

SKOS CSIAS COSAS

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

Monitoring

Monitoring Sozialhilfe 2018

Bern 2018

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
2.	Methode	3
3.	Ergebnisse	4
	a) Bedeutung der Richtlinien	4
	b) Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL).....	5
	c) Wohnkosten.....	7
	d) Medizinische Grundversorgung	7
	e) Integrationszulagen (IZU) und Einkommensfreibeträge (EFB)	8
	f) Situationsbedingte Leistungen (SIL).....	9
	g) Rückerstattung.....	9
	h) Grundkompetenzen	10
	i) Angebote für über 55-Jährige	11
	j) Sanktionen	11
	k) Finanzielle Ansprüche gegenüber Dritten	12
	l) Kostenverteilung der wirtschaftlichen Sozialhilfe	13
	m) Organisationsformen der Sozialhilfe.....	14
4.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	15

1. Ausgangslage

Seit bald 60 Jahren erarbeitet die SKOS als nationale Fachkonferenz der Sozialhilfe Richtlinien, die den Kantonen und Gemeinden als Referenz dienen. Die Richtlinien sind Empfehlungen, die erst durch die kantonale und kommunale Rechtsetzung sowie die Rechtsprechung verbindlich werden. Sie leisten einen Beitrag für mehr Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit auf nationaler Ebene. Gleichzeitig lassen sie Spielraum für angepasste und bedürfnisgerechte Lösungen auf kantonaler und kommunaler Ebene.

Seit 2014 macht die SKOS im Zwei-Jahres-Rhythmus ein Monitoring zur Umsetzung der Richtlinien in Kantonen und Gemeinden. Ziel ist es, über eine regelmässig aktualisierte Datenbasis zur Umsetzung zu verfügen. Diese Daten werden einerseits für die interne Diskussion zur Weiterentwicklung der Richtlinien verwendet und dienen andererseits auch zur Kommunikation gegenüber Mitgliedern und weiteren Interessierten.

2. Methode

In den ersten beiden Befragungen (2014, 2016) standen inhaltlich die Definition von zentralen Kennzahlen und die kantonale Umsetzung der SKOS-Richtlinien 2015/16 im Vordergrund. Gestützt auf diese Erfahrungen wurde das Monitoring 2018 erneuert:

- Der Fragenkatalog wurde inhaltlich angepasst sowie sprachlich überarbeitet.
- Der Kreis der Befragten wurde auf eine Auswahl von Gemeinden ausgeweitet.
- Die Befragung fand erstmals mittels eines Online-Fragebogens statt.

Es wurden drei Fragebogen entwickelt, die von den Mitgliedern der Kommission Organisationsentwicklung und Finanzen (Oe+F) sowie einem französischsprachigen Sozialdienst überprüft wurden. Diese Prüfung fand im Frühling 2018 statt. Die Befragung selber erfolgte im Sommer 2018.

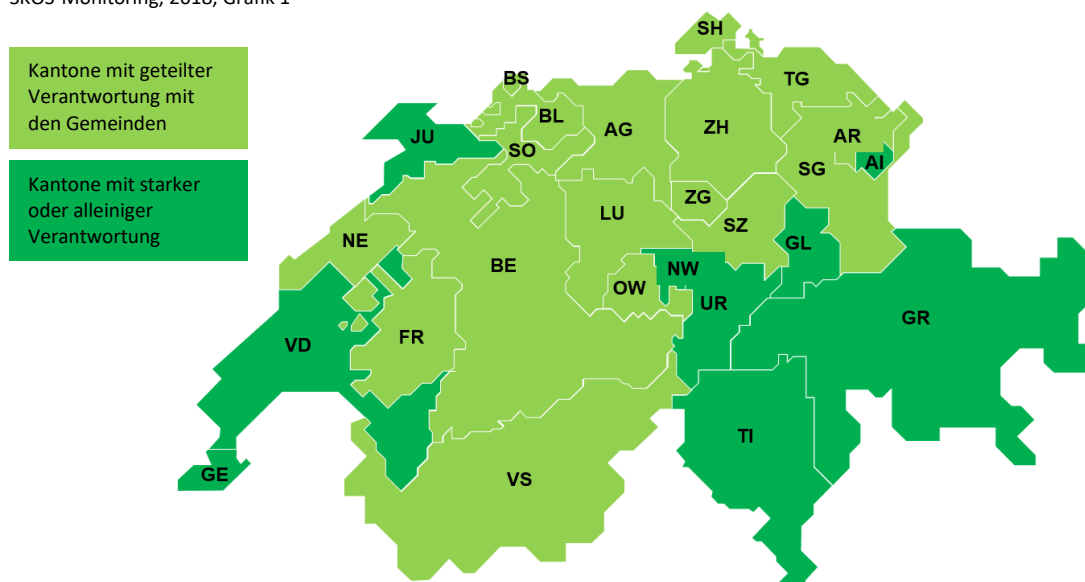
Der erste Fragebogen war für Kantone mit starker kantonaler Organisationsstruktur und Kompetenzen bestimmt. Sie wurden als **Kantone mit starker oder alleiniger Verantwortung** (siehe Grafik 1) für die Sozialhilfe bezeichnet. Gemeint sind diejenigen Kantone, deren Organisation und Kompetenzordnung stark oder alleine vom Kanton geprägt sind. Der zweite Fragebogen war für Kantone bestimmt, die sich die Aufgaben und Kompetenzen in der Sozialhilfe mit den Gemeinden teilen. Sie werden als **Kantone, die sich die Verantwortung mit den Gemeinden teilen**, (siehe Grafik 1) bezeichnet. Alle Kantone nahmen an der Umfrage teil. Der dritte Fragebogen richtete sich an Gemeinden. Die Erfahrungen aus den Umfragen von 2014 und 2016 haben gezeigt, dass kantonale Sozialämter in Kantonen mit geteilter Verantwortung nicht alle Fragen beantworten konnten und auf die Gemeinden verwiesen.

2018 wurde deshalb in diesen Kantonen eine Auswahl von **kommunalen Sozialdiensten** befragt. Von den 70 angefragten Sozialdiensten haben 61 geantwortet, vier Bögen wurden unvollständig ausgefüllt. Dies ergibt eine auswertbare Rücklaufquote von 83%.

Insgesamt wurden **60 Fragen** zu folgenden Bereichen gestellt: Grundbedarf, Wohnen, Gesundheitskosten, Integrationszulagen, Einkommensfreibetrag, situationsbedingte Leistungen, Rückerstattung von Sozialhilfe, Nothilfe, Integrationsangebote, Sanktionen, finanzielle Ansprüche gegenüber Dritten, Kompetenzaufteilungen zwischen Sozialdiensten und Behörden und Kostenverteilung über die Ausgaben in der Sozialhilfe.

Kompetenzaufteilung in den Kantonen

SKOS-Monitoring, 2018, Grafik 1



3. Ergebnisse

a) Bedeutung der Richtlinien

Die SKOS-Richtlinien haben in den Kantonen unterschiedliche Bedeutung bzw. der Bezug findet auf unterschiedlichen Ebenen statt. Im Monitoring 2018 bezeichnen 18 Kantone die SKOS-Richtlinien als vollständig oder mehrheitlich verbindlich, in den übrigen acht Kantonen sind sie teilweise verbindlich oder werden zur Orientierung verwendet. Abweichungen finden sich unter anderem beim Teuerungsausgleich, bei der Höhe des allgemeinen Grundbedarfes (vier Kantone) und auch bei jenem für junge Erwachsene (13 Kantone), bei der Definition des Alters bei jungen Erwachsenen, bei der Festlegung des Einkommensfreibetrages (EFB) und der Integrationszulagen (IZU), bei der Sanktionsbandbreite, beim Vermögensfreibetrag, bei der Berechnung der Elternbeiträge, bei der Definition eines stabilen Konkubinates und bei den Rückerstattungsregelungen.

Ein verbindlicher Bezug der Sozialhilfe auf die SKOS-RL wird in 13 Kantonen auf Gesetzes- und in 12 Kantonen auf Verordnungsstufe vorgenommen. Ein Kanton hat einen Bezug zu den SKOS-RL auf anderer Ebene vorgenommen (kantonales Handbuch und kommunale Reglemente).

Tabelle 1 Rechtliche Verankerung der SKOS-RL in der Gesetzeshierarchie der Kantone

Stufe der Verankerung	Kantone
Im Gesetz	AI, BL, BS, GE, GL, LU, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS
In Verordnungen	AG, AR, BE, FR, GR, JU, NE, NW, SZ, TG, ZG, ZH
In Direktiven, Handbücher oder Reglementen	OW

b) Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL)

Die Berechnung und Festlegung des Grundbedarfs ist ein zentrales Element der SKOS-Richtlinien. Die Zusammensetzung der Ausgabenpositionen und die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) orientieren sich an einem eingeschränkten Warenkorb an Gütern und Dienstleistungen des untersten Einkommensdezils, d.h. der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen (SKOS-RL B.2). Berechnet wird die Grösse anhand der Daten aus der Haushaltsbudgeterhebung (HABE). 2018 wurde die Berechnung mit den Zahlen der Jahre 2009-2014 aktualisiert (vgl. Bericht «Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien», STUTZ et al., 2018, [Link](#)).

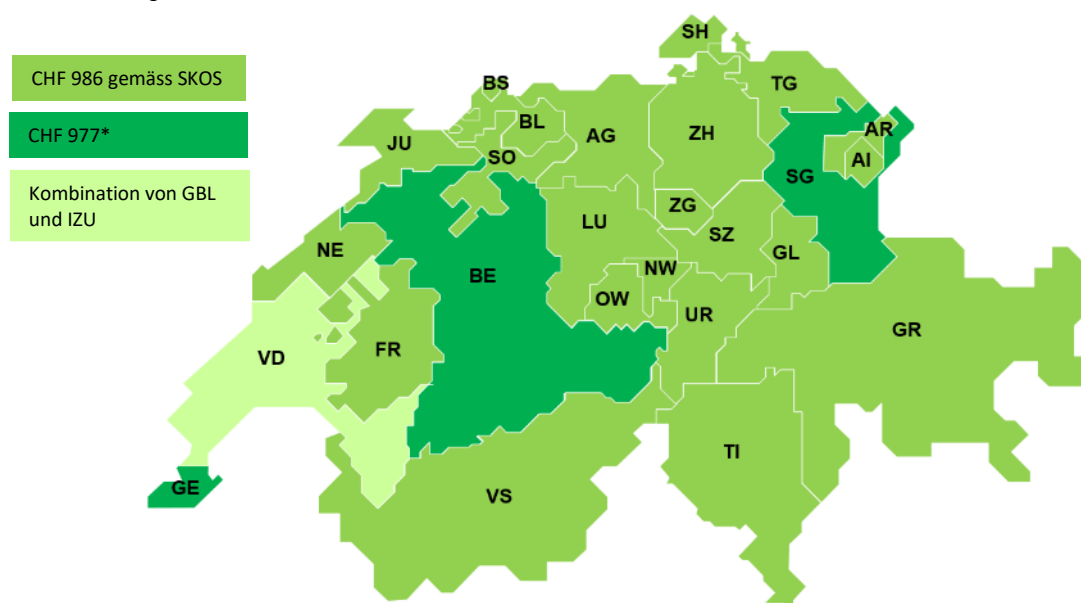
In 22 Kantonen entspricht der Grundbedarf der in den SKOS-Richtlinien empfohlenen Höhe. Drei Kantone haben die Teuerungsanpassung 2013 nicht nachvollzogen und richten daher einen Grundbedarf von 977 Franken aus. Ein Kanton kombiniert den Grundbedarf mit der Integrationszulage. Der kombinierte Betrag für einen Einpersonenhaushalt beläuft sich auf 1'100 Franken.

Im Moment stehen parlamentarische Vorstösse und Gesetzesvorschläge zur Debatte, die eine Kürzung des Grundbedarfs vorsehen. Die SKOS hat vor dem Hintergrund dieser Vorschläge die oben genannte Studie in Auftrag gegeben, um die Berechnungsgrundlagen zu überprüfen.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass die Berechnung des SKOS-Grundbedarfs mit der Orientierung an den einkommensschwächsten 10% der Haushalte bereits restriktiv definiert ist. Weitere Senkungen können längerfristige Folgeschäden (ungesunde Ernährung, vernachlässigte Gesundheit) verursachen und der Überschuldung Vorschub leisten.

Sozialhilfe-Grundbedarf für eine Einzelperson

SKOS-Monitoring, 2018, Grafik 2



* Die Kantone BE, GE und SG haben den Teuerungsanpassung 2013 nicht nachvollzogen.

** Der Kanton VD kennt eine Kombination von GBL und IZU in der Höhe von CHF 1'110.

Grössere Unterschiede zeigen sich bei der Höhe des Grundbedarfs für junge Erwachsene. Die Bandbreite reicht von 500 bis 986 Franken. Die verschiedenen Lebensformen (Zweck-WG oder eigener Haushalt) werden sehr unterschiedlich berücksichtigt. In sechs Kantonen erhalten junge Erwachsene – unabhängig von ihrer Lebensform bzw. ihrer Wohnsituation – denselben Grundbedarf.

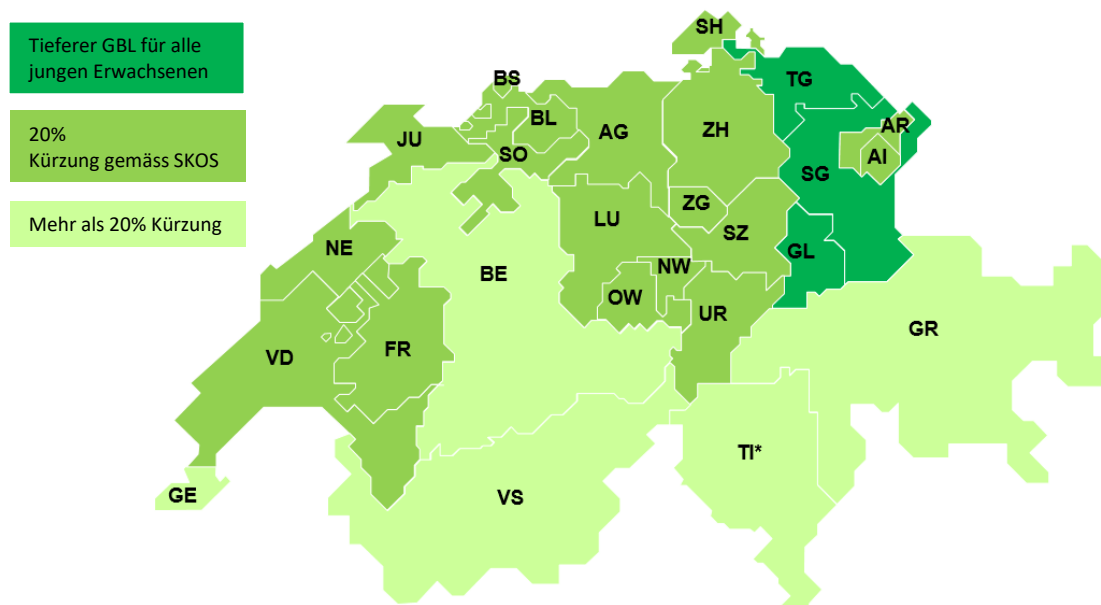
Die SKOS-RL empfehlen, bei jungen Erwachsenen (18-25-Jährige) die Berechnung des Grundbedarfes der jeweiligen Wohnsituation anzupassen: In einer familienähnlichen Wohngemeinschaft nach Kopfquote, in einer Zweck-Wohngemeinschaft nach den Ansätzen für eine Einzelperson in einem Zweipersonenhaushalt (CHF 755), in einem eigenen Haushalt ohne Arbeit, Ausbildung oder Betreuung eigener Kinder mit einem 20%-Abzug (CHF 789). Jungen Erwachsenen, die arbeiten, eine Ausbildung machen oder eigene Kinder betreuen, soll - sofern ein Leben in einem eigenen Haushalt ausnahmsweise gerechtfertigt ist - der normale Grundbedarf (CHF 986) angerechnet werden.

Junge Erwachsene sind gemäss SKOS-RL Personen nach dem 18. aber vor dem 25. Geburtstag. Zwei Kantone haben diese Altersstufe breiter definiert und richten Personen bis 30 bzw. bis 35 Jahren den Grundbedarf für junge Erwachsene aus.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass für Junge Erwachsene der Grundbedarf sehr unterschiedlich ausgerichtet und die effektive Lebenssituation nicht immer berücksichtigt werden. Dies deutet darauf hin, dass die Empfehlungen der SKOS entweder zu interpretationsbedürftig sind oder sie nicht umgesetzt werden.

Sozialhilfe-Grundbedarf für junge Erwachsene mit eigenem Haushalt

SKOS-Monitoring, 2018, Grafik 3



Der Kanton Tessin sieht keine systematische Kürzung des GBL bei den JE ohne Ausbildung, Erwerbstätigkeit oder Betreuung eigener Kinder. Der GBL liegt grundsätzlich bei 986.—im eigenen Haushalt. Hingegen wird wenn die Führung des eigenen Haushaltes nicht akzeptiert ist, Sanktionskürzungen bis zu 30% verfügt.

c) Wohnkosten

Die Wohnkosten sind ein bedeutender Teil der materiellen Grundsicherung (SKOS-RL B.3.). Das Mietzinsniveau ist regional oder kommunal unterschiedlich, weshalb die SKOS-Richtlinien auch keine Empfehlungen zu Mieten in Franken enthalten. Die SKOS empfiehlt jedoch, nach Haushaltsgrösse abgestufte Obergrenzen festzulegen, die periodisch überprüft werden. Die erlassenen Mietzinsrichtlinien dürfen jedoch nicht dazu dienen, den Zu- oder Wegzug von wirtschaftlich schwachen Personen zu steuern. Entsprechend ist auf eine fachlich begründete Berechnungsmethode abzustellen, die gestützt auf Daten des lokalen und aktuellen Wohnungsangebotes angewendet wird.

In der Praxis gibt es regelmässig Situationen, in denen die realen Kosten einer Wohnung über den kommunalen oder regionalen Obergrenzen liegen. In gewissen Fällen finanzieren Sozialhilfebeziehende die Differenz aus dem Grundbedarf. In anderen Fällen wird ein Wohnungswechsel verlangt.

Gemeinden aus acht Kantonen geben an, dass in 0 bis 15% aller Fälle eine Differenz zwischen realen Wohnkosten und Mietzinsobergrenzen von den Sozialhilfebeziehenden finanziert wird. In 14 Kantonen trifft dies auf 15 bis 30% der Fälle zu, in einem Kanton sind es in einzelnen Gemeinden über 30% der Fälle. Drei Kantone konnten dazu keine Angaben machen.

Gemeinden aus 16 Kantonen geben an, dass in bis zu 15% aller Fälle die Sozialhilfebeziehenden umziehen mussten, weil die realen Wohnkosten über der Obergrenze lagen. In vier Kantonen betraf dies 15 bis 40% der Fälle. Sechs Kantone konnten dazu keine Angaben machen. Eine befragte Gemeinde sowie ein Kanton geben an, sich auf eine fachlich begründete Berechnungsmethode abzustützen, die übrigen Gemeinden stützen sich auf die Beobachtung des örtlichen Wohnungsmarktes ab.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass Wohnkosten, die über den festgelegten Mietzinslimiten liegen, regelmässig vorkommen und zum Alltag der Sozialhilfe gehören. Wenn ein hoher Anteil der unterstützten Personen in überteuerten Wohnungen lebt und viele Auflagen zur Suche nach einer günstigeren Wohnung bestehen, kann dies als Hinweis auf unzureichende Mietzinsobergrenzen betrachtet werden.

d) Medizinische Grundversorgung

Die medizinische Grundversorgung ist der dritte Pfeiler der materiellen Grundsicherung, neben dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt und den Wohnkosten (SKOS-RL B.5.). Dieser Pfeiler wird bisher mehrheitlich durch das Instrument der individuellen Prämienverbilligung (IPV) gewährleistet und ist somit nicht Teil der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Die Kantone sind dazu verpflichtet, den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren (vgl. Art. 65 f. KVG).

Elf Kantone geben an, dass die IPV in ihrem Kanton die Prämie für die Grundversicherung von Sozialhilfebeziehenden nicht vollständig deckt. Die Höhe der Fehlbeträge beläuft sich auf bis zu 310 Franken bei einer erwachsenen Person, 290 Franken bei jungen Erwachsenen und 60 Franken bei Kindern. 2016 waren es erst fünf Kantone.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt eine Tendenz, die IPV auf kantonaler Ebene für Sozialhilfebeziehende zu begrenzen. Dies führt zu einer Verlagerung der Kosten in die

Sozialhilfe. Zudem besteht eine Rechtsunsicherheit mit Blick auf den Umfang der Rückerstattungspflicht. Während die Differenz zwischen gewährter Prämienverbilligung und effektiven KVG-Prämien manchenorts rückerstattungspflichtige Sozialhilfe darstellt, sind die Zahlungen andernorts von der Rückerstattungspflicht ausgenommen. Letzteres wird regelmässig damit begründet, dass es sich gemäss Zuständigkeitsgesetz des Bundes (Art. 3 Abs. 2 ZUG, SR 851.1) bei KVG-Prämien nicht um Sozialhilfeleistungen handelt¹.

e) Integrationszulagen (IZU) und Einkommensfreibeträge (EFB)

Die 2005 eingeführten Integrationszulagen (IZU) und Einkommensfreibeträge (EFB) sind wichtige Anreize zur Integration und zur Erwerbsarbeit. Sie sind ein integraler Teil eines Unterstützungsbudgets in der Sozialhilfe.

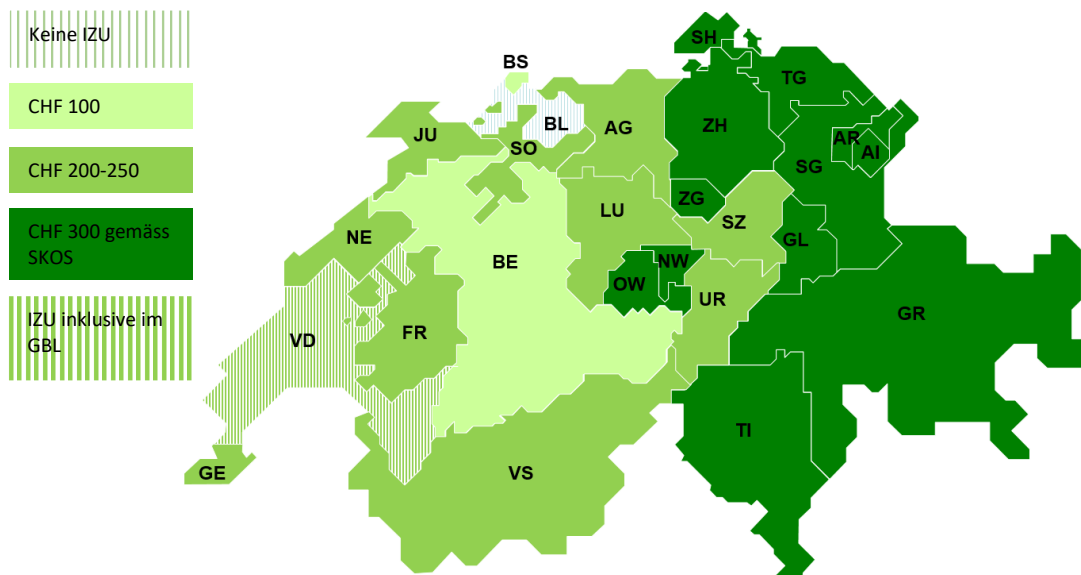
Die maximal ausgerichteten Integrationszulagen variieren zwischen 100 und 300 Franken. In einem Kanton wird keine IZU gewährt, in einem weiteren Kanton sind GBL und IZU kombiniert. Die maximal ausgerichtete IZU beträgt in drei Kantonen unter 120 Franken, in zehn Kantonen zwischen 200 und 250 Franken und in elf Kantonen 300 Franken. Für Alleinerziehende wird in zwei Kantonen eine höhere IZU ausgerichtet, was nicht mehr den SKOS-RL entspricht.

Bei der Ausrichtung der EFB zeigt sich eine ähnliche Bandbreite: Der minimale EFB variiert zwischen 1 (je nach Pensum) und 400 Franken und der maximale EFB zwischen 200 und 600 Franken. 12 Kantone gewähren Lehrlingen einen EFB. In den übrigen Kantonen wird die Lehre als Ausbildung taxiert und berechtigt nur zu einer IZU.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass bei der Ausrichtung der IZU und der Gewährung eines EFB grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen.

Maximale Höhe der Integrationszulage

SKOS-Monitoring, 2018, Grafik 4



¹ Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass sich diese Qualifizierung nur auf den Geltungsbereich des ZUG bezieht, und damit auf die Kostenersatzpflicht zwischen Aufenthalts- und Wohnsitzkantonen.

f) Situationsbedingte Leistungen (SIL)

Situationsbedingte Leistungen (SIL) berücksichtigen die besondere gesundheitliche, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Lage von unterstützten Personen. Bei der Beurteilung, ob situationsbedingte Leistungen in Ergänzung zur materiellen Grundsicherung übernommen werden, spielt das Ermessen der Behörde eine wichtige Rolle. In einzelnen Kantonen werden für SIL Höchstgrenzen festgelegt.

Elf Kantone geben an, Höchstgrenzen für die Ausgaben für situationsbedingte Leistungen festzulegen, 15 Kantone haben keine Höchstgrenzen. Plafonierungen gibt es für ausserschulische Freizeitaktivitäten von Kindern (zwischen 300 und 600 Franken pro Jahr und Kind), für Stellensuche und Mobiliaranschaffungen. Ein Kanton hat per Direktionsverordnung eine komplette Liste der plafonierten situationsbedingten Leistungen verfügt. Die SKOS-RL unterscheiden zwischen grundversorgenden und fördernden SIL. Grundversorgende SIL, die zu gewähren sind, sobald ein bestimmter Bedarf besteht, sind beispielsweise krankheits- oder behindertenbedingte Auslagen, Kinderbetreuungskosten sowie Erwerbsunkosten. Grundversorgende SIL werden mit einer Ausnahme in allen Kantonen in den meisten Fällen finanziert. Fördernde SIL, die das Erreichen einer bestimmten Zielsetzung unterstützen, werden hingegen mit mehr Zurückhaltung finanziert (12 Kantone). Ein Kanton gibt an, fördernde SIL eher nicht zu finanzieren. Vier weichen auf Fondsgesuche aus.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass der Ermessenspielraum bei der Gewährung von situationsbedingten Leistungen genutzt wird. Grundversorgende SIL sind unbestritten und werden in den meisten Fällen ausgerichtet. Grössere Zurückhaltung ist bei den fördernden SIL festzustellen. Es bestehen in diversen Kantonen in diesem Bereich Höchstgrenzen. Als Begründung für diese Plafonierungen wird das Ziel angegeben, die Kosten in der Sozialhilfe in den Griff zu bekommen. Als mögliche negative Folgen werden Situationen genannt, in denen fördernde SIL, die eine nachhaltige Ablösung ermöglichen, nicht gewährt werden können (z.B. Coaching).

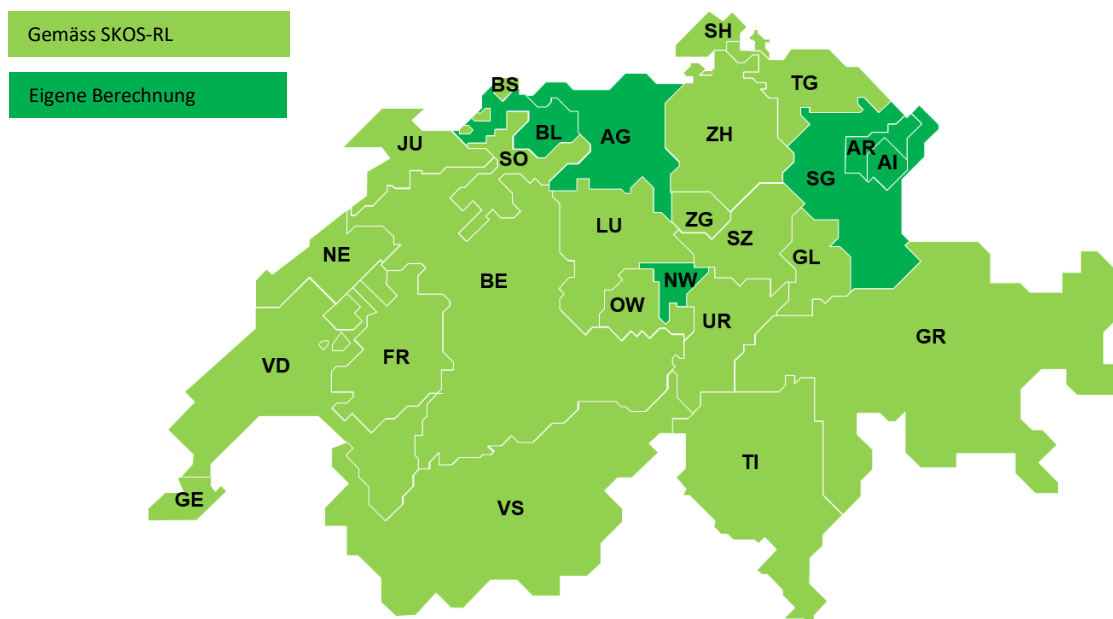
g) Rückerstattung

In den SKOS-Richtlinien wird empfohlen, grundsätzlich auf das Geltendmachen der Rückerstattungen aus späterem Erwerbseinkommen zu verzichten. Mit diesem Grundsatz soll die Wiedererlangung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit nicht gefährdet werden. Dort, wo die Kantone eine gesetzliche Grundlage zur Rückerstattung aus Erwerbseinkommen vorsehen, empfehlen die SKOS-Richtlinien eine grosszügige Einkommensgrenze.

20 Kantone berechnen die Rückerstattungsforderung aus späterem Erwerbseinkommen gemäss den Empfehlungen der SKOS. Die restlichen sechs verwenden eigene Berechnungsgrundlagen mit tieferen Einkommensgrenzen. Sechs Kantone übernehmen die Empfehlung der SKOS bezüglich der Dauer der Rückerstattungsrate. In elf Kantonen dauern die Rückerstattungen länger als vier Jahre.

Rückerstattung der Sozialhilfe aus Einkommen

SKOS-Monitoring, 2018, Grafik 5



Auch bei den Rückerstattungskriterien infolge erheblichen Vermögensanfalles, soll den Betroffenen ein angemessener Betrag belassen werden. 18 Kantone gewähren bei Rückerstattungsforderungen aus einem Vermögensanfall den Vermögensfreibetrag gemäss SKOS-Richtlinien. Zwei Kantone orientieren sich an den Ansätzen der Ergänzungsleistungen für die AHV/IV (EL), fünf haben tiefere Freibeträge als die SKOS-Richtlinien und ein Kanton höhere.

Befreit von der Rückerstattungspflicht sind in 22 Kantonen Minderjährige, in 21 Kantonen bis zum Abschluss ihrer Erstausbildung, wenn dies erst nach Erreichen der Volljährigkeit möglich ist. Für Eltern, die gemeinsam mit minderjährigen Kindern unterstützt werden (in einer Unterstützungseinheit) gilt dies aber nicht in allen Fällen. Sie müssen in gewissen Kantonen im Rückerstattungsfall auch die für ihre Kinder ausgerichtete Sozialhilfe zurückerstatten. Ebenfalls ausgenommen von der Rückerstattungspflicht sind in 14 Kantonen die Leistungen für berufliche Massnahmen.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass Rückerstattungsforderungen für erhaltene Sozialhilfe von den Kantonen aufgrund Vermögensanfalles sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Das Ziel einer Harmonisierung wird in diesem Bereich noch nicht erreicht.

h) Grundkompetenzen

2018 legte die SKOS den Fokus auf die Bildungsangebote für Sozialhilfebeziehende im Bereich Grundkompetenzen sowie auf die Situation der über 55-Jährigen in der Sozialhilfe. Im Monitoring wurde nach den in den Kantonen vorhandenen spezifischen Massnahmen für Personen mit mangelnder Grundkompetenz oder über 55-jährigen in der Sozialhilfe gefragt.

In sieben Kantonen geben kommunale oder regionale Sozialdienste an, eine systematische Abklärung der Grundkompetenzen vorzunehmen. Von den 57 antwortenden Gemeinden geben 16 an, eine solche Abklärung vorzunehmen. Der geschätzte Anteil der Klientel mit Abklärung liegt zwischen 20 und 75%. In 19 Kantonen gibt es keine solchen Abklärungen.

In 22 Kantonen werden spezifische Angebote zum Nachholen fehlender Grundkompetenzen angeboten und finanziert, vier Kantone haben keine Angebote. Die von den Kantonen und Gemeinden erwähnten Angebote sind insbesondere Sprachkurse, Kurse für Lesen & Schreiben, Mathematik und IT-Kenntnisse.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass die Kantone sensibilisiert sind. Integrationsangebote im Bereich Grundkompetenzen werden in vielen Kantonen angeboten oder aufgebaut. Ein weiterer Ausbau aufgrund systematischer Abklärungen der Grundkompetenzen soll durch die Weiterbildungsoffensive der SKOS in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Verband für Weiterbildung SVEB erreicht werden.²

i) Angebote für über 55-Jährige

Für Sozialhilfebeziehende über 55 Jahren gibt es in 12 Kantonen entweder auf kommunaler oder auf kantonaler Ebene spezifische Angebote. Die erwähnten Angebote umfassen Coachings, Stellensuche in Zusammenarbeit mit den RAV, Finanzierung von Einarbeitungszuschüssen, Sozialbeiträge in einer Anfangsphase bis zu zwei Jahren, Teillohnfinanzierungen. Die Mehrheit der Kantone und Gemeinden verfügen jedoch über keine spezifischen Angebote.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass für Sozialhilfebeziehende über 55 Jahren nicht systematisch und flächendeckend spezifische Angebote bereitgestellt werden. Die SKOS hat in ihrem Positionspapier „Alternativen zur Sozialhilfe für über 55-Jährige“³ Massnahmen innerhalb der Sozialhilfe vorgeschlagen, unter anderem eine enge Zusammenarbeit mit den RAV, einen Aufbau spezifischer Angebote, eine aktive Kooperation mit Arbeitgebenden, die subsidiäre Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen sowie den Ausbau sozialer Integrationsangebote und Freiwilligenarbeit.

j) Sanktionen

Mit der Revision 2016 der SKOS-RL wurde der Kürzungsumfang auf eine maximale Kürzung von 30% des Grundbedarfes erweitert. Dies unter der Voraussetzung, dass Kürzungen von 20% und mehr in jedem Fall auf maximal 6 Monate zu befristen und dann zu überprüfen sind.

19 Kantone beginnen mit einer Sanktion von 5% des Grundbedarfes, wie von den SKOS-RL empfohlen. Zwei Kantone beginnen bei 10% Kürzung und fünf bei 15%. Bei den maximalen Sanktionskürzungen übernehmen 24 Kantone die von der SKOS empfohlenen 30%. Ein Kanton kürzt bis 35% des GBL, ein weiterer bis 40%.

Fünf Kantone geben zudem an, vom grundsätzlichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen ausnahmsweise und unter Berücksichtigung von Art. 12 der Bundesverfassung (BV) dann abzuweichen, wenn Hilfesuchende eine ihnen zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung

²Positionspapier „Arbeit dank Bildung“ ([Link](#))

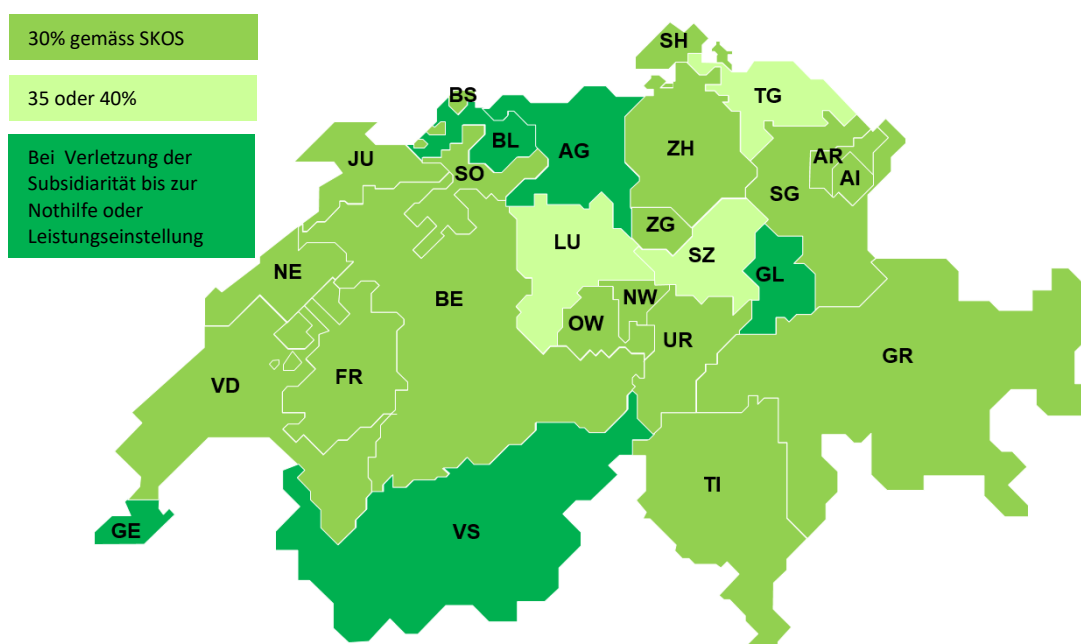
³ Positionspapier „Alternativen zur Sozialhilfe für über 55-Jährige“ ([Link](#))

eines Ersatzeinkommens verweigern. Bei einer solchen Verletzung der Subsidiarität können die Leistungen - unter Berücksichtigung der Nothilfe - dann ganz oder teilweise eingestellt werden.

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass Sanktionen in einer grossen Mehrheit der Kantone gemäss SKOS-Richtlinien eingesetzt werden. Bei der Ausübung des Ermessens und der Skalierung von Sanktionen verfügen die Kantone und Gemeinde über einen grossen Spielraum. Die fehlenden Kriterien zur Anwendung der Sanktionen werden deshalb an vielen Orten bemängelt. Im Rahmen der Revision der Richtlinien werden deshalb Erläuterungen verfasst, die diese Lücke schliessen.

Maximale Sanktionskürzung in den Kantonen

SKOS-Monitoring, 2018, Grafik 6



k) Finanzielle Ansprüche gegenüber Dritten

Weil finanzielle Unterstützung immer subsidiär zu anderen Hilfsquellen geleistet wird, müssen die Betroffenen alle zulässigen finanziellen Ansprüche gegenüber Dritten geltend machen. Es besteht kein Wahlrecht zwischen vorrangigen Hilfsquellen und der Sozialhilfe. Im Fokus stehen dabei die Bevorschussung von Drittleistungen (insbesondere IV-Renten, ALV-Taggelder, Unterhaltsbeiträge, Stipendien) und die Verwandtenunterstützung.

In sieben Kantonen werden in bis zu 20% aller Fälle Drittleistungen bevorschusst, in 13 Kantonen sind es zwischen 20 und 50% der Fälle, in zwei Kantonen über 50% der Fälle. Vier Kantone machen dazu keine Angaben. Bei der Verwandtenunterstützung zeigt sich eine noch grössere Bandbreite. Einzelne Kantone und Gemeinden machen keine Abklärungen, ein Kanton klärt alle Dossiers ab. Bei der Berechnungsgrundlage für die Verwandtenunterstützung hält sich die grosse Mehrheit von 23 Kantonen an die Empfehlungen der SKOS.

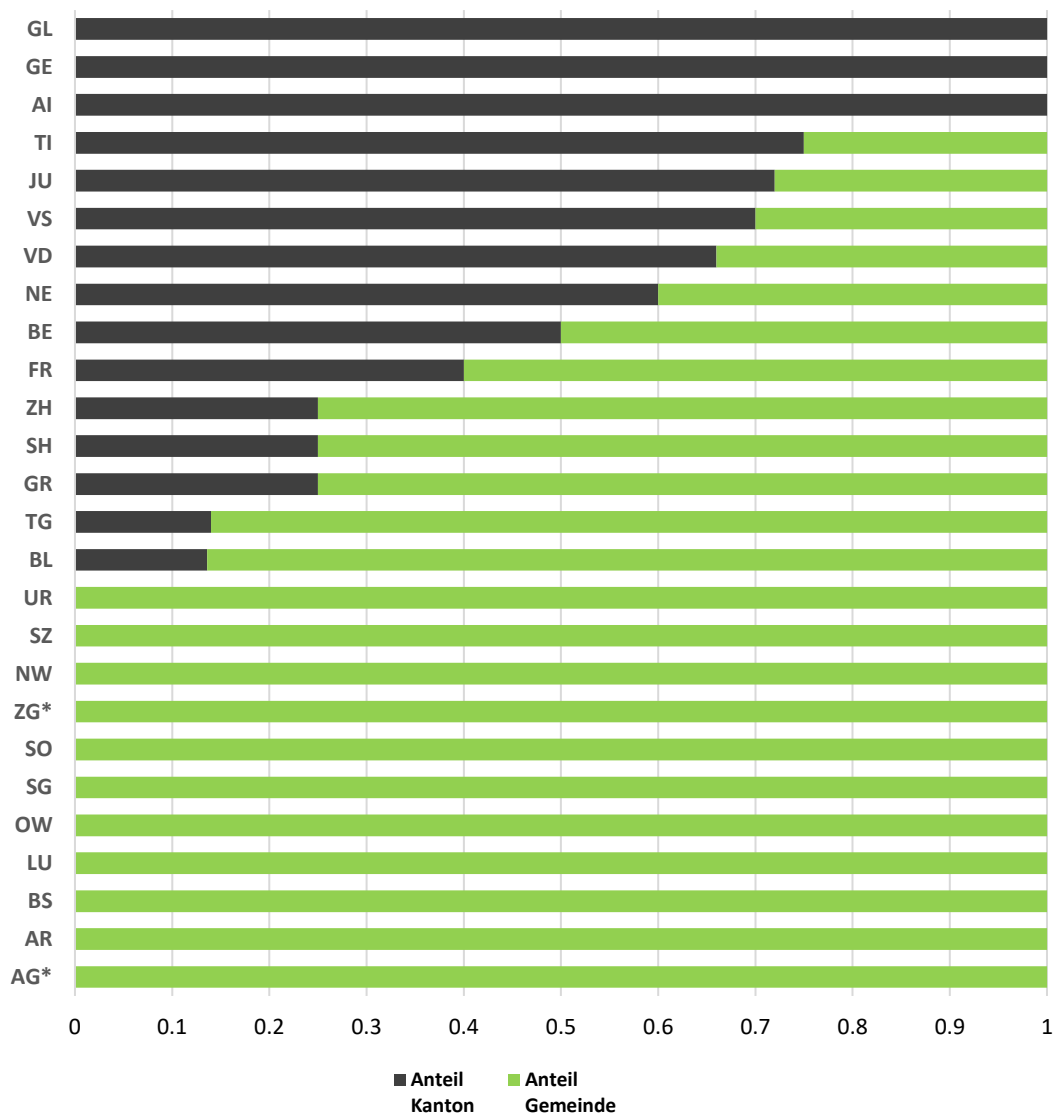
Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass die Sozialhilfe in vielen Fällen Vorschüsse finanziert, weil Leistungen, auf die ein rechtmässiger Anspruch besteht, nicht rechtzeitig oder in ungenügendem Ausmass zur Verfügung stehen. Diese Funktion der Bevorschussung bindet personelle und finanzielle Ressourcen der Gemeinden und Kantone.

I) Kostenverteilung der wirtschaftlichen Sozialhilfe

Die Finanzierung der Sozialhilfe ist sehr unterschiedlich geregelt. In elf Kantonen tragen die Gemeinden die vollen Kosten, drei Kantone übernehmen die Kosten vollständig über die kantonalen Budgets. Parallel dazu gibt es unterschiedliche Modelle des Lastenausgleichs: Horizontale (zwischen den Gemeinden), vertikale (zwischen Kanton und Gemeinden) und Mischformen. Es ist zu beachten, dass einzelne Kantone (*) die Kosten für den Asyl- und Flüchtlingsbereich vollständig und zeitlich unbegrenzt übernehmen und so einen indirekten Lastenausgleich mit den Gemeinden herstellen. Die Resultate in folgender Tabelle widerspiegeln die Kostenverteilung nur der wirtschaftlichen Hilfe (nicht der Asyl- und Flüchtlingssozialhilfe):

Kostenverteilung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zwischen Kanton und den Gemeinden

SKOS-Monitoring 2018, Grafik 7



In den Kantonen ohne Systeme des Lastenausgleichs in der wirtschaftlichen Sozialhilfe gibt es grosse Unterschiede bei der finanziellen Belastung der Gemeinden. Der Bericht des Bundesrates zur Kostenentwicklung in der Sozialhilfe⁴ präzisiert die horizontale Aufteilung der Lasten in der Sozialhilfe wie folgt:

Tabelle 2

Finanzierungsmechanismus der wirtschaftlichen Sozialhilfe in den Kantonen (Stand 2015)

Keine Aufteilung der Lasten der Sozialhilfe	
Nur Kanton	AI, GE, GL
Nur Gemeinden	NW, OW, ZG
Aufteilung der Lasten der Sozialhilfe mit	
- Staatsbeitrag für Ausgaben bei der Sozialhilfe	
- Ohne Ausgleich zwischen den Gemeinden	TI, ZH
- Mit Ausgleich zwischen den Gemeinden	BE, FR, JU, NE, SH, SO (nur Gemeinden), VD, VS
- Interkommunaler Sozillastenausgleich (als Teil des Finanzausgleichs) <i>unter Berücksichtigung der Sozialhilfe</i>	
- Horizontaler Ausgleich	AG, AR
- Vertikaler Ausgleich	BL, (BS), GR, LU, SG, SZ, TG, UR
- Interkommunaler Sozillastenausgleich (als Teil des Finanzausgleichs) <i>ohne Berücksichtigung der Sozialhilfe</i>	
- Horizontaler Ausgleich	NE
- Vertikaler Ausgleich	BE, FR, VS, SO

Quelle: Bericht des Bundesrates vom 6. September 2017, Zusammengefasst nach Tschudi 2015

m) Organisationsformen der Sozialhilfe

Die Organisationsformen der Sozialhilfe sind sehr unterschiedlich. Wichtige Fragen für die SKOS betreffen die Ausbildung der fallführenden Sozialarbeitenden, die Dienstleistungen der kantonalen Sozialämter gegenüber den Gemeinden und Betroffenen sowie die Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung.

16 Kantone geben an, die Fallführung immer an diplomierte Sozialarbeitende zu übertragen. In neun Kantonen gibt es sowohl Gemeinden, die nur diplomierte Sozialarbeitende haben und solche, in welchem ein Teil oder alle Dossiers von Personen ohne Fachausbildung betreut werden.

19 Kantone geben an, über ein kantonales Handbuch zu verfügen, 20 Kantone bieten ein Beratungsangebot für die Gemeinden und Sozialdienste zu Fragen des Sozialhilfrechts und dessen Umsetzung, 13 Kantone bieten ein Beratungsangebot für Privatpersonen an, sei es durch eigene Dienste oder durch beauftragte Organisationen. 20 Kantone verfügen über spezifische Instrumente zur Missbrauchsbekämpfung. Es gibt dafür kantonale und kommunale Stellen. In gewissen Kantonen wird für Observationsaufgaben eine externe Organisation beauftragt.

⁴ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49537.pdf>

Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt, dass die Organisationsformen der Sozialdienste grossmehrheitlich modernen fachlichen Ansprüchen entsprechen. Sozialberatung erfordert ein fundiertes Know-How über rechtliche, psychologische, soziologische und methodische Fragen. Dazu ist diplomiertes Personal in genügender Anzahl auf den Sozialdiensten erforderlich.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Sommer 2018 führte die SKOS zum dritten Mal eine Befragung der Kantone zur Umsetzung der SKOS-Richtlinien durch. In jenen 16 Kantonen, in welchen die Verantwortung für die Sozialhilfe auf Kanton und Gemeinden verteilt ist, wurden gesamthaft 70 Gemeinden für eine direkte Befragung ausgewählt. Der Onlinefragebogen enthielt 60 Fragen zu folgenden Bereichen: Grundbedarf, Wohnen, Gesundheitskosten, Integrationszulagen, Einkommensfreibetrag, situationsbedingte Leistungen, Rückerstattung von Sozialhilfe, Nothilfe, Integrationsangebote, Sanktionen, finanzielle Ansprüche gegenüber Dritten, Kompetenzaufteilungen zwischen Sozialdienste und Behörden und Kostenverteilung über die Ausgaben in der Sozialhilfe. Die Beteiligung war sehr gut, alle Kantone und 83% der Gemeinden haben geantwortet.

Die Auswertung zeigt, dass die SKOS-Richtlinien eine sehr wichtige Bedeutung haben für die kantonale und kommunale Umsetzung der Sozialhilfe. In 18 Kantonen sind die Richtlinien verbindlich, in den übrigen Kantonen werden sie als Orientierung verwendet oder sind teilweise verbindlich. 13 Kantone haben einen verbindlichen Bezug zu den Richtlinien auf Gesetzesstufe, 12 auf Verordnungsstufe. Ein Kanton lässt die Richtlinien in Handbücher oder kommunale Reglemente einfließen.

Die Auswertung der einzelnen Themenbereiche zeigt, dass die SKOS-Richtlinien das Ziel der Harmonisierung der Sozialhilfe zwischen den Kantonen grossmehrheitlich erreichen. Bei der Höhe des allgemeinen Grundbedarfs gibt es per Ende 2018 sehr wenige Abweichungen. Es stehen aber politische Entscheide an, die diese Harmonisierung in Frage stellen können. In anderen Themen nehmen die Kantone ihren Spielraum wahr, um einerseits auf kantonale und kommunale Bedürfnisse einzugehen und gleichzeitig das Ziel der Harmonisierung nicht aus den Augen zu verlieren. In einzelnen Bereichen gibt es grössere Unterschiede (GBL für Junge Erwachsene und Sanktionsrahmen), die dazu führen, dass Sozialhilfebeziehende je nach Kanton unterschiedliche Leistungen erhalten.

Aufgrund der Ergebnisse des Monitorings 2018 formuliert die SKOS folgende Empfehlungen:

1. Beim Grundbedarf für junge Erwachsene ist darauf zu achten, dass die vorgesehenen Anreize für Ausbildung, berufliche Integration oder Erwerbstätigkeit angewendet werden. Der Grundbedarf soll nicht generell für alle jungen Erwachsenen gekürzt werden. Die SKOS wird im Rahmen der aktuellen Revisionsarbeiten prüfen, ob auch auf Löhnen von Lernenden einheitlich ein Einkommensfreibetrag zu gewähren ist. Bereits 12 Kantone verfahren in dieser Weise.
2. Von Sozialhilfe beziehenden Personen wird erwartet, dass sie in günstigem Wohnraum leben. Da das Mietzinsniveau und die Verfügbarkeit von günstigem Wohnraum

regional und kommunal unterschiedlich ist, empfiehlt die SKOS, nach Haushaltsgrösse abgestufte Obergrenzen, abhängig vom lokalen und aktuellen Wohnungsangebot festzulegen und regelmässig zu überprüfen. Die Obergrenzen sollen, wie in den SKOS-RL empfohlen⁵, auf Basis einer fachlich begründeten Berechnungsmethode erstellt werden. Das sporadische Beobachten des Wohnungsmarktes erfüllt diese Anforderungen nicht in genügendem Masse.

Es gilt zu verhindern, dass ein zu grosser Anteil der Sozialhilfebeziehenden einen Teil des Grundbedarfs für die Miete einsetzen muss. Für jene, die vergeblich nach einer günstigeren Wohnung suchen oder bei denen ein Umzug nachweislich nicht zumutbar ist, empfiehlt die SKOS die Übernahme der ganzen Miete. Gleichzeitig dürfen die Mietzinsrichtlinien nicht dazu dienen, wirtschaftlich schwache Personen vom Zuzug abzuhalten oder zum Wegzug zu bewegen, indem die maximal übernommenen Wohnkosten zu tief angesetzt werden.

3. Die Prämien für die obligatorische Krankenversicherung (KVG) von Sozialhilfebeziehenden werden in der Mehrheit der Kantone über die individuellen Prämienverbilligungen (IPV) abgedeckt. Es gibt aber eine Tendenz zur Verlagerung dieser Kosten in die Sozialhilfe. Die SKOS beobachtet diese Entwicklung mit Sorge, weil sie das Wachstum der Sozialhilfekosten verstärkt und Rechtsunsicherheit im Bereich der Rückerstattung von Sozialhilfe entsteht. Die IPV sollte auch in Zukunft die effektiven Prämien der Sozialhilfebeziehenden decken.
4. Die SKOS-Richtlinien empfehlen Zurückhaltung bei der Geltendmachung der Rückerstattung aus späterem Erwerbseinkommen. Mit diesem Grundsatz soll die Wiedererlangung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit nicht gefährdet werden. 20 Kantone orientieren sich an dieser Empfehlung. Um Anreize zur Ablösung aus der Sozialhilfe zu gewährleisten, soll dieser empfohlenen Zurückhaltung auch in Zukunft Rechnung getragen werden.
5. Angebote für den Erwerb von Grundkompetenzen und Weiterbildungsmöglichkeiten gibt es für Sozialhilfebeziehende noch zu wenig. Für die von der SKOS gestartete Weiterbildungsoffensive braucht es eine aktive Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Erziehungsdirektoren/innen auf kantonaler Ebene sowie eine Mitfinanzierung des Bundes durch Mittel aus dem BFI-Kredit zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation.
6. Auch spezifische Strategien und Angebote für Sozialhilfebeziehende über 55 Jahren gibt es noch zu wenig. Die SKOS hat in ihrem Positionspapier „Alternativen zur Sozialhilfe für über 55-Jährige“ Massnahmen innerhalb der Sozialhilfe gefordert, unter anderem eine enge Zusammenarbeit mit den RAV, den Aufbau spezifischer Angebote, eine aktive Kooperation mit Arbeitgebenden, die subsidiäre Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen sowie den Ausbau sozialer Integrationsangebote und Freiwilligenarbeit.

⁵SKOS-RL B.3 Wohnkosten ([Link](#))

7. Mehr zeitliche Ressourcen für die Beratung und Betreuung von Sozialhilfebeziehenden durch ausgebildete Fachleute führen nachweislich zu einer schnelleren und nachhaltigen Ablösung der unterstützten Personen. Die SKOS empfiehlt daher, für den Beratungsbereich genügend Mitarbeitende mit Fachabschluss einzustellen.
8. Das SKOS-Monitoring 2018 zeigt eine grosse Vielfalt von Finanzierungssystemen der Kantone und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe. Es gibt sozialhilfespezifische Lastenausgleichssysteme zwischen Kantonen und Gemeinden sowie unter den Gemeinden. Einige Kantone verfügen über Aufteilungen der Soziallasten, die über die Sozialhilfe hinausgehen. In manchen Kantonen werden Kosten für die Flüchtlingshilfe im Sinne eines Ausgleichs generell beim Kanton angesiedelt.

Unterschiedliche Formen des Lastenausgleichs gehören zum föderalen System der Schweiz. Aus Sicht der SKOS ist es wichtig, dass Lösungen gefunden werden, die allzu markanten Unterschieden bei den Sozialhilfelasten entgegenwirken, sei es durch direkte oder indirekte Ausgleichsmechanismen. Damit wird verhindert, dass einzelne Gemeinden oder Regionen in finanzielle Notlagen gelangen. Solche Situationen fördern die Tendenz, Sozialhilfebeziehende in andere Gemeinden abzuschieben oder den Zuzug von Bedürftigen zu verhindern. Zu starke finanzielle Lasten auf kommunaler Ebene führen auch zu einer grundsätzlichen Infragestellung der Sozialhilfe als wichtigen Pfeiler der sozialen Sicherheit.

Neben einem Ausgleich der Soziallasten auf kantonaler Ebene braucht es einen solchen auch im Bereich des Asyl- und Flüchtlingswesens, einer Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Erhöhung der Integrationspauschale im Rahmen der Integrationsagenda ist ein wichtiger Schritt. Die Auswirkung der hohen Flüchtlingszahlen der Jahre 2014-2016 werden sich verstärkt ab 2020 auf die Kantone und Gemeinden auswirken. Falls die Sozialhilfekosten dadurch stark ansteigen, braucht es zusätzliche Unterstützung durch den Bund.