
Vorstoss-Nr: 241-2010
Vorstossart: **Motion**
Eingereicht am: 30.11.2010
Eingereicht von: Müller (Bern, FDP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 9
Dringlichkeit:
Datum Beantwortung: 13.04.2011
RRB-Nr: 682/2011
Direktion: GEF

Wirksame Massnahmen bei nicht kooperierenden Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezügern

Der Regierungsrat wird beauftragt,

- Massnahmen zu erlassen, wonach Nicht- oder ungenügendes Kooperieren von Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezügern zu abgestuften, spürbaren Konsequenzen führt,
- die nötigen Grundsätze zu erlassen, damit ein bestimmtes Fehlverhalten überall vergleichbare Folgen hat (Sanktionskatalog).

Begründung:

Wenn Sozialhilfebezüger heute nicht mit dem Sozialdienst kooperieren, dann hat letzterer nur sehr begrenzte Möglichkeiten, renitente "Klienten" zur Räson zu bringen. Die Sozialhilfe kann lediglich um maximal 15 Prozent gekürzt werden - und zwar nur auf dem Grundbetrag. Diese geringfügige Kürzung hat sich oftmals als wirkungslos erwiesen. Nicht selten wird sie sogar bewusst in Kauf genommen - gewissen Leuten tut ein Abzug von z. B. 70 Franken im Monat schlicht nicht „weh“ (erst recht, wenn sie dafür "in Ruhe" gelassen werden).

Gemäss Artikel 36 Absatz 2 des Sozialhilfegesetzes dürfen Leistungskürzungen den (...) „Existenzbedarf nicht berühren“. Mit der besagten 15-Prozent-Kürzung des Grundbedarfs (und allfälliger Zulagen) ist man offenbar bereits auf dem besagten Existenzbedarf angelangt, was weitergehende Kürzungen verunmöglicht.

Andererseits hat dieser Existenzbedarf aber *keine absolute Geltung*: Gemäss Kapitel A.8.5 der SKOS-Richtlinien ist sogar eine *Einstellung* der Leistungen zulässig, allerdings nur aus zwei Gründen: wenn die unterstützte Person sich weigert, eine (...) zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen oder (...) Ersatzeinkommen geltend zu machen.

Wenn also eine Einstellung (= Kürzung um 100 %) möglich ist, dann sollte eine weniger weit gehende, aber wirksame Sanktion auch bei anderen schwerwiegenden Verfehlungen möglich sein. Dies gilt umso mehr, als der gleiche Artikel 36 Absatz 2 SHG ja auch sagt, dass die Leistungskürzung „dem Fehlverhalten angemessen sein muss“. Und das ist sie



heute eben vielfach nicht. Heute gibt es nur entweder eine bis 15-Prozent- oder dann eine 100-Prozent-Kürzung, nichts dazwischen.

Nicht-Kooperieren von Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezügern soll daher neu zu Konsequenzen führen, die nicht (mehr) leichthin in Kauf genommen werden. Der Regierungsrat soll Massnahmen vorschlagen, die diesen Anforderungen gerecht werden.

Darüber hinaus hat das gleiche (vergleichbare) Fehlverhalten von Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezügern nicht immer die gleichen (vergleichbaren) Konsequenzen. Es gibt Unterschiede von Sozialdienst zu Sozialdienst. Manchmal hat das gleiche Fehlverhalten selbst innerhalb desselben (grösseren) Sozialdienstes unterschiedliche Konsequenzen. Der Regierungsrat soll daher im Sinne der Berechenbarkeit Grundsätze erlassen, die namentlich sicherstellen, dass bei allen Sozialdiensten - und auch innerhalb desselben Sozialdienstes - für das gleiche Fehlverhalten in etwa die gleiche Sanktion zu gewärtigen ist.

Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, die kooperieren, sind von dieser Regelung nicht betroffen.

Antwort des Regierungsrates

Mit der eingereichten Motion wird der Regierungsrat beauftragt, wirksame Massnahmen bei nicht kooperierenden Sozialhilfebeziehenden einzuführen. Die vorliegende Motion liegt im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion) und fordert folgende zwei Massnahmen:

- (1) Mehrfach abgestuftes Sanktionsmodell (d.h. nicht nur Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt [GBL] um 15% oder Sozialhilfe ganz einstellen, sondern weitere Kürzungsstufen dazwischen).
- (2) Einführung eines Sanktionskatalogs (welches Fehlverhalten hat welche Folgen)

Zu Ziffer 1:

Der Motionär kritisiert, dass eine Kürzung des GBL um maximal 15% eine zu geringfügige Sanktion sei, sich oftmals als wirkungslos erweise und nicht selten von den Klientinnen und Klienten bewusst in Kauf genommen werde. Die nächstmögliche Massnahme sei die Einstellung resp. Kürzung der Sozialhilfeleistungen um 100%. Aus der Sicht des Motionärs müssen zwischen der Kürzung des GBL um höchstens 15% und der Einstellung (Kürzung um 100%) weitere Kürzungsstufen eingeführt werden.

Der Regierungsrat möchte zunächst festhalten, dass es sich bei einer Einstellung der Sozialhilfe nicht um eine Kürzung gemäss Artikel 36 SHG¹ um 100 Prozent, sondern um eine Verneinung der Bedürftigkeit und damit der grundsätzlichen Anspruchsberechtigung nach Artikel 23 SHG handelt. Die Voraussetzungen für eine Sanktion im Sinne einer Kürzung sind dementsprechend nicht dieselben wie für eine vollständige Einstellung der Sozialhilfe.

Der verfassungsrechtliche Schutz durch staatliche Hilfe in Notlagen und der damit einhergehende Anspruch auf Existenzsicherung (Art. 12 BV, Art. 29 KV) sind insbesondere an die Voraussetzung gebunden, dass eine Person nicht in der Lage ist, selbst für ihren Unterhalt aufzukommen. Wenn sich eine Person beispielsweise weigert, eine zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen oder einen Anspruch auf ein Ersatz-einkommen geltend macht, ist diese Voraussetzung nicht gegeben². In solchen Fällen wird davon ausgegangen, dass die betreffende Person das Subsidiaritätsprinzip verletzt, da sie objektiv in der Lage wäre, für den Lebensunterhalt selber aufzukommen. Sie sind deshalb im Sinne des Gesetzes gar nicht bedürftig, weshalb der grundsätzliche Anspruch auf Sozialhilfe verneint wird³. Die Sozialdienste können Klientinnen und Klienten eine zumutbare

¹ Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1)

² Vgl. auch SKOS-Richtlinien Kapitel A.8.5.

³ Art. 23 SHG.

und konkret zur Verfügung stehende Arbeit zuweisen. Dabei handelt es sich in der Praxis meist um Arbeitsstellen in den Beschäftigungs- und Integrationsangeboten (BIAS) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion. Die Sozialarbeitenden treffen mit den entsprechenden Anbietern Abmachungen, damit die betreffenden Stellen während einer gewissen Zeitspanne zur Verfügung stehen.

Sind die Bedürftigkeit und damit der verfassungsrechtliche Anspruch auf Existenzsicherung gegeben, können die Sozialhilfeleistungen bei Pflichtverletzungen⁴ (z. B. ungenügende Kooperation im Zusammenhang mit der beruflichen und sozialen Integration oder Missachtung von Weisungen des Sozialdienstes) oder bei einer selbstverschuldeten Bedürftigkeit (z. B. provozierte Kündigung) zwar bis auf die Höhe des absoluten Existenzminimums gekürzt werden, nicht aber darunter. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 12 BV (vgl. etwa BGE 130 I 71), wonach der Schutzgehalt von Art. 12 BV zwar auf das absolut Lebensnotwendige begrenzt wird, eine weitere Beschränkung der Leistung dafür aber verfassungswidrig ist. Eine Kürzung der Sozialhilfeleistung unter das absolute Existenzminimum ist der Disposition sowohl der rechtsanwendenden wie der rechtssetzenden Instanzen entzogen.

Diese Rechtsprechung widerspiegelt sich auch im Sozialhilfegesetz: Eine Kürzung gemäss Artikel 36 SHG muss verhältnismässig sein, nur die fehlbare Person betreffen, zeitlich befristet sein und darf den absolut nötigen Existenzbedarf nicht unterschreiten.⁵ Eine Kürzung darf damit maximal bis zum absoluten Existenzminimum gehen. Die SKOS-Richtlinien definieren in Kapitel A.8.3 eine 15%-Kürzung des GBL (und allfälliger Zulagen) als zulässig, wogegen weitergehende Kürzungen einen Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf das absolute Existenzminimum bedeutet.

Bei einer solchen Kürzung hat ein Ein-Personenhaushalt monatlich CHF 816.00.- oder durchschnittlich CHF 27.20.- pro Tag zur Verfügung, insbesondere für Nahrungsmittel, Getränke, Bekleidung und Schuhe, Körperpflege oder öffentlichen Verkehr. Die Höhe des GBL ist eine Pauschale zur Finanzierung der variablen Kosten des Lebensunterhaltes. Die Zusammensetzung und Gewichtung der Ausgabepositionen orientieren sich am Konsumverhalten der einkommensschwächsten 10% der Schweizer Haushaltungen. Die Ansätze des GBL liegen auch unter Einbezug der leistungsbezogenen Zulagen deutlich unter den entsprechenden Ansätzen der Ergänzungsleistungen (EL), und ebenfalls unterhalb der Ansätze zur Bemessung des betriebsrechtlichen Existenzminimums.

Der Regierungsrat ist demzufolge der Ansicht, dass das absolute Existenzminimum gemäss SKOS im Einklang mit der kantonalen Gesetzgebung steht und für die Wahrung des verfassungsmässigen Anspruchs auf Hilfe in Notlagen zwingend erforderlich ist. Diese Grenze wird auch von den meisten anderen kantonalen Sozialhilfesystemen angewendet, womit ein grundsätzlicher schweizweiter Konsens besteht.

Ergänzend besteht aus Sicht des Regierungsrates auch kein praktisches Bedürfnis für weitergehende Kürzungen. Zwar trifft es vereinzelt zu, dass eine Kürzung bei einzelnen Klientinnen und Klienten nicht zur vom Sozialdienst geforderten Kooperation führt. Gemäss der Einschätzung von Sozialdiensten ist es äusserst fragwürdig, ob gerade bei dieser Klientinnen- und Klienten-Gruppe eine weitergehende Kürzung die gewünschte Kooperationsbereitschaft mit sich bringen würde. Auch diverse Studien zeigen, dass verstärkte Sanktionen und Druckmittel kaum zu einer besseren Kooperation und Mitwirkung der betroffenen Personen bei der beruflichen und sozialen Integration führen.

Wenn sich eine Kürzung um maximal 15% des GBL bei einer Person als wirkungslos erweist, liegt der Verdacht nahe, dass diese anderweitig Einkommen generiert. Um solchem gesetzeswidrigem Verhalten entgegen zu treten, sind in letzter Zeit die bereits bestehenden Kontrollinstrumente ergänzt und verfeinert worden:

- die Sozialdienste im Kanton Bern haben seit Februar 2010 die Möglichkeit, Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren einzusetzen. Sie können in begründeten

⁴ Vgl. Art. 28 SHG.

⁵ Vgl. Art. 36 Abs. 2 SHG

Verdachtsfällen mit Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren zusammenarbeiten, um Klarheit der Situation zu erhalten und um im Erhärungsfall schnellstmöglich Massnahmen einzuleiten. Zudem werden die Sozialhilfebeziehenden bei Antragstellung über das Vorgehen des Sozialdienstes bei Verdacht auf unrechtmässigen Sozialhilfebezug informiert (Präventivwirkung).

- wie mit nicht oder ungenügend kooperierenden Sozialhilfebeziehenden umzugehen ist, wird zudem im laufenden Pilotprojekt „Testarbeitsplätze“ (TAP) mit den Städten Bern und Biel getestet. Klientinnen und Klienten wird dabei eine Arbeitsstelle angeboten, wenn z.B. Unklarheiten bestehen betreffend Arbeitsfähigkeit und/oder -motivation, oder wenn Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch besteht. Aufgrund dieser zur Verfügung stehenden Arbeitsstelle hat die betreffende Person die Möglichkeit, selber für ihren Unterhalt zu sorgen und gilt dementsprechend nicht mehr als bedürftig. In diesem Fall ist es gerechtfertigt, die Leistungen nicht bloss zu kürzen, sondern gänzlich zu verweigern oder einzustellen.
- um die Kooperationsbereitschaft derjenigen Klientinnen und Klienten zu erhöhen, die nicht in gewünschtem Masse Mitwirkung zeigen, können des weiteren per 2012 neu vertrauensärztliche Abklärungen zur Beurteilung der Arbeitsfähigkeit über den Lastenausgleich abgerechnet werden.
- Mit der Teilrevision des SHG per 2012 werden die Datenflüsse im Sozialhilfebereich klarer geregelt. Wenn Klientinnen und Klienten nicht alle erforderlichen Daten zur Subsidiaritätsabklärung liefern, können die Sozialdienste neu gewisse Informationen ohne Einverständnis der Klientinnen oder Klienten beschaffen (bspw. bei der Steuerbehörde).

Aus Sicht des Regierungsrates sind damit zentrale Massnahmen zur Förderung der Kooperationsbereitschaft der Klientinnen und Klienten bereits umgesetzt oder eingeleitet. Eine grundsätzliche Ausweitung der Sanktionsmassnahmen hält der Regierungsrat für verfassungsrechtlich unzulässig und auch für nicht erforderlich; insbesondere zu einem Zeitpunkt, in dem die genannten Instrumente ihre Wirkung noch nicht voll entfaltet haben.

Zu Ziffer 2:

Gemäss dem Motionär hat das gleiche (vergleichbare) Fehlverhalten von Sozialhilfebeziehenden nicht überall die gleichen (vergleichbaren) Konsequenzen; es gibt aus seiner Sicht Unterschiede zwischen den Sozialdiensten wie auch innerhalb eines einzelnen Sozialdienstes. Der Regierungsrat soll nun Grundsätze erlassen, damit ein bestimmtes Fehlverhalten in allen Sozialdiensten des Kantons Bern vergleichbare Sanktionen nach sich zieht.

Die Grundsätze für Sanktionen in der individuellen Sozialhilfe sind im Sozialhilfegesetz verankert.⁶ Für den Regierungsrat ist die Forderung des Motionärs aber nachvollziehbar. Ein „Sanktionskatalog“ im Sinne einer Hilfestellung schafft mehr Klarheit für die Sozialdienste und trägt dazu bei, dass alle Sozialdienste des Kantons Bern ein bestimmtes Fehlverhalten auf vergleichbare Weise sanktionieren.

Antrag: Ziffer 1: Ablehnung als Motion
 Ziffer 2: Annahme als Motion

An den Grossen Rat

⁶ Art. 36 SHG