Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Vergleich von Sozialhilfe-leistungen in fünf Schweizer Kantonen

HarmSoz

Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Vergleich von Sozialhilfeleistungen in fünf Schweizer Kantonen (HarmSoz)

Christophe Roulin, Benedikt Hassler

Olten, 31. Oktober 2023

Die Studie wurde finanziell gefördert durch:

Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft
Société suisse d'utilité publique
Società svizzera di utilità pubblica
Societad svizra d'utilitad publica

ERNST GÖHNER STIFTUNG

AvenirSocial

Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz
Association professionnelle suisse du travail social
Associazione professionale lavoro sociale Svizzera
Associaziun professiunala svizra da la lavur sociala

Inhaltsverzeichnis

1	**Ausgangslage**	**3**
2	**Methodisches Vorgehen**	**4**
2.1	Kurzfragebogen	4
2.2	Fallvignetten-Interviews	5
3	**Ergebnisse**	**7**
3.1	Umgang mit Lukas Riesens überhöhter Miete	8
3.2	Festlegung der Mietzinslimiten	11
3.3	Umgang mit Lukas Riesens offenen Krankenkassenprämien	15
3.4	Umgang mit Lukas Riesens Rentenanmeldung bei der Invalidenversicherung	19
3.5	Umgang mit Lukas Riesens Freizügigkeitsguthaben	22
3.6	Umgang mit dem Kindsvermögen bei der Familie Meier	26
3.7	Umgang mit Simone Meiers Weiterbildung und Yanicks Skilager	27
4	**Sensibilisierung von Fachpersonen, Politik und Öffentlichkeit**	**31**
5	**Schlussfolgerungen**	**32**
6	**Literatur**	**35**

1 Ausgangslage

Die Sozialhilfe soll «die Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben» ermöglichen und damit «die Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein» garantieren (SKOS 2021, A.2.). Doch die Umsetzung dieses Vorhabens steht in der Schweiz auf einem unsicheren Fundament. Einerseits wird gemäss Artikel 12 der Bundesverfassung jeder Person, die sich in einer Notlage befindet, ein «Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind» garantiert. Andererseits relativiert die bundesgerichtliche Rechtsprechung diesen Anspruch (Coullery 2019, S. 8). So werden derzeit als bundesweites Grundrecht einzig diejenigen minimalen Aufwendungen garantiert, die vor einer «unwürdigen Bettelexistenz» bewahren, was die individuelle Nothilfe auf ein Minimum beschränkt (Bundesgericht 2016, S. 3; Coullery 2019, S. 8ff). Für die konkrete rechtliche Regelung der Sozialhilfe sind die Gemeinden zuständig, die auf der Grundlage der kantonalen Gesetzgebungen Leistungen sprechen. Alle 26 Kantone haben eigene Sozialhilfegesetze und die Mehrheit dazugehörige Verordnungen erlassen (Mau und Wagner 2014, S. 149). Diese sehen Leistungen vor, die über die genannten minimalen Aufwendungen hinausgehen, unterscheiden sich insgesamt jedoch beträchtlich. Pointiert formuliert, besitzt jede Gemeinde in der Schweiz ein eigenes Sozialhilfesystem (Maeder und Nadai 2004, S. 31).

Ein bundesweites Rahmengesetz könnte Abhilfe gegen diesen Flickenteppich schaffen und wurde auch schon verschiedentlich diskutiert (zur Übersicht Keller 2023, S. 10-16). So reichte beispielsweise die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats 2013 einen parlamentarischen Vorstoss ein, in dem sie den Bundesrat beauftragte, ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe zu prüfen. Der Bundesrat anerkannte in seinem Bericht aus dem Jahr 2015 den Bedarf nach einheitlichen Regelungen in der Sozialhilfe und verwies zugleich auf die SKOS-Richtlinien, die hierzu bereits einen Orientierungsrahmen bieten würden. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) stand dem Ansinnen nach einem Rahmengesetz ablehnend gegenüber. Vor diesem Hintergrund wurde vorgeschlagen, die SKOS-Richtlinien als Orientierungsrahmen für die Kantone und Gemeinden zu stärken (Bundesrat 2015). Nach Ansicht des Bundesrates scheinen die SKOS-Richtlinien derzeit ihren Zweck zu erfüllen. So bekräftigte der Bundesrat im Jahr 2020 in der Antwort auf die Motion von Katharina Prelicz-Huber, dass «mit den SKOS-Richtlinien […] das Ziel der schweizweiten Harmonisierung der Sozialhilfe überwiegend erreicht» werde (Bundesrat 2020). Dies, obwohl die SKOS-Richtlinien in vielen Kantonen nicht verbindlich sind und deren Handhabung in allen Kantonen unterschiedlich ist. Die Motion wurde vom Bundesrat per Stellungnahme abgelehnt. Dabei ging der Bundesrat nicht weiter auf die Tatsache ein, dass seit 2015 neue Gesetzgebungen in Kraft getreten sind, welche die postulierte harmonisierende Wirkung der SKOS-Richtlinien in Frage stellen. Dies zeigt sich u.a. bei Unterschieden bezüglich der ausbezahlten materiellen Hilfe, der Berücksichtigung des Teuerungsausgleiches beim Grundbedarf aber auch bei der ungleichen Handhabung der Rückzahlung von Sozialhilfegeldern.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern die SKOS-Richtlinien derzeit tatsächlich dafür sorgen, dass in der Schweiz bezüglich der Sozialhilfe einheitliche Regelungen und ein einheitlicher Vollzug bestehen. Um diese Frage zu beantworten, wurden in der vorliegenden Studie Sozialarbeitenden aus verschiedenen Sozialdiensten zwei Fallvignetten zur Bearbeitung vorgelegt und im Rahmen von Interviews diskutiert. Anhand der Bearbeitung lassen sich Erkenntnisse in

Bezug auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Sozialhilfevollzug ableiten. Ergänzend wurden allen Sozialdiensten aus fünf Kantonen eine kurze Online-Umfrage zu Kennzahlen zugesendet. Die Studie leistet einen Beitrag zur Beantwortung der Frage, inwiefern die SKOS-Richtlinien tatsächlich die angestrebte Harmonisierung der Sozialhilfe in der Schweiz gewährleisten. Das Projekt wurde von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, der Ernst Göhner Stiftung und AvenirSocial, dem Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz, finanziell unterstützt.

Die genannte Fragestellung wurde in den Kantonen Aargau, Thurgau, St. Gallen, Schaffhausen und Zürich untersucht. Die rechtliche Verankerung der SKOS-Richtlinien ist in den untersuchten Kantonen unterschiedlich, wie das SKOS-Monitoring verdeutlicht (SKOS 2022, S. 5). Alle fünf Kantone liegen in Bezug auf die Sozialhilfequote unter dem schweizweiten Schnitt von 3.1 % für das Jahr 2021. Doch die Sozialhilfequote unterscheidet sich dennoch beträchtlich. Unter den fünf untersuchten Kantonen ist sie im Kanton Zürich (3,0 %) am höchsten, gefolgt von Schaffhausen (2,9 %) und St. Gallen (2,0 %). Am tiefsten liegt sie in den Kantonen Aargau (1,9 %) und Thurgau (1,3 %) (BFS 2022).

Zunächst wird in Kapitel 2 das methodische Vorgehen beschrieben. Anschliessend werden im Kapitel 3 die Resultate der empirischen Studie dargelegt, ehe in Kapitel 4 gezeigt wird, wie im Laufe des Projekts Fachpersonen und die Öffentlichkeit für die Thematik der Unterschiede im Vollzug sensibilisiert wurden. Abschliessend werden in Kapitel 5 aus den Resultaten abgeleitete Schlussfolgerungen präsentiert.

2 Methodisches Vorgehen

Die Studie untersuchte, inwiefern es Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Fallbearbeitung und -beurteilung in Sozialdiensten in der Schweiz gibt. Als erste Orientierung wurden mittels eines Kurzfragebogens in allen Sozialdiensten der fünf untersuchten Kantone wichtige Kennzahlen zur materiellen Hilfe erhoben (Kapitel 2.1). In einem nächsten Schritt wurden Fallvignetten-Interviews in 31 Sozialdiensten aus fünf Kantonen durchgeführt, um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede bezüglich materieller sowie immaterieller Unterstützungsleistungen herauszuarbeiten (Kapitel 2.2).

2.1 Kurzfragebogen

Im ersten Teil der Studie wurden allen Sozialdiensten der fünf untersuchten Kantone ein elektronischer Kurzfragebogen (EFS-Survey) zu zentralen Kennzahlen zugesendet. Die Erhebung fand in den einzelnen Kantonen nicht parallel, sondern sequenziell statt. Alle Sozialdienste wurden zwischen dem 15. Mai 2022 und dem 31. Oktober 2022 befragt. Ungefähr zwei Wochen nach dem Versand der Einladung wurden Sozialdienste, die bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht teilgenommen hatten, an die Erhebung erinnert. Insgesamt konnten 190 Sozialdienste befragt werden. Tabelle 1 zeigt den Rücklauf in den einzelnen Kantonen.

Tabelle 1: Rücklauf aufgeschlüsselt nach den untersuchten Kantonen.

Kanton	Versandte Einladungen	Gültige Fragebögen	Anteil in Stich-probe in %	Rücklauf in %
Aargau	146	67	35,3	45,9
Schaffhausen	19	6	3,2	31,6
St. Gallen	74	31	16,3	41,9
Thurgau	54	18	9,5	33,3
Zürich	138	68	35,8	49,3
Gesamt	431	190		44,1

Im Fragebogen wurden Angaben erhoben, die rasch beantwortet werden können und in den Sozialdiensten klar geregelt sind. Dies waren Aspekte wie der Grundbedarf, die Mietzinsrichtlinie oder die Frage, ob Klient:innen Freizügigkeitsvermögen grundsätzlich vorbeziehen müssen. Die Fragebogenerhebung schaffte damit einen ersten Überblick über die Unterschiede der materiellen und immateriellen Hilfestellungen in und zwischen den Kantonen.

2.2 Fallvignetten-Interviews

Der zweite Teil des Projekts drehte sich um die Fallvignetten-Interviews mit Fachkräften[1] in den Sozialdiensten. Im Rahmen von 31 persönlichen Interviews vor Ort wurden Details zur Fallbearbeitung auf den Sozialdiensten erhoben. Hierfür wurden den interviewten Fachpersonen aus den Sozialdiensten *zwei Vignetten* vorgelegt. Vignetten sind kurze Darstellungen eines Sachverhaltes, die als stimulierende Gesprächseröffnung in Interviews dazu anregen sollen, geschilderte Situationen zu beurteilen, Handlungsoptionen aufzuzeigen und zu diskutieren (Miko-Schefzig 2022, S. 23). Der Vorteil der Verwendung von Vignetten in der qualitativen Sozialforschung liegt darin, dass die Ausgangsinformation kontrolliert werden kann und so die daran anschliessenden Ausführungen und Begründungen zwischen den Interviews verglichen werden können (Schnurr 2003). Gerade für die Sozialhilfe ist dies interessant, da in diesem Feld fortwährend betont wird, wie wichtig die Prüfung des Einzelfalls sei. Durch die Fallvignetten hatten die Interviews einen konkreten Orientierungspunkt, an dem der spezifische Vollzug an zwei Fällen festgemacht werden konnte. Zentral für das Forschen mit Vignetten ist, dass die geschilderten Szenarien anschlussfähig an die alltägliche Praxis der befragten Sozialarbeitenden sind (Miko-Schefzig 2022, S. 23). Um dies sicherzustellen, wurden die Vignetten von zwei Juristinnen der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) erstellt, welche mit der Praxis der Sozialhilfe vertraut sind. Die Fallbeschreibungen sollen keine komplizierten methodischen, finanziellen, ethischen oder juristischen Überlegungen nach sich ziehen. Um die Vergleichbarkeit zu garantieren, musste darauf geachtet werden, dass in allen Sozialdiensten alle relevanten Themen diskutiert werden. Deshalb wurde ergänzend ein Interviewleitfaden mit konkreten Fragen erstellt.

[1] Im Rahmen der Studie werden alle Personen, die in den Gemeinden für die Sozialhilfe zuständig sind, unabhängig von ihrer Ausbildung als Fachpersonen bezeichnet.

Bei der *ersten Fallvignette* handelte es sich um den 58-jährigen **Lukas Riesen**, der aus gesundheitlichen Gründen seine Arbeitsstelle verloren hat.

> **Lukas Riesen** ist 58-jährig und seit Geburt in der Gemeinde wohnhaft. Er lebt allein in einer 3-Zimmer-Wohnung, deren Miete um 400 CHF überhöht ist. Im Zuge einer Reorganisation und einem erlittenen Burnout hat er vor 4 Jahren seine Anstellung als Aussendienstmitarbeiter bei einer Versicherung verloren, in der er 20 Jahre gearbeitet hatte. Er suchte seither erfolglos eine Stelle und wurde in der Zwischenzeit ausgesteuert. Nachdem seine Ersparnisse aufgebraucht waren, musste er sich beim Sozialdienst anmelden. Lukas Riesen hat sich nicht verschuldet, jedoch konnte er die letzten drei Krankenkassenprämien sowie die aktuelle Steuerrechnung nicht begleichen. Sein Hausarzt hat bei ihm eine mittelschwere Depression diagnostiziert und vor einem Jahr eine Anmeldung bei der Invalidenversicherung gemacht. Der Vorbescheid der Invalidenversicherung ist noch ausstehend. Lukas Riesen, der sich jahrelang um eine Stelle bemüht hatte, sieht mittlerweile für sich keine Chancen mehr auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb hat er sich seit sechs Monaten nicht mehr um eine Stelle beworben. Auf seinem Freizügigkeitskonto befindet sich ein BVG-Guthaben von 300 000 CHF.

Die zweite Vignette schildert den Fall der alleinerziehenden **Simone Meier**, die zusammen mit ihren beiden Kindern Sandra und Yannick schon länger Sozialhilfe bezieht und neu in der Gemeinde wohnhaft ist.

> **Simone Meier** ist 39-jährig und vor zwei Monaten mit ihrer 17-jährigen Tochter **Sandra** und dem 7-jährigen Sohn **Yanick** in die Gemeinde gezogen. Die Miete für die 3-Zimmer-Wohnung liegt im Rahmen der Mietzinslimite. Die alleinerziehende Mutter ist seit der Scheidung vom Kindsvater vor drei Jahren teilweise von der Sozialhilfe abhängig. Die gelernte Detailhandelsfachfrau ist im Stundenlohn bei einem lokalen Kleinbetrieb angestellt. Sie führt für diesen die Debitorenbuchhaltung. Im Stundenlohn angestellt, verdient sie monatlich zwischen 400 und 800 CHF. Sie würde gerne eine Weiterbildung zur Sachbearbeiterin Rechnungswesen absolvieren. Mit dieser verspricht sie sich, mehr Verantwortung übernehmen zu können und ein höheres Einkommen zu erzielen. Tochter Sandra ist im 2. Lehrjahr als Dentalassistentin und verdient monatlich 900 CHF. Die Ausbildung macht ihr Spass und ihre Noten sind gut. Der Sohn Yanick ist in der 2. Klasse. Er hat Lernschwierigkeiten und oftmals Konflikte mit anderen Kindern in der Schule. Demnächst sind Ferien und Yanick würde gerne ein Skilager besuchen (Kosten ca. 600 CHF). Der Kindsvater zahlt pro Kind regelmässig Alimente in der Höhe von 500 CHF. Der Vater sollte die Kinder jedes zweite Wochenende zu sich nehmen. Das Besuchsrecht wird jedoch nur unregelmässig wahrgenommen.

Die Interviews entlang der beiden Vignetten hatten zum Ziel, zu eruieren, wie die Sozialdienste mit diesen beiden Fällen umgehen, welche Massnahmen sie treffen und welche Leistungen die in den Vignetten beschriebenen Personen in Anspruch nehmen können. Dabei ging es sowohl um materielle als auch immaterielle Hilfen. Nebst den erbrachten Hilfestellungen wurden die Rechte und Pflichten der Klient:innen erhoben.

Die Fachkräfte in den Sozialdiensten waren der Ansicht, dass die beiden Fallkonstellationen sehr typisch seien für die Sozialhilfe und dementsprechend in der alltäglichen Praxis durchaus vorkommen würden. Das Sozialhilfebudget konnte von allen zuständigen Personen ohne grössere Probleme erstellt werden. Nur selten mussten hierzu die internen Richtlinien herbeigezogen werden. Auch die persönliche Hilfe wurde von allen zuständigen Personen schnell und routiniert geplant. So präsentierten alle Fachkräfte in den Sozialdiensten ein mögliches Vorgehen und begründeten

die ins Auge gefassten Massnahmen für die Klient:innen. In Situationen, in welchen die Befragten unsicher waren, wird dies in der Darstellung der Ergebnisse entsprechend erwähnt. Die Diskussion einer Vignette mit den Fachkräften nahm zwischen 45 und 70 Minuten in Anspruch. Im Kanton Schaffhausen wurden in vier von fünf Diensten jeweils nur die Fallvignette Lukas Riesen diskutiert. Dies hängt damit zusammen, dass in den vielen kleinen Sozialdiensten ein mindestens 90-minütiges Gespräch die Ressourcen der Personen überstiegen hätte. Ansonsten wurde bei der Rekrutierung darauf geachtet, dass Sozialdienste verschiedener Grössen für die Studie gewonnen werden konnten. Der kleinste befragte Sozialdienst war in einer Gemeinde mit weniger als 1'000 Einwohnenden, der grösste in einer Stadt mit mehr als 100'000 Einwohnenden. Tabelle 2 zeigt die Anzahl der befragten Sozialdienste in den fünf Kantonen:

Tabelle 2: Anzahl durchgeführter qualitativer Vignetteninterviews aufgeschlüsselt nach Kantonen.

Kanton	**Durchgeführte Interviews**
Aargau	7
Schaffhausen	6
St. Gallen	7
Thurgau	5
Zürich	6
Gesamt	31

Die qualitativen Vignetteninterviews wurden zusammenfassend transkribiert und strukturiert-inhaltsanalytisch ausgewertet (Mayring 2010). In der Analyse ging es darum aufzuzeigen, inwiefern es zu einer Ungleichbehandlung der beiden Fälle in verschiedenen Sozialdiensten kommt. Sowohl inter- als auch intrakantonale Unterschiede standen dabei im Fokus.

3 Ergebnisse

Für die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz sind die Gemeinden zuständig, die auf der Grundlage der kantonalen Gesetzgebungen Leistungen sprechen und Prozesse ausgestalten. Die SKOS-Richtlinien schaffen zwar einen Orientierungsrahmen, jedoch existieren in den fünf Kantone eigene Sozialhilfegesetze und teilweise auch Sozialhilfeverordnungen, die sich voneinander unterscheiden. Der Ermessensspielraum in der Sozialhilfe ist dabei vergleichsweise gross, da die Normendichte in den Sozialhilfegesetzgebungen gering ist (Mösch Payot 2014, S. 1417).

Vor diesem Hintergrund wurde untersucht, wie die Sozialdienste die beiden Sozialhilfefälle Lukas Riesen und Familie Meier bearbeiten. Für den vorliegenden Bericht wurden Themen im Rahmen der Auswertung vertieft, in denen sich zwischen den Sozialdiensten Unterschiede im Vollzug zeigen. So wird anhand der Vignette Lukas Riesen dargelegt, wie Sozialdienste mit Riesens überhöhter Miete umgehen (3.1). Im Rahmen der Datenerhebung stellte sich heraus, dass die Gemeinden unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Festlegung der Mietzinslimiten haben, was für Riesens Wohnsituation entscheidend ist. Deshalb wird dieser Aspekt in einem separaten Unterkapitel

vertieft (3.2). Daran anschliessend wird dargelegt, was die Sozialdienste bezüglich Riesens ausstehenden Krankenkassenprämien unternehmen (3.3). Ferner wird anhand der Bearbeitung der Vignette Riesen aufgezeigt, wie Sozialdienste auf einen negativen Rentenentscheid der Invalidenversicherung reagieren (3.4) und inwiefern sie auf das Freizügigkeitsguthaben von Riesen zugreifen (3.5). Auf Basis der Vignette Familie Meier werden zwei Themen diskutiert: Erstens der Umgang mit Kindsvermögen in der Sozialhilfe (3.6) und anschliessend die Frage, inwiefern Simone Meiers Weiterbildung und Yanicks Skilager im Rahmen der Sozialhilfe finanziert werden können (3.7).

3.1 Umgang mit Lukas Riesens überhöhter Miete

Riesens Miete liegt 400 CHF über der Mietzinslimite der Gemeinde, in der er wohnhaft ist. In den Interviews wurden die Fachkräfte gefragt, wie sie mit Riesens überhöhter Miete umgehen würden. Viele Sozialdienste haben Klient:innen in der Sozialhilfe, die eine überhöhte Miete längerfristig aus dem Grundbedarf finanzieren.

- Lukas Riesen ist 58-jährig und seit Geburt in der Gemeinde wohnhaft. Er lebt allein in einer 3-Zimmer-Wohnung, deren Miete um 400 CHF überhöht ist.
- Sein Hausarzt hat bei ihm eine mittelschwere Depression diagnostiziert und vor einem Jahr eine Anmeldung bei der Invalidenversicherung gemacht. Der Vorbescheid der Invalidenversicherung ist noch ausstehend.
- Auf seinem Freizügigkeitskonto befindet sich ein BVG-Guthaben von 300 000 CHF.

Im Fall Riesen sind sich die Sozialdienste jedoch einig, dass eine Überhöhung von 400 CHF nicht aus dem Grundbedarf finanziert werden kann. Wenn dies als Eigenbeteiligung angerechnet wird, würde Riesen deutlich unter das Existenzminimum fallen. Sollte Lukas Riesen trotz Eigenbeteiligung von 400 CHF in der Wohnung bleiben, würde das in einigen Sozialdiensten die Frage aufwerfen, ob er über nicht deklariertes Vermögen, Zuwendungen von Dritten oder weitere monetäre Zuwendungen verfügt, weil eine so hohe Eigenbeteiligung als nicht leistbar eingeschätzt wird. Zusammengefasst zeigen sich folgende vier Herangehensweisen in der empirischen Analyse.

3.1.1 *Die überhöhte Miete wird mittelfristig übernommen*

Einige Sozialdienste übernehmen die Miete mittelfristig, da Riesen sich in einem laufenden IV-Verfahren befindet. Da Riesen mit einer Invalidenrente und Ergänzungsleistungen, bei denen die Mietzinslimiten deutlich höher liegen, die Wohnung behalten könnte, sei ein Umzug zum aktuellen Zeitpunkt nicht verhältnismässig. Ein Sozialdienst verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass auch ein Umzug mit Kosten verbunden ist. Das bedeutet, die überhöhte Miete wird bis zum Abschluss des IV-Verfahrens ins Budget eingerechnet. Andere Sozialdienste sind diesbezüglich zurückhaltender. Sie übernehmen die Miete nur dann, wenn zum Zeitpunkt der Sozialhilfeanmeldung schon ein positiver Vorbescheid der IV vorliegt oder eine gute Aussicht auf eine IV-Rente besteht. Da die Abklärungen bei der IV oft lange andauern würden, sei sonst nicht absehbar, wie lange die Kosten übernommen werden müssten.

In einigen Sozialdiensten kann der Klient unabhängig von einer IV-Anmeldung in der Wohnung bleiben, wenn er dem Sozialdienst ein ärztliches Zeugnis vorlegt, das belegt, dass ein Umzug aus medizinischen Gründen ausgeschlossen ist. Eine Gemeinde berücksichtigt eingereichte ärztliche Zeugnisse, würde Riesen jedoch die Auflage machen, dass er sich in Behandlung begeben muss, damit die überhöhte Miete weiterhin übernommen wird. In diesem Dienst wird aktuell juristisch

abgeklärt, wie in Zukunft mit ärztlichen Zeugnissen umgegangen werden soll. Dies könnte dazu führen, dass in Zukunft Vertrauensärzt:innen beigezogen werden, wenn Klient:innen einen Umzug aus gesundheitlichen Gründen aufschieben möchten.

In einer anderen Gemeinde wird Lukas Riesen ein Angebot unterbreitet. In dieser Gemeinde muss er unabhängig von seiner Wohnsituation sein BVG-Guthaben mit 60 Jahren vorbeziehen. Er würde also mit 60 Jahren von der Sozialhilfe abgelöst werden, müsste aber die bis zu diesem Zeitpunkt rechtmässig bezogene Sozialhilfe nicht zurückerstatten. Hier würde mit Riesen vereinbart, dass er den über dieser Mietzinslimite liegende Betrag von monatlich 400 CHF zum Zeitpunkt des Vorbezugs mit BVG-Geldern zurückerstattet. Wenn Riesen dem zustimmt, könnte er in der Wohnung bleiben und der Sozialdienst würde die Kosten für die Miete bevorschussen.

3.1.2 *Die überhöhte Miete wird so lange ins Budget eingerechnet, wie die geforderten Wohnungsbemühungen eingereicht werden.*

Einige Sozialdienste erteilen Riesen die Auflage, dass er Wohnungsbemühungen einreichen muss. Das Erfüllen dieser Auflage wird monatlich kontrolliert. Riesen muss je nach Sozialdienst zwischen vier und acht Wohnungsbemühungen einreichen. In diesen Gemeinden wird die Miete übernommen, solange sich die Klient:innen um Wohnungen bemühen. Unterschiede zeigen sich bezüglich der Frage, welche Wohnungen die Klient:innen bei der Wohnungssuche berücksichtigen müssen. Die meisten Dienste verlangen, dass Riesen auch in anderen Gemeinden, innerhalb eines meist unbestimmten Rayons, nach Wohnungen suchen muss. Eine Gemeinde ist jedoch der Auffassung, dass es aufgrund des Verbotes der aktiven Abschiebung nicht erlaubt ist, dies in der Auflage zu benennen und verlangt deshalb nur Wohnungsbemühungen in der eigenen Gemeinde. Nur eine Gemeinde nimmt darauf Rücksicht, dass Lukas Riesen bereits seit Geburt in der Gemeinde wohnhaft ist und verlangt dementsprechend nur Wohnungsbemühungen in seiner Wohngemeinde.

In den meisten Sozialdiensten dieses Typus wird in der Sozialhilfeverfügung festgehalten, dass Riesen eine neue Wohnung suchen muss. Mittels einer Auflage wird verfügt, wie viele Wohnungsbemühungen monatlich erwartet werden. Vereinzelte Gemeinden verlangen allerdings nicht explizit Wohnungsbemühungen. Das heisst, die Klient:innen werden dort nicht mittels Auflage verpflichtet, Wohnungsbemühungen einzureichen. Dort wird von Lukas Riesen jedoch trotz fehlender Auflage erwartet, dass er unaufgefordert und laufend Wohnungsbemühungen einreicht. Der Sozialdienst entscheidet dann, ob sich Riesen ausreichend für Wohnungen bemüht hat. Werden die Wohnungsbemühungen als unzureichend erachtet, wird die Miete im Budget an die Limite angepasst. Werden ausreichend Wohnungsbemühungen eingereicht, die allerdings nicht zu einem neuen Mietverhältnis führen, wird eine Verlängerung des Mietverhältnisses geprüft. Dabei werden aber nicht die im Kanton geltenden Prozesse eingehalten. Der Stellenleiter begründet dies folgendermassen: Bei den regulären Verfahren werden diejenigen Klient:innen bevorzugt, die gekonnt mit Auflagen umgehen können. Also Klient:innen, denen es gelingt einerseits Wohnsuchbemühungen nachzuweisen und die andererseits «geschickt» genug sind, keine einzige der freien Wohnungen zu bekommen. Dies führt dazu, dass die «Kompetenten» lange in den Wohnungen bleiben können und die «Schwachen» diese verlassen müssen. Im regionalen Sozialdienst eines anderen Kantons wird dies bislang ähnlich gehandhabt. Die interviewte Sozialarbeiterin möchte jedoch künftig Wohnungsbemühungen als Auflage einführen, so wie es im Handbuch des Kantons vorgesehen ist. Es fehlen

ihr jedoch bislang die Erfahrungen dazu, ob die zuständigen Sozialbehörden mit diesem Vorgehen einverstanden sind.

3.1.3 *Die überhöhte Miete wird bis zum nächsten Kündigungstermin übernommen.*

In diesen Sozialdiensten muss ein Wohnungswechsel bis zum nächsten Kündigungstermin vollzogen werden, da eine massive Überhöhung vorliegt und ein laufendes IV-Verfahren zu keinem Aufschub führt. Hier werden die 400 CHF vorerst ins Budget aufgenommen. Einige Sozialdienste übernehmen die 400 CHF nur, wenn monatlich Wohnungsbemühungen eingereicht werden oder eine Begründung vorgelegt wird, weshalb nicht nach einer Wohnung gesucht werden konnte. Jedoch können in diesen Gemeinden erfolglose Wohnungsbemühungen die Kündigung nicht hinausschieben. Sie sind einzig ausschlaggebend dafür, ob die 400 CHF jeden Monat bis zum nächsten Kündigungstermin übernommen werden. Die Wohnung wird also per sofort auf den nächsten Kündigungstermin gekündigt. Dies gibt Riesen zwischen drei und sechs Monaten Zeit, um eine Wohnung zu suchen. Ein Sozialdienst könnte Riesen gleich selbst eine neue Wohnung besorgen, da es in der Gemeinde viel günstigen Wohnraum gibt. Andere würden nach der Kündigung und einer gescheiterten Wohnungssuche eine Langzeitmiete im Hotel für ca. 700 CHF oder eine eigene Notfallunterkunft anbieten.

3.1.4 *Ab dem ersten Tag wird nur die Miete gemäss Richtlinie ausbezahlt*

Ein Sozialdienst bezahlt Riesen ab dem ersten Tag in der Sozialhilfe nur den Betrag, der in der Mietzinsrichtlinie der Gemeinde für eine Einzelperson vorgesehen ist. Dies bedeutet, dass Riesen monatlich 400 CHF selbst tragen muss, bis er eine günstigere Wohnung gefunden hat. Eine Variation dieser Vorgehensweise war in einer anderen Gemeinde zu finden. In dieser wird geprüft, ob ein Mietvertrag vorliegt, der für die Person bereits vor dem Bezug der Sozialhilfe für die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu hoch dotiert war. In diesem Fall würde der Sozialdienst nur die Miete gemäss Mietzinsrichtlinien übernehmen. Diese Vorgehensweisen wurden nur im Kanton Schaffhausen vorgefunden.

3.1.5 *Fazit zum Umgang mit überhöhten Mietzinsen*

Da Riesen zuvor nie Sozialhilfe bezogen hat, rechnen 29 von 31 Sozialdiensten die überhöhte Miete zunächst komplett ins Budget ein. Unterschiede zeigen sich jedoch bezüglich der Dauer der Übernahme der überhöhten Miete. Einige Sozialdienste fordern Riesen dazu auf, die Wohnung auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Aargau hat hierzu in mehreren Urteilen festgehalten, dass «[v]on den hilfesuchenden Personen, welche mit überhöhten Mietkosten belastet sind, […] nicht verlangt werden [kann], dass sie ihre Wohnung ‘ins Blaue’ kündigen» (Verwaltungsgericht Kanton Aargau 2022). Vielmehr müssen die Sozialdienste die Klient:innen mittels Auflagen und Weisungen verpflichten, sich um eine neue Wohnung zu bemühen, damit eine angemessene Ersatzwohnung gefunden werden kann.

Die SKOS geht in ihren Richtlinien darüber hinaus und hält fest, dass ein Umzug in eine günstigere Wohnung nur verlangt werden soll, wenn die Situation im Einzelfall geprüft wurde. Im Fall von Lukas Riesen wäre dabei zu prüfen, inwiefern eine «Verwurzelung» an einen bestimmten Ort besteht, ob das Alter und die Gesundheit einen Umzug als zumutbar erscheinen lassen und ob der Grad seiner

sozialen Integration ein Verbleib in der Wohnung nahelegt (SKOS 2021: C.4.1.). Wie aufgezeigt, gibt es Sozialdienste, welche diese Prüfung im Einzelfall vornehmen.

Einige Dienste würden die gesundheitliche Situation berücksichtigen und davon absehen, dass Riesen seine Wohnung kündigen muss. Nur ein Dienst würde die Verwurzelung am Ort berücksichtigen. Dies führt jedoch nicht dazu, dass der Klient langfristig in der Wohnung bleiben darf, aber er müsste nur in der Wohngemeinde nach einer günstigeren Wohnung suchen.

Das laufende IV-Verfahren des Klienten wird von einigen Diensten berücksichtigt und dementsprechend würde die Miete mittelfristig übernommen. Diese Möglichkeit der Abweichung von den Mietzinsrichtlinien schildert die SKOS im Praxisbeispiel «Anrechnung zu hoher Wohnkosten bei hängigem IV-Verfahren» (von Deschwanden 2015, S. 12). Dabei wird jedoch auch festgehalten, dass ein hängiges IV-Verfahren nicht automatisch zur unbefristeten Anrechnung der überhöhten Miete führt.

3.2 Festlegung der Mietzinslimiten

Es gibt verschiedene Gründe, weshalb Klient:innen überhöhte Mieten aufweisen können. Riesen wurde vorher nicht von der Sozialhilfe unterstützt und lebt in einer Wohnung, deren Miete weit über den Richtlinien liegt. Allerdings sind überhöhte Mieten in der Sozialhilfe keine Seltenheit, sondern weit verbreitet. So weist das SKOS-Monitoring aus dem Jahr 2021 darauf hin, dass in den untersuchten Gemeinden zwischen 2 und 50 % der Sozialhilfebeziehenden in einer zu teuren Wohnung leben (SKOS 2022). Angesichts steigender Nettomieten und steigender Nebenkosten dürfte sich dieser Prozentsatz seither noch erhöht haben (vgl. hierzu SKOS 2023a). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie Sozialdienste und Sozialbehörden die Mietzinslimiten festlegen. Nicht alle Fachkräfte konnten diesbezüglich in den Interviews Auskunft geben, da die Erstellung und Aktualisierung von Mietzinslimiten nicht in den Aufgabenbereich aller befragten Personen fiel.

Die meisten Gemeinden überprüfen regelmässig ihre Mietzinsrichtlinien. Aber auch in dieser Hinsicht gibt es Ausnahmen. Eine Gemeinde hat ihre Richtlinien seit über 10 Jahren nicht mehr aktualisiert, wobei es für die zuständige Person keine Rolle spielt, ob zu diesem Preis Wohnungen gefunden werden können. In einer anderen Gemeinde wurden die Richtlinien seit 20 Jahren nicht mehr angepasst, was von der Sozialarbeiterin problematisiert wurde, weshalb sie bei der Sozialbehörde intervenierte. Diese war jedoch der Meinung, dass die Richtlinie so belassen werden sollte. Eine weiterer Sozialdienst beschreibt die geltenden Mietzinsrichtlinien als «ein bisschen ein Witz». Diese seien derart veraltet und tief angesetzt, dass es gar nicht möglich sei, zu diesem Preis eine Wohnung zu finden. Deshalb wird in dieser Gemeinde zunächst die ganze Miete in das Sozialhilfebudget eingerechnet. Danach wird abgewogen, ob es für den Klienten in der Gemeinde eine billigere Wohnung gibt. Sollte dies nicht der Fall sein, übernimmt der Sozialdienst die überhöhte Miete. Als Kontrast dazu kann eine Gemeinde genannt werden, die ihre Mietzinsrichtlinien alle drei Monate überprüft.

Zur Bestimmung der Mietzinsrichtlinien gibt es ebenfalls verschiedene Herangehensweisen. Gängig ist in den Gemeinden das Einkaufen der Daten von Wüest Partner AG. Diese empfiehlt den Gemeinden Mietzinslimiten, an welchen sie sich orientieren können. Die Orientierung an diesen Werten ist für einen Sozialdienst besonders relevant, da dadurch bei einem Gerichtsfall belegt werden kann, dass Wohnungen innerhalb der Limite gefunden werden können. Dieses Vorgehen

entlastet die Gemeinden des Vorwurfs, ihre Mietzinsrichtlinien willkürlich festzulegen. Den Abgleich mit den Zahlen von Wüest Partner nehmen einige Gemeinden jährlich vor. Eine Gemeinde behält sich vor, bei Abweichung von weniger als 3 % die Richtlinien nicht anzupassen. Eine andere Gemeinde bemängelt, dass diese Zahlen nicht immer der Realität entsprechen würden. Dieses Problem umgehen einige eher kleine Gemeinden, indem sie selbst Immobilienportale durchforsten, um zu prüfen, wie viele Wohnungen zu welchen Preisen zur Miete ausgeschrieben sind. Eine weitere Gemeinde orientiert sich an den Durchschnittsmieten des Kantons gemäss den Daten des Bundesamts für Statistik und prüft jährlich, wie sich diese Zahlen entwickeln. Ein weiteres Vorgehen ist, dass sich die Dienste zur Erstellung der Richtlinien mit umliegenden Gemeinden absprechen. Dazu sind die Sozialdienste im Austausch und die Richtlinien werden angepasst, wenn es zu den festgelegten Limiten keine Wohnungen mehr gibt. Mit dieser regionalen Harmonisierung soll verhindert werden, dass die Klient:innen zwischen den Gemeinden hin- und hergeschoben werden. Doch dies ist nicht überall möglich. So wollte sich eine Fachkraft mit den umliegenden Gemeinden absprechen, um die Mietzinsrichtlinien festzulegen. Jedoch verweigerten die umliegenden Sozialdienste die Zusammenarbeit und gaben ihre Richtlinien nicht bekannt.

Das Errechnen auf Basis der Daten aus Immobilienportalen kann jedoch im regionalen Vergleich auch zu Problemen führen, wie in einem Dienst ausführlich diskutiert wird. Diese Fachkraft berechnet aus den Mietzinsen der aktuell verfügbaren Wohnungen einen Schnitt und leitet daraus die Mietzinslimite ab. Problematisch ist dieses Vorgehen gemäss der Sozialarbeiterin, wenn aktuell keine günstigen Wohnungen zur Verfügung stehen. In diesem Fall sei die so errechnete Limite im regionalen Vergleich zu hoch angesetzt. Die umliegenden Gemeinden hätten dann tiefere Mietzinslimiten. Von daher müssten die Mietzinsrichtlinien immer auch ins Verhältnis zu umliegenden Gemeinden gesetzt werden.

Ein weiteres Problem benennt eine andere Sozialarbeiterin. In ihrer Region komme es zunehmend zu einer Verdrängung von Sozialhilfeempfangenden. Gemeinden, die über preisgünstigen Wohnraum verfügen, müssten mit einem Zuzug von Sozialhilfeempfangenden rechnen, da umliegende Gemeinden keinen günstigen Wohnraum haben, bzw. ihre Mietzinslimiten zu tief ansetzen. Das Festlegen der Mietzinsrichtlinien ist nicht immer transparent ausgestaltet und kann sich auch bei einem Leitungswechsel im Sozialdienst verändern. Dies war in einem Interview ein aktuelles Thema. Nach dem Leitungswechsel musste überprüft werden, wie die vorhergehende Leitung die Mietzinsrichtlinien festgelegt hat. Da dieses Vorgehen nicht ausreichend dokumentiert war, muss nun für die Zukunft eine Lösung gesucht werden.

3.2.1 *Die Höhe der Mietzinslimite*

Die befragten Sozialdienste zahlen die Mietzinse und Nebenkosten der Klient:innen. Nur eine Gemeinde geht davon aus, dass die Klient:innen die Nebenkosten aus dem Grundbedarf bezahlen müssen. Für die Mieten gibt es Richtlinien in den Gemeinden, die von der Haushaltsgrösse abhängig sind. Schon bei der Bestimmung der Haushaltsgrösse zeigten sich in den Gesprächen wesentliche Unterschiede. Eine Gemeinde rechnet beispielsweise als Überbleibsel alter SKOS-Richtlinien Kinder unter 12 Jahren nur zur Hälfte ins Budget der Wohnkosten ein. Somit gilt eine alleinerziehende Mutter mit zwei Kindern unter 12 Jahren in diesem Sozialdienst als 2-Personen Haushalt. Bessergestellt würden alleinerziehende Mütter mit einem Kind in einer anderen Gemeinde. Der Sozialdienst würde hier für die zweiköpfige Familie die 3-Personen-Haushalts Mietzinsrichtlinie

anwenden. Auch andere Besonderheiten lassen sich feststellen. So werden in einem Sozialdienst die Zuwendungen von Dritten für die Wohnung nicht vollumfänglich ins Sozialhilfebudget eingerechnet.

Die Mietzinslimiten werden in den meisten Gemeinden als Bruttomieten (inkl. Nebenkosten) festgelegt, eine Minderheit hat Nettomietzinse als Limite. Angesichts der stark steigenden Energiepreise kann dies für Klient:innen in der Sozialhilfe grosse Auswirkungen haben. Bei Bruttomieten ist es üblich, dass die Nachzahlung von Nebenkosten von der Sozialhilfe vollumfänglich übernommen wird. Hier müssen die Klient:innen jedoch darauf achten, dass sie die Akontozahlungen nicht erhöhen. Wenn die Erhöhung der Akontozahlungen nämlich dazu führt, dass die Bruttomiete aufgrund der Anpassung die Limite übersteigt, müssen die Klient:innen für die Differenz selbst aufkommen. Eine Fachkraft führt dies wie folgt aus: Die Bruttomietzinse seien relativ tief angesetzt und es sei nicht geplant, diese anzuheben. Dieser Sozialdienst bezahlt die Schlussabrechnungen der Nebenkosten und rät den Klient:innen, die Akontozahlungen nicht anzupassen, weil sie sonst über der Limite liegen. Allerdings weist eine andere Sozialarbeiterin darauf hin, dass gerade private Vermieter:innen die Akontorechnung ohne Rücksprache mit den Mieter:innen unilateral anpassen. Deshalb sei die Gemeinde aktuell kulant in dieser Thematik. «Also wenn jemand eine Miete von 900 CHF hat und vorher hatte er Nebenkosten von 50 CHF und jetzt hat er Nebenkosten von 150 CHF, dann sagen wir nicht, dass er raus muss. Und wir bezahlen die Nebenkosten in diesen Fällen.» Eine Gemeinde hat fixe Nebenkostenobergrenzen festgelegt, die bezahlt werden (25 % der Nettomietzinslimite). Nebenkosten, die diesen Betrag übersteigen, müssen hier von den Klient:innen selbst bezahlt werden.

Nettomieten sind in dieser Hinsicht für die Klient:innen von Vorteil, da steigende Energiekosten keine finanzielle Belastung mit sich bringen. Hier gehen die zusätzlichen Kosten dann vollends zu Lasten der Gemeinden. Der Leiter eines Sozialdienstes führt aus, dass die Nebenkosten von Gesetz wegen ohnehin immer in einem vernünftigen Verhältnis zur Hauptmiete sein müssen. Diesbezüglich habe es noch nie Probleme gegeben.

Bei den Sozialdiensten wurde in der quantitativen Befragung erhoben, wie hoch die Mietzinslimite für eine alleinstehende Person mit einem minderjährigen Kind ist. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass einige Sozialdienste wie beschrieben nicht die Brutto- sondern die Nettomiete als Referenzpunkt nehmen. Dies kann zu Verzerrungen in der Analyse führen. Sozialdienste, die in den Bemerkungen darauf hingewiesen haben, die Nettomiete zu verwenden, wurden aus der Berechnung ausgeschlossen. Es ist davon auszugehen, dass Nettomietzinslimiten den Mittelwert nach unten drücken. Da der Median robust gegenüber Ausreissern ist, ist diese Zahl verlässlich und vergleichbar. Tabelle 3 zeigt Kennzahlen zu den Mietzinslimiten aufgeschlüsselt nach Kantonen.

Tabelle 3: Mietzinslimite für eine alleinstehende Person mit einem minderjährigen Kind.

Kanton	Mittelwert	Median	Minimum	Maximum
AG (N=65)	1161	1200	900	1600
SH (N=6)	942	975	500	1300
SG (N=31)	1050	1050	890	1300
TG (N=17)	990	1000	633	1250
ZH (N=63)	1320	1300	1000	1850

3.2.2 *Umgang mit überhöhten Mieten*

Auch im quantitativen Fragebogen wurde der Umgang mit den überhöhten Mieten thematisiert. Die Sozialdienste wurden befragt, inwiefern überhöhte Mietkosten übernommen werden können. Antwortkategorien waren «bis zum nächsten Kündigungstermin», «solange nach einer Auflage gesucht wird» sowie eine «offene Kategorie». Die Sozialdienste konnten dabei mehrere Optionen anwählen. Tabelle 4 zeigt die entsprechenden Resultate aufgeschlüsselt nach den fünf untersuchten Kantonen. Die Resultate verdeutlichen, dass viele Sozialdienste die überhöhte Miete nur bis zum nächsten Kündigungstermin übernehmen und nur ein Teil davon die Wohnungsbemühungen berücksichtigen. Zwei Sozialdienste aus dem Kanton Aargau gaben an, dass überhöhte Mieten grundsätzlich nicht übernommen werden, was in der Vignettenstudie schon bei einer Gemeinde aus Schaffhausen der Fall war.

Tabelle 4: Übernahme einer überhöhten Miete (Mehrfachnennungen zulässig).

Kanton	Nächster Kündigungstermin	in %	Solange Wohnungssuche	in %
AG (N=67)	52	77,6	29	43,3
SH (N=6)	3	50,0	3	50,0
SG (N=31)	27	87,1	11	35,5
TG (N=18)	12	66,7	10	55,6
ZH (N=68)	31	47,1	53	77,9

Bei den offenen Angaben wurde beispielsweise erwähnt, dass die Miete übernommen wird, wenn «ein Umzug aus spezifischen Gründen keinen Sinn macht», beim Vorliegen «medizinischer Gründe» («ärztliche Bestätigung»), «wenn der überteuerte Anteil nicht mehr als 20% ausmacht», «falls Wohnungssuche nicht zumutbar ist» oder bei einer «persönlichen Situation, die einen Umzug quasi verunmöglicht». Hier werden also auf Aspekte Bezug genommen, die bei der Bearbeitung der Vignette Riesen ausführlich dargelegt wurde (vgl. 3.1).

3.2.3 *Fazit zu den Mietzinslimiten*

Die meisten Fachkräfte gehen davon aus, dass sich die Wohnungssuche für gewisse Klient:innen durchaus als problematisch erweisen kann, weil es für gewisse Haushaltsgrössen zu wenig

Wohnraum gibt oder die Mietzinsrichtlinien sehr tief angesetzt sind. In einigen Gemeinden ist es für Familien schwierig eine Wohnung zu finden, in anderen wiederum für Einzelpersonen. Nicht in allen Gemeinden findet sich somit für alle Haushaltsgrössen bezahlbaren Wohnraum oder dieser wird von den Sozialarbeitenden als der Situation nicht angemessen erachtet, wie eine Fachkraft ausführt: «Es ist kaum möglich für 3 Personen eine Wohnung für 1600 zu finden. Hier findet man sicher eine 2.5 Zimmerwohnung für diesen Preis, ob man aber da zu dritt wohnen kann, ist die Frage.» So bemerken einige Sozialarbeitende, dass es mit den in der Gemeinde geltenden Richtlinien schwierig sei eine Wohnung zu finden und viele Klient:innen deshalb einen Teil der Miete aus dem Grundbedarf bezahlen. Diese Einschätzung führt jedoch in diesen Gemeinden nicht zu einer Anpassung der Mietzinsrichtlinien.

Ein Wohnungswechsel kann für die Klient:innen eine Belastung sein, wie die Sozialarbeitenden verschiedentlich erwähnen. So wird der Umzug in eine kleinere Wohnung als «Prestigeverlust» beschrieben und es wird thematisiert, dass Riesen möglicherweise schon lange in dieser Liegenschaft wohnt und er da viele Leute kennt. Der Verlust des Autos und der Wohnung wird als einschneidend beschrieben, da hier der soziale Abstieg am spürbarsten sei. «Das ist ein Riesenabwärtstrend», bemerkt hierzu eine Fachkraft. Nur wenige Gemeinden sind bereit, die ausstehenden Mietzinse zu übernehmen, um einen Verlust der Wohnung zu vermeiden. Wenn diese Schulden zu Betreibungen und einem Eintrag ins Betreibungsregister führen, wirkt sich dies negativ auf die Chance aus, eine neue Wohnung und eine Arbeitsstelle zu finden (Bochsler et al. 2015, S. 25). Obwohl einige Sozialarbeitende betonen, wie wichtig die Wohnung für die soziale Integration ist, bleibt dies weitgehend ohne Folgen für die getroffenen Massnahmen. Grundsätzlich gilt, dass Klient:innen nicht aktiv zum Wegzug aus der Gemeinde bewegt werden dürfen. Gerade an den Kantonsgrenzen kann jedoch ein Kantonsübertritt je nach dem auch für die Klient:innen interessant sein. Ein Sozialdienstleiter etwa denkt sich ab und zu, er würde den Klient:innen am liebsten raten, in den Kanton Zürich zu ziehen, da es dort keine Rückerstattungspflicht aus Erwerbseinkommen gibt.

3.3 Umgang mit Lukas Riesens offenen Krankenkassenprämien

In den Fallvignetten-Interviews wurden mit den Fachkräften in den Sozialdiensten die drei offenen Krankenkassenprämien von Lukas Riesen thematisiert. Auch diese Thematik war anschlussfähig an den Alltag in der Sozialhilfe. So sind Krankenkassenprämien die häufigsten Schulden privater Haushalte in der Sozialhilfe (Mattes et al. 2022, S. 19). Gerade bei Schulden sehen die Fachkräfte einen geringen Ermessensspielraum, da sich die Sozialhilfe an der «Bedarfsdeckung», d.h. ausschliesslich an der Behebung einer «aktuellen Notlage» orientiert (SKOS 2021, A.3.) Die Fachkräfte sehen deshalb kaum Möglichkeiten, Betreibungen und Verlustscheine zu verhindern, was dazu führen kann, dass bei einer allfälligen Ablösung den Klient:innen die wirtschaftliche Perspektive fehlt (Mattes et al. 2022). Vor diesem Hintergrund ist der Umgang mit offenen Krankenkassenrechnungen interessant.

- Lukas Riesen ist 58-jährig und seit Geburt in der Gemeinde wohnhaft.
- Lukas Riesen hat sich nicht verschuldet, jedoch konnte er die letzten drei Krankenkassenprämien (…) nicht begleichen.

3.3.1 *Die «schwarze Liste» im Kanton Thurgau*

Gerade im Kanton Thurgau sind die offenen Krankenkassenrechnungen von grosser Bedeutung, da hier säumige Zahler:innen auf der sogenannten «Schwarzen Liste» geführt werden. Bei einem Eintrag werden säumigen Zahler:innen, die nach Mahnungen und Betreibungen ihre Krankenkassenprämien nicht bezahlt haben, mit Leistungsaufschub sanktioniert. Das Führen einer entsprechenden Liste ist im Krankenversicherungsgesetz vorgesehen (KVG Art 64a). In den fünf untersuchten Kantonen führen jedoch nur Thurgau und Aargau eine entsprechende Liste, während sie in Schaffhausen und St. Gallen abgeschafft wurde und in Zürich nie existierte. Der Kanton Thurgau hat jüngst eine Änderung des Gesetzes über die Krankenversicherung veranlasst. In dieser wird festgehalten, dass eine Liste volljähriger Personen geführt wird, «die ihrer Prämienpflicht nicht nachkommen» (TG KVG, §3a). Hierzu werden die Gemeinden auch angehalten, ein Case Management zu etablieren, welches «den Versicherungsschutz vollumfänglich wiederherzustellen und die Entstehung von Verlustscheinen zu vermeiden» versucht (TG KVG, §3a). Bereits zum Zeitpunkt der Befragung im Sommer und Herbst 2022 wurde dieses KVG Case Management in den Gemeinden betrieben und in den Interviews thematisiert. In den fünf befragten Gemeinden wurden dennoch verschiedene Herangehensweisen bezüglich der Krankenkassenprämien gefunden:

Zwei Sozialdienste übernehmen die drei Prämien über das KVG Case Management, damit Riesen weiterhin medizinische Versorgung in Anspruch nehmen kann. Da bei Riesen noch keine Betreibung eingeleitet wurde, kann er seine offenen Rechnungen vorweisen und diese werden übernommen. In einem der beiden Sozialdienste werden die offenen Prämien dem individuellen Schuldenkonto zugewiesen, im anderen nicht. In diesem Dienst wird rückwirkend die maximale individuelle Prämienverbilligung beantragt. Der Ansatz für Sozialhilfebezüger ist, gemäss Auskunft der Fachkraft, beinahe kostendeckend.

Die anderen drei Sozialdienste übernehmen die drei offenen Krankenkassenprämien. Diese müssen aber anschliessend von Riesen monatlich abbezahlt werden. Das heisst, Riesen wird anschliessend während ca. 2 Jahren monatlich 50 CHF vom Grundbedarf abgezogen. Dies bringt für Riesen eine Minderung des Grundbedarfs von monatlich 5 % mit sich. Ein Dienst vermerkt, dass der Abzug von 50 CHF nicht zulässig ist und nur vorgenommen werden kann, wenn sich die Klient:innen damit einverstanden erklären.

3.3.2 *Die «kleine Sozialhilfe» im Kanton Zürich*

Auch im Kanton Zürich zeigte sich keine einheitliche Vorgehensweise bezüglich der drei offenen Krankenkassenprämien:

Ein Sozialdienst kann die drei offenen Krankenkassenprämien im Rahmen der Kompetenzordnung übernehmen. Ein anderer Sozialdienst übernimmt die drei offenen Krankenkassenprämien nicht. Der Sozialdienst beantragt jedoch bei einer Stiftung ein zinsloses Darlehen und zahlt dieses über einen monatlichen Betrag von ca. 50 CHF zurück. Dieser Betrag wird Lukas Riesen vom Grundbedarf abgezogen.

Zwei Sozialdienste übernehmen die drei offenen Krankenkassenprämien und beantragen beim Kanton rückwirkend eine Übernahme der Krankenkassenprämien. Im Kanton Zürich besteht im Rahmen der sogenannten «kleinen Sozialhilfe» die Möglichkeit, dass Personen in knappen finanziellen Verhältnissen, auch ohne Bezug von Sozialhilfeleistungen, eine Übernahme bzw.

Restübernahme von Krankenkassenprämien beantragen können. Hierzu werden die Gemeinden «eingeladen, Personen in engen finanziellen Verhältnissen auf die Möglichkeit der 'kleinen Sozialhilfe' und der rückwirkenden Prämienübernahme hinzuweisen» (Gesundheitsdirektion Kanton Zürich 2021). Der Begriff der «kleinen Sozialhilfe» ist jedoch missverständlich, weil es sich dabei nicht um einen Sozialhilfebezug handelt. Damit die Kosten rückwirkend übernommen werden, muss die Bedürftigkeit der Personen zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung nachgewiesen werden. Im Fall von Lukas Riesen bedarf es also des Nachweises, dass das sozialhilferechtliche Existenzminimum auch bereits drei Monate vor der Anmeldung beim Sozialdienst nicht gedeckt war (Gesundheitsdirektion Kanton Zürich 2021) .

Die Erbringung dieses Nachweises ist für einen befragten Dienst ein Hindernis, weshalb Riesens Prämien hier nicht übernommen werden. Dieser Nachweis sei gemäss Aussage des Interviewten kaum zu erbringen und viel zu aufwändig. Die Abbezahlung der Schuld bei der Krankenkasse liegt dementsprechend in der Verantwortung des Klienten und ein Verlustschein wird hier in Kauf genommen.

Die rückwirkende Übernahme der Krankenkassenprämien im Rahmen der «kleinen Sozialhilfe» scheint an sich ein adäquates Instrument zu sein, um diesbezügliche Verlustscheine zu verhindern. Trotzdem kommt es aufgrund der ungleichen Prüfung der Anspruchsberechtigung in den Sozialdiensten zu einer Ungleichbehandlung Riesens. So führt dieselbe Weisung der Gesundheitsdirektion in einem Fall dazu, dass der Klient schuldenfrei bleibt, während sie im anderen Fall zu einer Verschuldung führen kann.

3.3.3 *Rückwirkende Prämienübernahme im Kanton St. Gallen*

In vier der sieben befragten Sozialdienste ist die Wahrscheinlichkeit relativ gross, dass Lukas Riesen einen Verlustschein erhält. Die sogenannte «schwarze Liste» wurde im Kanton St. Gallen abgeschafft, so dass Klient:innen auch bei Betreibungen und Verlustscheinen keinen Leistungsstopp hinnehmen müssen. Dies bewegt die Sozialdienste dazu, die Prämien nicht zu übernehmen und eine Betreibung und einen allfälligen Verlustschein in Kauf zu nehmen. Liegen Verlustscheine vor, können die Krankenkassen offene Forderungen bei der kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) geltend machen, und diese verrechnet den politischen Gemeinden die Nettokosten unter Berücksichtigung allfälliger Zahlungen der versicherten Person (EG-KVG St. Gallen Artikel 8h Abs. 3). Es ist demnach fraglich, ob diese Vorgehensweise effizient ist.

Ein Sozialdienst würde die drei offenen Krankenkassenprämien bezahlen, diese aber nicht vom Grundbedarf abziehen, da dies, nach Aussage der Fachkraft, nicht gestattet sei. Der Grundbedarf sei nicht für Krankheitskosten gedacht. Eine Gemeinde könnte die letzte offene Prämie übernehmen. Die beiden weiteren jedoch nur, wenn der Klient einer monatlichen Ratenzahlung von 50 CHF zustimmt. Ein weiterer Sozialdienst würde situationsabhängig entscheiden, ob die offenen Krankenkassenprämien übernommen werden, dies jedoch nur dann, wenn Lukas Riesen keine anderen Schulden hat.

3.3.4 *Rückwirkende Prämienübernahme im Aargau*

Auch im Kanton Aargau findet sich keine einheitliche Umgangsweise mit den drei offenen Krankenkassenprämien. Zwei Sozialdienste können in Absprache mit Lukas Riesen die drei Prämien

bevorschussen, wenn er gewillt ist, die so entstehenden Schulden monatlich mit 50 bis 100 CHF abzubezahlen. In diesem Fall würde eine Schuldvereinbarung abgeschlossen werden. Zwei Sozialdienste übernehmen die drei Krankenkassenprämien rückwirkend, da Lukas Riesen sonst keine Schulden hat. Dabei wird er rückwirkend bei der individuellen Prämienverbilligungen angemeldet, vorausgesetzt, seine Bedürftigkeit lässt sich bereits zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung nachweisen.

Ähnlich wie die Mehrheit der Dienste im Kanton St. Gallen geht auch ein Dienst im Kanton Aargau vor. Das heisst, der entsprechende Sozialdienst unternimmt nichts und nimmt einen Verlustschein in Kauf. Im Gegensatz zum Kanton Thurgau schränkt dies die Person bezüglich der medizinischen Versorgung, solange sie in der Sozialhilfe ist, nicht ein.

Ein Sozialdienst würde ein Stiftungsgesuch beim SOS-Beobachter stellen. Wenn die Stiftung ablehnt, würde diese die Absage gut begründen, weshalb die öffentliche Hand und nicht eine Stiftung die Kosten zu tragen hat. In diesem Fall würde die Sozialbehörde die Bezahlung der drei offenen Prämien mit grosser Wahrscheinlichkeit genehmigen und diese Riesens Sozialhilfeschulden anrechnen. Jedoch würden die Kosten nicht in Raten vom Grundbedarf abgezogen werden.

3.3.5 *Rückwirkende Prämienübernahme im Kanton Schaffhausen*

Im Kanton Schaffhausen können, gemäss Aussagen der Fachkräfte, individuelle Prämienverbilligung rückwirkend angemeldet und dann vollumfänglich übernommen werden. Im Fall von Lukas Riesen würden dementsprechend die Sozialdienste, mit einer Ausnahme, die drei offenen Krankenkassenprämien übernehmen. Eine Fachkraft benennt diese Praxis wie folgt: «Wenn Riesen bis zum letzten Tag vor diesen drei Monaten seine Prämien immer bezahlt hat, dann sanieren wir die drei Monate. Wenn wir vom Sozialdienst Prämienverbilligung beantragen, sind die zu 100% gedeckt und wir können diese 5 Jahre rückwirkend beantragen. Also so grosse Sanierungen machen wir selten. Aber so kleine Ausstände wie bei Riesen kommen oft vor und das sanieren wir dann.»

Ein Sozialdienst würde situationsbedingt nach einer Lösung suchen. Als Lösung könnte sich die Fachkraft auch vorstellen, dass der Sozialdienst die offenen Krankenkassenprämien übernimmt und Riesen monatlich vom Grundbedarf in Abzug bringt.

3.3.6 *Fazit zum Umgang mit offenen Krankenkassenprämien*

Der Umgang mit den ausstehenden Krankenkassenprämien mag auf den ersten Blick nicht sehr bedeutsam sein, jedoch ist es erstaunlich, wie viele verschiedene Herangehensweisen innerhalb und zwischen den Kantonen auszumachen sind. In einigen Fällen sind zudem die finanziellen Konsequenzen für die Klient:innen nicht zu unterschätzen. Gerade in Sozialdiensten, in welchen monatlich 50 CHF vom Grundbedarf abgezogen werden, bedeutet dies für die betroffene Person eine etwa zweijährige Minderung der Sozialhilfe. In diesen Fällen hätte Riesen, sollte er aus der Sozialhilfe abgelöst werden, keine Betreibungen, Schulden oder gar Verlustscheine. Wie erwähnt, sehen die Fachkräfte wenig Ermessenspielraum, um Schulden zu übernehmen oder abzubezahlen. Jedoch zeigt sich, dass einige Sozialdienste bezüglich den offenen Krankenkassenprämien Wege finden, um eine Betreibung und Verlustscheine zu verhindern. Bei einer allfälligen Ablösung aus der Sozialhilfe, bei Bewerbungen und bei der Wohnungssuche ist dies für Lukas Riesen durchaus von grosser Wichtigkeit.

3.4 Umgang mit Lukas Riesens Rentenanmeldung bei der Invalidenversicherung

Der Vignette zufolge wurde Lukas Riesen vor einem Jahr von seinem Hausarzt aufgrund seiner mittelschweren Depression bei der Invalidenversicherung (IV) angemeldet. Ein Vorbescheid der IV liegt bei Riesen jedoch noch nicht vor. Ausgehend vom Fall Riesen wurden in den Interviews insbesondere zwei Aspekte thematisiert: Einerseits die Frage, inwiefern die Sozialdienste versuchen, den Abklärungsprozess bei der IV zu beeinflussen (3.4.1) und andererseits der Aspekt, wie die Dienste mit negativen Rentenentscheiden der IV umgehen und welche Prozesse sie diesbezüglich intern etabliert haben (3.4.2). Diese beiden Aspekte werden nachfolgend diskutiert.

- Lukas Riesen ist 58-jährig und seit Geburt in der Gemeinde wohnhaft.
- Sein Hausarzt hat bei ihm eine mittelschwere Depression diagnostiziert und vor einem Jahr eine Anmeldung bei der IV gemacht. Der Vorbescheid der IV ist noch ausstehend.
- Auf seinem Freizügigkeitskonto befindet sich ein BVG-Guthaben von 300 000 CHF.

3.4.1 *Einflussnahme der Sozialdienste auf den IV-Abklärungsprozess*

Viele Sozialdienste versuchen aktiv, den Abklärungsprozess der Invalidenversicherung zugunsten von Lukas Riesen zu beeinflussen. So holen sich die meisten Sozialdienste bei den Klient:innen eine Auskunftsermächtigung oder eine Vollmacht ein, um mit der IV und/oder dem Hausarzt in Kontakt treten zu können und zu prüfen, wie der aktuelle Stand im Verfahren ist und ob allenfalls noch Unterlagen nachgereicht werden können, um die Chancen auf eine Invalidenrente zu erhöhen. Sie weisen darauf hin, dass ein Anruf eines Sozialdienstes zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen könne. Einzelne Sozialdienste nutzen die Auskunftsermächtigung auch, um Klient:innen an ihre Termine bei der Invalidenversicherung zu erinnern und sicherzustellen, dass diese die Mitwirkungspflicht im Rahmen der Rentenabklärung nicht verletzen und dadurch ihre Chancen auf eine Rente gefährden. Vereinzelt zahlen Sozialdienste Riesen eine Integrationszulage (IZU) für die Mitwirkung im IV-Verfahren und das Einhalten der Termine. Für andere Sozialdienste bedeutet der Umstand, dass eine IV-Anmeldung getätigt wurde, dass sie «erstmal nichts machen» müssen ausser den IV-Entscheid abzuwarten.

Einzelne Sozialdienste üben Kritik daran, dass der Hausarzt eine Anmeldung bei der Invalidenversicherung getätigt hat. Dies sei bei psychischen Erkrankungen die Aufgabe von Fachärzt:innen und der Hausarzt schmälere damit unnötig die Chancen auf eine Rente. Einzelne Sozialdienste schicken Riesen deshalb zu Fachärzt:innen, um von diesen eine qualifizierte Diagnose zu erhalten und dadurch Riesens Chance auf eine Rente zu verbessern. Andere würden Riesen aus gesundheitlichen Gründen zu einem Facharzt oder einer Fachärztin für Psychiatrie schicken, um besser zu verstehen, «was ihm fehlt» und um ihm eine angemessene medizinische Behandlung zukommen zu lassen.

Die Chance auf eine Rente wird von den Fachkräften aus den befragten Sozialdiensten unterschiedlich eingeschätzt. So weist ein Sozialdienst darauf hin, die zuständige IV-Stelle habe «ein wenig den Ruf, erstmal einfach abzulehnen». Andere argumentieren differenzierter und verweisen darauf, dass die IV bei einer Depression in der Regel keine Rente spricht. Wieder andere sind der Meinung, es stehe bei Lukas Riesen «nicht sehr schlecht um eine IV-Rente».

3.4.2 *Umgang mit negativen Rentenentscheiden*

Auf die Frage hin, was die Sozialdienste bei einem negativen Entscheid im Falle Riesen machen würden, präsentierten beinahe alle Sozialdienste einen klar definierten Prozess. Die am meisten genannte Vorgehensweise bestand darin, den Fall spezialisierten Anwält:innen vorzulegen. In der Regel nehmen diese Anwält:innen für ein pauschales Entgelt eine erste Einschätzung des Falles vor und beurteilen, ob sich eine Einsprache gegen den IV-Entscheid lohnen könnte. Die Aussagen, wie viel eine solche Ersteinschätzung kostet, reichen dabei von 300 bis 1500 CHF. Wenn die angefragte Fachperson zum Urteil kommt, dass sich eine Einsprache lohnen könnte, wird diese in der Regel auch in Auftrag gegeben. In einigen Fällen müssen die Kosten vorderhand bei der zuständigen Sozialbehörde beantragt werden. Einzelne Sozialdienste weisen explizit darauf hin, dass die anfallenden Kosten bei einer Ablösung nicht rückerstattet werden müssen.

Andere Sozialdienste nehmen die Dienste von Procap oder Pro Infirmis in Anspruch. Pro Infirmis unterstützt bei der Erstbeurteilung von IV-Entscheiden und übernimmt bei guten Erfolgsaussichten die Einsprache. Procap erstellt gegen eine Prüfgebühr von 400 CHF eine Ersteinschätzung und anschliessend melden die Sozialdienste die Klient:innen, bei denen es sich lohnen könnte, bei Procap an und zahlen die Mitgliederbeiträge als situationsbedingte Leistungen (SIL). Procap wird von mehreren interviewten Fachpersonen als günstig und fachlich kompetent eingeschätzt. Teilweise haben Klient:innen wie Lukas Riesen, die erst seit kurzem von der Sozialhilfe unterstützt werden, auch noch Rechtschutzversicherungen abgeschlossen. In diesem Fall übernehmen Sozialdienste die Versicherungsprämien und die Verfahrenskosten werden so gedeckt.

Insbesondere grössere Dienste haben eigene Rechtsabteilungen oder eine juristische Fachperson, die sich unter anderem um Einsprachen bei der IV kümmern. Andere Dienste haben eine Person im Sozialdienst, die eine Erstprüfung vornimmt, weil sie spezifische Kenntnisse mitbringt wie etwa ein Jurist, der einen Sozialdienst leitet oder eine ehemalige Mitarbeiterin einer IV-Stelle, die sich in der Thematik auskennt und deshalb mit der Erstprüfung von IV-Entscheiden betraut ist. Von diesen Ausnahmen abgesehen sind sich die Fachkräfte aus dem Bereich der Sozialhilfe einig, dass für Einsprachen juristische Kenntnisse vonnöten sind, um in den Verfahren mit der IV etwas erreichen zu können.

Insgesamt berichten die Sozialdienste kaum über Schwierigkeiten in der Finanzierung der Einsprachen. Auch jene, welche die Auslagen bei den Gemeinden beantragen müssen, geben an, dass diese die Kosten grundsätzlich finanzieren. Allen Akteuren scheint bewusst zu sein, dass die Kosteneinsparungen enorm sein können, wenn ein:e Klient:in aufgrund einer Invalidenrente von der Sozialhilfe abgelöst werden kann. Auf den Punkt bringt dies der Leiter eines Sozialdienste in folgendem Zitat: «Also ich sage, das ist eine der wichtigsten Aufgaben in der Sozialhilfe heute. Dass man diese IV-Verfahren gut begleiten kann. Und gar nicht aus dem Aspekt, dass die IV versucht, die Leute über den Tisch zu ziehen. Aber es ist eine Versicherung mit einer klaren politischen Ausrichtung, die nicht heisst, möglichst viele Renten zu sprechen.» Dementsprechend aktiv sind viele Sozialdienste in diesem Bereich. Während die meisten in strittigen Fällen eine Erstprüfung vornehmen, berichten andere Sozialdienste, grundsätzlich jeden negativen Entscheid anzufechten. Der Entscheid, ob eine Einsprache vorgenommen wird, ist im Einzelfall auch von Ressourcen und Rahmenbedingungen abhängig. So berichtet der Leiter eines Sozialdienstes, dass die IV gerade gute Chancen habe mit negativen Entscheiden durchzukommen, da der Sozialdienst mit den

«Ukraine-Fällen» gerade gut eingedeckt sei. Die berichteten Erfolgsquoten sind sehr unterschiedlich. Manchmal müsse man auch einfach hartnäckig bleiben. Bei einem Fall habe es drei Anmeldungen gebraucht. Dann habe es geklappt. Ein Sozialdienstleiter verweist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass es in den letzten zehn Jahren schwieriger geworden sei, Entscheide der IV noch zu «kippen».

In den Kantonen Aargau, Zürich, Thurgau und St. Gallen ist das Vorgehen relativ einheitlich. Das Vorgehen im Kanton Schaffhausen weicht davon ab. Nur eine der befragten Gemeinde würde hier gegebenenfalls auf Kosten des Sozialdienstes «einen Anwalt einschalten», wobei dies selten vorkomme. Zwei Gemeinden würden Riesen zur Pro Infirmis zur Beratung schicken, eine dieser Gemeinde würde Riesen ausserdem dabei unterstützen, unentgeltliche Rechtspflege zu beantragen. Die Fachkräfte dieser beiden Dienste erwähnen explizit, dass im Kanton Schaffhausen keine Anwaltskosten für Einsprachen gezahlt würden. In zwei Gemeinden kann Riesen mit Sicherheit nicht mit der Unterstützung des Sozialdienstes im IV-Verfahren rechnen. So beschreibt eine Fachperson, einen negativen Entscheid der IV bei einem Burnout mit mittelschwerer Depression durchaus verstehen zu können und eine andere sagt, keine medizinischen Kenntnisse und zeitliche Ressourcen zu haben, um eine Einsprache zu machen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Sozialdienste im Kanton Schaffhausen weniger Anstrengungen unternehmen, um ihren Klient:innen eine IV-Rente zu verschaffen als die Sozialdienste aus anderen Kantonen. Ob dies daran liegt, dass die Entscheide der IV-Stelle im Kanton weniger restriktiv sind oder andere Gründe hierfür ausschlaggebend sind, kann im Rahmen der Studie jedoch nicht beantwortet werden.

3.4.3 *Fazit zum Umgang mit Rentenanmeldungen bei der Invalidenversicherung*

Die Auswertung zum Thema Umgang mit der Invalidenversicherung verdeutlicht, dass die Sozialdienste der Meinung sind, eine IV-Rente sei nicht allein abhängig von Riesens Gesundheitszustand, sondern wesentlich von der Unterstützung von Anwält:innen, Mediziner:innen sowie Sozialdiensten im Rahmen des Abklärungsprozesses. Angesichts der Tatsache, dass die im Rahmen dieser Studie vorgestellten Resultate auf eine grosse Heterogenität im Vollzug der Sozialhilfe hindeuten, ist es umso erstaunlicher, dass die grosse Mehrheit der Sozialdienste eine ähnliche Vorgehensweise im Umgang mit negativen IV-Entscheiden zeigt. So akzeptieren nur zwei Sozialdienste grundsätzlich die Entscheide der IV. Die anderen Sozialdienste zeigen sich diesbezüglich skeptisch. Unterschiede bestehen darin, ob sie die Entscheide selbst anfechten oder mit externen Akteuren wie Procap oder spezialisierten Anwält:innen zusammenarbeiten.

3.5 Umgang mit Lukas Riesens Freizügigkeitsguthaben[2]

In den Interviews wurde ausgehend vom Fallbeispiel Lukas Riesen thematisiert, ob der Klient angehalten wird, sein angespartes Freizügigkeitsguthaben vorzubeziehen, wann ein Vorbezug verlangt wird und ob aus dem BVG-Vermögen rechtmässig bezogene Sozialhilfe rückerstattet werden muss. In den SKOS-Richtlinien wird empfohlen, dass der Bezug des Freizügigkeitsvermögens erst zusammen mit dem AHV-Vorbezug mit 63 Jahren oder mit dem Bezug einer ganzen IV-Rente erfolgen soll (SKOS 2021, D.3.3.). Im SKOS-Monitoring 2021 geben dementsprechend auch 18 Kantone an, dass die Sozialdienste vor der Frühpensionierung mit 63 keinen BVG-Vorbezug verlangen. Gemäss dem Monitoring sehen sechs Kantone je nach Situation die Möglichkeit gegeben, einen Vorbezug zu verlangen (SKOS 2022, S. 16). In den Interviews zeigte sich, dass Sozialdienste aus allen fünf untersuchten Kantonen angeben, dass Lukas Riesen das BVG-Vermögen mit 60 oder noch früher beziehen muss. Nachfolgend wird der Umgang mit dem BVG-Vermögen in den einzelnen Kantonen skizziert.

- Lukas Riesen ist 58-jährig und seit Geburt in der Gemeinde wohnhaft.
- Sein Hausarzt hat bei ihm eine mittelschwere Depression diagnostiziert und vor einem Jahr eine Anmeldung bei der Invalidenversicherung gemacht.
- Auf seinem Freizügigkeitskonto befindet sich ein BVG-Guthaben von 300 000 CHF.

3.5.1 *Thurgau: Der BVG-Vorbezug als Standard*

In allen fünf untersuchten Thurgauer Sozialdiensten muss Lukas Riesen das BVG-Vermögen mit 60 vorbeziehen. Der Kanton Thurgau verweist in den Leitsätzen zur Rechtsprechung in der Sozialhilfe auf Paragraph 2b, Abs. 3 der Sozialhilfeverordnung und erachtet mit Verweis auf die Subsidiarität (Paragraph 8 Sozialhilfegesetz) den Vorbezug von Vorsorgegeldern als «zumutbar und zulässig, wenn dadurch die Alterssicherung nicht empfindlich geschmälert wird» (Departement für Finanzen und Soziales Thurgau 2022, S. 31). Darauf nehmen Sozialarbeitende in den Interviews Bezug und sehen keine Möglichkeit für Lukas Riesen, das BVG-Vermögen nicht vorzubeziehen. Uneinigkeit besteht bezüglich der Verwendung des BVG-Vermögens. Zwei Gemeinden fordern keine Rückerstattung, da nach deren Auffassung das BVG-Vermögen nur für den Lebensunterhalt verwendet werden darf. Dementsprechend hat eine Gemeinde die klare Anweisung, dass mit Vorsorgekapital keine Sozialhilfeschulden beglichen werden dürfen. In einem dritten Sozialdienst werden mit den Klient:innen freiwillige Rückzahlungen thematisiert, wobei davon ausgegangen wird, dass eine Verpflichtung zur Rückerstattung rechtlich nicht zulässig wäre. In zwei Sozialdiensten wird Riesen angehalten, bezogene Sozialhilfe rückzuerstatten. Ein Sozialdienst berechnet anhand des erweiterten SKOS-Budgets (vgl. hierzu SKOS 2020), wie viel Geld der Klient bis zur Frühpensionierung benötigt. Der errechnete Überschuss wird dann zur Gänze für die Rückerstattung verwendet, wobei dieser Betrag bereits im Alter von 60 Jahren fällig wird. Im anderen Sozialdienst muss Riesen die Sozialhilfe durch einen ausgehandelten monatlichen Fixbetrag zurückerstatten. Nach zwei bis drei Jahren würde es allenfalls zu einem Schulderlass kommen.

[2] Dieses Kapitel wurde in einer gekürzten Fassung bereits in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialhilfe der SKOS publiziert (vgl. Roulin und Hassler 2023).

Die quantitative Erhebung bestätigt, dass der Vorbezug von Freizügigkeitsguthaben im Kanton Thurgau verbreitet ist. So gaben 14 (77,8%) von 18 befragten Sozialdiensten im Kanton Thurgau an, nach Möglichkeit einen BVG-Vorbezug vor 63 zu veranlassen.

3.5.2 *Zürich: Der BVG-Vorbezug als Ausnahme*

Im Kanton Zürich lässt nur einer der sechs befragten Sozialdienste Lukas Riesen mit 60 das BVG-Vermögen vorbeziehen und löst ihn anschliessend von der Sozialhilfe ab. Das ausgelöste BVG-Vermögen wird in diesem Sozialdienst jedoch nicht für Rückerstattungen verwendet. Die anderen fünf befragten Sozialdienste sehen von einem Vorbezug vor Riesens AHV-Frühpension mit 63 Jahren ab. Diese nehmen Bezug auf das vom Regierungsrat für verbindlich erklärte Sozialhilfehandbuch, in dem festgehalten ist, dass «Freizügigkeitsguthaben der 2. Säule und der Säule 3a (…) zusammen mit dem AHV-Vorbezug oder dem Bezug einer ganzen IV-Rente herauszulösen» sind (Kanton Zürich 2021). Ein Sozialdienst verlangt auch explizit keine frühzeitige Pensionierung mit 63. Dieser Dienst weist die Sozialhilfebeziehenden in einem Infobrief im Alter von 59 darauf hin, dass bei einem vorzeitigen BVG-Vorbezug die Gelder als Einnahmen ins Sozialhilfebudget angerechnet werden. Jedoch könnte Lukas Riesen hier auch erst mit 65 in Pension gehen. Ein Sozialdienst würde die Verpflichtung zum Vorbezug je nach der Höhe des Freizügigkeitsvermögens prüfen, wobei die Vermögensgrenze nicht klar benannt wird. Dabei bezieht sich die Fachkraft auf die im Handbuch benannte Ausnahme, dass «wenn im Zeitpunkt des BVG-Rücktrittsalters hinreichend finanzielle Mittel zu erwarten sind», das Guthaben vorbezogen werden darf (Kanton Zürich 2021). Die im Fallbeispiel Lukas Riesen genannten 300'000 CHF würden den Sozialdienst nicht dazu bewegen, das Freizügigkeitsvermögen vorbeziehen zu lassen. Wäre diese Summe höher, würde geprüft werden, ob Lukas Riesen von der Sozialhilfe abgelöst werden könnte und er ab 60 von seinem Freizügigkeitsvermögen zu leben hat.

Die quantitative Erhebung bestätigte, dass der BVG-Vorbezug im Kanton Zürich kaum verbreitet ist. So geben lediglich 16 (23,5%) von 68 befragten Sozialdiensten an, einen BVG-Vorbezug vor der AHV-Frühpensionierung zu verlangen.

3.5.3 *St. Gallen: Wesentliche Unterschiede und ein wegweisendes Urteil*

Im Kanton St. Gallen verlangen vier der sieben befragten Sozialdienste keinen Vorbezug des Freizügigkeitsvermögen mit 60. In einer Gemeinde war es bis vor einigen Jahren noch üblich, die BVG-Gelder mit 60 vorbeziehen zu lassen. Der Leiter des Sozialdienstes präzisierte dies im Interview wie folgt: «Meine Vorgängerin hatte da eine andere Meinung, sie hätte das Geld vorbeziehen lassen; es gibt auch sonst im Kanton viele Gemeinden, die denken da anders». Dies zeigt exemplarisch, wie personenabhängig Leistungen der Sozialhilfe, auch bezüglich des BVG-Vorbezuges, sein können. Ein kleiner Sozialdienst gibt an, keine Erfahrung mit dem BVG-Vorbezug zu haben, verweist aber auf das Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen vom 13. Dezember 2022, das zum Zeitpunkt des Interviews bereits rechtskräftig war. In diesem wird festgehalten, dass eine Verpflichtung zum Vorbezug des BVG-Guthabens den bundesrechtlichen Vorsorgeschutz verletzt und im konkreten Fall unverhältnismässig in die Altersvorsorge eingreift (Verwaltungsgericht St. Gallen 2022). Es ist offen, inwiefern die einzelnen Sozialdienste ausgehend von diesem Urteil ihre Praxis anpassen.

In drei der sieben befragten Sozialdienste muss Lukas Riesen das BVG-Geld im Alter von 60 Jahren oder sogar früher vorbeziehen, jedoch wird das ausgelöste Geld in keinem der Dienste für die Rückerstattung von Sozialhilfekosten verwendet. In einer Gemeinde muss Lukas Riesen, da er schon 58-Jährig ist, die BVG-Gelder an den Sozialdienst abtreten, was in der ganzen Schweiz gestützt auf die Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Altern-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge verboten ist (Art. 17 FZV). Die Sozialarbeiterin ging davon aus, dass der BVG-Vorbezug mit spätestens 59 Jahren möglich ist. Dementsprechend wird er nur überbrückend unterstützt und muss sämtliche finanziellen Aufwendungen (exkl. Krankenkassenprämien) zurückzahlen. Ein weiterer Sozialdienst lehnt Riesens Antrag auf Sozialhilfe gänzlich ab, da er über BVG-Guthaben verfügt. Die Fachperson des Sozialdienstes ging davon aus, Riesen könne bereits im Alter von 58 das Guthaben vorbeziehen.

Die quantitative Erhebung in St. Gallen fand vor dem Urteil des Verwaltungsgerichts statt. Es ist offen, wie die Sozialdienste auf dieses Urteil reagieren. Die Resultate der Erhebung verdeutlichen, dass viele Sozialdienste in St. Gallen ihre Vorgehensweise anpassen müssten. So geben 26 (83,9%) von 31 Sozialdiensten an, einen BVG-Vorbezug zu verlangen.

3.5.4 *Aargau: BVG-Vorbezug und ein Beschluss des Regierungsrates*

Im Kanton Aargau verlangen zwei der sieben befragten Sozialdienste einen vorzeitigen Bezug der BVG-Gelder. Wobei einer der beiden Sozialdienste angibt, keine Erfahrung mit dem BVG-Vorbezug zu haben. Die befragte Sozialarbeiterin geht aber davon aus, dass die Sozialbehörde einen Vorbezug mit 60 verlangen würde. Sozialarbeitende aus zwei befragten Sozialdiensten wiesen darauf hin, dass BVG-Gelder in anderen Aargauer Gemeinden vorbezogen werden müssen und dies letztlich abhängig sei von politischen Ansichten der Sozialbehörde.

Eine Gemeinde würde abklären, ob Lukas Riesen das BVG-Vermögen für seine Frühpensionierung mit 63 verwenden oder ob er es mit 60 vorbeziehen möchte. Beim Entscheid Riesens für einen Vorbezug, würde er von der Sozialhilfe abgelöst und Rückzahlungsforderungen würden geprüft. Gemäss Beschluss des Regierungsrates sind ab dem 1. Januar 2023 Rückerstattungsforderungen aus der gebundenen Vorsorge im Kanton Aargau verboten, was diese Praxis untersagt.

In der Fragebogenerhebung gaben 31 (46,3%) der 67 befragten Sozialdienste des Kantons an, einen BVG-Vorbezug zu verlangen.

3.5.5 *Schaffhausen: Unsicherheit im Umgang mit dem BVG-Vermögen*

Im Kanton Schaffhausen besteht bezüglich des BVG-Vorbezugs in vier der sechs befragten Gemeinden Unsicherheit, da diesbezügliche praktische Erfahrungen fehlen. Während ein Sozialdienst das BVG-Guthaben eher nicht vorbeziehen würde, ist es für einen anderen Sozialdienst klar, dass ein Vorbezug mit 60 geprüft werden muss. Die entsprechende Gemeinde würde hierzu mit dem kantonalen Sozialdienst Rücksprache halten, zugleich den BVG-Vorbezug allerdings auch dann prüfen, wenn sich das kantonale Sozialamt gegen einen Vorbezug aussprechen würde. Im Sinne der Subsidiarität, so die zuständige Person, müssten Strategien geprüft werden, wie Riesen dazu gebracht werden kann, das BVG-Vermögen mit 60 vorzubeziehen. Eine dritte Gemeinde ist grundsätzlich der Meinung, dass das BVG-Vermögen für das Alter bestimmt ist. Unsicher ist die zuständige Person jedoch angesichts des hohen Betrages des Freizügigkeitsvermögens. In der vierten

Gemeinde mit fehlender Erfahrung im BVG-Vorbezug fand sich eine weitere Vorgehensweise. Wenn das Geld noch bei einer Pensionskasse oder in einer Freizügigkeitspolice angelegt ist, würde hier die voraussichtliche Altersrente bei einer Frühpensionierung mit 58 oder 59 berechnet und mit Riesen thematisiert werden. Die Sozialarbeiterin geht davon aus, dass Riesen zustimmen würde, wenn er sieht, dass der Vorbezug «keinen finanziellen Schaden» verursacht. Wäre aber nur der Kapitalbezug möglich, dann würde von einem Vorbezug abgesehen werden. Im grössten befragten Sozialdienst verlangt die Sozialarbeiterin keinen Vorbezug und sie lehnt diese Praxis grundsätzlich ab, da es dem Klienten ja auch möglich sein soll, nach der Pensionierung selbständig leben zu können. Sie geht davon aus, dass auch die anderen Sozialarbeitenden im Dienst dies so handhaben. Ein weiterer Sozialdienst würde je nach Fallverlauf auf das Freizügigkeitsvermögen zugreifen. Wenn die Sozialarbeiterin keine Bemühungen seitens des Klienten zur positiven Veränderung seiner Lage erkennen könnte, würde sie bereits ab 59 oder 60 den Vorbezug veranlassen. Dazu würde die Sozialarbeiterin noch Rücksprache mit dem Rechtsdienst des Kantonalen Sozialdienstes nehmen. Jedoch wäre es dann in der Entscheidungskompetenz der Sozialbehörde, einen Vorbezug zu beschliessen. Die Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe im Kanton Schaffhausen (gültig ab 1.1.2023) sehen vor, dass Leistungen aus der 2. Säule grundsätzlich mit dem AHV-Vorbezug mit 63 herauszulösen sind. Es wird explizit festgehalten, dass «die Anzehrung auslösbarer Freizügigkeitsguthaben nicht früher erfolgen» sollte (Departement des Innern Kanton SH 2023, D.6.5.).

In Schaffhausen haben lediglich sechs Gemeinden an der Fragebogenerhebung teilgenommen. Vier davon geben an, einen BVG-Vorbezug zu verlangen. Angesichts der geringen Erfahrung vieler kleiner Sozialdienste mit dieser Thematik sind diese Angaben in der Fragebogenerhebung jedoch kaum interpretierbar.

3.5.6 *Fazit zum Umgang mit Freizügigkeitsguthaben in der Sozialhilfe*

Die Ergebnisse der Fallvignetten-Studie zeigen, dass in den fünf befragten Kantonen eine grosse Bandbreite an Herangehensweisen besteht, wie mit dem Freizügigkeitsvermögen des Klienten umgegangen wird. In allen fünf Kantonen finden sich Sozialdienste, die den Vorbezug mit 60 Jahren oder früher verlangen. Je nachdem in welcher Gemeinde Lukas Riesen einen Antrag auf Sozialhilfe stellt, wird er für das Alter mehr oder weniger Geld zur Verfügung haben. Während einige seinen Antrag von Beginn weg ablehnen, kann er in einer anderen Gemeinde sein für das Alter angesparte Vermögen bis 65 unangetastet lassen. Dies führt zu einer enormen Ungleichbehandlung der Klient:innen. Ausserdem bewirkt der Vorbezug des Freizügigkeitsguthabens eine Kostenverlagerung von der Sozialhilfe hin zu den Ergänzungsleistungen. Während die Kosten der Sozialhilfe von den Gemeinden getragen werden, sind die Ergänzungsleistungen vom Bund und den Kantonen finanziert.

In beinahe allen befragten Sozialdiensten gibt es klar definierte Prozesse oder zumindest eine klare Haltung zum Vorbezug des BVG-Vermögens. In drei der befragten Gemeinden im Kanton Schaffhausen zeigt sich, dass bei dieser Thematik die Erfahrung fehlt. Die zuständigen fallführenden Personen wussten nicht mit Sicherheit, wie in diesem Fall vorgegangen werden muss. Sie haben aber dennoch eine klare Haltung dazu, ob das BVG-Vermögen vorbezogen werden soll oder nicht. Eine Fachkraft im Kanton Aargau würde ebenfalls mit der Sozialhilfebehörde Rücksprache halten, da es ihr in dieser Beziehung an Erfahrung fehlt. Sie geht aber davon aus, dass die Sozialhilfebehörde einen Vorbezug anordnen würde. Während die einen Sozialdienste das Freizügigkeitsvermögen

mit 60 vorbeziehen lassen, verlangen andere Sozialdienste, wie von der SKOS vorgesehen, den Vorbezug von Freizügigkeitsgeldern erst bei der Frühpensionierung mit 63. Im Verlauf des Forschungsprojektes erstellte die SKOS das Merkblatt «Altersvorsorge: Umgang mit Freizügigkeitsguthaben in der Sozialhilfe» (SKOS 2023b). In diesem weisst die SKOS nachdrücklich darauf hin, dass der Vorsorgeschutz dem Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich vorgeht. «Der Bezug des Freizügigkeitsguthabens kann deshalb bei Männern bis zum vollendeten 63. Altersjahr und bei Frauen bis zum vollendeten 62. Altersjahr oder bis zum Bezug einer ganzen IV-Rente nicht verlangt werden.» (SKOS 2023b, S. 6)

3.6 Umgang mit dem Kindsvermögen bei der Familie Meier

In der Vignette Familie Meier wird der Fall der alleinerziehenden Mutter Simone Meier geschildert. Sie ist Mutter des 7-jährigen Sohns Yanick und der 17-jährigen Tochter Sandra, die im zweiten Lehrjahr als Dentalassistentin ist. Alle befragten Fachkräfte würden für die Tochter einen Antrag auf Stipendien stellen, da in der Vignette nicht ersichtlich war, dass ein entsprechender Antrag bereits gestellt wurde. Die Fachkräfte nahmen dann die Budgetierung vor. Auch die Budgetierung wurde in den meisten Diensten routiniert vorgenommen. Zentral bei der Budgetierung ist, dass das Kindsvermögen resultierend aus Einkommen der Tochter nur «bis zur Höhe ihres Anteils im Budget berücksichtigt werden» darf (SKOS 2021, D.3.4.). Bei der Erstellung des Sozialhilfebudgets ist in diesem Fall zentral, ob der Tochter pro Monat durch Erwerbseinkommen und anderen Einnahmen mehr Geld zur Verfügung steht, als sie von der Sozialhilfe erhalten würde. Wenn die Fachkräfte zu diesem Schluss kommen, dürfen die Einnahmen der Tochter nicht ins Familienbudget eingerechnet werden. Ansonsten würde das Erwerbseinkommen der Tochter nämlich zur Unterstützung der Familie verwendet. Dies sehen nicht nur die SKOS-Richtlinien vor, sondern das Kindsvermögen ist auch durch das Zivilgesetzbuch (ZGB Art. 318 ff) geschützt. Dies wird in den SKOS-Richtlinien wie folgt festgehalten: «Überschüsse und weitere Vermögenswerte des Kindes fallen ins Kindesvermögen. Dieses darf bei der Budgetberechnung nur mit Einwilligung der zuständigen Kindesschutzbehörde berücksichtigt werden» (SKOS 2021, D.3.4.). Mit der Anrechnung der Stipendien, dem Erwerbseinkommen und den Alimenten kamen viele Fachkräfte zum Schluss, dass die Tochter genügend verdient und somit wirtschaftlich selbsttragend ist. Dementsprechend lösen viele Fachkräfte die Tochter von der Sozialhilfe ab, da der von ihr erwirtschaftete Teil als Überschuss nicht im Budget angerechnet werden darf. Dies ist die gängige Praxis in vielen Diensten. Dabei machen viele Fachkräfte darauf aufmerksam, dass das Kindsvermögen besonders geschützt sei und deshalb nicht im Budget berücksichtigt werden darf.

- Simone Meier ist 39-jährig und vor zwei Monaten mit ihrer 17-jährigen Tochter Sandra und dem 7-jährigen Sohn Yanick in die Gemeinde gezogen.
- Tochter Sandra ist im 2. Lehrjahr als Dentalassistentin und verdient monatlich 900 CHF. Die Ausbildung macht ihr Spass und ihre Noten sind gut.
- Der Kindsvater zahlt pro Kind regelmässig Alimente in der Höhe von 500 CHF.

Bezüglich des Kindsvermögens finden sich jedoch auch einige Dienste, welche die Tochter nicht von der Sozialhilfe ablösen und alle ihre Einnahmen ins familiäre Budget einrechnen. Dies auch dann, wenn die Dienste feststellen, dass die Tochter mit Stipendien, Alimenten und Erwerbseinkommen über genügend Einnahmen verfügt, um wirtschaftlich selbsttragend zu sein. In diesen Diensten wird das Kindsvermögen also angerechnet. Sie wählen dieses Vorgehen, da sie prinzipiell

keine Dossiers von minderjährigen Personen führen. Die Tochter würde somit erst mit 18 Jahren von der Sozialhilfe abgelöst. Eine Fachkraft begründet die Anrechnung der Einnahmen damit, dass die Tochter einen Beitrag zu leisten hat, um die Familie finanziell zu unterstützen. Ein weiterer Dienst würde die Tochter unabhängig ihres Alters erst nach Abschluss der Berufslehre von der Sozialhilfe ablösen und bis zu diesem Zeitpunkt nur ein Budget für die Familie erstellen.

Fazit zum Umgang mit Kindesvermögen in der Sozialhilfe

Die Ergebnisse zeigen, dass es in allen fünf untersuchten Kantonen Sozialdienste gibt, die Überschüsse aus Einnahmen der Tochter in das Sozialhilfebudget einrechnen, obwohl der Schutz des Kindsvermögens durch das Zivilgesetzbuch (ZGB Art. 318ff) auf nationaler Ebene gewährleistet wird. Wie am Umgang mit dem Kindsvermögen in der Sozialhilfe aufgezeigt wird, lässt sich von einer einheitlichen Gesetzeslage nicht auf einen einheitlichen Vollzug schliessen. Es muss jedoch auch angemerkt werden, dass die gesetzliche Grundlage im ZGB in vielen der befragten Sozialdiensten Eingang in die Handbücher und dementsprechend in die Ausgestaltung der Prozesse gefunden hat. Viele der befragten Fachkräfte nahmen in den Interviews Bezug auf die entsprechenden Artikel. Diejenigen Dienste, welche darauf Bezug nahmen, gaben an, dass es in dieser Frage überhaupt keinen Ermessensspielraum für die Sozialdienste gibt. Einerseits wird deutlich, dass die entsprechende Rechtsnorm klar und eindeutig ist und die Dienste sich dieser verpflichtet fühlen. Andererseits zeigt sich, dass sich auch Routinen ausbilden, welche die nationale Gesetzgebung nicht berücksichtigen. Nicht in allen Fällen ist ersichtlich, ob dies aus Unwissen oder vorsätzlich geschieht.

3.7 Umgang mit Simone Meiers Weiterbildung und Yanicks Skilager

In der Fallbeschreibung der Familie Meier ging es unter anderem um situationsbedingte Leistungen (SIL). Simone Meier äussert gemäss Vignette den Wunsch, eine Weiterbildung zur Sachbearbeiterin Rechnungswesen absolvieren zu können. Einige Fachkräfte fragten bei der Fallbearbeitung nach den Kosten für eine solche Weiterbildung. In diesen Interviews wurde erwähnt, dass eine solche Weiterbildung rund 2000 CHF kosten würde, was etwa den marktüblichen Preisen entspricht. Yanick würde in den Ferien gerne ein Skilager besuchen und auch hier stellte sich für die Sozialdienste die Frage, ob und inwieweit sie diesem Wunsch nachkommen wollen.

- Simone Meier ist 39-jährig und vor zwei Monaten mit ihrer 17-jährigen Tochter Sandra und dem 7-jährigen Sohn Yanick in die Gemeinde gezogen.
- Die gelernte Detailhandelsfachfrau ist im Stundenlohn bei einem lokalen Kleinbetrieb angestellt [und] verdient monatlich zwischen 400 und 800 CHF. Sie würde gerne eine Weiterbildung zur Sachbearbeiterin Rechnungswesen absolvieren.
- Demnächst sind Ferien und Yanick würde gerne ein Skilager besuchen (Kosten ca. 600 CHF).

Bei den situationsbedingten Leistungen sind die Spielräume für die Fachpersonen vergleichsweise gross und die Einzelfallprüfung ist dementsprechend zentral (SKOS 2021, C.6.1). Nachfolgend wird dargelegt, wie die Sozialdienste mit den Anliegen von Simone Meier und Sohn Yanick umgehen, welche Überlegungen sie anstellen, auf was sie ihre Vorgehensweise stützen und welche Auswirkungen dies auf die Unterstützungsleistungen hat. Zunächst liegt der Fokus auf Simone Meiers Weiterbildungswunsch (3.7.1) bevor in Abschnitt 3.7.2 Yanicks Skilager thematisiert wird.

3.7.1 *Simone Meiers Weiterbildung*

Die Sozialdienste sind sich einig in der Einschätzung, dass eine Ablösung bei Simone Meier in der Zukunft wahrscheinlich ist. Angesichts der Tatsache, dass Simone Meier über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt, erst 39 Jahre alt ist, aufgrund ihres Weiterbildungswunsches als motiviert eingeschätzt wird und die Aussichten am Arbeitsmarkt zum Zeitpunkt der Erhebung gut sind, werden ihre arbeitsmarktlichen Perspektiven als positiv eingeschätzt. Auch denken alle befragten Fachkräfte, dass Simone Meier ihre angestammte Arbeitsstelle im Stundenlohn erstmal unbedingt behalten sollte. In der Frage, welches Arbeitspensum für die alleinerziehende Mutter angemessen ist, gehen die Meinungen auseinander. Einige Sozialdienste sehen ein Arbeitspensum von 80 bis 100 % vor oder fordern kein fixes Pensum ein, sondern eine Anstellung, die ausreichend ist, um von der Sozialhilfe abgelöst zu werden. Andere Sozialdienste würden hingegen auch ein Teilzeitpensum von 50 bis 60 % akzeptieren, da Sohn Yanick erst sieben Jahre alt ist.

Aufgrund der geschilderten guten Aussichten von Simone Meier am Arbeitsmarkt ist für einige Dienste eine Erhöhung des Arbeitspensums an der angestammten Stelle oder das Finden einer neuen oder zweiten Stelle das primäre Ziel. Die entsprechenden Sozialdienste sehen nicht ein, weshalb eine Weiterbildung bzw. Umschulung bezahlt werden sollte, wenn Simone Meier ohnehin vermittelbar ist. In diesen Diensten müssen dementsprechend monatliche Bewerbungsbemühungen im Detailhandel nachgewiesen werden, da Meier in diesem Bereich über eine Berufsausbildung verfügt. Diese Stellen seien zwar nicht gut bezahlt, würden bei einem Pensum ab 80 % jedoch ausreichen, um von der Sozialhilfe abgelöst zu werden. Ein Sozialdienst verfügt von Anfang an im Rahmen einer Auflage, dass Simone Meier 10 bis 12 Bewerbungen pro Monat einreichen muss, um ihre Notlage zu mindern. Andere Sozialdienste erwarten zwar Bewerbungen, machen aber keine Auflagen «auf Vorrat», sondern erst dann, wenn sie sehen, dass sich Meier nicht um Stellen bemüht. Zwei Fachkräfte geben zu bedenken, dass es sicher einen Grund gebe, weshalb Simone Meier trotz entsprechender Ausbildung nicht mehr im Detailhandel arbeitet. Dies sei mit ihr vorab abzuklären, sonst führe eine Verpflichtung zur Bewerbung im Detailhandel mit Sicherheit zu keinem guten Resultat. Ein anderer Dienst würde zunächst mit der alten Gemeinde, in der die Familie vorher wohnhaft war, Kontakt aufnehmen und klären, ob dort schon Arbeitsbemühungen eingefordert wurden. «Wenn ich sehe, es sind noch gar keine Bewerbungen gemacht worden, dann würde ich mir dies überlegen.»

Viele Fachkräfte delegieren den Themenbereich Stellensuche und Weiterbildung an eine interne oder externe Fachstelle. So würde Simone Meier beispielsweise zum Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV), zur Berufsberatung oder in ein Jobcoaching geschickt oder in grösseren Diensten auch zu internen Abteilungen für Arbeitsintegration. Diese seien in der diesbezüglichen Beratung besser geschult als die Soziarbeitenden in den Sozialdiensten. Die Zusammenarbeit mit externen Anbietern wird bisweilen auch in Auflagen verfügt. Die Sozialdienste richten ihr Handeln anschliessend in der Regel nach der Empfehlung dieses externen Anbieters aus und fordern je nachdem eine Erhöhung des Pensums bzw. Arbeitsbemühungen ein oder prüfen die Finanzierung einer Weiterbildung.

Für viele Dienste ist eine Weiterbildung im Bereich Rechnungswesen eine zu prüfende Option. Sie sehen Möglichkeiten, eine Weiterbildung im Rahmen der Sozialhilfe zu finanzieren, insbesondere auch deshalb, weil Simone Meier noch jung ist und noch ein langes Erwerbsleben vor sich hat. Die

konkrete Ausgestaltung ist jedoch unterschiedlich. Die meisten Sozialdienste verlangen vom aktuellen Arbeitgeber eine Zusicherung, dass sie mit der abgeschlossenen Weiterbildung das Arbeitspensum erhöhen kann und einen höheren Lohn erhält, um von der Sozialhilfe abgelöst zu werden. Eine Alternative dazu wäre, dass ein anderer Arbeitgeber Meier während oder nach Abschluss der Weiterbildung einen Job in Aussicht stellt. Zugleich würden einige Sozialdienste in diesen Fällen auch den Arbeitgeber um eine Beteiligung an den Weiterbildungskosten anfragen oder Meier dazu ermuntern, eine solche Beteiligung einzufordern. Ein Dienst fordert Simone Meier explizit dazu auf, selbst alle Unterlagen und einen Antrag für die Weiterbildung auszuarbeiten und zu beschreiben, wie sie das organisieren will. Für den Fall, dass sie nichts einreicht, werden anschliessend Arbeitsbemühungen eingefordert.

Die Finanzierung der Weiterbildung ist sehr unterschiedlich geregelt. Einige Sozialdienste übernehmen die Kosten, wenn sie der Meinung sind, dass Simone Meier anschliessend mit grosser Wahrscheinlichkeit von der Sozialhilfe abgelöst werden kann. Andere fragen (zusätzlich) Stiftungen um eine Kostenbeteiligung an. In einigen Sozialdiensten muss sich auch Frau Meier selbst an den Kosten der Weiterbildung beteiligen. So weist eine Fachkraft Simone Meier darauf hin, dass die Weiterbildungskosten rückzahlungspflichtige Sozialhilfeleistungen sind und dementsprechend dem persönlichen Sozialhilfeschuldkonto angerechnet werden. Eine andere Fachkraft würde ein halbes Jahr nach der Ablösung von der Sozialhilfe prüfen, ob eine Rückzahlung der Kosten möglich ist. In einzelnen Diensten wird das Geld auch nur vorgeschossen oder ein Eigenanteil eingefordert, der in einem Fall bei einem erfolgreichen Abschluss erlassen wird.

Unterschiede gibt es hinsichtlich der Auflagen im Zusammenhang mit der Weiterbildung. In der Regel verlangen die Sozialdienste keine Arbeitsbemühungen ein während der Zeitdauer der Weiterbildung, in Einzelfällen kommt dies jedoch vor und lediglich die Anzahl wird nach unten angepasst im Vergleich zu Personen, die keine Weiterbildung absolvieren. So fordert eine Fachkraft beispielsweise statt zehn Arbeitsbemühungen nur zwei ein, um der Belastung durch die Weiterbildung Rechnung zu tragen. Andere Auflagen beziehen sich konkret auf die Weiterbildung, beispielsweise, dass Frau Meier die Weiterbildung besuchen muss und die Noten einzureichen sind. Ein Sozialdienst verfügt, dass Meier bei einem selbstverschuldeten Abbruch der Weiterbildung mit Kürzungen des Grundbedarfs rechnen muss. Eine andere Fachperson verweist darauf, dass Sozialhilfebeziehende, die sich mit einem Weiterbildungswunsch an die Sozialdienste wenden, in der Regel motiviert sind und es deshalb keine Auflagen brauche. Es komme auch mal vor, dass jemand eine Prüfung wiederholen müsse. Das sei normal und kein Grund für Sanktionen.

3.7.2 *Yanicks Skilager*

Die Einschätzung dazu, ob Yanicks Skilager von der Sozialhilfe im Rahmen der situationsbedingten Leistungen bezahlt werden sollte, gehen weit auseinander. Insgesamt lassen sich drei Vorgehensweisen unterscheiden, die nachfolgend diskutiert werden: a) Die komplette Übernahme des Skilagers im Rahmen der situationsbedingten Leistungen (SIL), über eine Stiftung oder einen Fonds, b) die teilweise Übernahme der Kosten durch den Sozialdienst oder eine Stiftung oder c) die Ablehnung der Finanzierung, da es sich bei diesem teuren Skilager um ein «Luxushobby» handelt, welches nicht finanziert wird.

Einige Sozialdienste übernehmen die kompletten Kosten. So haben beispielsweise zwei Dienste ein jährliches Budget von 800 CHF für Freizeitgestaltung und Ferienlager oder ein anderer Dienst kann jährlich bis zu 1000 CHF bezahlen, ohne dass die Sozialbehörde dies noch prüfen muss. Diese Dienste lehnen es ab, für die Kosten Stiftungen anzufragen. Sie verweisen etwa darauf, dass gemäss SKOS die Sicherstellung der sozialen Integration eine zentrale Aufgabe der Sozialhilfe sei und da könne «man nicht sagen, das sollen jetzt Stiftungen übernehmen». Eine andere Fachkraft führt aus, es könne nicht sein, dass man versuche, über Stiftungen die Gemeindefinanzen zu sanieren. Eine Sozialarbeiterin, die an der ehemaligen Arbeitsstelle im Sommer jeweils 20-30 Stiftungsgesuche schreiben musste, ist froh, dass sie am neuen Arbeitsort für die Freizeitgestaltung der Kinder ein Budget hat und keine Gesuche mehr verfassen muss. Das Einreichen von Budgets, Belegen und Begleitschreiben sei aufwendig. Auch der Leiter eines anderen Dienstes ist unsicher, ob Stiftungsgesuche bei kleinen Beträgen effizient sind.

Andere Sozialdienste übernehmen einen Teil der Kosten des Skilagers. So haben viele Dienste zwischen 200 und 300 CHF pro Jahr für Hobbys der Kinder zur Verfügung, die dann oft schon für Vereinsbeiträge aufgebraucht sind. In einzelnen Gemeinden gibt es auch Unterstützungsfonds, aus denen in solchen Fällen unkompliziert finanziert werden kann und die teilweise auch Menschen ausserhalb der Sozialhilfe zur Verfügung stehen. Unterschiedlich ist hierbei der Umgang mit den Restkosten, also den 300 bis 400 CHF, die in diesen Fällen nicht finanziert sind. Die einen Sozialdienste würden versuchen, dieses Geld bei Stiftungen zu beantragen. Sei es, über eigene Stiftungsgesuche oder den Verweis der Klient:innen auf finanzierende Stellen oder Fachstellen, die bei Stiftungsgesuchen unterstützen. Gerade für Kinder sei es relativ einfach, Gelder zu beantragen. Wobei auch hier die Rahmenbedingungen eine Rolle spielen. So weist der Leiter eines Sozialdienstes darauf hin, in diesem Jahr wenig Gesuche gestellt zu haben, weil sonst viel los gewesen sei. Andere Dienste fragen erst die Stiftungen an und bezahlen dann den Rest als situationsbedingte Leistungen. Wieder andere sind der Meinung, dass sich die Mutter zwingend an den Kosten beteiligen sollte. So beschreibt ein Dienst, in solchen Fällen ganz bewusst nur die Hälfte bis Dreiviertel der Kosten zu übernehmen. «Weil die Eigenbeteiligung hat auch den Effekt, dass man schaut, dass das Kind auch geht.» Andere übernehmen ebenfalls nur einen Teil der Kosten, führen diesbezüglich eher Gerechtigkeitsüberlegungen an und verweisen dabei auf Familien mit geringem Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe, die sich diese Angebote auch nicht leisten können. In diesen Fällen wird Simone Meier dann in der Regel auf Stiftungen hingewiesen, bei denen sie selbst einen Antrag stellen kann. Dies wird als fair empfunden, weil diese Gesuche auch von Personen ausserhalb der Sozialhilfe gestellt werden können. Zwei Dienste bringen auch noch den Kindsvater ins Spiel. Alimente würden nur die Alltagskosten decken und bei aussergewöhnlichen Kosten müsste deshalb auch der Kindsvater um Beteiligung angefragt werden.

Einige Fachkräfte überlegen sich grundsätzlich, ob die Kosten eines Skilager von der Sozialhilfe übernommen werden müssen. Für die einen handelt es sich bei einem Skilager eindeutig um ein «Luxushobby», das nicht finanziert werden sollte, weil es in der Regel günstigere Angebote gibt. So sagt beispielsweise eine Fachkraft, in solchen Fällen verweise sie die Klient:innen auf «Blauring oder Pfadi» mit weniger teuren aber guten Angeboten. Andere argumentierten hierbei differenzierter. Sie fragen beispielsweise bei der Schule oder der Schulsozialarbeit nach, ob diese das Angebot als sinnvoll erachten oder sie stellen selbst Überlegungen an, ob das Skilager zur sozialen

Integration beiträgt, was im Einzelfall zu prüfen sei. Ein Dienst würde sich dann an den Kosten beteiligen, wenn die Mutter überlastet ist und das Skilager zu einer Entlastung beitragen würde.

3.7.3 *Fazit bezüglich der Finanzierung situationsbedingter Leistungen*

Da es bei der Finanzierung von Weiterbildungen und Freizeitangeboten um situationsbedingte Leistungen geht, bei denen die Spielräume für die Fachpersonen vergleichsweise gross sind, erstaunt es nicht, dass es hierbei grosse Unterschiede im Vollzug gibt. Dennoch ist die Spannbreite der Vorgehensweisen bemerkenswert. Sowohl bei Simone Meiers Weiterbildungswunsch als auch bei Yanniks Skilager gibt es Sozialdienste, die die entsprechenden Kosten vollumfänglich finanzieren, während andere grundsätzlich nicht bereit dazu sind. Unterschiede zeigen sich vor allem auch darin, wer für die Kosten aufkommt. Insbesondere die Frage der Stiftungsgesuche wird unterschiedlich beurteilt. Hierbei wird deutlich, dass sich die öffentliche Sozialhilfe teilweise als subsidiär zur privaten Sozialhilfe positioniert» (Knöpfel et al. 2016, S. 6). Während für die einen Sozialdienste Stiftungsgesuche zentral sind, lehnen andere Sozialdienste Stiftungsgesuche aus zwei Gründen ab. (1) Ökonomisch, weil dies gerade bei kleinen Beträgen nicht effizient ist und (2) fachlich, weil situationsbedingte Leistungen, die einen Betrag zur sozialen Integration leisten, grundsätzlich aus der Sozialhilfe bezahlt werden sollten.

4 Sensibilisierung von Fachpersonen, Politik und Öffentlichkeit

Nebst der wissenschaftlichen Aufbereitung der Studienresultate hatte das Forschungsprojekt zum Ziel, Fachpersonen, Politik und Öffentlichkeit für die Thematik zu sensibilisieren. Ziel war es, die Debatten zur Sozialhilfe, die oft sehr emotional geführt werden, durch die Bereitstellung verlässlicher empirischer Daten zu versachlichen. Für die Sensibilisierung von Politik und Öffentlichkeit waren Zeitungsberichte ausgehend von den Studienresultaten geplant. Für die Sensibilisierung von Fachpersonen waren Artikel in Zeitschriften sowie Gruppendiskussionen mit Schlüsselakteuren vorgesehen. Nachfolgend werden die diesbezüglichen Aktivitäten dargelegt.

Basierend auf den Resultaten der Studie wurden verschiedene *Medienberichte* veröffentlicht, die zu einer Sensibilisierung beigetragen haben. So berichteten die Tamedia-Zeitungen über den unterschiedlichen Umgang mit Freizügigkeitsvermögen (vgl. 3.5). Der Zeitungsbericht hält fest: «Für Sozialhilfebezüger ist es also je nach Wohnort Glückssache, ob sie ihre Guthaben aus der zweiten Säule zur Sicherung ihrer Altersrente verwenden dürfen oder nicht» (vgl. https://go.fhnw.ch/TNd9AI). Auch die Thurgauer Zeitung nahm Bezug auf die Vignette Lukas Riesen und berichtete über den BVG-Vorbezug im Kanton Thurgau (vgl. https://go.fhnw.ch/N337UT). Auf Grund der Berichterstattung haben Turi Schallenberg und Marina Bruggmann, zwei Mitglieder des Thurgauer Kantonsrats, den Regierungsrat deshalb in einem Vorstoss zu den Konsequenzen dieses Verhaltens angefragt. Die Schaffhauser AZ schliesslich berichtete unter dem Titel: «Die Sozialhilfe als unübersichtlicher Flickenteppich der Gemeinden: Wer am falschen Ort wohnt, verliert» über die Sozialhilfe im Kanton Schaffhausen (vgl. https://go.fhnw.ch/uZSovh). So trugen die empirischen Resultate zum BVG-Vorbezug in der Sozialhilfe zu einer Sensibilisierung zu dieser Thematik bei. Das Aufzeigen der Unterschiede hat einen Prozess angestossen, in dem die Frage diskutiert wurde, ob ein solcher Vorbezug politisch erwünscht ist und welche Folgen diese Praxis für die Klient:innen, die Gemeinden, die Kantone und den Bund haben. Diese sachliche Diskussion

über die Sozialhilfe anhand konkreter Beispiele ist wichtig. In der ZESO, der Zeitschrift für Sozialhilfe der SKOS, wurden die Studienresultate zum BVG-Vorbezug (vgl. 3.5) publiziert (vgl. https://doi.org/10.26041/fhnw-5354). Darauf aufbauend hat die SKOS ein Merkblatt zum BVG-Vorbezug verfasst und in den Umlauf gebracht.

Auch der Beobachter nahm Bezug auf die Studie und berichtete über die Thematik «Wohnen in der Sozialhilfe». Im Bericht wurde unter anderem darlegt, wie unterschiedlich in den Sozialdiensten mit Riesens überhöhter Miete umgegangen wird und der Artikel regte eine Diskussion zur Festlegung der Mietzinslimiten in den Gemeinden an (vgl. https://go.fhnw.ch/s4ri2Y). Die Resultate zum Thema Wohnen wurden auch in der Kommission Sozialpolitik und Sozialhilfe (SoSo) der SKOS vorgestellt und diskutiert.

Im Rahmen von Gruppendiskussionen in den Kantonen Aargau und Zürich wurden zentrale Ergebnisse kantonalen Kommissionen, Vertreter:innen von Sozialdiensten und kantonalen Sozialämtern sowie Vertreter:innen von Rekursinstanzen vorgestellt. Ziel war es, die Resultate aus der Studie zu diskutieren, um auf eine mögliche Ungleichbehandlung in der Sozialhilfe einzugehen und diese aus der Perspektive der zentralen politischen Akteure der kantonalen Sozialhilfe bewerten zu lassen. In den Diskussionsrunden sollte eruiert werden, worauf die allfälligen Unterschiede in der Sozialhilfepraxis hauptsächlich gründen. Dabei konnte eingeordnet werden, ob sich die Unterschiede auf Grund der SKOS-Richtlinien, den unterschiedlichen kantonalen Sozialhilfegesetzen oder dem konkreten Vollzug auf Ebene der Gemeinden ergeben. Auch hier halfen die konkreten Beispiele, um die Diskussion über die Sozialhilfe voranzutreiben.

5 Schlussfolgerungen

Ziel des Forschungsprojekt war es, aufzuzeigen, ob und welche Unterschiede im Vollzug der Sozialhilfe bestehen und wie gross die Spannbreite der Praktiken ist. Die 31 Interviews mit Fachkräften zu den Vignetten Riesen und Meier weisen auf eine Vielzahl an Unterschieden im Vollzug hin. Dies bedeutet, dass Armutsbetroffene, je nachdem in welcher Gemeinde sie wohnhaft sind, erhebliche Unterschiede bezüglich erhaltener Unterstützungsleisungen erfahren. Einige Sozialdienste orientieren sich in ihrem Handeln konsequent an den SKOS-Richtlinien, sowie den kantonalen und nationalen Gesetzgebungen. In vielen Sozialdiensten zeigten sich jedoch Abweichungen, die auf drei unterschiedliche Gründe zurückgeführt werden können:

1) SKOS-Richtlinien und gesetzliche Rahmenbedingungen: Die Ursache für unterschiedliche Vollzugsweisen in der Sozialhilfe sind teilweise die SKOS-Richtlinien und die kantonalen Gesetzgebungen selbst. Problematisch ist, dass die SKOS-Richtlinien nicht verbindlich sind. Nebst den Richtlinien finden sich Merkblätter, Erläuterungen und Praxishilfen, wobei nicht immer klar ist, in welchem Verhältnis diese Dokumente zueinanderstehen. Dies kann zu unterschiedlichen Interpretationen der Richtlinien führen. Ausserdem kann die kantonale Rechtsprechung den SKOS-Richtlinien widersprechen (vgl. 3.3.1). Die *kantonalen* Gesetze weisen eine geringe Normendichte auf und lassen bewusst einen gewissen Ermessensspielraum zu. Dieser soll dazu dienen, dass in der Sozialhilfe dem Einzelfall Rechnung getragen werden kann. Die Vignettenstudie zeigt, dass die Ermessenspielräume jedoch auch dazu beitragen, dass eine Person in verschiedenen Diensten unterschiedliche Leistungen erhält, was nicht Sinn und Zweck der Einzelfallprüfung ist. Jedoch ist

hier anzumerken, dass auch eine einheitliche Gesetzeslage in und zwischen den Kantonen nicht zwingend zu einem einheitlichen Vollzug führt (vgl. 3.6).

2) Grösse, Professionalität und Organisation des Sozialdienstes: In der Studie zeigen sich beträchtliche Unterschiede bezüglich der Grösse und dem Professionalisierungsgrad der Sozialdienste. Dies führt zu unterschiedlichen Ausgangslagen für den Vollzug, gerade bei spezifischen Thematiken wie Arbeitsintegration oder dem Themenbereich Wohnen. In Sozialdiensten grosser Gemeinden übernehmen in der Regel ausgebildete Sozialarbeitende die Sozialhilfeberatung und werden unterstützt durch eine interne Rechtsabteilung und andere spezialisierte Stellen. In kleineren Gemeinden übt oftmals eine Gemeinderätin oder der Gemeindeschreiber dieselben Aufgaben aus. Dies führt zwangsläufig zu heterogenen Ergebnissen. Anzumerken ist, dass die grossen Sozialdienste nicht durchwegs adäquatere Lösungen oder bessere Leistungen für die Problemlagen der Klient:innen aufweisen. Darüber hinaus ist der Einfluss der Sozialbehörden auf die Sozialdienste nicht überall gleich gross. Für einige Sozialdienste sind nicht in erster Linie die Gesetze, sondern die internen Regelungen ausschlaggebend für den Vollzug. So machen Fachkräfte in der Studie darauf aufmerksam, dass letztlich Gemeinderät:innen oder Sozialbehörden für den konkreten Sozialhilfevollzug zuständig seien. Es finden sich deshalb auch Fachkräfte in der Studie, die sich auf Grund interner Weisungen gezwungen sehen, entgegen ihrer Überzeugung von den SKOS-Richtlinien und kantonalen Gesetzgebungen abweichen zu müssen.

3) Individuelle Haltung und Ausbildung der Leitungs- und Fachpersonen: Auch auf der individuellen Ebene, d.h. auf der Ebene der Fachpersonen, entstehen Unterschiede im Vollzug. So gibt es Fachkräfte in der Studie, die aus Unwissen von SKOS-Richtlinien und Gesetzgebungen abweichen. Gerade für Fachpersonen mit kleinen Pensen und wenigen Fällen ist es schwierig, sich stets über alle Neuerungen in der Sozialhilfe zu informieren und diese fortlaufend in die Praxis umzusetzen. Doch nicht immer ist es Unkenntnis. Es gibt auch Fachkräfte in der Studie, die bewusst von Gesetzgebungen und SKOS-Richtlinien abweichen, beispielsweise, weil sie aus politischen oder sozialarbeiterischen Gründen den Vorgaben nicht nachkommen wollen. Auch auf der Ebene der Leitungspersonen der Sozialdienste zeigt sich, dass Sozialhilfeleistungen personenabhängig sein können. Dementsprechend können sich Leistungen auch durch Zuständigkeitswechsel verändern.

Vor diesem Hintergrund etablieren sich in vielen Sozialdiensten für gewisse Problemstellungen Sonderregelungen. Dies erschwert es, Leistungen zwischen den einzelnen Sozialdiensten zu vergleichen. Die vorgefundenen Sonderregelungen sind jedoch bedeutsam, wenn überprüft werden soll, ob von einer harmonisierenden Wirkung der SKOS-Richtlinien gesprochen werden kann. Die lokalen Unterschiede können dazu führen, dass der Grundbedarf gemindert wird oder gewisse Leistungen vorenthalten werden. Im Einzelfall erhalten die Klient:innen so nicht die Leistungen, auf die sie Anspruch hätten. Eine Vereinheitlichung aller Leistungen wäre nicht zielführend, so macht es beispielsweise Sinn, dass die Mietzinslimiten an die lokalen Gegebenheiten angepasst sind. Dass aber der Prozess der Festlegung der Mietzinsrichtlinie sehr unterschiedlich ausgestaltet ist und eine Gemeinde die Limite alle drei Monate anpasst, eine andere hingegen seit 20 Jahren gleichbelassen hat, ist fragwürdig (vgl. 3.2).

Angesichts des unterschiedlichen Vollzugs stellt sich die Frage, wie dieser verglichen werden kann. Ein Vergleich geltender Rechtsgrundlagen ist nicht ausreichend, weil stets auch die Frage untersucht werden muss, wie Sozialdienste geltendes Recht interpretieren, umsetzen oder auch davon

abweichen. Die SKOS erstellt alle zwei Jahre ein Monitoring, in dem sie die Sozialhilfeleistungen in den verschiedenen Kantonen miteinander vergleicht. Vorliegende Studie zeigt auf, dass anhand konkreter Fallbeispiele die unterschiedlichen Vorgehensweisen auf Gemeindeebene besser sichtbar gemacht werden können. Die Resultate schaffen damit eine Grundlage für eine politische Diskussion über die Sozialhilfe in der Schweiz (vgl. Kapitel 4).

Zentral ist auch die Frage nach der Aufsicht für die Sozialdienste. Die Studie zeigt, dass Sozialdienste bewusst oder unbewusst von geltendem Recht abweichen. Um die beschriebenen Abweichungen von SKOS-Richtlinien und kantonalen Gesetzen einzudämmen, wäre eine geregelte Aufsicht in den Kantonen zwingend vonnöten. Diese müsste sowohl unterstützend (präventiv) als auch eingreifend (repressiv) sein. Solange die Kantone die Aufsicht nicht ausreichend sicherstellen, kann dies zu einer Ungleichbehandlung der Klient:innen in der Sozialhilfe beitragen. In Fällen, in denen von geltendem Recht abgewichen wird, brauchen die Klient:innen Unterstützung, um den Zugang zum Recht zu gewährleisten (vgl. zur Problematik des Zugangs zu Recht in der Sozialhilfe Fuchs et al. 2020). Hier können Rechtsberatungsstellen für Sozialhilfebeziehende eine wichtige Rolle spielen.

Insgesamt führen die verschiedenen gesetzlichen Rahmenbedingungen, der unterschiedliche Umgang mit Ermessensspielräumen, mangelnde Aufsicht des Vollzugs und der eingeschränkte Zugang zum Recht zu einer Situation, in der Klient:innen unterschiedliche Leistungen erhalten, je nachdem in welcher Gemeinde sie einen Antrag auf Sozialhilfe stellen.

6 Literatur

BFS. (2022). Unterstützungseinheiten, Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Kanton, 2021. Letzter Zugriff: 13.09.2023, https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.23566225.html

Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritischi, T., Gasser, N., Kehrli, C., et al. (2015). *Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen.* Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Bundesgericht. (2016). Entscheid: BGer 8C_455/2015 vom 08.03.2016. Letzter Zugriff: 06.12.2020, http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F142-I-1%3Ade&lang=de&type=show_document

Bundesrat. (2015). Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten. Letzter Zugriff: 30.03.2021, https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/soziale-absicherung/amenagement-aide-sociale.html

Bundesrat. (2020). Motion Rahmengesetz für die Existenzsicherung. Letzter Zugriff: 28.04.2021, https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203823

Coullery, P. (2019). Der Verfassungsanspruch auf existenzsichernde Leistungen. *Jusletter 25. März 2019*.

Departement des Innern Kanton SH. (2023). Schaffhauser Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe. Letzter Zugriff: 29.10.2023, https://sh.ch/CMS/get/file/da62277f-4f57-404b-89cb-fa88f291cb4c

Departement für Finanzen und Soziales Thurgau. (2022). Leitsätze zur Rechtssprechung in der Sozialhilfe. Letzter Zugriff: 18.09.2023, https://dfs.tg.ch/public/upload/assets/135960/Leits%C3%A4tze%20zur%20Rechtsprechung%20in%20der%20Sozialhilfe%202022.pdf?fp=1

Fuchs, G., Abbas, M., Studer, M., Koschmieder, N., Pärli, K., et al. (2020). *Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe. Forschungsbericht Nr. 18/20*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Gesundheitsdirektion Kanton Zürich. (2021). Informationen über die Restprämienübernahme ohne Sozialhilfebezug (sog. "kleine Sozialhilfe"). Letzter Zugriff: 27.09.2023, https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/gesundheit/krankenversicherung/gd_merkblatt_restpraemienuebernahme_ohne_sozialhilfebezug.pdf

Kanton Zürich. (2021). Sozialhilfehandbuch. Letzter Zugriff: 20.10.2023, https://www.zh.ch/de/soziales/sozialhilfe/sozialhilfehandbuch.html

Keller, V. (2023). *Sozialhilfe Schweiz 2000 - 2022. Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene*. Bern: AvenirSocial.

Knöpfel, C., Frei, P., & Janett, S. (2016). Hilfswerke und öffentliche Sozialhilfe - von der Komplementarität zur Subsidiarität? Eine Studie im Auftrag der Hilfswerke Caritas Schweiz, Heilsarmee Schweiz und Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK). Letzter Zugriff: 29.10.2023, https://www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/381

Maeder, C., & Nadai, E. (2004). *Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht*. Konstanz: UVK.

Mattes, C., Knöpfel, C., Schnorr, V., & Caviezel, U. (2022). In der Sozialhilfe verfangen Hilfeprozesse bei Armut, Sozialhilfe und Schulden. Abschlussbericht der SNF-Studie. Muttenz: Hochschule für Soziale Arbeit FHNW, Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung.

Mau, K., & Wagner, C. (2014). Zwischen "Fordern" und "Fördern". Das Doppelmandat in der Sozialhilfe. In F. Schultheis, B. Vogel & K. Mau (Hrsg.), *Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel* (S. 147-164). Bielefeld: transcript.

Mayring, P. (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11., aktualisierte und überarbeitete Aufl.). Weinheim / Basel: Beltz Verlag.

Miko-Schefzig, K. (2022). *Forschen mit Vignetten. Gruppen, Organisationen, Transformationen*. Weinheim / Basel: Beltz Juventa.

Mösch Payot, P. (2014). § 39 Sozialhilfe. In S. Steiger-Sackmann & H.-J. Mosimann (Hrsg.), *Handbuch für die Anwaltspraxis. Recht der Soziale Sicherheit* (S. 1411-1453). Basel: Helbing und Lichtenhahn.

Roulin, C., & Hassler, B. (2023). Vorbezug von Freizügigkeitsguthaben ist weitverbreitet. *ZESO. Zeitschrift für Sozialhilfe*(2), S. 30-32.

Schnurr, S. (2003). Vignetten in quantitativen und qualitativen Forschungsdesigns. In H.-U. Otto, G. Oelerich & H.-G. Micheel (Hrsg.), *Empirische Forschung. Sozialarbeit – Sozialpädagogik – Soziale Probleme* (S. 393-400). München: Luchterhand.

SKOS. (2020). Praxishilfe: Erweitertes SKOS-Budget. September 2020. Letzter Zugriff: 18.09.2023, https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Praxishilfen/200921_Praxishilfe_Erweitertes_SKOS_Budget.pdf

SKOS. (2021). SKOS Richtlinien. Letzter Zugriff: 18.09.2023, https://rl.skos.ch/lexoverview-home/l

SKOS. (2022). *Monitoring Sozialhilfe 2021. Aktualisiert am 26.09.2022*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

SKOS. (2023a). *Grundlagenpapier Wohnen. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsansätze*. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

SKOS. (2023b). *Merkblatt. Umgang mit Freizügigkeitsguthaben in der Sozialhilfe*. Bern: Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe.

Verwaltungsgericht Kanton Aargau. (2022). WEB.2022.218 Urteil vom 26. Oktober 2022. Letzter, https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/decrees/5996

Verwaltungsgericht St. Gallen. (2022). Entscheid Verwaltungsgericht, 13.12.2022, B 2022/74. Letzter, https://publikationen.sg.ch/rechtsprechung-gerichte-detail/11367/

von Deschwanden, B. (2015). Anrechnung zu hoher Wohnkosten bei hängigem IV-Verfahren. *ZeSo. Zeitschrift für Sozialhilfe*(3), S. 12.

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
Hochschule für Soziale Arbeit
Von Roll-Strasse 10
CH - 4600 Olten

www.fhnw.ch