

Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

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

Kommission für Soziales, Bildung und
Kultur SBK
Morellhaus
Postgasse 14
Postfach
3000 Bern 8

Bern, 14. August 2008

Ausschuss Sozialhilfe der Kommission für Soziales, Bildung und Kultur: Bericht vom 20. Juni 2008; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Der Gemeinderat dankt den Mitgliedern des Ausschusses für die engagierte und zeitintensive Arbeit, die dem Bericht vom 20. Juni 2008 (nachfolgend Bericht) zu Grunde liegt. Der Dank geht ebenso an die Mitarbeitenden des Sozialdiensts für die Begleitung der Untersuchungsarbeiten des Ausschusses, die neben der täglichen Arbeit – und parallel zur Dossierüberprüfung des Finanzinspektorats – erfolgen musste. Der Gemeinderat würdigt alle Bestrebungen zur Stützung des Vertrauens in die Institution Sozialhilfe. Gerne nimmt er nachfolgend die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

Wesen und Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe

Die moderne Sozialhilfe mit gesetzlich umschriebenem Rechtsanspruch ist aus der ursprünglichen Armenfürsorge mit Almosencharakter entstanden. Verfassungsgrundlage bildet das Recht auf Hilfe in Notlagen (Artikel 12 Bundesverfassung, Artikel 29 Verfassung des Kantons Bern). Die Sozialhilfe ist weitgehend eine kantonal bestimmte Aufgabe. Sie hat den gesetzlichen Auftrag, bedürftigen Menschen die materielle Existenz und die Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu sichern. Voraussetzung für die Ausrichtung von Sozialhilfegeldern sind eine Notlage und keine anderweitigen (rechtzeitig) erhältlichen Mittel.

Im Kanton Bern – aber auch in den meisten anderen Kantonen – werden die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe erlassenen Richtlinien (SKOS-Richtlinien) für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe angewendet. Sie sind vom Regierungsrat in der Fassung der vierten überarbeiteten Ausgabe vom April 2005 verbindlich erklärt worden, soweit die Sozialhilfegesetzgebung keine abweichende Regelung vor-

sieht (Art. 8 Sozialhilfeverordnung, SHV). Sie haben Verordnungscharakter. Der Gemeinderat befürwortet die SKOS-Richtlinien in der aktuellen Fassung als Instrument für eine einheitliche Unterstützungspraxis über die Gemeindegrenzen hinaus.

Die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit hat in den letzten Jahren einen grundlegenden Wandel erfahren:

- Sie hat neben der klassischen Funktion der Überbrückung vorübergehender Notlagen vermehrt Aufgaben und Leistungen aufgrund länger dauernder Armut zu übernehmen.
- Sie hat die Folgen von Veränderungen bei den vorgelagerten Systemen (IV, ALV) zu tragen und Überbrückungshilfe zu leisten, wenn zum Beispiel Sozialversicherungsleistungen in Abklärung sind.
- Sie hat neben der materiellen Existenzsicherung die berufliche und soziale Integration zu fördern und die Eigeninitiative zu fordern.

Die Sozialhilfe ist zu einer tragenden Säule der sozialen Sicherheit geworden.

Die aktuellen Vorgänge in der Sozialhilfe

Die in der Stadt Zürich ausgelösten Sozialhilfe-Diskussionen um die als "Missbrauch" bezeichneten Tatbestände erreichten Ende Juli 2007 Bern. Auslöser hier war der sogenannte "BMW-Fall", zu dem die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) den Gemeinderat in der ersten Sitzung nach den Sommerferien (15. August 2007) informierte. Mit gleichem Datum erteilte der Gemeinderat auf Antrag der BSS dieser den Auftrag, ihm ein Grundsatzpapier zur Genehmigung vorzulegen, das die Ziele, Strategien und Massnahmen im Bereich der Sozialhilfe und namentlich der Themen

- Sozialhilfemissbrauch,
- Kontrollwesen, insbesondere Sozialbehörde
- Datenaustausch

beinhaltet.

Mit Beschluss vom 12. September 2007 genehmigte der Gemeinderat das Grundsatzpapier "Sozialhilfe in der Stadt Bern: Bedeutung – Grundsätze – Massnahmen" und beauftragte die BSS, die Sofortmassnahmen rasch umzusetzen, die mittel- und langfristigen Massnahmen fortzuführen resp. einzuleiten und ihm bis Ende Februar 2008 Bericht zu erstatten. Für die Umsetzung der beschlossenen Sofortmassnahmen startete die BSS im Oktober 2007 das Gesamtprojekt "Umsetzung Grundsatzpapier Sozialhilfe" (GP SOH), welches sich in entsprechenden Teilprojekten mit den drei Themenblöcken Internes Kontrollsystem (IKS), Datenaustausch und Kommunikation (inkl. Produktgruppenbudget / Statistik / Controlling) befasste.

An der Sitzung vom 27. Februar 2008 genehmigte der Gemeinderat den Bericht zur Umsetzung des Grundsatzpapiers Sozialhilfe in der Stadt Bern vom 12. September 2007 (nachstehend Umsetzungsbericht) und die darin vorgeschlagenen Massnahmen, die sich nach den drei Themenblöcken gliedern ("IKS" für Internes Kontrollsystem, "DA" für Datenaustausch, "K" für Kommunikation). Die beschlossenen Massnahmen werden durch die zuständigen Stellen innerhalb der BSS umgesetzt. Umsetzungsbericht und Grundsatzpapier sind abrufbar unter <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss>.

Ausserhalb der beschlossenen Massnahmen steht die Sozialbehörde der Stadt Bern. Ihre Aufgaben, Organisation und Kompetenz bilden Gegenstand eines separaten Ge-

meinderatsauftrags. Der Gemeinderat hat den Grundsatzbeschluss gefasst, dass die heutige Sozialbehörde durch verwaltungsexterne Expertinnen und Experten sowie durch politische Vertretungen erweitert werden soll.

Grundsätzliche Bemerkungen zum Bericht des Ausschusses

Insoweit der Bericht inhaltlich über die "*öffentlich gewordenen Probleme bei der Sozialhilfe, insbesondere Fragen nach allfälligem Missbrauch und rund ums Controlling*" hinaus das Bemessungssystem der Sozialhilfe aufgreift und die Höhe des Existenzminimums kritisch würdigt, sprengt er den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats und der Stadt Bern. Hiezu massgebend sind die kantonal vorgegebenen SKOS-Richtlinien. Der Gemeinderat und die städtischen Verwaltungsstellen setzen sich jedoch dort, wo Handlungsbedarf besteht, im Rahmen der ständigen Kontakte mit dem Kanton dafür ein, dass die kantonalen Vorgaben angepasst werden, um festgestellten Mängeln wirkungsvoll entgegenwirken zu können.

Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass sozialpolitische Fragen zur Höhe des Existenzminimums und zum Bemessungssystem getrennt von der Missbrauchsthematik diskutiert werden müssen.

Der Gemeinderat bedauert, dass er sich vor dem Ausschuss bzw. der Kommission zum Ergebnis der Untersuchung nicht vorgängig des Schlussberichts äussern konnte (vgl. Art. 82 und 83 Abs. 6 der Gemeindeordnung, [GO] zum Verfahren vor der PUK).

Die vorliegende Stellungnahme folgt im Aufbau dem Bericht.

3. Vorgehensweise

In den drei Hearings vom 25. Oktober 2007, 12. November 2007 und 18. Dezember 2007 hat der Ausschuss mit verschiedenen Personen gesprochen, die in verschiedenen Positionen mit Aufgaben des Sozialdiensts betraut sind. Das Intake ist ein Teil des Sozialdiensts. Die Wiedergabe sämtlicher Aussagen im Bericht unter „Intakemitarbeiterin/-mitarbeiter“ vermittelt einen unvollständigen Eindruck und gibt den Inhalt der Hearings nicht umfassend wieder.

Im Bericht werden Verhalten und Äusserungen der befragten Mitarbeitenden des Sozialdiensts als „ängstlich“, „herablassend“, „ausweichend“ und „zurückhaltend“ bezeichnet. Es ist nicht nachvollziehbar, wie dieser Eindruck entstanden ist. Die nachträgliche Konsultation der Protokolle durch die Mitarbeitenden des Sozialdiensts konnte diese Äusserungen im Bericht in keiner Art und Weise erhärten. Die Protokolle wurden dem Sozialdienst am 8. April 2008 zur Einsicht übermittelt.

Der auf Seite 8, Fussnote 6 des Berichts erhobene Vorwurf, wonach versucht wurde etwas zu vertuschen, wiegt schwer. Es ist dem Gemeinderat ein Anliegen, mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass von keiner der befragten Personen die Absicht gehegt wurde, irgendetwas zu vertuschen. Auch wurden diese von keiner Seite dazu aufgefordert.

Erschwerend für die Arbeit der Auskunftspersonen war der Umstand, dass die Erwartungen des Ausschusses nicht schriftlich formuliert wurden. Für die Zusammenarbeit

wäre es dienlich gewesen, vom Ausschuss jeweils eine Zusammenfassung der im Gespräch geäußerten Wünsche / Aufträge (Zahlen, Dossiereinsicht usw.) zu erhalten. Damit hätten Missverständnisse oder unterschiedliche Interpretationen verhindert werden können.

4. Hearings

4.1. Intake Bern

Anhand der Arbeitsabläufe im Intake (Anmeldestelle Sozialdienst) wurde der Ausschuss exemplarisch über das Aufnahmeverfahren (was braucht es, dass jemand Sozialhilfe erhält), die Fallführung (Dokumentation der Unterlagen und des methodischen Vorgehens) sowie die Möglichkeiten und Grenzen von Kontrolle und Sanktionen informiert. Die Auskünfte beschränkten sich nicht ausschliesslich auf die Situation im Intake, sondern bezogen sich auch auf längerfristige Unterstützungen im Beratungsteam.

Neben den mündlichen Auskünften mit power point Präsentation wurden, auf Wunsch des Ausschusses, drei Beispiele von Zielvereinbarungen und Falldokumentationen anonymisiert und abgegeben. Der Ausschuss hat sich mit der Besprechung und Mitnahme eines Beispiels begnügt.

Der für die Sitzung vom 18. Dezember 2007 vereinbarte Einblick in die KISS- (edv-unterstützte) Fallführung inkl. Finanzen konnte aus sicherheitstechnischen Gründen nicht anhand der produktiven Datenbank vorgenommen werden (das System lässt keine Anonymisierung des EDV-Dossiers zu), sondern musste wieder anhand eines fiktiven Fall-Beispiels exemplarisch erfolgen. Auf alle generellen Fragen zur Handhabung des KISS, zu Auszahlungen und Kontrolle konnte aber eingegangen werden.

Die Diskussionen zur Unterstützungspraxis wurden teilweise zu Themen geführt, die von den kommunalen Sozialdiensten nicht beeinflusst werden können, da die entsprechenden Kompetenzen ausschliesslich bei den kantonalen Instanzen liegen; dies gilt beispielsweise für die Fragestellungen zu den SKOS Richtlinien (Budgets, Zulagen, Sanktionsmöglichkeiten).

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Sozialdienst der Stadt Bern mit umfassenden und detaillierten Weisungen (Stichwörter) zur Unterstützungspraxis arbeitet, in denen sowohl der Umgang mit finanziellen Zusatzleistungen, aber auch konkrete Handlungsanweisungen im Fall von z.B. Verdachtsmomenten oder festgestelltem Missbrauch geregelt sind. Diese Stichwörter haben für die Sozialarbeitenden Weisungscharakter (Verwaltungsverordnung).

4.1.1. Anzahl Anmeldungen Intake / Anzahl Fälle Sozialdienst (vgl. auch 6.8.)

Anders als der Bericht geht die BSS im Umsetzungsbericht von einer Fallbelastung von 104.4 Dossiers pro 100% Stelle aus (Belastung über den ganzen Dienst hinweg; vgl. Anhang 1 S. 17 Umsetzungsbericht). Die höhere Fallbelastungszahl erklärt sich aus der unterschiedlichen Zählweise: Für den Gemeinderat ist die von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern angewandte Zählweise (kumulierte Fallzahl) massgebend, und nicht die Anzahl Zahlfälle.

4.1.2. Datenlage / Selbstdeklaration / Kontrolle

Grundlage der Bedürftigkeitsabklärung bildet die Selbstdeklaration der Klientinnen und Klienten, die die Sozialarbeit indessen nicht von Kontrollen (zu Plausibilisierungszwecken) entbindet. Kontrollen sind Teil der Sozialarbeit. Komplementär dazu steht die Mitwirkungspflicht der Klientschaft bei der Abklärung der Bedürftigkeit. Werden Unterlagen (zur Belegung von behaupteten positiven Tatsachen – z.B. Mietvertrag für behaupteten Mietzins) verweigert und lässt sich dadurch die Bedürftigkeit nicht feststellen, so führt dies gemäss Artikel 20 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) zu einer Einstellung der Sozialhilfe bzw. zu einem Nichteintreten auf das Sozialhilfegesuch. Ungewiss ist der zulässige Anwendungsbereich von Vollmachten, welche die involvierten Dienststellen zum Datentransfer betreffend die bevollmächtigende Person ermächtigen: Generalvollmachten gelten als unzulässig. Hingegen sind spezifische Vollmachten, d.h. Vollmachten zum Einholen einer bestimmten Auskunft bei einer anderen Behörde, grundsätzlich zulässig. Nach Ansicht des Datenschutzbeauftragten der Stadt Bern beschränkt sich der Anwendungsbereich solcher spezifischer Vollmachten auf den *Einzelfall*. Die Zustimmung (Bevollmächtigung) muss zudem *freiwillig* erfolgen. Dies wäre nach Ansicht des Datenschutzbeauftragten dann nicht mehr der Fall, wenn die betroffene Person vor die Alternative gestellt wird, entweder die Zustimmung zu erteilen oder andernfalls auf die Unterstützung vollumfänglich verzichten zu müssen (Tätigkeitsbericht 2004 der Ombudsstelle an den Stadtrat, S. 32). Im Rahmen der Umsetzung des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht (Teilprojekt Datenaustausch) soll der Anwendungsbereich spezifischer Vollmachten erneut geprüft und geklärt werden (vgl. zu E 23). Im Rahmen des künftig zu schaffenden höherrangigen Rechts tritt der Gemeinderat für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage mit dem Ziel der Online-Abfrage (z.B. im Steuerbereich) ein.

Der Kontrolltätigkeit sind faktische und rechtliche Grenzen gesetzt. Wo ein Konto nicht angegeben oder schwarz gearbeitet wird (sog. negative Tatsachen), hilft oft nur der Zufall. Online-Abfragen sind ohne Anpassungen des übergeordneten Rechts nicht möglich.

4.1.3. Vorgehen bei Verdachtsmomenten / bei Missbräuchen

Dem Gemeinderat ist die Klarstellung wichtig, dass die gesetzlichen Rückerstattungen nicht mit der Missbrauchsproblematik gleichgesetzt werden können. Die Mehrzahl der gesetzlichen Rückerstattungstatbestände hat keinen Bezug zu dem wie auch immer verstandenen Missbrauch. Wer (nach Ablösung) in "günstige Verhältnisse" gerät, muss einen Teil der oder die gesamten bezogenen Sozialhilfeleistungen zurückbezahlen – je nach wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen –, ohne dass dadurch der Bezug unrechtmässig würde!

Die Sozialhilfe in der Stadt Bern ist arbeitsteilig organisiert. Für Rückerstattungen (im Zusammenhang mit günstigen Verhältnissen) ist der Inkassodienst des Sozialamts zuständig. Daher konnte/kann der Sozialdienst entsprechende Fragen nicht beantworten.

Es ist unzutreffend, dass eine Falschangabe zur Anzahl im gleichen Haushalt lebenden Personen nur zu einer Strafanzeige führt, wenn Arglist nachgewiesen werden kann. Arglist wird vorausgesetzt, damit ein Betrugstatbestand vorliegt. Arglist wird aber nicht vorausgesetzt beim Übertretungsstraftatbestand gemäss Artikel 85 Sozialhilfegesetz (SHG). Es reicht aus, wenn vorsätzlich unrichtige/unvollständige Angaben zur Erwirkung

von Sozialhilfeleistungen abgegeben werden. In der Praxis werden sehr wohl Anzeigen wegen Verhalten wie dem geschilderten eingereicht.

4.1.4. Gegenleistungen / Zusammenarbeitsvertrag / Arbeitsintegration

Im Sozialhilfegesetz des Kantons Bern ist die Verpflichtung verankert, dass Sozialhilfe-klientinnen und -klienten alles daran setzen müssen, wieder finanziell selbständig zu werden. Das Individualisierungsprinzip der Sozialhilfe bedeutet, dass diese Verpflichtung in Relation zu den individuellen Möglichkeiten zu beurteilen ist.

Der Sozialdienst der Stadt Bern hat als erster Sozialdienst im Kanton die Arbeit mit regelmässigen Zielvereinbarungen eingeführt und diese zwingend an die Auszahlungsbewilligung geknüpft. Diese Zielvereinbarungen (Zusammenarbeitsverträge) und die Auszahlungsbewilligung werden von der direkt vorgesetzten Stelle der Sozialarbeitenden (Sektionsleitung) seit Frühjahr 2008 alle 6 Monate überprüft und neu genehmigt. (Im Rahmen der Umsetzung der teilrevidierten SKOS-Richtlinien war das zeitliche Intervall vorübergehend auf 1 Jahr angehoben worden). Bei Jungen Erwachsenen in Ausbildung und Selbständigerwerbenden erfolgt die Prüfung durch die Bereichsleitung.

Der Abschluss von Zielvereinbarungen ist nicht mit Leistung und Gegenleistung im Sinne, dass die eine Seite nur leistet, wenn die andere geleistet hat (do ut des), gleichzusetzen. Das vom übergeordneten Recht vorgegebene System für die Ausrichtung der Sozialhilfe ist nicht als Gegenleistungssystem, sondern als Anreizsystem mit Kürzungsmöglichkeit ausgestaltet. Wer in einer Notlage ist, hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, die – je nach Mitwirkung - zumindest das absolute Existenzminimum abdecken muss. Es ist zu unterscheiden zwischen Auflagen (z.B. eine gewisse Anzahl Bewerbungen zu machen) und Mitwirkung in Form einer unbezahlten, gemeinnützigen Tätigkeit im Sinne einer Beschäftigung/Tagesstruktur (Soziale Einsatzplätze). In diesem Bereich fehlt es tatsächlich an möglichen Einsatzplätzen.

Eine Präzisierung ist hinsichtlich Verletzungen der Mitwirkungspflicht anzubringen. Eine Verletzung der Mitwirkungspflicht bei der Ermittlung der aktuellen Bedürftigkeit führt grundsätzlich zu Nichteintreten auf das Gesuch bzw. zur Einstellung der Sozialhilfe. Dies, wenn infolge der Pflichtverletzung die Bedürftigkeit nicht abgeklärt werden kann. Davon abzugrenzen ist die Mitwirkung bei der Integration: Grundsätzlich führt eine Verletzung dieser Pflicht (nur) zu einer Sanktion (Kürzung). Wird hingegen eine nach wie vor unbesetzte Arbeitsstelle abgelehnt (mit welcher ein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden könnte), kann dies zu einer Einstellung der Sozialhilfe führen. Das Bundesgericht hat in einem Präzedenzfall die Einstellung der Sozialhilfe durch die Stadt Bern geschützt (Urteil 2P.147/2002 vom 4. März 2003). Es können keine gesicherten Angaben gemacht werden, ob in der Vergangenheit im Sozialdienst bei gegebener Voraussetzung eine Einstellungsverfügung erging. Dies hing wesentlich von der Sektionsleitung des entsprechenden Beratungsteams ab. Nach der Reorganisation durch die neue Leitung des Sozialdiensts per Oktober 2007 und der Schaffung einer Leitungsstelle für alle vier Beratungsteams sind nun verlässliche Angaben möglich und die Anla-gen für eine einheitliche Praxis gesetzt.

Für die Arbeitsintegration von Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in der Stadt Bern ist vorwiegend das Kompetenzzentrum Arbeit zuständig. Es können auch Drittanbieter berücksichtigt werden. Ob jemand in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar ist, beurteilt sich anhand der gängigen Kriterien bezüglich Leistung (quantitativ, qualitativ), Sozialverhalten, Gesundheit und Alter.

Bei der Beurteilung der Erfolge ist zu berücksichtigen, dass die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz ist und überdurchschnittlich viele Klienten bzw. Klientinnen bereits seit längerer Zeit nicht mehr im Arbeitsprozess integriert sind. Neben der Gruppe der Jungen Erwachsenen (18- bis 25-jährige Sozialhilfebeziehende), die in den letzten 3 Jahren im Mittelpunkt des Interesses standen, weisen die neuen statistischen Zahlen wie in anderen Schweizer Städten eine Zunahme der über 50-jährigen Sozialhilfebeziehenden aus. (Die ausführliche Sozialstatistik des Bundes wurde dem Ausschuss auszugsweise abgegeben)

4.2. Annemarie Lanker

Die Aussage im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zu der Teilrevision der SKOS-Richtlinien, welche der Gemeinderat 2004 verabschiedete, tönt ein Unterdrücken kritischer Stimmen an. Hiezu ist anzumerken, dass Vernehmlassungen wie die angesprochene einen normalen politischen Meinungsbildungsprozess durchlaufen, der von der Fachstelle ausgeht, über die zuständige Abteilung zur Direktion führt, welche Antrag an den Gemeinderat stellt. Schliesslich genehmigt der Gemeinderat den vorgelegten Antwortentwurf, den er allenfalls noch bereinigt, und beauftragt die Stadtkanzlei mit dem Versand.

Dieses Verfahren, in welchem die ursprüngliche Stellungnahme namhafte Veränderungen erfahren kann, ist üblich und transparent.

Verschiedene Handlungen, deren Vornahme der aktuellen Gemeinderätin, Edith Olibet, zugeordnet werden, sind bereits von der Vorgängerin im Amt vorgenommen worden, z.B. die Umsetzung der organisatorischen Vorgaben des SHG auf kommunaler Ebene und damit verbunden die Kompetenz, als Sozialbehörde die Stichwörter genannten Verordnungen für die Sozialhilfepraxis zu erlassen. Die Abschaffung des generellen Selbstbehalts bei Zahnarztkosten erfolgte im September 2004 durch die Vorgängerin im Amt.

4.7. Fremden- und Gewerbepolizei Stadt Bern

Der Widerspruch – Fremdenpolizei verlangt und erhält Infos, Sozialdienst nicht – ist ein scheinbarer. Sozialhilfe und Fremdenpolizei arbeiten auf verschiedener gesetzlicher Grundlage. Sie benötigen unterschiedliche Daten, auch wenn diese teilweise bei der identischen Stelle angefordert werden.

- Bsp. Steuern: Die Fremdenpolizei benötigt für ihre ausländerrechtlichen Verfahren (Verlängerung ausländerrechtlicher Bewilligungen) Angaben der Steuerverwaltung darüber, ob offene Steuerschulden bestehen (dies ist für die Arbeit des Sozialdiensts irrelevant). Grundsätzlich fallen diese Angaben unter die steuerrechtliche Geheimhaltungspflicht. Da aber eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht (früher ANAG, heute AuG, Ausländergesetz) besteht, ist die Auskunftserteilung an die Fremdenpolizei zulässig. Anders bei der Sozialhilfe: Hier besteht zurzeit keine solche gesetzliche Grundlage (mit Einwilligung der betroffenen Person oder bei "überwiegendem öffentlichen Interesse" und Zustimmung der Finanzdirektion ist eine Auskunftserteilung auch an den Sozialdienst möglich).
- Bsp. Strassenverkehrsamt: Hier interessieren die Fremdenpolizei die offenen Fahrzeugsteuern, in zweiter Linie, ob auf eine bestimmte Person ein Fahrzeug immatrikuliert ist. Auch hiezu bestehen gesetzliche Grundlagen im Bundesrecht

(früher ANAG, heute AuG). Die Frage der Immatrikulation ist von Bedeutung in Verfahren z.B. auf Scheinehe, Menschenhandel. Hier tritt die Fremdenpolizei als Gerichtspolizei mit entsprechender Befugnis auf. Diese Befugnis hat der Sozialdienst nicht.

Zur Gewerbepolizei sollen künftig amtshilfweise Kontakte aufgebaut werden. Dies als Teil des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht (DA-1).

5. Hearing mit der BSS

Zur Frage der Generalvollmacht vgl. unter Empfehlung 23 (E23).

Die Auskunft der BSS zur Frage nach der Möglichkeit, an zwei Wohnorten gleichzeitig Sozialhilfe zu beziehen, ist klar ausgefallen bzw. hätte bei Unklarheit nachgefragt werden können: Der Inkassodienst erhält von der Einwohnerkontrolle wöchentlich Papier-Mutationsfichen aller Adressänderungen, Änderungen des Zivilstands, Einbürgerungen und Todesfallmeldungen. Die Papier-Mutationsmeldungen werden vom Inkassodienst nach Kindern bis 7-jährig (für den Elternbrief des Jugendamts), nach Todesmeldungen und die übrigen Meldungen nach Ausländern/-innen und Personen mit einfachen Berufen (am ehesten Personen, die unterstützt werden) überprüft. Für auf diese Art gefundene Übereinstimmungen mit sozialhilfebeziehenden Personen (via KISS) werden die Papier-Mutationsmeldungen an die zuständigen Sozialarbeiterinnen/-arbeiter weitergeleitet. Diese Arbeit des Inkassodienstes ist recht aufwändig und bietet keine Garantie für eine lückenlose Erfassung der massgebenden Wohnortswechsel. Ziel des Sozialamts ist daher eine EDV-Lösung, die den Abgleich der Daten zwischen Newod (Datenbank der Einwohnerkontrolle) und KISS automatisch durchführt.

6. Fazit aus den Hearings

6.2. Kontrolle/Controlling bezüglich interner Abläufe und Dossiers

Mit der Einführung der Zusammenarbeitsverträge, gekoppelt an die Auszahlungsbewilligung, den Stichwörtern, den vorgegebenen Qualitätskriterien für die Dossierführung und dem KISS hat der Sozialdienst Stadt Bern schon vor Jahren Instrumente zur Qualitätssicherung eingeführt, ohne diese indessen zu einem Gesamtsystem zu bündeln. Auch können individuelle Fehler passieren oder die Klientschaft Möglichkeiten finden, das System Sozialhilfe zu ihren Gunsten auszunutzen. Beides war im Sozialdienst immer wieder Thema. Nach dem Leitungswechsel im Sommer 2007 wurden bereits im Herbst 2007 konkrete Massnahmen geplant und beschlossen, die u.a. auch ins Massnahmenpapier des Gemeinderats aufgenommen wurden.

6.4. Zusammenarbeitsverträge/Gegenleistungen

Vgl. 4.1.4.

6.7. Sozialbehörde

Die organisatorische Ausgestaltung der Sozialbehörde in der Stadt Bern ist diskutabel. Nicht zutreffend ist jedoch die Haltung, die geltende Organisationsform (Direktorin = So-

zialbehörde) entspreche nicht der gesetzlich vorgeschriebenen Aufsicht des Sozialdiensts.

Das SHG verwendet den Begriff "Sozialbehörde" als Bezeichnung bzw. als Name für das strategische Sozialhilfeorgan der Gemeinde. Die Gemeinden bestimmen, welches Organ Sozialbehörde ist (Art. 16 Abs. 3 SHG). Der Vortrag des Regierungsrats zum SHG führt wörtlich zur möglichen Organisationsform aus: "Die Gemeinden können als Sozialbehörde beispielsweise den Gemeinderat, ein Departement, die Vorsteherin oder den Vorsteher des Departements oder eine Kommission bestimmen." (Vortrag, Ziffer II.5.1., S. 26). Die geltende Organisationsform der Stadt Bern entspricht den kantonalen Vorgaben und wird auch andernorts praktiziert.

8. Empfehlungen der SBK

Nachfolgend in tabellarischer Kurzform die Stellungnahme des Gemeinderats zu den Empfehlungen des Ausschusses. Weitergehende Erläuterungen finden sich im Anschluss an die Tabelle.

Empfehlung	In Prüfung/Umsetzung resp. wird aufgenommen)	Wird nicht aufgenommen (insbes. wegen fehlender Zuständigkeit)
E 1	Pointierung und Aufschaltung der Stichwörter auf dem Internet (IKS-2)	Vereinfachung der SKOS-Richtlinien (kant. Zuständigkeit)
E 2	Das kantonal vorgegebene Zulagen(Anreiz-)system wird ab Herbst 2008 im Rahmen eines Projekts unter der Leitung der GEF überprüft	
E 3		X (kant. Zuständigkeit)
E 4		X (kant. Zuständigkeit)
E 5		X (kant. Zuständigkeit)
E 6	Schaffung von Arbeits-/Beschäftigungsplätzen für alle arbeitsfähigen KlientInnen (IKS-13)	
E 7	Kontakte zur Wirtschaft zwecks Kooperation und Schaffung neuer Einsatzplätze sind eine Daueraufgabe. Sie werden durch die BSS – ausserhalb der Umsetzung des Massnahmenpakets – gepflegt	
E 8	Institutionalisierung des Datenaustauschs im Rahmen der Amtshilfe wird angestrebt (IKS-8, DA-1 und 2)	
E 9	Unterstützung und Förderung von Bestrebungen zur Anpassung des übergeordneten Rechts mit dem Ziel der Vereinfachung des Datentransfers (DA-5 und 6)	
E 10	Verfeinerung der Datenerfassung, transparentes und adressatengerechtes An-	

	bieten der erhobenen Daten (K-1, 3 und 4)	
E 11	EDV-gestützter Abgleich Newod/Kiss (IKS-8, DA)	
E 12	Unterstützung und Förderung von Bestrebungen zur Anpassung des übergeordneten Rechts mit dem Ziel der Online-Abfrage (DA-6)	
E 13	Wird bereits praktiziert	
E 14	Überprüfung der Stichwörter auf "Standardisierungen" der Sanktionen (IKS-2)	Überschreiten des max. Kürzungsumfangs
E 15	Systematisierung der Rückerstattungsüberprüfung durch den Inkassodienst im Rahmen seiner Reorganisation	
E 16	Vgl. E 1 (IKS-2)	
E 17	Offensivierung und Verstärkung der Aussagekraft der Informationskultur (K-3, 4 und 6)	
E 18	Reduktion der Fallbelastung (IKS-4)	
E 19		Nicht vereinbar mit Grundrechtsanspruch
E 20		Vgl. E 3
E 21	(unangemeldete) Hausbesuche durch das Sozialhilfeinspektorat (IKS-10)	
E 22	Die Etablierung eines Vertrauensarztes/einer Vertrauensärztin wird angestrebt. Suche bisher erfolglos	
E 23	Überprüfung des Anwendungsbereichs spezifischer Vollmachten (IKS-8)	Generelle Vollmachten gelten als unzulässig
E 24	erfüllt	
E 25		Organisatorische Ansiedlung während Pilotphase
E 26		Beruflicher Hintergrund während Pilotphase
E 27		Aufgabenbereich während Pilotphase
E 28	Erweiterung der Sozialbehörde durch verwaltungsexterne Expertinnen und Experten sowie durch politische Vertretungen (sep. GR-Auftrag)	

Sozialleistungen (SKOS-Richtlinien / Situationsbedingte Leistungen)

E1

Das System für die Ausrichtung der Sozialhilfe ist kantonal vorgegeben (vgl. Art. 31 SHG i.V.m. Art. 8 SHV) und steht ausserhalb des direkten Einflussbereichs der Stadt Bern. Als Teil des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsberichts sollen die Stichwörter der Sozialbehörde der Stadt Bern mit dem Ziel der Pointierung und besseren Verständlichkeit überarbeitet und im Sinne der Transparenz auf dem Internet aufgeschaltet werden (IKS-2).

E2

Der Gemeinderat geht davon aus, dass die Empfehlung E2 auf die Zulagen abzielt. Gemäss Kennzahlenvergleich der Städteinitiative pro 2007 (abrufbar unter <http://www.staedteinitiative.ch/de/main.php?inh=aktuell>) richtet die Stadt Bern überdurchschnittlich viele Zulagen aus. Anzuführen gilt, dass es sich um einen interkantonalen Vergleich handelt. Die Sozialhilfe der Vergleichsstädte basiert – weil die Sozialhilfe kantonaler Gesetzgebung unterliegt - auf anderen rechtlichen Grundlagen als in der Stadt Bern. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die nach Kantonen unterschiedliche Umsetzung der teilrevidierten SKOS-Richtlinien, insbesondere das im Kanton Bern vorgeschriebene System der Ein-/Austrittsschwelle (Art. 8a Abs. 2 und 8d Abs. 3 SHV), welches eine Nivellierung zwischen Sozialhilfeklientenschaft und Working Poors anstrebt und verlangt, dass die Anreize sowohl beim Eintritt wie beim Austritt zur Bedarfsgrenze zu zählen sind. Dieses System findet in keiner der Vergleichsstädte Anwendung.

Der Individualisierungsgrundsatz ist im Gesetz festgelegt (Art. 25 SHG).

E3/E4/E14/E19/E20

Wie bereits erwähnt, sind im Kanton Bern die SKOS-Richtlinien verbindlich (vgl. E1). Der Sozialdienst der Stadt Bern ist in seinen Sanktionen an die vorgegebenen Obergrenzen gebunden, welche das verfassungsrechtlich gebotene absolute Existenzminimum konkretisieren. In Ausnahmefällen kann bei Weigerung, eine zugewiesene Arbeitsstelle anzutreten, die Sozialhilfe eingestellt werden. Eine entsprechende Einstellung der Sozialhilfe durch den Sozialdienst der Stadt Bern ist in einem Musterprozess vom Bundesgericht geschützt worden. Wo es möglich ist, soll aufgrund von mangelnder Mitwirkung eine Einstellung der Sozialhilfe verfügt werden (vgl. unter 4.1.4.).

Beschäftigungsprogramme / Gegenleistungen

E5

Das vorgegebene System für die Ausrichtung der Sozialhilfe ist nicht als Gegenleistungssystem, sondern als Anreizsystem mit Kürzungsmöglichkeit ausgestaltet. Wer in einer Notlage ist, hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe, die – je nach Mitwirkung - zumindest das absolute Existenzminimum abdecken muss. Bei den Zusammenarbeitsverträgen ist klar zu unterscheiden zwischen Auflagen (z.B. der Besuch eines Programms) und individuellen Zielsetzungen (z.B. die schrittweise Reintegration in die Arbeit trotz gesundheitlicher Probleme). Die individuellen Zielsetzungen werden zusammen mit den Klienten bzw. den Klientinnen ausgearbeitet, Auflagen werden vom Sozialdienst vorgegeben und ihre Erfüllung kontrolliert.

E6/E7

Die Umsetzung der verschiedenen Massnahmen zur Arbeitsintegration ist in der Stadt Bern dem Kompetenzzentrum Arbeit (KA) übertragen, das Teil des Sozialamts ist. Als Teil des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht soll für jeden Sozialhilfeklienten, jede Sozialhilfeklientin, der/die arbeitsfähig und nicht z.B. aufgrund von Betreuungsaufgaben verhindert ist oder dies wegen Schwangerschaft nicht möglich ist, ein Arbeits-/Beschäftigungsplatz geschaffen werden (IKS-13). Angesichts der Komplexität wird sich die Umsetzung ins 2009 ziehen. Das KA geniesst in Wirtschaftskreisen einen guten Ruf, wie die externe Wirkungsüberprüfung im Bereich der Integrationsmassnahmen aufzeigt (Bericht der Firma KEK vom 31. März 2008).

Enge Kontakte zu und eine gute Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sind unerlässlich für die Eingliederungsbemühungen der Sozialhilfe. Kontakte zur Wirtschaft werden gesucht und gepflegt, in der Alltagsarbeit durch das KA, andererseits im Rahmen des "runden Tisches", der von der Direktorin für Soziales geleitet wird. Das Wirtschafts- und Sozialforum ist eine weitere Plattform, um die Erhöhung des Angebots an Einsatzplätzen im ersten Arbeitsmarkt zu erreichen. Nötig sind sowohl für die berufliche als auch die soziale Integration mehr Einsatzplätze.

Datenaustausch**E8 bis E9, E11-E12**

(Städtische) Weisungen reichen für einen systematischen Datenaustausch unter den verschiedenen Amtsstellen nicht aus. Der zulässige Datenaustausch im Rahmen der Amtshilfe beschränkt sich auf Einzelfälle. Als Teil des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht soll im Amtshilfeverfahren der gesetzliche Spielraum ausgeschöpft werden. Dies setzt Verhandlungen in den einzelnen Datengebieten voraus (DA-1 und 2).

Die (notwendigen) gesetzlichen Anpassungen stehen ausserhalb der Zuständigkeit der Stadt. Sie setzen eine politische Mehrheitsbildung beim Gesetzgeber voraus. Die Stadt Bern unterstützt und fördert aktive Bestrebungen in diese Richtung. Ziel ist, in wichtigen Bereichen Online-Abfragen durchführen zu können. Dies setzt eine Anpassung des übergeordneten Rechts voraus (IKS-8; DA-5.und 6).

E10

Als Teil des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht soll die Datenerfassung in der Sozialhilfe verfeinert (K-1), transparent und adressatengerecht angeboten werden (K-3 und 4). Vgl. auch E17.

Sozialdienst**E13**

Interne Dossierübertragungen nach zwei Jahren sind im Sozialdienst bereits seit Jahren Praxis. Aus methodischen Gründen – wo eine sozialarbeiterische Betreuung aktuell nicht angezeigt ist - wird im Einzelfall auf eine Übertragung verzichtet, z.B. bei hängiger IV-Anmeldung.

E14

Die städtische Sozialhilfe hält die Kürzungslimiten des übergeordneten Rechts ein (E3). Die entsprechende Weisung (Stichwort) ist klar. Wie bei Sanktionen üblich, gilt auch in der Sozialhilfe der Grundsatz der Verhältnismässigkeit: Es müssen die persönlichen Verhältnisse, das Verschulden, gewichtet werden, was eine allgemein gültige Tabelle mit Sanktionsumfang (betrags- und zeitmässig) für bestimmtes Fehlverhalten erschwert. Im Rahmen der Überarbeitung der Stichwörter (IKS-2) werden "Standardisierungen" der Sanktionen sowie die Umsetzung ihrer Anwendung intensiver geprüft.

E15

Die Überprüfung abgeschlossener Fälle auf Rückerstattungspflichten obliegt dem Inkassodienst, einem Bereich des Sozialamts. Im Rahmen der Reorganisation des Inkassodienstes 2007 wurde der Systematisierung besonders Rechnung getragen. Neu können die wirtschaftlichen Verhältnisse (steuerbares Einkommen bzw. -Vermögen) aller ehemaligen Klientinnen und Klienten mit Wohnsitz im Kanton Bern zentral bei der Steuerverwaltung erfragt werden.

E16

Der Sozialdienst verfügt über klare Weisungen betr. Sanktionen und Vorgehen bei Missbrauchsverdacht. Die entsprechenden Stichwörter sind dem Ausschuss bekannt. Die Stichwörter sind gegebenenfalls an die Erkenntnisse aus der Umsetzung des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht und dem Pilotprojekt Sozialinspektorat anzupassen.

E17

Die Informationskultur zur städtischen Sozialhilfe soll offensiver (und aussagekräftiger) werden. Dies ist Teil des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht (K-3,4 und 6) und soll mit den Mitteln Sozialhilfestatistik und -report sowie benutzerfreundlicher Information über soziale Angebote und Publikation der Stichwörter im Internet erreicht werden.

Die städtischen Organe der Sozialhilfe verstehen sich als "lernende Organisationen" mit entsprechender Fehlerkultur.

E18

Die Einführung eines Sozialinspektorats/-revisorats hat keinen Einfluss auf die Fallzahl der Sozialarbeitenden. Weder Inspektorat noch Revisorat führen eigene Fälle, sie übernehmen Überprüfungsaufgaben in hängigen, komplexen Fällen (z.B. Abklärung von Selbständigerwerbenden). Die Arbeit des Revisorats/Inspektorats bewirkt eine Entlastung der Sozialarbeitenden im Einzelfall.

Die Fallzahlen pro Sozialarbeiter/-arbeiterin sind abhängig von den zur Verfügung stehenden Stellenprozenten in Relation zur Gesamtzahl Klientinnen/Klienten bzw. Gesuchstellerinnen/Gesuchsteller. Die Vorgaben macht und die Ermächtigung erteilt der Kanton.

E19

Diese Empfehlungen betr. Karenzfrist nach Ablehnung/Einstellung und vor Wiederaufnahme der Sozialhilfe liegen nicht im Entscheidungsbereich der Stadt Bern. Massgebend ist das im Sozialhilferecht geltende Bedarfsdeckungsprinzip, welches besagt, dass die Sozialhilfe einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage abhelfen soll. Sozi-

alhilfe ist deshalb im Ausmass der Bedürftigkeit auch dann zu gewähren, wenn die Hilfe empfangende Person in der Vergangenheit unrechtmässig Leistungen bezogen hat (Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, S. 75).

E20

Vgl. E3.

E21

Unangemeldete Hausbesuche zur Kontrolle oder Abklärung sind Teil des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht (IKS-10).

E22

Es fehlt nicht am Willen, einen Vertrauensarzt/eine Vertrauensärztin einzuführen, sondern daran, dass bislang keine(r) gefunden wurde.

E23

Generalvollmachten werden als unzulässig erachtet (vgl. dazu den Tätigkeitsbericht 2004 der Ombudsstelle an den Stadtrat, S. 30 ff.). Im Rahmen der Umsetzung des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht (Teilprojekt Datenaustausch) soll der Anwendungsbereich spezifischer Vollmachten erneut geprüft werden.

Sozialrevisorat und Sozialinspektorat**E24 bis E27**

Sozialrevisorat und -inspektorat sind bereits eingeführt. Die Stadt Bern nimmt mit ihrem Modell des Inspektorats am Pilotversuch des Kantons Bern teil. Dabei sind das Sozialinspektorat wie das -revisorat innerhalb der BSS, als Führungsinstrument der Sozialdienstleitung, angesiedelt. Die Mitarbeitenden des Sozialinspektorats und des -revisorats weisen einen sozialarbeiterischen Hintergrund auf. Die Erkenntnisse aus dem Pilot werden zeigen, ob sich die organisatorische Ansiedlung und der berufliche Hintergrund bewähren.

Die integrale Überprüfung der Dossiers (E27) gehört nicht zum Aufgabenbereich des Sozialrevisorats während der Pilotphase.

Sozialbehörde**E28**

Die (Neu-)Zusammensetzung der Sozialbehörde sowie deren Aufgaben und Kompetenzen sollen ausserhalb des Massnahmenpakets gemäss Umsetzungsbericht bestimmt werden. Der Gemeinderat hat den Grundsatzbeschluss gefasst, dass die heutige Sozialbehörde durch verwaltungsexterne Expertinnen und Experten sowie durch politische Vertretungen erweitert werden soll. Im Vordergrund steht die Ausgestaltung als Kommission mit oder ohne Entscheidbefugnis.

Der Gemeinderat dankt für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung der Bemerkungen und Überlegungen des Gemeinderats.

Mit freundlichen Grüßen

Alexander Tschäppät
Stadtpräsident

Dr. Jürg Wichtermann
Stadtschreiber