



Stadt Bern
Gemeinderat

Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
Fax 031 321 60 10
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Finanzdirektion
des Kantons Bern
Münsterplatz 12
3011 Bern

Bern, 14. Dezember 2009

Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat der Stadt Bern dankt für die Gelegenheit, zum Entwurf für die FILAG-Revision Stellung nehmen zu können. Die nachstehenden Ausführungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf denjenigen Teil der Vorlage, welcher zu einer **indirekten Änderung des Sozialhilfegesetzes (SHG)** führt. Der Gemeinderat der Stadt Bern äussert sich zu den anderen Teilen der FILAG-Revisionsvorlage im Rahmen einer gemeinsamen Stellungnahme der Städte Biel, Thun, Langenthal, Burgdorf und Bern.

1. Allgemeine Hinweise

Im Vortrag an den Grossen Rat zur indirekten Revision des Sozialhilfegesetzes wird u.a. die **Aufhebung des Zuschussdekrets (ZuD)** angekündigt. Die Folgen der Aufhebung des ZuD sind zurzeit nicht absehbar. Aus der Sicht der Stadt Bern muss auf jeden Fall eine gleichwertige Ersatzlösung realisiert werden. Diese wäre idealerweise ausserhalb des Sozialhilfegesetzes zu suchen; geeignet erscheint insbesondere eine kantonrechtliche Anbindung an das EL-System. Es sollte existenzsichernd ausgestaltet sein und verhindern, dass Rentnerinnen und Rentner in bescheidenen finanziellen Verhältnissen Sozialhilfe beantragen müssen. Die Aufhebung des Zuschussdekrets kommt nach Auffassung des Gemeinderats der Stadt Bern nur dann in Frage, wenn zeitgleich eine Ersatzlösung ausserhalb der Sozialhilfe gewährleistet ist.

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat am 10. November 2009 seine Vorstellungen zur Familienpolitik veröffentlicht. Darin sind als wichtiger neuer Eckpfeiler **Ergänzungsleistungen für Familien** vorgesehen. Zielgruppe dieser neuen Leistungen sind in erster Linie Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Der Gemeinderat begrüsst ausdrücklich die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien und weist darauf hin, dass die anvisierten neuen Regelungen Auswirkungen auf die Sozialhilfe

haben werden. Der Gemeinderat erachtet es als sinnvoll, dass die geplanten sozialpolitischen Neuerungen bei der direkten und indirekten Revision des SHG bereits einbezogen werden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln der indirekten Revision des Sozialhilfegesetzes

Artikel 18

Die vorgeschlagene Regelung ermächtigt den Regierungsrat, neu auch die Aufgaben des Fach- und Administrativpersonals festzulegen und für diese beiden Personalkategorien die Anforderungen zu bestimmen. Diese Bestimmung beinhaltet die **Gefahr einer Übersteuerung** des Systems und führt dazu, dass die Organisationsautonomie der Sozialdienste unnötig eingeschränkt wird. Zweckmässiger wäre die Steuerung primär über die Kosten mit entsprechenden, nach Fallzahlen berechneten Pauschalen. Nicht nachvollziehbar ist die Argumentation im Entwurf für den Vortrag an den Grossen Rat. Darin wird ausgeführt, dass eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Fach- und Administrativpersonal nur dann erfolge, wenn der Regierungsrat die Aufgaben der jeweiligen Personen festlegen könne. Tatsächlich ist aber jeder Sozialdienst selbst in der Lage, eine sachgerechte und auf seine Bedürfnisse zugeschnittene Arbeitsteilung zu realisieren. Eine vom Kanton festgelegte Arbeitsteilung würde sich hemmend auf individuelle Lösungen und sich verändernde Verhältnisse auswirken und zudem **innovative Entwicklungen bremsen**. Zweckmässig erscheinen deshalb flexible Lösungen, welche sich an den vom Kanton festzulegenden Maximalkosten und nicht an den vom Kanton vorgegebenen Pflichtenheften orientieren. Eine solche Kostenkontrolle und entsprechende Vorgaben sichern eine effiziente Arbeitsteilung hinreichend.

Artikel 19a

Die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für die Sozialinspektorate wird ausdrücklich begrüsst. Die kantonale Aufsicht gemäss Absatz 3 ist in Übereinstimmung mit der grundsätzlichen Aufsichtsregelung in der (individuellen) Sozialhilfe zu bringen. Letztgenannte bedarf im Rahmen der direkten Änderung des Sozialhilfegesetzes einer Präzisierung hinsichtlich der Aufgabenteilung Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) (vgl. Art. 14 lit. f SHG) und Regierungsstatthalterämter.

Artikel 19b

Vorgesehen ist nur die Sachverhaltsabklärung bei unterstützten bzw. gesuchstellenden Personen. In der Praxis sind oft Abklärungen auch betreffend nichtunterstützte Personen (z.B. Familienmitglieder, Lebenspartner oder Lebenspartnerin, Wohnpartner bzw. Wohnpartnerin) nötig, damit die Unterstützung richtig bemessen und ausgerichtet werden kann. Entscheidend ist somit, dass die Abklärungen auf das Erwahren von Tatsachen beschränkt bleiben, welche die Voraussetzungen bzw. die richtige Bemessung der Unterstützung betreffen. Die Regelung muss bezüglich des Personenkreises, welcher allenfalls von Sachverhaltsabklärungen betroffen ist, offener formuliert und sachgerecht erweitert werden.

Der Gemeinderat regt an, die "Kerntätigkeit" des Sozialinspektorats (so der Botschaftsentwurf, S. 70) explizit in Artikel 19b Absatz 1 aufzunehmen. Der *unangemeldete* Haus- und Arbeitsplatzbesuch lässt sich nicht leichthin den zulässigen Beweismitteln gemäss Artikel 19 VRPG zuordnen, welche vom Mitwirkungsprinzip der Betroffenen beherrscht sind und eine rechtzeitige Information der Betroffenen zur Teilnahme an der Beweiserhebung erheischen (vgl. Art. 22 VRPG).

Artikel 44a

Der Gehalt dieser neuen Bestimmung ist schwierig abzuschätzen, weil im Entwurf für den Vortrag an den Grossen Rat entsprechende Erläuterungen fehlen. Der Wortlaut der Bestimmung verlangt in *allen* Fällen eine Rückerstattungsprüfung. Aufgrund der Erfahrungen der Stadt Bern ist eine solche Prüfung äusserst aufwändig und führt in den meisten Fällen nicht zu einer substantiellen Rückerstattung. Die Bestimmung ist somit unter Einbezug von Kosten-/Nutzenüberlegungen flexibler zu formulieren. Bezüglich der in Absatz 2 geregelten Inkassoprovision für die Gemeinden ist festzuhalten, dass diese nur dann wirklich als Anreiz dienen kann, wenn sie gegenüber der heutigen Regelung (Provision von einem Drittel) deutlich erhöht wird. Unklar ist das Verhältnis zu Artikel 80a, welcher teilweise gleiche Sachverhalte regelt. Vgl. hierzu die Bemerkungen zu Artikel 80a.

Artikel 53a

Die Vorlage geht offenbar davon aus, dass ein Sozialinspektorat immer *ausserhalb* des Sozialdiensts angesiedelt sein soll. Nur so machen verschiedene Bestimmungen in Absatz 2 und 3 Sinn. Der Gemeinderat der Stadt Bern ist der Meinung, dass die Gemeinden selbst bestimmen sollen, wo sie ein Sozialinspektorat angliedern wollen. Er stützt sich dabei auf die Auswertung des (notabene kantonalen) Pilotprojekts Sozialinspektion. Danach führt(e) die sozialdienstinterne Organisationsform zu ähnlichen Resultaten wie die sozialdienstexterne Lösung. Beide Möglichkeiten werden als praktikabel erachtet. Das Gesetz sollte bezüglich der organisatorischen Angliederung des Sozialinspektorats innerhalb der kommunalen Verwaltung keine expliziten oder impliziten Vorgaben enthalten, sondern die **Organisationsautonomie der Gemeinden** respektieren. Die vorgeschlagene Regelung muss nach Auffassung des Gemeinderats der Stadt Bern entsprechend angepasst werden.

Absatz 2 litera d wirft erneut die Frage der Abgrenzung der Aufsichtskompetenzen zwischen den Regierungsstatthalterämtern und der GEF auf (vgl. hierzu auch die Bemerkungen zu Art. 19a).

Artikel 53 b

Die gesetzgeberische Klärung von Verfahrensfragen ist wichtig und wird ausdrücklich begrüsst. Zu hinterfragen ist jedoch die Regelung der offenen Sachverhaltsermittlung gemäss Absatz 1 und der Überwachung gemäss Absatz 2 ff in einem gemeinsamen Artikel. Eine Regelung der offenen Ermittlung und der ohne Wissen der betroffenen Person erfolgenden Überwachung in je einem separaten Gesetzesartikel wäre zur klaren Trennung der beiden Ermittlungsarten hilfreich und würde zu einem besseren Verständnis und einer klaren Abgrenzung der verschiedenen Ermittlungsarten beitragen.

Diese Trennung ist umso wichtiger, als der Vollzug der Überwachung ja nicht den Justizbehörden, sondern den Sozialinspektoraten mit in der Regel beschränkten rechtlichen Kenntnissen übertragen wird.

Der Entwurf für den Vortrag an den Regierungsrat hält zu Recht fest, dass die ohne Wissen der betroffenen Person erfolgte Überwachung Grundrechte der Betroffenen tangiert. Richtigerweise wird deshalb für diese Art der Ermittlung auch eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Der Gemeinderat begrüsst ausdrücklich, dass der Gesetzesentwurf in diesem Zusammenhang ohne den mehrdeutigen Begriff "verdeckt" auskommt und stattdessen die Formulierung "ohne ihr Wissen" (gemeint: Ohne Wissen der überwachten Person) wählt. Die in Artikel 53b des Revisionsentwurfs vorgeschlagene Regelung reicht aufgrund der Erfahrungen der Stadt Bern nicht aus. Der Gemeinderat schlägt vor, die Regelung hinsichtlich der zulässigen Überwachung zu ergänzen, allenfalls ist ein Verweis auf ausführende Bestimmungen auf Verordnungsstufe ins Gesetz zu integrieren. Der Gemeinderat geht z.B. davon aus, dass die Sozialinspektorin bzw. der Sozialinspektor **keinen Einfluss** auf das überwachte Verhalten nehmen darf. Der räumliche Geltungsbereich der Überwachung - gemäss Gesetzesentwurf der "öffentliche Grund" - muss präzisiert werden. Betrifft die räumliche Begrenzung die Observationstätigkeit (wo steht die beobachtende Person) oder den Vorgang, welcher beobachtet werden soll? Was genau ist mit "öffentlichem Grund" gemeint? Sind für die Zuordnung "öffentlicher Grund" die Eigentumsverhältnisse massgebend oder ist es die Zugänglichkeit (im Sinne von öffentlich zugänglich)? Massgebend müsste das Kriterium der Zugänglichkeit sein.

Angesichts der betroffenen Grundrechte (Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Freiheit der beobachteten Person) sollte die räumliche Begrenzung primär den zu beobachtenden Vorgang betreffen (das Verhalten der überwachten Person im "öffentlichen" Raum, wie es von jedermann wahrgenommen werden kann). Die Observation sollte nicht nur an "öffentlichen", sondern an "**allgemein zugänglichen**" Orten (z.B. Restaurant, Museum) möglich sein.

Aus der Eingrenzung der Observationstätigkeit gemäss obigen Ausführungen sind bereits gewisse Rückschlüsse auf die (un)zulässigen Hilfsmittel bei der Überwachung möglich. Trotzdem würde der Gemeinderat begrüssen, wenn die zulässigen Überwachungsmittel definiert und präzisiert würden. Erfasst z.B. die (gemäss Gesetzesentwurf zulässige) Benutzung von Bildträgern auch Filmaufnahmen (allenfalls ohne Ton)?

Artikel 53 c

Auch hier stellt sich die Frage der Gesetzssystematik: Artikel 53c regelt sowohl allgemeine Fragen (Abs. 1) wie auch Sonderfragen der Überwachung ohne Wissen der betroffenen Person (Abs. 2). Vom Gesetzeswortlaut her nicht ohne weiteres klar ist, ob die nachträgliche Information der Betroffenen (Abs. 3) nur in Fällen der Überwachung ohne Wissen der betroffenen Person oder aber in allen Fällen der Überwachung zu erfolgen hat. Auch hier würde eine klare Aufteilung der offenen Ermittlung und der Überwachung ohne Wissen der betroffenen Person in verschiedene Gesetzesartikel mehr Klarheit bringen.

Nicht geregelt, aber in der Praxis von grosser Bedeutung ist die **Schnittstelle zu den Strafverfolgungsbehörden**. Dabei geht es nicht nur um die heute noch umstrittene

Frage, ob sich die Gemeinde in einem Strafverfahren als Privatklägerin konstituieren darf. Es besteht die Gefahr, dass die Sozialinspektorate Aufgaben der Strafjustizbehörden bei der Sammlung von Beweismitteln übernehmen, wenn die entsprechenden Aufgaben der Sozialinspektorate nicht sachgerecht eingegrenzt werden. Die Gesetzgebung sollte klar stellen, dass die Sozialinspektorate unter dem Aspekt der Strafverfolgung schon bei einem begründeten Verdacht auf eine strafbare Handlung ihre Ermittlungen einstellen und den Fall den Strafverfolgungsbehörden übergeben müssen (allenfalls via Sozialdienst). Eine enge Begrenzung der Ermittlungen der Sozialinspektorate macht auch deshalb Sinn, weil diese nicht über strafprozessuale Zwangsmittel verfügen und deshalb in komplexen Fällen mit vertretbarem Aufwand kaum Ermittlungsfortschritte erzielen können. In der Praxis ist heute zu beobachten, dass sich das Sozialinspektorat veranlasst sieht, den Strafverfolgungsbehörden umfangreiche Beweismittel vorzulegen. Dadurch wird die Schnittstelle zwischen Verwaltungsverfahren und Strafverfahren unsachgerecht verschoben. Die Gesetzgebung muss diese Schnittstelle klar und zweckmässig festlegen und die eigentliche Strafverfolgung klar den Strafjustizorganen zuweisen.

Artikel 69

Es macht durchaus Sinn, wie dies die Revisionsvorlage vorsieht, dass der Kanton im Bereich Gesundheitsförderung und Suchthilfe für die Steuerung der Angebote zuständig ist. Das bedeutet aber nicht, dass die **Zusammenarbeit mit den Gemeinden** bei der Festlegung der Leistungsangebote einfach entfallen kann, wie dies mit der geplanten Streichung der Passage „in Zusammenarbeit mit den Gemeinden“ im Absatz 1 angestrebt wird.

Der Kanton alleine verfügt nicht über das notwendige Wissen zur Bestimmung der Leistungsangebote. Deshalb muss die Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden auch in Zukunft im Artikel 69 Sozialhilfegesetz (SHG) enthalten sein. Nur im Zusammenspiel zwischen Kanton und Gemeinden kann ein massgeschneidertes, ausgewogenes, wirksames und zugleich kostengünstiges Angebot bestimmt werden. Der Gemeinderat erachtet es als richtig, dass der Kanton hier die Entscheidungsbefugnis beansprucht. Falsch wäre es aber, bei der Vorbereitung der Entscheide auf das Fachwissen und die Erfahrung der Gemeinden zu verzichten. Eine kantonale Bedarfsfestlegung führt keinesfalls automatisch zu einer optimalen Situation in den Gemeinden. Gerade für die grossen Städte ist ein permanenter Dialog mit den kantonalen Stellen von grösster Bedeutung, damit rasch und gemeinsam auf sich ändernde Bedürfnisse und neue Entwicklungen reagiert werden kann. Neue Brennpunkte entstehen in den Gemeinden. Aus diesen Gründen ist die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden weiterhin im Gesetz zu belassen.

Artikel 71 und Artikel 71a

Nach der neu gewählten Konzeption sollen die Gemeinden in bestimmten, abschliessend aufgezählten Bereichen gemäss Artikel 71a (aufgrund einer kantonalen Ermächtigung) die Angebote zur sozialen Integration bereitstellen. In den übrigen Bereichen soll künftig der Kanton die Angebote zur sozialen Integration bereitstellen. Die Aufzählung in Artikel 71 ist lediglich beispielhaft.

Die Begriffsumschreibung der Angebote gemäss Artikel 71 und Artikel 71a im Entwurf deckt sich nicht mit der heutigen Regelung (Art 71 SHG). Der Gemeinderat geht trotz der neuen Begrifflichkeiten davon aus, dass die Stadt im Rahmen der für sie ausgestellten Ermächtigungen in den Bereichen Obdach/Wohnen und spezifische Integrationsangebote auch künftig für die Bereitstellung der Angebote zuständig sein wird.

Artikel 72

Die mit der Neuregelung vorgesehene verstärkte Steuerung der Angebote für die berufliche Integration durch den Kanton scheint grundsätzlich zweckmässig. Der Gemeinderat zählt darauf, dass der Kanton nicht nur mit „privaten“ (und vom Kanton subventionierten) Leistungserbringern, sondern auch mit Gemeinden Leistungsverträge abschliesst und so beispielsweise das städtische Kompetenzzentrum Arbeit seine erfolgreiche Tätigkeit weiter führen kann. Denn bei Angeboten zur beruflichen Integration, welche in die Verwaltung integriert sind, ergeben sich vielfältige Synergieeffekte und eine besonders zielgerichtete Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst. Die gesamtschweizerisch auffallend hohe Integrationsrate von unterstützten Personen in den Arbeitsmarkt in der Stadt Bern ist eine direkte Folge der erwähnten intensiven Zusammenarbeit zwischen dem Sozialdienst und dem Kompetenzzentrum Arbeit der Stadt Bern.

Der Gemeinderat hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass die Weiterführung von kommunalen Angeboten für die berufliche Integration im Vortrag an den Grossen Rat ausdrücklich erwähnt wird. Positiv zu würdigen ist auch die angestrebte verbesserte regionale Vernetzung der Angebote und eine optimale Koordination mit den Angeboten der Arbeitsmarktbehörden, wie dies in der Revisionsvorlage vorgesehen ist.

Artikel 79

Die Stadt Bern befürwortet auch hier eine Regelung gemäss Variante 1. Für die Begründung hierzu wird auf die gemeinsame Stellungnahme der Städte Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal und Bern verwiesen. Im Übrigen wird begrüsst, dass die Aufwendungen für die Sozialinspektorate, die regionalen gemäss Artikel 79, die kommunalen gemäss Artikel 80, der Lastenverteilung unterliegen.

Artikel 80

Die Stadt Bern befürwortet klar Variante 1 und lehnt jeden Selbstbehalt bei der wirtschaftlichen Hilfe ab. Für die Begründung hierzu wird auf die gemeinsame Stellungnahme der Städte Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal und Bern verwiesen.

Artikel 80a

Das Verhältnis dieser Bestimmung zur Artikel 44a ist zu klären. Die Stadt Bern befürwortet die Streichung von Artikel 44a, weil die Lösung in Artikel 80a flexibler und sachgerechter ist.

Artikel 80c, Artikel 80d und Artikel 80e

Der Gemeinderat der Stadt Bern begrüsst ausdrücklich die Bestrebungen zur Verbesserung des Controllings und der Kostenkontrolle in der Sozialhilfe. Ob ein System mit Bonus und Malus tatsächlich zur Kosteneffizienz beiträgt, hängt zentral von seiner Ausgestaltung ab. In der Stadt Bern ist der Versuch, im Zuge der flächendeckenden Einführung von New Public Management (sog. "Neue Stadtverwaltung Bern, NSB) ein Bonus-Malus-System zu installieren, bekanntlich gescheitert. Aus solchen negativen Erfahrungen und Erkenntnissen könnten und müssten - auch auf Ebene Kanton - die Lehren gezogen werden.

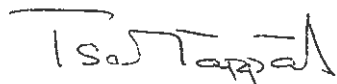
Zunächst ist zu berücksichtigen, dass in einem interkommunalen Vergleich festgestellte tiefe Kosten wenig aussagen über die Wirksamkeit der Sozialarbeit. Dieser zentrale Aspekt lässt sich nur sehr schwer quantitativ erfassen, weshalb die Beurteilung allein aufgrund der Kosten zwar naheliegend ist, die Qualität der Arbeit eines Sozialdiensts aber kaum umfassend widerspiegelt. Das vorgeschlagene System führt zum Ergebnis, dass jedes Jahr eine bedeutende Anzahl von bernischen Gemeinden bezüglich der Kosteneffizienz negativ beurteilt werden *muss*. Damit stellt sich grundsätzlich die Frage der Wirksamkeit der Kostenüberwachung. Wenn ein System jedes Jahr zwingend 10 % der Gemeinden bezüglich der Kosten als ineffizient qualifiziert, muss - logischerweise - das gesamte Controllingssystem als wenig zielführend hinterfragt werden. Die Vorgabe, jedes Jahr zwingend 10 % der Gemeinden mit einem Malus zu belasten, stellt als Inputsteuerung einen Einbruch in die Wirkungskontrolle dar und ist in dieser Form abzulehnen.

Die vom vorgeschlagenen System ausgehende systemimmanente Prangerwirkung birgt die erhebliche Gefahr, dass die betroffenen, als kostenineffizient taxierten Gemeinden und vor allem die Mitarbeitenden der jeweiligen Sozialdienste noch mehr unter Druck geraten und zu einer sehr restriktiven Unterstützungspraxis gedrängt werden. Dadurch können dann beispielsweise Abschiebeeffekte in andere Gemeinden auftreten, welche mit dem Sozialhilfegesetz verhindert werden sollen und müssen.

Diese negativen Auswirkungen könnten vermieden werden, wenn nicht automatisch 10 % der Gemeinden als kostenineffizient eingestuft und mit einem Malus belegt werden. Artikel 80c Absatz 4 sollte deshalb flexibler abgefasst werden. Denkbar wäre beispielsweise eine Lösung, welche nur dann zu einem Malus führt, wenn eine Gemeinde während drei Jahren schlechte Ergebnisse aufweist und diese Ergebnisse im Dialog mit der GEF nicht plausibilisiert werden können. Eine zweckmässige Bestimmung könnte beispielsweise wie folgt lauten: *„Gemeinden, deren Sozialdienste im Durchschnitt dreier Jahre mehr als 10 % über den vom Kanton ermittelten Kosten-Vergleichswerten liegen, entrichten dem Kanton einen Malus. Der Malus kann reduziert werden, wenn die Abweichung von den Vergleichswerten auf nachvollziehbaren Gründen beruht.“*

Der Gemeinderat bedankt sich für die Berücksichtigung seiner Anregungen.

Mit freundlichen Grüßen



Alexander Tschäppät
Stadtpräsident



Dr. Jürg Wichtermann
Stadtschreiber

Kopie an:

- Verband Bernischer Gemeinden, VBG
- Berner Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft