

E-Mail: [info@stellungnahmen.ch](mailto:info@stellungnahmen.ch)  
Gesundheits- und Fürsorgedirektion  
des Kantons Bern  
Rechtsamt  
Rathausgasse 1  
3011 Bern

Burgdorf, den 22. August 2016

### **Konsultation: Sozialhilfegesetz-Revision**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat,  
sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, um zur geplanten Änderung des Sozialhilfegesetzes Stellung zu nehmen. In unserem Verband sind sämtliche bernischen Sozialdienste sowie viele Sozialdienstleitende, Sozialbehörden, Gemeinden und weitere Institutionen Mitglied. Wir nehmen deshalb in Anspruch, eine fachlich versierte und praxisnahe Rückmeldung machen zu können. Zudem führten wir eine Umfrage bei den Sozialdiensten durch. Von 69 angeschriebenen Sozialdiensten haben 58 geantwortet, was einer Rücklaufquote von 84,1 Prozent entspricht. Die Resultate werden unten bei den einzelnen Fragen ausgewiesen und bekräftigen unsere Stellungnahme.

Die politische Ausgangslage ist schwierig, da die Fronten verhärtet sind. Die BKSE spricht sich jedoch klar und äusserst dezidiert gegen die vorgesehene Gesetzesänderung aus. Sie ist aus fachlichen und organisatorischen Überlegungen zurückzuweisen. Wir beantragen die SHG-Revision wie ursprünglich geplant auf 2019 zu verschieben. Die gewonnene Zeit soll dazu genutzt werden, eine Alternative zu suchen, sie sowohl fachlich sinnvoll als auch politisch akzeptiert wird. Die BKSE ist gerne bereit, an solchen Lösungen mitzuarbeiten.

Die vorgeschlagene Revision lehnen wir aus folgenden Gründen ab:

Per 1.1.2016 wurden die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) überarbeitet. Diese Richtlinienrevision wurde von der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) verabschiedet und ist damit politisch breit legitimiert. Die revidierten SKOS-Richtlinien sehen u.a. verschärfte Sanktionsmöglichkeiten sowie wie neue Unterstützungsrichtlinien für junge Erwachsene vor. Im Kanton Bern wurden die neuen SKOS-Richtlinien im Mai 2016 übernommen und werden mit einer Übergangsfrist auf den 1.7.2016 hin umgesetzt. Noch vor dieser Frist ist kommt vorliegend bereits die nächste Revision.

Die BKSE unterstützte die SKOS-Richtlinienrevision und ist aus fachlichen Gründen überzeugt, dass die neuen Regelungen die wesentlichen politischen Forderungen ausreichend umsetzen. Sie stellen ein austariertes Anreiz- und Sanktionssystem dar, mit welchem die rasche und nachhaltige soziale und berufliche Integration umgesetzt werden kann und Fehlbare (fehlende Mitwirkung) wirksam sanktioniert werden können (bis 30%). Bevor weiter an diesem Modell geschraubt wird, sind die Auswirkungen zu überprüfen.

Die SODK hat sich durch die gerade durchgeführten Revisionen der SKOS-Richtlinien für einen Minimalstandard in der gesetzlichen Existenzsicherung ausgesprochen. Ein Abweichen des Kantons Bern vom SKOS-Grundbedarf würde die interkantonale Koordination und die schweizweit rechtsgleiche Behandlung der Sozialhilfebeziehenden gefährden und somit ein Zeichen pro Sozialtourismus setzen, was durch die Bemühungen der SODK gerade vermieden werden sollte.

- Die SKOS-Richtlinien basieren auf der durch das Bundesamt für Statistik gemachten Studien des Lebensbedarfs der 10% der Bevölkerung mit den tiefsten Einkommen. Die SODK hat die Ergebnisse dieser Studien nicht 1:1 umgesetzt, sondern aus politischen Gründen den Grundbedarf für den Ein- und Zweipersonenhaushalt um über CHF 100.- gekürzt, was etwas mehr als 10% entspricht. Diese Kürzung nun im Alleingang im Kanton Bern noch einmal um 15% zu toppen, ist fachlich nicht haltbar.
- Die Studien zeigen, dass es nicht möglich ist, die Lebenshaltungskosten und die nötigen Anstrengungen zur beruflichen Integration mit den verbleibenden Mitteln zu bestreiten. Auf der Strecke bleiben just jene Ziele, welche die Revision mit der Kürzung erreichen wollen: vermehrtes Engagement zur beruflichen Integration (z.B. Vernetzung, Kommunikation, Nahverkehr...).
- Es ist aus fachlicher und methodischer Sicht nicht nachvollziehbar, warum Sozialhilfebeziehende in den ersten Monaten einen reduzierten Grundbedarf erhalten sollten und dann nach einer gewissen Zeit mit einer Erhöhung auf das ordentliche Niveau „belohnt“ werden. Hier würde ein Fehlanreiz geschaffen. Es gibt in der "Psychologie der Anstrengungen" im Rahmen des sozialen Abstiegs ein zyklisches Verhalten, welches dem in der Arbeitspsychologie ähnelt: Die kräfteaubenden und oft von vielen frustrierenden Erlebnissen geprägten Anstrengungen zur beruflichen Integration können von den Betroffenen nicht durchgehend hochintensiv gepflegt werden. Intensive Phasen folgen Phasen, in denen das nötige Selbstbewusstsein nach vielen Dämpfen wieder aufgebaut werden muss, um den wiederum mit Elan an die Suche und das "Versuchen" zu gehen. Jede Stufe von sozialem Abstieg (wie die Aussteuerung oder der Einstieg in die Sozialhilfe) ist von einer Intensiv-Phase begleitet (man versucht einerseits, dem drohenden Ereignis (Abstieg) doch noch auszuweichen und akzeptiert dafür oft auch schlechtere Rahmenbedingungen. Oder man versucht, durch den Einstieg ins neue (tiefere) Sicherungssystem neue Chancen abzugewinnen und zeigt am Anfang Elan – muss aber gleichzeitig mit den neuen, in der Sozialhilfe nota bene viel tieferen Lebensleistungsbeiträgen umgehen lernen. Der politisch motivierte und fachlich nicht haltbare "Anreiz" der gewünschten Regelung kommt also völlig zur Unzeit und wird somit die erwünschte Wirkung nicht nur verfehlen, sondern sie gar verhindern.
- Wer Sozialhilfe beantragen muss, ist in der Regel durch alle vorgelagerten Netze (bspw. IV-Ablehnung, ALV-ausgesteuert) gefallen und häufig verschuldet, wenn er sich beim Sozialdienst meldet. Der soziale Abstieg führt zu berechtigten Existenzängsten. Gerade in der Einstiegsphase gehört es zu den zentralen Aufgaben der Sozialhilfe, die Situation zu erfassen und zu stabilisieren, Vertrauen und Motivation aufzubauen, Ressourcen zu aktivieren und gemeinsam mit der Klientenschaft Ziele zu formulieren. Druck muss situativ und individuell ab- und nötigenfalls aufgebaut werden. Ein als "Anreizsystem" getarntes „Abschreckungssystem“ mit finanziellen Kürzungen in Giesskannen-Manier ist also fachlich und methodisch falsch.
- Es ist wirkungsvoller und trifft gezielt die Richtigen (nicht kooperierende Klienten), im Einzelfall mit Sanktionen zu reagieren. Die revidierten SKOS-Richtlinien und die im Juli 2016 umzusetzenden Berner Regelungen ermöglichen dies in vorher nicht dagewesenem Umfang. Die Erfahrungen mit diesen neuen Möglichkeiten sind abzuwarten, auszuwerten und frühestens dann sind weitere, fachlich abgestützte Massnahmen zu definieren.

- Das vorgeschlagene "Abschreckungssystem" wird aber nicht nur fachlich in Frage gestellt, sondern auch bezüglich der praktischen Umsetzung. Die angestrebte Lösung ist hoch bürokratisch und führt zu einer ungewollten Verwaltungslawine. Der administrative Aufwand für die notwendige Kategorisierung und Differenzierung der Unterstützungsbedürftigen steht in keinem Verhältnis zu den erhofften Spareffekten. Wichtige und wertvolle Beratungszeit geht verloren, damit komplizierte Budgets berechnet und immer wieder angepasst werden können. Es bleibt noch weniger Zeit zur Ermittlung und Förderung der Ressourcen der Klientenschaft, was das Prinzip der Subsidiarität oder mit andern Worten, „die Hilfe zur Selbsthilfe“ aushöhlt.
- Die gerade in Aushandlung betroffenen Fallpauschalen müssten erhöht werden – der durch die vorliegende Revision ausgelöste Personalaufwand ist darin nicht enthalten, Kanton und Gemeinden käme das wiederum teuer zu stehen. Würde das unterlassen, hätte dies Auswirkungen auf andere Bereiche der Sozialhilfe, welche dann nicht mehr im vorgesehenen Ausmass geleistet werden könnten.
- Weiter wird der durch die Kürzung ausgelöste Druck auf die Klientenschaft das Gewaltpotential auch gegenüber den Sozialarbeitenden erhöhen. Dadurch wird die Arbeit auf den Sozialdiensten unattraktiv und die bereits hohe Personalfuktuation wird gefördert statt bekämpft, so dass die Qualität der Sozialen Arbeit im Bereich der Sozialhilfe abnimmt, was letztlich das Gesamtsystem verteuern wird.

Die politisch diskutierten Kostensteigerungen des letzten Jahrzehnts liegen nicht im Grundbedarf, sondern in anderen Bereichen. Gerade laufen nationale Untersuchungen via SKOS, welche mit Spannung erwartet werden. Sie werden wohl zeigen, dass der Zuwachs im Asylbereich, die höheren Gesundheitskosten und die höheren Mietkosten die Hauptkostentreiber in der Sozialhilfe sind – gekoppelt mit fehlenden Möglichkeiten des ersten Arbeitsmarktes und der eingeschränkten Zugänge zu den vorgelagerten (subsidiären) Sicherungssystemen (IV, ALV...). Nicht der Grundbedarf ist das Problem sondern andere, kompliziertere Mechanismen. Die Politik ist gefordert, anstatt einfacher Schachzüge komplexe Systeme zu verändern. Die BKSE ist bereit, hier Hand zu bieten, mitzudenken und mit zu entwickeln.

Das System der Sozialhilfe im Kanton Bern hat sich bewährt und funktioniert gut und effizient. Die Fallzahlen sind in den letzten Jahren leicht rückläufig und die Kostenentwicklung konnte seit 2012 stabilisiert werden. Die Nettoausgaben für die Sozialhilfe sind sogar leicht abnehmend, die bisherigen politischen Entscheide werden also umgesetzt und beginnen, zu wirken.

Um Armut zu bekämpfen und die Sozialhilfequote zu senken, sind Investitionen in Nischenarbeitsplätze zu tätigen anstatt weitere Sparmassnahmen zu treffen. Der Sozialbericht 2015 zeigt auf, dass Armut ein gesamtgesellschaftliches Problem ist und verschiedene Gründe hat: Arbeitsmarkt, Bildungssystem, veränderte Familienformen, vorgelagerte Sozialleistungen/Transferleistungen, Finanzpolitik usw. Der Sozialbericht stellt fest, dass eine kohärente Gesamtpolitik fehlt, die Armutsprävention und Existenzsicherungsleistungen gleichermaßen umfasst und sowohl die Notwendigkeit beider Formen der Armutsbekämpfung als auch die dazu erforderlichen Aufwendungen anerkennt (S. 9).

Der ganze Teil der institutionellen Sozialhilfe wird im SHG per 1.1.2019 revidiert. (VIBEL, Betreuungsgutscheine usw). Es gibt also Anlass zu Revisionen im Sozialhilfebereich. Diese sollten aber dringend unter fachlichen und inhaltlichen Gesichtspunkten erarbeitet werden. Es täte dringend Not, dass sich die Politik einmal mit der Frage beschäftigt, welche sozialen Problemlagen und gesellschaftlichen Fragestellungen oder welche Lösungsansätze denn mittels der künftigen Gesetzgebung angegangen werden sollten. Diese Frage ist mit der vorliegenden Revision scheinbar völlig ausser Acht gelassen worden. Die allenfalls nötigen Revisionen sollten zusammengefasst werden und die Sozialbehörden

und ihre Sozialdienste nicht im Halbjahresrhythmus mit verwaltungstechnisch aufwändigen Kleinst- und Teilrevisionen beschäftigt werden.

Fazit: Wir sind überzeugt, dass das vorgeschlagene Modell

- fachlich und methodisch falsch ist,
- dramatische Fehlanreize setzt, welche konträre Wirkungen erzeugen,
- einen administrativen Mehraufwand mit sich bringt, der mit der damit eingesparten Sozialhilfe nicht kompensiert wird und
- die Qualität der Sozialen Arbeit in den Sozialdiensten verschlechtert (Missverhältnis Aufwand für organisatorische Administration zu Lasten der direkten Arbeit mit Klientenschaft und Unterstützung deren Integration - erhöhte Personalfuktuation mit Knowhow-Verlust).
- Zudem ist sie vom Zeitpunkt her sehr ungünstig gesetzt. Die Anliegen sollen in die geplante grössere Teilrevision des SHG involviert werden, dann im Gesamtkontext und unter Berücksichtigung der bis dahin vorliegenden ersten Umsetzungsergebnisse zur SKOS-Revision gewertet werden.

Somit ist die vorliegende Revision zurückzuweisen oder auszusetzen.

Nach dieser generellen Einleitung nehmen wir wie folgt zu Ihren konkreten Fragen Stellung:

#### **Neues Anreizsystem: Reduzierte Leistungshöhe beim Einstieg**

Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Modell grundsätzlich zu?

*Nein. Sie produziert Fehlanreize und verhindert Integration, anstatt dass sie diese fördert.*

*Von den 58 Sozialdiensten, die unsere Umfrage beantwortet haben, lehnen 56 das neue Modell grundsätzlich ab. Dies entspricht 96,6 Prozent.*

#### **Unterstützungshöhe in der Einstiegsphase**

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

*Nein. Sie produziert Fehlanreize und verhindert Integration, anstatt dass sie diese fördert.*

*57 Sozialdienste haben diese Frage beantwortet. Davon lehnen 56 die vorgeschlagene Unterstützungshöhe ab (= 98,2 Prozent).*

#### **Dauer der Einstiegsphase**

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

*Nein. Sie macht fachlich überhaupt keinen Sinn und ist verwaltungstechnisch äusserst aufwändig. Bürokratie statt Wirkung ist die Folge.*

*52 von 57 antwortenden Sozialdiensten lehnen die vorgeschlagene Dauer der Einstiegsphase ab (= 91,2 Prozent).*

#### **Ausschlussgruppen (Ausnahmen)**

Stimmen Sie den vorgeschlagenen Ausschlussgruppen von der Einstiegsphase grundsätzlich zu?

*Nein. Die Definitionen sind willkürlich und die Auflistung ist unvollständig. Siehe zudem oben unsere grundsätzlichen Überlegungen.*

*Die Frage wurde von den befragten Sozialdiensten unterschiedlich differenziert beantwortet. 34 Sozialdienste lehnen die Ausschlussgruppen ab, 11 stimmen ihnen zu. 12 betonten ausdrücklich, sie würden Ausschlussgruppen nur zustimmen, falls das neue Unterstützungssystem wirklich eingeführt würde und einige wiesen darauf hin, dass die vorgeschlagenen Ausschlussgruppen unvollständig sind und/oder die falsche Zielgruppen umfassen.*

#### **Junge Erwachsene**

Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Unterstützungssystem für junge Erwachsene grundsätzlich zu?

*Nein. Siehe oben unsere grundsätzlichen Überlegungen. Die jungen Erwachsenen sind bereits in der SKOS-Revision weitergehend gekürzt worden. Die Sanktionsmöglichkeiten bis auf 30% sind ausreichend.*

*42 von 56 Sozialdiensten, die diese Frage beantwortet haben, lehnen das Unterstützungssystem für junge Erwachsene ab (= 75 Prozent).*

### **Vorläufig Aufgenommene**

Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Unterstützungssystem für VA7+ grundsätzlich zu?

*Nein. Siehe grundsätzliche Überlegungen auf Seiten 1-3. Wirksamer wären hier die Überprüfung der Tieflohn-Bereiche und der diesbezüglichen Arbeitsbewilligungs-Praxis. (Für wie wenig Geld darf jemand in der Schweiz überhaupt arbeiten? Dies ist nicht in erster Linie ein Problem der Sozialhilfe, sondern der ihr subsidiär vorgelagerten Regelungs-Systeme).*

*43 von 55 antwortenden Sozialdiensten lehnen das Unterstützungssystem für VA7+ ab (= 78,2 Prozent).*

In dieser zweiten Runde des Konsultationsverfahrens legen Sie neue Gesetzesartikel vor, erläutern diese aber nicht. Auch wurde der Vortrag zur SHG-Revision vom April 2015 nicht überarbeitet. Dies macht es schwierig, auch zur vorgesehenen Rechtssetzung Stellung zu nehmen. Trotzdem sind uns einige Hinweise zur Vorlage wichtig:

- Ab einem 5-Personenhaushalt sind die reduzierten Unterstützungsansätze tiefer als die „eingeschränkte Sozialhilfe“ (gemäss den Ansätzen im Asylbereich). Wir gehen davon aus, dass dies nicht dem politischen Willen entspricht.
- Es geht aus der Vorlage nicht hervor, ob und wie der gekürzte Einstieg bei Übertragungen zwischen zwei Sozialdiensten zu erfolgen hat. Wir beantragen, dass bei Übertragungen zwischen Sozialdiensten, keine neue Einstiegsphase beginnt.
- Auch ist nicht klar, ob und wie Kinder und Jugendliche im Unterstützungssystem von der Reduktion ausgeschlossen werden. Wir beantragen, dass Kinder und Jugendliche in jedem Fall von der Reduktion ausgeschlossen sind.
- Die verwaltungsrechtliche Strafnorm von Art. 85 SHG, wonach mit Busse bestraft wird, wer vorsätzlich (Sozialhilfe-)Leistungen oder Beiträge des Kantons oder der Gemeinden durch unrichtige oder unvollständige Angaben oder durch Verschweigung von Tatsachen erwirkt, kann ab 1. Oktober 2016 nicht mehr angewandt werden, da sie vom neuen Straftatbestand des unrechtmässigen Sozialhilfebezugs in Art. 148a nStGB vollständig derogiert wird. Entsprechend kann auch Art. 8 Abs. 3 lit. c SHG nicht mehr angewandt werden, denn bei Art. 148a nStGB handelt es sich um ein Vergehen im Zusammenhang mit dem Bezug von Sozialhilfeleistungen, welches (schon) gestützt auf Art. 8 Abs. 3 lit. b SHG der Staatsanwaltschaft gemeldet werden muss.

Besten Dank für die Berücksichtigung der obigen Überlegungen. Wir hoffen, dass so ein aus fachlicher, methodischer und verwaltungstechnischer Sicht offensichtlicher Fehlschritt vermieden werden kann. Die Sozialhilfe kann – im Zusammenspiel mit den vor- und nachgelagerten Systemen weiter verbessert werden. Dazu muss die Praxis aber in die zu machenden Analysen und in die politische Planung mit einbezogen werden. Wir hoffen, dass dies in Zukunft noch besser berücksichtigt wird.

Mit freundlichen Grüssen



Andrea Lüthi  
Geschäftsleiterin