

Totalrevision des Sozialhilfegesetzes des Kantons Bern: Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

1. Einleitung

Am 4. Juli 2024 eröffnete die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern die Vernehmlassung für eine Totalrevision des Sozialhilfegesetzes. Gemäss Regierungsrat bringt der Entwurf unter anderem Vereinfachungen in der Administration sowie Anreize für Sozialhilfebeziehende und Gemeinden, bei im Grundsatz unveränderten Leistungen der Sozialhilfe.

Die SKOS publiziert seit 1963 Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Es sind Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen privater Sozialhilfe. Die Richtlinien bieten Gewähr für mehr Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Sie werden durch die kantonale bzw. kommunale Gesetzgebung und die Rechtsprechung verbindlich.

Die Bundesverfassung der Schweiz enthält keine Ermächtigung des Bundes zur Errichtung eines Sozialhilfesystems, daher fällt die Sozialhilfe grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Kantone. Aus diesem Grund gibt es für die Sozialhilfe kein Bundesrahmengesetz. Revisionen von kantonalen Sozialhilfegesetzen bieten deshalb die Chance, kantonsspezifisch auf neue Entwicklungen und Herausforderungen auf dem Gebiet der Sozialhilfe zu reagieren und gleichzeitig die interkantonale Harmonisierung der Sozialhilfe zu verbessern. Unter Beachtung dieser Zielsetzungen nimmt die SKOS als nationale Fachorganisation regelmässig in Vernehmlassungen zu kantonalen Gesetzesrevisionen Stellung.

2. Bedeutung der SKOS-Richtlinien

Viele Kantone erklären die SKOS-Richtlinien auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe als verbindlich. Sie nutzen die Möglichkeit, Ausnahmen von dieser Verbindlichkeit für einzelne Bereiche der Richtlinien in den kantonalen Bestimmungen zu verankern.

Auch der Kanton Bern hält in der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (SHV) unter Art. 8 fest: «Die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) in der Fassung der fünften Ausgabe vom 1. Januar 2021 sind für den Vollzug der individuellen Sozialhilfe verbindlich, soweit das Sozialhilfegesetz und diese Verordnung keine andere Regelung vorsehen.» Der vorliegende Entwurf des Sozialhilfegesetzes regelt viele Bereiche sehr detailliert und verzichtet somit auf eine weitergehende Orientierung an den SKOS-Richtlinien. Inhaltlich wird in einzelnen Punkten (z.B. Rückerstattung) eine Anpassung an die SKOS-Richtlinien vorgeschlagen, in anderen Punkten werden die Differenzen zu den Richtlinien grösser (z.B. Sanktionen, Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe).

Die SKOS schlägt vor, bei der Überarbeitung des Entwurfs die Möglichkeit einer weitergehenden Orientierung an den SKOS-Richtlinien nochmals zu überprüfen. Dieses Vorgehen würde das Gesetz entschlacken, die Harmonisierung und damit die Rechtssicherheit fördern sowie die administrativen Abläufe vereinfachen.

3. Allgemeine Würdigung

Die SKOS-Richtlinien definieren unter A.2. folgende Ziele der Sozialhilfe:

- (1) Sozialhilfe sichert die Existenz von bedürftigen Personen. Sie stellt Angebote bereit, um die berufliche und soziale Integration zu fördern.
- (2) Sozialhilfe ermöglicht die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben und garantiert damit die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein.
- (3) Sozialhilfe ist das unterste Netz der sozialen Sicherheit und trägt wesentlich dazu bei, die Grundlagen unseres demokratischen Staates zu erhalten und den sozialen Frieden zu sichern.

Der Gesetzesentwurf bringt zwar eine klarere Strukturierung und eine gesetzliche Grundlage für die Digitalisierung. Er fokussiert aber zu stark auf Kontrolle und sanktionierende Instrumente und vernachlässigt dabei die ressourcenorientierten Ansätze insbesondere im Bereich der beruflichen und sozialen Integration. Er wird somit den oben genannten Zielen der Sozialhilfe zu wenig gerecht. In Folge der stärkeren Fokussierung auf Kontrolle ist zudem mit zusätzlichem administrativem Aufwand zu rechnen.

Der Gesetzesentwurf verpasst es auch, wichtige Herausforderungen der heutigen Zeit zu adressieren:

- die Förderung der Grundkompetenzen und der Bildung bei Erwachsenen: 54,4% der Sozialhilfebeziehenden verfügen im Kanton Bern über keinen Lehrabschluss oder eine höhere Ausbildung (Schweiz 54,8%¹).
- die Bekämpfung der Kinder- und Familienarmut. 6,8% der 0-17-Jährigen im Kanton Bern werden von der Sozialhilfe unterstützt (Schweiz 4,8%).
- die soziale Integration von Personen, deren Integration in den Arbeitsmarkt aufgrund von gesundheitlichen und sozialen Problemen sehr schwierig ist. Im Kanton Bern gehören 35,3% zu dieser Gruppe der Nichterwerbspersonen, 37,4% der Sozialhilfebeziehenden sind erwerbstätig, 27,2% erwerbslos und damit Hauptzielgruppe der beruflichen Integration (Schweiz : 37,8%, 30,1%, 32,0%).
- die persönliche Hilfe und Beratung vor, während und nach der Sozialhilfe im Sinne einer nachhaltigen Prävention.
- die Verhinderung der Überschuldung als grosses Hemmnis für eine nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe. Gemäss neuen Studien haben 60% der Personen, die einen Antrag an die Sozialhilfe stellen, Schulden². Der Kanton Genf hat als Reaktion auf das Schuldenproblem ein kantonales Programm gegen Überschuldung gestartet und die entsprechenden Massnahmen im neuen Sozialhilfegesetz verankert.³ Der Kanton Neuenburg hat 2020 ein Gesetz zur Prävention und Bekämpfung

¹ Quelle: Sozialhilfestatistik 2022.

² Vgl. [skos.ch/die-skos/schulden](https://www.skos.ch/die-skos/schulden)

³ Vgl. [stop-surendettement.ch](https://www.stop-surendettement.ch)

- von Überschuldung verabschiedet. Seit Sommer 2023 bieten die Sozialdienste vor, während und nach der Unterstützung durch die Sozialhilfe eine Begleitung im Bereich Schuldenmanagement an.
- der Fachkräftemangel ist in der öffentlichen Sozialhilfe deutlich zu spüren, insbesondere bei den Sozialdiensten auf dem Land und in peripheren Gebieten. Der Kanton Bern ist als grosser Flächenkanton besonders gefordert.

Die SKOS regt an, dass Antworten auf diese Herausforderungen im Sozialhilfegesetz des Kantons Bern aufgenommen werden.

4. Bemerkungen zu einzelnen Gesetzesartikeln

Art. 36 Anspruch

Die vorgeschlagene Formulierung unter Ziffer 2 trägt aus Sicht der SKOS den schwierigen Lebenslagen von Bedürftigen und der Praxis in den Sozialdiensten zu wenig Rechnung. Wir schlagen die Orientierung an den SKOS RL F.3. Erläuterungen a) Ablehnung von Leistungen, vor: «Sind Hilfesuchende aufgrund persönlicher Einschränkungen objektiv nicht in der Lage, ihre Mitwirkungspflichten selbstständig wahrzunehmen, sind sie vom Sozialhilfeorgan bei der Beschaffung der Unterlagen zu unterstützen.»

Art. 43 ff Wirtschaftliche Hilfe

Die materielle Grundsicherung ermöglicht gemäss SKOS-Richtlinien C.1. eine bescheidene und menschenwürdige Lebensführung mit sozialer Teilhabe (soziales Existenzminimum). Die SKOS-Richtlinien legen als Teil dieser Grundsicherung einen Minimalbetrag für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) fest. Dieser wird regelmässig in gleichem Masse wie die Ergänzungsleistungen der AHV/IV angepasst und vom Plenum der SODK genehmigt. Per 1.1.2025 übernehmen alle Kantone mit Ausnahme des Kantons Bern mindestens die Empfehlung von 2023 (GBL 1031.-). Die Empfehlung von 2025 (GBL 1061.-) wird spätestens am 1.1.26 zur Anwendung empfohlen. Die Gesetzesrevision bietet die Möglichkeit, dass der Kanton Bern die Orientierung am SKOS-Grundbedarf ins Gesetz aufnimmt, so wie es z.B. der Kanton Basel-Landschaft seit 2023 macht⁴.

Der Gesetzesentwurf sieht verschiedene Möglichkeiten vor, den Grundbedarf für bestimmte Gruppen der Bevölkerung zu reduzieren. Eine Kürzung des Grundbedarfs führt immer zu einer prekären Lebenslage, die die gesellschaftliche Teilhabe und die Integration behindert. Die SKOS spricht sich deshalb generell gegen diese nicht sanktionsbedingten Leistungskürzungen aus.

- Gemäss Art. 43 Abs. 2 kann eine Kürzung für ausländische Staatsangehörige erfolgen, wenn das Bundesrecht dies zulässt. Die bundesrechtlichen Regelungen schreiben aktuell einen tieferen Ansatz für Vorläufig Aufgenommene (Status F) und Schutzsuchende (Status S) vor. Ein «Zulassen» weiterer Kürzungen gibt es im Bundesrecht nicht, weil die Sozialhilfe Aufgabe der Kantone ist und der Bund grundsätzlich keine Kompetenzen hat. Die SKOS regt deshalb an, diesen Satz zu streichen.

⁴ Vgl. Gesetz über die Sozial- und Jugendhilfe Art. 6 Ziff 3

- Art. 44. d sieht die «Anwendung der für den Kanton und die Gemeinden langfristig kostengünstigsten Variante» vor. Diese Formulierung hat einen grundsätzlichen Charakter und ist deshalb in den Kontext von Art. 2 zu setzen. Die SKOS ist der Meinung, dass die Einhaltung des Zweckartikels des Berner Sozialhilfegesetzes die langfristig kostengünstige Variante darstellt. Art. 44. d eignet sich nicht für solch grundsätzliche Formulierung und birgt die Gefahr einer Relativierung des übergeordneten Zweckartikels. Die SKOS plädiert deshalb für dessen Streichung.
- Art. 45 Ziff. 2 sieht die Kürzung des Grundbedarfs um höchstens 30 Prozent vor für Personen, die sechs Monate nach Beginn des Bezugs wirtschaftlicher Hilfe nicht über die erforderlichen Kenntnisse in einer der Amtssprachen des Kantons verfügen. Gemäss Ziff. 4. stellt der Kanton sicher, dass genügend Angebote für sprachliche Integration zur Verfügung stehen. Die SKOS begrüsst die Förderung des Spracherwerbs mit dem dafür nötigen Angebot. Der Mangel an Sprachkursen ist ein grosses Hemmnis für die soziale und berufliche Integration.

Die Sanktionierung von fehlendem Lernerfolg erachtet die SKOS dagegen als aufwändige, kontraproduktive, fachlich nicht begründbare und stigmatisierende Massnahme. Die Prüfung der Sprachkenntnisse sowie der Ausnahmen durch externe Fachleute würde zu einem grossen zusätzlichen Aufwand führen, der in keinem Verhältnis steht zum Nutzen. Sanktionierte Personen würden noch stärker als bisher gesellschaftlich isoliert und damit im Spracherwerb behindert. In der Pädagogik und der Erwachsenenbildung wird das Erzwingen von Lernerfolgen durch Strafen seit vielen Jahrzehnten nicht mehr angewendet. Personen mit fehlendem Lernerfolg als kognitiv eingeschränkt einzustufen, wirft ethische Fragen auf und führt zu einer kontraproduktiven Stigmatisierung. Auch hier plädiert die SKOS für eine Streichung.

Art. 46 Vermögensverzicht

Gemäss den Prinzipien der Sozialhilfe nach SKOS RL A.3. basiert die Sozialhilfe im Unterschied zu Sozialversicherungen auf dem Finalprinzip. Ihre Leistungen dürfen nicht von den Ursachen einer Notlage abhängig gemacht werden. Mit der Anrechnung eines Vermögensverzichts als Einkommen wird dieses Prinzip relativiert.

Die Anrechnung von Vermögensverzicht und Vermögensverzehr spielen vor allem bei den Ergänzungsleistungen, insbesondere bei Aufenthalt in Heimen, eine Rolle. Die Sozialhilfe muss subsidiär einspringen und die Existenz bzw. die Kosten des Heimaufenthaltes sichern. In diesen Fällen kann auf die Verwandtenunterstützung gemäss SKOS-RL D.4.3. zurückgegriffen werden. Im Berner Sozialhilfegesetz sind diese in Art. 59 ff geregelt. Eine generelle Anrechnung von Vermögensverzicht, wie sie in Art. 46 vorgesehen wird, ist in der Praxis nicht umsetzbar, weil sie nicht vereinbar ist mit dem Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV, zu menschenunwürdigen Situationen führen und das Finanzierungsproblem auf Alters- und Pflegeheime übertragen würde.

Art. 57 f Einstellung und Kürzung

Die SKOS-Richtlinien geben einen fachlich fundierten Rahmen für Einstellungen und Kürzungen. Eine Übernahme dieses Rahmens in die kantonale Gesetzgebung ist sinnvoll.

Art. 62 ff Rückerstattung

Die SKOS begrüsst die Einschränkung der Rückerstattungspflicht auf wirtschaftliche Verhältnisse aufgrund eines Vermögensanfalls und den Verzicht auf Rückerstattung aus Erwerbseinkommen.

Art. 146-155 Selbstbehalt und Kompensation

Die SKOS beurteilt das vorgeschlagene System mit Selbstbehalt und Kompensation kritisch. Der damit verbundene Aufwand kann schnell grösser werden als der Nutzen. Es besteht die Gefahr falscher Anreize wie bei den Krankenkassen (Stichwort schlechte Risiken). Gemeinden könnten versucht sein, Menschen mit grossen Belastungen von einem Zuzug abzuhalten oder aus Kostengründen weniger in die berufliche und soziale Integration zu investieren. Zudem stellt das System einen negativen Anreiz für die grundsätzlich angestrebte Regionalisierung und die Zusammenarbeit von Gemeinden in regionalen Sozialdiensten dar.

Bern, 16.10.24