



Sozialhilfe in der Stadt Bern: Bedeutung – Grundsätze – Massnahmen

vom Gemeinderat an seiner Sitzung vom 12. September 2007 verabschiedet

1. Sozialhilfe – wichtiger Pfeiler des Sozialstaates

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 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.

Die Sozialhilfe, als letztes Auffangnetz, 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.

2. Aktuelle Herausforderungen und Umfeld der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist mit zahlreichen gesellschaftlichen Herausforderungen konfrontiert, die nur gemeinsam mit anderen Partnerinnen und Partnern gelöst werden können:

- Zunahme der Fallzahlen
- Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit
- Bildungsdefizite
- nicht Existenz sichernde Löhne (Working Poor)
- Familienarmut
- Migration und Integration
- Zunahme psychischer Krankheiten
- Hohe Scheidungsrate

- Leistungsabbau in den vorgelagerten Sozialversicherungssystemen
- Missbräuche

3. Sozialhilfemissbrauch – Kontrolle heute

a) Definition „Missbrauch“ und Höhe der Missbrauchsquote

Eine einheitliche gesetzliche Definition von Missbrauch in der Sozialhilfe existiert nicht. Die SKOS unterscheidet in einer Richtlinie verschiedene Tatbestände, die strafrechtliche und/oder sozialhilferechtliche Konsequenzen nach sich ziehen können. (1) Strafrechtliche Relevanz hat die wissentliche und willentliche Umgehung/Verletzung der gesetzlichen Bestimmung zur Erlangung einer Leistung (Artikel 146 Strafgesetzbuch und Artikel 85 Sozialhilfegesetz des Kantons Bern). Sozialhilferechtliche, nicht aber strafrechtliche Relevanz hat (2) die Zweckentfremdung von Sozialhilfeleistungen und (3) die bewusste Aufrechterhaltung einer Notlage. Die Missbrauchsquote in Bern wird von den Fachleuten (unter Einbezug einer Dunkelziffer) auf rund 5% geschätzt. Sie deckt sich mit den Erfahrungswerten der SKOS. Statistisch erfasst und ausgewiesen wurden in Bern bisher nur die Strafanzeigen.

b) Das interne Kontrollsystem

Die korrekte Anwendung des Gesetzes wird auf der Basis der Finanzkompetenzordnung und gemäss den im Sozialamt eingeführten und im EDV-System (KISS) hinterlegten Kontrollstandards laufend auf verschiedenen Ebenen kontrolliert. Kontrollierende (4-Augen-Prinzip) sind die Sektionsleitenden, die Bereichsleitung, der Rechtsdienst und die Abteilungsleitung, die Unterstützungsbuchhaltung, die Sozialbehörde und periodisch das Finanzinspektorat. Das Kontrollsystem beruht schwergewichtig auf einer sorgfältigen Abklärung neuer Gesuche (Intake), auf einer systematischen Anwendung der Zusammenarbeitsverträge, Zielvereinbarungen und der Finanzplanüberprüfungen in der Regel mindestens einmal pro Jahr aufgrund der hinterlegten Kontrollchecklisten. Im Einzelnen wird auf den Anhang verwiesen. Gegenwärtig arbeiten im Sozialdienst 95 Mitarbeitende mit einer Stellenkapazität von 7460 Prozenten. Die Belastung dieser Mitarbeitenden ist sehr hoch.

c) Datenaustausch

Die Zusammenarbeit mit anderen Amtsstellen, insbesondere bezüglich Informationsfluss, funktioniert in der Praxis recht gut. Feststellbar sind allerdings Unsicherheiten bei der für die Sozialhilfe massgeblichen Datenbearbeitung. Welche Daten dürfen in welchem Fall, zu welchem Zeitpunkt, in welchem Rahmen und unter welchen Voraussetzungen bearbeitet werden? Diese Unsicherheiten gründen weniger in den einschlägigen Datenschutzbestimmungen als im Nebeneinander verschiedener Gesetze, welche bei der Datenbearbeitung Geltung beanspruchen können (Datenschutz, Informationsgesetz, VRPG, Amtsgeheimnis). Der Datenaustausch mit der Einwohnerkontrolle, den Ausländerbehörden, den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und den Steuerbehörden ist zentral.

d) „BMW-“ und „Mercedes-Fall“

Das Verfahren der Strafverfolgungsbehörde (Untersuchungsrichteramt) ist noch hängig. Der Gemeinderat wird nach Abschluss des Verfahrens dazu Stellung nehmen.

4. Grundsätze und Ziele des Gemeinderats

Der Gemeinderat bekennt sich zu folgenden *Grundsätzen*, die in der Sozialhilfe zu beachten sind:

- Menschen, die in einer Notlage sind und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft oder mit Hilfe Dritter (rechtzeitig) finanzieren können, erhalten rasch professionelle Beratung und nach sorgfältiger Überprüfung bedarfsgerechte finanzielle Unterstützung.
- Die betroffenen Personen sind so schnell wie möglich wieder zu befähigen, ihren Lebensunterhalt und ihr Leben aus eigener Kraft zu bestreiten.
- Die Hilfe erfolgt nach den Grundsätzen Leistung/Gegenleistung, Fördern und Fordern. In Zusammenarbeitsverträgen sind Leistung und Gegenleistung festzulegen, die Finanzpläne gemäss Sozialhilfegesetz SHG zu überprüfen.
- Die Strategien und Massnahmen zur Bekämpfung der (Jugend-) Arbeitslosigkeit, insbesondere diejenigen zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zur Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen sind gezielt umzusetzen.
- Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger haben im Rahmen ihrer persönlichen Möglichkeiten eine Gegenleistung in Form von Arbeitsleistung zu erbringen (z.B. Arbeit statt Fürsorge). Die Ablehnung zumutbarer Massnahmen ist zu sanktionieren (Kürzung der Unterstützungsbeiträge).
- Fehlverhalten ist konsequent zu sanktionieren. Bei wissentlicher und willentlicher Umgehung/Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen zur Erlangung einer Leistung (Artikel 146 Strafgesetzbuch und Artikel 85 Sozialhilfegesetz) ist regelmässig eine Strafanzeige einzureichen. Die Zweckentfremdung von Sozialhilfeleistungen oder bewusste Aufrechterhaltung einer Notlage sind gemäss Sozialhilfegesetz zu sanktionieren.
- In der Sozialhilfe greift ein risikoorientiertes Controllingsystem.
- Der Gemeinderat unterstützt aktiv alle Bestrebungen zur engeren Vernetzung mit der Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Berufsbildung.
- Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger dürfen finanziell nicht besser gestellt sein als Menschen, die mit eigener Arbeit ihren Lebensunterhalt verdienen.

Der Gemeinderat will

- die Sozialhilfe mit einer hohen Qualität und Kompetenz sicherstellen,
- die Ziele der wirtschaftlichen Existenzsicherung und der gesellschaftlichen Integration miteinander verbinden,
- Arbeits- und Integrationsleistungen belohnen,
- den Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe besondere Aufmerksamkeit im Hinblick auf die berufliche und soziale Integration zukommen lassen,

- sich für Existenz sichernde Löhne einsetzen,
- die Öffentlichkeit aktiv über die Sozialhilfe informieren,
- eine Gleichbehandlung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern mit anderen Personen in vergleichbaren wirtschaftlichen Verhältnissen (Elimination von fehlerhaften Anreizen),
- gegen die Verlagerung der Kosten zu Lasten der Gemeinden angehen.

5. Massnahmen

5.1 Sofortmassnahmen

- a) Überprüfung aller Sozialhilfedossiers in einem etappierten Verfahren durch das Finanzinspektorat, allenfalls mit externer Unterstützung.
- b) Überprüfung der Rechtslage und der aktuellen Praxis im Bereich des Datenaustausches unter Beizug der involvierten Amtsstellen und des städtischen Datenschutzbeauftragten sowie Ausarbeitung von Handlungsrichtlinien beziehungsweise Feststellung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs.
- c) Überprüfung des internen Kontrollsystems durch eine unabhängige externe Fachinstitution, unter Miteinbezug des Finanzinspektorats und unter Berücksichtigung dessen Kontrollberichts.
- d) Jährliche Revision des Sozialamtes durch das Finanzinspektorat.
- e) Personelle Erweiterung der Sozialbehörde durch externe Fachleute und Vertretungen der politischen Parteien.
- f) Erarbeitung eines Kommunikationskonzeptes, um die Behörden und die Öffentlichkeit über die Situation in der Sozialhilfe im Allgemeinen und das Kontrollwesen und Sozialhilfemissbrauch im Besonderen transparent, stufen- und adressatengerecht zu informieren. Insbesondere Überprüfung der Vollständigkeit, Verständlichkeit und Aussagekraft der diesbezüglichen Kennzahlen und Steuerungsvorgaben im Produktgruppenbudget und Jahresbericht sowie der statistischen Grundlagen.
- g) Weiterbildung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des Sozialdienstes mit Schwerpunkt auf (1) wissentliche und willentliche Umgehung/Verletzung der gesetzlichen Bestimmung zur Erlangung einer Leistung, (2) Zweckentfremdung von Sozialhilfeleistungen und (3) bewusste Aufrechterhaltung einer Notlage; erstmalige Durchführung noch im Jahr 2007.
- h) Etablierung einer vertrauensärztlichen Stelle (analog dem Vertrauenszahnarzt).

5.2 Mittel- und langfristige Massnahmen

- a) Weiterentwicklung der vorhandenen Qualitätssicherungsinstrumente zu einem integrierten, systematischen Qualitätssicherungssystem gemäss Auftrag der Sozialbehörde.
- b) Optimierung der Controlling- und insbesondere Kontrollinstrumente auf der Basis eines risikoorientierten Ansatzes (Riskmanagement), zum Beispiel in Richtung vermehrter Hausbesuche (aufsuchende Sozialarbeit), häufigere Überprüfung der Fälle mit längerer Bezugsdauer als 2 Jahre, Prüfung vermehrter personeller Ressourcen, Einrichtung einer Revisionsstelle und engere Zusammenarbeit mit der Polizei.
- c) Überprüfung der aktuellen Anreiz- und Sanktionsinstrumente gemäss SKOS-Richtlinien im Hinblick auf ihre Wirkung, intern und in Verbindung mit der kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion.
- d) Verstärkung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, unter anderem durch Unterstützung von Lohnergänzungsmodellen (Teillohnmodelle), Erhöhung der Zahl der Praktikums- und Lehrstellen.

Bern, 12. September 2007
Der Gemeinderat