2024.SR.0024

Interpellation Fraktion SP/JUSO (Sara Schmid/Barbara Keller, SP): Sozialhilfepraxis in Bern: Warum werden arbeitende Sozialhilfebeziehende in Schwierigkeiten gebracht?

Es ist im Interesse der Stadt Bern, wenn Sozialhilfebeziehende (wieder) eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, auch wenn dies in vielen Fällen zunächst nur in einem geringfügigen und unregelmässigen Pensum möglich ist. Solche Stellen entlasten einerseits die städtischen Finanzen und können andererseits für die Betroffenen ein Sprungbrett für andere Beschäftigungen darstellen, welche schliesslich den Weg aus der Sozialhilfe ebnen können. So fasst die Stadt Bern die Ziele Sozialhilfe auch wie folgt zusammen: «Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert deren wirtschaftliche und persönliche Eigenständigkeit und unterstützt die soziale und berufliche Integration» (Webseite Stadt Bern, Stand 18.01.2024).
Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass in der Praxis systembedingte negative Anreize diesen Zielen zuwiderlaufen und arbeitende Sozialhilfebeziehende sogar in existenzielle Schwierigkeiten führen können. So ist den Einreichenden ein Fall bekannt, der von dieser Problematik beispielhaft betroffen ist. Die betroffene Person erwarb eine Teilzeitstelle im Stundenlohn. Wie es bei solchen Stellen oft der Fall ist, variiert der monatliche Lohn, weshalb dieser erst anfangs des Folgemonats ausbezahlt wird, nachdem der Arbeitgeber den Lohn des vergangenen Monats berechnet hat. Wie bei vielen Sozialhilfebeziehenden wird auch bei der betroffenen Person die Miete direkt von der Sozialhilfe bezahlt.
Nach Annahme der Teilzeitstelle erhielt die betroffene Person regelmässig eine erste und zweite Mahnung für die Miete. Grund dafür war, dass die Sozialhilfe mit Antritt des Teilzeitjobs die Miete nicht mehr per Fälligkeit Ende Monat bezahlte, sondern zuwartete, bis Lohnabrechnung Anfang des Folgemonats eintraf. Auf Nachfrage, ob es nicht möglich sei, die Beträge in solchen Fällen im darauffolgenden Monat auszugleichen, wurde dies verneint. Grund für diese Praxis sei, bei einer allfälligen Beendigung der Sozialhilfe ein mögliches Rückforderungsprozedere für den Lohn des letzten Monats zu vermeiden. Die einzige Option war schliesslich die Lohnabtretung an die Sozialhilfe, denn die wiederholten Mahnungen führten zu viel Stress und Unsicherheit. Die Lohnabtretung kann gegenüber dem Arbeitgeber nicht nur eine stigmatisierende Wirkung haben, sondern reduziert gleichzeitig auch die Selbständigkeit von Sozialhilfebeziehenden. Dies erschwert wiederum die Ablösung von der Sozialhilfe.
Diese in solchen Fällen gängige Handhabung widerspricht dem oben aufgeführten Ziel, mit der Sozialhilfe die «wirtschaftliche und persönliche Eigenständigkeit» zu fördern. Es handelt sich dabei keineswegs um einen Einzelfall, sondern wie oben geschildert um eine gängige Praxis bei Personen, die unregelmässige und oftmals unattraktive Jobs, wie es gerade für Einstiegsstellen üblich ist, auf sich nehmen. Dass der (Wieder-)einstieg in den Erwerbsprozess zu solchen negativen Folgen führt, ist sicher nicht im Interesse der Betroffenen, aber auch nicht der Stadt Bern. Für eine nachhaltige Problemlösung könnte das System so umgestellt werden, dass für die Berechnung der Sozialhilfe nicht der Zeitpunkt der Arbeit, sondern der Auszahlung massgebend ist. Ein ähnlicherer Rückzahlungsmechanismus funktioniert schliesslich auch in anderen Fällen — etwa, wenn Personen in einem Verfahren für eine IV-Rente vorübergehend Sozialhilfe erhalten, welche dann bei einem positiven Rentenentscheid zurückbezahlt wird.

Der Gemeinderat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Teilt der Gemeinderat die Einschätzung, dass es im Interesse der Stadt Bern ist, Sozialhilfebeziehenden konsequent beim (Wieder-)Einstieg ins Erwerbsleben zu fördern?

2. Wie kann der Gemeinderat sicherstellen, dass systembedingte negative Erwerbsanreize, wie die nicht fristgerechte Bezahlung der Miete durch die Stadt bei Sozialhilfebeziehenden mit Stundenlohnverträgen, verhindert werden können?
3. Informiert das Sozialamt die Betroffenen im Voraus proaktiv und auf für sie verständliche Art und Weise, dass die Aufnahme einer Arbeit diese negativen Folgen haben kann und welche Möglichkeiten bestehen, diese zu verhindern?
4. Teilt der Gemeinderat die Ansicht, dass im Interesse der Eigenständigkeit der Sozialhilfebeziehenden, wenn immer möglich, der Lohn ihrer Erwerbstätigkeit ihnen direkt ausbezahlt werden sollte und nicht an die Sozialhilfe?
5. Wäre es in einer Gesamtabwägung nicht sinnvoll, zur früheren Praxis zurückzukehren und bei unregelmässigen Arbeiten den Lohn in demjenigen Monat für die Sozialhilfe zu berücksichtigen, in dem er auch tatsächlich ausbezahlt wird?

Bern, 1. Februar 2024

Erstunterzeichnende: Barbara Keller, Sara Schmid
Mitunterzeichnende: Bernadette Häfliger, Sofia Fisch, Paula Zysset, Chandru Somasundaram, Halua Pinto de Magalhães, Fuat Köçer, Dominic Nellen, Barbara Nyffeler, Judith Schenk, Nora Krummen, Michael Sutter, Laura Binz, Ingrid Kissling-Näf, Timur Akçasayar, Szabolcs Mihalyi, Nicole Silvestri

Antwort des Gemeinderats

Die Ausrichtung der Sozialhilfe im Kanton Bern richtet sich nach dem Sozialhilfegesetz (SHG), der Sozialhilfeverordnung (SHV) und den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Für den Sozialdienst der Stadt Bern sind im Weiteren die Vorgaben der Sozialhilfekommission der Stadt Bern massgebend. Als Grundlage für die Unterstützungspraxis (Stichworte) gelten die kantonsweiten Empfehlungen im Handbuch der Berner Kommission für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE), wobei die Sozialhilfekommission in Einzelfällen abweichende, auf die Stadt Bern zugeschnittene Stichworte festgelegt hat.

Zur Auszahlung von Unterstützungsleistungen im Allgemeinen
Ob jemand einen Anspruch auf Sozialhilfe hat, kann nur durch eine genaue Prüfung der anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen ermittelt werden. Der Sozialdienst der Stadt Bern erstellt für jede unterstützte Person eine detaillierte Anspruchsberechnung gemäss den rechtlichen Vorgaben. Gestützt auf diese wird dann monatlich der Anspruch für den nächsten Unterstützungsmonat festgelegt. Dabei gilt im Grundsatz, dass Leistungen, die für einen bestimmten Monat ausgerichtet werden, auch in diesem Monat an die Sozialhilfe anzurechnen sind (Prinzip der Zeitidentität). Das Erwerbseinkommen stellt dabei eine Ausnahme dar, da es typischerweise erst am Ende des betreffenden Monats oder zu Beginn des Folgemonats ausbezahlt wird. Der erwirtschaftete Lohn steht damit grundsätzlich erst zur Deckung des Lebensbedarfs im Folgemonat zur Verfügung. Bei der Bedarfsbemessung für den Monat März ist also beispielsweise der Lohn für die Arbeitsleistung im Monat Februar massgeblich.

In Bezug auf den Zeitpunkt der Auszahlung der monatlichen Unterstützungsleistungen sind drei verschieden Situationen zu unterscheiden:

- Bei Klient*innen, die keine direkt an sie vergüteten Einnahmen erhalten, löst der Sozialdienst die Auszahlung der monatlichen Unterstützungsleistungen im Normalfall jeweils am 24. Tag des Vormonats aus.
- Auch bei Festanstellungen mit einem fixen Lohn kann die Auszahlung der Sozialhilfeleistungen bereits vor dem Einreichen der Lohnabrechnung erfolgen. Der Sozialdienst überprüft dabei periodisch, ob die angerechneten Löhne korrekt sind.
- Beziehen Klient*innen jedoch einen Lohn, dessen Höhe monatlich variiert, so muss die Bedarfsbemessung monatlich überprüft und angepasst werden. Dazu müssen die Klient*innen dem Sozialdienst ihre Einnahmen zuerst melden. Die Auszahlung der Unterstützungsleistungen wird dann spätestens zwei Arbeitstage nach Eingang der Lohnabrechnungen ausgelöst. Um finanzielle Engpässe zu vermeiden, wird auf eine rasche Auszahlung nach Erhalt der Lohnabrechnung geachtet.

Auf diese Weise wird sichergestellt, dass den unterstützten Personen nicht mehr Leistungen ausbezahlt werden, als ihnen gemäss Sozialhilferecht zustehen. Andernfalls werden Rückerstattungsforderungen nötig, die für die unterstützten Personen belastend sind und für den Sozialdienst administrativen Zusatzaufwand verursachen.

Umgang mit unregelmässigen Einkommen
Grundsätzlich ist es nicht unüblich, dass von der Sozialhilfe unterstützte Personen ein unregelmässiges Einkommen beziehen. In den meisten Fällen stellt das unregelmässige Einkommen für die Berechnung und Auszahlung der Unterstützungsleistungen kein Problem dar; bei einer raschen Meldung können die Unterstützungsleistungen rechtzeitig ausgelöst werden. Problematisch wird die Situation dann, wenn die Klient*innen ihre Lohnabrechnungen nicht unverzüglich dem Sozialdienst zustellen oder Arbeitgebende die Lohnabrechnung ausserordentlich spät zustellen (teilweise erst am 10. Tag des Folgemonats). Letzteres kommt in der Praxis nur in Einzelfällen vor.

Die SKOS-Richtlinien enthalten für den Umgang mit spät zugestellten Lohnabrechnungen keine konkreten Vorschläge oder Vorgaben. Der Sozialdienst der Stadt Bern sucht in diesen Fällen mit den unterstützten Personen nach individuellen Lösungen. Aufgrund der Komplexität der Fälle und der sich stark unterscheidenden individuellen Situationen ist es nicht zielführend, eine einheitliche Lösung für die in der Interpellation angesprochene Problematik zu definieren. Je nach Fall versucht der Sozialdienst beispielsweise, mit Arbeitgebenden zu klären, ob die Lohnabrechnung früher erfolgen kann, oder es wird versucht, mit den Vermieter*innen einen Mahnstopp zu erwirken. In gewissen Fällen wird unter Einwilligung der Klientel eine Lohnabtretung vereinbart, so auch im in der Interpellation genannten Fall. Bei einer Lohnabtretung kann der Sozialdienst das Budget zum regulären Termin am 24. Tag des Vormonats ausbezahlen, womit die unterstützen Personen die Unterstützungsleistungen frühzeitig erhalten.

Option einer Lohnannahme
Denkbar wäre im fraglichen Fall grundsätzlich auch die Budgetbemessung mit einer Lohnannahme: Hier wird auf den Durchschnitt der Lohneinnahmen der letzten drei Monate abgestellt. Die Unterstützungsleistungen werden basierend auf dieser Lohnannahme ausbezahlt. Sobald die Höhe des Lohns bekannt ist, erfolgen eine Nachberechnung sowie die Auszahlung des Einkommensfreibetrags. Dieses Vorgehen ermöglicht eine höhere Selbstständigkeit der unterstützten Personen, wie dies in der vorliegenden Interpellation gefordert wird. Gleichzeitig führt dieses Vorgehen aber für die unterstützten Personen zu einer fehlenden Budgetsicherheit und hat jeden Monat entweder Nachzahlungen oder aber Rückforderungen zur Folge. Dies erschwert es den unterstützten Personen, den Überblick über ihre Finanzen zu behalten. Dieser Ansatz ist daher nicht für alle Klient*innen sinnvoll. Es besteht die Gefahr, dass zuviel ausbezahlte Sozialhilfegelder durch die unterstützten Personen ausgegeben werden und sie diese anschliessend in den Folgemonaten

in Raten zurückerstatten müssen – wodurch das ohnehin schon knappe Budget der Betroffenen in den Folgemonaten zusätzlich geschmälert wird.

Auf Grund der komplexen Berechnungssituation besteht zudem das Risiko, dass Rückforderungen nicht geltend gemacht werden. Im Rahmen der Massnahmen und Empfehlungen zur Optimierung der Sozialhilfe, die im Jahr 2008 durch den Gemeinderat, die stadträtliche Kommission für Bildung, Soziales und Kultur (SBK) sowie das Finanzinspektorat erarbeitet wurden, wurde unter anderem darauf hingearbeitet, die Zahl der Rückerstattungsfälle zu senken. In diesem Zusammenhang wurde auch die Praxis der Budgetbemessung mit einer Lohnannahme im Sozialdienst der Stadt Bern eingeschränkt.

Mit der Einführung des Fallführungssystems Citysoftnet bestehen nun neue Möglichkeiten, Monatsansprüche mit erwarteten Lohneinnahmen auszuzahlen und nachträglich basierend auf den effektiven Lohneinnahmen zu korrigieren. Das System berechnet selbständig mögliche Rückforderungen oder Nachzahlungen. Auf diese Weise kann die Auszahlung des Monatsanspruchs auf Ende des Vormonats ermöglicht werden, ohne eine Lohnabtretung zu vereinbaren und die Autonomie der Klient*innen dadurch zusätzlich einzuschränken. Mit diesen neuen technischen Möglichkeiten wird der administrative Zusatzaufwand einer Lohnannahme gesenkt, gleichzeitig werden mit der Automatisierung die Rückforderungsrisiken, die zu einer Einschränkung dieser Praxis geführt hatten, reduziert. Trotz neuer technischer Möglichkeiten bleibt bei diesem Vorgehen auch in Zukunft der Nachteil bestehen, dass regelmässige Nachzahlungen bzw. Rückerstattungen von Sozialhilfe zu fehlender Budgetsicherheit führen und die Nachvollziehbarkeit der monatlichen Sozialhilfezahlung erschweren.

Der Sozialdienst wird nach vollständig abgeschlossener Einführung von Citysoftnet prüfen, ob die Option Lohnannahme auf Grund der neuen technischen Möglichkeiten künftig stärker genutzt werden soll. Auch in Zukunft wird jedoch in jedem Fall gemeinsam mit den unterstützten Klient*innen eine auf die individuelle Situation zugeschnittene Lösung zu suchen sein. Dabei sind die Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze ebenso zu berücksichtigen wie die finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Klient*innen und sozialarbeiterisch-methodische Aspekte. Eine klare und transparente Kommunikation ist entscheidend, um die Vor- und Nachteile der verschiedenen Ansätze zu vermitteln. Indem das Vorgehen in jedem konkreten Fall gemeinsam mit der Klientel festgelegt und vereinbart wird, wird innerhalb des vorgegebenen Rahmens ein selbstbestimmtes Handeln ermöglicht.

Zu Frage 1:
Ja. Die Förderung des (Wieder-)Einstiegs in das Erwerbsleben und damit der wirtschaftlichen Selbständigkeit gehört zum Kernauftrag der Sozialhilfe.

Zu Frage 2:
Negative Anreize sind eine Grundherausforderung in jedem sozialen Sicherungssystem: Einerseits sollen bedürftige Menschen unterstützt werden, andererseits soll ein rasches Wiedererlangen der wirtschaftlichen Selbständigkeit gefördert werden. Das Spannungsfeld dieser unterschiedlichen Zielsetzungen kann zu negativen Anreizen führen, die es zu minimieren gilt. Die Sozialhilfe kennt hierzu verschiedene Instrumente, wie beispielsweise fördernde situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen oder Einkommensfreibeträge, mit deren Hilfe negative Schwelleneffekte gemindert werden sollen. Gleichzeitig lassen sich negative Anreize nie vollständig verhindern. Im Bezug auf die Problematik nicht fristgerecht bezahlter Mieten bestehen wie oben dargelegt verschiedene Ansätze zur Vermeidung der Problematik, die alle mit Vor- und Nachteilen behaftet sind. Diese gilt es in jedem Fall individiuell zu prüfen.

Zu Frage 3:
Der Sozialdienst der Stadt Bern ist stets bemüht, die unterstützten Personen proaktiv und auf für sie verständliche Art und Weise über ihre Rechte und Pflichten und das gewählte Vorgehen im Rahmen der Unterstützung zu informieren.

Zu Frage 4:
Die Förderung der Selbständigkeit und der Erhalt vorhandener Ressourcen der unterstützten Personen sind zentrale Grundsätze der Sozialhilfe. Im Grundsatz sollen Lohnzahlungen deshalb auch direkt an die Klient*innen erfolgen und nicht an den Sozialdienst abgetreten werden. Zu betonen ist zudem, dass eine Lohnabtretung nur mit Einverständnis der unterstützten Person erfolgt.

Zu Frage 5:
In der Interpellation wird vorgeschlagen, dass bei der Berechnung des Unterstützungsanspruchs nicht der Zeitpunkt der Arbeit, sondern der Auszahlung massgebend sein soll. Die Lohnanrechnung würde damit um einen Monat verschoben erfolgen, das Budget März beispielsweise also mit dem Januar-Lohn bemessen. Diese Variante wäre zwar rechnerisch einfacher als eine Lohnannahme. Sie hat aber den entscheidenden Nachteil, dass der Lohn für den ausgelassenen Monat am Ende der Unterstützung mittels Rückerstattungsvereinbarung zurückgefordert werden muss, da er in kein Sozialhilfebudget eingerechnet werden kann. Die Klient*innen müssten also im ersten Monat nach der Ablösung von der Sozialhilfe einen ganzen Lohn rückerstatten, was finanziell schwierig und in der heiklen Situation kurz nach der Ablösung von der Sozialhilfe problematisch wäre. Zudem steht eine solche Anrechnung in einem Spannungsverhältnis mit dem sozialhilferechtlichen Grundsatz des Bedarfsdeckungsprinzips. Diese Variante kommt deshalb in der Sozialhilfepraxis in der Regel nicht zur Anwendung und wird auch in einem Artikel der von der SKOS herausgegebenen Fachzeitschrift ZESO (Ausgabe 4/2021) nicht empfohlen.

Ergänzend ist festzuhalten, dass die vorliegende Problematik nicht mit der Bevorschussung von Sozialversicherungsleistungen verglichen werden kann, wie dies in der Interpellation nahegelegt wird. Wenn die Sozialhilfe Sozialversicherungsleistungen bevorschusst, so werden diese später durch die Sozialversicherung zurückerstattet. Da die Leistungen der Sozialhilfe in aller Regel tiefer sind als diejenigen der Sozialversicherungen, müssen die betroffenen Klient*innen keine Leistungen zurückerstatten.

Bern, 22. Mai 2024

Der Gemeinderat