

Postulat Fraktion GB/JA! (Hasim Sancar, GB): Gegen Armut: Integration statt Ausschluss

Das Nationale Forschungsprogramm „Integration und Ausschluss“ (NFP 51) hat erste Ergebnisse der siebenjährigen Forschungsarbeit veröffentlicht. Dabei wird die Praxis der Sozialhilfe kritisch hinterfragt. Die einseitige Sicht auf die finanziellen Aspekte der Sozialhilfe führe dazu, dass die Sozialhilfe Armutsbetroffene zunehmend stigmatisiere, ihre Grundrechte in Frage stelle und sie damit ausgrenze.

Der mangelnde Zugang zu Ressourcen (Nahrungsmittel, Wohnung, Bekleidung, Freizeit, Kultur, Gesundheitsversorgung usw.) führt zu Unsicherheit und zur Schwächung einer Person. Armut macht krank.

In der Schweiz sind 380'000 Personen von Armut betroffen, d.h. jede 11. Person oder 9% der 20- bis 59-Jährigen lebt unter der Armutsgrenze. Unter diesen befinden sich auch Working Poor, die einer Vollzeit-Lohnarbeit nachgehen, deren Einkommen dennoch nicht für den Lebensunterhalt ausreicht. Im Jahr 2005 wurde die Armutsquote vom Bundesamt für Statistik (BFS) künstlich gesenkt, indem neu der gekürzte Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien ohne Einbezug von Zulagen und Freibeträgen als Armutsgrenze herangezogen wurde. Trotzdem gelten immer noch 245'000 Personen oder 3,3% der Bevölkerung als arm. Von den 135'000 durch den Kunstgriff aus der Statistik gefallenen Armen wurde niemand integriert. Sie werden in ihrer Armut allein gelassen.

In der Stadt Bern haben insbesondere Jugendliche in Ausbildung keinen Zugang zu den Sozialdiensten. Sie werden oft ohne Prüfung der Gesuche einfach auf den Bezug von Stipendien verwiesen. Diese wurden jedoch im Kanton Bern in den letzten Jahren massiv gekürzt. Wurden in den 90er Jahren noch bis zu 82 Mio. Franken an Stipendien ausgerichtet, waren es im Ausbildungsjahr 06/07 nur noch 20,5 Mio. Franken. Auch die Neuregelung der Ausbildungsverordnung (ABV) per 1. August 2008 sieht aus finanziellen Gründen keine Existenz sichernden Stipendien vor. Deren Bemessung wurde laut Vortrag an den Regierungsrat auf Gesamtkosten von 30 Mio. Franken ausgerichtet, bei einer Bemessung entsprechend den SKOS-Richtlinien wären jedoch 38 Mio. Franken erforderlich gewesen. Jugendliche in Ausbildung ist deshalb bei Bedarf subsidiär Sozialhilfe zu gewähren, damit finanzielle Notlagen nicht die Ausbildung und damit die berufliche Integration gefährden.

Die lauten Missbrauchsdebatten der letzten Jahre führen dazu, dass von Armut betroffene Menschen freiwillig zunehmend auf Sozialhilfe verzichten. Sie ziehen es vor, unabhängig zu bleiben und ihren Alltag unter der Armutsgrenze irgendwie zu bewältigen, statt sich negativ stigmatisieren zu lassen. Betroffen sind oft Familien und allein erziehende Mütter. Im Kanton Bern lebt beispielsweise jedes zehnte Kind in Armut. In der Stadt Bern sind mehr als ein Drittel (oder 2420, gemäss Jahresbericht 2007) der Sozialhilfesuchenden Kinder und Jugendliche (0-25 Jährige). Die Konsequenzen sind gravierend: Der Rückzug aus der Gesellschaft und der ungenügende Zugang zu wichtigen Ressourcen führt zu psychischen Belastungen und gefährdet die soziale und berufliche Integration der betroffenen Kinder. Aber auch der Zugang zum Sozialdienst wurde erschwert. Wenn wir den Intake-Prozess der Sozialdienste der Stadt Bern anschauen, sieht die Situation folgendermassen aus: Die Hilfesuchenden melden sich beim Schalter des Sozialdienstes. Das Administrativpersonal macht eine Erstabklärung: „Die KlientInnen verlassen den Sozialdienst mit mündlichen Informationen und dem auszufüllenden Gesuch um Sozialhilfe, einer Checkliste der benötigten Unterlagen und dem Informationsblatt des Sozialdienstes der Stadt Bern“ (Intake 2006, Evaluation des Aufnahmeverfahrens Intake

des Sozialdienstes, Stadt Bern, S.14). Hilfesuchende können dann ihr Gesuch am Schalter einreichen. Nur wenn alle relevanten Unterlagen vollständig sind, werden die Gesuche entgegengenommen. Anschliessend wird der Termin für ein Erstgespräch vereinbart, welches innert 3-10 Tagen nach Einreichen des Gesuches stattfinden soll. Danach dauert es nochmals eine Woche, bis darüber entschieden wird, ob die Hilfesuchenden Anspruch auf Sozialhilfe haben. Die Kompliziertheit dieses Vorgehens – schon nur das Zusammentragen der nötigen Unterlagen kann eine Überforderung darstellen – ist sicher mit ein Grund, warum im Jahre 2006 von 2666 neuen Gesuchen nur in 1259 Fällen Dossiers eröffnet wurden (Jahresbericht 2006, S. 178). Auch in der Medienkonferenz vom 13.9.2007 betr. Sozialhilfe wurde bekannt gegeben, dass im Zeitraum 01.01.-31.08.2007 nur in 42.9% der Anfragen Dossiers eröffnet wurden. Die Zahlen von 2007 sind auch ähnlich: von 2370 Anfragen wurden 985 aufgenommen (41,6%). Viele Antragsstellende schaffen nicht einmal den Weg bis zu einem Erstgespräch.

Die Sozialhilfe in der Stadt Bern ist schwer zugänglich, was eine abschreckende Wirkung hat. Nach dem Sozialhilfegesetz (SHG) muss der Zugang zum Sozialdienst und zum Fachpersonal auch nach persönlicher Vorsprache oder telefonischer Anfrage jeweils kurzfristig gewährleistet sein. Das Gesetz sieht vor, dass ein Antrag auf wirtschaftliche Hilfe auch mündlich gestellt werden kann: „Das Gesuch um Gewährung der Sozialhilfe ist mündlich oder schriftlich beim Sozialdienst der zuständigen Gemeinde zu stellen. Die das Gesuch stellende Person kann sich vertreten lassen (Art. 49 Abs. 2 SHG).“

Daher fordern wir den Gemeinderat auf, bei der Sozialhilfepraxis folgende Massnahmen umzusetzen:

1. Hilfesuchende erhalten grundsätzlich innerhalb von drei Arbeitstagen nach ihrer Anmeldung einen Termin bei einer Fachperson der Sozialdienste.
2. Anträge auf Sozialhilfe können mündlich gestellt und die Antragsstellenden werden beim Ausfüllen der erforderlichen Formulare von dem Fachpersonal des Sozialdienstes unterstützt.
3. Personen in Ausbildung wird bei ausgewiesenem Bedarf subsidiär wirtschaftliche Hilfe gewährt.
4. Die spezialisierten Organisationen, die Jugendliche bei der beruflichen Integration begleiten (BIZ, BIAS), sind über die Grundlagen der Sozialhilfe informiert und unterstützen Jugendliche bei der Wahrung ihrer Ansprüche.

Bern, 29. Mai 2008

Postulat Fraktion GB/JA! (Hasim Sancar, GB), Cristina Anliker-Mansour, Natalie Imboden, Stéphanie Penher, Karin Gasser, Lea Bill, Anne Wegmüller, Christine Michel, Emine Sariaslan, Urs Frieden, Rolf Zbinden, Luzius Theiler

Antwort des Gemeinderats

Der Rückzug aus der Gesellschaft und der ungenügende Zugang zu wichtigen Ressourcen führen zu psychischen Belastungen und gefährden die soziale und berufliche Integration der Betroffenen. Ergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm "Integration und Ausschluss", NFP 51, zeigen auf, dass viele Probleme auf die Sozialhilfe verlagert werden, indem vorgelagerte soziale Systeme, wie z.B. die Arbeitslosenversicherung (Stichwort: Reduktion der Bezugsdauer), abgebaut werden. Griffige politische Massnahmen müssen vorher ansetzen: In einer kinderfreundlicheren Familienpolitik, Ausbildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik. NFP

51 spricht in diesem Zusammenhang von einer Krise des Sozialstaats und von einer dringenden Reform auf allen gesellschaftlichen Ebenen.

Die Sozialhilfe in der Stadt Bern geht grundsätzlich von Menschen aus, die Ressourcen haben und in der Lage sind, eine reguläre Anmeldung wie z.B. bei der IV oder beim RAV selbstständig zu bewältigen. Armut mit Unfähigkeit gleichzusetzen, wäre stigmatisierend. Dennoch gibt es Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die zu einer schriftlichen Anmeldung nicht in der Lage sind. Solche Personen werden durch den Sozialdienst mit Beratungsstellen vernetzt. Es werden Gespräche bei einem Sozialarbeiter oder einer Sozialarbeiterin angesetzt, ob schon massgebende Unterlagen noch fehlen. Die Niederschwelligkeit am Schalter wird durch den Sozialdienst mit der dauernden Anwesenheit eines Pikett-Sozialarbeiters oder einer Pikett-Sozialarbeiterin gewährleistet, die über die nötigen Kompetenzen verfügen, Notfallmassnahmen zu ergreifen, wie z.B. Erschliessen von Wohnraum (Kostengutsprachen fürs Pasantenheim) oder Sicherung der Existenz mittels Notauszahlungen. Diese Sozialarbeiter und -arbeiterinnen beraten und vernetzen bereits beim Erstkontakt am Schalter. Sämtliche Bürger und Bürgerinnen mit Wohnsitz in der Stadt Bern können vom Beratungsangebot des Sozialdiensts profitieren, auch solche, die keinen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe haben.

Verschiedene Auswertungen (durch die Fachhochschule für Sozialarbeit, durch externe fachliche Begleitung und Einführung des Intakes sowie durch permanente interne Evaluation) belegen, dass das bestehende Aufnahmeverfahren nicht hochschwellig ist und sich durch Effizienz auszeichnet. Vor der Einführung des Intakeverfahrens in der heutigen Form wurden die Neuanmeldungen ohne jegliche Unterlagen an Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter weitergeleitet. Der administrative Aufwand zur Erlangung der Unterlagen und zur Abklärung des Anspruchs auf Sozialhilfe musste durch das Fachpersonal des Sozialdiensts erbracht werden. Dies führte zu einer hohen Belastung der Sozialarbeiterinnen und -arbeiter mit Administrativaufgaben. Eine Rückkehr zu diesem System ist nicht sinnvoll. Es wird das System bevorzugt, in welchem gut ausgebildetes Personal aus der Administration die administrativen Aufgaben erfüllt, während dessen die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen die sozialarbeiterische Beratung und Fragen rund um die Subsidiarität abdecken. Dies steht im Einklang mit dem Umsetzungsbericht Sozialhilfe vom 27. Februar 2008, der auch eine Entlastung der Sozialarbeitenden von Administrativaufgaben anstrebt.

Sobald die Unterlagen am Schalter vollständig sind, verstreichen maximal 5 Kalendertage, bis das Erstgespräch mit der zuständigen Sozialarbeiterin, dem zuständigen Sozialarbeiter stattfindet. Bis zur ersten Auszahlung dauert es dann maximal 2 Tage, insoweit die Anspruchsberechtigung feststeht. Die von den Postulantinnen und Postulanten geforderte maximale Frist zwischen Erstmeldung am Schalter und Erstgespräch mit dem Fachpersonal führt nur vordergründig zu einer Verfahrensbeschleunigung. Aufgrund des in der Sozialhilfe geltenden und gesetzlich verankerten Grundprinzips der Subsidiarität (Art. 8 SHG) und des Untersuchungsgrundsatzes, wonach alle vorrangigen Finanzierungsquellen auszuschöpfen sind und die Abklärung der Bedürftigkeit von Amtes wegen zu erfolgen hat (Art. 50 SHG), kann eine Auszahlung der wirtschaftlichen Hilfe - unabhängig eines allfällig vorgehenden Erstgesprächs - grundsätzlich erst erfolgen, wenn die massgebenden Unterlagen dem Sozialdienst vorliegen und die Bedürftigkeit belegen.

Im Jahr 2007 wurden von insgesamt 2 370 Anmeldungen am Schalter 985 Dossiers eröffnet. Dies entspricht 41.6%. Was mit den restlichen 58.4% passiert, erfragt der Sozialdienst in qualitativen Befragungen, quartalsweise oder pro Semester. Der Befragung 2006/07 ist zu entnehmen, dass dabei 19% eine Arbeit, 17% eine private Lösung gefunden haben (Vermögensverzehr, Unterstützung durch Verwandte, Partner, etc.), 20% die Auszahlung von Sozial-

versicherungsleistungen erwirken konnten, 13% sich erneut am Schalter melden werden, 7% in eine andere Gemeinde weggezogen sind, 5% andere Einnahmequellen erwirken konnten (Lohnerhöhungen oder ähnliches). 19% konnten nicht erreicht werden.

Ein Auftrag der Sozialhilfe ist auch, Leistungen der vorgelagerten Systeme zu bevorschussen, unter anderem im Bereich der Stipendien. Daher ist es nicht zutreffend, dass Jugendliche in Ausbildung generell am Schalter des Sozialdiensts mit Verweis auf die Stipendiengesetzgebung abgewiesen werden.

Die Schnittstelle zwischen Ausbildungsbeiträgen (die neuere Terminologie für Stipendien) und Sozialhilfe ist problematisch, weil die beiden Systeme auf einer Fehlbetragsrechnung bzw. -deckung basieren, deren Bemessungskriterien aber nicht vollständig übereinstimmen. Die Sozialhilfepaxis der Stadt Bern orientiert sich am Leiturteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern zum altrechtlichen Stipendiengesetz (BVR 1992 S. 72 ff.), wonach die Stipendiengesetzgebung (heute Gesetzgebung über die Ausbildungsbeiträge) die staatliche Unterstützung von Personen in Ausbildung grundsätzlich abschliessend regelt. Das Berechnungssystem gemäss Ausbildungsbeitragsgesetzgebung (ABG und ABV) orientiert sich an den für die Sozialhilfe massgebenden SKOS-Richtlinien, kennt aber eigene (tiefere) Bemessungsvorgaben.

Zu den geforderten Massnahmen:

Zu Punkt 1:

Die Wartezeit beträgt aktuell 5 Kalendertage und entspricht - unter Berücksichtigung der vorstehenden Erläuterungen - sinngemäss der Forderung.

Zu Punkt 2:

An der Schriftlichkeit der Gesuchstellung wird - nicht zuletzt aus Beweisgründen - grundsätzlich festgehalten. Hilfe beim Schreiben und Ausfüllen bietet die Schreibstube vom TRiiO an. Eine konsequente Umsetzung der Unterstützung beim Ausfüllen des Gesuchsformulars durch Fachpersonal des Sozialdiensts würde eine Aufstockung der personellen Ressourcen bedingen.

Zu Punkt 3:

Die Praxis des Sozialdiensts orientiert sich am Leiturteil des Verwaltungsgerichts, wonach die Gesetzgebung über die Ausbildungsbeiträge (Stipendien) die staatliche Unterstützung von Personen in Ausbildung grundsätzlich abschliessend regelt (BVR 1992, S. 72 ff.) und daher in der Regel keine ergänzenden Sozialhilfeleistungen erbracht werden. Aufgrund des in der Sozialhilfe geltenden Individualisierungsgrundsatzes sind indessen Ausnahmen möglich und werden im Einzelfall ergänzende Sozialhilfeleistungen erbracht.

Zu Punkt 4:

Der Sozialdienst informiert bereits heute aktiv verschiedenste Organisationen. Im Zuge der Umsetzung der Massnahmen gemäss Bericht zur Umsetzung vom 27. Februar 2008 (vgl. IKS-2 und K-6 unter <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss>) sollen die Sozialhilfepaxis transparenter gemacht und die Grundlagen der Sozialhilfepaxis (Stichwörter) im Internet publiziert werden

Folgen für das Personal und die Finanzen

Eine Umstellung von der schriftlichen zur mündlichen Antragstellung und eine Hilfeleistung beim Ausfüllen des Gesuchsformulars durch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter würde eine Aufstockung des Personals bedingen. Die finanziellen Folgen der Aufstockung wären von

der Stadt alleine zu tragen, da der Kanton jährlich die Anzahl lastenausgleichsberechtigter Fachstellenprozent (inkl. zugeordnetes Administrativpersonal) aufgrund der Fallbelastung festlegt.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 26. November 2008

Der Gemeinderat