



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

Per E-Mail an: info.stellungnahmen@gef.be.ch

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
Rechtsamt
Rathausgasse 1
3011 Bern

Bern, 26. August 2016

Stellungnahme der Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern (djb) zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Seit 1. Mai 2016 gelten im Kanton Bern die revidierten Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die djb haben die neuen SKOS-Richtlinien in ihrer Stellungnahme vom 1. August 2015 zur Änderung des Sozialhilfegesetzes des Kantons Bern stark kritisiert. Insbesondere wurde festgehalten, die Kürzung des Grundbedarfs um 30% verletze das absolute Existenzminimum und sei deshalb nicht zulässig.¹

Dass der Regierungsrat nun weitere Verschärfungen plant, ist für die djb nicht akzeptabel. Bereits mit den seit dem 1. Mai 2016 geltenden Ansätzen ist es für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger schwierig, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Durch zusätzliche Kürzungen werden die Betroffenen weiter isoliert, was sich nicht zuletzt negativ auf die Ablösung von der Sozialhilfe auswirkt.

Nicht verständlich ist für die djb auch, dass der Kanton Bern nur zwei Monate nach Inkrafttreten der neuen Richtlinien bereits die nächste Revision plant. Ziel der SKOS-Richtlinien ist es,

¹ Stellungnahme der djb vom 1. August 2015 zum Sozialhilfegesetz, http://djs-jds.ch/images/banners/2015-06-12-vnl_-shg-antworttabelle-djb.pdf



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

die «Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit über die Kantonsgrenzen hinweg zu fördern».² Mit der neuen Revisionsvorlage vereitelt der Kanton Bern dieses Ziel. Als Mitglied der SKOS und der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) hat der Kanton Bern die neuen Richtlinien mitgestaltet und mitverabschiedet. Kaum in Kraft, untergräbt er nun das neue Regelwerk indem er ein völlig neues Element, nämlich die reduzierte Leistungshöhe beim Einstieg, zur Diskussion stellt. Dies ist nicht nur unsolidarisch, sondern auch ineffizient. Unsolidarisch, weil der Kanton Bern mit der neuen Regelung Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger praktisch auffordert, den Kanton zu wechseln. Ineffizient, weil nicht auf die Implementierung und Evaluation der neuen Richtlinien fokussiert wird, sondern Zeit und Energie in ein wissenschaftlich nicht fundiertes Reformpaket gesteckt wird.

Zu den einzelnen Fragen an die Konsultationsteilnehmenden nehmen die djb wie folgt Stellung:

1. Reduzierte Leistungshöhe beim Einstieg

1.1 Frage an die Konsultationsteilnehmenden: Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Modell grundsätzlich zu?

Antwort: Nein.

Begründung:

- Gemäss SKOS-Richtlinien wird durch die materielle Grundsicherung «das verfassungsmässige Recht auf eine menschenwürdige Existenz eingelöst».³ Die materielle Grundsicherung setzt sich aus dem Grundbedarf, der medizinischen Grundversorgung und den Wohnkosten zusammen. Wird also der Grundbedarf, wie im Revisionsentwurf vorgesehen, um 15% gekürzt, heisst das: Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern soll im Kanton Bern in Zukunft generell während dreier (bzw. sechs) Monate «das verfassungsmässige Recht auf eine menschenwürdige Existenz» verwehrt werden.
- Staatliches Handeln muss stets verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Es ist zweifelhaft, dass die vorgeschlagene Massnahme – Kürzung um 15% bei

² Informationsbroschüre Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, S. 4, <http://skos.ch/uploads/media/Informationsbroschuere-d.pdf>

³ SKOS-Richtlinien, S. 12, http://skos.ch/uploads/media/2016_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

- allen Neubezürgerinnen und -bezügern – den angestrebten Anreizcharakter hat. Studien zu finanziellen Sanktionen in der Sozialhilfe zeigen in eine andere Richtung.⁴ Ist die Massnahme nicht geeignet, um das staatliche Ziel zu erreichen (Abschreckung potentieller Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger), wird der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verletzt.
- Bei den 15% handelt es sich um den aktuellen Vorschlag des Regierungsrats. Die definitive Höhe des Prozentsatzes soll vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Gemäss Art. 69 der Verfassung des Kantons Bern (KV) sind alle grundlegenden und wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere Einschränkungen von Grundrechten (Art. 28 Abs. 1 KV) sowie Bestimmungen welche die Grundzüge der Rechtsstellung der einzelnen regeln (Art. 69 lit. a KV). Die Regelung der Höhe der Kürzung auf Verordnungsstufe verletzt deshalb das Gesetzmässigkeitsprinzip.

1.2 Frage an die Konsultationsteilnehmenden: Stimmen Sie der vorgeschlagenen reduzierten Unterstützungshöhe in der Einstiegsphase grundsätzlich zu?

Antwort: Nein.

Begründung: Die reduzierte Unterstützungshöhe liegt unter der materiellen Grundsicherung und ist für die djb damit nicht akzeptabel (vgl. Begründung in Kapitel 1.1). Dies umso mehr, als im Kanton Bern bereits der ordentliche Grundbedarf unter den geltenden SKOS-Richtlinien liegt⁵ und der tatsächliche Bedarf von Ein- und Zweipersonenhaushalten nach Berechnungen des Bundesamts für Statistik (BFS) nochmals höher wäre.⁶

⁴ Sanktionen in der Sozialhilfe – Die Position von AvenirSocial, S. 5, http://www.avenirsocial.ch/de/cm_data/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf

⁵ Informationspapier zum Ergebnis der Runden Tische zur SHG-Revision, S. 4.

⁶ SKOS-Grundbedarf – Aktualisierte Berechnung des BFS, S. 8, http://skos.ch/uploads/media/2015_Studie_Grundbedarf-d_01.pdf



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

1.3 Frage an die Konsultationsteilnehmenden: Stimmen Sie der vorgeschlagenen Dauer der Einstiegsphase von drei Monaten sowie der Möglichkeit der einmaligen Verlängerung um drei Monate grundsätzlich zu?

Antwort: Nein.

Begründung:

- Der Regierungsrat geht davon aus, dass die neue Einstiegsphase für die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger einen Anreizcharakter hat. Erstens ist aber fraglich, ob finanzielle Sanktionen im Bereich der Sozialhilfe tatsächlich wirken.⁷ Zweitens wäre absehbar, dass das neue Modell die gegenteilige Wirkung hätte: Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger haben keinen Anreiz, eine unsichere, befristete Stelle anzunehmen, da sie bei einer erneuten Rückkehr in die Sozialhilfe wieder in die Einstiegsphase fallen würden.
- Mit dem neuen Modell steigt zudem der administrative Aufwand für die zuständigen Sozialarbeiterinnen und -arbeiter. Anstelle von Vertrauensaufbau, Problemanalyse und -lösung, würde neu Kontrolle und Bürokratie treten.
- Setzt sich die Kürzung von 15% in der Einstiegsphase dennoch durch, soll diese nicht verlängert werden können.

1.4 Frage an die Konsultationsteilnehmenden: Stimmen Sie den vorgeschlagenen Ausschlussgruppen von der Einstiegsphase grundsätzlich zu?

Antwort und Begründung:

- Einleitende Bemerkung: Durch die Definition von Ausschlussgruppen wird eine Unterteilung in «würdige» und «unwürdige» Arme vorgenommen, welche die djb ablehnen.
- Erwerbstätige: Ja, es sollen wie vorgeschlagen alle erwerbstätigen Personen ausgenommen werden. Unter die erwerbstätigen Personen fallen unserer Meinung nach auch Personen, welche an einer auf die arbeitsmarktliche Integration ausgerichtete Massnahme

⁷ Vgl. Sanktionen in der Sozialhilfe – Die Position von AvenirSocial, S. 5, http://www.avenirsocial.ch/de/cm_data/Sanktion_AvenirSocial_2014.pdf



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

teilnehmen. Auch sie sollen deshalb von der vorgeschlagenen Neuerung ausgenommen werden.

- Alleinerziehende Personen: Nein, es sollen *alle* alleinerziehenden Personen mit minderjährigen Kindern ausgenommen werden. Im Kanton Bern tragen Haushalte alleinerziehender Frauen das mit Abstand grösste Armutsrisiko.⁸ Dabei steigt das Risiko mit jedem zusätzlichen Kind.⁹ Zwar stimmt es, dass das Einkommen alleinerziehender Frauen steigt, wenn das jüngste Kind älter wird. Jedoch ist der Anstieg bescheiden und der Effekt spielt erst ab dem 10. Lebensjahr.¹⁰ Die Altersgrenze von 5 Jahren ist deshalb fachlich nicht begründet.
- Personengruppen 55+: Ja, alle Personen, die älter als 55 sind, sollen ausgenommen werden.
- Personen in Ausbildung: Ja, die Personen in den definierten Ausbildungen sollen ausgenommen werden.
- Haushalte mit minderjährigen Kindern: Zusätzlich schlagen die djb vor, dass alle Haushalte mit minderjährigen Kindern von der Einstiegsphase ausgeschlossen werden. Neben alleinerziehenden Personen tragen Kinder und Jugendliche das grösste Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein.¹¹ In Art. 27 der Kinderrechtskonvention (KRK) anerkennen die Vertragsstaaten das Recht aller Kinder auf einen angemessenen Lebensstandard an. Bei Bedürftigkeit sehen sie materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme vor. Die Schweiz ist Mitglied der KRK und damit an diese Vorgaben gebunden. Dazu kommt, dass Kinder das Verhalten ihrer Eltern nicht zu verantworten haben und deshalb auch nicht dafür bestraft werden sollten.

⁸ Sozialbericht 2015, S. 6,

http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.assetref/dam/documents/GEF/GS/de/GRULA_Sozialbericht_2015_d.pdf

⁹ Sozialbericht 2015, S. 38,

http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.assetref/dam/documents/GEF/GS/de/GRULA_Sozialbericht_2015_d.pdf

¹⁰ La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne, S. 50, <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=43118>

¹¹ Sozialbericht 2015, S. 7,

http://www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.assetref/dam/documents/GEF/GS/de/GRULA_Sozialbericht_2015_d.pdf



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

1.5 Frage an die Konsultationsteilnehmenden: Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Unterstützungssystem für junge Erwachsene grundsätzlich zu?

Antwort: Nein.

Begründung: Nach Ansicht der djb stellt eine generelle Reduktion des Betrags der ausgerichteten Sozialhilfe für junge Erwachsene eine Diskriminierung dar, welche durch keine triftigen und sachlichen Gründe gerechtfertigt werden kann. Mit dem vorgeschlagenen Modell erhalten junge Erwachsene während der Einstiegsphase noch CHF 664.- gegenüber dem ordentlichen Grundbedarf von CHF 977.-. Das ist eine Differenz von CHF 313.- oder 32%. Die jungen Erwachsenen müssten mit 62% des Betrags auskommen, den eine Einzelperson gemäss BFS zur Deckung des Grundbedarfs benötigt.¹²

2. Unterstützungssystem für VA7+

2.1 Frage an die Konsultationsteilnehmenden: Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Unterstützungssystem für VA7+ grundsätzlich zu?

Antwort: Nein.

Begründung:

- Neu sollen vorläufig aufgenommene Personen nach dem Übertritt von der Asylsozialhilfe in die Sozialhilfe während dreier Jahre nicht den ordentlichen Grundbedarf erhalten, sondern den gekürzten Bedarf analog der jugendlichen Erwachsenen. Für diese Ungleichbehandlung gibt es keine sachliche Begründung. Das Bundesgericht argumentiert zwar, dass ein tieferer Ansatz für vorläufig aufgenommene Personen grundsätzlich gerechtfertigt sei. Es liess bisher aber die Frage offen, wie die Situation bei längerem Aufenthalt aussieht.¹³ Ein Rechtsgutachten der Universität Bern hält dazu aber klar fest: «Nähert sich die Situation der Ausländer mit F-Status aber durch länger anhaltenden Verbleib in der Schweiz jener der übrigen fürsorgebedürftigen Ausländer an, wird eine Rechtfertigung der unterschiedlichen Sozialhilfestandards schwierig. Sie lässt sich kaum mehr mit dem Argument des nur vorübergehenden Verbleibs und einer nicht notwendigen sozialen

¹² SKOS-Grundbedarf – Aktualisierte Berechnung des BFS, S. 9
http://skos.ch/uploads/media/2015_Studie_Grundbedarf-d_01.pdf

¹³ BGE 130 I 1, S. 15 E. 5.



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

- Integration rechtfertigen.»¹⁴ Das Gutachten schiesst mit der Folgerung: «Die im Vergleich zur übrigen fürsorgebedürftigen Bevölkerung geringeren Unterstützungsleistungen an Ausländer mit F-Ausweis sind insbesondere bei längerer Aufenthaltsdauer kaum mehr mit dem Anspruch auf Gleichbehandlung zu vereinbaren.»¹⁵
- Durch die vorgeschlagene Massnahme wird die Integration der vorläufig aufgenommenen Personen weiter erschwert. Vor der Tatsache, dass bis zu 90% der vorläufig aufgenommenen Personen langfristig in der Schweiz verbleiben,¹⁶ wird die Augen verschlossen. Um die Integration der vorläufig aufgenommenen Personen zu erleichtern, sind sie denn auch bereits heute bezüglich Arbeitsmarktzugang den anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt. Dass nun die Ungleichbehandlung nach sieben Jahren für weitere drei Jahre verlängert werden soll, ist nicht verständlich.
 - Bei den vorläufig aufgenommenen Personen handelt es sich um besonders verwundbare Personen (sehr junge Personen, grosser Anteil minderjährige Kinder, hoher Frauenanteil¹⁷, viele traumatisierte Personen aus Bürgerkriegsländern), die den Schritt in den Schweizer Arbeitsmarkt häufig erst spät schaffen und damit auch die Härtefallvoraussetzungen für eine reguläre Aufenthaltsbewilligung nicht erfüllen können. Gerade diese Personen sind besonders stark auf Integrationsförderung angewiesen. Durch die Verlängerung der Ungleichbehandlung wird aber genau das verhindert.
 - Unter den «Langzeit-vorläufig-Aufgenommenen» (d.h. mindestens 10 Jahre vorläufig aufgenommenen) sind Frauen, Familien, ältere Menschen und Kinder klar übervertre-

¹⁴ Vorläufige Aufnahme – Die Optik der Grundrechte, S. 81.,
<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d115/1035.html>

¹⁵ Vorläufige Aufnahme – Die Optik der Grundrechte, S. 82.,
<http://www.ekr.admin.ch/dienstleistungen/d115/1035.html>

¹⁶ Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen - Analyse und Handlungsempfehlungen, S. 18,
<http://www.vsaa.ch/dokumente/startseite/news/arbeitsmarktintegration-von-vorlaufig-aufgenommenen-und-anerkannten-fluchtlingen.pdf>

¹⁷ Das Durchschnittsalter liegt bei 20 Jahren. Über 60 Prozent der vorläufig Aufgenommenen leben in Familien und Familienverbänden mit minderjährigen Kindern. Der Frauenanteil liegt bei 43% (Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz - Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM, S.4,
https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf)



Demokratische Juristinnen und Juristen Bern

Postfach | 3001 Bern

PC 30-9132-1

djb@djs-jds.ch

ten.¹⁸ Vor allem Kinder von vorläufig aufgenommenen Eltern in der Sozialhilfe trifft die Regelung unverhältnismässig. Sie werden nach den ersten sieben Jahren, während welcher sie nur gemäss den Asylansätzen sozialhilferechtlich unterstützt wurden, weitere drei Jahre unter dem Existenzminimum unterstützt. Die gekürzte Sozialhilfe kann für vorläufig aufgenommene Kinder und Jugendliche sozialer Ausschluss zur Folge haben und verhindert deren soziale Partizipation. Den Kindern und Jugendlichen wird somit nicht nur das Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft genommen, sondern sie tragen die Konsequenzen für die fehlende berufliche Integration ihrer Eltern. Bei den VA 7+ mit minderjährigen Kindern ist – wie bei allen Haushalten mit minderjährigen Kindern – von der Kürzung der Sozialhilfe in einer Einstiegsphase bzw. bei der Dauer von drei Jahren abzusehen.

Wir bitten Sie, unsere Überlegungen bei den weiteren Arbeiten zu berücksichtigen. Für allfällige Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Sandra Egli, Geschäftsleiterin djb

¹⁸ Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz - Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM, S.4, https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf