



Mittwoch, 16. September 2009

MEDIENMITTEILUNG

Modernisierung im Sozialwesen ohne Einführung des einzigen massgebenden Einkommens

Effizienz, Transparenz und Gerechtigkeit – um diese 2007 im Bereich der Sozialleistungen gesetzten Ziele zu erreichen, leitet der Staatsrat das Projekt des einzigen massgebenden Einkommens (EME) nun in eine andere Richtung. Auf das Projekt wird in der Form, wie es 2007 definiert worden war, verzichtet, das ursprüngliche Ziel der Modernisierung des Sozialhilfesystems aber soll weiterverfolgt werden. In der ersten Analysephase des EME-Projektes hat sich herausgestellt, dass das Instrument für die bedarfsabhängigen Sozialleistungen¹ nicht geeignet ist. Die Studien haben eine zu starke Heterogenität der Leistungen und einen schwachen Überschneidungsanteil unter den Leistungen zu Tage gefördert, was die Zweckmässigkeit der Einführung eines derart komplexen Systems wie das EME in Frage stellt. Die Arbeiten in Zusammenhang mit dem EME haben indes neuen Schwung in die Modernisierung der einzelnen Systeme der betroffenen Leistungen gebracht.

Ziele dank Arbeiten in Zusammenhang mit dem EME bereits erreicht

Mit der Einführung eines EME wollte der Staatsrat (SR) bei der Gewährung von bedarfsgebundenen Sozialleistungen – das sind Leistungen, die erst nach Prüfung der finanziellen Lage der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers gewährt werden – Transparenz, Effizienz und Gerechtigkeit erreichen. Unter diesen Leistungen befinden sich namentlich die Sozialhilfe, die kantonalen Mutterschaftsbeiträge, die Prämienverbilligungen oder auch die Subventionen für den Schutz der Kulturgüter. Besonderheit: Sie sind alle schrittweise, zu unterschiedlichen Zeiten und entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen entstanden. Ausgerichtet werden sie dann, wenn das massgebende Einkommen der Person oder des Haushalts unter einer bestimmten Schwelle liegt. Für die Berechnung dieses Einkommens hat aber jede Leistung ihre eigene Methode.

Die Analysearbeiten, die seit 2007 im Rahmen des Projektes für die Einführung des EME durchgeführt worden sind, haben zu unterschiedlichen Feststellungen geführt, auf die der SR in seinem Bericht, den er am Mittwoch dem Grossen Rat übergeben hat, hingewiesen hat. Zum einen wäre für die Harmonisierung der betroffenen Sozialleistungen ein komplexes administratives Umfeld nötig, ohne dass dadurch jedoch die Transparenz oder die Gerechtigkeit des Systems erhöht würde. So hat sich herausgestellt, dass es unmöglich ist, für die Leistungen eine vergleichbare wirtschaftliche Bezugseinheit zu definieren. Für ein und denselben Bezüger sind z. B. die Personen, die bei der Berechnung der Sozialhilfe berücksichtigt werden (alle im gleichen Haushalt lebenden Personen) nicht die gleichen, wie diejenigen, die bei den Krankenkassenprämienverbilligungen (Ehegattin und Kinder) oder bei den Stipendien (Berücksichtigung des Einkommens der Eltern) berücksichtigt werden.

Aus den Arbeiten wurde zwar auch ersichtlich, dass die Leistungen sehr gezielt ausgerichtet sind, zum anderen kam aber auch ein geringer Überschneidungsanteil ans Licht, was bedeutet, dass nur ein kleiner Anteil an Personen mehrere Leistungen gleichzeitig bezieht. Im Allgemeinen überschneiden sich höchstens drei Leistungen und weniger als 2 % der Bezügerinnen und Bezüger sind davon betroffen. Die Reihenfolge, in der die Leistungen beantragt werden, und auch ihre Hierarchisierung haben für die grosse Mehrheit der Bezügerinnen und Bezüger also kaum einen Einfluss.

Schliesslich weist der SR in seinem Bericht auf eine Verbesserung der einzelnen Systeme der bedarfsgebundenen Sozialleistungen hin, die auf einen neuen Impuls aufgrund der Analysearbeiten des EME-Projektes zurückzuführen ist. Die Mehrheit der Leistungen entspricht somit bereits heute den Zielen, die für das EME gesteckt wurden, soll heissen: bessere Bearbeitung der Gesuche,

¹ S. Anhang 1

Vereinfachung bei der Gewährung der Leistungen, mehr Transparenz und Gleichbehandlung unter den Bezügerinnen und Bezüger. So sind z. B. im September 2008 ein neues Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen und ein Reglement in Kraft getreten, mit denen die dort berücksichtigten Berechnungselemente mit denjenigen für die Krankenkassenprämienverbilligungen in Einklang gebracht werden konnten. Im Bereich Mutterschaftsbeiträge sieht eine derzeit laufende Reform durch das Hinzufügen von Leistungen für nicht erwerbstätige Frauen die Erweiterung des Kreises der potenziellen Bezügerinnen vor.

Verbesserung des Sozialhilfedispositivs eine Notwendigkeit

Die Arbeiten, die im Rahmen des EME-Projektes durchgeführt wurden und die den verschiedenen betroffenen Dienststellen und Ämtern die Möglichkeit zum Erfahrungs- und Wissensaustausch gegeben haben, schafften eine neue Koordinations- und Kooperationsdynamik. Unter den Dispositiven, die es noch zu verbessern gilt, findet sich die Sozialhilfe. Die notwendige Modernisierung dieses Dispositivs betrifft den juristischen, den organisatorischen und den strukturellen Bereich. Dabei sollen insbesondere die Verfahren und die Einzelheiten in Bezug auf die Betreuung in den einzelnen Sozialdiensten überarbeitet sowie ein einfacher Zugang zu den Daten erzielt werden, was eine effizientere Steuerung des Dispositivs ermöglicht.

Der SR stellt fest, dass die Umsetzung eines EME in der einst festgelegten Form für die grosse Mehrheit der Empfängerinnen und Empfänger der bedarfsabhängigen Sozialleistungen keine spürbaren positiven Auswirkungen gehabt hätte. Trotzdem hält er am zentralen Gedanken einer harmonisierten und koordinierten Organisation unter den einzelnen Leistungen fest und behält somit auch die für das Projekt ins Leben gerufene Arbeitsgruppe bei. Diese soll nun die Überwachung der Koordination der verschiedenen bedarfsgebundenen Leistungen – insbesondere derjenigen, die in Zusammenhang mit der Modernisierung des Dispositivs stehen – zu ihrer Aufgabe machen

Beilagen

Bedarfsabhängige Leistungen

Bericht über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens (EME) für kantonale Sozialleistungen

KONTAKTE UND INFORMATIONEN

Direktion für Gesundheit und Soziales

Anne-Claude Demierre, Staatsrätin

Tel.: 026 305 29 04 (14.00 bis 15.00 Uhr)

Direktion für Gesundheit und Soziales

Claudia Lauper, Wissenschaftliche Beraterin

Tel. 026 305 29 04 – 079 347 51 38



Medienmitteilungen der Direktion für Gesundheit und Soziales auf der Website: <http://admin.fr.ch/gsd/>

BEILAGE 1

Bedarfsabhängige Leistungen, auf die das EME anwendbar ist

Sozialhilfe

Kantonale Mutterschaftsbeiträge

Fam. Zulagen für nicht erwerbstätige Personen

Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Stipendien und Ausbildungsdarlehen

Prämienverbilligung

Hilfe und Pflege zu Hause

Subventionen für den Schutz der Kulturgüter

**BERICHT Nr. 148
des Staatsrats an den Grossen Rat
über die Einführung eines einzigen
massgebenden Einkommens (EME) für
kantonale Sozialleistungen**

18. August 2009

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht über die Arbeiten, die infolge des Postulates Anne-Claude Demierre / Jean-Jacques Collaud über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens für die Erteilung von Sozialleistungen durchgeführt wurden.

Das Projekt eines einheitlichen massgebenden Einkommens (EME) entstand infolge des am 7. Mai 2004 eingereichten Postulats 249.04 Anne-Claude Demierre / Jean-Jacques Collaud über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens für den Bezug von Sozialleistungen. In seiner Antwort vom 26. Oktober 2004 beantragte der Staatsrat die Erheblichkeitserklärung des Postulates, um die Auswirkungen eines einheitlichen massgebenden Einkommens zu prüfen. Der Grosse Rat hat das Postulat am 16. Dezember 2004 angenommen. Am 29. August 2006 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat den Bericht Nr. 280, dessen Ziel es war, die Zweckmässigkeit der Einführung eines EME für die Berechnung von bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu prüfen und die Voraussetzungen, unter denen die Einführung eines solchen einheitlichen massgebenden Einkommens machbar ist, zu bestimmen. Am Schluss des Berichts ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, in die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen einzuwilligen. Der Bericht wurde am 5. Oktober 2006 einstimmig angenommen.

Der vorliegende Bericht nimmt eine Bestandsaufnahme der bislang durchgeführten Massnahmen vor. Darauf basierend äussert sich der Staatsrat über das weitere Vorgehen in Zusammenhang mit dem EME-Projekt.

1 EINFÜHRUNG

1.1 Ziele des einheitlichen massgebenden Einkommens

Hauptziel des EME-Projektes ist es, in einer einzigen Weise die Modalitäten für die Berechnung des Einkommens festzulegen, das für den Zugang zu bedarfsabhängigen Leistungen massgebend ist. Dies geschieht, indem man sich, unabhängig von den einzelnen Leistungen, immer auf dieselben relevanten Komponenten von Einkünften, Vermögen und Ausgaben stützt. Die neue Berechnungsmethode soll die Arbeit der verschiedenen betroffenen Dienste und Ämter erleichtern und gleichzeitig für eine bessere Qualität bei der Erteilung der Leistungen sowie für mehr Transparenz des Systems sorgen. Ausserdem soll sie es den Personen ermöglichen, ihre Situation rascher geklärt zu sehen und ihnen Gerechtigkeit und Gleichbehandlung garantieren. Schliesslich soll der gemeinsame Nenner ein Hilfsmittel für die Kontrolle und die Steuerung der öffentlichen Politik in den betroffenen Bereichen sein. Die Einführung des EME dürfte bei gleichbleibender «Anmelderate» weder eine Erhöhung der durchschnittlichen Leistungen noch des Gesamtaufwands bewirken.

Das EME ist eine Berechnungsmethode, die auf drei Grundsätzen beruht: einen einzigen Berechnungsmodus, eine wirtschaftliche Bezugseinheit (Zusammensetzung der Personengruppe, die für die Berechnung des EME gemäss Einkommen, Vermögen und Ausgaben berücksichtigt wird), eine Hierarchisierung der Leistungen (Reihenfolge, in der die Leistungen erteilt werden). Die Einführung dieser Instrumente hat zwei grundlegende Auswirkungen: einerseits auf den

Informationsaustausch unter den betroffenen Dienststellen, durch die Schaffung einer gemeinsamen Datenbank; andererseits auf die Organisation der Strukturen für den Zugang zu den Leistungen, durch die Koordination der Ämter und Dienste und die allfällige Schaffung einer Stelle, die das EME berechnet und/oder zentraler Anlaufsstellen, an denen die Gesuche für die Leistungen des EME-Systems eingereicht werden.

1.2 Überblick über die Arbeiten

Die Untersuchungsarbeiten für die Umsetzung eines EME haben im Januar 2007 begonnen. Für die Projektführung wurde eigens eine Organisationsstruktur geschaffen, die sich wie folgt zusammensetzt: Eine Projektgruppe (Kantonales Sozialamt, KSA) für die Arbeit vor Ort, ein Projektausschuss (Vorsteherinnen und Vorsteher der von den bedarfsabhängigen Leistungen betroffenen Ämter und Dienste) für die Untersuchung der Vorschläge des KSA, ein Steuerungsausschuss (Direktorin für Gesundheit und Soziales und Finanzdirektor) für die Validierung der Entscheide des Projektausschusses.

Das erste Jahr diente insbesondere der Bestimmung der Berechnungsmodalitäten des massgebenden Einkommens, d. h. der wirtschaftlichen Bezugsseinheit (WBE), dem einzigen Berechnungsmodus (EBM) und der Hierarchisierung der Leistungen. Diese Arbeit setzte zahlreiche Gespräche mit den einzelnen Dienststellen voraus, und zwar nicht nur mit den Vorsteherinnen und Vorstehern, sondern auch mit den Mitarbeitenden; nur so konnten alle Subtilitäten der gegenwärtigen Umsetzung der sieben betroffenen Leistungen¹ erfasst und die optimale Lösung für die Harmonisierung des Systems gefunden werden, natürlich stets mit dem Gedanken an die Vereinfachung und die Transparenz, die man ursprünglich ja erreichen wollte.

Nachdem die Grundkonzepte bezeichnet worden waren, konnten im zweiten Jahr Arbeiten auf den folgenden drei Ebenen durchgeführt werden:

- a) Rechtsebene: Gesetzesvorentwurf über die Koordination und Harmonisierung der Sozialleistungen sowie Überlegungen bzgl. Ausführungsreglement. Der Vorentwurf wurde von den einzelnen betroffenen Diensten und Ämtern eingehend geprüft.
- b) Informations- und Organisationsebene: Fragen bzgl. Informationsaustausch, Schaffung einer EDV-Anwendung und Anpassung der Organisation und der Verwaltungsverfahren. Hier wurde eng mit dem Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) zusammengearbeitet. Bevor jedoch die EDV-Anwendung als solche entwickelt werden konnte, wurde eine detaillierte Analyse der Berechnungen der einzelnen Leistungen durchgeführt. Diese Vorarbeit ist äusserst aufwändig und hätte nicht im Rahmen der Vorstudie erledigt werden können. Ergebnis war eine Matrix, die alle Berechnungselemente und Anhänge vereint, die für die Überprüfungsverfahren der Erteilung der einzelnen Leistungen notwendig sind.
- c) Ebene der Simulationsstudie: Professor Claude Jeanrenaud vom *Institut de recherches économiques* der Universität Neuenburg wurde mit der Durchführung einer Simulationsstudie betraut. Die Simulation besteht in zwei Phasen: In der ersten Phase werden die Überschneidungen der Leistungen (Anzahl Personen, die mehrere Leistungen gleichzeitig beziehen) und die verschiedenen Überschneidungsarten (wie viele Überschneidungen sind höchstens möglich, welche Leistungen werden am meisten gleichzeitig erteilt usw.)

¹ NB: Die betroffenen Leistungen sind die sieben folgenden bedarfsabhängigen kantonalen Leistungen: Sozialhilfe, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Stipendien und Ausbildungsdarlehen, Kantonale Mutterschaftsbeiträge, Hilfe und Pflege für Leistungen, die nicht unter das KVG fallen, Prämienverbilligungen und Subventionen für Kulturgüter.

identifiziert. In der zweiten Phase wird die Simulation an sich durchgeführt; Ziel dabei ist es, die gegenwärtig durchgeführten Berechnungen für jede einzelne Leistung mit den Berechnungen des EME zu vergleichen. Endziel ist die Anpassung der Skalen, nach denen die Leistungen erteilt werden, sodass die Leistungskosten und die Ausdehnung des Bezügerkreises durch die neue einheitliche Berechnungsmethode so wenig wie möglich beeinflusst werden.

Die für das EME-Projekt aufgewendeten Mittel belaufen sich auf 375 000 Franken (Stand am 30. April 2009).

2 BESTANDSAUFNAHME UND FESTSTELLUNGEN

2.1 Heterogenität der Leistungen

Eine erste Feststellung betrifft die Heterogenität der bedarfsabhängigen Leistungen. Es ist offensichtlich, dass sich diese Leistungen in ihrer Art, ihrer Rolle und ihrer Funktion unterscheiden. Die Prämienverbilligung ist eine Kategorie-Leistung zur Unterstützung der Bezügerinnen und Bezüger in einem bestimmten Ausgabensegment. Es handelt sich dabei um eine häufig erteilte Individualleistung. Das Geld wird direkt an die Krankenkasse der Begünstigten überwiesen und nicht an die Begünstigten selber. Aufgrund der grossen Anzahl an Empfängerinnen und Empfängern muss die Berechnung der Verbilligung rasch und einfach ablaufen. Deswegen wird sie anhand der Steuerdaten berechnet. Im Gegensatz dazu ist die Sozialhilfe eine subsidiäre Leistung, die menschenwürdige Lebensbedingungen gewährleisten soll. Sie ist jeder anderen Form von Hilfe untergeordnet und wird den Begünstigten direkt überwiesen. Sie interveniert in letzter Instanz und wird anhand des gegenwärtig verfügbaren Einkommens der Bezügerinnen und Bezüger berechnet, unter genauer Berücksichtigung ihrer Situation. Ein weiteres Beispiel ist die Hilfe zu Hause, eine Tarifleistung, mit der der Tarif festgelegt wird, den eine Person bezahlen muss, damit sie Hilfe erhält. Die vom EME betroffenen Leistungen sind also unterschiedlicher Natur, was voraussetzt, dass die Funktionslogiken so gut wie möglich den spezifischen Zielen angepasst werden, welche die einzelnen Leistungen verfolgen.

Aus dieser Heterogenität der Leistungen gehen grundlegende Unterschiede hervor, wie z. B. die Zeitlichkeit. Das Sozialhilfebudget wird jeden Monat neu berechnet, wobei die reale Situation des Sozialhilfeempfängers genauestens im Auge behalten wird. Die Prämienverbilligungen wiederum werden einmal pro Jahr berechnet und den verschiedenen Krankenkassen überwiesen. Es werden keine neuen Berechnungen angestellt – ausser, die Situation der Begünstigten würde sich grundlegend ändern –, denn für diese Art von Leistungen genügt eine Situationsaufnahme des Empfängers. Bei den Stipendien ist der Aspekt der Zeitlichkeit noch einmal anders; sie werden logischerweise pro Ausbildungssemester berechnet.

Diese unterschiedlichen Prinzipien führen auch zu unterschiedlichen wirtschaftlichen Einheiten. Bei der Sozialhilfe werden alle im gleichen Haushalt lebenden Personen berücksichtigt, wohingegen bei der Prämienverbilligung die wirtschaftliche Einheit so einfach wie möglich gestaltet wird: Berücksichtigt werden die antragstellende Person, ihr Ehepartner und ihre Kinder. Dies ermöglicht nicht nur eine einfach durchzuführende Berechnung, sondern auch ein erleichtertes Verfahren für die Antragstellenden (es wird nur ein Minimum an Informationen verlangt) für eine Leistung, die breit angelegt ist und rund 80 000 Personen im Kanton betrifft. Ein anderes Beispiel sind die Stipendien, bei denen das Einkommen der Eltern der begünstigten Person berücksichtigt wird. Es scheint zwar naheliegend, dass das Einkommen der Eltern berücksichtigt wird, wenn eine junge Person einen Antrag auf Stipendien stellt – aber müssen die Eltern deswegen bei allen Leistungen berücksichtigt werden? Weil es für die verschiedenen Leistungen keine einheitliche wirtschaftliche

Einheit gibt, kann es auch keinen gemeinsamen Nenner geben, und somit kann auch das EME nicht angewendet werden.

Darüber hinaus stellt sich die Vereinheitlichung aufgrund der Unterschiede bei den derzeitigen Berechnungsarten der Leistungen als äusserst schwierig heraus. Der einzige Berechnungsmodus (EBM) sollte einer Vielzahl an Elementen Rechnung tragen, damit sich alle Leistungen darin wiederfinden und ihre jeweilige Logik beibehalten können. Der EBM würde bei der Berechnung der Mehrheit der Leistungen zu einer zunehmenden Komplexität führen, z. B. bei den Verbilligungen der Krankenkassenprämien, wo weitere Elemente und Korrektive hinzugegeben würden, aber auch bei der Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge, deren gegenwärtige Berechnung sehr einfach und auch sehr effizient ist. Auch hier führen die unterschiedlichen Leistungsprinzipien zu unterschiedlichen Berechnungen, die je nach dem mehr oder weniger präzise sein müssen, und die im Falle einer Vereinheitlichung im Vergleich zur aktuellen Situation zu Schwierigkeiten führen würden.

Eine Harmonisierung dieser Leistungen, die einen tiefgreifenden Wechsel hinsichtlich Kultur und Logik jeder einzelnen Leistung voraussetzen würde, ist somit infolge der detaillierten Untersuchung, die während der ersten Phase des EME-Projektes durchgeführt wurde, nicht angebracht. Es ist undenkbar, die Sozialhilfe einmal jährlich anhand eines Einkommens zu berechnen, das aus der letzten Steuerveranlagungsanzeige des Empfängers hervorgeht, und es ist auch nicht vorstellbar, den Betrag der Prämienvergünstigungen einmal monatlich anhand der Lohnauszüge zu berechnen und diese Informationen dann an die Krankenkassen weiterzuleiten, die ihre Beiträge jährlich berechnen. Ebenso wenig wäre es angebracht, Stipendien auf der Grundlage eines anderen Rhythmus als dem der Semester zu berechnen. Eine Harmonisierung würde also das System nicht vereinfachen, sondern seine Verwaltung eher noch komplizierter gestalten und weder zu mehr Klarheit noch zu mehr Gleichbehandlung führen.

2.2 Wenig Überschneidungen der Leistungen

In der ersten Simulationsphase der EME-Einführung, die von der Universität Neuenburg durchgeführt wurde, konnte ein sehr geringer Anteil an Überschneidungen zwischen den einzelnen Leistungen festgestellt werden. Der Anteil an Überschneidungen widerspiegelt den Anteil an Personen, die mehrere Leistungen gleichzeitig beziehen. Er gibt bspw. an, wie viele Personen Prämienverbilligungen und Sozialhilfe beziehen, oder aber wie viele Personen Prämienverbilligungen, Stipendien und Bevorschussungen von Unterhaltsbeiträgen erhalten. Die Studie hat ergeben, dass nur sehr wenige Personen mehrere Leistungen erhalten. Am häufigsten anzutreffen sind Personen, die eine Prämienverbilligung und eine zusätzliche Leistung erhalten. Diese Überschneidung ist jedoch in Bezug auf die Vereinfachung des Systems nicht sehr interessant, denn in Zukunft wird die Berechnung der Krankenkassenverbilligungen vollautomatisch ablaufen. Darüber hinaus entstammen die Informationen, auf die sich die Berechnungen stützen, der letzten Steuerveranlagung (J-2), und sind demzufolge nahezu unbrauchbar für die Berechnung von Leistungen, bei denen die aktuelle Situation berücksichtigt wird, wie Mutterschaftsbeiträge oder Sozialhilfe. Schlussfolgernd macht die Studie der Universität Neuenburg deutlich, dass eine administrative Vereinfachung bei der Datenerfassung die Einführung des EME-Systems nicht unbedingt rechtfertigt. Die Einführung eines solchen Systems wäre angebracht, wenn die in Bezug auf eine Leistung gesammelten Informationen für die Berechnung anderer beantragter Leistungen ebenfalls nützlich wären. Der verminderte Zeit- und Kostenaufwand, der zu erwarten wäre, hängt vom Grad der Überschneidungen der Leistungen ab. Je geringer der Überschneidungsanteil, desto geringer auch der Nutzen.

Analyse der Überschneidungen nach Gesuchsstellenden

	Insgesamt	einmalige Leistung	Überschneidungen				
			Prämienverbilligungen	Stipendien	Mutterschaftsbeiträge	Bevorschussung Unterhaltsbeiträge	Sozialhilfe
Prämienverbilligungen ²	30 024	26 392		1227	115	500	2263
Stipendien	1877	1630	237		0	5	40
Mutterschaftsbeiträge	141	87	49	0		2	28
Bevorschussung Unterhaltsbeiträge	671	274	378	5	2		106
Sozialhilfe	3107	871	2208	40	28	106	

Aus der oben stehenden Tabelle wird der geringe Anteil an Überschneidungen ersichtlich. Nur 12 % der Personen, die eine Prämienverbilligung erhalten, beziehen gleichzeitig eine oder mehrere andere Leistungen. Bei den Stipendien beträgt der Anteil 13 %. Bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen beträgt der Überschneidungsanteil 59 %. Allerdings handelt es sich hierbei vor allem um Überschneidungen mit den Prämienverbilligungen, die 92 % der Überschneidungen ausmachen. Ebenfalls bei den Bevorschussungen von Unterhaltsbeiträgen beträgt die Überschneidung mit anderen Leistungen – von den Prämienverbilligungen abgesehen, da diese bereits automatisch berechnet werden und eine Harmonisierung hier am wenigsten angebracht ist – nur 5 %. Im Allgemeinen überschneiden sich jedoch höchstens drei Leistungen (eine Person bezieht drei Leistungen gleichzeitig) und weniger als 2 % der Leistungsbezügerinnen und -bezüger sind davon betroffen. Diese Ergebnisse machen deutlich, dass es sich bei den vom EME betroffenen Leistungen nicht um Leistungen handelt, die eine Person gleichzeitig mit anderen bezieht. Am häufigsten kommt es bei den Prämienverbilligungen zu Überschneidungen (Prämienverbilligung + andere Leistung). Der Nutzen eines EME scheint also sehr gering.

Auch die Matrix des ITA, die alle Angaben vereint, welche die Begünstigten für die einzelnen Leistungen machen müssen, bestätigt die mangelnde Relevanz des EME-Systems und unterstreicht gleichzeitig, dass sich die für eine jeweilige Leistung notwendigen Informationen auch bei einem hohen Überschneidungsanteil der Leistungen kaum überschneiden. Einzig die persönlichen Informationen, wie Name, Adresse oder Zivilstand, finden sich in allen Leistungen wieder, ansonsten hat jede Leistung ihren eigenen Informationsbedarf. Das Gleiche gilt auch für Belege oder Bestätigungen (wie z. B. Ausbildungsbescheinigung oder Scheidungsurteil), die beigelegt werden müssen, und die sich, je nach Leistung, relativ stark von einander unterscheiden können.

Oft wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der Verwaltungssysteme an verschiedenen Orten mehrmals die gleichen Informationen erteilt werden müssen. Diese Aussage wird zwar nicht in Frage gestellt, jedoch zeigt die Analyse der Überschneidungen, dass die vom EME betroffenen Leistungen sehr gezielt ausgerichtet sind und nicht von den gleichen Personen beantragt werden. Auch dies zeugt von der Heterogenität der Leistungen und bestätigt die Tatsache, dass jede der Leistungen einem bestimmten Bedürfnis entspricht.

² Bei den Prämienverbilligungen wird die Überschneidung anhand von wirtschaftlichen Einheiten gemacht. So erhalten zwar 1227 Personen Prämienverbilligungen und Stipendien, aber nur 237 beantragen diese. Es gibt nur einen Gesuchsteller je wirtschaftliche Einheit; letztere kann sich aus mehreren Bezügerinnen und Bezüger zusammensetzen.

Somit tritt der Mitnahmeeffekt, der eigentlich mit der Umsetzung eines EME vermieden werden sollte, nicht ein. Bezieht nämlich eine Person eine einzige Leistung und nur äusserst selten zwei oder mehr, so hat die Reihenfolge, in der die Leistungen beantragt werden, nur geringfügige Auswirkungen. Ohne die minutiöse Erhebungs- und Analysearbeit, die namentlich im Rahmen des Mandates der Universität Neuenburg durchgeführt wurde, wäre diese Schlussfolgerung jedoch nicht möglich gewesen.

Gleichzeitig verliert die Hierarchisierung der Leistungen auch an Relevanz, weil nur ganz selten mehrere Leistungen beantragt werden. Ausserdem setzt eine Hierarchisierung voraus, dass die Leistungen gleichzeitig beantragt werden; wird nämlich bereits eine Leistung erteilt, die sich in der Hierarchie weiter unten befindet, wird die Rangfolge gar nicht erst eingehalten. Ein konkretes Beispiel ist dasjenige eines jungen Mannes im Alter von 21 Jahren, der seit seiner Volljährigkeit Bevorschussungen der Unterhaltsbeiträge in seinem Namen erhält. Er wird ein Studium an der Universität anfangen und hätte vielleicht Anspruch auf ein Stipendium, das sich weiter oben in der Rangfolge befindet. Die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge wird auch während der Prüfung einer allfälligen Gewährung eines Stipendiums weiterhin getätigt und auch nicht unterbrochen, bis die neue Berechnung des Einkommens inkl. Stipendium vorliegt. Somit ist eine Hierarchisierung nicht angebracht, denn sie hat keinerlei reale Auswirkungen auf Gleichheit und Gleichbehandlung. Sie wäre nur dann angebracht, wenn mehrere Leistungen gleichzeitig in ein und demselben Zeitraum entrichtet würden.

Nichtsdestotrotz ist das Prinzip der Hierarchisierung interessant für eine Person, die Sozialhilfe beantragt, ohne andere Leistungen zu beziehen, die oberhalb der Sozialhilfe liegen. So wird z. B. eine Frau, die gerade ein Kind bekommen hat, als erstes Mutterschaftsbeiträge beziehen können, die vom Betrag der Sozialhilfe abgezogen werden. Die Hierarchisierung muss demzufolge in den Sozialdiensten angewandt werden, wobei dies gegenwärtig bereits getan wird, indem das Prinzip der Subsidiarität befolgt und die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz betrachtet wird. Der Hierarchisierungsmechanismus funktioniert allerdings nur dann, wenn die Informationen zwischen den Leistungen und den Sozialdiensten gut zirkulieren und die Sozialdienste über die Leistungen Bescheid wissen, die gewährt werden oder gewährt werden sollten.

2.3 Entwicklung der Leistungen und des Kontexts

Parallel zum EME-Projekt hat sich seit 2004 ausserdem auch der Kontext verändert. Die von der Umsetzung des EME betroffenen Leistungen haben mehr oder weniger starke Veränderungen durchgemacht, was ihre Funktionsweisen anbelangt. Diese Veränderungen haben sowohl in Bezug auf die Gesuche als auch in Bezug auf deren Bearbeitung sowie auf die Gewährung der Leistungen zu Verbesserungen und Vereinfachungen geführt – Ziele, die ja auch das EME verfolgt.

- a) Bei den Prämienverbilligungen wird seit dem 1. Januar 2009 eine neue EDV-Anwendung eingesetzt. Das neue System ist direkt mit der Kantonalen Steuerverwaltung verbunden, wodurch die Liste der Personen, die allenfalls eine Prämienverbilligung erhalten könnten, automatisch bezogen werden kann. Die Personen werden direkt kontaktiert und brauchen ihren Steuerausweis nicht mehr einzureichen. Diese Entwicklung stellt einen grossen Schritt in Richtung Automatisierung und Vereinfachung des Verfahrens dar, und zwar nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger.
- b) Auch im Bereich der Stipendien kam es mit dem neuen Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen und seinem Reglement (Inkrafttreten im September 2008 zum Beginn des Studienjahrs 2008/09) zu Veränderungen. Die Berechnungsmethode für die Höhe der Stipendien

wurde vereinfacht. Für die neue Berechnung wurde ebenfalls eine neue EDV-Anwendung eingesetzt.

- c) Eine Gesetzesänderung gab es auch bei den Mutterschaftsbeiträgen. Soeben fand die Vernehmlassung des Vorentwurfs zum Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge statt. Ziel dieser Reform ist es, sowohl die geltenden Einkommensgrenzen als auch die Höchstbeträge des monatlichen Beitrages anzuheben. So behält der Vorentwurf einerseits das gegenwärtige System der Beiträge zugunsten von bedürftigen Müttern bei, weitet aber zugleich den Kreis der potentiellen Begünstigten aus und fügt Leistungen für Mütter ohne Erwerbstätigkeit hinzu.
- d) Auch die Alimentenbevorschussung entwickelt sich weiter; es ist die Rede von der Ausarbeitung eines Gesetzes (momentan bildet ein Erlass die gesetzliche Grundlage). Des Weiteren ist man dabei, eine neue EDV-Anwendung einzusetzen.
- e) Die Subventionen für Kulturgüter werden gegenwärtig ebenfalls überprüft; es soll eine Änderung des Gesetzes und des Reglements vorgenommen werden, die zu Veränderungen auf Ebene der Berechnung führen wird, namentlich durch mehr Klarheit und mehr Präzision in Bezug auf das berücksichtigte massgebende Einkommen.
- f) Ferner soll in Kürze das Sozialhilfegesetz im Rahmen des Konzeptes zur Vorbeugung und Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch revidiert werden.
- g) Schliesslich hat sich auch der Kontext der öffentlichen Verwaltung insgesamt weiter entwickelt, namentlich mit dem Projekt der Harmonisierung der Personenregister (HarmPers). Dieses Projekt basiert hauptsächlich auf der Idee einer zentralen Datenbank.

Die Sitzungen des EME-Projektausschusses, bestehend aus den verschiedenen Vorsteherinnen und Vorstehern der von den bedarfsabhängigen Leistungen betroffenen Ämter und Dienste, ermöglichte zahlreiche Erfahrungsaustausche zwischen den Ämtern und Diensten, die nicht unbedingt gemeinsame Projekte haben. Durch diesen Austausch hat das EME-Projekt zur Weiterentwicklung des Freiburger Kontextes beigetragen, hat es doch die Harmonisierung und Überarbeitung der kantonalen Leistungen ins Laufen gebracht. Somit hat das EME-Projekt innerhalb des Freiburger Dispositivs für mehr Kooperation und Modernisierung gesorgt.

2.4 Situation in den anderen Kantonen

Am 22. Januar 2009 hat das KSA ein interkantonales EME-Treffen mit anderen Kantonen (Genf, Neuenburg, Waadt, Tessin und Basel-Stadt) organisiert, die ein ähnliches Projekt wie das Freiburger EME-Projekt durchführen. Die Projekte unterscheiden sich zwar teilweise erheblich voneinander, tragen aber alle den Namen «EME», was zuweilen zum Irrglauben führt, dass alle Kantone in derselben Logik arbeiten und dieselben Ziele verfolgen. Das EME-Treffen führte zu den folgenden Ergebnissen:

- a) Im Kanton Genf wurde am 19. Mai 2005 das Gesetz über das Einkommen, das den Anspruch auf kantonale Sozialleistungen gewährt (*Loi sur le revenu déterminant unifié* [RDU]) verabschiedet. Im *Service de l'assurance-maladie* wurde das EME am 1. Januar 2007 eingeführt, mit dem Gedanken, das EME Schritt für Schritt auch auf die fünf anderen betroffenen Leistungen anzuwenden. Das Genfer EME sah keine wirtschaftliche Bezugseinheit vor und bestand vor allem in einer gemeinsamen Rechnung mit einer Hierarchisierung der Leistungen. Die Berechnung fand auf der Grundlage der neuesten Steuerveranlagung statt (Referenzjahr J-2). Vor Einführung des EME wurden die Prämienverbilligungen anhand der Steuererklärung berechnet. Allerdings sah das Ausführungsgesetz des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vor, dass die Bestandteile der Steuererklärung korrigiert werden und dass

die Verbilligung derjenigen Person ausbezahlt wird, die darauf aufgrund ihres gegenwärtigen Einkommens Anspruch hat, oder aber umgekehrt, dass die Verbilligung nicht ausbezahlt wird, weil die Einkünfte der Person gewachsen sind. Die vereinfachte Sichtweise, die mit dem EME-Projekt erzielt werden sollte, hat am 1. Januar 2007 zur Änderung des Gesetzes geführt; es wurde vorgeschlagen, die Zuteilung von Verbilligungen ausschliesslich auf die Steuerveranlagung des Jahres J-2 abzustützen und die manuell durchgeführten Änderungen abzuschaffen, und zwar sowohl dann, wenn die Einkünfte in der Zwischenzeit gestiegen als auch dann wenn sie gesunken sind. Hauptargument war, dass sich die Situation von alleine wieder einpendeln würde und dass Prämienverbilligungen – im Gegensatz zu den Fürsorgeleistungen, die ein Existenzminimum sicherstellen – nicht dermassen entscheidend seien. Die Abstützung auf das Referenzjahr J-2 stiess rasch an ihre Grenzen. Am 19. März 2007 hat eine Person Einspruch gegen eine Verweigerung der Prämienverbilligung erhoben, weil sich ihre wirtschaftliche Lage stark verändert hatte (infolge einer Scheidung hatte sich ihr Einkommen um die Hälfte verringert). Weil der *Service de l'assurance-maladie* den Einspruch abgelehnt hatte, zog die Person am 17. Januar 2008 weiter vor das Kantonsgericht. Dieser zweite Einspruch wurde am 19. Juni 2008 (s. *Entscheid Tribunal cantonal des assurances sociales*, ATAS/724/2008) im Sinne von Art. 65 Abs. 3 KVG gutgeheissen. Dieser Artikel verlangt von den Kantonen ein flexibles Verfahren in Bezug auf die Zuteilung von Prämienverbilligungen, sodass die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden können. Seit diesem Zeitpunkt wird das EME nicht mehr angewendet. Bereits ist eine neue Entwicklung des Projekts in Planung, die an das Programm der Online-Verwaltung anknüpft. Das EME wird so auf eine grössere Anzahl Leistungen anwendbar sein, das stärker auf ein Projekt einer gemeinsamen Datenbank orientiert.

- b) Der Kanton Waadt hat gleichzeitig mit verschiedenen anderen Reformen zur Modernisierung der kantonalen Leistungen ein EME-Projekt lanciert. Seit 2004 kam es in der kantonalen Sozialpolitik im Bereich der Ausbildungs- und Wohnbeihilfen zu drei grossen Reformen: Einführung des *Revenu d'Insertion* (Eingliederungseinkommen, RI), Abschaffung der Schwelleneffekte zum Zeitpunkt der Einführung des RI, Einführung einer individuellen Wohnbeihilfe. Des Weiteren ist gegenwärtig ein Gesetzesvorentwurf in Vernehmlassung, mit dem die RI-Normen und die Normen der Stipendien vollständig harmonisiert werden sollen. Demzufolge ist das EME-Vorgehen in einem übergreifenden Prozess zur Modernisierung und Koordination der Modalitäten für den Leistungszugang verankert. Die Grundsätze des EME (WBE, EBM und Hierarchisierung) werden nur auf vier der zwölf Leistungen angewendet, die vom Projekt betroffen sind³. Diese vier Leistungen sind gleichartig, was ihre Funktionsweisen und ihre Art anbelangt. Im Übrigen ist die Sozialhilfe nicht Teil des Projektes. Auf Organisationsebene bestehen keinerlei Absichten hinsichtlich der Schaffung von zentralen Anlaufstellen oder der Zusammenlegung der Leistungen. Das EME ist in erster Linie ein Management- und Steuerungstool für die öffentlichen Politiken in Form einer gemeinsamen Datenbank, das gleichzeitig einen Wechsel des gegenwärtigen Informatiksystems ermöglicht, welches mittlerweile veraltet ist.
- c) In Neuenburg ist 2005 das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen (*Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, LAPS*) in Kraft getreten. Dieses Gesetz, das fünf kantonale bedarfsabhängige Leistungen betrifft, führt die verschiedenen EME-Instrumente ein: WBE, EBM, Hierarchisierung der Leistungen,

³ Die vier Leistungen sind: Prämienverbilligungen, individuelle Hilfe für den Wohnungsbau, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und Stipendien.

zentrale Datenbank und regionale Anlaufstellen für Sozialversicherungsfragen. Im Frühling 2008 sind Reglemente in Bezug auf die wirtschaftliche Bezugseinheit und die Berechnungsmethode in Kraft getreten; das EME ist gegenwärtig jedoch noch nicht am Laufen. Fehlen noch Richtlinien, die die Funktionsweisen des EME näher bestimmen. Zurzeit sind Simulationen in Gange, mit denen versucht wird, die Auswirkungen der Einführung des EME auf ein Minimum zu beschränken, indem die Skalen jeder Leistung auf den neuen einzigen Berechnungsmodus angepasst werden. Zahlreiche Fragen in Bezug auf die Praxis bleiben derweil noch offen. Konkret hat das Neuenburger EME-Projekt bis jetzt zur Annahme der Schaffung von regionalen Anlaufstellen für Sozialversicherungsfragen geführt, welche die Organisation der Sozialhilfe rationalisiert und vereinfacht. Diese Anlaufstellen können mit der Regionalisierung verglichen werden, die im Kanton Freiburg mit der Schaffung der regionalen sozialen Anlaufstellen durchgeführt wird. Eine konkrete Operationalisierungsphase des EME ist hingegen noch nicht vorgesehen.

- d) Das Tessin ist ein besonderes Beispiel für das EME. Das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen aus dem Jahr 2000 (*Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali*, LAPS) harmonisiert und koordiniert vier Leistungen: kantonale Arbeitslosenzulage, Ergänzungszulage für Kinder, Kleinkinderzulage (immer abgestimmt auf die Kinderzulage) und die Sozialhilfe. Diese vier Leistungen sind gleichartig, was ihre Funktionsweisen und ihre Art anbelangt, ausserdem ergänzen sie sich. Folglich kommt es bei diesen Leistungen häufig zu Überschneidungen. Das System zielt ferner darauf ab, mit einer oder mehreren dieser Leistungen ein Existenzminimum sicherzustellen. Im ursprünglichen Projekt waren auch die anderen kantonalen Leistungen vom EME betroffen: Sozialzulage für Schulgeld, Ausbildungszuschuss und Ergänzungsleistung für Umschulung und berufliche Fortbildung. Diese Leistungen wurden vom Projekt ausgeschlossen. Einzig die gleichartigen Leistungen wurden berücksichtigt, deren Koordination einen wirklichen Sinn für die Leistungsempfängerinnen und -empfänger ergab, von denen eine Vielzahl mehrere dieser Leistungen bezieht. Die Prämienverbilligung wird auch auf die EME-Leistungen abgestimmt, jedoch nur aufgrund der Tatsache, dass alle Empfängerinnen und Empfänger dieser Leistungen Verbilligungen erhalten müssen. Eine derartige Koordination ist auch im Kanton Freiburg möglich, indem bei den betroffenen Diensten ein automatisiertes Informationsaustauschsystem eingeführt wird.
- e) Der Kanton Basel-Stadt hat ebenfalls ein EME-System für die gleichartigen Leistungen eingerichtet. Die Sozialhilfe wurde, genau wie im Kanton Waadt, vom System ausgeschlossen. Dabei ging es insbesondere darum, die Schwelleneffekte im Leistungssystem zu vermindern und die Auswirkungen der Leistungen auf das verfügbare Einkommen zu koordinieren. Da der Kanton nur aus drei Gemeinden besteht, war es besonders wichtig, eine kantonale «Philosophie» und ein einheitliches System zu haben. Durch die EME-Reform war es auch möglich, veraltete Informatiksysteme zu ersetzen, insbesondere dasjenige der Prämienverbilligungen.

Die Arbeiten, die in den anderen Kantonen durchgeführt wurden und den Namen «EME» tragen, vereinen somit Projekte mit unterschiedlichen Parametern. Die Kantone Genf oder Waadt z. B. sprechen zwar vom EME, ihre Projekte haben jedoch nur wenig Ähnlichkeit mit dem Freiburger Projekt. Es besteht zwar der Wunsch nach Harmonisierung und Modernisierung, aber sowohl die Beurteilungsbedingungen für die Leistungen als auch die ihnen zugrundeliegenden Logiken sowie die Instrumente für die Koordination der Leistungen sind verschieden. Folglich sind die interkantonalen Vergleiche limitiert, denn Leistungen, Ziele und Mittel unterscheiden sich stark voneinander. Darüber hinaus ist eine Harmonisierung durch ein EME angebracht, wenn die Zahl

der homogenen Leistungen gross ist und/oder ein erheblicher Anteil an Überschneidungen zwischen den Leistungen vorliegt. Diese Bedingungen werden im Kanton Freiburg nicht erfüllt.

3 ERKENNTNISSE

Die Zweckmässigkeit des EME, wie sie im Bericht Nr. 280 des Staatsrates an den Grossen Rat vorgesehen ist, hat nicht nur unter den Feststellungen, die aus der oben stehenden Analyse hervorgehen, sondern auch unter den neusten Verbesserungen des Dispositivs gelitten.

- Die Koordination unter den Diensten ist zwar äusserst wichtig, aber nur unter denjenigen, die gemeinsame Nutzerinnen und Nutzer haben. Beziehen die Bezügerinnen der Mutterschaftsbeiträge keine anderen vom EME betroffenen Leistungen, verlieren der Informationsaustausch und die gemeinsame Datenbank ihre Zweckmässigkeit. So sind die Leistungen, die koordiniert werden könnten – soll heissen: Leistungen, die auf kantonaler Ebene eingesetzt werden –, vielleicht nicht unbedingt Leistungen, die zusammenpassen. Dies geht aus dem Tessiner Beispiel hervor, wo einzig diejenigen Leistungen, die sich ähneln und von den gleichen Empfängerinnen und Empfängern bezogen werden, harmonisiert worden sind. Es sollten vielmehr Dienste wie die regionalen Sozialdienste (RSD) und die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) koordiniert werden, die eine gemeinsame Empfängerschaft haben. Dies bekräftigt die Ergebnisse der Evaluation der Massnahmen für die soziale und berufliche Eingliederung im Kanton Freiburg, die von den Professoren Bonoli und Flückiger durchgeführt wurde und die Wichtigkeit einer guten Koordination zwischen RSD und RAV verdeutlicht. Hier wird zudem einmal mehr die Zweckmässigkeit der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) bewiesen.
- Die starke Verschiedenheit der Leistungen macht einerseits ihre Harmonisierung so kompliziert, erklärt andererseits aber auch die geringe Anzahl an Überschneidungen. Die Freiburger EME-Leistungen sind nämlich sehr zielgerichtet und entsprechen besonderen Bedürfnissen. Die Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen hingegen haben im Allgemeinen nicht alle diese Bedürfnisse, zumindest nicht alle zur gleichen Zeit. Auch wenn die Dienste die Informationen unter einander austauschen, so sind diese zwischen zwei Anträgen schon wieder veraltet und die antragstellende Person muss ihre persönlichen Angaben erneut machen.

Dennoch haben die durchgeführten Arbeiten den Bedarf an Steuerung, Transparenz und Harmonisierung bestätigt und hervorgehoben, die im Bericht Nr. 280 des Staatsrates an den Grossen Rat ausgewiesen werden. Ausserdem haben diese Arbeiten verschiedene Schwierigkeiten, ja Lücken ans Licht gebracht, insbesondere im Sozialhilfedispositiv. Die anderen Dispositive haben nämlich ihre Funktionsweisen bereits verbessert, wie vorher bereits erwähnt wurde, namentlich aufgrund der Impulse der Arbeiten, die im Bereich des EME durchgeführt wurden. Darüber hinaus haben die anderen Leistungen – mit Ausnahme der Hilfe zu Hause – eine einzige zentrale Anlaufstelle, wodurch sich die Steuerung leichter gestaltet und die Probleme in Bezug auf die Harmonisierung und die Weitergabe von Daten zwischen den einzelnen Diensten, die ein und dieselbe Leistung verwalten, vermieden werden können. Demnach sind die weiterhin bestehenden Schwierigkeiten vorwiegend im Dispositiv der Sozialhilfe zu beobachten:

- Durch die Analyse der Abläufe in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern, die in den Diensten durchgeführt wurden, hat sich herausgestellt, dass die einzelnen Dienste für die Betreuung sehr unterschiedliche Verfahren und Modalitäten anwenden, wobei die vom Staatsrat erlassenen Sozialhilferichtsätze eingehalten werden. Ein einheitliches Verfahren würde für mehr Gleichbehandlung sorgen und die Weitergabe der Dossiers zwischen den Sozialdiensten bei einem allfälligen Wohnortwechsel vereinfachen.

- Auch in Bezug auf den Zugang zu den Daten, die für die Steuerung des Systems notwendig sind, wurden Schwierigkeiten beobachtet. Es ist sehr schwierig, an die gewünschten Statistikdaten über eine bestimmte Bevölkerungskategorie zu gelangen, bspw. über die Jugendlichen (Bsp.: Studie der kantonalen Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten). Das System ist nicht für Informationssuche geschaffen. Dies wurde bei der Erhebung der Daten im Rahmen des EME-Projektes für die Simulation deutlich, wo es extrem kompliziert und zeitaufwändig war, die Basisangaben aus den verschiedenen EDV-Anwendungen herauszufiltern. Es mussten spezifische Programme geschaffen werden, um an die gewünschten Informationen zu gelangen. Weitere Beispiele bestätigen, wie schwierig es ist, Daten zu erheben, wie z. B. der Datentransfer ans Bundesamt für Statistik, wo der Zeitraum zwischen dem ersten und dem letzten Transfer eines Sozialdienstes sehr lange dauern kann. Die Datenerhebung für die zuvor erwähnte Evaluation der Professoren Bonoli und Flückiger war ebenfalls zeitaufwändig und kompliziert und es kam zu Rechnungsproblemen zwischen den Applikationen. Auch die Fusion der verschiedenen Datenbanken der Sozialdienste war problematisch, da sie nicht dieselben Informationen enthielten und diese auch nicht auf die gleiche Weise eingegeben worden waren.

Zusammenfassend steht die Umsetzung eines EME in keinem Verhältnis zu den grundlegenden Zielen und Erwartungen des Berichtes Nr. 280 des Staatsrates an den Grossen Rat. Die betroffenen bedarfsabhängigen Leistungen haben nämlich ihr System in diesem Sinne bereits verbessert, indem sie auf mehr Effizienz, mehr Einfachheit und mehr Gleichheit unter den Empfängerinnen und Empfängern abzielen. Die Bedürfnisse und Lücken, welche die Analyse des EME-Projektes bestätigt hat, bleiben auch weiterhin von Interesse, hauptsächlich für das Sozialhilfesystem. Im jetzigen Stadium ist ein EME-Konzept nicht mehr vernünftig bzw. nicht mehr gerechtfertigt.

4 SCHLUSS

Die Arbeiten, die bis jetzt im Rahmen des Projektes für die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens (EME) für bedarfsabhängige Leistungen durchgeführt wurden, haben zu unterschiedlichen Feststellungen geführt, die die Zweckmässigkeit des EME erneut in Frage stellen. Im gegenwärtigen Stand des Projektes ist die Umsetzung eines einheitlichen massgebenden Einkommens nicht vernünftig bzw. gar nicht mehr gerechtfertigt, da die betroffenen Leistungen zu unterschiedlich und die Anzahl gemeinsamer Bezügerinnen und Bezüger zu gering sind. Die Koordination dieser Leistungen verliert ihren Sinn, wenn der Überschneidungsanteil zwischen den Leistungen schwach ist und sich die Informationen, die es braucht, um über die Gewährung der Leistungen zu entscheiden, von einer Leistung zur anderen vollkommen unterscheiden. Anders gesagt: Das empfohlene EME-Umfeld würde zu einem verhältniswidrigen Verwaltungsaufwand führen. Seit der Lancierung des Projektes und namentlich dank dessen Impulsen haben ausserdem alle betroffenen Leistungen – ausser der Sozialhilfe – ihr System verbessert, in dem sie auf mehr Effizienz, mehr Einfachheit und mehr Gleichheit unter den Empfängerinnen und Empfängern abzielen. Die Koordination der Berechnungsmodalitäten zwischen Prämienverbilligung und Stipendien bspw. wurde im September 2008 abgeschlossen, und zwar mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Stipendien und Studendarlehen und dem dazugehörigen Reglement, das die Anwendungsmodalitäten dieses Gesetzes bestimmt.

Die anderen Kantone, die eine Harmonisierung der Berechnung des massgebenden Einkommens für bestimmte Leistungen planen, haben sich auf jene Leistungen beschränkt, die sich ähnlich sind; kein Kanton hat alle kantonalen Leistungen berücksichtigt, wie dies im Freiburger Projekt vorgesehen war.

Allerdings bleibt der Bedarf an Koordination und Transparenz, der aus dem EME-Projekt ersichtlich wurde, vor allem für das Sozialhilfedispositiv bestehen. Die angesprochenen Bedürfnisse werden im Übrigen bereits in anderen Bereichen berücksichtigt, namentlich im Projekt zur Harmonisierung der Personenregister und in demjenigen zur Harmonisierung des administrativen Umfelds der Schulen. Somit sind die festgestellten Harmonisierungsbedürfnisse eine logische und unvermeidbare Folge der Entwicklung unserer Verwaltung und unserer Gesellschaft; auch dies wurde in den anderen Kantonen festgestellt, wo bereits Verbesserungsmassnahmen getroffen worden sind. Folglich ist eine Modernisierung des Sozialhilfedispositivs – das aus dem Jahre 1991 stammt! – unerlässlich und unumgänglich, um die festgestellten strukturellen und organisatorischen Probleme zu bewältigen. Erste Analysen in Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Konzeptes zur Prävention und Bekämpfung von Sozialhilfemissbräuchen bestätigen diese Notwendigkeit ebenfalls.

Die Modernisierung betrifft sowohl den rechtlichen als auch den organisatorischen und den strukturellen Bereich des Sozialhilfesystems. Rechtlich gesehen sollen dank verschiedener Umgestaltungen die notwendigen organisatorischen und strukturellen Änderungen im Sozialhilfegesetz (SHG) verankert werden. Auf organisatorischer Ebene soll die Vereinheitlichung der Verfahren zur Einführung eines Protokolls für die Betreuung und zu einer Koordination der Einzelheiten der administrativen Bearbeitung führen. Eine Harmonisierung der Sozialhilfedaten soll ausserdem in der Schaffung einer kantonalen Datenbank münden. Für die Koordination der Dateneingabe zur Steuerung und Verteilung der Soziallasten zwischen Staat und Gemeinden soll eine gemeinsame IT-Architektur eingerichtet werden. Auf struktureller Ebene schliesslich führen die Harmonisierungsbedürfnisse zu einer Senkung der Anzahl regionaler Sozialdienste, so wie dies bereits im Konzept zur Vorbeugung und Bekämpfung von Sozialhilfemissbräuchen vorgesehen ist. Darüber hinaus soll eine Modernisierung durch die Einführung eines automatisierten Informationsaustauschsystems kurzfristig gesehen eine breiter gefasste, harmonische Abstimmung mit den anderen im Kanton Freiburg verfügbaren Sozialleistungen sowie auch mit den verschiedenen Sozialhilfepartnern fördern. Dazu sollen einerseits die Arbeiten verwendet werden, die im Rahmen des EME-Projektes bereits durchgeführt worden sind, andererseits kann auch die Beibehaltung der zu diesem Zweck auf die Beine gestellten Arbeitsgruppe zu dieser Entwicklung beitragen. Für die grundlegende Modernisierung des Sozialhilfedispositivs und die Koordination mit den anderen Sozialleistungen braucht es eine strenge und konsequente Steuerung, umso mehr als die besagten Veränderungen in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden durchgeführt werden müssen.

Angesichts der durchgeführten Arbeiten und des vorliegenden Berichts schliesst sich der Staatsrat dem Steuerungsausschuss des EME-Projektes an und beschliesst:

1. auf die Einführung eines EME und die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Harmonisierung und Koordination der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, so wie sie im Bericht Nr. 280 des Staatsrates an den Grossen Rat vorgesehen war, zu verzichten;
2. das ausgearbeitete Modell des einheitlichen Berechnungsmodus als Referenz für die verschiedenen vom Staat erteilten bedarfsabhängigen Leistungen beizubehalten, unter Vorbehalt der den einzelnen Bereichen zugrundeliegenden Besonderheiten;
3. unverzüglich Modernisierungsarbeiten am Sozialhilfedispositiv vorzunehmen;
4. die Arbeitsgruppe, die im Rahmen des EME-Projektes geschaffen wurde, beizubehalten, um die Koordination und die Übermittlung der nützlichen Daten zwischen den Diensten, die bei der Handhabung der im Kanton verfügbaren Sozialleistungen involviert sind, zu vereinfachen und zu automatisieren.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Abkürzungen:

ALV	Arbeitslosenversicherung
IV	Invalidenversicherung
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
FIND	Finanzdirektion
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LAPS	<i>Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali</i>
SHG	Sozialhilfegesetz
EBM	einzigster Berechnungsmodus
EME	einziges massgebendes Einkommen
KSA	Kantonales Sozialamt
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
RSD	Regionaler Sozialdienst
WBE	wirtschaftliche Bezugseinheit
