen gegenwärtig zu einem Lastentransfers hin zur gemeinde- und kantonsfinanzierten Sozialhilfe.
- Die Integrationsbemühungen würden auf der Ebene der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe koordiniert.
- Es gäbe mehr Transparenz, weil alle zentralen Bestimmungen der Existenzsicherung in einem Erlass geregelt wären.

Im Interesse der Objektivität müssen die kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren aber auch darauf verweisen, dass ein Bundesgesetz über die Existenzsicherung auch Risiken mit sich bringt, nämlich:

- Die kantonale Autonomie würde beschränkt.
- Es bestünde die Gefahr, dass die Regelungs- und die Finanzierungsverantwortung auseinanderfielen. Tatsächlich würde nämlich den Kantonen die Aufgabe der Finanzierung zugewiesen, während der Bund die Mindestvorgaben erliesse.
- Es bestünde auch das Risiko, dass die Bereitschaft, die Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherheit neu zu ordnen, nach Abschluss der grossangelegten Aufgabenentflechtung, die mit der NFA einherging, eher gering sein wird.

Aus diesem Grund sind die Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren der Auffassung, dass ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung entscheidend ist, um die Integration zu gewährleisten, bereits im Vorfeld der Sozialhilfe, also präventiv, tätig zu werden und die Sozialpolitik nicht isoliert, sondern als Teil eines grossen Puzzles zusammen mit anderen Politiken zu sehen. Nur mit einer ganzheitlichen, koordinierten Politik können wir optimal gegen die negativen Auswirkungen unserer Gesellschaft kämpfen. Ein Rahmengesetz würde – über die betroffenen Bereiche und die politischen Ebenen hinausgehend – die nötige Steuerung und Koordinierung ermöglichen. Die Kantone sind sich der Tatsache bewusst, dass sie die Debatte erst beginnen. Es wird Zeit brauchen, um das System umzusetzen. Das Überdenken der Sozialen Sicherheit, die Aufgabenentflechtung und ihre Vereinfachung sind eine echte Herausforderung.

Um Armut möglichst wirksam zu bekämpfen und eine Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden zu entwickeln, haben die kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren mit Herrn Bundesrat Pascal Couchepin eine Vereinbarung über einen Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz gutgeheissen. Hauptziel dieses Dialogs ist die Bewahrung der Sozialversicherungen und ihre Anpassung an die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernisse. Der Dialog zielt darauf ab, eine präventive Sozialpolitik zu schaffen, die als

gemeinsame Aufgabe wahrgenommen wird – sowohl auf horizontaler, als auch auf vertikaler Ebene – und die dabei nicht nur die Existenzsicherung, sondern auch die berufliche, soziale und kulturelle Integration berücksichtigt. Damit erlaubt der Dialog den betroffenen Parteien, in gemeinsamem Einverständnis tätig zu werden und sich den Herausforderungen und den gesellschaftlichen und demografischen Veränderungen zu stellen. Diese Vereinbarung ist eine Chance. Sie besiegelt eine neue Zusammenarbeit der öffentlichen Instanzen in der Sozialpolitik in der Schweiz auf drei Ebenen. Die Parteien begegnen einander ein oder zwei Mal im Jahr zu Gesprächen. Beim ersten Nationalen Dialog Sozialpolitik Schweiz über die Schweizer Sozialpolitik wurde die Schaffung einer Ad-hoc-Kommission unter der Leitung von Bundesrat Pascal Couchepin beschlossen (drei Mitglieder des Bundes und drei Mitglieder der Kantone/Städte/Gemeinden). Sie hat den Auftrag, die Problematiken im Zusammenhang mit dem Rahmengesetz zur Existenzsicherung oder zur Sozialhilfe festzustellen und ein Mandat für eine Expertengruppe zu definieren.

Sie sehen, die Kantone bewegen sich. Sie sind bemüht, Synergien zu begünstigen, damit eine ganzheitliche, koordinierte und präventive Sozialpolitik entstehen kann.

Der Kanton Bern veranstaltet im Juni, nach der Veröffentlichung seines Sozialberichts vergangenen Dezember, einen Sozialgipfel. (Den Bericht können Sie auf unserer Webseite einsehen oder bei der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Berns beziehen.) Dort soll auf der Grundlage der Resultate des Sozialberichts über Strategien zur Bekämpfung von Armut diskutiert und diese Strategien für die Zukunft entwickelt werden.

Damit ist mein Beitrag beendet. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.