

Erläuternder Bericht

Revisionszyklus 2023-2027 – 2. Etappe

# Revision der SKOS- Richtlinien

Inkrafttreten für den 1. Januar 2026 vorgesehen

Bern, November 2024

## Übersicht

Die SKOS-Richtlinien werden laufend weiterentwickelt und den neuen rechtlichen, fachlichen und sozialpolitischen Anforderungen angepasst. Zurzeit läuft eine Revision in drei Etappen. Anfangs 2024 traten technische Anpassung in Kraft. Aufgenommen in die vorliegende 2. Etappe wurden Aufträge der SODK, Anregungen aus dem nationalen Programm gegen Armut und der SKOS-Strategie 2025 sowie Vorschläge aus den Fachkommissionen der SKOS.

Themen, die besonders wichtig sind, werden im Entwurf stärker hervorgehoben: Die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen, die Gleichstellung der Geschlechter, die sich ergänzenden Ziele der sozialen und beruflichen Integration, die persönliche Hilfe und die Aus- und Weiterbildung. Neue Erwähnung findet in den Erläuterungen die Rolle der unabhängigen Rechtsberatungs- und Ombudsstellen für den Rechtsschutz in der Sozialhilfe spielen. Die im Merkblatt «digitale Grundversorgung» im Jahr 2023 eingeführte Regelung zur Finanzierung von Laptops im Rahmen von weiteren SIL wird in die Richtlinien übernommen. Die Empfehlung zu den Wohnkosten von jungen Erwachsenen wird aufgrund von Praxiserfahrungen so angepasst, dass in speziellen Situationen eine kostengünstige Wohngelegenheit ausserhalb der elterlichen Wohnung ermöglicht werden soll. Schliesslich werden Anpassungen im Kapitel E (Rückerstattung) vorgeschlagen. Diese soll sich in Zukunft auf die Bereiche Grundbedarf und Wohnkosten beschränken und für Perioden, in denen eine Ausbildung absolviert wird, ganz wegfallen.

Bei zwei Themen werden Varianten vorgeschlagen: Die Anpassung des Grundbedarfs an die Teuerung erfolgt bisher nach der Methode des Mischindex. Der Kanton Bern schlägt vor, in Zukunft die Anpassung nach Massgabe des Landesindex der Konsumentenpreise vorzunehmen. Eine von der SODK eingesetzte Arbeitsgruppe hat die beiden Methoden verglichen und schlägt mit 3 gegen 1 Stimme vor, bei der jetzigen Methode des Mischindex zu bleiben. Die Argumente der Mehrheit und der Minderheit werden in einem separaten Bericht vorgestellt. Eine weitere Anpassung wird beim Vermögensfreibetrag vorgeschlagen. Der Kanton Basel-Stadt hat diesen verdoppelt und auf 8000 Franken erhöht. In der Vernehmlassung werden drei Varianten vorgelegt.

Die vorgeschlagenen Änderungen führen zu keinem grundsätzlichen Neuausrichtung oder zu einem Paradigmenwechsel in der Sozialhilfe. Es werden auch keine Änderungen vorgeschlagen, die zu substantiellen Mehrausgaben führen. Die 2. Etappe modernisiert die Richtlinien und entwickelt sie weiter. Dies trägt zum guten Funktionieren der Sozialhilfe und zur besseren Harmonisierung unter den Kantonen und Gemeinden bei.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Bedeutung und Entwicklung der SKOS-Richtlinien .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Revisionszyklus 2023 -2027 .....</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Änderungen der 2. Etappe .....</b>	<b>6</b>
3.1.	Geltungsbereich (A.1.) .....	6
3.2.	Kinder und Jugendliche (A.2., C.6.4.) .....	6
3.3.	Gleichstellung der Geschlechter (A.2.) .....	7
3.4.	Soziale und berufliche Integration (A.2., B.3.) .....	7
3.5.	Rechtsberatung von Sozialhilfebeziehenden (A 4.1. und A 3.2.) .....	7
3.6.	Hilfe in Notlagen (A.5.) .....	8
3.7.	Persönliche Hilfe (B.1., B.2., B.3.) .....	8
3.8.	Anspruchsvoraussetzungen (C.2.) .....	9
3.9.	Anpassung des Grundbedarfs (C 3.1.) .....	9
3.10.	Digitale Grundversorgung (C 3.1., C.6.8.) .....	9
3.11.	Junge Erwachsene und Wohnen (C.4.2.) .....	10
3.12.	(Weiter-) Bildung (C.6.2.) .....	10
3.13.	Vermögensfreibetrag (D 3.1.) .....	11
3.14.	Rückerstattung (E 2.1., E 2.4, E. 2.5.) .....	12
<b>4.</b>	<b>Auswirkungen und Wechselwirkungen.....</b>	<b>13</b>
4.1.	Auswirkungen und Wechselwirkungen auf bzw. mit dem Bund .....	13
4.2.	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden .....	14
4.3.	Finanzielle Auswirkungen .....	14
4.4.	Personelle Auswirkungen .....	15
4.5.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft.....	15
4.6.	Auswirkungen auf die Gleichstellung von Mann und Frau .....	15

## 1. Bedeutung und Entwicklung der SKOS-Richtlinien

Die SKOS-Richtlinien (SKOS-RL) sind Empfehlungen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe zuhanden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie privater Hilfsorganisationen. Sie werden durch die kantonale Gesetzgebung und die kommunale Rechtsetzung und -sprechung verbindlich. Die grosse Mehrheit der Kantone erklären die SKOS-Richtlinien ganz oder teilweise verbindlich oder verwenden sie als Orientierungsrahmen für ihre Gesetzgebung.

Die SKOS-Richtlinien gelten in der schweizerischen Sozialpolitik und in der Gerichtspraxis als verbindliche Richtgrösse. Sie bieten Gewähr für mehr Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit bei der Bemessung von Unterstützung und der Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration. Für Sozialdienste und Sozialbehörden sind sie ein wichtiges Arbeitsinstrument. Im Rahmen des Beratungsforum unterstützt die SKOS ihre Mitglieder bei deren Anwendung.

Die SKOS entwickelt die Richtlinien gemeinsam mit seinen Mitgliedern, den Kantonen, Gemeinden, Städten und privaten Hilfsorganisationen, regelmässig weiter. Die Erarbeitung erfolgt durch die [Kommission «Richtlinien und Praxis» RiP](#), in welcher 22 Fachleute aus allen Landesregionen Einsitz haben. Die Geschäftsleitung der SKOS begleitet die Revision eng und genehmigt die Vorschläge zu Handen des SKOS-Vorstandes. Die Richtlinien werden abschliessend von der Schweizerischen Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren [SODK](#) verabschiedet und den Kantonen zur Anwendung empfohlen.

Erstmals wurden die SKOS-Richtlinien 1963 veröffentlicht. Seither werden sie regelmässig revidiert und damit den aktuellen Anforderungen angepasst. Grosse Revisionen fanden in folgenden Jahren statt:

- 1997 mit der Einführung des pauschalisierten Grundbedarfs,
- 2005 mit der Einführung von Anreizsystemen (Einkommensfreibetrag und Integrationszulagen)
- 2009 mit der Koppelung der Teuerungsanpassung des Grundbedarfs an die Ergänzungsleistungen der AHV /IV anhand des Mischindex und auf der Basis des Entscheids des Bundesrates.
- 2015/2016 mit Kürzungen des Grundbedarfs bei jungen Erwachsenen und Grossfamilien, einer Ausweitung des Sanktionsrahmens auf 30 %, der Aufhebung der minimalen Integrationszulage MIZ sowie einer früheren Pflicht zur Arbeitsintegration von Mütter und Väter.
- 2020 mit einer technischen Revision, die eine Entschlackung der Richtlinien, eine neue Systematik der Kapitel und der drei Ebenen «Richtlinien», «Erläuterungen» und «Praxishilfen», beinhaltete.

## 2. Revisionszyklus 2023 -2027

Mit der Erarbeitung ihrer [Strategie 2025](#) hat sich die SKOS intensiv mit den Herausforderungen auseinandergesetzt, vor denen die Sozialhilfe in den nächsten Jahren

steht. Als strategisches Ziel wurde unter anderem die Umsetzung des nächsten Revisionschrittes der SKOS-Richtlinien unter Berücksichtigung der Anliegen aus der Praxis und unter Beachtung der Ergebnisse von Lehre, Forschung und Rechtsprechung festgelegt. Zudem haben die SODK und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Themen in Form von Prüfaufträgen eingegeben. Auf dieser Basis wurde entschieden, die Revision ist in drei Etappen zu gliedern:

- Die erste Etappe<sup>1</sup> beinhaltet Korrekturen und fachliche Anpassungen in den Bereichen Unterstützungseinheit (SKOS-RL C.2, Erläuterungen lit. b), der elterlichen Unterhaltspflicht (SKOS-RL D.4.2), der Entschädigung für Haushaltsführung (SKOS-RL D.4.5 Erläuterungen lit. a) sowie des Anspruchs auf rückwirkende Auszahlungen bei Fehlern des Sozialhilfeorgans (SKOS-RL E.3). Diese Anpassungen traten am 1. Januar 2024 in Kraft.
- Die zweite Etappe, die Inhalt dieses Berichts ist, behandelt die Mehrheit der eingebrachten Themen. Diese Anpassungen werden voraussichtlich am 1. Januar 2026 in Kraft treten.
- In der dritten Etappe werden Themen behandelt, die mehr Zeit benötigen für die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen. Vorgesehen sind die bessere Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen bei der materiellen Grundsicherung und den SIL, die Prüfung alternativer Modelle für Personen in Wohn- und Lebensgemeinschaften (Konkubinats- und Haushaltsführungsbeitrag) sowie die Konkretisierung der Instrumente zur Definition der Mietzinslimiten. Das Inkraftsetzen dieser Anpassung ist auf den 1. Januar 2027 bzw. auf den 1. Januar 2028 geplant

Nicht aufgenommen in die Richtlinienrevision wurde der Prüfauftrag der SODK zum Thema: Zweckentfremdung von Altersguthaben. Die bisherigen Regelungen unter D.3.3. erwiesen sich als ausreichend. Mit der Publikation des Merkblattes «Umgang mit Freizügigkeitsguthaben in der Sozialhilfe» (SKOS, 2024)<sup>2</sup> konnten offene Fragen für die Praxis geklärt werden.

Beim Thema elterliche Unterhaltspflichten (D.4.2.) gibt es noch keine gesicherte Gerichtspraxis zum Leiturteil des Bundesgerichts (BGE 148 III 353), wonach einzig das Kind bzw. dessen Vertreter:in zur Geltendmachung des Unterhaltsanspruchs legitimiert ist. Aktuell lassen die SKOS-Richtlinien Fragen zur konkreten Umsetzung in diesem Bereich offen. Auf Vorschlag der zuständigen Kommission für Rechtsfragen verzichtet die SKOS zurzeit auf weitere Anpassungen, bis weitere Gerichtsurteile auf kantonaler Ebene ein klareres Bild ermöglichen.

Die französische Version wurde professionell übersetzt und lektoriert und anschliessend vom Groupement romand prestations GRP überprüft. An verschiedenen Stellen wurden nicht optimale Übersetzungen aus früheren Revisionen verbessert, ohne dabei inhaltliche Anpassungen vorzunehmen.

---

<sup>1</sup> Vgl. <https://skos.ch/skos-richtlinien/richtlinienrevision-2023-2027>

<sup>2</sup> [Umgang mit Freizügigkeitsguthaben in der Sozialhilfe \(SKOS 2024\)](#).

## **3. Änderungen der 2. Etappe**

### **3.1. Geltungsbereich (A.1.)**

Die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer richten sich gemäss Weisung des EDA vom 16. Dezember 2019 sinngemäss nach den Richtlinien der SKOS, soweit die Weisungen nicht andere Regeln definieren. Deshalb braucht es die unter A.1. Abs. 3 aufgeführte Ausnahme nicht mehr. Diese Gruppe ist mit der Erwähnung der Sozialhilfeorgane des Bundes unter A.1. Abs. 1 in den Geltungsbereich aufgenommen. Zur Information der Sozialhilfeorgane der Kantone und Gemeinden wird 2025 ein Merkblatt zu diesem Thema erarbeitet.

Mit der Aktivierung des Schutzstatus S im Jahr 2022 kam eine neue Gruppe von bedürftigen Personen in die Sozialhilfe. Der Ansatz für die Unterstützung von Asylsuchenden und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung liegt gemäss Art. 82 Abs. 3 AsylG unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung. Die Schutzbedürftigen werden deshalb neu in die Ausnahmen gemäss SKOS-RL A.1. Abs. 3 aufgenommen. Spezifische Fragen rund um die Unterstützung der Personen mit Schutzstatus S beantwortet die SKOS im Auftrag der SOKD seit 2023 im Rahmen der dafür gegründeten Arbeitsgruppe Asylsozialhilfe in einer speziellen Rubrik auf der Website der SKOS. Dieser Auftrag wird mit einem zusätzlichen Beitrag der Kantone finanziert.

### **3.2. Kinder und Jugendliche (A.2., C.6.4)**

Kinder und Jugendliche sind in der Schweiz überdurchschnittlich armutsgefährdet. 2022 lebten 17,2 Prozent der unter 18-jährigen unter der Armutsgefährdungsgrenze. Die Sozialhilfequote betrug 4,8 Prozent, der mit Abstand höchste Wert unter allen Altersklassen. In absoluten Zahlen entspricht dies 76 000 Kindern. Kinderarmut verursacht nicht nur grosses individuelles Leid bei den Betroffenen, sie ist auch mit hohen gesellschaftlichen Folgekosten verbunden. Entsprechend lassen sich Massnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut und deren negativer Folgen auch aus einer rein ökonomischen Betrachtungsweise als Investition mit hoher gesellschaftlicher Rendite rechtfertigen.

Im Rahmen der 2. Etappe der Richtlinienrevision wird diesem Thema an zwei Stellen Rechnung getragen. Unter A.2. Ziele der Sozialhilfe wird in einem neuen Absatz 4 festgehalten: «Besondere Aufmerksamkeit ist auf die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu richten.» Weiter wird unter C.6.4. Situationsbedingte Leistungen für Familien die Abs. 3 wie folgt ergänzt: «Weitere fördernde SIL für Kinder sind zu übernehmen, sofern sie der Integration oder dem Wohle des Kindes dienen und angemessen sind (z.B. Lagerkosten oder Musikunterricht / Sport).»

In der im Oktober 2024 publizierten Studie «Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe» (Charta Sozialhilfe Schweiz, 2024) werden 13 Handlungsempfehlungen gemacht. Die Empfehlung vier betreffend fördernde SIL wird damit bereits umgesetzt. Die weiteren Empfehlungen, insbesondere für nach Alter abgestuften Ansätzen beim Grundbedarf, werden im Rahmen der 3. Etappe behandelt.

### **3.3. Gleichstellung der Geschlechter (A.2.)**

Die Gleichstellung der Geschlechter ist seit 1981 in der Verfassung in der Bundesverfassung garantiert. In der Sozialhilfe ist diese Gleichstellung insbesondere aufgrund der stark erhöhten Sozialhilfequote bei alleinerziehenden Müttern ein wichtiges Thema. In der beruflichen Integration gibt es weiterhin geschlechtsspezifische Unterschiede. Mit folgender Ergänzung von SKOS-RL A.2. Abs.2 wird diesem Thema besondere Aufmerksamkeit geschenkt: «Der Gleichstellung der Geschlechter ist Rechnung zu tragen».

### **3.4. Soziale und berufliche Integration (A.2., B.3.)**

Die soziale und berufliche Integration sind zwei sich ergänzende Ziele der Sozialhilfe. Oft baut die berufliche Integration auf einer gelungenen sozialen Integration auf. Die SKOS hat 2023 das Grundlagenpapier «Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe – Fokus Soziale Integration»<sup>3</sup> veröffentlicht und darin die Aufgaben und Zielsetzungen für diesen Integrationsauftrag konkretisiert und mit Beispielen beschrieben. Parallel dazu wurde mit dem SEM und den Integrationsfachleuten die Methoden der sozialen und beruflichen Integration im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz mit speziellem Fokus auf die Potentialanalyse weiterentwickelt.

Die soziale und die berufliche Integration sind in den Richtlinien bereits gut abgebildet. Im Rahmen der laufenden Revision wird der Begriff der Potentialabklärungen unter A.2. Erläuterungen c) eingefügt und unter B.3. Inhalt, Art und Umfang der persönlichen Hilfe Erläuterungen a) die soziale, sprachliche und berufliche Integration ausdrücklich erwähnt.

### **3.5. Rechtsberatung von Sozialhilfebeziehenden (A.4.1. und A.3.2.)**

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ist im Dezember 2020 mit einem Schreiben an die SKOS gelangt. Es wies darin auf die Empfehlungen aus dem Forschungsbericht: «Rechtsberatung und Rechtsschutz Armutsbetroffener in der Sozialhilfe»<sup>4</sup> hin.

Der Forschungsbericht zeigt auf, dass der Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe teilweise lückenhaft ist. Der Bericht schlägt rechtliche, institutionelle und kommunikative Massnahmen vor, um diese Lücken zu schliessen. Ein besonderer Fokus liegt auf der Rolle, die unabhängige Rechtsberatungs- und Ombudsstellen für den Rechtsschutz in der Sozialhilfe spielen. Im Namen der Steuergruppe Nationales Programm gegen Armut (NAPA) bat das BSV die SKOS, im Rahmen der nächsten Revision die Aufnahme eines Anspruchs auf Rechtsberatung in die SKOS-Richtlinien zu prüfen.

Die zuständige Kommission für Rechtsfragen behandelte dieses Geschäft und kam zum Schluss, dass eine solche Empfehlung für einen Rechtsanspruch nicht auf Ebene SKOS-

---

<sup>3</sup> [Der Integrationsauftrag der Sozialhilfe – Fokus Soziale Integration](#), SKOS 2023.

<sup>4</sup> BSV (2021) : [Forschungsbericht: «Rechtsberatung und Rechtsschutz Armutsbetroffener in der Sozialhilfe»](#)

Richtlinie erfolgen kann, handele es sich doch um eine institutionelle Frage und nicht um eine Frage des individuellen Sozialhilfebudgets.

Damit die Verankerung von Ombudsstellen und unabhängiger Rechtsberatungsstellen auf kommunaler und kantonaler Ebene gefördert werden kann, wird eine Ergänzung unter A.4.1. Rechte im Verfahren vorgeschlagen mit einem zusätzlichen Litera g) in den Erläuterungen mit dem Titel «Unabhängige Rechtsberatungen». Zudem soll unter A.3. Abs. 2 in den Erläuterungen auf die beratende und rechtliche Unterstützung von betroffenen Personen hingewiesen werden bei der Geltendmachung von finanziellen Ansprüchen, namentlich gegenüber Sozialversicherungen.

### **3.6. Hilfe in Notlagen (A.5.)**

In der aktuellen Richtlinie und den Erläuterungen werden sowohl der Begriff der «Hilfe in Notlagen» wie auch der Begriff der «Nothilfe» verwendet (A.5. Abs. 2 lit. a) und Erläuterungen zu A.5). Die beiden Begriffe werden häufig, aber nicht immer einheitlich verwendet. In der laufenden Revision wurde die Möglichkeit ergriffen, eine einheitliche Verwendung in der Richtlinie sicherzustellen. Neu wird der Begriff «Hilfe in Notlagen» verwendet. Neben der Förderung der Einheitlichkeit wird mit dieser Formulierung auf Art. 12 der Bundesverfassung referenziert, der ebenfalls vom Recht auf Hilfe in Notlagen spricht. Nach Art. 12 BV hat wer in Not gerät Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Der Bundesartikel spricht vom Anspruch auf Hilfe und Betreuung und legt somit den Fokus nicht nur auf die finanzielle, sondern auch auf die persönliche Hilfe.

Auch hier erfolgt in den Richtlinien eine Angleichung an die Wortwahl aus der Bundesverfassung, indem der Passus «finanzielle» vor der Notlage gestrichen wird und die «Hilfe und Betreuung» aufgenommen werden, sodass es der Satz neu lautet: «Das Recht auf Hilfe in Notlagen garantiert allen Menschen mit Aufenthalt in der Schweiz, die sich in einer Notlage befinden, Hilfe und Betreuung sowie die Mittel für ein menschenwürdiges Dasein. Dieser Anspruch darf nicht eingeschränkt werden».

Durch die klarere Formulierung konnten verschiedene Abschnitte im Kapitel A.5. gestrichen werden.

### **3.7. Persönliche Hilfe (B.1., B.2., B.3.)**

Die persönliche Hilfe ist eine zentrale Aufgabe der Sozialhilfe. In der Richtlinienrevision 2020 wurde ein eigenes Kapitel geschaffen für die persönliche Hilfe. In der laufenden Revision werden die Formulierungen in diesem Kapitel verbessert und wichtige Punkte aus den Erläuterungen in die Richtlinienebene übernommen. So etwa die Sätze: «Persönliche Hilfe ist im Bedarfsfall auch dann zu erbringen, wenn kein Anspruch auf wirtschaftliche Unterstützung besteht.» (B.2.2. Abs. 2) und «Bei der Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe ist die persönliche Hilfe fester Bestandteil.» (B.2.2. Abs. 5). Unter B.3. Inhalt, Art und Umfang der persönlichen Hilfe wird in den Erläuterungen a) Beratung, Begleitung und Vermittlung sechs verschiedene Themenbereiche beispielhaft aufgezählt. Damit wird der Inhalt der persönlichen Hilfe konkretisiert.



### **3.8. Anspruchsvoraussetzungen (C.2.)**

Unter den Anspruchsvoraussetzungen C.2. Abs. 1 werden die grundversorgenden SIL als Teil der materiellen Grundsicherung neu explizit erwähnt. Damit wird den Ausführungen im Merkblatt «Einmalige Leistungen»<sup>5</sup> Rechnung getragen. Darin wird für die Anspruchsprüfung für einmalige Leistungen die Unterscheidung zwischen fördernden und grundversorgenden SIL beschrieben.

### **3.9. Anpassung des Grundbedarfs (C 3.1.)**

Die SODK hat der SKOS einen Prüfauftrag betreffend das System zur Anpassung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) gegeben. Dabei soll die aktuell geltende Koppelung an die Anpassung der Ergänzungsleistungen der AHV/IV nach Mischindex mit der Koppelung an den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) verglichen werden.

Die beratende Kommission der SODK hat dazu eine Arbeitsgruppe (AG) eingesetzt mit Edith Lang, Leiterin Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kanton Luzerns als Präsidentin, Vertretungen aus den Kantonen Bern, Waadt und Zürich sowie dem Geschäftsführer der SKOS und Philipp Dubach vom BSV als Fachexperten.

Die AG hat die Entwicklung des Grundbedarfs in den letzten 25 Jahren analysiert, die Vor- und Nachteile der beiden Methoden in einem Bericht dargestellt und im Fazit eine Gewichtung vorgenommen. Der Bericht ist auf der Website der SKOS publiziert (Publikation am 19.11.2024).

Die Mehrheit der AG (drei Kantone) empfehlen die Beibehaltung des Mischindex als Methode für die Anpassung des Grundbedarfs (Variante A). Die Minderheit (ein Kanton) spricht sich für den Wechsel zur Methode mit LIK aus (Variante B).

Der SODK-Vorstand hat am 13. September 2024 vom Bericht Kenntnis genommen. In der Vernehmlassung werden beide Methoden zur Wahl gestellt. Die SKOS-Geschäftsleitung spricht sich für die Beibehaltung der aktuellen Methode des Mischindex aus.

Der definitive Entscheid wird nach Auswertung der Vernehmlassung durch das SODK-Plenum im Mai 2025 gefällt mit erstmaliger Wirkung auf die Anpassung des GBL per 1. Januar 2027.

### **3.10. Digitale Grundversorgung (C.3.1., C.6.8.)**

Die Digitalisierung erfasst fast alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und der Arbeitswelt. Wer nicht ausreichende Grundkompetenzen im IT-Bereich vorweisen kann und nicht über die notwendige Infrastruktur wie Laptop und Internetzugang verfügt, läuft je länger je mehr Gefahr den Anschluss an die Gesellschaft zu verlieren. Die berufliche und soziale Integration als primäres Ziel der Sozialhilfe wird dadurch massgeblich erschwert. Die Corona-Krise hat diese Entwicklung beschleunigt und den digitalen Graben deutlich ans Licht

---

<sup>5</sup> SKOS 2023 «[Einmalige Leistungen](#)»

gebracht, etwa am Beispiel des erschwerten Zugangs zum Fernunterricht für Kinder von armutsbetroffenen Familien. Um diesen digitalen Graben zu schliessen, gilt es, die digitale Grundversorgung aller unterstützten Personen sicherzustellen und die Grundkompetenzen im Bereich IT gezielt zu fördern.

Die SKOS hat 2023 das Merkblatt «Digitale Grundversorgung» publiziert und darin festgehalten: «Um die digitale Grundversorgung von unterstützten Personen sicherzustellen, sollen die Kosten für eine bescheidene IT-Grundausrüstung und den Besuch von Kursen zum Erwerb von IT-Grundkompetenzen als situationsbedingte Leistungen (SIL) durch die Sozialhilfe übernommen werden.»

Mit der Anpassung von SKOS-RL C.3.1. Erläuterungen a) Grundbedarf und Warenkorb sowie C.6.8. Abs. 2 a. Weitere SIL wird die Regelung des Merkblattes in die Richtlinien übernommen. In den Erläuterungen wird ein neuer Abschnitt a) zum Thema Digitalität eingefügt.

### **3.11. Junge Erwachsene und Wohnen (C.4.2.)**

Gemäss SKOS-RL C.4.2 Besondere Wohnkosten wird von jungen Erwachsenen erwartet, dass sie bei ihren Eltern wohnen. In der Praxis gibt es Situationen, in denen der Verbleib in der elterlichen Wohnung die berufliche und persönliche Entwicklung des bzw. der jungen Erwachsenen behindert. Mit der folgenden Ergänzung soll diesen speziellen Situationen im Sinne des Individualisierungsprinzips Rechnung getragen werden, ohne den Grundsatz des Wohnens in der elterlichen Wohnung aufzuheben: «Ist dies aufgrund von Umständen, welche die Integration und die berufliche Entwicklung behindern, nicht zielführend oder ist ein Zusammenleben aus anderen Gründen nicht zumutbar, ist eine kostengünstige Wohngelegenheit zu finanzieren».

### **3.12. (Weiter-) Bildung (C.6.2.)**

Bildung ist die wichtigste Ressource der Schweiz. Sie schafft Wohlstand für die Gesellschaft, sorgt für die von der Wirtschaft benötigten Arbeitskräfte und schützt das Individuum vor Armut. Mit dem bildungspolitischen Ziel, wonach 95 Prozent aller 25-Jährigen über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen, hat die Schweiz die Latte hoch gesetzt. Das Ziel ist noch nicht erreicht, aber wir kommen ihm jedes Jahr etwas näher. Um das Bildungsniveau der ganzen Gesellschaft zu verbessern, braucht es Anstrengungen für alle Gruppen, insbesondere auch bei jenen, die einen Berufsabschluss nicht im ersten Anlauf schaffen und wegen der fehlenden beruflichen Qualifikation ihre Existenz nicht selber sichern können. In der Sozialhilfe habe über die Hälfte der unterstützten Personen nur einen Abschluss der obligatorischen Schule. Zudem ist die Zahl von unterstützten Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in den letzten Jahren stark gestiegen. Diese benötigten in den ersten Jahren intensive Sprachförderung und Brückenangebote für den Einstieg in die Berufsbildung.

Die SKOS und der SVEB haben vor diesem Hintergrund im Jahr 2018 die Weiterbildungsoffensive in der Sozialhilfe lanciert. Ziel der Weiterbildungsoffensive ist es, dass alle Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe die Möglichkeit haben, sich nach ihren

individuellen Voraussetzungen und ihrer Eigenmotivation aus- und weiterzubilden. 2021 hat die SODK zudem der SKOS einen Prüfauftrag erteilt, die Sprachförderung besser in den SKOS-Richtlinien zu verankern.

Diesen Entwicklungen und Aufträgen wird mit Ergänzungen in SKOS-RL C.6.2. Rechnung getragen mit einem neuen Absatz 1, die das Ziel der Förderung der Aus- und Weiterbildung festhält, und der Aufnahmen von Bestimmungen zur Sprachförderung (neu Abs. 4) und einer angepassten Formulierung zu Zweitausbildung und Umschulungen (bisher Abs. 5 neu Abs. 7).

Die Förderung von Grundkompetenzen und berufliche Bildung ist ein zentrales Thema der interinstitutionellen Zusammenarbeit und kann nicht gesondert von anderen Bereichen durch die Sozialhilfe erfolgen. Die SKOS arbeitet deshalb eng zusammen mit Bildungsdirektionen, Integrationsbeauftragten, der öffentlichen Arbeitsvermittlung (RAV) und den IV-Stellen.

### **3.13. Vermögensfreibetrag (D.3.1.)**

Der Vermögensfreibetrag wurde in den SKOS-Richtlinien 1989 auf 4000 Franken für Einzelpersonen, 8000 Franken für Paare, 4000 Franken für jedes minderjährige Kind und max. 10 000 Franken pro Unterstützungseinheit festgelegt. Seither blieb er unverändert. Immer wieder wurde in den letzten 35 Jahren die Frage aufgeworfen, ob ein höherer Vermögensfreibetrag dazu beitragen könnte, dass gefährdete Haushalte sich früher bei der Sozialhilfe melden, um damit einer Prekarisierung und einer Überschuldung vorzubeugen. Diesen positiven Effekten wurden entgegengehalten, dass ein höherer Vermögensfreibetrag zu einer höheren Sozialhilfequote führen könnte. Während der Corona-Pandemie wurde die Frage des vereinfachten Zugangs zur Sozialhilfe neu lanciert. Der Kanton Basel-Stadt beschloss 2021 eine auf zwei Jahre befristete Verdoppelung des Vermögensfreibetrags auf 8000 Franken bei Einzelpersonen. Aufgrund der positiven Erfahrungen und der kleinen Anzahl von Haushalten, die in den Genuss dieser neuen Regelung kamen (100 Fälle auf 4000 Aufnahmen in zwei Jahren) führte der Kanton diese Regelung per 1. Januar 2024 definitiv ein. In eine ähnliche Richtung entwickelte sich das Bürgergeld in Deutschland. Dort gelten seit 2023 höhere Beträge beim sogenannten Schonvermögen.

Die SKOS erachtet eine Erhöhung des Freibetrags aus fachlicher Sicht als sinnvoll. In Bezug auf die Ausgaben und die Fallzahlen sind für die Gemeinwesen keine relevanten Erhöhungen zu erwarten, denn die wenigsten Personen, die sich bei der Sozialhilfe melden, haben ein Vermögen in der Höhe des Freibetrags. Für den Einzelnen ist die Erhöhung des Freibetrags jedoch relevant. Meistens liegt, wenn überhaupt, ein Vermögen in Form eines Autos vor. Die Erhöhung des Freibetrags kann diversen Problemen vorbeugen zum Beispiel, wenn während des Bezugs Sonderkosten entstehen, die mit dem Vermögen abgedeckt werden können. Eine eigenverantwortliche Vorsorge für schwere Zeiten soll möglich sein.

Zur neuen Höchstgrenze gibt es in der Vernehmlassung drei Varianten

- **Variante A:** Erhöhung der heutigen Vermögensfreibeträge um 50 Prozent (Einzelperson CHF 6000, Referenzgrösse = eineinhalb Monatslöhne im Tieflohnbereich).

- **Variante B:** Verdoppelung der heutigen Vermögensfreibeträge (Einzelperson CHF 8000, Referenzgrösse = zwei Monatslöhne im Tieflohnbereich).
- **Variante C:** Ein Drittel des EL-Freibetrags (Einzelperson CHF 10 000, Referenzgrösse = ein Drittel des Vermögensfreibetrags der EL).

Die Variante A gleicht die Teuerung aus. Der aktuelle, 1989 festgelegte Vermögensfreibetrag von 4000 Franken entspricht teuerungsbedingt per 1. August 2024 einem Betrag von 6069 Franken. Variante A trägt auch dem Umstand Rechnung, dass bei einem hohen Vermögensfreibetrag in manchen Kantonen schon die Rückerstattung wegen besseren finanziellen Verhältnissen geprüft wird.

Die Varianten B und C berücksichtigen das Argument der eigenverantwortlichen Vorsorge und die positiven Erfahrungen des Kanton Basel-Stadt und aus Deutschland stärker und setzen deshalb auf eine Realerhöhung des Vermögensfreibetrags. Die SKOS-Geschäftsleitung nimmt alle drei Varianten in die Vernehmlassung auf, damit die Mitglieder die Vor- und Nachteile beurteilen können.

### **3.14. Rückerstattung (E. – neue Nummerierung)**

Die SODK hat mit Schreiben vom 6. Dezember 2021 der SKOS den Auftrag erteilt, die Rückerstattungspflicht klarer zu regeln, unter Berücksichtigung des von der SODK erarbeiteten Faktenblattes vom 19.11.2021. Die SKOS hat in der Folge die Stärken und Schwächen der aktuellen SKOS-Richtlinien und deren Umsetzung in den Kantonen analysiert und dabei die laufenden Gesetzesprojekte in verschiedenen Kantonen und die weitere Entwicklung aus Migrations- und Bildungsbereich miteinbezogen. Die bestehenden Richtlinien zum Thema Rückerstattung werden in 2 Bereichen bekräftigt. In 2 Bereichen wird eine Anpassung vorgeschlagen.

- a) Die Rückerstattungspflicht von unrechtmässig bezogener Sozialhilfe sowie von bevorschussten Leistungen, zum Beispiel während eines IV-Verfahrens, ist unbestritten. Ebenso unbestritten ist die Rückerstattungspflicht bei günstigen Verhältnissen aufgrund von Vermögensanfall.
- b) Gemäss den aktuellen SKOS-Richtlinien (E.2.1. Abs. 3) ist bei günstigen Verhältnissen aufgrund Erwerbseinkommen auf eine Geltendmachung der Rückerstattung zu verzichten. Die laufenden Gesetzesanpassungen in den Kantonen zeigen eine Entwicklung hin zu einer Aufnahme dieser Empfehlung in der Mehrheit der Kantone. Im Rahmen der laufenden Revision wird diese Empfehlung bekräftigt.
- c) Die Richtlinie E.2.4. enthält aktuell drei Leistungen, die nicht von der Rückerstattungspflicht erfasst werden. Die SKOS möchte diese Liste nicht erweitern, weil damit der administrative Aufwand für die Sozialdienste und das Risiko für Rekurse steigen würde. Sie schlägt einen Wechsel von einer Ausnahmenliste zu einer Positivliste vor. Rückerstattungspflichtig sollen gemäss Entwurf nur die Leistungen für den Grundbedarf und die Wohnkosten sein. Mit dieser Regelung werden die Ausnahmen fast gänzlich abgedeckt und gleichzeitig dem Anliegen der Vereinfachung Rechnung getragen.

- d) Bildung ist einer der wichtigsten Faktoren für die wirtschaftliche Selbständigkeit. Die SKOS hat deshalb die Weiterbildungsoffensive lanciert. Die Förderung der Bildung wird an zwei Stellen in diese Revision aufgenommen. Einerseits bei den situationsbedingten Leistungen, andererseits beim Thema Rückerstattung. Nicht rückerstattungspflichtig sollen in Zukunft alle Sozialhilfeleistungen sein, die während Aus- und Weiterbildungen, die der beruflichen Integration dienen, bezogen wurden. Wird dieser Grundsatz in der Vernehmlassung gutgeheissen, wird die Richtlinienkommission den Auftrag erhalten, in den Erläuterungen die Ausführungsbestimmungen zu definieren.

## **4. Auswirkungen und Wechselwirkungen**

### **4.1. Auswirkungen und Wechselwirkungen auf bzw. mit dem Bund**

Die Bundesverfassung der Schweiz enthält keine Ermächtigung des Bundes zur Errichtung eines Sozialhilfesystems, daher fällt die Sozialhilfe grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Kantone. Ausnahmen sind die Zuständigkeit des Bundes für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie für Armeeangehörige. Mit der vorliegenden Revision wird auf Wunsch der zuständigen Dienststelle beim EDA die Ausnahme beim Geltungsbereich von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern gestrichen.

In der Praxis gibt es viele Wechselwirkungen mit Sozialversicherungen, die bundesrechtlich geregelt sind, insbesondere die Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, sowie mit anderen Bereichen, in denen Behörden und Finanzmittel des Bundes eine wichtige Rolle, insbesondere der Bildungs-, der Integrations- und der Migrationsbereich. Um die Koordination dieser verschiedenen Bereiche wird in den Gremien der interinstitutionellen Zusammenarbeit gefördert auf kantonaler und nationaler Ebene. Die vorliegende Revision führt zu keinen Veränderungen in dieser Zusammenarbeit, sie schärft aber die Rolle der Sozialhilfe insbesondere im Bildungsbereich.

Im Bereich der Migration und Integration fallen Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaften und Schutzsuchende ohne Aufenthaltsbewilligung nicht direkt in den Geltungsbereich der SKOS-Richtlinien. In den letzten Jahren werden aber eine steigende Zahl von Personen aus diesen Gruppen von Sozialdiensten betreut.

Auf nationaler Ebene hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats in der Motion 23.3586 «Analyse und Vergleich der Asylsozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden»<sup>6</sup> gefordert, dass der Bund unter Einbezug von SODK und SKOS die Rahmenbedingungen der Asylsozialhilfe untersucht. Der Bundesrat hat wie folgt dazu Stellung genommen:

*«Dem Bund fehlt aufgrund der kantonalen Zuständigkeit weitgehend die Kompetenz, die Asylsozialhilfe inhaltlich zu regeln. Er hat in diesem Bereich keine Aufsichts- und Weisungsbefugnis gegenüber den Kantonen und steht zu ihnen in einem rein subventionsrechtlichen Verhältnis. Der Bundesrat erachtet es daher als nicht zielführend,*

---

<sup>6</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20233586>

*unter der Federführung des Bundes eine Auslegordnung zur Ausgestaltung der Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich zu erstellen. Es liegt im Zuständigkeitsbereich der Kantone, einen allfälligen Handlungsbedarf zu erörtern und bei Bedarf Empfehlungen zu erlassen. Um in gewissen Bereichen eine interkantonale Harmonisierung zu erreichen, kann die SODK basierend auf einem Vorschlag der SKOS-Empfehlungen zuhanden der Kantone erlassen».*

Der Antrag wurde in der Folge vom Nationalrat abgelehnt. Parallel dazu hat die SODK die SKOS beauftragt, Praxisfragen aus der Asylsozialhilfe im Rahmen des bestehenden Beratungsforums zu beantworten und als Praxisbeispiele/-hilfen festzuhalten. Damit sollen die mit der Asylsozialhilfe betrauten Organisationen in ihrer Arbeit unterstützt werden. Die SKOS-Richtlinien haben in diesem Rahmen eine indirekte, orientierende Wirkung auf die bundesrechtlich geregelte Asylsozialhilfe.

## **4.2. Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden**

Die regelmässige Weiterentwicklung der SKOS-Richtlinien ermöglicht es den Kantonen und Gemeinden, die Sozialhilfe an die aktuellen und zukünftigen Erfordernisse anzupassen und die eigene Gesetzgebung mit den anderen Kantonen zu koordinieren. Die Richtlinien werden erst durch die kantonale Gesetzgebung und die kommunale Rechtsetzung und Rechtsprechung verbindlich. Revisionen können deshalb zu Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen führen. Im Gegensatz zu früheren Revisionen gibt es in der vorliegenden Revision keine so tiefgreifenden Änderungen in der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe wie z.B. die Revisionen von 1997 und 2005. Zeitnahe Änderungen der kantonalen Sozialhilfegesetze werden deshalb in der Regel nicht nötig sein. Verschiedene Anpassungen wie die Vermögenslimiten oder die digitale Grundversorgung wird in vielen Kantonen eine Anpassung auf Verordnungsstufe bedingen. Weitere Punkte wie die SIL für Kinder oder für die Sprachförderung können auf Ebene Handbuch angepasst werden. Allfällige Anpassungen im Bereich der Rückerstattung können in die nächste reguläre Revision der Sozialhilfegesetze einfließen. Interinstitutionelle Themen wie die Rechtsberatung oder die Bildung sind auch ausserhalb der Sozialhilfegesetze zu entwickeln.

## **4.3. Finanzielle Auswirkungen**

Die Ausgaben der Sozialhilfe sind von vielen Faktoren beeinflusst. Wichtigster Faktor sind die Fallzahlen. Diese sind in den letzten 5 Jahren kontinuierlich gesunken. 2022 sind auch die Kosten pro unterstützte Person gesunken. Die Gesamtausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe sanken deshalb um fast 10 Prozent gegenüber dem Vorjahr und sind nun wieder auf dem Niveau von 2013.<sup>7</sup> Für die zukünftige Entwicklung der Ausgaben sind die Entwicklung des Arbeitsmarktes, die Anzahl unterstützte Personen, der Anstieg bei Wohn- und Gesundheitskosten, die Teuerung und die damit verbundene Anpassung der GBL sowie die Entwicklung bei anderen Sozialversicherungen (IV, ALV, EL) ausschlaggebend.

Die vorliegende Revision weist keine Elemente auf, die zu einer spürbaren Ausgabensteigerung führen. Mit der besseren Unterstützung von Kindern und Jugendlichen

---

<sup>7</sup> Vgl. [SKOS Grundlagenpapier: Sozialhilfeleistungen – Entwicklung der Ausgaben \(SKOS, 2024\)](#).

sowie der Förderung im Bildungsbereich ist das Ziel verbunden, Armutsbetroffene langfristig zu befähigen, wirtschaftlich unabhängig zu werden und die Vererbung von Armut zu verhindern. Davon profitieren langfristig auch die öffentlichen Finanzen.

#### **4.4. Personelle Auswirkungen**

Der Fachkräftemangel ist auch in der Sozialhilfe deutlich zu spüren. Ziel dieser Revision ist es deshalb, keinen zusätzlichen administrativen Aufwand zu verursachen und die Arbeit in den Sozialdiensten attraktiv zu gestalten, damit Fachkräfte nicht in andere Bereiche der Sozialen Arbeit abwandern. Die Revision wird an den personellen Ressourcen grundsätzlich nichts verändern. Im Bereich der persönlichen Hilfe kann kurzfristig ein zusätzlicher Aufwand entstehen. Wie das Modell aus Winterthur<sup>8</sup> zeigt, führt eine intensivere Beratung bereits nach wenigen Jahren zu Einsparungen der Sozialhilfeausgaben.

#### **4.5. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Gesellschaft**

Die Sozialhilfe ist eine wichtige Errungenschaft der Schweiz. Sie verhindert Ausgrenzung und Verarmung: Offene Armut kommt in unserem Land selten vor, es gibt kaum Elendsquartiere. Dies erhöht die Sicherheit aller, fördert das friedliche Zusammenleben und sichert die gesellschaftliche Stabilität. Damit leistet die Sozialhilfe einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Stabilität in der Schweiz. Die Schweiz kennt eine vergleichsweise liberale Arbeitsgesetzgebung. Dies verleiht Schweizer Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil und fördert einen kompetitiven Arbeitsmarkt.

Die soziale Sicherheit – mit dem wichtigen Notnetz der Sozialhilfe – sorgt dafür, dass ein solches System im Gleichgewicht bleibt (vgl. Charta Sozialhilfe Schweiz, 2019)<sup>9</sup>. Die vorliegende Revision führt zu einer Weiterentwicklung der Sozialhilfe und unterstützt damit die obengenannten Wirkungen.

#### **4.6. Auswirkungen auf die Gleichstellung von Mann und Frau**

Mit der expliziten Erwähnung der Gleichstellung der Geschlechter bei den Zielen der Sozialhilfe (A.2.) wird diesem Thema mehr Beachtung zukommen.

---

<sup>8</sup> Vgl. <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/sozialhilfe-weniger-kosten-dank-mehr-sozialarbeitenden>

<sup>9</sup> [https://charta-sozialhilfe.ch/fileadmin/user\\_upload/charta-sozialhilfe/Publikationen\\_Studien\\_Vernehmlassungen/chsh-charta-190814-DE.pdf](https://charta-sozialhilfe.ch/fileadmin/user_upload/charta-sozialhilfe/Publikationen_Studien_Vernehmlassungen/chsh-charta-190814-DE.pdf)