

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Die SKOS-Richtlinien auf einen Blick

Fragen und Antworten

Grundlagepapier der SKOS

Die SKOS-Richtlinien auf einen Blick

Fragen und Antworten

Über 50 Jahre SKOS-Richtlinien – eine Erfolgsgeschichte

Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur Bemessung von materiellen Sozialhilfeleistungen wurden 1963 als Empfehlungen zur Angleichung und Standardisierung der kantonalen Fürsorgeregelungen erstmals in gedruckter Form publiziert. Die Richtlinien haben sich seither zu einem ausführlichen und systematischen Regelwerk entwickelt und sind heute ein breit anerkanntes, zentrales Arbeitsinstrument für Sozialdienste und Sozialbehörden. Der Bund, die Kantone und Gemeinden ebenso wie die Gerichte und die Wissenschaft beziehen sich auf die Richtlinien.

Was regeln die SKOS-Richtlinien?

Die SKOS-Richtlinien¹ machen Vorgaben zur Berechnungsweise und zur Festlegung des individuellen Unterstützungsbudgets beim Bezug von Sozialhilfeleistungen. Diese setzen sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den Wohnkosten und der medizinischen Grundversorgung sowie den situationsbedingten Leistungen. Mithilfe eines Zulagensystems wird den persönlichen Integrationsbemühungen und der individuellen Lebenslage speziell Rechnung getragen. Die Richtlinien machen zudem Angaben zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen, zum Umgang mit finanziellen Ansprüchen gegenüber Dritten, zu Rechten und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden sowie zu Auflagen, möglichen Sanktionen und Massnahmen zur Integration. Darüber hinaus dient eine Reihe von Praxishilfen zur konkreten Umsetzung und eine Gesetzessammlung gibt Aufschluss über die Rechtsprechung.

Wie sind die SKOS-Richtlinien entstanden?

Die Bemühungen seit Beginn des 20. Jahrhunderts der damaligen Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz, die Unterstützungsbemessung zu vereinheitlichen, mündeten 1963 in die ersten schriftlichen Empfehlungen mit konkreten Frankenbeträgen. Die föderale Vielfalt der kantonalen Fürsorgeregelungen sollte durch einheitliche Massstäbe für die Entscheidungsinstanzen und die Praxis erleichtert werden. Bereits in der ersten Ausgabe der Richtlinien wurde festgehalten, dass sich das Existenzminimum nicht allein an der physischen Existenz ausrichten dürfe, sondern die berufliche Entwicklung und die Teilhabe am kulturellen Leben im Sinne eines sozialen Existenzminimums miteinschliessen müsse. Seither wurden die Richtlinien regelmässig überarbeitet und erweitert. Bei der Totalrevision 1997 wurde die Pauschalierung des Grundbedarfs und 2005 das Anreizsystem eingeführt.

¹ SKOS-Richtlinien konsultieren: <http://richtlinien.skos.ch/>

Welche Prinzipien liegen den SKOS-Richtlinien zugrunde?

Die SKOS-Richtlinien sind nicht nur ein Bemessungssystem, sondern bilden die Grundsätze der Sozialhilfe ab: Sozialhilfe kommt ausschliesslich subsidiär zum Tragen, also erst, wenn vorgelagerte Leistungen der sozialen Sicherheit bzw. eigene Mittel ausgeschöpft sind. Sozialhilfe ist eine Bedarfsleistung, die sich im Gegensatz zum Versicherungsprinzip an der individuellen Situation von Personen bzw. Familien ausrichtet. Um diesen individuellen Anspruch zu erheben, macht die Sozialhilfe umfangreiche Abklärungen, die im sozialen Sicherungssystem der Schweiz einzigartig sein dürften. Dass Sozialhilfe kein Almosen ist, sondern ein Anrecht in Notlagen und zur Existenzsicherung, wurzelt im universellen und verfassungsmässig geschützten Recht der Wahrung der Menschenwürde. Massgebend ist in diesem Zusammenhang auch das Prinzip der Rechtsgleichheit, nach dem Personen in gleichen Umständen auch Anspruch auf die gleichen Leistungen und die Art der Ausrichtung haben sollen. Die Gewährung von Unterstützung ist an die Mitwirkung der Hilfesuchenden gebunden. Wer Sozialhilfe beantragt, ist verpflichtet, den nötigen Einblick und entsprechende Auskunft über Einkommen, Vermögen und die Familienverhältnisse zu erteilen. Zudem muss nach den vorhandenen Möglichkeiten aktiv zur Verminderung oder Behebung der Notsituation beigetragen werden.

Wie entstehen SKOS-Richtlinien und wer entscheidet darüber?

Die Richtlinien werden von Praktikerinnen und Praktikern vorbereitet. Der Kommission «Richtlinien und Praxishilfe (RIP)» gehören über zwanzig Fachleute aus der Praxis der Sozialhilfe und Leitungen von Sozialdiensten grösserer und kleinerer Gemeinden, Städte sowie der deutsch- und französischsprachigen Schweiz an. Abgestützt werden Richtlinienänderungen zudem durch die Kommission «Rechtsfragen» aus juristischer Sicht sowie der Kommission «Sozialpolitik und Sozialhilfe» aus sozialpolitischer Perspektive.

Die Richtlinien werden vom Vorstand der SKOS, dem alle Kantone, das Fürstentum Liechtenstein, verschiedene Bundesämter, Städte und Gemeinden sowie private Organisationen angehören, genehmigt. Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone werden von der jeweiligen Kantonsregierung delegiert. Gemäss einer seit 2015 bestehenden Vereinbarung werden Richtlinienänderungen der Schweizerischen Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zur Verabschiedung vorgelegt. Anschliessend empfiehlt die SODK die verabschiedeten Richtlinien den Kantonen zur Umsetzung². Durch diesen Mechanismus zur Festlegung oder Revision der Richtlinien wird sichergestellt, dass die Richtlinien breit abgestützt und politisch legitimiert sind. Anregungen zur Überarbeitung einzelner Richtlinien können von verschiedener Seite kommen. Sie werden jeweils im gleichen Verfahren geprüft und entschieden. Bei der Entscheidungsfindung wird darauf geachtet, dass Lösungen gefunden werden, die Einstimmigkeit oder grosse Mehrheiten finden.

Was ist der Nutzen der SKOS-Richtlinien?

Die SKOS-Richtlinien haben sich zur landesweiten Referenzgrösse zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe entwickelt. Durch die vergleichbare Anwendung der Richtlinien in allen Teilen der Schweiz verringern sich die Unterschiede bei den Leistungen für Sozialhilfebezüglerinnen und -

²Ablaufschema Revision SKOS-Richtlinien: http://skos.ch/uploads/media/2015_Ablaufschema_Revision-d.pdf

bezügler. Den Behörden steht ein sowohl zwischen den Kantonen als auch ein innerkantonal verwendbares System zur Verfügung. Und die Gerichte können sich bei juristischen Auseinandersetzungen an einem anerkannten Massstab orientieren.

Weshalb sind gesamtschweizerische Richtlinien in der Sozialhilfe zweckmässig?

Die Schweiz kennt kein einheitliches Existenzminimum. Die Sozialhilfe, das Betreibungsrecht, die Ergänzungsleistungen, die Stipendienordnungen und andere mehr definieren unterschiedliche Beträge. Existenzminima sind keine fixe wissenschaftliche Grösse, sondern unterliegen dem politischen Aushandlungsprozess. Die Ausgestaltung der Sozialhilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Es gibt kein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe, wie dies bei der IV und der ALV der Fall ist. Die SKOS-Richtlinien übernehmen hier eine wichtige koordinierende Funktion. Angesichts des föderalen Spektrums dienen sie sowohl den politischen Instanzen, der Praxis, den Gerichten als auch der wissenschaftlichen Forschung als wichtige Referenzgrösse.

Die SKOS-Richtlinien sind ein zentrales Arbeitsinstrument für Sozialdienste und Sozialbehörden. Sie bilden die Vielfalt von Fragestellungen ab, die sich aus der Komplexität von individuellen Lebenssituationen ergeben können. Sie berücksichtigen aber auch allgemeine und regionale Entwicklungen in der Sozialpolitik und das Zusammenspiel mit vorgelagerten Leistungen der sozialen Sicherung. Um der jeweiligen Situation der Sozialhilfebeziehenden, aber auch der Sozialdienste, angemessen zu entsprechen, enthalten die Richtlinien Ermessensspielräume. Dadurch sind fachliche Entscheide professionell begründbar und individuell anwendbar. Insbesondere grössere Sozialdienste verfügen über zusätzliche Handbücher, die auf die Rahmenbedingungen und Vorgaben vor Ort abstützen.

Wie verbindlich sind die SKOS-Richtlinien?

Die SKOS-Richtlinien haben empfehlenden Charakter. Gesetzliche Verbindlichkeit erlangen sie erst durch die kantonale Gesetzgebung, die kommunale Rechtsetzung und die Rechtsprechung. Heute orientieren sich alle Kantone an den SKOS-Richtlinien, wenn auch mit gewissen Besonderheiten und Abweichungen³. Die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) verabschiedet die SKOS-Richtlinien.

Warum erlässt die SKOS als privater Verein Richtlinien für die Sozialhilfe?

Mangels Gesetzgebung auf nationaler Ebene wurde im Jahr 1905 die Schweizerische Armenpfleger-Konferenz gegründet, aus der die SKOS hervorgegangen ist. Der SKOS als Schweizerischem Fachverband für Sozialhilfe gehören alle Kantone, das Fürstentum Liechtenstein, zahlreiche Städte, Gemeinden, private Organisationen und verschiedene Bundesämter an. Seit ihrer Gründung fordert die SKOS die Einführung eines Bundesrahmengesetzes⁴ für die Sozialhilfe, um einheitliche Parameter zur Existenzsicherung zu schaffen, die Sozialhilfe als zentralen Pfeiler der sozialen Sicherheit klar zu positionieren und um die Effizienz und Koordination mit anderen Leistungssystemen zu steigern.

³ Tabelle «Anwendung der Richtlinien in den Kantonshauptorten»:

http://www.skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/richtlinien/Erarbeitung_und_Anwendung/2017_Richtlinien-Monitoring-Sozialhilfe-d-f.pdf

⁴ Positionspapier der SKOS zum Rahmengesetz Sozialhilfe: http://skos.ch/uploads/media/2012_RahmengesetzSH_Position_02.pdf

Wie hoch sollen die Ansätze für materielle Sozialhilfeleistungen sein?

Die Höhe der Sozialhilfeleistungen, die in den Richtlinien festgelegt sind, ist im Grundsatz wenig bestritten. Der Grundbedarf richtet sich an der Einkommens- und Verbrauchsstatistik des Bundesamts für Statistik aus und orientiert sich an dem Konsumverhalten der zehn Prozent der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen in der Schweiz. Die Bemessung des Grundbedarfs lehnt sich an einem wissenschaftlich und statistisch erhobenen Warenkorb an und damit an den realen Kosten für bestimmte, für den Lebensunterhalt notwendige Waren. Seit 2011 wird der Grundbedarf analog des Teuerungsausgleichs und des allgemeinen Lebensbedarfs bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/ IV alle zwei Jahre angepasst⁵.

Sozialhilfe dient nicht nur der wirtschaftlichen Existenzsicherung, sondern sie hat auch einen integrierenden Charakter. Um die individuelle Situation von Sozialhilfebeziehenden angemessen zu berücksichtigen, sehen die Richtlinien nebst dem Grundbedarf auch situationsbedingte Leistungen vor. Sie berücksichtigen besondere gesundheitliche, wirtschaftliche oder familiäre Umstände von unterstützten Personen. Situationsbedingte Leistungen müssen begründet sein. Das Zulagensystem kann darüber hinaus Arbeitsbemühungen oder soziales Engagement besonders honorieren. Die Wohn- und Gesundheitskosten sind vom Grundbedarf ausgenommen und orientieren sich an den ortsüblichen Mieten beziehungsweise an der obligatorischen Grundversorgung gemäss Krankenversicherungsgesetz (KVG).

Was ein Mensch oder eine Familie zum Leben braucht, ist keine exakte Wissenschaft. Ein menschenwürdiges Dasein, wie es auch die Schweizerische Bundesverfassung vorsieht, orientiert sich am allgemeinen Lebensstandard und bezieht die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben mit ein. Im Rahmen der SKOS-Richtlinien werden die minimalen Standards wiederkehrend breit diskutiert und im oben dargelegten Aushandlungsprozess festgelegt. Die Sozialhilfe in der Schweiz ermöglicht so ein Leben in Würde und fördert die Integration von Personen in schwierigen wirtschaftlichen und oft auch persönlichen Lebenssituationen: Alleinerziehende, Kinder und Jugendliche, Alleinstehende, psychisch belastete Personen, suchtkranke Menschen, ältere Personen ohne Aussicht auf eine Erwerbsarbeit. Dabei ist dafür zu sorgen, dass unterstützte Personen nicht besser gestellt sind als Personen mit geringem Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe. Problematisch können sich hier insbesondere Schwelleneffekte auswirken, die zu systembedingten Ungerechtigkeiten und negativen Erwerbsanreizen führen können.

Die Richtlinien – ein Ausblick

Als Fachverband entwickelt die SKOS zusammen mit den Kantonen, Gemeinden, Städten und privaten Organisationen die Richtlinien für eine wirksame, fachliche und menschlich vertretbare Sozialhilfepraxis weiter. Die Richtlinien, die sich von einem zweiseitigen zu einem ausführlichen Regelwerk heraus gebildet haben, sind Ausdruck von diesem gemeinsamen Bestreben. Die SKOS steht parallel dazu ein für ein Rahmengesetz zur Harmonisierung der Sozialhilfe auf Bundesebene, damit die Existenzsicherung auf eine verbindliche und verankerte Grundlage gestellt werden kann.

⁵ Erläuterungen zum Teuerungsausgleich: <http://skos.ch/skos-richtlinien/erarbeitung-und-anwendung/>

Quellen:

Sassnick Spohn, Frauke et al (2005). Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. SKOS

Hänzi, Claudia (2011). Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe. Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Basel

Schmid, Walter (2011). Die Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe. Referat an der Zürcher Sozialkonferenz 24.11.2011 (unveröffentlicht), Horgen