

Beratung • Begleitung • Vertretung

Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht
Pflanzschulstrasse 56
8004 Zürich

Gesundheits- und Fürsorgedirektion
des Kantons Bern
Rechtsamt
Rathausgasse 1
3011 Bern

Zürich, 23. August 2016

Vernehmlassung der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und begrüßen es, dass sich der Kanton Bern auch in Zukunft grundsätzlich an den SKOS-Richtlinien orientieren will.

In der Annahme, dass zum Gesetzeswortlaut eine separate Vernehmlassung durchgeführt wird, erlauben wir uns hier lediglich die Anmerkung, dass wir einzelne Bestimmungen als rechtlich heikel erachten. Insbesondere die Artikel 31 ff. erweisen sich als unbestimmt und im Bereich der verfassungsmässigen Rechte als ungenügende Delegationsnormen. Aus der Regelung ergeben sich zudem weitere ungeklärte Fragen (z.B. Inwiefern werden Kinder von der Regelung indirekt betroffen? Ist es gewollt, dass ab einem 5-Personenhaushalt tiefere Ansätze als im Asylbereich gelten?; Wie wird die Mehrbelastung der Sozialämter aufgefangen? Wie und ab wann werden die Hilfesuchenden bei der Erfüllung der Auflagen unterstützt?).

Den SKOS-Richtlinien liegt der gesellschaftliche Konsens zugrunde, dass „...die grosse Mehrheit der Hilfesuchenden nach Kräften mit den Sozialhilfeorganen zusammenarbeitet (...). Deshalb setzen sie den widerrechtlichen Bezug von Sozialhilfe nicht als Regelfall voraus und verkommen damit nicht zu einer 'Missbrauchsgesetzgebung'¹. Folgerichtig wird die Sozialhilfe nicht von den Ursachen der Notlage abhängig gemacht² und Kürzungen sind in den kantonalen Sozialhilfegesetzen ausdrücklich als Sanktions- und nicht als Anreizmittel konzipiert worden.

1 SKOS-Richtlinien 2016, Kapitel A.2.

2 SKOS-Richtlinien 2016, Kapitel A.4.

Die Gesetzesvorlage sieht vor, dass einer Gruppe von Hilfesuchenden künftig *a priori* während einer sog. Einstiegsphase eine Leistungskürzung auferlegt wird. Obwohl kein Fehlverhalten vorliegt, soll diesen Personen die Teilnahme am sozialen Leben verwehrt werden. Der Kanton Bern erhofft sich, dass die Kürzung zu einer raschen Integration der Bedürftigen führt.

Unsere Erfahrung als unabhängige Rechtsberatungsstelle zeigt, dass Leistungskürzungen die bereits bedrängende Situation bedürftiger Menschen regelmässig derart erschweren, dass zu finanziellen Nöten häufig auch noch psychische Probleme hinzukommen. Unter solchen Umständen reicht die Kraft für eine berufliche Integration oftmals nicht mehr aus. Stattdessen wird in immer mehr Fällen kostspielige psychologische Betreuung notwendig.

Bekanntlich ist die Sozialhilfe im Kanton Bern immer an eine individuelle Zielvereinbarung zu knüpfen. Bei Zielvereinbarungen handelt es sich um Auflagen und Weisungen, die von der bedürftigen Person einzuhalten und von den zuständigen Sozialarbeitern regelmässig zu überprüfen sind. Ein Grossteil unserer juristischen Arbeit besteht im Beantworten und Beurteilen von Fragen zu solchen Auflagen und Weisungen. Je individualisierter die rechtlichen Vorgaben, desto komplexer und aufwendiger werden die Fälle. Die Unterteilung von bedürftigen Personen in ein- oder ausgeschlossene, das Festlegen von Auflagen für die Einstiegsphase, die Überprüfung deren Erfüllung sowie die Bearbeitung allfälliger Rechtsmitteleingaben wird sich in der gelebten Praxis als komplex und aufwendig erweisen und ein bereits stark gefordertes System noch weiter belasten.

Die kurzfristigen Kostenersparnisse vermögen aus unserer Sicht die Folgen einer grösseren finanziellen Not der Armutsbetroffenen, den administrativen und juristischen Mehraufwand für Verwaltungs- und Justizbehörden und eine entsprechende Mehrbelastung des Staatshaushaltes nicht zu rechtfertigen. Dies umso weniger als ein Zusammenhang zwischen Leistungskürzungen und einer raschen beruflichen Integration bis heute nicht nachgewiesen werden konnte. Im Gegenteil: eine gute und enge Betreuung der Sozialhilfebeziehenden erweist sich nach einer neueren Studie im Auftrag der Stadt Winterthur als zielführend, während sich Leistungskürzungen als kontraproduktiv erweisen³.

Die bereits hohe Fallbelastung der Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen im Kanton Bern wird durch die neue Regelung noch zusätzlich erhöht, was sich zu Lasten der persönlichen Betreuung auswirkt. Eine rasche Integration ohne intensive Betreuung ist aber nicht zu erreichen. Vielmehr ist zu befürchten, dass weitere einschneidende Kürzungen die Ausgrenzung von Armutsbetroffenen fördern und das Risiko von Verzweiflungstaten erhöhen. Laut den SKOS-Richtlinien trägt die Sozialhilfe „...wesentlich dazu bei, die Grundlagen unseres demokratischen Staates zu erhalten und den sozialen Frieden zu sichern“⁴. Wir empfehlen, die Vorlage vor diesem Hintergrund nochmals grundsätzlich zu überarbeiten.

³ Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten, Büro Bass, 2016,

http://www.buerobass.ch/pdf/2016/StadtWinterthur_2016_SteuerungSohikosten_Schlussbericht.pdf

⁴ SKOS-Richtlinien 2016, Kapitel A.3

Frage 1: Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Modell grundsätzlich zu?

Nein (s. auch obige Bemerkungen).

In der Motion Studer (260-2012) ging es, wie schon der Titel besagt, um eine „Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe“. Sie forderte eine Kosteneinsparung von jährlich CHF 22 Mio. und verlangte gleichzeitig, dass das Anreizsystem in der Sozialhilfe verstärkt wird. Es war die Rede von einer zu hohen IZU, von überflüssigem Autobesitz und zu wenig wirksamen Sanktionsmöglichkeiten. Diesen Forderungen ist in der Zwischenzeit bereits mehrfach nachgekommen worden:

- Die IZU wurde auf ein Minimum reduziert.
- Der Autobesitz ist nur noch aus beruflichen oder gesundheitlichen Gründen erlaubt⁵.
- Die Wirksamkeit von Sanktionen wurde verstärkt indem es seit 2013 ausdrücklich Aufgabe der Sozialarbeiter ist, mit den hilfesuchenden Personen eine Zielvereinbarung festzulegen und Pflichtverletzungen zu sanktionieren⁶.
- Die Leistung kann seit diesem Jahr statt bisher um 15% neu um 30% des Grundbedarfs gekürzt werden⁷.
- Der Teuerungsausgleich per 2013 wurde nicht vollzogen.
- Die Leistungen für junge Erwachsene wurden um 20% gekürzt.

Diese tiefgreifenden Massnahmen entsprechen Kosteneinsparungen von rund CHF 27 Mio und sind damit deutlich höher als ursprünglich gefordert.

Neben Einsparungen soll mit der neuen Regelung die rasche Integration der betroffenen Personen bewirkt werden. Dahinter stehen zwei Gedanken: dass die Integration unter dem geltenden System nicht rasch genug erzielt werden kann und dass eine 15%-Kürzung während einer sog. Einstiegsphase dazu das geeignete Mittel ist.

Bevor die von der anfänglichen Kürzung betroffenen Personen Anspruch auf eine volle Leistung haben, müssen Sie im neuen Modell beweisen, dass sie die „vereinbarten Eigenleistungen im Rahmen einer Massnahme zur beruflichen und sozialen Integration“ erbringen⁸. Erst dann können sie am sozialen Leben teilhaben. Im seit 2013 gültigen System wird diese Pflicht bereits in der Zielvereinbarung festgelegt, wobei alle Hilfesuchenden gesetzlich und grundsätzlich dazu verpflichtet sind, alles in ihrer Kraft stehende zu unternehmen, um ihre Notlage zu vermindern. Dazu gehört u.a., dass sie jede zumutbare Arbeit annehmen oder an einer geeigneten Integrationsmassnahme teilnehmen⁹.

Nachdem bereits mit den neuen SKOS-Richtlinien und der revidierten Sozialhilfeverordnung das Anreizsystem erheblich verschärft wurde und Leistungen zu Lasten der Hilfsbedürftigen einschneidend

5 Handbuch Sozialhilfe, abrufbar unter <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/home/>.

6 Art. 3c Abs. 1 lit. d und f SHV.

7 SKOS-Richtlinien 2016.

8 Art. 31b Abs. 2 nSHG.

9 Art. 28 Abs. 2 lit. c SHG.

eingeschränkt wurden, erweist sich die Motion Studer aus dem Jahre 2012 als überholt und das vorgesehene Anreizsystem als unverhältnismässig. Die vorgeschlagene Änderung führt bei unbestimmtem Nutzen zu einer Zuspitzung der Notlage von Armutsbetroffenen und zu grossem administrativem Mehraufwand. Die UFS lehnt das Anreizsystem daher ab.

2. Stimmen Sie der vorgeschlagenen reduzierten Unterstützungshöhe in der Einstiegsphase grundsätzlich zu?

Nein (s. auch obige Bemerkungen und Antworten).

Es ist eines der Grundprinzipien der Sozialhilfe, dass die Leistungen bedarfsorientiert ausgerichtet werden. Die vorgeschlagene Kürzung scheint willkürlich, weil sie in keinem Zusammenhang mit dem Bedarf der betroffenen Personen steht.

Für die Berechnung des Bedarfes orientiert sich die SKOS am Konsum der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen¹⁰. Diese Referenzgrösse ist zwischen 2001 und 2013 real um 25% zurückgegangen¹¹. Eine Kürzung von zusätzlich 15% entspricht also einem Lebensstandard, der nicht einmal zu 2/3 demjenigen von 2001 entspricht. Im Kanton Bern fällt es der Hälfte der Armutsbetroffenen schon heute 'schwer bis sehr schwer' die monatlichen Ausgaben ihres Haushalts zu decken¹². Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass mit einer zusätzlichen 15%-igen Kürzung dieser Anteil erhöht werden wird.

Sozialhilfe soll verhindern, dass Personen von der Teilnahme an der Gesellschaft ausgeschlossen werden. Mit einer 15%-igen Kürzung des Grundbedarfs ist diese Teilnahme nicht mehr gesichert. Die Teilnahme an der Gesellschaft ist aber wesentlich, um die Grundlage unseres demokratischen Staates zu erhalten und den sozialen Frieden zu sichern¹³. Es soll auch erwähnt sein, dass die SKOS bis Ende 2015 die Meinung vertrat, dass mit einer 15%-igen Kürzung der Grundbedarf bereits auf das absolute Existenzminimum herabgesetzt wird. Kürzungen unter das absolute Existenzminimum sind nach ständiger Rechtsprechung verfassungswidrig.

Die Erfahrung in unserer Rechtsberatungsstelle zeigt uns, dass sich Personen i.d.R. erst dann bei der Sozialbehörde melden, wenn es schon fast zu spät ist. Oft liegen die ersten Beteiligungen bereits im Haus und mehrere Mieten sind ausstehend. Für die Bearbeitung des Antrags auf Sozialhilfe muss eine lange Liste von Unterlagen beschafft und eingereicht werden. Es verstreichen normalerweise mehrere Wochen bis der Antrag gutgeheissen und die ersten Leistungen ausgerichtet werden können. Deshalb hat sich die finanzielle Lage der betroffenen Personen in der Zwischenzeit meist nochmals verschlechtert und der psychologische Druck ist nochmals angestiegen. Mit der vorgeschlagenen anfänglichen Kürzung des Grundbedarfs sowie der Streichung des EFB bzw. der IZU wird diese Notlage weiter verschärft. Eine soziale und berufliche Integration ist unter solchen Bedingungen

¹⁰ Der GBL (CHF 986 für eine Einzelperson 2015) liegt deutlich unter den Ansätzen der EL zur AHV und IV (CHF 1'608) und ebenfalls unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum (CHF 1'200).

¹¹ Sozialbericht 2015, S. 28.

¹² Sozialbericht 2015, S. 48.

¹³ SKOS-Richtlinien 2016, A.2-2.

erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Im Endeffekt wird sich die vorgeschlagene Kürzung aus unserer Sicht deshalb als kontraproduktiv erweisen.

Schliesslich soll erwähnt sein, dass der Vorschlag, den Grundbedarf während mindestens 3 Monaten um 15% zu kürzen sogar über die Forderung der Motion Studer hinausgeht.

3. Stimmen Sie der vorgeschlagenen Dauer der Einstiegsphase von drei Monaten sowie der Möglichkeit der einmaligen Verlängerung um drei Monate grundsätzlich zu?

Nein (s. auch obige Bemerkungen und Antworten).

Im vorgeschlagenen Modell wird die Leistung für alle nicht ausgeschlossenen Personen während der Dauer von mindestens drei Monaten gekürzt. Wir haben bereits oben ausgeführt, aus welchen Gründen wir diesen Vorschlag grundsätzlich nicht unterstützen können.

Die Möglichkeit einer Verlängerung wird zu weiterem administrativem und juristischem Mehraufwand führen. Bei Pflichtverletzungen können die Leistungen heute bis zu 30% gekürzt werden. Jeder Leistungskürzung geht ein gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren voraus. So ist die Kürzung mittels Verfügung auszusprechen nachdem der betroffenen Person vorgängig das rechtliche Gehör gewährt wurde. Im Anschluss besteht die Möglichkeit ein Rechtsmittel einzulegen. Im neuen System wird ein zusätzlicher Verfahrensschritt eingebaut. Nachdem nämlich die Eigenleistungen vereinbart worden sind, ist deren Erfüllung in jedem Fall und noch vor Ablauf der Einstiegsphase zu überprüfen. Bei Pflichtverletzungen ist der Person das rechtliche Gehör zu gewähren, ein Entscheid ist zu fällen und allfällige Rechtsmitteleingaben sind zu bearbeiten. Die Kosten für diesen Mehraufwand sind nach unserem Wissen nicht abgeschätzt worden.

4. Stimmen Sie den vorgeschlagenen Ausschlussgruppen von der Einstiegsphase grundsätzlich zu?

Nein (s. auch obige Bemerkungen und Antworten).

Ein Grundprinzip der Sozialhilfe in der Schweiz ist, dass sie bedarfsorientiert ausgerichtet wird. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die im Gesetzesentwurf genannten Gruppen einen tieferen Bedarf für den Lebensunterhalt haben sollten als die übrigen Armutsbetroffenen.

Jede Zuordnung in eine Untergruppe ist in unserer Erfahrung herausfordernd. So bereitet bspw. die Beurteilung ob es sich bei einer familienähnlichen Wohngemeinschaft um eine Zweck-WG handelt oder nicht bereits heute Schwierigkeiten und gibt regelmässig Anlass zu Rechtsmitteleingaben. Die Unterscheidung in aus- und eingeschlossene Gruppen ist ähnlich kompliziert und wird nicht nur zu vermehrten juristischen Auseinandersetzungen führen, sondern sie wird auch Personen betreffen, die von der Regelung eigentlich ausgenommen werden sollten.

Ein kleines Beispiel macht dies deutlich: Einer Familie mit zwei Erwachsenen und drei Kindern bzw. jungen Erwachsenen unterschiedlichen Alters steht nach bisherigem System ein Budget von Fr. 2'364 für den GBL zu. Im neuen System muss der Grundbedarf für jede Person individuell bestimmt werden. In dieser Familie kann es eine Person über 55, eine in Teilzeit arbeitende Person, ein Kind, ein in Ausbildung (ist diese anerkannt oder nicht?) steckendes Kind und ein arbeitsloser junger Erwachsener geben. Bei einer oder zwei Personen ist der Grundbedarf um 15% zu kürzen und für diese ein bis zwei Personen ist eine zusätzliche Zielvereinbarung festzulegen und vor Ablauf der Einstiegsphase zu überprüfen. Dies mit dem entsprechenden Mehraufwand für den zuständigen Sozialarbeiter. In dieser Familie wird naturgemäss jede Person von der Kürzung betroffen sein. Es wäre unrealistisch zu erwarten, dass die Familie den ein bis zwei 'Verantwortlichen' ein gekürztes Budget zur Verfügung stellen wird. So werden 'Ausgeschlossene' ungewollt zu 'Eingeschlossenen'.

5. Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Unterstützungssystem für junge Erwachsene grundsätzlich zu?

Nein (s. auch obige Bemerkungen und Antworten).

Für junge Erwachsene wurde der Grundbedarf zum Leben zuletzt in der SKOS-Revision 2016 massiv, nämlich um einen Fünftel gekürzt. Bevor nun weitere Kürzungen vorgenommen werden, empfehlen wir, dass zuerst Erfahrungen über die Wirkung der letzten Anpassung gesammelt werden.

Die Gruppe der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe kennzeichnet sich dadurch aus, dass etwa 70% von ihnen keine oder keine abgeschlossene Ausbildung¹⁴ vorweisen können. Ein gekürzter Grundbedarf zum Leben während einer Einstiegsphase wird dieses Problem nicht lösen können. Die Lösung liegt aus unserer Sicht bei einer intensiveren Begleitung der jungen Erwachsenen bei der Berufsfindung (vgl. Fussnote 3).

6. Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Unterstützungssystem für VA7+ grundsätzlich zu?

Zu dieser Frage nehmen wir keine Stellung, da sie nicht in unseren Fachbereich fällt.

Fazit

Mit den Sparmassnahmen seit der Motion Studer ist die Forderung einer CHF 22. Mio Einsparung in der Sozialhilfe bereits bei weitem übertroffen worden. Als Anreizsystem erscheint uns die vorgeschlagene Regelung ungeeignet. Aus unserer Erfahrung als Rechtsberatungsstelle mit über 1'500 Beratungen pro Jahr können wir sagen, dass Kürzungen in den seltensten Fällen als Anreiz wirken. Wenn Leistungen gekürzt werden, erhöht sich gleichzeitig immer auch die finanzielle und psychologische Notlage, weshalb Kürzungen in vielen Fällen kontraproduktiv wirken.

¹⁴ Sozialbericht 2015, CHECK SEITE

Zusätzlich ist der Zeitpunkt für eine Teilrevision des SHG offensichtlich ungünstig. Einerseits können die praktischen Auswirkungen der kürzlich vollzogenen Verschärfungen von SKOS-Richtlinien und SHV-Revision nicht berücksichtigt werden. Andererseits steht 2019 bereits eine weitere SHG-Revision an. Eine inhaltlich konzise Abstimmung der verschiedenen Rechtsgrundlagen ist unter diesen Umständen offensichtlich nicht möglich.

Die UFS hat bezüglich der neuen Regelungen auch grundsätzliche Bedenken: Sie sind systemfremd indem sie mit mehreren Grundprinzipien der Sozialhilfe im Konflikt stehen: Den Prinzipien der Bedarfsorientierung, der Rechtzeitigkeit der Sozialhilfe und den verfassungsmässigen Ansprüchen auf Existenzsicherung und Gleichbehandlung.

Abschliessend hoffen wir, dass unsere Überlegungen bei den weiteren Arbeiten hilfreich sein können und stehen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

lic.iur. Tobias Hobi
Rechtsanwalt