

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion GB/JA! (Hasim Sancar, GB) vom 29. Mai 2008: Gegen Armut: Integration statt Ausschluss (08.000197)

In der Stadtratssitzung vom 11. Juni 2009 wurde das folgende Postulat Fraktion GB/JA! erheblich erklärt; gleichzeitig nahm der Stadtrat die Stellungnahme des Gemeinderats zu Punkt 4 als Prüfungsbericht an, diejenige zu den Punkte 1 bis 3 lehnte er als Prüfungsbericht ab:

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. Jugendlichen 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 und Klienten 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 betreffend 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

Bericht des Gemeinderats

Das Postulat enthält allgemeine Ausführungen zur Sozialhilfe und leitet daraus verschiedene Massnahmen für den Sozialdienst der Stadt Bern ab. Im vorliegenden Bericht wird zunächst auf einige allgemeine Ausführungen des Postulats eingegangen. Der Vorstoss geht zu Recht davon aus, dass Armut und soziale Ausgrenzung zu gesundheitlichen Problemen führen können. Aus diesem Grund hat der Gemeinderat in seinen *Strategien und Massnahmen zur Förderung der beruflichen und sozialen Integration in der Stadt Bern* für die Jahre 2010 - 2013

hier einen Schwerpunkt gesetzt. Mit verschiedenen Massnahmen sollen in den nächsten Jahren die Gesundheit, die Partizipation und die Selbsthilfe der von Armut Betroffenen gezielt gefördert werden. Weil vor allem Langzeitarbeitslose in überdurchschnittlichem Ausmass mit gesundheitlichen Problemen zu kämpfen haben, soll diesem Problembereich besondere Beachtung geschenkt werden. Neben den Massnahmen zur Förderung von Gesundheit, Partizipation und Selbsthilfe sollen gemäss der Strategie des Gemeinderats auch viele bisherige Massnahmen und Projekte zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration weitergeführt und bei Bedarf auch ausgebaut werden. Dies gilt besonders für Jugendliche und junge Erwachsene, für welche bereits heute ein gut ausgebautes und differenziertes Beratungs- und Unterstützungsangebot zur Integration dieser Personen in den Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Ergänzend zu diesen Massnahmen auf der konzeptionellen Ebene werden im Einzelfall durch den Beizug des Vertrauensarztes des Sozialamts neu auch gesundheitliche Probleme vertieft untersucht. Die Anstrengungen des Sozialamts richten sich hier vor allem darauf aus, in Zusammenarbeit mit den behandelnden Ärztinnen und Ärzten die Chronifizierung von gesundheitlichen und vor allem auch psychosomatischen Problemen zu verhindern.

Der Vorstoss kritisiert, dass der Zugang zum Sozialdienst der Stadt Bern als Folge der Missbrauchsdebatten erschwert worden sei. Es trifft zu, dass der Sozialdienst heute während der Anmeldephase (Intake) mehr Unterlagen als früher verlangt und neue, umfangreiche systematische Prüfungen durchführt, um die Bedürftigkeit einwandfrei abzuklären. Dies zeigt sich etwa im neuen Anmeldeformular, welches bedeutend ausführlicher ist als das früher verwendete Dokument. Die vom Sozialdienst erhobenen Daten sind für die Abklärung der Bedürftigkeit notwendig und bezwecken keinesfalls, den Zugang zur Sozialhilfe einzuschränken. Dank der umfassenden Abklärungen im Intake kann weitgehend sichergestellt werden, dass Sozialhilfeleistungen nur an wirklich bedürftige Personen ausgerichtet werden. Das Sozialamt ist sich durchaus bewusst, dass bedürftige Personen wegen den administrativen Hürden vom Gang zum Sozialdienst abgehalten werden könnten. Aus diesem Grund wurde eine Unterstützungsstelle eingerichtet, welche den hilfeschuchenden Personen beim Ausfüllen der Anmeldeformulare zur Verfügung steht.

Die Stadt Bern beteiligt sich an einem Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Dieses Zahlenwerk liefert keinen Hinweis darauf, dass die Stadt Bern eine besonders strenge Praxis bei der Gewährung von Sozialhilfe hat. Der neueste Kennzahlenvergleich für das Jahr 2008 zeigt folgendes Bild bezüglich der Sozialhilfequote in grossen Schweizer Städten (die Sozialhilfequote zeigt den Anteil unterstützter Personen pro 100 Einwohner bzw. Einwohnerinnen):

Sozialhilfequoten in grossen Schweizer Städten (Angaben jeweils in %)

	Zürich	Basel	Bern	Winterthur	Luzern
Sozialhilfequote ganze Bevölkerung	5,3	6,6	4,8	4,3	3,1
Sozialhilfequote der 18- bis 26-Jährigen	6,3	8,5	4,9	4,5	6,3

Die Sozialhilfequote ist in Basel aufgrund der lokalen Wirtschafts- und Sozialstruktur am höchsten. Die Stadt Bern weist sowohl bezüglich der Gesamtbevölkerung wie auch bezüglich der Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen einen mittleren Wert aus. Gesamtschweizerisch ist eine Tendenz feststellbar, dass die Sozialhilfequote mit der Grösse der Stadt steigt. Auf-

grund der verfügbaren Daten ergeben sich weder Hinweise auf eine besonders strenge noch Anhaltspunkte für eine besonders grosszügige Sozialhilfepraxis in der Stadt Bern.

Zu den Forderungen 1 - 3 des Postulats kann folgendes festgehalten werden (zu Ziffer 4 hat der Stadtrat die Stellungnahme des Gemeinderats als Prüfungsbericht bereits gutgeheissen):

Zu Punkt 1:

Der Sozialdienst verfügt bereits heute über ein rasches Abklärungs- und Aufnahmeverfahren. Eine besondere Sektion Intake sorgt für eine schnelle und fachlich hochstehende Prüfung der Unterstützungsanträge. Sobald die Unterlagen vollständig vorliegen, erhalten die hilfesuchenden Personen innerhalb von maximal 10 Kalendertagen einen Termin für das Erstgespräch mit einer Sozialarbeiterin oder einem Sozialarbeiter. Bis zur ersten Auszahlung dauert es dann maximal zwei weitere Tage, sofern ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen besteht. Die Sozialhilfeleistungen werden aufgrund der Praxis des bernischen Verwaltungsgerichts rückwirkend auf den Tag der Einreichung des Unterstützungsgesuchs ausgerichtet.

Das heutige Verfahren hat sich bewährt. Es stellt eine rasche und kompetente Beratung der Hilfesuchenden sicher und gewährleistet, dass der Entscheid über die Gewährung von Unterstützungsleistungen auf einer soliden Datenbasis gefällt werden kann. Aus der Sicht des Gemeinderats besteht keine Notwendigkeit, den Verfahrensablauf zu ändern, zumal sich die Verfahrensdauer wegen der rückwirkenden Auszahlung auf den Tag der Einreichung des Gesuchs nicht negativ auf die Höhe der Unterstützung auswirkt.

Zu Punkt 2:

Anträge für den Bezug von Sozialhilfe werden in der Regel schriftlich gestellt. Das neue Gesuchsformular wurde zu Beginn des Jahrs 2010 eingeführt. Weil das neue Formular deutlich umfangreicher ist als das bisherige wurde im Sozialdienst eine Schreibstube eingerichtet, welche die Antragstellenden auf Wunsch beim Ausfüllen der Formulare unterstützt. Als weitere Massnahme wurde das Anmeldeformular im Internet aufgeschaltet. Dadurch können die hilfesuchenden Personen bei der Antragstellung leichter durch Angehörige, Bekannte oder private Hilfsorganisationen unterstützt werden. Bei der Schreibstube handelt es sich um ein Selbsthilfeprojekt: Personen, welche selbst Sozialhilfe beziehen, helfen den Antragstellenden. Das Projekt verursacht somit keine zusätzlichen Personalaufwendungen. Wenn eine Person nicht in der Lage ist, einen schriftlichen Unterstützungsantrag einzureichen, kann sie das Unterstützungsgesuch aufgrund des Sozialhilfegesetzes auch mündlich stellen. Das Sozialhilferecht verpflichtet den Sozialdienst, auch solche Gesuche entgegenzunehmen und zu behandeln. Der Gemeinderat erachtet die im Postulat geforderte Unterstützung beim Ausfüllen der Antragsformulare mit den bereits eingeleiteten Massnahmen und aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen als erfüllt und sieht zurzeit keinen weiteren Handlungsbedarf.

Zu Punkt 3:

Der Sozialdienst weist Personen in Ausbildung nicht einfach ab. Weil Sozialhilfe aber nur subsidiär zu den zur Verfügung stehenden eigenen finanziellen Mitteln und anderen staatlichen Leistungen ausgerichtet werden kann, muss der Sozialdienst zunächst prüfen, ob eine Person in Ausbildung nicht Anspruch auf Unterstützungsbeiträge der Eltern oder einen Anspruch auf Stipendien hat. Diese Ansprüche gehen der Sozialhilfe vor. Weil Stipendien oft nicht existenzsichernd sind, werden teilweise ergänzend zu den Stipendien Sozialhilfeleistungen ausgerichtet. Häufig bevorschusst der Sozialdienst auch künftige Stipendienleistungen, z.B. wenn das Stipendienverfahren zu lange dauert und so vorübergehend eine Notlage eintritt.

Fehlende Bildung und vor allem ein fehlender Berufsabschluss sind wesentliche Gründe für Armut. Die Sozialhilfe ist heute wegen ihrer Ausrichtung auf die möglichst rasche Überwindung von aktuellen Notlagen sehr zurückhaltend bei der Finanzierung von Ausbildungen. Im Vordergrund steht die rasche Integration von unterstützten Personen in den Arbeitsmarkt, auch wenn eine Person nicht über einen Berufsabschluss verfügt. Wegen dem hohen Armutsrisiko dieser Personen ist auf gesamtschweizerischer Ebene die Diskussion im Gang, ob sich die Sozialhilfe bei der Finanzierung von Ausbildungen nicht stärker engagieren sollte. Dieser Aspekt wird in der bildungs- und sozialpolitischen Diskussion der nächsten Zeit noch vertieft erörtert werden müssen. Der Gemeinderat wird sich im Rahmen dieser Diskussion dafür einsetzen, dass die Sozialhilfe verstärkt längerfristig und präventiv ausgerichtet wird und sich deshalb vermehrt an den Kosten von Berufsausbildungen beteiligt, wenn keine anderen Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Dabei ist aber zu beachten, dass es nicht die Aufgabe der Sozialhilfe sein kann, für weite Bevölkerungskreise Lücken im Stipendien-system zu füllen. Eine Ausbildungsfinanzierung durch die Sozialhilfe muss auch in Zukunft die Ausnahme bleiben.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Die eingeleiteten Massnahmen können mit den vorhandenen Budgets finanziert werden. Zusätzliches Personal ist nicht notwendig.

Bern, 9. Juni 2010

Der Gemeinderat