

Teilrevision des Bernischen Sozialhilfegesetzes (SHG): Beurteilung der Eckpunkte¹

Ausgangslage

Am 3. Januar 2017 hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) bekannt gegeben, dass sie vom Regierungsrat beauftragt wurde, bis im Sommer 2017 einen Entwurf zur Teilrevision des SHG zu erarbeiten. Die festgelegten Eckpunkte sehen generelle Kürzungen des Grundbedarfs von 10% vor sowie weitergehende Kürzungen für spezifische Gruppen (15% für vorläufig Aufgenommene, 15-30% für junge Erwachsene, 30% für Personen mit ungenügenden Sprachkenntnissen). Ausnahmen sind bei Alleinerziehenden mit Säuglingen, bei Personen ab 60 Jahren und Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Bei den Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen sollen die bisher tieferen Ansätze des Kantons Bern wieder den SKOS-Richtlinien angepasst werden. Der angekündigte Gesetzesentwurf wird voraussichtlich in der 2. Hälfte 2017 im kantonalen Parlament behandelt werden. Die GEF geht davon aus, dass die Änderungen des SHG voraussichtlich gegen Ende 2018 in Kraft gesetzt werden.

Der Kanton Bern wendet die SKOS-Richtlinien bisher mit geringen Einschränkungen an. Er hat sich an der Vernehmlassung zur Revision 2015 /2016 beteiligt und die Neuerungen per 1.1.2017 übernommen.

Beurteilung

Die SKOS beurteilt die vorgeschlagene Gesetzesänderung aus folgenden Überlegungen kritisch:

1) Soziales Existenzminimum wird unterschritten

Die SKOS-Richtlinien gewährleisten ein „soziales Existenzminimum“. Dieses umfasst neben den Grundbedürfnissen Wohnen, Essen und medizinische Versorgung auch die Integration der Sozialhilfebezüger/innen in die Gesellschaft. Mit der Sozialhilfe soll also auch eine Zeitung, ein Buch oder ein die Mitgliedschaft im Sportverein finanziert werden können. Der Verelendung und der sozialen Ausgrenzung wird so vorgebeugt. Ohne soziale Existenzsicherung verlieren Sozialhilfebeziehende noch stärker den Anschluss, eine berufliche Integration wird noch schwieriger. Eine Überprüfung des Grundbedarfes durch das Bundesamt für Statistik kam zum Schluss, dass der aktuelle Ansatz von Fr. 986.- bereits heute rund Fr. 100.- unter dem ursprünglich angestrebten Referenzwert - dem Konsum der einkommenschwächsten 10 Prozent der Haushalte - liegt. Mit der vorgeschlagenen Kürzung des Grundbedarfs von 10% wird das soziale Existenzminimum klar unterschritten.

¹ Diese Beurteilung beruht auf den in der Medienmitteilung vom 3.1.17 genannten Eckpunkten. Nach Vorliegen des ausformulierten Gesetzesentwurfs wird die Beurteilung bei Bedarf aktualisiert.

2) Kinder und Jugendliche tragen die Hauptlast der Sparmassnahmen

Im Kanton Bern wurden 2015 rund 42'800 Personen von der Sozialhilfe unterstützt². 31,6 %, also fast ein Drittel davon, sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Bern hat damit schweizweit den höchsten Anteil an Minderjährigen in der Sozialhilfe. Kinder und Jugendliche haben keine Möglichkeit, ihre Situation durch Erwerbsarbeit zu verbessern. Eine Kürzung bei dieser Altersgruppe ist deshalb besonders stossend. Wissenschaftlich gut belegt ist der Effekt der „Vererbung“ von Armut. Wer als Kind in Armut leben muss, hat eine höhere Wahrscheinlichkeit, als Erwachsener von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Die Schweiz schafft es bisher besser als andere Länder, diesen Teufelskreis zu durchbrechen und Kindern aus armutsbetroffenen Familien einen sozialen Aufstieg zu ermöglichen. Die SKOS befürchtet, dass mit Massnahmen, wie sie im Kanton Bern vorgesehen sind, dieses Erfolgsmodell in Zukunft gefährdet sein könnte. Eine wirksame Alternative zur Verhinderung der Familien- und Kinderarmut sind Ergänzungsleistungen für Familien, wie sie in vier Kantonen bereits existieren (TI, SO, VD, GE).

3) Mittel- und langfristige Folgen werden ausgeblendet

Der Regierungsrat des Kantons Bern geht davon aus, dass mit der Gesetzesänderung zwischen 15 und 25 Mio Fr. gespart werden können. Aus Sicht der SKOS wird dabei zu wenig beachtet, dass eine solche Kürzung mittel- und langfristig zu Mehrausgaben führen kann. Mit der stärkeren gesellschaftlichen Ausgrenzung nehmen auch Suchtmittelabhängigkeiten, Gesundheitskosten und psychische Erkrankungen zu. Erfahrungen des Kantons Wallis mit generellen Kürzungen bei jungen Erwachsenen zeigen denn auch negative Aspekte auf: Höhere Verschuldung, mehr Schwarzarbeit und mehr Konflikte zwischen Sozialdiensten und Klient/innen.³

4) Die Senkung des Grundbedarfs löst das Problem der Kostensteigerung nicht

Der Berner Regierungsrat begründet die Leistungskürzungen mit den gestiegenen Sozialhilfekosten. Die lineare Kürzung des Grundbedarfs ist aus Sicht der SKOS keine geeignete Massnahme zur Kostensenkung, ist doch die Höhe des Grundbedarfs seit mehr als 10 Jahren stabil. Für Mehrkosten in der Sozialhilfe ist nicht der Grundbedarf verantwortlich. Vor allem steigende Wohnkosten und höhere Gesundheitskosten führen zur Kostensteigerung in der Sozialhilfe. Wichtige Instrumente zur Kostendämmung sind deshalb Massnahmen im Bereich des Wohnungsmarktes, der Gesundheit (individuelle Prämienverbilligung, Prävention).

5) Der Fokus der Massnahmen liegt zu wenig auf der Arbeitsintegration

Kantone und Gemeinden haben die Anstrengungen für die Arbeitsintegration von Sozialhilfebeziehenden in den letzten Jahren ausgebaut. Ausgehend vom Grundsatz „Fördern und Fordern“ gibt es viele erfolgreiche Programme, die auf Qualifikation und Coaching setzen.

Die Wirtschaft braucht qualifizierte Arbeitskräfte, gleichzeitig sinkt die Anzahl der Arbeitsplätze für Personen ohne Berufsabschluss und fehlenden Grundkompetenzen. Die Arbeitslosigkeit bei Niedrigqualifizierten ist mit 11% deutlich erhöht.

² Gemäss Sozialhilfestatistik 2015, BFS: 42'819 unterstützte Personen im Kanton Bern, davon 13'545 unter 18 Jahren.

³ Artikel in der Berner Zeitung vom 17.2.2017: „Sinkt die Sozialhilfe, steigen die Schulden“.

Zudem darf nicht vergessen werden, dass erwerbslose Personen meist schon sehr lange ohne Arbeitsstelle sind und bereits mehrere Vermittlungsversuche des RAV oder der IV gescheitert sind.

Zentral ist eine frühzeitige Erfassung und Begleitung von Personen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden bzw. den Anschluss daran verlieren. Der Vorschlag des Regierungsrats des Kantons Bern geht davon aus, dass mit Hilfe des ökonomischen Drucks, der mit der Kürzung bei Grundbedarf erzeugt wird, mehr Sozialhilfebeziehende in den Arbeitsmarkt integriert werden. Für diese Annahme gibt es keine wissenschaftlich belegten Anhaltspunkte. Die Praxis zeigt, dass es für die erfolgreiche Arbeitsintegration vor allem ein wirksames Coaching und eine professionelle Vermittlung braucht. Wer in der Sozialhilfe und damit vielfach bereits langzeitarbeitslos ist, findet ohne wirksame Unterstützung kaum mehr eine Stelle, auch nicht bei einem vergrösserten finanziellen Druck. Generelle Leistungskürzungen sind deshalb kein erfolgversprechender Ansatz. Eine aktive Strategie zur Arbeitsintegration und zur beruflichen Qualifikation dieser Personen ist zielführender.

6) Persönliche Hilfe und Beratung werden geschwächt

Gemäss SKOS-Richtlinien bildet neben der materiellen die persönliche Hilfe einen unabdingbaren Teil wirkungsorientierter Sozialhilfe. Zu dieser Hilfe gehören Beratung, Coaching, Motivierung, Förderung, Strukturierung des Alltags und Vermittlung spezieller Dienstleistungen. Die vorgesehenen Kürzungen belasten das Vertrauensverhältnis und führen einem erhöhten Druck auf Sozialarbeitende und Sozialhilfebeziehende. Der Spielraum für Beratung wird damit kleiner.

7) Der bürokratische Aufwand wird durch Ausnahmeregelungen erhöht

Die Massnahmen sehen für verschiedene Gruppen spezifische Kürzungen und Zuschläge vor. In Kombination mit Sanktionen werden damit viele Unterkategorien geschaffen. Die korrekte Berechnung der Sozialhilfe führt zu einem grösseren bürokratischen Aufwand und vermutlich auch zu mehr Beschwerden gegen die Verfügungen der Sozialbehörden.⁴

8) Schwelleneffekte lassen sich nicht mit Kürzungen des Grundbedarfs und höheren Anreizen bekämpfen

Während Sozialhilfeleistungen für Einzelpersonen durchwegs deutlich unter tiefen Einkommen liegen, erhalten Familien in der Sozialhilfe oft ähnlich hohe und teilweise sogar höhere Leistungen als Arbeitende in Tieflohnbranchen, was zu Schwelleneffekten führen kann. Die SKOS hat sich intensiv mit der Frage der Schwelleneffekte befasst und berät die Kantone bei der Eliminierung des Phänomens. Generell braucht es eine Palette von Massnahmen, um den Anreiz für Erwerbstätigkeit zu erhöhen. Dazu gehören Steuer- und Einkommensfreibeträge, die oben erwähnten Ergänzungsleistungen für Familien oder Massnahmen für bezahlbaren Wohnraum wie auch Massnahmen im Bereich der Gesundheitskosten (Prämien, Zahnarztkosten, Selbstbehalte).

Die Kürzung des Grundbedarfs ist aus Sicht der SKOS kein zielführender Weg, geht es doch hier um die Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern. Auf der anderen Seite behindert die geplante Erhöhung der Einkommensfreibeträge eine schnelle Ablösung von der Sozialhilfe zusätzlich, weil damit die Schwelleneffekte noch vergrössert werden.

⁴ Insbesondere die Kürzung aufgrund ungenügender Sprachkenntnisse könnte von Gerichten als nicht verfassungskonform bewertet werden.

9) Konsens der Kantone im Bereich der Sozialhilfe wird in Frage gestellt

Seit 1963 verfügt die Schweiz mit den SKOS-Richtlinien über ein Instrument, das Kantonen und Gemeinden eine Harmonisierung im Bereich der Sozialhilfe ermöglicht.

In den vergangenen zwei Jahren hat die SKOS die Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe in einem mehrstufigen und wissenschaftlich abgestützten Verfahren revidiert. Neu entscheidet die SODK und nicht mehr die SKOS über die Höhe der Sozialhilfeleistungen.

Mit der Revision wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen, die Kantonen und Gemeinden die Möglichkeit geben, verstärkt die Aspekte des Förderns und Forderns zu betonen. Dazu gehört die Reduktion der Ansätze für junge Erwachsene, die bedeutende Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten und die Abschaffung der minimalen Integrationszulage. Die vorgesehenen Änderungen des SHG im Kanton Bern stehen in wichtigen Punkten im Widerspruch zu den revidierten und von der SODK beschlossenen SKOS-Richtlinien. Der Konsens der Kantone könnte so in Frage gestellt und die bewährte Zusammenarbeit im Rahmen unseres föderalen Systems geschwächt werden.

Die SKOS wünscht sich, dass der Kanton Bern seine Reformvorschläge vor dem Hintergrund der obigen Argumente nochmals überprüft. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der bisher bereits realisierten kantonalen Sparmassnahmen sowie infolge der Leistungskürzungen im Rahmen der beiden SKOS-Richtlinien-Revisionen bereits bedeutende Einsparungen in der Sozialhilfe umgesetzt wurden.

Bern, 27. März 2017