

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

Artikel: Erste Wertung aus der Sicht der SKOS
Autor: Hohn, Michael
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840604>

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: 25.11.2024

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

Eine erste Wertung aus der Sicht der SKOS

Von Dr. Michael Hohn, Präsident Kommission Richtlinien und Praxishilfen

Am Fortbildungsseminar vom September in Interlaken hat Michael Hohn zu den Ergebnissen der Evaluation der SKOS-Richtlinien aus der Sicht der Kommission Richtlinien und Praxishilfen Stellung genommen und aufgezeigt, wo im Blick auf die Teilrevision der Richtlinien Handlungsbedarf geortet wird. Das nachfolgende Referat wurde im einführenden Teil leicht gekürzt.

Die veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der 90er Jahre – insbesondere die Rezession – hinterliessen in der Sozialhilfe tiefe Spuren. Steigende Fallzahlen und zunehmende Kosten wurden zur Regel, neue Unterstützengruppen gewannen an Bedeutung (z.B. Arbeitslose, Working Poor, Alleinerziehende). Gleichzeitig veränderte sich die Rolle der Sozialhilfe, indem sie vermehrt gezwungen wurde, aktiv eigene Integrationsmassnahmen einzuleiten. Auf diesem Hintergrund versuchte eine Totalrevision der SKOS-Richtlinien Gegensteuer zu geben und auf die neuen Herausforderungen zu antworten.

Angesichts dieses Spannungsfeldes zunehmender Aufgaben und des Drucks der öffentlichen Finanzen entschlossen sich die SKOS-Gremien, eine Evaluation der neuen Richtlinien in Form einer Umfrage bei den Mitgliedern durchzuführen. Diese sollte Aufschluss darüber geben, ob die Ziele der neuen Richtlinien erreicht wurden und ob sie sich als Arbeitsinstrument in der Praxis bewährt haben. Die Ergebnisse liegen nun vor. Ausstehend sind die Resultate einzelner kantonaler Vollerhebungen unter Einbezug auch der Nicht-SKOS-Mitglieder.

Auch wenn aus diesem Grund noch keine abschliessende Beurteilung möglich ist, liefert die Studie Wyss doch wichtige Erkenntnisse.

1. Die wichtigsten Ergebnisse aus Sicht der SKOS

Die Resultate der Evaluation sind aus Sicht der SKOS sehr erfreulich und dürfen angesichts des teilweise zunehmenden politischen Drucks auf die Höhe der empfohlenen Unterstützungsleistungen in dieser Deutlichkeit nicht unbedingt erwartet werden.

Die Ergebnisse lassen sich in ihren wichtigsten Aussagen wie folgt zusammenfassen:

- Die neuen SKOS-Richtlinien stossen bei unseren Mitgliedern auf eine breite fachliche Anerkennung und Akzeptanz.
- Sie werden von der Mehrheit der Mitglieder grundsätzlich vollumfänglich angewendet; die wesentlichsten Abweichungen von den Richtlinien gehen auf kantonale Bestimmungen zurück.
- Die Unterstützungsleistungen werden grossmehrheitlich als angemessen beurteilt. Interessant ist, dass in dieser Wertung keine Unterschiede Stadt – Land, hingegen Abweichungen zwischen politischen Behörden und Fachdiensten festzustellen sind.
- Der Systemwechsel zur Pauschalisierung des Grundbedarfs findet breite Unterstützung aus Gründen der Vereinfachung und Mehrverantwortung für Klientinnen und Klienten. Besonders kleine Gemeinden bestätigen,

- dass die Pauschalisierungen entlastend wirken.
- Die verstärkte Ausrichtung der neuen Richtlinien auf das Ziel der beruflichen und sozialen Integration als Kernauftrag der Sozialhilfe wird begrüsst. Unterschiede sind lediglich hinsichtlich des zu wählenden Weges zur Zielerreichung zu verzeichnen. Städte fordern deutlicher neue Integrationsinstrumente und Anreize als ländliche Regionen, was mit dem unterschiedlichen Problemdruck zusammenhängt.
 - Die in den Richtlinien enthaltenen Anreizsysteme zur Integration werden mehrheitlich als eher genügend angesehen; dabei wird festgestellt, dass systematisch nur die allgemeinen Erwerbsunkosten angewandt werden.
 - Die neuen Richtlinien werden grossmehrheitlich als geeignet angesehen, um neuen Problemlagen gerecht zu werden, was auf genügende Flexibilität und Anpassungsfähigkeit hindeutet.
 - Schliesslich wird das Ziel der Kostenneutralität bei den Einpersonen- sowie Zwei- bis Dreipersonenhaushalten mehrheitlich als erreicht angesehen, während bei den Haushalten mit 4 Personen und mehr das Verhältnis von erreicht und überschritten fast ausgeglichen ist.

Gesamthaft darf festgehalten werden, dass mit diesem Ergebnis die Ziele der neuen Richtlinien weitgehend erreicht wurden. Trotz diesem grundsätzlich positiven Resultat sind aber auch gewisse kritische Stimmen zu vernehmen, die ernst genommen werden müssen. Angesprochen sind insbesondere Abweichungen von den SKOS-Empfehlungen, die weitgehend auf anderslautende kantonale Gesetzesbestimmungen, die den

Richtlinien vorgehen, zurückzuführen sind. Häufig betroffen sind hier Abweichungen im Bereich der Rückerstattungen, der Kürzungen und bei den Vermögensfreibeträgen. Ins Gewicht fallen aber auch einzelne Abweichungen im Leistungsbereich, wie Kürzungen des Grundbedarfs I bzw. des Grundbedarfs II oder Reduktionen der Erwerbsunkostenpauschale, allerdings nur auf wenige Kantone beschränkt.

Diese kantonalen Abweichungen sind ernst zu nehmen, müssen aber doch insofern relativiert werden, als 25 von 26 Kantonen das Bemessungssystem der SKOS-Richtlinien grundsätzlich übernommen haben und – teilweise verstärkt durch formelle Verbindlicherklärungen – über ein hohes Mass an Einheitlichkeit verfügen. Wünschbar wäre in diesem Zusammenhang eine vergleichende Analyse der Abweichungen in den kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen als Grundlage für harmonisierte gesamtschweizerische Standards in der gesetzlichen Sozialhilfe.

2. Folgerungen für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe – wo besteht Handlungsbedarf?

Die Evaluation zeigt, dass die SKOS mit ihren Richtlinien auf dem richtigen Weg ist. Grundsätzliche Korrekturen sind nicht vorgesehen, auch nicht in der gegenwärtig laufenden Teilrevision. An der sozialpolitischen Ausrichtung der Sozialhilfe auf Existenzsicherung und Integration ist ebenso festzuhalten wie an der *Höhe der finanziellen Leistungen*: Für die SKOS ist eine generelle Senkung des Leistungsniveaus kein Thema. Im Gegenteil: Angesichts der steigenden Teuerung prüft die SKOS eine Anpassung der Ansätze. Einzig die in der Praxis relativ häufig vorgebrachte Problematik der überschrittenen Kostenneutralität bei

Haushalten mit vier und mehr Personen ist im Rahmen der Anreizthematik aufzunehmen und zu überprüfen. Angesichts des geringen Anteils dieser Haushaltkategorie an der Gesamtzahl unterstützter Haushalte (ca. 3–4 Prozent) darf dieser Aspekt aber nicht überbewertet werden.

Der in der politischen Diskussion relativ stark diskutierte *Grundbedarf II* als Ausdruck eines sozialen Existenzminimums wird in der Evaluation mehrheitlich als gut begründet und zweckmässig erachtet. Auch die regionale Bandbreite, die Kantonen und Gemeinden einen Handlungsspielraum eröffnet, wird begrüsst. Allerdings ist es eine Tatsache, dass Kürzungen bisher weniger aus fachlichen als aus finanzpolitischen Gründen erfolgten. Eine präzisere Umschreibung von Funktion und Inhalt des *Grundbedarfs II* in den Richtlinien könnte hier hilfreich wirken und reine Sparübungen erschweren.

Für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe bleibt die *Anreizproblematik* weiter ein wichtiges Thema. Sie wird ein Schwerpunktthema für die Kommission Richtlinien und Praxishilfen im Jahr 2001 sein. Das vorhandene Instrument der Pauschale für Erwerbsunkosten spielt zwar schon heute eine wichtige Rolle, kann aber allein nicht genügen, um die Integration wirkungsvoll zu unterstützen. Über die Sozialhilfe hinaus muss auch die Steuerproblematik einbezogen werden. Immerhin lässt sich aus der eher zurückhaltenden Stellungnahme unserer Mitglieder zu neuen Anreizmodellen eher Vorsicht und eine gewisse Skepsis ablesen, was wiederum eine Politik der kleinen Schritte nahelegt.

Eine weitere grosse Herausforderung an die Weiterentwicklung der Sozialhilfe stellen die immer noch unterschiedlichen Existenzminima in der Schweiz dar. Die damit verbundene rechtsunglei-

che Behandlung der betroffenen Personen darf nicht hingenommen werden. Auch wenn eine Angleichung der Existenzminima wegen ihrer unterschiedlichen Zielsetzung nicht vollumfänglich möglich ist, muss doch schrittweise eine Harmonisierung und Annäherung erfolgen.

Die heutigen Richtlinien bilden ein gutes Arbeitsinstrument. Die Richtlinien müssen sich aber auch im politischen Raum bewähren. Damit dies gelingt, braucht es eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit sowohl seitens der SKOS wie auch ihrer Mitglieder. Die Weiterentwicklung bleibt Daueraufgabe, darf aber nicht zu engmaschig werden, wenn sie nicht ihre grundsätzliche Gestaltungsaufgabe verlieren will. Sie muss weiterhin *Handlungsspielraum* eröffnen, um den individuellen Bedürfnissen des Einzelfalls gerecht zu werden.

3. Sozialpolitische Rückenstärkung

Das Regelwerk der SKOS-Richtlinien hat sich *bewährt*. Es ist zu hoffen, dass diese Feststellung auch nach Auswertung der kantonalen Vollerhebungen, d.h. unter Einbezug der Gemeinden, die nicht SKOS-Mitglieder sind, Bestand haben wird.

Die Richtlinien sind aber als fachliche Empfehlungen ohne gesetzliche Autorität nur so gut, wie sie praxistauglich und fachlich akzeptiert sind. Sie müssen professionell sein, die Anwenderinnen und Anwender fordern – ohne zu überfordern. Die Richtlinien sind – wie wir in der Vergangenheit feststellen mussten – sehr stark auch politischen Wellenschlägen in die eine oder andere Richtung ausgesetzt. Die vorliegende Evaluation der neuen Richtlinien stellt eine wertvolle Argumentationshilfe dar, um den Fachdiensten politisch den Rücken zu stärken in der

Auseinandersetzung um grundsätzliche Fragen der Unterstützungspraxis, die nötigen Ressourcen und für ein modernes Verständnis der Sozialarbeit.

Die SKOS erhofft sich gerade auch von der SODK die politische Unterstützung der SKOS-Richtlinien als verbindliches In-

strument im Interesse einer einheitlichen und rechtsgleichen Unterstützungspraxis.

Die SKOS dankt ihren Mitgliedern für ihr aktives Mitwirken im Rahmen der Evaluationsstudie und auch für ihren künftigen Einsatz für fortschrittliche Lösungen in der Sozialhilfe. ■

Die SODK steht hinter den Richtlinien

Staatsratspräsidentin Dr. Ruth Lüthi, Präsidentin der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren, SODK, hat an der gemeinsam mit der SKOS veranstalteten Pressekonferenz zur Evaluation ein klares Votum für die Richtlinien abgegeben.

«Die Existenzsicherung hat in einer humanen Gesellschaft und mithin in der Sozialpolitik eine hervorragende Bedeutung. Im Rentenbereich, d.h. in der Altersklasse ab 62 bis 65 Jahren, haben wir mit der AHV, der 2. Säule und dem System der Ergänzungsleistungen ein immerhin so gesichertes System, dass Sozialhilfeabhängige zu den Einzelfällen gehören.

In der aktiven Altersklasse sind es die Arbeitslosenversicherung, die IV, die Kranken- und die Unfallversicherung, die Familienausgleichskasse, die EO und die Militärversicherung, welche bestimmte Risiken abdecken und so vor Verarmung schützen. Ein gutes und nicht zu unausgeglichenes Lohnniveau verbunden mit einer gesunden Wirtschaftsstruktur mit einer geringen Arbeitslosenrate sind jedoch der beste Garant für die Verhinderung sozialer Probleme. Eine eigentliche Versicherung gegen die Verarmung existiert allerdings nicht, denn die Armut hat viele Gesichter. (...) Die in der Schweiz vorhandenen Instrumente zur Bekämpfung der Armut bestehen aus vier Säulen:

- einem Artikel über das Existenzminimum in der Bundesverfassung
- 26 kantonalen Sozialhilfegesetzen
- dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG)
- den SKOS-Richtlinien.

Die SKOS-Richtlinien sind die sozialen Kapillaren. Sie dringen bis in die äussersten Gefässe unseres Staates, den Gemeinden durch. Diese Richtlinien haben heute eine wichtige Bedeutung bei der Verhütung von Armut.

Die SODK hat deshalb ein grosses Interesse daran zu wissen, ob dieses Instrument geeignet ist, die Aufgabe als Massgeber der Existenzsicherung zu erfüllen. Dazu gehören vertretbare Kosten sowie die Förderung der Rechtsgleichheit unter Beibehaltung einer angemessenen Differenzierungs- und Individualisierungsmöglichkeit. (...)

Die Auswertung auf Grund der Angaben der Fachleute zeigt, dass die neuen Richtlinien im Ganzen gesehen zu einem recht hohen Grad die in sie gesetzten Ziele erfüllen. Unsere Konferenz empfiehlt den Kantonen deshalb, die Richtlinien auch auf Grund der Evaluationsergebnisse weiterhin anzuwenden. In vielen Einzelbereichen muss aber noch nach Lösungen gesucht werden.»