

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 97 (2000)
Heft: 10

Artikel: Evaluation der neuen SKOS-Richtlinien : Ergebnisse der Mitgliederbefragung
Autor: Alfiev-Bieri, Charlotte
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840603>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Evaluation der neuen SKOS-Richtlinien

Ergebnisse der Mitgliederbefragung

Die SKOS hat ihre neuen Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe einer unabhängigen Evaluation unterzogen. Die Resultate dieser durch Kurt Wyss, Büro für Sozialforschung, Zürich, bei den Mitgliedern der SKOS durchgeführten Evaluation sind das Thema des Schwerpunktes dieser Nummer. Michael Hohn, Präsident der Kommission Richtlinien und Praxishilfen, zieht in seinem Beitrag (ab Seite 153) erste Schlüsse: Kursänderungen drängen sich nicht auf und eine generelle Senkung des Leistungsniveaus ist für die SKOS kein Thema.

I. Ziele der Revision der SKOS-Richtlinien

Veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen haben Ende der 80-er und anfangs der 90-er Jahre die Anzahl der Unterstützungsfälle in der Sozialhilfe rasch ansteigen lassen und zu einer sehr starken Kostensteigerung geführt. Während der Jahre der Hochkonjunktur bestand die Klientschaft mehrheitlich aus eher randständigen Personen, die neben der finanziellen Existenzsicherung auf eine hohe und professionelle Beratungsleistung angewiesen waren. Mit Beginn der Rezession gewannen neue Unterstützengruppen in der Sozialhilfe an Bedeutung: die Alleinerziehenden, die Arbeitslosen und Ausgesteuerten und die erwerbstätigen Armen, die Working Poor. Innert weniger Jahre musste die Sozialhilfe ihre Strukturen und Arbeitsmethoden überdenken und den neuen Gegebenheiten anpassen.

Bei der Revision der Richtlinien war dieser Prozess voll im Gang. Mit den

neuen Richtlinien wollte die SKOS ein Arbeitsinstrument für den Unterstützungsalltag schaffen, das einfach in der Anwendung ist, auf den Ressourcen der Unterstützten aufbaut und diese auf dem Weg in die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit fördert und ihnen ein soziales Existenzminimum gewährleistet.

Mit den neuen, auf Anfang 1998 eingeführten Richtlinien strebte die SKOS die folgenden Ziele an:

- die Sicherung eines sozialen Existenzminimums für die Unterstützten,
- die Förderung der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit,
- Arbeitserleichterung für Sozialdienste und Behörden durch pauschalisierte Leistungen, gleichzeitig mehr Eigenverantwortung für die Unterstützten durch Abkehr von einem kleinlichen «Erbsenzählen»,
- Anstösse für eine aktive Rolle der Sozialhilfe im Bereich der beruflichen und sozialen Integration (Empfehlung für Integrationsprogramme für Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte, Anreize für verstärkte Integrationsbemühungen der Unterstützten in den Richtlinien),
- Professionalisierung der Sozialhilfe,
- insgesamt Kostenneutralität gegenüber den alten Richtlinien.

Im November 1997 genehmigte der Vorstand der SKOS die neuen «Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe», und seit Anfang oder Mitte 1998 werden diese von der überwiegenden Mehrheit der Kantone und Gemeinden in der Praxis angewandt.

II. Warum eine Evaluation?

Die rapide ansteigenden Kosten rückten die Sozialhilfe in den 90-er Jahren in den Brennpunkt des öffentlichen Interesses und führten zu teilweise heftigen Auseinandersetzungen über die Höhe der Leistungen – weniger zu diskutieren gaben die Inhalte der Sozialhilfe.

Die SKOS als Fachverband der öffentlichen und privaten Sozialhilfe in der Schweiz ist verpflichtet, ihre Richtlinien periodisch in Bezug auf die Höhe der Leistungen und ihre Praxisnähe zu überprüfen. Dies kann seriös nur auf Grund einer guten Datenlage geschehen und nicht allein aus der Optik der unter Druck stehenden öffentlichen Haushalte oder gar unter dem Einfluss von polemischen Kampagnen, die sich teils auf negative Einzelbeispiele stützen.

Der Vorstand der SKOS hat mit der Evaluation der Richtlinien Herrn Kurt Wyss, Soziologe, Zürich, beauftragt. Die Evaluation ist bei insgesamt 1'062 SKOS-Mitgliedern durchgeführt worden. 697 SKOS-Mitglieder haben den Fragebogen ausgefüllt und an die SKOS-Geschäftsstelle zurückgeschickt. Die hohe Rücklaufquote von 67 Prozent bietet Gewähr, dass die Ergebnisse der Evaluation ein zuverlässiges Abbild der Meinungen und Einschätzungen aller SKOS-Mitglieder darstellen. SKOS-Mitglieder, die den Fragebogen nicht zurückgeschickt haben, stammen mehrheitlich aus kleineren Gemeinden. Es ist zu vermuten, dass diese SKOS-Mitglieder nicht geantwortet haben, weil sie mit den Richtlinien zu wenig oder keine Erfahrung haben.

III. Die Resultate der Evaluation

Früher bestanden die SKOS-Richtlinien aus einer dünnen Broschüre mit einem Einlageblatt zur Budgetberechnung mit

den aktuellen Betragsempfehlungen. Die neuen SKOS-Richtlinien sind umfassender. Die Ziele der Sozialhilfe und das Grundverständnis dessen, was unter der Sicherung des sozialen Existenzminimums verstanden wird, werden erläutert und in den anschliessenden Kapiteln wird dargestellt, wie die soziale Existenzsicherung im Sozialhilfealltag umgesetzt werden soll. Dem Druck der steigenden Fallzahlen und der Kosten gab die SKOS Gegensteuer mit der Einführung der *Grundpauschalen I und II* für den Lebensbedarf. Die Pauschalen ermöglichten es den Sozialdiensten, den Klientinnen und Klienten mehr Eigenverantwortung bei der Verwaltung ihres Budgets zu übertragen. Die SozialarbeiterInnen sollten mehr Zeit gewinnen, um ihre KlientInnen in Bezug auf ihre Integration beratend zu unterstützen; das mühsame Ritual der Budgetberechnung, oft verbunden mit einem Feilschen über Einzelpositionen, sollte in den Hintergrund treten. Von aussen gesehen haben die 1998 eingeführten «Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe» die Form eines handlichen Ringordners.

SKOS ist fachlich auf richtigem Weg

Die SKOS ist fachlich auf dem richtigen Weg: Dieser erfreuliche Schluss ergibt sich aus den Antworten auf die Frage, wie die Mitglieder die neuen Richtlinien einschätzen und diese in der Praxis einsetzen. 97 Prozent der Mitglieder begrüßen die SKOS-Richtlinien in ihrer heutigen Ausgestaltung und schätzen diese als wichtiges Arbeitsinstrument für die Praxis. In offenen Fragen konnten die antwortenden Sozialbehörden, Sozialämter oder Sozialdienste positive und negative Punkte hervorheben. Dreimal mehr positive als negative Aspekte werden genannt: die

SKOS-Richtlinien fördern die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit, ermöglichen eine einheitliche Unterstützungspraxis (31%), sie sind anwenderfreundlich (28%), die Pauschalisierung der Leistungen ist positiv (23%). Die Richtlinien sind ein gutes Arbeitsinstrument für die Praxis. Besonders kleine Gemeinden bestätigen, dass die Pauschalisierungen entlastend wirken. 56 Prozent der SKOS-Mitglieder schätzen, dass über 80 Prozent der unterstützten Personen mit der Pauschale umgehen können.

Richtlinien werden breit angewandt

87 Prozent der SKOS-Mitglieder geben an, die SKOS-Richtlinien grundsätzlich vollumfänglich anzuwenden. Diese Gemeinden und regionalen Sozialdienste berechnen das soziale Existenzminimum wie von der SKOS empfohlen (Grundbedarf I und II sowie allfällige situationsbedingte Leistungen). Die meisten Hinweise auf Abweichungen von den neuen SKOS-Richtlinien stammen aus Kantonen, die die SKOS-Richtlinien zwar eingeführt haben, in den kantonalen Vorschriften aber keine integrale Anwendung vorsehen. Aus der Sicht des Studienverfassers Kurt Wyss deutet dies darauf hin, dass Abweichungen von den SKOS-Richtlinien weniger auf eine willkürliche Handhabung von Seiten der Dienste/Stellen zurückzuführen sind als vielmehr

auf die einschlägigen kantonalen Vorschriften, respektive die darin vorgeschriebenen Abweichungen von den Richtlinien. 11 Prozent der Befragten verweisen direkt auf abweichende kantonale Regelungen. Nur 1,5 Prozent der Antwortenden gaben an, dass sie die SKOS-Richtlinien überhaupt nicht anwenden.

Die Leistungen sind angemessen

Die durch die Richtlinien vorgegebenen Leistungen, die das soziale Existenzminimum sichern, werden als angemessen beurteilt; 71 Prozent der Antwortenden stimmen dieser Aussage zu. 23,5 Prozent beurteilen die Leistungen als eher zu hoch, 6 Prozent als eher zu tief. Mit den Richtlinien bzw. den darin festgehaltenen *Grundpauschalen I und II* für den Lebensbedarf hat die SKOS das Mass der «mittleren Zufriedenheit» gefunden.

Unterschiede sind – ein eher überraschendes Resultat – nicht nach der Gemeindegrösse festzustellen, wohl aber nach dem Status der Antwortenden: Sozialbehörden und gemeindeeigene Sozialdienste und -ämter, die einen engeren Bezug zu den Gemeindefinanzen haben, vertreten deutlicher eine restriktive Linie bei den Leistungen als regionale Sozialdienste oder kantonale Behörden.

Sozialbehörden stufen die Ansätze am häufigsten als zu hoch ein (30%). Von den antwortenden Regionalen Sozialdien-

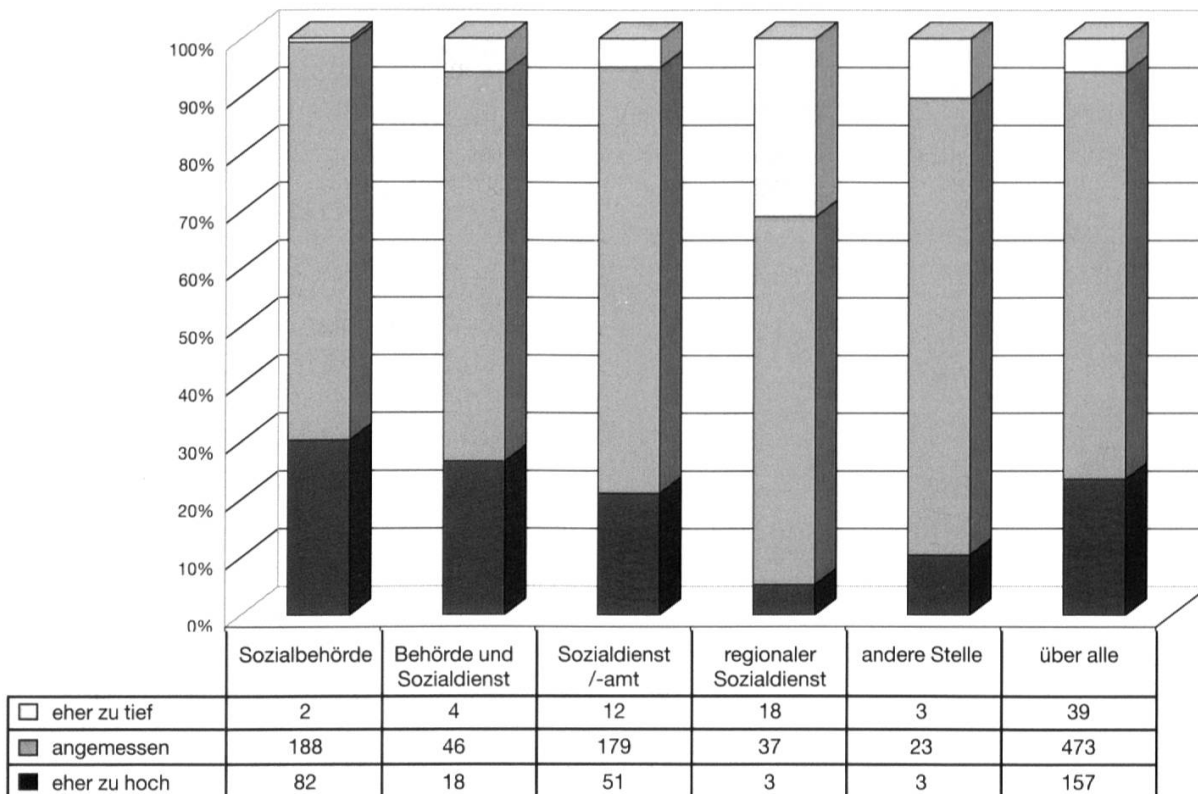
Evaluationsbericht bestellen

Der Bericht «Evaluation der neuen SKOS-Richtlinien. Ergebnisse der Mitgliederbefragung» von Kurt Wyss, lic. phil., Soziologe, Zürich, ca. 80 Seiten, wird in den nächsten Wochen erscheinen. Er kann zum Preis von Fr. 25.–, zuzüglich

Porto und Verpackung, bei der SKOS, Mühlenplatz 3, Postfach, 3000 Bern 13, bestellt werden: Fax 031/326 19 10, E-Mail: admin@skos.ch. Die Auslieferung wird durch die Edition Soziothek, Lorrainestrasse 52, 3013 Bern, erfolgen.

Abbildung 1

Frage: Wie beurteilen Sie die Angemessenheit der in den Richtlinien festgelegten Leistungen mit Bezug auf die Zielsetzung der Bedarfsdeckung und der Integration? (nach antwortenden Stellen)



sten fanden nur 5 Prozent die Leistungen zu hoch, hingegen beurteilten 30 Prozent die Leistungen als zu tief. Für Evaluator Kurt Wyss zeigt sich in diesen Resultaten ein Abbild der Betroffenheit: Sozialbehörden weisen eine grössere Nähe zu den Gemeindefinanzen auf, Mitarbeitende von regionalen Sozialdiensten hingegen beurteilen die Leistungen eher aus dem Blickwinkel der Betroffenen.

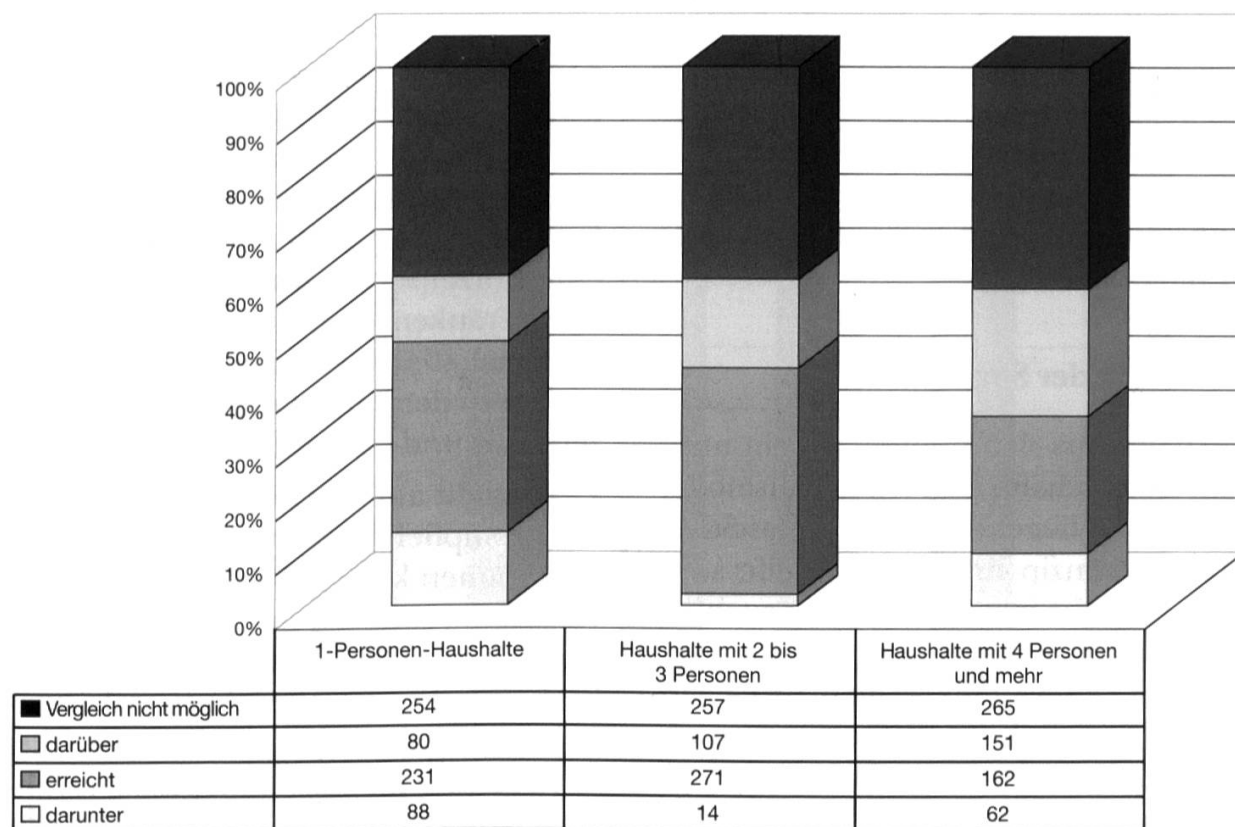
Am häufigsten werden Änderungen beim *Grundbedarf II*, der die Teilhabe am sozialen und gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll, gewünscht. Recht häufig wird auch angeregt, die Leistungen mit den Empfehlungen zum betriebsrechtlichen Existenzminimum zu koordinieren. Über zwei Drittel der SKOS-Mit-

glieder halten die regional unterschiedene Bandbreite des *Grundbedarfs II* für sehr oder eher zweckmässig. Die Antwortenden aus kleinen Gemeinden beurteilen die Bandbreite positiver als mittlere oder grosse Gemeinden. Am kritischsten stehen der Bandbreite beim *Grundbedarf II* jedoch die regionalen Sozialdienste gegenüber, nur 35 Prozent können der Abstufung etwas Positives abgewinnen.

Die SKOS hatte sich zum Ziel gesetzt, den Wechsel zum System der neuen Richtlinien insgesamt kostenneutral zu gestalten. Dass es für einzelne unterstützte Haushalte Verschiebungen geben könnte, war einkalkuliert und wurde zum Teil auch angestrebt. So sollten z.B. Alleinerziehende mit Kindern besser gestellt werden.

Abbildung 2

Frage: Sind Sie der Meinung, dass das Ziel der Kostenneutralität bezüglich vergleichbarer Fälle erreicht worden ist, und zwar unterschieden nach den verschiedenen Haushaltsgrössen?



Mehrheitlich wird in der Evaluation bestätigt, dass die Kostenneutralität insgesamt erreicht wurde. Die Frage wurde differenziert nach Haushaltsgrössen gestellt. Die antwortenden SKOS-Mitglieder schätzen die Auswirkungen so ein, dass Einpersonenhaushalte gleich oder eher schlechter gestellt wurden, für mittlere Haushalte die Kostenneutralität erreicht wurde und grosse Haushalte mit über 4 Personen heute höhere Leistungen erhalten. Am ausgeprägtesten in diese Richtung fallen die Antworten der Städte aus, die wohl auch über das beste statistische Vergleichsmaterial verfügen.

Unterschiede Stadt – Land?

Verschiedenste Studien zur Sozialhilfe in der Schweiz (z.B. Höpflinger/Wyss, Ar-

mutsstudie Leu, Fluder, OECD-Studie) haben immer wieder auf unterschiedliche Unterstützungspraktiken in urbanen und ländlichen Gebieten hingewiesen. Solche Unterschiede traten auch bei der Evaluation der SKOS-Richtlinien zu Tage. Vor einer zu grossen Vereinfachung ist aber zu warnen. Es ist nicht so, dass Städte generell grosszügiger unterstützen als mittlere und kleine Gemeinden oder dass die Städte deutlich für höhere Leistungen eintreten würden.

Die Unterschiede liegen eher bei der Einschätzung von Problemlagen und künftigen Entwicklungen. Urbane Gemeinden weisen mehr und komplexere Unterstützungsfälle aus als Landgemeinden. Sie schätzen deshalb die Entlastung durch die pauschalisierten Leistungen als weniger hoch ein als kleinere Gemein-

den. Möglich ist auch, dass die Städte schon früher zum Teil mit Pauschalen gearbeitet haben und deshalb keine grosse Entlastung mehr spürten.

Auf die Frage, ob die SKOS-Richtlinien geeignet seien, auch neuen, strukturellen Problemlagen (z.B. Langzeitarbeitslosigkeit, Wandel der Familienformen, Working Poor) gerecht zu werden, fallen die Antworten aus urbanen Gebieten deutlich pessimistischer aus.

Anreize in der Sozialhilfe

«Arbeit muss sich lohnen» ist ein unserem Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell zu Grunde liegendes Prinzip. Das Subsidiaritätsprinzip in der Sozialhilfe steht dazu teilweise in einem Widerspruch, da alle Einkünfte angerechnet werden und auf dem Erwerbseinkommen, im Gegensatz zur Sozialhilfe, auch Steuern entrichtet werden müssen. Ohne auf die dahinterstehende Problematik näher einzugehen, wurden die SKOS-Mitglieder gefragt, ob sie die in den Richtlinien verankerten Möglichkeiten, Integrationsbemühungen der KlientInnen finanziell zu belohnen, anwenden und ob weitergehende Anreize gewünscht werden.

Vier Möglichkeiten, die Unterstützten für Integrationsbemühungen zu belohnen, wurden im Fragebogen aufgelistet und danach gefragt, ob diese Anreize in der Praxis eingesetzt werden.

- **Pauschale für allgemeine Erwerbskosten:** Diese beträgt bei einer Vollzeitstelle 250 Franken im Monat und soll einerseits die durch die Erwerbstätigkeit anfallenden höheren Haushaltskosten abdecken, enthält aber auch einen finanziellen Bonus. – Die Erwerbsunkosten-Pauschale findet die breiteste Anerkennung und wird von mehr als zwei Dritteln der SKOS-Mitglieder systematisch ange-

wandt. Nur 6 Prozent rechnen diesen Betrag nie an.

- **Vermögensfreibetrag:** Die SKOS-Richtlinien empfehlen, je nach Haushaltsgrösse abgestufte Vermögensfreibeträge zu gewähren. Damit kann eine dauerhafte Ablösung von der Sozialhilfe gefördert werden, indem nicht bereits eine unvorhergesehene Rechnung einen erneuten Gang zum Sozialamt nötig macht. Für eine Einzelperson wird ein Betrag von 4000 Franken empfohlen, pro Familie maximal 10'000 Franken. – 40 Prozent gewähren den Freibetrag immer, 30 Prozent «hie und da» und 29 Prozent nie.

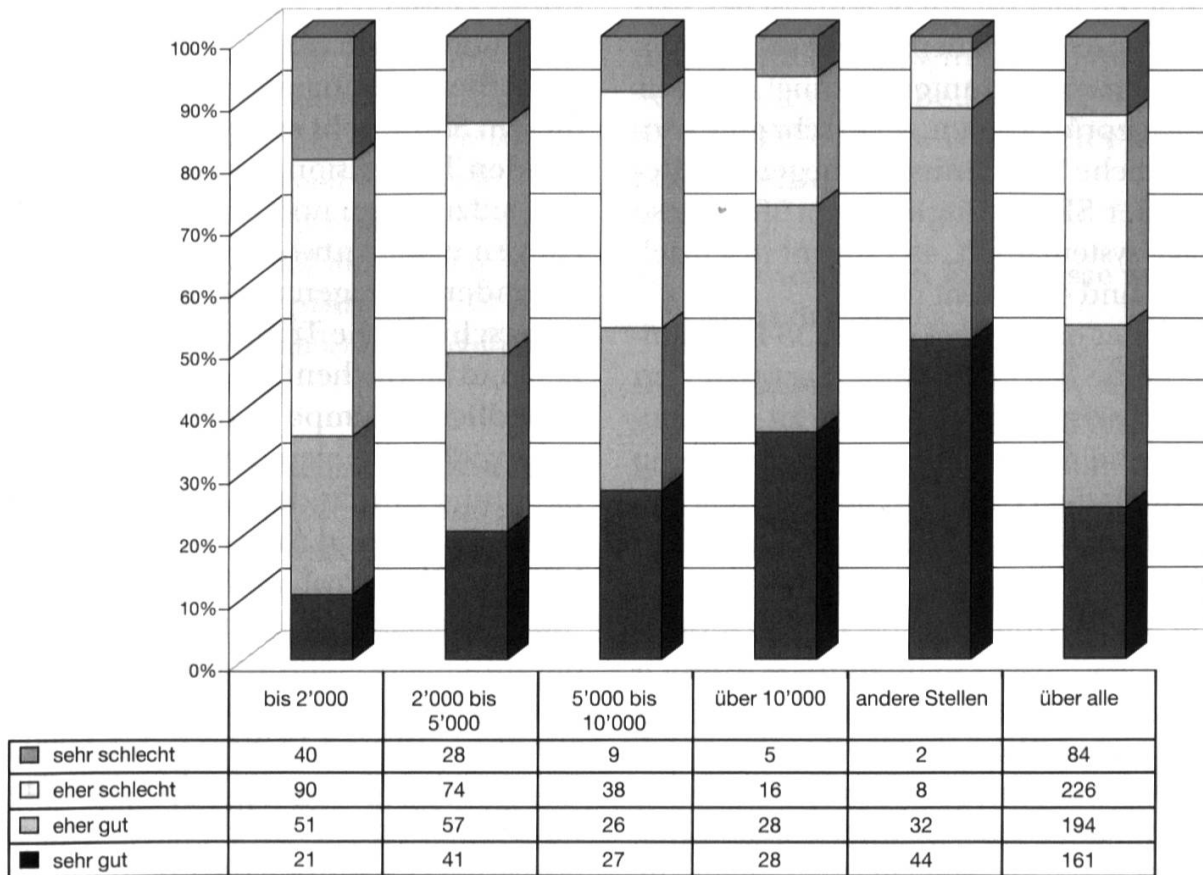
- **Verzicht auf Rückerstattungen:** Die SKOS empfiehlt, aus künftigem Erwerbseinkommen keine Rückerstattungen zu verlangen, sondern nur bei Einkünften wie Erbschaften, Lotteriegewinnen und bei bevorschussten Versicherungsleistungen. – Einige wenige Kantone haben diese Regelung im Sozialhilfegesetz verankert. Nur 22 Prozent der Antwortenden verzichten generell auf Rückerstattungen aus künftigem Verdienst, 42 Prozent aber wenden diese Empfehlung nicht an.

- **Teilnahme an Integrationsprogrammen:** Diese Massnahme richtet sich vor allem an Langzeitarbeitslose, die über spezielle Programme den Anschluss an die Arbeitswelt wieder finden sollen und in der Regel anstelle der Sozialhilfe einen (nicht rückerstattungspflichtigen) «Soziallohn» erhalten. – Die Hälfte der Antwortenden prüft und bewilligt Integrationsprogramme von Fall zu Fall, ein Drittel setzt diese Massnahme systematisch ein. Eine ähnliche Akzeptanz bei ihren Mitgliedern findet die SKOS für die Empfehlung, bei einem Stellenantritt nicht sofort den vollen Lohn anzurechnen.

In Städten und grösseren Gemeinden werden die in den Richtlinien veranker-

Abbildung 3

Was halten Sie von der in den neuen Richtlinien verankerten Empfehlung, wonach aus späterem Erwerbseinkommen grundsätzlich keine Rückerstattung geltend gemacht werden soll? (nach Einwohnerzahl resp. andere Stellen als Gemeinden)



ten Anreize zur Arbeitsintegration häufiger angewandt als in kleinen Gemeinden. Es sind vor allem auch die Städte, die weiter gehende Anreize, wie z.B. einen Freibetrag auf dem Erwerbseinkommen, unterstützen würden. Die Hälfte der Antwortenden finden einen Einkommensfreibetrag eine gute Idee, die andere Hälfte aber einen ziemlich oder sehr schlechten Vorschlag.

Kürzungen

Das Pendant zu Anreizen sind direkt oder indirekt bestrafend wirkende Massnahmen. In den SKOS-Richtlinien von 1998 wurden erstmals differenzierte Aussagen zu Kürzungen gemacht. Einzelbeispiele,

«schwarze Schafe», können die Haltung gegenüber Unterstützten insgesamt negativ beeinflussen. Die Rückmeldungen zeigen, dass die Aussagen zu den Kürzungen im Unterstützungsalltag für rund zwei Drittel der Dienste eine beachtliche Bedeutung haben. Rund 20 Prozent würden weitergehende Kürzungsmöglichkeiten oder ein rascheres Handeln begrüssen. In der Haltung gegenüber den Kürzungen hat der Studienverfasser keine Unterschiede zwischen Stadt und Land gefunden.

Verwandtenunterstützung und Rückerstattungen

Die Verwandtenunterstützung – von der OECD (zusammen mit der Rückerstat-

tungspflicht) als «anachronistisches Relikt der schweizerischen Sozialhilfe» bezeichnet – hat in den letzten Jahren erhebliches Aufsehen erregt. Die SKOS-Richtlinien plädieren hier für ein pragmatisches, den Hilfeprozess nicht hemmendes Vorgehen. Die Verwandtenunterstützung soll nur dann geprüft werden, wenn sehr gute wirtschaftliche Verhältnisse vorliegen. 50 Prozent der SKOS-Mitglieder prüfen diese Frage systematisch, 46 Prozent in Einzelfällen und 4 Prozent nie.

Weiter empfehlen die SKOS-Richtlinien, keine Rückerstattung aus späterem Erwerbseinkommen geltend zu machen. Hier sind die Meinungen geteilt: Wenig mehr als die Hälfte der SKOS-Mitglieder teilt diese Haltung, fast die Hälfte findet diese Empfehlung schlecht, wobei hier erhebliche Unterschiede zwischen Stadt und Land festgestellt werden können (vgl. Abbildung 3).

Insgesamt können die Resultate vielleicht dahingehend interpretiert werden, dass auf dem Land die traditionellen Netze noch stärker spielen, aber auch die soziale Kontrolle. Die aus der Sicht der SKOS eher überraschenden Resultate zu den Fragen nach den Rückerstattungen und der Verwandtenunterstützung könnten darauf hindeuten. Aus der Sicht der SKOS stehen bei diesen beiden traditionellen Elementen der Sozialhilfe die Erträge oft in einem sehr schlechten Verhältnis zum Aufwand.

Weiterentwicklung der Richtlinien

Als Fachverband hat es die SKOS immer als ihren Auftrag verstanden, künftige Entwicklungen in der Sozialhilfe zu erfassen und auch für die Zukunft taugliche Arbeitsinstrumente zu entwickeln. In diesem Sinne geht es auch bei der anstehenden Teilrevision darum, auf Bewährtem aufzubauen und auf neue Anforderungen neue Antworten zu suchen. Ein besonderes Augenmerk erfordert das unterschiedliche Tempo zwischen urbanen und ländlichen Regionen: ein unterschiedliches Tempo in der Entwicklung der sozialen Problemlagen, deren Wahrnehmung und in der Akzeptanz neuer Massnahmen und Antworten der Sozialhilfe auf diese Problemfelder.

Die Resultate der Evaluation werden in die anstehende Teilrevision der Richtlinien einfließen. An der zweitägigen Fachtagung vom 12. und 13. September 2000 in Interlaken – diese stand unter dem Titel «Die Wirtschaft im Aufschwung – und die Sozialhilfe?» – wurden die Ergebnisse mit Fachleuten aus der Praxis diskutiert.

Kleinere Änderungen der Richtlinien sollen auf Anfang 2001 beschlossen werden. Ergänzungen, denen eine vertiefte fachliche Auseinandersetzung vorausgehen muss, sind für 2002 oder später vorgesehen.

Einführung und Zusammenfassung des Evaluations-Berichtes von Kurt Wyss durch Charlotte Alfiev-Bieri, Redaktion ZeSo.

An dieser Nummer haben mitgearbeitet:

- Charlotte Alfiev-Bieri (cab), Redaktorin ZeSo, Langnau i/E
- Michael Hohn, Präsident Kommission Richtlinien und Praxishilfe, Bern
- Ruth Lüthi, Freiburger Staatsratspräsidentin und Präsidentin der Konferenz der kantonalen SozialdirektorInnen, SODK
- Gerlind Martin (gem), Freie Journalistin, Bern
- Ernst Zürcher, Zentralsekretär SODK, Bern