

Vortrag

des Regierungsrates an den Grossen Rat

**betreffend das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe
(Änderung)**

Fassung für Vernehmlassungsverfahren (November 2009)

Gesundheits- und Fürsorgedirektion

INHALTSVERZEICHNIS

1	ALLGEMEINE BEMERKUNGEN	3
1.1	AUSGANGSLAGE	3
1.2	REVISION IN ZWEI VERSCHIEDENEN PROJEKTEN	4
1.2.1	HINWEIS AUF PROJEKT FILAG	4
1.2.2	PROJEKT SEPARATE TEILREVISION SHG	4
1.3	INDIREKTE ÄNDERUNG ANDERER ERLASSE	5
1.4	AUFHEBUNG ZUSCHUSSDEKRET	5
1.5	ERLEDIGUNG PARLAMENTARISCHER VORSTÖSSE	6
2	BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN	6
2.1	ÄNDERUNG DES SOZIALHILFEGESETZES	6
2.2	ÄNDERUNG ANDERER ERLASSE	33
2.2.1	EG ZGB	33
2.2.2	EG AUG UND ASYLG	34
2.2.3	AUFHEBUNG ZUSCHUSSDEKRET	34
3	AUSWIRKUNGEN	36
3.1	FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN	36
3.2	AUSWIRKUNGEN AUF DIE GEMEINDEN	36
3.3	AUSWIRKUNGEN AUF DIE WIRTSCHAFT	37
4	ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS	37
5	ANTRAG DES REGIERUNGSRATES	37

1 ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1.1 AUSGANGSLAGE

Ob und inwieweit Personen und Haushalte in der Lage sind, für ihren Lebensunterhalt selbstständig aufzukommen, hängt von zahlreichen, verschiedenartigen Faktoren ab, die wohl zum Teil individuell geprägt sind (wie das Bildungsniveau oder der Gesundheitszustand einer Person), zum Teil aber auch Rahmenbedingungen darstellen, auf die der Einzelne keinen Einfluss hat. Dies gilt beispielsweise für die konjunkturelle Situation, den Zustand einer bestimmten Branche oder die Tragfähigkeit des Netzes, das auf Bundesebene von den Sozialversicherungen gespannt wird. Der erste Sozialbericht für den Kanton Bern¹, der Ende 2008 veröffentlicht worden ist, zeigt diese Zusammenhänge auf und begründet damit auch die Forderung nach einer ganzheitlichen Existenzsicherungspolitik, die die verschiedensten Politikfelder, wie die Bildungs-, Wirtschafts-, Familien- oder Steuerpolitik, in vertikaler Hinsicht aber auch die Sozialpolitik des Bundes (insbesondere die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung) einbezieht. Erste Schritte in Richtung einer verstärkten Vernetzung der verschiedenen Politikfelder und Akteure, um eine ganzheitlichere Existenzsicherungspolitik zu fördern, sind mit dem 1. Sozialgipfel vom 22. Juni 2009 gemacht worden, zu dem zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und von sozialen Institutionen eingeladen worden sind, um präventive Massnahmen gegen die Armut im Bereich Erwerbsleben zu diskutieren und zu entwickeln.

Dieser ganzheitliche Ansatz wird in den nächsten Jahren weiter zu verfolgen sein. Unabhängig vom Erfolg dieser Strategie ist und bleibt die Sozialhilfe allerdings ein Schlüsselinstrument der kantonalen Sozialpolitik. Das geltende Sozialhilfegesetz² ist am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Das neue Gesetz brachte gegenüber dem früheren Fürsorgegesetz zahlreiche Neuerungen. Neben einer teilweisen Entflechtung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden wurden in der Sozialhilfe neue Akzente gesetzt. Die Gesetzgebung richtete sich nach dem Grundsatz der Wirkungsorientierung aus, wobei die Wirkungsziele vom Gesetzgeber breit definiert worden sind (Prävention, Hilfe zur Selbsthilfe, Ausgleich von Beeinträchtigungen, Behebung von Notlagen, Verhinderung von Ausgrenzung, Förderung der Integration). In der Sozialhilfe wurden Zielvereinbarungen und Anreizsysteme eingeführt. Sowohl in der individuellen als auch in der institutionellen Sozialhilfe fanden neue Steuerungsmodelle Anwendung. Im Rahmen der wirkungsorientierten Gesetzgebung wird nun regelmässig überprüft, ob und in welchem Masse die

¹ Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Sozialbericht 2008, Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen (Band 1), Bern 2008

² Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, BSG 860.1)

gesteckten Ziele tatsächlich erreicht werden. In den knapp acht Jahren seit Inkrafttreten des Sozialhilfegesetzes ist die grundsätzliche Zielkonformität des Gesetzes und seiner Instrumente im Rahmen von Reportings und Evaluationen - von Sozialdiensten wie auch von externen Experten - verschiedentlich bestätigt worden.

Damit haben sich viele Elemente der neuen Gesetzgebung bewährt, so dass nicht eine grundsätzliche Reform, sondern eine punktuelle Konsolidierung des Sozialhilfegesetzes bzw. – systems im Vordergrund steht. Dieser Konsolidierungsbedarf, der das Bedürfnis nach einer Revision des Sozialhilfegesetzes aufkommen lässt, ergibt sich aus Entwicklungen inner- und ausserhalb des Sozialwesens (wie Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt oder der Wandel der Lebensformen), mit denen sich allerdings nicht ausschliesslich der Kanton Bern konfrontiert sieht.

1.2 REVISION IN ZWEI VERSCHIEDENEN PROJEKTEN

1.2.1 HINWEIS AUF PROJEKT FILAG

Die Revision des Sozialhilfegesetzes erfolgt in zwei Teilprojekten. Dies ist die Folge davon, dass im Rahmen der Revision FILAG³ u. a. alle Lastenausgleichssysteme im Hinblick auf eine Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs einer Überprüfung unterzogen wurden. Dabei spielt der Lastenausgleich Sozialhilfe eine zentrale Rolle. Das Projekt FILAG-Revision enthält deshalb u.a. eine indirekte Änderung des Sozialhilfegesetzes. Zahlreiche Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes, die im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich stehen, sollen im Rahmen des FILAG-Gesetzgebungsprojekts geändert werden. Diese Änderungen betreffen zentrale Elemente des Gesetzes, insbesondere die Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden im Bereich der institutionellen Sozialhilfe, ein verstärktes Controlling und die Einführung eines Bonus-Malus-Systems oder eines Selbstbehalts. In der Revisionsvorlage werden zudem jeweils verschiedene Varianten vorgeschlagen. Um das Ziel einer Optimierung und damit verbunden wo möglich auch einer Kostensenkung zu erreichen, wurden in dieser Vorlage auch einige Elemente aufgenommen, die nicht direkt mit dem Lastenausgleich verbunden sind, so die Sanktionen gegenüber Gemeinden im institutionellen und die Einführung von Sozialhilfeinspektoraten im individuellen Bereich.

Zur FILAG-Vorlage ist bereits das Vernehmlassungsverfahren eröffnet worden.

1.2.2 PROJEKT SEPARATE TEILREVISION SHG

Nicht alle Revisionsvorhaben konnten, mangels sachlichen Zusammenhangs mit dem FILAG, in die FILAG-Vorlage aufgenommen werden. Deshalb werden die übrigen Änderungen mit einer

³ Gesetz vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG, BSG 631.1)

separaten Teilrevision des Sozialhilfegesetzes umgesetzt (und in diesem Vortrag kommentiert). Die beiden Vorlagen müssen aber inhaltlich koordiniert und zeitlich aufeinander abgestimmt werden.

Die wesentlichen Änderungen im Rahmen der Teilrevision Sozialhilfegesetz betreffen die folgenden Themen:

- Umschreibung der Aufgaben der Sozialbehörden,
- Förderung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit,
- Rückerstattung der Sozialhilfe,
- Bestimmungen über den Datenschutz und Datentransfer,
- Rechtsverhältnis zwischen Leistungserbringenden und den Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern in der institutionellen Sozialhilfe,
- Bestimmungen über die Aufsicht und die Bewilligungspflicht der Einrichtungen der institutionellen Sozialhilfe.

Im Rahmen der vorliegenden Revision werden noch einige weitere (kleinere) Änderungen des Sozialhilfegesetzes vorgenommen, die sich aus jeweils unterschiedlichen Gründen aufdrängen. Einzelheiten zu diesen Änderungen können den nachfolgenden Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen entnommen werden.

1.3 INDIREKTE ÄNDERUNG ANDERER ERLASSE

Die Vorlage sieht indirekte Änderungen in anderen Erlassen vor.

Mit einer Änderung von Artikel 109 Absatz 2 Ziffer 7 EG ZGB⁴ soll das gesetzliche Grundpfandrecht zur Sicherstellung des Rückforderungsanspruchs des sozialhilfepflichtigen Gemeinwesens präzisiert werden.

Eine Ergänzung des EG AuG und AsylG⁵ soll gewährleisten, dass die Bestimmungen über die Schweigepflicht, den Datenschutz und Datentransfer auch beim Vollzug der Sozialhilfe für die Personen des Asylbereichs anwendbar sind.

1.4 AUFHEBUNG ZUSCHUSSDEKRET

Mit der Änderung des Sozialhilfegesetzes wird die gesetzliche Grundlage für das Zuschussdekret⁶ aufgehoben. Deshalb wird dieser Erlass aufgehoben.

⁴ Gesetz vom 28. Mai 1911 betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (EG ZGB, BSG 211.1)

⁵ Einführungsgesetz vom 20. Januar 2009 zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG, BSG 122.20)

⁶ Dekret vom 16. Februar 1971 über Zuschüsse für minderbemittelte Personen (Zuschussdekret, ZuD, BSG 866.1)

1.5 ERLEDIGUNG PARLAMANTARISCHER VORSTÖSSE

Die folgenden, vom Grossen Rat überwiesenen, parlamentarischen Vorstösse enthalten Anliegen, die im Rahmen der vorliegenden Revision des Sozialhilfegesetzes weitgehend bearbeitet wurden:

- *M 115/2006 Wisler Albrecht (als Postulat überwiesen), „Keine unnötigen Hürden beim Datenschutz in der Sozialhilfe“:* (Artikel 8 bis 8b des Entwurfs).
- *M 196/2007 Brand/Siegenthaler, „Lockerung der Schweigepflichten im Interesse unseres Sozialstaates“:* (Artikel 8 bis 8b des Entwurfs).
- *M 198/2007 Fuchs, „Stopp dem Sozialmissbrauch – Datenschutz darf nicht zum Täterschutz werden“:* (Artikel 8 bis 8b des Entwurfs).

2 BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

2.1 ÄNDERUNG DES SOZIALHILFEGESETZES

Vorbemerkung zu den Artikeln 8 bis 8b

Die bisherige gesetzliche Regelung zur Schweigepflicht und zum Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe hat die Praxis immer wieder vor schwierige Auslegungsfragen gestellt und die in der Praxis Tätigen häufig überfordert.

Dies hat dazu geführt, dass der Regierungsrat in verschiedenen vom Grossen Rat überwiesenen parlamentarischen Vorstössen (vgl. Ziffer 1.5) beauftragt wurde, die geltenden gesetzlichen Grundlagen in diesem Bereich zu ändern, um den erforderlichen Informationsfluss zwischen den Sozialdiensten und andern Behörden zu erleichtern.

Der Informationsfluss zu den Behörden, die sich mit dem Vollzug des Sozialhilfegesetzes befassen, und von diesen Behörden an andere Stellen ist in verschiedenen Erlassen geregelt und unübersichtlich. Zu zusätzlichen Auslegungsschwierigkeiten führte das für alle Behörden in Artikel 320 Strafgesetzbuch⁷ geregelte Amtsgeheimnis, da unklar war, ob dieses kumulativ gilt oder ob die Vorschrift von Artikel 8 des Sozialhilfegesetzes lediglich eine Wiederholung des Amtsgeheimnisses ist. Aus diesem Grund hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion bei Professor Dr. iur. Thomas Gächter, Universität Zürich, ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses analysiert die geltende Rechtslage und schlägt eine künftige Regelung vor⁸. Die Arbeit am

⁷ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)

⁸ „Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe“, Rechtsgutachten vom 17. Juni 2009 zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, erstattet von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter,

Gutachten wurde von einer Begleitgruppe unterstützt, in welcher die wichtigsten Akteure vertreten waren (insbesondere Gemeinden, Datenschutzbeauftragter, andere betroffene Direktionen des Kantons, Berufsverband der Sozialarbeitenden u.a.). Das über 100 Seiten umfassende Gutachten zeigt auf, dass die Materie äusserst komplex und vielschichtig ist.

Ziel der neuen Regelung ist es, im Einklang mit dem Bundesverfassungsrecht und dem kantonalen Verfassungsrecht eine ausgewogene Ordnung zu schaffen. Einerseits sollen die Interessen der Personen, die Sozialhilfe beantragen und beanspruchen und die gegenüber den Sozialhilfebehörden⁹ umfassende Angaben machen müssen, geschützt werden und ihr Anspruch auf Schutz der persönlichen Daten gewahrt bleiben. Andererseits muss den Interessen der Sozialhilfebehörden und anderer Stellen, die auf einen bestimmten Informationsfluss angewiesen sind, Rechnung getragen werden.

Die Regelung soll klar, praktikabel und für alle Betroffenen leicht nachvollziehbar sein. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird ein besonders geschütztes Sozialhilfegeheimnis (Artikel 8 Absatz 1) mit klaren Ausnahmen in der Form von Mitteilungspflichten und Amtshilfepflichten geschaffen (Artikel 8a), was den künftigen Umgang mit Informationen für die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Personen sowie die Sozialhilfebedürftigen berechenbarer macht.

Die Voraussetzungen für die Datenflüsse von den Sozialhilfebehörden aus und zu den Sozialhilfebehörden hin werden direkt im Spezialgesetz (das heisst im SHG) geregelt. Damit gilt das kantonale Datenschutzrecht¹⁰, das als Querschnittsgesetzgebung grundsätzlich bereichsübergreifend Geltung hat, nur dann, wenn das Sozialhilfegesetz keine eigenständige Regelung enthält.

Artikel 8 (Sozialhilfegeheimnis)

Absatz 1

Die bisherige gesetzliche Regelung der sozialhilferechtlichen Schweigepflicht geht nach vorherrschendem Verständnis nicht über den Schutz des allgemeinen Amtsgeheimnisses hinaus und stellt Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind, unter den Schutz der Schweigepflicht. Diese offene Formulierung hat immer wieder zu Unsicherheiten geführt, was genau dem Schutz der Schweigepflicht untersteht. Mit der neuen Formulierung ist klar, dass im Grundsatz alle Informationen, die im Zusammenhang mit dem

Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht an der Universität Zürich, und Philipp Egli, MLaw (Luzern), Rechtsanwalt, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht an der Universität Zürich

⁹ Der Begriff „Sozialhilfebehörden“ wird vorliegend verwendet als Bezeichnung für Personen, die mit dem Vollzug des Sozialhilfegesetzes betraut sind. Der Begriff „Behörde“ ist somit in einem weiten Sinne zu verstehen, wie er im kantonalen Datenschutzgesetz vom 19. Februar 1986 (KDSG; BSG 152.04) verwendet wird („Organe von Körperschaften und Anstalten sowie Private, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen sind“, Art. 2 Abs. 6 Bst. b KDSG).

¹⁰ KDSG und Datenschutzverordnung vom 22. Oktober 2008 (DSV; BSG 152.040.1)

Vollzug des Gesetzes zur Kenntnis genommen werden, dem Sozialhilfegeheimnis unterliegen. Damit wird, wie bereits erwähnt, ein besonders geschütztes Sozialhilfegeheimnis geschaffen.

Absatz 2

Wie bisher sollen die Behörden, die mit dem Vollzug des Gesetzes befasst sind, grundsätzlich von der Anzeigepflicht nach Strafprozessrecht befreit sein. Diese Regelung hat sich bewährt und ist gerechtfertigt, da sie dem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen Personen, die Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe beanspruchen bzw. beantragen, und den Sozialhilfebehörden Rechnung trägt.

Wie bisher haben die Sozialhilfebehörden aber in jedem Fall ein Anzeigerecht, wenn sie bei ihrer Tätigkeit von Straftaten Kenntnis erlangen.

Bei Verbrechen im Zusammenhang mit dem Bezug von Sozialhilfeleistungen sollen die Sozialhilfebehörden hingegen neu eine Anzeigepflicht haben. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass ein rechtswidriger Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht toleriert wird. Die vorliegende Fassung entspricht jener, die der Grosse Rat bereits im Rahmen des neuen Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und der Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) diskussionslos beschlossen hat. Die Anzeigepflicht beschränkt sich wie in anderen Bereichen und für andere Behörden auf Delikte, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren als Höchststrafe bedroht sind. Darunter fallen Betrug und Urkundenfälschung, nicht aber die Strafbestimmungen von Artikel 85 SHG, welche lediglich Übertretungen darstellen. Von der Anzeigepflicht erfasst werden auch Verbrechen, die nicht direkt den Leistungsbezug betreffen, aber einen Zusammenhang mit dem Leistungsbezug aufweisen, z.B. die schwere Körperverletzung an Sozialarbeitenden durch einen Klienten oder eine Klientin im Rahmen eines Klientengesprächs. Sozialhilfe umfasst die individuelle und die institutionelle Sozialhilfe. Erfasst werden somit auch Delikte, die bei der Ausrichtung von Beiträgen an Leistungserbringer der institutionellen Sozialhilfe begangen werden. Meldepflichtig im erwähnten beschränkten Rahmen sind alle mit dem Vollzug des SHG befassten Personen. Dazu gehören im Rahmen des Vollzugs der individuellen Sozialhilfe die Mitarbeitenden der Sozialdienste und die Sozialbehörden sowie im Rahmen der institutionellen Sozialhilfe die Mitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden, die mit der Gewährung von Beiträgen an institutionelle Leistungserbringer befasst sind sowie die Mitarbeitenden der Trägerschaften und Institutionen, die Leistungen erbringen. Eine noch weitergehende Anzeigepflicht wäre problematisch.

Artikel 8a (Weitergabe von Informationen an Behörden und Privatpersonen)

In verschiedenen Situationen sind andere Behörden auf die Weitergabe von Informationen aus dem Bereich der Sozialhilfe angewiesen oder müssen zur Erfüllung der Sozialhilfeaufgaben Informationen Behörden oder privaten Dritten zugänglich gemacht werden. In allen diesen Fällen wird das in Artikel 8 statuierte Sozialhilfegeheimnis aufgebrochen.

Absatz 1

Die Standardfälle des Datenflusses von den Sozialhilfebehörden an andere Behörden oder an Dritte werden in einer einzigen Bestimmung zusammengefasst. Immer möglich ist eine Weitergabe von Informationen, wenn diese nicht personenbezogen sind (z.B. statistische Angaben; Buchstabe a). Ebenso können Informationen weitergegeben werden, wenn die betroffene Person damit einverstanden ist (Buchstabe b). Sofern es für die Erfüllung der Sozialhilfeaufgaben zwingend nötig ist, können die entsprechenden Informationen ebenfalls weitergegeben werden (Buchstabe c). Als Beispiel sei hier genannt, dass ein Sozialdienst im Rahmen eines Verfahrens bei einer anderen Behörde zur Sachverhaltsabklärung eine Auskunft einholen will. Fragt er diese an, muss er preisgeben, dass die Person, auf die sich die einzuholenden Informationen beziehen, vom Sozialdienst betreut wird; bereits diese Information unterliegt der Schweigepflicht.

Schliesslich ist ein Informationsfluss von den Sozialhilfebehörden an andere Behörden oder Privatpersonen immer dann möglich, wenn eine entsprechende (formell-)gesetzliche Grundlage besteht (Buchstabe d).

Absatz 2

Bei den in diesem Absatz aufgeführten Standardkonstellationen von Informationsweitergaben handelt es sich um gesetzliche Vorschriften, wie sie in Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe d Sozialhilfegesetz erwähnt sind. Die Informationsweitergaben haben ihre eigentliche gesetzliche Grundlage bereits in anderen Erlassen. Damit ist es grundsätzlich nicht notwendig, sie auch im Sozialhilfegesetz aufzuführen. Durch die Nennung des möglichen Datenaustausches im Gesetz selbst wird für die Praxis jedoch jede Unsicherheit ausgeräumt, ob die Datenweitergabe trotz des Sozialhilfegeheimnisses möglich ist.

Absatz 2 zählt nicht abschliessend auf, welchen Behörden Informationen weitergegeben werden, erfasst jedoch die wichtigsten Bereiche, in denen regelmässig Informationen von den Sozialhilfebehörden an andere Behörden fliessen. Es wird darauf verzichtet, auch die Polizei aufzuführen, da es zwar wohl gelegentlich einen Informationsfluss zur Polizei hin gibt, dieser jedoch immer in Einzelfällen und in verschiedenen Sachzusammenhängen erfolgt. Ein solcher Informationsfluss muss somit grundsätzlich gestützt auf Artikel 8a Absatz 1 Buchstabe d erfolgen.

Absatz 3

Wenn eine andere Behörde oder eine Privatperson Informationen von den Sozialhilfebehörden benötigt, muss sie jeweils in ihrer Anfrage begründen, wieso sie die Informationen benötigt und dass sie berechtigt ist, die Informationen für ihre Aufgabenerledigung zu verwenden.

Dies ermöglicht den Sozialhilfebehörden, das erforderliche Mass an Informationen zu bestimmen und verhindert, dass mit zu breit angelegten Anfragen flächendeckend nach Daten geforscht werden kann. Ebenso wird damit einem rechtswidrigen Datenfluss vorgebeugt.

Absatz 4

Das Datenschutzgesetz sieht vor¹¹, dass Personendaten, die unter dem Schutz einer besonderen Geheimhaltungsvorschrift stehen, nur bekanntgegeben werden dürfen, wenn der Empfänger auch einer entsprechenden Geheimhaltungspflicht untersteht. Wie einleitend erwähnt, gilt das Datenschutzgesetz grundsätzlich auch bei der Bearbeitung von Personendaten im Sozialhilfebereich, sofern das SHG nicht eine eigenständige Lösung trifft. Damit die Sozialhilfebehörden Informationen auch an Behörden und Personen weitergeben können, die keiner besonderen Geheimhaltungspflicht unterstehen, muss dies angesichts des Sozialhilfegeheimnisses im Sozialhilfegesetz ausdrücklich geregelt werden.

Absatz 5

Die Einführung von Online-Abfragen stünde im Widerspruch zu diesen hohen Anforderungen und zum besonderen Schutz der Sozialhilfedaten, weshalb Online-Abfragen betreffend Sozialhilfedaten nur auf der ausdrücklichen Grundlage in einem Gesetz eingeführt werden dürfen. Dieser Absatz hat deklaratorischen Charakter und stellt nicht bereits selbst eine gesetzliche Grundlage für die Einführung von Online-Abfragen dar.

Artikel 8b (Auskunftspflichten)

Die Organe der Sozialhilfe sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf eine Vielzahl von Informationen von öffentlicher und privater Seite angewiesen. Nach Artikel 28 SHG sind Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, in Bezug auf ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse auskunftspflichtig. Die erforderlichen Angaben und Auskünfte müssen somit immer zuerst bei der betroffenen Person eingefordert werden. Das Einholen von Informationen bei anderen Behörden oder Personen erfolgt immer subsidiär. Die Erfahrungen in der Praxis haben jedoch gezeigt, dass die betroffenen Personen aus den verschiedensten Gründen manchmal nicht in der Lage sind, alle nötigen Informationen zu liefern. In solchen Fällen und in Fällen, in denen die Angaben der Person vertieft überprüft werden sollen – gerade auch, um einen rechtswidrigen Bezug von Sozialhilfe zu verhindern – sollen Informationen direkt bei anderen Behörden und Personen eingeholt werden können.

Oft stehen einem solchen Informationsfluss echte oder vermeintliche Geheimhaltungspflichten entgegen. Artikel 8b steht zwar in keinem direkten Zusammenhang mit dem Sozialhilfegeheimnis gemäss Artikel 8, jedoch in einem solchen zu verschiedenen Schweige- und Geheimhaltungspflichten, weshalb sich eine Regelung gleich im Anschluss an die zwei anderen Bestim-

¹¹ Artikel 14 Absatz 2 KDSG

mungen rechtfertigt. Durch eine klare gesetzliche Regelung, welche andere Behörden und Private gegenüber den Behörden der Sozialhilfe zu Auskünften verpflichtet, werden die erwähnten Unsicherheiten beseitigt. Zudem kann auf die oft zu weit gefassten und jederzeit widerrufbaren Vollmachten der Betroffenen verzichtet werden, was den Datenfluss klarer strukturiert und besser nachvollziehbar macht. Die Regelung lehnt sich in ihrer Struktur an jene des Kantons Basel-Stadt an und nimmt auch Elemente der neuen Zürcher Regelung auf.

In der Regel erfolgen die Auskünfte gestützt auf eine Anfrage der Sozialhilfebehörden. Will eine der genannten Behörden oder Personen von sich aus eine Meldung an die Sozialhilfebehörden machen, so bietet Artikel 8b eine genügende gesetzliche Grundlage, um Informationen auch ohne entsprechende Anfrage seitens der Sozialhilfebehörden vorzunehmen.

Es wird darauf verzichtet, in Bezug auf die Auskunftspflichten von Behörden und Personen eine Sanktionsmöglichkeit beim Verstoss gegen die Auskunftspflicht im Sozialhilfegesetz zu verankern, da die Relevanz in der Praxis äusserst gering sein dürfte. Sollte ein Behördenmitglied oder eine Person die Auskunftspflicht in schwerwiegender Weise verletzen, müsste eine Sanktionierung letztlich über Artikel 292 StGB – Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen – erfolgen. Dies würde im konkreten Einzelfall bedingen, dass die auskunftspflichtige Behörde von der Sozialhilfebehörde mittels Verfügung verpflichtet würde, die benötigten Informationen zu liefern. Würde sie auch dieser Verfügung keine Folge leisten, könnte gestützt auf Artikel 292 StGB durch die zuständigen Strafverfolgungsbehörden eine Busse ausgesprochen werden.

Absatz 1

Die Aufzählung in Artikel 8b Absatz 1 umschreibt in allgemeiner Weise, welche Behörden, Organisationen und Institutionen grundsätzlich auskunftspflichtig sind.

Absatz 2

Spiegelbildlich zu Artikel 8a wird auch hier eine Reihe von Behörden genannt, die zur Auskunft verpflichtet sind. Auch diese Liste ist nicht abschliessend zu verstehen («insbesondere»), sie soll aber in der überwiegenden Zahl der Fälle hinreichende Klarheit darüber vermitteln, welche Behörden zur Auskunft verpflichtet sind. Auch hier ist die Polizei nicht aufgeführt, obwohl die Sozialhilfebehörden durchaus manchmal Informationen von der Polizei benötigen. Da die Polizei jedoch in einem sehr breiten Aufgabengebiet tätig ist, müsste eine Regelung im vorliegenden Gesetz auf bestimmte Bereiche beschränkt werden, damit die Auskunftspflicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht. Eine Beschränkung auf bestimmte Aufgabengebiete ist jedoch nicht sinnvoll, da es in den einzelnen Fällen, in denen Informationen benötigt werden, um unterschiedliche Sachbereiche geht.

Untersteht eine Person dem Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB (z.B. Schulärztin), steht der Auskunft dieses Geheimnis grundsätzlich entgegen. Sie muss sich deshalb vor der Weiter-

gabe von Informationen durch die zuständige Aufsichtsbehörde von der Schweigepflicht entbinden lassen.

Absatz 3

in Artikel 8b Absatz 3 wird konkretisiert, welche Angaben für die Sozialhilfebehörden erforderlich sind, denn auch der Datenfluss in die Richtung der Sozialhilfe muss den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen und berechenbar sein. Zudem wird Artikel 8b durch die Beschreibung des Kreises der auskunftspflichtigen Behörden und die Eingrenzung des Gegenstands der Auskünfte zu einer spezifischen Amtshilfebestimmung, die so konkret gehalten ist, dass eine andere (innerkantonale) Behörde sich nicht auf den Standpunkt stellen kann, die Bestimmung sei zu unbestimmt gehalten, um das jeweilige Amtsgeheimnis durchbrechen zu können.

Artikel 14 (Gesundheits- und Fürsorgedirektion)

Der Vollzug der Sozialhilfe obliegt den Sozialdiensten. Diese sind Organe der einzelnen Gemeinden oder der von mehreren Gemeinden für den Vollzug dieser Aufgabe gebildeten regionalen Trägerschaften. Die primäre Aufsicht über den Sozialdienst auf der Stufe Gemeinde obliegt nach Artikel 17 der Sozialbehörde. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion beaufsichtigt gemäss dem geltenden Wortlaut von Artikel 14 Buchstabe f die Sozialhilfetätigkeit der Gemeinden. Die Aufsicht wird vom zuständigen Sozialamt der Gesundheits- und Fürsorgedirektion wahrgenommen. Nach dem geltenden Wortlaut wird nicht unterschieden zwischen der individuellen und der institutionellen Sozialhilfe. Buchstabe f soll nun gestrichen werden.

Das Gemeindegesetz¹² sieht vor, dass die kantonale Aufsicht über die Gemeinden von der Regierungsstatthalterin oder vom Regierungsstatthalter wahrgenommen wird, soweit besondere Vorschriften nicht andere kantonale Stellen damit beauftragen. Die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter sind zudem Rechtsmittelinstanz in Beschwerdeverfahren betreffend Verfügungen der Sozialdienste im Bereich der individuellen Sozialhilfe. Seit Inkrafttreten des Sozialhilfegesetzes sind öfters Fragen aufgetaucht über das Verhältnis zwischen den beiden Bestimmungen, welche die kantonale Aufsicht regeln. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist seit Einführung des Sozialhilfegesetzes gestützt auf diese Bestimmung kaum je selber aufsichtsrechtlich tätig geworden. In der Regel wurden aufsichtsrechtliche Anzeigen von den Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthaltern behandelt. Die Regierungsstatthalterämter beaufsichtigen die Gemeinden auch in andern Bereichen und haben diesbezüglich eine breite Erfahrung. Zudem wird mit der Verwaltungsreorganisation die Erfahrung der Regierungsstatthalterämter in diesem Bereich eher noch zunehmen. Demgegenüber fehlt es bei der Gesund-

¹² Artikel 87 Absatz 1 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG, BSG 170.11)

heits- und Fürsorgedirektion insbesondere an den personellen Ressourcen, um die Gemeinden im Bereich der individuellen Sozialhilfe effektiv zu beaufsichtigen.

Die Aufsicht über die Gemeinden durch die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter genügt. Eine parallele Aufsicht durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion ist deshalb entbehrlich. Mit in Betracht zu ziehen ist, dass bereits die Sozialbehörden eine Aufsicht über die Sozialdienste ausüben. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion kann sich im Rahmen der Controllingprozesse trotzdem ein Bild verschaffen, wie die Gemeinden die individuelle Sozialhilfe umsetzen. Soweit es um den Vollzug des Lastenausgleichs geht, kann die Gesundheits- und Fürsorgedirektion bei den Gemeinden weiterhin auch Kontrollen durchführen und allenfalls notwendige Anordnungen betreffend den Lastenausgleich gegenüber den Gemeinden treffen¹³.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion wird jedoch weiterhin die Aufsicht über die Leistungserbringer im Bereich der institutionellen Sozialhilfe ausüben (vgl. den Entwurf zur Änderung von Art. 65ff.).

Artikel 16 (Sozialbehörde, Organisation)

Absätze 2 und 3

Aus systematischen Gründen werden die bisherigen Absätze 2 und 3 umgestellt.

Absatz 4

Das Sozialhilfegesetz sieht vor, dass alle Einwohnergemeinden über eine Sozialbehörde verfügen müssen. Schon bisher ermöglichte das Gesetz den Gemeinden, gemeinsame Sozialbehörden zu bilden. Dies ist insbesondere dann angezeigt, wenn die Gemeinden gemeinsam einen Sozialdienst führen oder wenn sich mehrere Gemeinden dem Sozialdienst einer Sitzgemeinde anschliessen. Bisher war es jedoch so, dass auch bei einem gemeinsamen Sozialdienst den Gemeinden überlassen war, ob sie eine gemeinsame Sozialbehörde einsetzen oder ob jede Gemeinde eine eigene Sozialbehörde hat. Das führte in der Praxis dazu, dass es im Perimeter eines Sozialdienstes zum Teil mehrere Sozialbehörden gibt. Vor allem betrifft dies kleine Gemeinden, wo es keine besondere Sozialbehörde gibt, sondern der Gemeinderat diese Aufgabe erfüllt.

Mit Blick auf die Aufgaben der Sozialbehörde, wie sie schon bisher im Gesetz umschrieben waren bzw. wie sie neu umschrieben werden, ist es nicht sinnvoll, wenn mehrere Sozialbehörden im Bereich des gleichen Sozialdienstes zuständig sind. Grundsätzliche Fragen sollten von *einer* Behörde entschieden werden.

¹³ Artikel 32 Absatz 2 FILAG und Artikel 80b des Entwurfs zur indirekten Änderung des SHG (via FILAG)

In Absatz 4 wird deshalb neu vorgeschrieben, dass Gemeinden, die einen gemeinsamen Sozialdienst führen oder die einem Sozialdienst einer andern Gemeinde angeschlossen sind, eine einzige Sozialbehörde bilden.

Artikel 17 (Sozialbehörde, Aufgaben)

Bei der Einführung des Sozialhilfegesetzes fand ein radikaler Systemwechsel bezüglich der Zuständigkeit im Bereich der Aufgaben des Sozialdienstes statt. War vorher in allen Gemeinden eine politische Behörde (Gemeinderat oder eine spezielle [Fürsorge-]Kommission) zuständig, um auf Antrag des Sozialdienstes (wo überhaupt ein solcher bestand) über die Gewährung von wirtschaftlicher Hilfe im Einzelfall zu entscheiden, wurde diese Aufgabe im neuen Gesetz konsequent den Sozialdiensten übertragen. Diese Regelung hat sich grundsätzlich bewährt.

Der Gesetzgeber hat die Gemeinden verpflichtet, eine Sozialbehörde zu bezeichnen, die im Sozialbereich für strategische und für Controllingaufgaben sowie für die Aufsicht über die Sozialdienste zuständig sein soll. Es hat sich indessen gezeigt, dass die Sozialbehörden zum Teil Mühe haben, ihre Rolle wahrzunehmen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Aufgabenteilung im Sozialhilfegesetz nicht auf die Behördenorganisation in den Gemeinden abgestimmt ist. So kann z.B. die heute im Gesetz erwähnte Aufgabe der Bereitstellung institutioneller Leistungsangebote in der Regel von den Sozialbehörden gar nicht wahrgenommen werden, da unklar ist, welche Aufgaben mit der Bereitstellung der Angebote genau gemeint sind. Da die Sozialbehörden, sofern nicht der Gemeinderat die Sozialbehörde ist, in der Regel weder über die für einen Beschluss über die Schaffung neuer institutioneller Leistungsangebote nötigen Beschluss- und Ausgabenkompetenzen verfügen, beschränkt sich ihre Rolle häufig auf die Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen oder die Stellung von Anträgen an die entscheidungskompetente Behörde.

Trotzdem ist es wichtig, dass es auf Gemeindeebene bzw. pro Sozialdienst noch eine Behörde gibt, die sich um die spezifischen Anliegen im sozialen Bereich und insbesondere um die Arbeit der Sozialdienste kümmert. Aus diesem Grund wird die Aufgabe der Sozialbehörde klarer umschrieben. Die vorgeschlagenen Änderungen sind unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern von Gemeinden erarbeitet worden.

Absatz 1

Die Sozialbehörde soll wie bisher strategische Aufgaben wahrnehmen. Sie soll sich mit der Positionierung des Sozialdienstes befassen, einerseits gegen aussen (welche Aufgaben soll der Sozialdienst allenfalls zusätzlich zu den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben übernehmen?), andererseits gegen innen (wie werden die Aufgaben erfüllt?).

Absatz 2

Wie bisher haben die Sozialbehörden den Sozialdienst zu beaufsichtigen und ihn in seiner Aufgabenerfüllung zu unterstützen (vgl. Artikel 17 Buchstabe a heutige Fassung). Welche Aufgaben damit u.a. verbunden sind, wird im Gesetz näher ausgeführt:

Buchstabe a: Die Sozialbehörde ist in erster Linie dafür verantwortlich, dass der Sozialdienst effizient organisiert ist, dass die betrieblichen Abläufe und Zuständigkeitsregelungen einen effektiven Betrieb ermöglichen und dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden. Der Sozialdienst muss z.B. durch organisatorische Vorkehrungen auch gewährleisten, dass das Risiko des unrechtmässigen Bezugs von Leistungen minimiert werden kann.

Buchstabe b: Die Aufsicht über den Sozialdienst erstreckt sich auch auf die Überprüfung, ob der Sozialdienst seine Aufgaben entsprechend den gesetzlichen Vorgaben erledigt. Deshalb prüfen die Sozialbehörde selber, ein entsprechender Ausschuss der Behörde oder von ihr beauftragte Personen jeweils stichprobenweise, wie die Dossiers geführt werden, ob die erforderlichen Abklärungen z.B. hinsichtlich Subsidiarität gemacht werden und ob die Leistungen entsprechend den Bemessungsvorschriften erfolgen. Die Behörde kann entscheiden, welche Dossiers sie prüfen will. Die Sozialbehörde kann diese Aufgabe nur wahrnehmen, wenn der Sozialdienst ihr jeweils eine namentliche Liste der geführten Dossiers aushändigt. Der Sozialdienst ist dazu verpflichtet der Behörde eine solche Liste zu Kontrollzwecken zu übergeben. Die Behörde kann zu diesem Zweck verlangen, dass ihr der Sozialdienst regelmässig eine Liste der Dossiers aushändigt.

Buchstabe c: Die Sozialbehörde ergreift Massnahmen, wenn sie feststellt, dass die Aufgaben des Sozialdienstes mangelhaft erfüllt werden. Soweit die Sozialbehörde nicht selber über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um die erforderlichen Massnahmen umzusetzen, ist sie gehalten, der zuständigen Gemeindebehörde (in der Regel dem Gemeinderat) die notwendigen Massnahmen zu beantragen. Dies kann beispielsweise Massnahmen im Personalbereich (Anpassung des Stellenetats) oder der Infrastruktur betreffen (Antrag auf Beschaffung zusätzlicher Räumlichkeiten oder Informatikmittel).

Buchstabe d: Diese Bestimmung entspricht Artikel 17 Buchstabe a der heutigen Fassung. Schon bisher hatte die Behörde die grundsätzliche Fragestellungen zu beurteilen und auch zu entscheiden. Mit der Entscheidung sind nicht etwa Einzelfallentscheide gemeint. Diese bleiben wie bisher im Zuständigkeitsbereich der Sozialdienste. Die Zuständigkeit der Sozialbehörde beschränkt sich auf Grundsatzentscheide, bei denen dem Sozialdienst ein Ermessen zusteht (z.B. wie teuer eine vom Sozialdienst bezahlte Wohnung sein darf, ob und wann zur Notwendigkeit von Zahnbehandlungen Zweitmeinungen einzuholen sind, welche Fälle von Pflichtverletzungen als „leicht“ einzustufen bzw. wann von einer Kürzung abzusehen ist). Die Behörde kann mit solchen Grundsatzentscheiden den Ermessensspielraum des Sozialdienstes

einschränken. An das übergeordnete Recht (z.B. die SKOS-Richtlinien, so weit diese verbindlich sind) ist die Behörde hingegen gebunden.

Buchstabe e: Der Sozialdienst ist zwar zuständig zum Entscheid im Einzelfall. Es kann Fälle geben, in denen der Entscheid, ob eine Leistung auszurichten ist oder wie die Leistung bemessen werden soll, schwierig zu treffen ist oder praxisbildenden Charakter hat. Der Sozialdienst soll die Möglichkeit haben, eine Meinungsäußerung der Sozialbehörde einzuholen. Die Stellungnahme der Sozialbehörde ist jedoch rein konsultativ und die Zuständigkeit zum Entscheid bleibt beim Sozialdienst. Diese Möglichkeit ist zwar schon heute gegeben, doch soll sie nun ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden.

Absatz 3

Gegenüber heute soll auch die Rolle der Sozialbehörden im Bereich Controlling und Planung gestärkt werden. Die dazu unter Buchstaben a und b aufgeführten Aufgaben entsprechen den Buchstaben c und d der heutigen Fassung von Artikel 17. Schon bisher wurden die Sozialbehörden auch in das Reporting mit einbezogen. Dies wird nun ausdrücklich im Gesetz verankert. Mit dem Einbezug der Sozialbehörden in das Reporting wird ihre Steuerungsfunktion gestärkt.

Absatz 4

Die Gemeinden sind in ihrer Organisation autonom. Sie können, müssen aber nicht, der Sozialbehörde im Bereich der institutionellen Sozialhilfe Aufgaben übertragen. Diese Bestimmung tritt an Stelle von Artikel 17 Buchstabe e der heutigen Fassung. Wie bereits erwähnt, ist diese Bestimmung in den meisten Gemeinden nicht zur Anwendung gekommen, da die gemeindeinterne Organisation der Sozialbehörde die Zuständigkeit, bei der Bereitstellung von institutionellen Leistungsangeboten Entscheide zu treffen (z.B. eine neue Kindertagesstätte oder ein Angebot der offenen Kinder- und Jugendarbeit zu schaffen) nicht eingeräumt hat.

Absatz 5

Die Sozialbehörden sollten nach der Konzeption des Gesetzes diejenige Behörde in der Gemeinde sein, die auf neue Entwicklungen im sozialen Bereich reagiert, diese wahrnimmt und, allenfalls verbunden mit Vorschlägen zum Handeln, an die zuständige Behörde (z.B. den Gemeinderat) weiter leitet. Ihre Informationen erhält sie oder beschafft sie sich beim Sozialdienst oder bei der Gesundheits- oder Fürsorgedirektion im Rahmen des Controllings.

Artikel 19c (Interinstitutionelle Zusammenarbeit)

Absätze 1 und 2

Immer öfter weisen Klientinnen und Klienten der Sozialdienste mehrfache Problemlagen auf. Um eine effiziente Abklärung dieser komplexen Fälle zu ermöglichen, müssen die involvierten Institutionen vermehrt zusammenarbeiten und kooperieren. Das vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) lancierte Projekt Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) verfolgt das Ziel, das

Wirken von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung, Sozialdiensten sowie Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung besser zu koordinieren. In einem koordinierten Miteinander aller Akteure werden vorhandene Kompetenzen vereint und Schnittstellenprobleme gelöst. Eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von erwerbslosen Personen in den Arbeitsmarkt oder eine anderweitige Integration ist oberstes Ziel der IIZ. Menschen mit Mehrfachproblemen sollen früh erfasst werden, um eine einzelfallgerechte, koordinierte Einleitung von Beratungs- und Integrationsmassnahmen zu initialisieren. Ein verstärkter und regelmässiger Informationsaustausch trägt dazu bei, Missbrauchsmöglichkeiten beim Leistungsbezug einzuschränken.

Im Kanton Bern ist die IIZ bereits seit einigen Jahren eingeführt worden. Im Jahr 2002 bestimmte die Volkswirtschaftsdirektion den Fachbereich Arbeitsmarkt des damaligen Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) als kantonale Koordinationsstelle. Das KIGA wurde 2003 Teil des Amtes für Berner Wirtschaft (beco), wo die Koordinationsaufgabe nun vom Stab (Fachbereich Arbeitsmarkt) wahrgenommen wird. Die Ämter beco, Sozialamt, Mittelschul- und Berufsbildungsamt sowie die IV-Stelle Bern haben ihre Zusammenarbeit im September 2005 mit einer Leistungsvereinbarung geregelt.

Das IIZ-Assessment ist im Rahmen der IIZ ein Projekt zur institutionalisierten klientinnen- und klientenorientierten Form der Zusammenarbeit der beteiligten Stellen. Damit soll die bestmögliche Lösung für die von Erwerbslosigkeit betroffenen Personen gefunden werden und nicht bloss die bestmögliche Lösung innerhalb der Möglichkeiten der eigenen Institution. Die Zusammenarbeit ist auf das gemeinsame Integrationsziel auszurichten.

Der Kanton Bern hat das IIZ-Assessment flächendeckend eingeführt. Dafür wurden vier IIZ-Zentren bei den jeweiligen Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) geschaffen sowie Triagestellen in den Sozialdiensten Bern, Biel, Thun, Burgdorf, Langenthal und Interlaken. Diese Sozialdienste stellen je eine Assessorin/einen Assessor, der/die alle der RAV-Region zugeteilten Sozialdienste bzw. alle Fälle aus den Anschlussgemeinden am Assessment vertritt. Die Assessorinnen/Assessoren der Sozialhilfe sind Anlaufstelle und zuständig für die Triage neuer Fälle der Sozialdienste. Die Assessorin/der Assessor klärt in der Triage ab, ob eine zu integrierende Person ins Assessment gelangt oder nicht. Kommt es zu einem Assessment, findet eine vertiefte Abklärung am runden Tisch mit allen beteiligten Institutionen unter Anwesenheit der zu integrierenden Person statt. Bei Bedarf können weitere Fachpersonen beigezogen werden (Ärztinnen/Ärzte, Anwältinnen/Anwälte). Das Assessment-Team schlägt den zuzweisenden Stellen konkrete Eingliederungsmassnahmen vor.

Die Bestimmungen von Artikel 19c sollen die Sozialdienste verpflichten, sich an der IIZ zu beteiligen.

Absatz 3

Die IIZ ist momentan noch in der Aufbauphase. Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Institutionen soll in Zukunft noch optimiert werden. Es wird auch notwendig sein, die Regelung der Zusammenarbeit näher festzulegen. Der Regierungsrat soll dies auf Verordnungsstufe regeln können.

Artikel 20 (Zusammenarbeit Kanton und Gemeinden)

Die Umschreibung der Aufgaben von Kontaktgremium und Konsultationskommission erfolgt neu in zwei getrennten Absätzen.

Absatz 2

Das Kontaktgremium Kanton-Gemeinden wurde gestützt auf den Bericht des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 17. Juni 1998 über die neue Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung im Kanton Bern mit RRB 1882 vom 26. August 1998 als Nachfolgegremium für den Gesamtprojektausschuss Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden eingesetzt. Im Bereich des Sozialhilfegesetzes hat sich das Kontaktgremium denn auch mit den anstehenden Fragen der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden befasst und nicht mit andern grundsätzlichen Fragestellungen der Sozialhilfegesetzgebung. Deshalb wird die Aufgabenumschreibung des Kontaktgremiums im Gesetz diesbezüglich präzisiert.

Absatz 3

Absatz 3 präzisiert den Aufgabenbereich der Konsultationskommission. Die Konsultationskommission berät den Regierungsrat, die Verwaltung und die Gemeinden bei der Umsetzung des Gesetzes. Im gesetzlichen Auftrag an die Kommission wird explizit auf eine ganzheitliche Existenzsicherungspolitik des Kantons hingewiesen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Existenzsicherung eine Querschnittsaufgabe ist, die verschiedenste Politikfelder über die Sozialhilfe hinaus betrifft.

Artikel 30 (Wirtschaftliche Hilfe, Grundsatz)

In *Absatz 2* in der geltenden Fassung sind die Ausnahmen vom Grundsatz vorbehalten, dass bedürftige Personen Anspruch auf Deckung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt und die angemessene Teilhabe am sozialen Leben haben. Die aufgezählten Vorbehalte sind jedoch nicht vollständig. Insbesondere fehlt der Hinweis auf die grosse Zahl von Personen, die sich zwar rechtmässig in der Schweiz aufhalten, aber trotzdem keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Dies betrifft in erster Linie Personen, die sich aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft (EU)¹⁴ in der Schweiz aufhalten dürfen. So haben z.B.

¹⁴ Vgl. Art. 24 Abs. 1 Anhang I des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (mit Anhängen, Prot. und Schlussakte, SR 0.142.112.681)

Stellen suchende Personen aus den Mitgliedstaaten der EU keinen Anspruch auf Bezug von (ordentlicher) Sozialhilfe, da diese Personen kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in der Schweiz haben. Vorbehalten bleibt das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen¹⁵. Konkret bedeutet dies, dass EU/EFTA-Angehörige auf Stellensuche, die sich beim Sozialdienst melden, grundsätzlich nicht zu unterstützen sind bzw. ihnen höchstens Notfallhilfe zu leisten ist (vgl. auch Artikel 21 ZUG¹⁶). Diese Notfallhilfe dürfte in der Finanzierung einer baldmöglichsten Rückkehr in den Wohnsitz- bzw. Heimatstaat und soweit erforderlich noch in der Sicherstellung von Kost und Logis bis zum Abreisezeitpunkt bestehen. Vorbehalten bleiben ausgesprochene Ausnahmefälle, wie zum Beispiel dann, wenn die Notlage offensichtlich nur sehr vorübergehend ist und insbesondere mit einer unmittelbar bevorstehenden Aufnahme der Erwerbstätigkeit gerechnet werden darf. Weitere Ausnahmefälle sind Personen, die aus Krankheitsgründen nicht sofort die Rückreise antreten können oder Familien mit Kindern in einer Kindesschutzmassnahme.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus der EU bzw. EFTA sowie ihre nachgezogenen Familienangehörigen haben aufgrund der Inländergleichbehandlung Anspruch auf Sozialhilfe. Anders verhält es sich bei Personen, die zur selbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen wurden, die nicht erwerbstätig sind (Stellensuchende, Rentnerinnen und Rentner, andere Nichterwerbstätige, Dienstleistungsempfängerinnen und Dienstleistungsempfänger) oder die freiwillig auf ihre Arbeitnehmereigenschaften verzichtet haben. Bei diesen Personenkategorien werden immer genügend eigene finanzielle Mittel vorausgesetzt. Auch ihnen ist daher höchstens Notfallhilfe zu leisten.

Artikel 33 (Besondere Hilfe)

Ein Bedarf für eine gesetzliche Grundlage, bedürftigen Personen mit Anspruch auf Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung „besondere Zuschüsse“ ausrichten zu können, ist nicht mehr gegeben. Diese Bestimmung ist deshalb aufzuheben.

Artikel 33 ist die gesetzliche Grundlage für das Zuschussdekret. Wie bereits einleitend erwähnt soll das Zuschussdekret aufgehoben werden. Die Gründe für die Aufhebung des Dekrets sind unter Ziffer 2.2.3 erläutert.

Artikel 34 (Hilfe bei vorhandenem Vermögen oder im Hinblick auf Leistungen Dritter)

Absatz 1

Wenn eine Person über Vermögen verfügt, ist sie in der Regel nicht bedürftig. Wenn die Vermögenswerte allerdings nicht realisiert werden können oder wenn die Realisierung nicht zumut-

¹⁵ Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

bar ist, kann trotzdem eine Bedürftigkeit vorliegen. Dies ist häufig dann der Fall, wenn das Vermögen in einer selbst genutzten Liegenschaft besteht. Ausnahmsweise kann in solchen Fällen wirtschaftliche Hilfe gewährt werden.

Wirtschaftliche Hilfe muss in vielen Fällen auch geleistet werden, wenn Ansprüche auf Leistungen Dritter vorliegen, die zum Zeitpunkt des Gesuchs um Gewährung wirtschaftlicher Hilfe noch nicht realisiert werden können, weil die Forderung noch nicht fällig ist oder weil die Zahlung aus andern Gründen noch nicht erfolgt ist. In solchen Fällen bevorschusst der Sozialdienst die Leistungen Dritter. Die aktuelle Fassung des Sozialhilfegesetzes sieht vor, dass Personen, die wirtschaftliche Hilfe im Hinblick auf bevorstehende Versicherungsleistungen beziehen, diese zurückerstatten müssen, sobald die Versicherungsleistungen fällig werden, und dass der Sozialdienst in diesen Fällen beim Versicherer die Auszahlung an ihn verlangen kann (Artikel 40 Absatz 3).

Bis anhin ist lediglich die *Rückerstattung* von bevorschussten Versicherungsleistungen im Gesetz verankert. Vorliegend wird nun in Absatz 1 die Grundlage für die *Leistung* der wirtschaftlichen Hilfe im Hinblick auf solche Leistungen explizit verankert und es werden nicht mehr nur Versicherungsleistungen erwähnt, sondern generell *Leistungen Dritter*. Im Regelfall wird es sich zwar um Versicherungsleistungen handeln, denkbar sind aber auch andere Leistungen Dritter, beispielsweise Ansprüche aus einem Arbeitsvertrag.

Leistungen des Sozialdienstes gemäss Absatz 1 sind in Anwendung von Artikel 40 Absätze 2 und 3 (neue Fassung) rückerstattungspflichtig. In den Absätzen 2 bis 4 wird geregelt, wie die Rückerstattungspflicht gesichert werden kann.

Absatz 2

Dieser Absatz bleibt inhaltlich unverändert. Der Sozialdienst kann sich bevorstehende Ansprüche abtreten lassen, soweit diese abtretbar sind. Eine Abtretung kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn es sich bei den Leistungen Dritter nicht um Sozialversicherungsleistungen handelt. Die Abtretung von *Sozialversicherungsleistungen* ist unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich auch möglich und in Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a ATSG¹⁷ geregelt. Zulässig ist eine Abtretung für *Nachzahlungen*, also lediglich betreffend *bevorschusste* Leistungen, und selbstverständlich lediglich im Umfang des Vorschusses. Diese Nachzahlungen können vom Sozialdienst mit Rückforderungsansprüchen gemäss Artikel 40 Absatz 3 verrechnet werden¹⁸. Da im Falle einer Bevorschussung von Sozialversicherungsleistungen die Auszahlung an den Sozialdienst auch ohne Abtretung möglich ist (vgl. Artikel 34 Absatz 3), erscheint eine formelle Abtretung in diesen Fällen aber grundsätzlich nicht erforderlich. In diesem Zusammenhang ist

¹⁶ Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG, SR 851.1).

¹⁷ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1)

darauf hinzuweisen, dass eine Abtretung einer Forderung zur Folge hat, dass der Sozialdienst die Forderung im eigenen Namen und auf eigenes Risiko geltend machen muss.

Absatz 3

Artikel 22 ATSG lässt Drittauszahlungen von Sozialversicherungsleistungen gestützt auf ein eindeutiges Rückforderungsrecht im kantonalen Sozialhilferecht zu¹⁹. Wenn der Sozialdienst Sozialversicherungsleistungen bevorschusst hat, kann er somit beim Versicherer die Auszahlung der bevorschussten Leistungen an ihn verlangen.

Absatz 4

Wird einem Eigentümer oder einer Eigentümerin eines Grundstücks wirtschaftliche Hilfe gewährt, so entsteht ein unmittelbares gesetzliches Pfandrecht, das im Grundbuch eingetragen werden *kann*²⁰. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips wird die wirtschaftliche Hilfe nur geleistet, wenn aus dem Grundstück im Zeitpunkt der Bedürftigkeit kein Erlös erzielt werden kann oder wenn die Verwertung nicht zumutbar ist. Sobald sich dies ändert, ist die wirtschaftliche Hilfe zurückzuerstatten (Artikel 40 Absatz 2 SHG). Die Trägerschaften der Sozialdienste werden nun verpflichtet, das Grundpfandrecht in das Grundbuch einzutragen und so die Publizität herzustellen. Die Verpflichtung stellt die Rechtsgleichheit im Vollzug sicher und wirkt sich positiv auf die Durchsetzung von Rückerstattungsansprüchen aus.

Die Eintragungspflicht entfällt bei Leistungen, deren Rückerstattung anderweitig sichergestellt werden kann. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn Leistungen einer Sozialversicherung bevorschusst werden. Die Rückerstattung ist in diesen Fällen dadurch sichergestellt, dass der Sozialdienst bei der Durchführungsstelle der Sozialversicherung die Auszahlung an ihn verlangen oder sich die Ansprüche in bestimmten Fällen abtreten lassen kann (vgl. S. 11 zu Absatz 3). Die durch eine Eintragung in das Grundbuch entstehenden Kosten sind von den Gemeinden zu tragen und können nicht dem Lastenausgleich zugeführt werden.

Artikel 40 (Rückerstattung, Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger)

Absatz 1

Nach der heute geltenden Fassung muss wirtschaftliche Hilfe zurückerstattet werden, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Person wesentlich verbessert haben und ihnen eine Rückerstattung *zugemutet* werden kann.

Gemäss dem bisherigen Artikel 43 Absatz 2 kann in Härtefällen oder aus Billigkeitsgründen auf eine Rückerstattung verzichtet werden. Diese Regelung wird neu in Artikel 43 Absatz 3 verankert. Es war bislang schwierig, die Zumutbarkeitsvoraussetzung und den bisherigen Artikel 43

¹⁸ Artikel 20 Absatz 2 in fine ATSG

¹⁹ Kieser Ueli, ATSG-Kommentar, 2. A., 2009, Rz 32 zu Art. 22, S. 317

Absatz 2 klar voneinander abzugrenzen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern hat diesbezüglich festgestellt, dass der Zumutbarkeitsprüfung von Artikel 40 Absatz 1 keine eigenständige Bedeutung zukommt²¹. Es wird daher vorgeschlagen, die Voraussetzung der Zumutbarkeit in diesem Absatz zu streichen und die Zumutbarkeitsprüfung in Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 (neu) durchzuführen.

Im Falle einer wesentlichen Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse kann eine Rückerstattung in der Regel auch zugemutet werden. Erscheint die Rückerstattung trotz wesentlicher Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse als nicht zumutbar, so ist damit in Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 ganz oder teilweise auf die Rückerstattung zu verzichten.

Absatz 2

Die Voraussetzung, dass die Rückerstattungspflicht nur dann besteht, wenn den Betroffenen die Rückerstattung *zugemutet* werden kann, soll entsprechend den Ausführungen zu Absatz 1 auch hier gestrichen werden.

Die Realisierung von vorhandenem Vermögen wird in aller Regel verbesserte wirtschaftliche Verhältnisse zur Folge haben. Sollte dies in einer konkreten Situation ausnahmsweise nicht der Fall sein, oder sprechen andere Gründe gegen eine Rückerstattung, so kann auch hier in Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 auf die Rückerstattung verzichtet werden.

Absatz 3

Neu ist die wirtschaftliche Hilfe immer zurückzuerstatten, wenn sie im Hinblick auf bevorstehende Leistungen Dritter gewährt wurde. Heute gilt dies lediglich, wenn die Hilfe im Hinblick auf bevorstehende Versicherungsleistungen gewährt wurde. Dieser Rückerstattungsgrund steht in Verbindung mit Artikel 34 Absatz 1, welcher die Leistung der entsprechenden Hilfe vorsieht. Dass der Sozialdienst im Falle einer Bevorschussung von Sozialversicherungsleistungen beim Versicherer die Auszahlung an ihn verlangen kann, wird neu nicht mehr an dieser Stelle, sondern in Artikel 34 Absatz 3 festgeschrieben.

Absatz 4

Es wird vorgeschlagen, die heutige Formulierung „sobald sie dazu in der Lage sind“ dahingehend zu konkretisieren, dass die wirtschaftliche Hilfe zurückzuerstatten ist, sobald jemand *nicht mehr bedürftig* ist. Damit ist klar bestimmbar, wann die Rückerstattung erfolgen muss. Dies erleichtert die Arbeit der Sozialdienste und erlaubt eine einheitliche Praxis im ganzen Kanton. Wenn die Bedürftigkeit grob verschuldet war, ist also im Moment der Ablösung von der Sozialhilfe stets ein Rückerstattungsverfahren nach Artikel 44 zu eröffnen und nicht erst dann, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der betreffenden Person wesentlich verbessert haben.

²⁰ Artikel 836 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) in Verbindung mit Artikel 109 Absatz 2 Ziffer 7 EG ZGB

²¹ VGE 23203 vom 27. Oktober 2008

Zu beachten ist in diesem Kontext Artikel 36 Absatz 1, der vorsieht, dass im Falle einer selbstverschuldeten Bedürftigkeit immer geprüft werden muss, ob eine Kürzung zu verfügen ist. Nur in leichten, begründeten Fällen kann von einer Kürzung abgesehen werden. Daraus, dass der vorliegende Rückerstattungstatbestand ein *grobes* Selbstverschulden bedingt, ergibt sich, dass in diesen Fällen vorgängig immer eine Kürzung gemäss Artikel 36 Absatz 1 verfügt werden muss.

Artikel 42 (Rückerstattung, Drittpersonen)

Absatz 1

Dieser Absatz wird lediglich umformuliert und –formatiert und hat keine inhaltliche Änderung erfahren.

Artikel 43 (Befreiung von der Rückerstattungspflicht)

Absatz 1

Wirtschaftliche Hilfe wird unter anderem in Form der Vergütung für Kosten von institutionellen Leistungsangeboten gewährt (Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe d). Diese Leistungen erfolgen durch Beiträge an eine Institution. Sie sollen nicht der Rückerstattungspflicht unterliegen, da einerseits die Teilnahme an den entsprechenden Massnahmen in der Regel nicht freiwillig ist, und andererseits die Kosten nur in seltenen Einzelfällen dem individuellen Konto belastet werden, beispielsweise weil mit der Durchführungsstelle der Massnahme ausnahmsweise *kein* Leistungsvertrag besteht. In aller Regel belasten die Kosten der institutionellen Sozialhilfe die individuellen Konten nicht (Artikel 74 ff.). Mit dieser Regelung können stossende Ungleichbehandlungen vermieden werden, weil es oft zufällig ist, auf welche Art das in Anspruch genommene institutionelle Leistungsangebot finanziert wird (durch Beiträge der Leistungsempfänger(innen) und / oder durch Betriebsbeiträge). Die Befreiung von der Rückerstattungspflicht soll aber auf den Betrag begrenzt werden, der den Mehrkosten entspricht, die durch die Inanspruchnahme eines institutionellen Leistungsangebotes entstehen. Keine Befreiung erfolgt für Leistungen, die den Grundbedarf für den Lebensunterhalt und die angemessene Teilnahme am sozialen Leben decken. In der Verordnung wird dies noch zu präzisieren sein.

Absatz 2 Buchstabe a

Hier wurde der bisherige Absatz 1 Buchstabe a wörtlich übernommen.

Absatz 2 Buchstabe b

Mit dem neuen Wortlaut (bisher Absatz 1 Buchstabe b) wird präzisiert, *welche Integrationsmassnahmen* zu einer Befreiung von der Rückerstattungspflicht führen. Es handelt sich nur um die Integrationsmassnahmen zur beruflichen Integration gemäss Artikel 72. Die wirtschaftliche

Hilfe, die während einer solchen Massnahme ausgerichtet wird, ist von der Rückerstattungspflicht befreit.

Rückerstattungspflichtig bleiben jedoch die während der Dauer einer solchen Massnahme bezogenen Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe, soweit damit Sozialversicherungsleistungen, Stipendien, Kinderzulagen und ähnliche für den Unterhalt bestimmte Leistungen bevorschusst wurden. Nach dem heutigen Wortlaut von Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe b wäre im Falle einer Teilnahme an einer vertraglich vereinbarten Integrationsmassnahme die wirtschaftliche Hilfe auch dann nicht zurückzuerstatten, wenn nachträglich für diesen Zeitraum eine Rente ausgerichtet wird, wodurch in solchen Konstellationen Doppelzahlungen möglich sind. Obwohl man mit der Schaffung von Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe b die Teilnahme an Integrationsmassnahmen und die Erbringung einer Eigenleistung im Rahmen von solchen Massnahmen honorieren und einen Anreiz für die Teilnahme an Integrationsmassnahmen schaffen wollte²², erscheint eine solche Überentschädigung nicht gerechtfertigt.

Absatz 3

Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Absatz 2. Auf das zusätzliche Kriterium der „Billigkeit“ wird verzichtet, da dieser unbestimmte Rechtsbegriff nicht leicht zu konkretisieren ist. Es genügt, wenn eine Prüfung erfolgt, ob ein Härtefall vorliegt. Ob ein solcher Fall vorliegt, ist vom Sozialdienst von Amtes wegen zu prüfen und stellt nicht etwa nur einen Erlassgrund dar. Das Fehlen eines Härtefalles ist somit eine Voraussetzung dafür, dass der Sozialdienst eine Rückerstattungsforderung geltend machen kann.

Artikel 44 (Rückerstattung, Verfahren)

Absatz 1

Es wird neu ausdrücklich darauf hingewiesen, dass *regelmässig* abzuklären ist, ob ein Rückerstattungsgrund realisiert ist. In welchem zeitlichen Abstand dies geschehen muss, dürfte je nach konkretem Sachverhalt variieren.

Absatz 2

Sind die Voraussetzungen für die Rückerstattung erfüllt, so sind die Sozialdienste *verpflichtet*, den Anspruch geltend zu machen. Diese Pflicht wird neu explizit festgehalten. Denkbar ist, dass man im Rahmen eines Rückerstattungsverfahrens zum Ergebnis kommt, in Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 auf die Rückerstattung zu verzichten. In diesen Fällen muss aus dem Dossier aber ersichtlich sein, dass die Rückerstattung geprüft wurde und mit welcher Begründung auf die Rückerstattung verzichtet wurde.

²² Vgl. Vortrag vom 20. Dezember 2000 des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Tagblatt des Grossen Rates 2001, Beilage 16, S. 21 zu Artikel 35 SHG sowie S. 23 zu Artikel 43 SHG

Absatz 4

Die Verpflichtung, sämtliche Sozialdienste, die einen Rückerstattungsanspruch haben, zu informieren, bestand bereits bisher und wird nun lediglich separat in einem neuen Absatz 4 verankert.

Artikel 45 (Rückerstattung, Verjährung)

Absatz 1

Die Rückerstattungspflicht entsteht gemäss Artikel 40 Absatz 1, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der Person, die wirtschaftliche Hilfe bezogen hat, wesentlich verbessert haben. Die aktuell in Absatz 1 verankerte, zehn Jahre nach *Entstehung* des Rückerstattungsanspruchs eintretende Verjährung, wird ersatzlos gestrichen. Dies deshalb, weil der Zeitpunkt, in dem diese Frist zu laufen beginnt, kaum je genau definiert werden kann. Für die übrigen Entstehungsgründe der Rückerstattung (Artikel 40 Absätze 2 bis 5 und Artikel 42) besteht ebenfalls kein Bedarf für eine zehnjährige Verjährungsfrist. Es ist den Sozialdiensten zuzumuten in diesen Fällen, ebenso wie im Falle der wesentlichen Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse der betroffenen Personen, innert eines Jahres ab Kenntnis des Anspruchs Schritte zur Geltendmachung der Rückerstattungsforderung einzuleiten.

Verankert werden in Absatz 1 die relativen Verjährungsfristen von einem Jahr *ab Kenntnis* des rückerstattungsrelevanten Sachverhaltes und von fünf Jahren ab Verfügungs- oder Vereinbarungszeitpunkt. Es wird neu explizit festgehalten, dass die aufgrund einer Verfügung oder Vereinbarung geltende Frist von fünf Jahren *ab dem Verfügungs- oder Vereinbarungszeitpunkt* zu laufen beginnt.

Bezüglich des Zeitpunkts, in welchem ein Sozialdienst Kenntnis davon hat, dass ein rückerstattungsrelevanter Sachverhalt vorliegt, ist festzuhalten, dass die Kenntnisnahme, also die Wahrnehmung der Umstände, aufgrund deren ein Rückerstattungsanspruch entsteht, grundsätzlich dossierkundig gemacht werden muss.

Absatz 2

Dieser Absatz beinhaltet keine inhaltliche Neuerung, stellt aber klar, dass diese Regelung auch für die fünfjährige Verjährungsfrist gilt.

Absatz 3

Die 15-jährige Verjährungsfrist wird neu im Absatz 3 verankert und dahingehend präzisiert, dass sich diese Verjährung auf den jeweiligen Bezug der *einzelnen* Leistungen und nicht für sämtliche Leistungen auf den Bezug der *letzten* Leistung bezieht. Dies ist zwingend erforderlich, da der Zeitraum zwischen der ersten und der letzten empfangenen Leistung sehr lang sein kann und die Rückforderung einer Leistung, welche länger als 15 Jahre zurückliegt, unangemessen wäre.

Absatz 4

Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Absatz 5.

Vorbemerkung zu den Artikeln 46 bis 46c

Im neuen EG AuG und AsylG, das am 1. Januar 2010 in Kraft treten wird, sind die Bestimmungen im Sozialhilfegesetz betreffend die Sozialhilfe für die Personen des Asylbereichs mit einer indirekten Änderung revidiert worden. Dabei mussten auch die Bestimmungen über die Zuständigkeit für die Gewährung der Sozialhilfe für diese Personen angepasst werden.

Auf die Sozialhilfe für die Personen des Asylbereichs ist in der Regel das EG AuG und AsylG anwendbar. Die Zuständigkeit für die betroffenen Personen liegt beim Kanton, der diese Aufgabe Dritten übertragen kann. Nur für diejenigen Personen des Asylbereichs, die Anspruch auf die Leistungen der ordentlichen Sozialhilfe haben, ist die Zuständigkeit im Sozialhilfegesetz geregelt. Es handelt sich um Flüchtlinge und anerkannte Staatenlose, Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene, die sich seit mehr als sieben Jahren ordnungsgemäss in der Schweiz aufhalten. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde leider vergessen, zusätzlich die anerkannten Staatenlosen zu erwähnen.

Die Schweiz hat ein internationales Übereinkommen betreffend die Rechtsstellung der Staatenlosen²³ unterzeichnet. Dieses regelt u.a., dass die vertragschliessenden Staaten den auf ihrem Gebiet rechtmässig sich aufhaltenden Staatenlosen die gleichen Ansprüche auf öffentliche Unterstützung gewähren, wie den eigenen Staatsangehörigen. Die Umsetzung des Übereinkommens erfolgte durch einen Bundesbeschluss²⁴, in dem die Bestimmungen im Asylgesetz²⁵ für Flüchtlinge auch für die Fürsorge für Staatenlose anwendbar erklärt wurden. Der Bund richtet den Kantonen für die Sozialhilfe an Staatenlose ebenso wie für die Sozialhilfe an Flüchtlinge Beiträge aus.

Die noch nicht in Kraft getretene Änderung von Artikel 46 und die neuen Bestimmungen von Artikel 46a werden deshalb im Rahmen der vorliegenden Teilrevision erneut revidiert. Bei dieser Gelegenheit werden die Bestimmungen systematisch neu gegliedert. Inhaltlich ändert sich jedoch gegenüber der mit dem EG AuG und AsylG verabschiedeten Fassung ausser der erwähnten Ergänzung der Personen mit Staatenlosigkeit nichts.

²³ Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen, SR 0.142.40)

²⁴ Bundesbeschluss vom 27. April 1972 betreffend die Genehmigung des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 855.1)

²⁵ Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31)

Artikel 46 (Wohnsitz- und Aufenthaltsgemeinde, 1. Allgemeines)

Bei dieser Bestimmung wird Absatz 4 aufgehoben. Dieser Absatz findet sich nun, systematisch richtig, in Artikel 46b Absatz 3.

Artikel 46a (Wohnsitz- und Aufenthaltsgemeinde, 2. Personen des Asylbereichs und Staatenlose)

Bei dieser Bestimmung bleibt Absatz 1 unverändert, mit der Ausnahme, dass die Staatenlosen neu erwähnt werden. Die bisherigen Absätze 2 bis 4 werden in die neuen Artikel 46b bzw. 46c verschoben.

Absatz 2

Die Feinabgrenzung der Zuständigkeit im Bereich der vorläufig aufgenommenen Personen erfolgt im EG AuG und AsylG. Vorläufig aufgenommene Personen, die offensichtlich nicht integriert sind, verbleiben gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d EG AuG und AsylG in der Sozialhilfezuständigkeit des Kantons. Zudem ist in Artikel 3 Absatz 2 EG AuG und AsylG dem Regierungsrat die Kompetenz erteilt worden, die Anforderungen an die Integration und die Berechnung der Aufenthaltsfrist zu regeln. Deshalb wird in Absatz 2 ein, zwar deklaratorischer, Vorbehalt der Bestimmungen des EG AuG und AsylG angebracht.

Artikel 46b (Kanton)*Absatz 1*

Der Kanton ist nur ausnahmsweise für die Sozialhilfe zuständig. Es betrifft dies die Sozialhilfe für Flüchtlinge, anerkannte Staatenlose und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung, solange der Bund Beiträge für die Sozialhilfe an diese Personen ausrichtet. Diese Frist ist unterschiedlich lang und hängt u.a. davon ab, wann einer betroffenen Person eine ausländerrechtliche Aufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird (vgl. Artikel 24 AsylV 2²⁶).

Absatz 2

In diesem Absatz wird ein Verweis angebracht auf das EG AuG und AsylG, das für die übrigen Personen des Asylbereichs die Zuständigkeit regelt.

Absatz 3

Absatz 3 enthält wie erwähnt den heute in Artikel 46 Absatz 4 enthaltenen Vorbehalt der Zuständigkeit des Kantons gemäss besonderer Gesetzgebung. Dies betrifft besondere Fälle aufgrund der Gesetzgebung über den Straf- und Massnahmenvollzug und gemäss Zuständigkeitsgesetz.

²⁶ Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (Asylverordnung 2, AsylV 2, SR 142.312)

Artikel 46c (Übertragung an Dritte)*Absatz 1*

Diese Bestimmung übernimmt inhaltlich unverändert den bisherigen Absatz 3 von Artikel 46a.

Absatz 2

Für den Abschluss und den Vollzug der Leistungsverträge sollen die Bestimmungen von Artikel 62 bis 64 (die für Leistungsverträge im Bereich der institutionellen Sozialhilfe gelten) analog angewendet werden, soweit sich diese Bestimmungen auf den Vollzug der individuellen Sozialhilfe übertragen lassen.

Artikel 65 (Leistungserbringer, Allgemeines)*Absätze 1 und 2*

Die Erbringer von Leistungen der institutionellen Sozialhilfe unterstehen der Aufsicht der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, unabhängig davon, ob sie einen Leistungsvertrag mit dem Kanton abgeschlossen haben oder nicht. Die Aufsicht erstreckt sich auf alle Leistungserbringer, die Leistungen im Auftrag des Kantons bereitstellen oder für deren Angebot eine Bewilligungspflicht besteht (vgl. Artikel 66). Ausgenommen von der kantonalen Aufsicht sind die Leistungsangebote, welche die Gemeinden mit Ermächtigung des Kantons bereitstellen und für die keine Bewilligungspflicht besteht. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung und der offenen Kinder- und Jugendarbeit.

Absatz 3

Die zuständige Stelle der Gesundheits- und Fürsorgedirektion überprüft im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit, ob die Leistungserbringer die Voraussetzungen zur Erbringung ihrer Leistungen und zur Gewährleistung der einwandfreien Qualität der erbrachten Leistungen erfüllen. Sie überprüft insbesondere, ob Räumlichkeiten, Einrichtungen und Betriebsorganisation den Bewilligungsvoraussetzungen entsprechen und führt zu diesem Zweck die erforderlichen Erhebungen durch.

Absatz 4

Sämtliche Leistungserbringer haben der Aufsichtsbehörde zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe die erforderlichen Auskünfte zu erteilen, Einsicht in ihre Akten zu gewähren, ihr Zutritt zu den Räumlichkeiten und Einrichtungen zu gewähren und sie in allen Belangen der Aufsichtstätigkeit zu unterstützen. Die Organe und Hilfspersonen der Leistungserbringer können die Mitwirkung nicht unter Berufung auf ein Berufs- oder Geschäftsgeheimnis verweigern.

Absatz 5

Der Kanton benötigt für die Ausübung der Aufsichtstätigkeit wie auch für die Planung verschiedene Daten der Leistungserbringer. Diese sind verpflichtet, die entsprechenden Angaben, z. B. Anzahl aufgenommener Personen pro Betrieb, Pflege- und Betreuungstage, Personalbestand

nach Qualifikation, Angaben zur Infrastruktur, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion kostenlos zur Verfügung zu stellen. Leistungserbringer, die mit dem Kanton einen Leistungsvertrag abgeschlossen haben, sind überdies verpflichtet, sämtliche Angaben zu machen und Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die zur Überprüfung der Vertragserfüllung erforderlich sind.

Artikel 66 (Leistungserbringer, Bewilligungspflicht)

Diese Bestimmung entspricht Artikel 65 der geltenden Fassung des Sozialhilfegesetzes.

Artikel 66a (Leistungserbringer, Bewilligungsvoraussetzungen)

Absatz 1

Die Bewilligungsvoraussetzungen sind heute in Artikel 65 Absatz 3 geregelt. Nähere Bestimmungen dazu hat der Regierungsrat in der Heimverordnung²⁷ erlassen.

Diese Bestimmung legt die Voraussetzungen fest, unter denen die Bewilligung erteilt werden muss. Bei mehreren Betriebsstandorten sind die Voraussetzungen für jeden einzelnen Standort zu erfüllen:

- Der Leistungserbringer muss sein Betreuungs- und Pflegeangebot in einem Betriebskonzept umschreiben (*Buchstabe a*).
- Er muss über die zum Betrieb notwendigen Räumlichkeiten und Einrichtungen verfügen (*Buchstabe b*).
- Der Leistungserbringer muss Gewähr für eine fachgerechte Betreuung und Pflege der aufgenommenen Personen bieten (*Buchstabe c*).
- Er hat den Nachweis zu erbringen, dass er über eine qualifizierte Leitung sowie genügend Fach- und Hilfspersonal verfügt (*Buchstabe d*).

Absatz 2

Dieser entspricht dem heutigen Artikel 65 Absatz 4.

Artikel 66b (Leistungserbringer, Einschränkung der Bewilligung)

Wenn die Umstände es erfordern, kann die Bewilligung befristet, unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden werden.

Artikel 66c (Leistungserbringer, Entzug der Bewilligung)

Absätze 1 und 2

Eine Bewilligung wird entzogen, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen festgestellt werden, auf Grund derer sie hätte verweigert werden müssen. Wenn das Betreuungs- und Pflegeangebot aufgegeben wird, erlischt die Bewilligung. Der Ent-

²⁷ Verordnung vom 18. September 1996 über die Pflege und Betreuung von Personen in Heimen und privaten Haushalten (Heimverordnung, HEV, BSG 862.51)

zug bzw. das Erlöschen der Bewilligung war bisher nicht im Gesetz geregelt, sondern nur auf Verordnungsstufe in der Heimverordnung. Diese Bestimmungen gehören jedoch ins Gesetz. Materiell ändert sich jedoch gegenüber der heutigen Regelung nichts.

Artikel 66d (Leistungserbringer, Massnahmen gegen Inhaberinnen oder Inhaber einer Betriebsbewilligung)

Absatz 1

Die Aufsichtsbehörde kann bei Verletzung betrieblicher Pflichten, bei Missachtung von Auflagen oder Bedingungen und bei Verstoss gegen gesetzliche Vorschriften administrative Sanktionen gegen die Inhaberin oder den Inhaber einer Betriebsbewilligung anordnen. Als Massnahmen kommen in Betracht eine Verwarnung (Buchstabe a) oder eine Busse bis 50'000 Franken (Buchstabe b).

Als einschneidendste Massnahme kann die Betriebsbewilligung entzogen werden. Neben dem Entzug der Bewilligung wegen Wegfalls der Voraussetzungen (Artikel 66c Absatz 1) kann die Bewilligung auch entzogen werden, weil die Inhaberin oder der Inhaber der Betriebsbewilligung betriebliche Pflichten verletzt, Auflagen missachtet oder gegen gesetzliche Vorschriften verstossen hat. Allerdings kann diese schwerste Sanktion nur verhängt werden bei schweren oder wiederholten Handlungen oder Verstössen.

Absatz 2

Die Sanktionen müssen immer dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen. Je nach Situation kann auch nur ein teilweiser Entzug oder eine Befristung der Bewilligung in Frage kommen.

Artikel 77a (4a. Leistungsempfänger, Rechtsverhältnis)

Heute ist im Gesetz nicht geregelt, ob das Verhältnis zwischen den Leistungserbringern der institutionellen Sozialhilfe und den Leistungsempfängern dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht unterliegt. Eine Vielzahl von Rechtsbeziehungen ist davon betroffen (auf der einen Seite die Trägerschaften von Alters- und Pflegeheimen, Jugendheimen, Suchthilfeinstitutionen, Kindertagesstätten, Beratungsstellen, etc. und auf der anderen Seite die Nutzerinnen und Nutzer dieser Angebote). Es hat sich gezeigt, dass das ungeklärte Rechtsverhältnis öfters zu Problemen führt. Eine Umfrage im Kanton hat - bei 35 Rückmeldungen angefragter Institutionen - ergeben, dass 24 Institutionen offene Forderungen auf dem privatrechtlichen Weg geltend machen, zwei auf dem öffentlich-rechtlichen Weg, während neun die Frage nicht beantworteten, weil sie selten ausstehende Forderungen haben. Daraus kann man schliessen, dass bei den Betroffenen nicht klar zu sein scheint, wie das Rechtsverhältnis zu qualifizieren ist.

Dabei geht es in erster Linie darum, dass im Streitfall nicht klar ist, welche Rechtspflegeorgane zuständig sind und wie der Rechtsweg verläuft. Während im Privatrecht die Rechtsbeziehungen

mit privatrechtlichen Verträgen zwischen den Institutionen und den Benutzerinnen und Benutzern geregelt werden und die ordentlichen Zivilgerichte über Klagen aus Verträgen entscheiden, können die Rechtsbeziehungen im öffentlichen Recht entweder mittels öffentlichrechtlichen Verträgen oder hoheitlich durch die Institutionen mittels Verfügungen geregelt werden. In der heutigen Praxis werden die Rechtsbeziehungen unterschiedlich behandelt. Dies ist unbefriedigend und führt zu Rechtsunsicherheit. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion hat deshalb im Jahre 2004 bei Prof. Dr. Andreas Lienhard vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern ein Rechtsgutachten zum Rechtsverhältnis zwischen öffentlichen Alters- und Pflegeheimen und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern im Kanton Bern erstellen lassen.

Der Gutachter ist nach ausführlicher Analyse zum Schluss gekommen, dass – bei Fehlen einer ausdrücklichen Normierung im Gesetz selber - die Argumente für ein öffentlichrechtliches Rechtsverhältnis zwischen den Alters- und Pflegeheimen und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern überwiegen. Dabei stellte er in erster Linie auf die Funktionstheorie ab. Nach dieser Abgrenzungstheorie zwischen öffentlichem und privatem Recht ist das Rechtsverhältnis öffentlichrechtlich, wenn es die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zum Inhalt hat oder einen öffentlichrechtlich normierten Gegenstand betrifft. Bezogen auf Alters- und Pflegeheime kam der Gutachter zum Schluss, diese würden eine öffentliche Aufgabe erfüllen, weshalb das Rechtsverhältnis dem öffentlichen Recht zuzuordnen sei. Allerdings würden auch zahlreiche Argumente dafür sprechen, das Verhältnis als privatrechtliches Verhältnis zu qualifizieren.

Der Gutachter führte weiter aus, die Rechtsverhältnisse sollten zweckmässigerweise nach der Sozialhilfegesetzgebung mit verwaltungsrechtlichem Vertrag und nicht mit Verfügung geregelt werden. Die Zulässigkeit der vertraglichen Regelung müsste im öffentlichen Recht jedoch im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein.

Eine Präzisierung im Gesetz drängt sich somit auf. Auch wenn die freie Wahl des Rechtsverhältnisses dem kantonalen Gesetzgeber nicht offensteht, dürfte es mit dem Bundesrecht vereinbar sein, dass der Gesetzgeber in jenen Bereichen, in denen die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht sehr schwierig und nicht eindeutig ist, im Gesetz zur Gewährleistung der Rechtssicherheit das Rechtsverhältnis als öffentlichrechtlich oder als privatrechtlich bezeichnet.

Im Gesetz soll nun festgehalten werden, dass das Rechtsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht. In Übereinstimmung mit der gelebten Praxis wird festgehalten, dass das Rechtsverhältnis vertraglich begründet wird. Für die betroffenen Leistungsempfänger bedeutet das verwaltungsrechtliche Verfahren einen vergleichsweise besseren Rechtsschutz²⁸. Dies wirkt sich

²⁸ Pierre Tschannen, Ulrich Zimmerli, Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., 2009 § 42 N. 2

z.B. dadurch aus, dass der Sachverhalt in einem Streitfall im Rahmen der Sachbehauptungen der Parteien von Amtes wegen abzuklären ist²⁹.

Die Qualifizierung des Rechtsverhältnisses als öffentlichrechtlich hat im Bereich des Datenschutzes keine Auswirkungen. Die Organe von Körperschaften und Anstalten sowie Private, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen sind, gelten nach KDSG ebenfalls als Behörden³⁰. Zudem sind die Bestimmungen von Artikel 8 bis 8b SHG anwendbar unabhängig von der Qualifikation des Rechtsverhältnisses.

Im Bereiche der Haftung der Leistungserbringer gegenüber Leistungsempfängern gelten für Leistungserbringer, die öffentliche Aufgaben im Auftrag des Kantons erfüllen, die Normen des kantonalen öffentlichen Rechts. Für die ausservertragliche, d.h. deliktische Haftung sieht das Personalgesetz des Kantons vor³¹, dass öffentliche Organisationen des kantonalen Rechts und private Organisationen oder Personen, die unmittelbar mit kantonalen öffentlichen Aufgaben betraut sind, für den Schaden haften, den ihre Organe oder Angestellten in Erfüllung ihrer Aufgabe Dritten widerrechtlich zugefügt haben. Hat sich der anspruchsbegründende Sachverhalt im Rahmen der Aufgabenerfüllung einer Organisation oder Person gemäss Artikel 101 PG ereignet, so sind Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung an die jeweilige Organisation oder Person zu richten. Diese erlässt eine Verfügung³². Die Gemeinden haften ihrerseits sinngemäss nach den für den Kanton geltenden Bestimmungen³³.

Soweit eine Haftung aus Vertrag zwischen Kanton bzw. Gemeinde und Dritten in Frage steht, sind allfällige Schadenersatzforderungen nach vertragsrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen. Soweit der Vertrag keine besonderen Bestimmungen vorsieht, kommen die einschlägigen Bestimmungen des ZGB und des OR³⁴ zur Anwendung, da das öffentliche Recht kaum über eigene Regelungen hinsichtlich vertraglicher Leistungsstörungen verfügt³⁵.

Übergangsbestimmungen

Ziffer 1

Die Aufhebung des Zuschussdekrets wird zur Folge haben, dass keine neuen Zuschüsse mehr ausgerichtet werden. Wie erwähnt, wird sich die Auswirkung der Aufhebung in Grenzen halten, weil der Hauptanwendungsfall der Mitfinanzierung der Kosten von Heimaufhalten mit der neuen Finanzierungsgrundlage der Heimaufhalte wegfällt. Trotzdem wird es eine bestimmte

²⁹ Merkli/ Aeschlimann/ Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, N. 5 zu Art. 91 Abs. 1 VRPG

³⁰ Artikel 2 Absatz 6 Buchstabe b KDSG

³¹ Artikel 101 Absatz 1 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG, BSG 153.01)

³² Artikel 104a Absatz 1 PG

³³ Artikel 84 GG

³⁴ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220)

³⁵ Vgl. dazu Jürg Wichtermann, Kommentar zum bernischen Gemeindegesetz, Bern 1999, Art. 84 N. 9

Anzahl von Personen geben, die weiterhin auf die Zuschüsse angewiesen wären. Es handelt sich nach einer Schätzung um rund 2'000 Personen. Diese Personen hätten neu, falls eine Bedürftigkeit vorliegt, Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe.

Da die Berechnungsgrundlagen für Zuschüsse und für wirtschaftliche Hilfe nicht gleich sind, kann es vorkommen, dass zuschussberechtigte Personen keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Dies ergibt sich daraus, dass die Berechnung der Zuschüsse in Anlehnung an die Berechnung der Ergänzungsleistungen erfolgt. Beim Zuschuss liegen die Vermögensfreigrenzen höher, ebenso ist der Lebensbedarf unterschiedlich definiert. Eine generelle Aussage darüber, ob mit der Abschaffung des Zuschusses eine Schlechterstellung der Betroffenen verbunden wäre, lässt sich nicht machen, da jeder Fall für sich gesondert zu betrachten ist. Allerdings ist davon auszugehen, dass es tatsächlich solche Fälle geben wird. Um eine Schlechterstellung dieser Personen zu vermeiden, sieht der Entwurf deshalb eine Übergangsregelung vor. Personen, denen bis am 31. Dezember 2011 Zuschüsse gemäss Zuschussdekret ausgerichtet werden, sollen während längstens zehn Jahren Anspruch auf Sozialhilfe auf der Berechnungsgrundlage des ZuD haben, sofern die individuellen Anspruchsvoraussetzungen nicht ändern. Mit dieser relativ langen Frist kann sichergestellt werden, dass der Besitzstand dieser Personen erhalten werden kann. Nach Ablauf der Übergangsfrist dürften, wegen unterdessen eingetretener Veränderung der Verhältnisse nur wenige Fälle übrig bleiben. In diesen Fällen wird dann zumal geprüft werden müssen, ob allenfalls mit situationsbedingten Leistungen der besonderen Lage dieser Personen Rechnung getragen werden kann.

Ziffer 2

Die neue Regelung, dass Gemeinden mit einem gemeinsamen Sozialdienst auch eine gemeinsame Sozialbehörde haben müssen, erfordert bei einem Teil der Gemeinden organisatorische Änderungen. Damit dafür genügend Zeit zur Verfügung steht, wird den betroffenen Gemeinden eine Übergangsfrist von zwei Jahren eingeräumt. In dieser Zeit kann abgeklärt werden, wie die neue Organisationsstruktur aussehen soll, die entsprechenden Rechtsgrundlagen können angepasst und die Behörden können, soweit notwendig, neu bestellt werden.

2.2 ÄNDERUNG ANDERER ERLASSE

2.2.1 EG ZGB

Zur Sicherstellung des Rückforderungsanspruchs des sozialhilfepflichtigen Gemeinwesens enthält Artikel 109 Absatz 2 Ziffer 7 EG ZGB ein gesetzliches Grundpfandrecht. Dieses belegt die Grundstücke von Grundeigentümern, denen wirtschaftliche Hilfe trotz vorhandenem, aber nicht realisierbarem Vermögen gewährt werden musste, mit einer Pfandhaft für die dem Grundeigentümer auf Grund des Sozialhilfegesetzes gewährte wirtschaftliche Hilfe. Die Bestimmungen bezüglich dieses Grundpfandrechts sind zu präzisieren.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind gesetzliche Grundpfandverschreibungen nur zulässig für Forderungen, welche eine besondere Beziehung zum belasteten Grundstück aufweisen³⁶. Gemäss Artikel 40 Absatz 2 sind Personen, die wirtschaftliche Hilfe bei vorhandenem Vermögen bezogen haben, zur Rückerstattung verpflichtet, wenn ihr Vermögen ganz oder teilweise realisierbar oder realisiert wird. Geht es beim vorhanden Vermögen um ein Grundstück, dann entsteht die Rückerstattungspflicht damit einzig deshalb, *weil* das Grundstück nun verkaufbar oder verkauft wurde. Das vorhandene und nun realisierbare Grundstück stellt damit die Grundlage für die Rückerstattungspflicht dar, womit ein hinreichender Zusammenhang zwischen der Forderung und dem Grundstück gegeben ist. Für diese Rückerstattungsansprüche ist das unmittelbare gesetzliche Grundpfand somit zulässig.

Da nur in diesen Fällen ein hinreichender Zusammenhang zwischen der Forderung und dem Grundstück besteht, darf sich das gesetzliche Grundpfand einzig auf solche Rückerstattungsforderungen beziehen, weshalb Artikel 109 Absatz 2 Ziffer 7 EG ZGB in diesem Sinne präzisiert wird. Zusätzlich wird im Sinne einer verbesserten Publizität und aufgrund eines praktischen Bedürfnisses die *Eintragung* des gesetzlichen Grundpfandrechts ins Grundbuch vorgesehen.

Bei unmittelbaren Grundpfandrechten bildet das Gesetz in Verbindung mit dem relevanten Sachverhalt den Rechtsgrund. In der Grundbuchanmeldung muss daher nachgewiesen werden, dass die gesetzliche Voraussetzung für ein Grundpfandrecht erfüllt ist. Dabei genügt grundsätzlich die Mitteilung der zuständigen Behörde an die Grundbuchverwalterin oder den Grundbuchverwalter, dass in Anwendung von Artikel 34 Absatz 1 Sozialhilfegesetz der Eigentümerin oder dem Eigentümer eines Grundstückes wirtschaftliche Hilfe gewährt wurde³⁷.

2.2.2 EG AUG UND ASYLG

Bedürftige Personen des Asylbereichs erhalten Sozialhilfe nach den Bestimmungen des EG AuG und AsylG. Die Regelungen des Sozialhilfegesetzes über die Schweigepflicht, Mitteilungen an Behörden und Private sowie Auskunftspflichten sollen auch beim Vollzug der Sozialhilfe nach diesem Gesetz gelten.

2.2.3 AUFHEBUNG ZUSCHUSSDEKRET

Das Gesetz sieht heute vor, dass die Gemeinden für bedürftige Personen mit Anspruch auf Leistungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung an Stelle der wirtschaftlichen Hilfe besondere Zuschüsse ausrichten (Artikel 33 SHG). Die Ausrichtung dieser Zuschüsse wird in einem Dekret geregelt. Ziel der Ausrichtung von Zuschüssen war, dass die anspruchsberechtigten Personen nicht zu Empfängerinnen und Empfängern von Sozialhilfe werden. Mit der

³⁶ Vgl. unter anderen BGE 122 I 352, Erw.2a

³⁷ Peter Stähli, Das Steuerpfandrecht unter besonderer Berücksichtigung des bernischen Rechts, Bern 2006, p. 294, Rn 5.12 ff.

Änderung der Finanzierung der Heimaufenthalte (ohne Zuschüsse) hat das Zuschussdekret stark an Bedeutung verloren. Das angestrebte Ziel, eine Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden, kann heute in der Regel auf anderem Weg erreicht werden.

In der Anwendung des Zuschusses nach Dekret besteht zudem für die Gemeinden erheblicher Ermessensspielraum und die Abgrenzung zur wirtschaftlichen Hilfe ist unklar. Eingesetzt wurde der Zuschuss nach Dekret in den letzten Jahren einerseits zur Mitfinanzierung von Heimaufenthalten (Privatheime, sofern in öffentlichen Heimen kein Platz zur Verfügung steht) von betagten oder invaliden Personen (2008; CHF 5.7 Mio.). Andererseits wurde der Zuschuss eingesetzt, um bei den Anspruchsgruppen individuelle, nicht durch die Sozialversicherungen gedeckte persönliche Ausgaben zu decken (2008: CHF 4.4. Mio.).

Mit Inkrafttreten der NFA³⁸ per 1. Januar 2008 wurde auch das neue IFEG³⁹ in Kraft gesetzt. Artikel 7 IFEG sieht vor, dass sich die Kantone soweit an den Kosten des Aufenthalts in einer anerkannten Institution beteiligen, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthalts Sozialhilfe benötigt. Der gleiche Grundsatz wird im Zuge der Neuordnung der Pflegefinanzierung auch im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen⁴⁰ für sämtliche Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen festgeschrieben.

Die Finanzierungssysteme für Aufenthalte in Pflege- und Behindertenheimen wurden per 1. Januar 2008 angepasst. Zur Finanzierung des Aufenthalts in Behindertenheimen kommt der Zuschuss nach Dekret nicht mehr zu Zuge. Im Alters- und Pflegebereich kommt der Zuschuss nach Dekret zur Finanzierung der Infrastruktur bei Aufenthalten in Privatheimen heute noch zur Anwendung. Zukünftig soll dieses System durch eine einheitliche, subjektorientierte Abgeltung der Infrastrukturleistungen über die Ergänzungsleistungen ersetzt werden. Damit entfällt im Heimbereich der Hauptgrund für die Ausrichtung von Zuschüssen nach Dekret. Die Finanzierung der erwähnten, besonderen persönlichen Auslagen kann über ordentliche wirtschaftliche Hilfe sichergestellt werden. Insgesamt bestehen keine zwingenden Gründe mehr, am Zuschuss nach Dekret festzuhalten. Das Zuschussdekret kann daher aufgehoben werden. Die Differenzierung zwischen besonderer und ordentlicher Sozialhilfe fällt damit dahin, was bei den Gemeinden zu administrativer Entlastung und insgesamt zu einer Vereinfachung der Finanzierungssysteme führt.

³⁸ Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

³⁹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, SR 831.26)

⁴⁰ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30)

3 AUSWIRKUNGEN

3.1 FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Die finanziellen Folgen der Vorlage sind sehr beschränkt. Diejenigen Änderungen des Sozialhilfegesetzes, welche grössere finanzielle Auswirkungen haben, sind in der FILAG-Vorlage, als indirekte Änderungen, enthalten.

Finanzielle Konsequenzen ergeben sich aus der Abschaffung des Zuschussdekrets. Allerdings dürften auch diese bescheiden ausfallen. Das Niveau der Zuschüsse liegt zwar tendenziell im Durchschnitt etwas höher als entsprechende Sozialhilfeleistungen. Aufgrund der vorgesehenen Übergangsfrist werden die Leistungen für die bisherigen Bezügerinnen und Bezüger von Zuschüssen während einer grosszügig bemessenen Übergangsfrist garantiert. Zudem fallen die Zuschüsse für Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen ohnehin weg, weil die Finanzierung von Heimaufenthalten nicht mehr via Zuschüsse erfolgt. Damit wird allenfalls eine minime finanzielle Entlastung des Kantons erfolgen, die sich aber erst in einigen Jahren auswirken dürfte.

Bezüglich des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden ändert sich nichts, da die Zuschüsse ebenso wie die wirtschaftliche Hilfe dem Lastenausgleich zugeführt werden können. Bei denjenigen Gemeinden, welche die Ausrichtung von Zuschüssen einer anderen Stelle als dem Sozialdienst übertragen haben, ergeben sich Verlagerungen innerhalb der Verwaltung. Die Sozialdienste werden eine gewisse Anzahl zusätzlicher Fälle (nach einer Schätzung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion rund 650 Dossiers) zu übernehmen haben. Dies wird aber durch den Wegfall dieser Dossiers bei den andern mit dem Vollzug des ZuD betrauten Verwaltungsstellen kompensiert.

Finanziell positiv wird sich die klarere Regelung der Rückerstattung auswirken. Allerdings können diese Auswirkungen nicht beziffert werden.

3.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE GEMEINDEN

Die Änderung der Bestimmungen über die Sozialbehörde erfordert von einem Teil der Gemeinden organisatorische Anpassungen. Im Tätigkeitsbereich jedes Sozialdienstes ist inskünftig nur noch eine Sozialbehörde zu bilden. Auch die geänderte Umschreibung der Aufgaben der Sozialbehörde ergibt für die Gemeinden einen Handlungsbedarf.

Mit der Abschaffung des Zuschussdekrets ändert sich bezüglich des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden in finanzieller Hinsicht nichts, da die Zuschüsse ebenso wie die wirtschaftliche Hilfe dem Lastenausgleich zugeführt werden können. Bei denjenigen Gemeinden,

welche die Ausrichtung von Zuschüssen einer anderen Stelle als dem Sozialdienst übertragen haben, ergeben sich Verlagerungen innerhalb der Verwaltung.

Da die Sozialhilfe von den Gemeinden in den Sozialdiensten vollzogen wird, ergeben sich mit der Revision zahlreiche Änderungen für die Sozialdienste. Dies bedingt einen Anpassungsbedarf. Mit den geänderten Bestimmungen über die Schweigepflicht und die Datenflüsse sowie über die Rückerstattung sind aber Klarstellungen und Erleichterungen für die Sozialdienste verbunden.

3.3 AUSWIRKUNGEN AUF DIE WIRTSCHAFT

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Wirtschaft.

4 ERGEBNIS DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS

5 ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den vorliegenden Entwurf einer Änderung des Sozialhilfegesetzes zu beschliessen.

Bern, xx.xx 2010

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: