

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

Konzept

Revision in drei Etappen

SKOS-Richtlinien 2023, 2025, 2027

März 2022

Inhaltsverzeichnis

Übersicht: Zeitplan der drei Etappen	3
Ausgangslage: SKOS-Strategie 2025	4
2023 – Teil 1 – Korrekturen	4
Hilfe in Notlagen / Nothilfe.....	4
Anspruch auf rückwirkende Auszahlungen bei Fehlern des Sozialhilfeorgans	4
Vereinbarung von Elternbeiträgen ohne KESB-Genehmigung möglich	4
Präzisierung Begriff Unterstützungseinheit.....	4
Digitale Grundversorgung.....	4
2025 – Teil 2 – Hauptteil.....	5
Berufliche Integration.....	5
Persönliche Hilfe	5
Rechtsberatung von Sozialhilfebeziehenden.....	5
Prüfung von punktuellen Annäherungen an EL-Bestimmungen	5
Teuerungsausgleich	5
Vermögensfreibetrag.....	5
Kinder und Jugendliche.....	6
Junge Erwachsene und Wohnen	6
Situationsbedingte Leistungen für Bildung.....	6
Rückerstattung: Definition der rückerstattungspflichtigen Leistungen	6
Zweckentfremdung von Altersguthaben	6
2027 – Teil 3 – Personen in Wohn- und Lebensgemeinschaften	7
Konkubinat.....	7
Haushaltsführung/Care Arbeit.....	7

Übersicht: Zeitplan der drei Etappen

09.20	RiP: Grobkonzept Richtlinien 2025
01.21	GL: Genehmigung des Grobkonzept
01.21-09.21	Austausch SKOS-Mitglieder, Präzisierung der Revisionsziele, Arbeiten an Praxishilfen, Erarbeitung Detailkonzept Revision
09.21-12.21	RiP und RiP AG: Erstellen Detailkonzept, Koordination mit SKOS-Strategie 2025 und Massnahmenplan
11.21	SODK Plenum: Information zum Zeitplan
01.22	GL: Genehmigung des Detailkonzepts, Revisionsauftrag z.H. RiP
ab 02.22	Arbeit in SKOS-Gremien an den Revisionsteilen Beizug von Expertengruppe (Forschung) und Sounding-Board (Praxis) Teil 3: ev. Arbeit über Forschungsprojekt



Teil 1 (Korrekturen)		Teil 2 (Hauptteil)		Teil 3 (Konkubinate)	
09.22	RiP Fertig Teil 1	09.23	RiP Fertig Teil 2	09.25	RiP Fertig Teil 3
10.22	GL Verabschiedung Teil 1	10.23	GL Entwurf Teil 2	10.25	GL Entwurf Teil 3
11.22	SODK Plenum Genehmigung Teil 1	11.23-01.24	Vernehmlassung Teil 2	11.25-01.26	Vernehmlassung Teil 3
07.23	Inkrafttreten Teil 1	04-05.24	Verabschiedung SKOS Vorstand / Genehmigung SODK Plenum	03.26	GL Verabschiedung Teil 3
		01.25	Inkrafttreten Teil 2	04-05.26	Verabschiedung SKOS Vorstand / Genehmigung SODK Plenum
				01.27	Inkrafttreten Teil 3

Ausgangslage: SKOS-Strategie 2025

Mit der Erarbeitung ihrer neuen Strategie 2025 hat sich die SKOS intensiv mit den Herausforderungen auseinandergesetzt, vor denen die Sozialhilfe in den nächsten Jahren steht. Diese Überlegungen werden auch die kommenden Etappen bei der Weiterentwicklung der SKOS-Richtlinien prägen.

2023 – Teil 1 – Korrekturen

Hilfe in Notlagen / Nothilfe

Soll entsprechend der Rechtsprechung formuliert werden, ist aktuell zu eng und restriktiv beschrieben.

Die Kommission Rechtsfragen empfiehlt, dass SKOS-RL A.5 Abs. 2 gestrichen werden soll, diese Inhalte sollen in den Erläuterungen präzisiert werden.

Anspruch auf rückwirkende Auszahlungen bei Fehlern des Sozialhilfeorgans

Die Kommission Richtlinien und Praxis empfiehlt, dass die Modalitäten zu rückwirkendem Anspruch bei Fehlern seitens Sozialdienst in die Richtlinien aufgenommen werden.

Vereinbarung von Elternbeiträgen ohne KESB-Genehmigung möglich

Die Kommission Rechtsfragen empfiehlt, die Richtlinien zur Vereinbarung von Elternbeiträgen zu korrigieren: Es braucht dazu keine Genehmigung der KESB, was fälschlicherweise in den geltenden Richtlinien jedoch vorgegeben wird.

Präzisierung Begriff Unterstützungseinheit

Der Begriff der **Unterstützungseinheit** wird präzisiert für gemischte Haushalte Personen, die Anspruch haben auf ordentliche Unterstützung und Personen, die lediglich Anspruch haben auf reduzierte Asylsozialhilfe.

Digitale Grundversorgung

Die SKOS-Geschäftsleitung empfiehlt, die Inhalte des neuen Merkblatts zur digitalen Grundversorgung in die SKOS-Richtlinien und Erläuterungen einfließen zu lassen.

2025 – Teil 2 – Hauptteil

Berufliche Integration

Die Kommission Richtlinien und Praxis empfiehlt, die Inhalte zur beruflichen Integration neu resp. erneut in einem eigenen Unterkapitel des allgemeinen Teils zu bündeln.

Persönliche Hilfe

Die Geschäftsleitung empfiehlt mit Verweis auf die SKOS-Strategie 2025, dass das Thema persönliche Hilfe inhaltlich ausgebaut und als gleichwertiger Teil der Sozialhilfe neben wirtschaftlicher Hilfe dargestellt wird.

Rechtsberatung von Sozialhilfebeziehenden

Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV resp. die Steuergruppe der Plattform gegen Armut empfiehlt, „die Aufnahme eines Anspruchs auf Rechtsberatung in die SKOS-Richtlinien anzustreben“.

Prüfung von punktuellen Annäherungen an EL-Bestimmungen

Die Kommission Richtlinien und Praxis empfiehlt, dass die Regelwerke zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie jene für ältere Arbeitslose durgesehen werden mit dem Ziel, sinnvolle Bestimmungen betreffend Detailfragen in die Sozialhilfe zu übernehmen. Z.B. schweigen die SKOS-Richtlinien aktuell zur Frage, welches der massgebende Zeitpunkt ist zur Bestimmung des Vermögens bei Unterstützungsbeginn, oder zu situationsbedingten Leistungen betreffend besonderer Ernährungsformen. Die EL/ÜL-Regelwerke enthalten hierzu sinnvolle Regelungen.

Teuerungsausgleich

Die SODK gibt der SKOS einen Prüfauftrag betreffend dem System zur Berechnung des Teuerungsausgleichs beim Grundbedarf. Dabei sollen die aktuell geltende Koppelung an die Anpassung der AHV/IV-Renten nach Mischindex mit der Koppelung an den Landesindex der Konsumentenpreise verglichen werden.

Vermögensfreibetrag

Die SKOS-Geschäftsleitung möchte eine Erhöhung der in der Sozialhilfe zu gewährenden Vermögensfreibeträge prüfen.

Die Kommission Rechtsfragen möchte prüfen, in welchen Fällen ein Freibetrag auf Vermögen gewährt werden kann, das während der Unterstützung zufließt, sofern der Freibetrag nicht bereits bei Unterstützungsbeginn gewährt werden konnte.

Kinder und Jugendliche

Die Kommission Richtlinien und Praxis empfiehlt, dass die besonderen Bedürfnisse von Kindern und jungen Erwachsenen (z.B. bei den SIL) expliziter genannt werden.

Junge Erwachsene und Wohnen

Die Kommission Richtlinien und Praxis empfiehlt, dass die im Rahmen der Revision 2015/2016 eingeführten Verschärfung betreffend Finanzierung von WG-Zimmern und eigener Wohnungen für junge Erwachsene überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Sie können für junge Erwachsene in manchen Fällen kontraproduktive Wirkungen betreffend ihrer Ausbildung resp. ihrer beruflichen Integration haben.

Situationsbedingte Leistungen für Bildung

Die Kommission Richtlinien und Praxis empfiehlt, das Kapitel SIL betreffend Bildung zu überarbeiten und weniger restriktiv zu formulieren. Es soll mit Blick auf die Bildung geschaut werden, was als grundversorgende und was als fördernde SIL betrachtet werden kann.

Die SODK empfiehlt, die Sprachförderung besser in den SKOS-RL zu verankern.

Rückerstattung: Definition der rückerstattungspflichtigen Leistungen

Die SODK beantragt eine Prüfung des Anliegens, die Rückerstattungspflicht klarer zu regeln (gemäss Faktenblatt SODK). Konkret soll geprüft werden, ob der Katalog nicht rückerstattungspflichtiger Leistungen auf folgende Leistungen ausgeweitet werden kann:

- Leistungen für Aus- und Weiterbildung inkl. Sprach- und Grundkompetenzförderung (direkte Bildungskosten) und die für die Dauer der Massnahme notwendigen materiellen Grundsicherung (indirekte Bildungskosten).
- Leistungen im Bereich der Familienpolitik, welche durch die Sozialhilfe gemäss den kantonalen Sozialhilfegesetzen abgegolten werden (inklusive familienergänzende Kinderbetreuungskosten).
- Leistungen im Bereich des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes.
- Leistungen im Zusammenhang mit Aufhalten in Frauenhäusern, nachdem die Abgeltung durch die Opferhilfe ausgelaufen ist.
- Sozialhilfeleistungen während einer ausserordentlichen Situation gemäss nationaler Bestimmungen

Zweckentfremdung von Altersguthaben

Aus Sicht der SODK sollen die Fragen betreffend Zweckentfremdung von Altersguthaben geprüft werden (Verwendung von Vorsorgegeldern entgegen dem Vorsorgezweck für die Rückzahlung von Sozialhilfeschulden).

2027 – Teil 3 – Personen in Wohn- und Lebensgemeinschaften

Konkubinats

Die RL zur Unterstützung von Personen in Lebensgemeinschaften sollen überarbeitet werden auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse.

Haushaltsführung/Care Arbeit

Bestimmungen zum Erfassen von Arbeitstätigkeiten unterstützter Personen für nicht unterstützte Personen im selben Haushalt sollen überarbeitet werden auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse. Gemäss SKOS-Strategie ist dabei ein besonderer Fokus auf der Care Arbeit zu legen.

Empfehlungen zur Definition von Sozialhilfeleistungen, die von der Rückerstattungspflicht auszunehmen sind

Genehmigt von der AG SODK-SKOS¹ am 14.06.2021, BeKo am 28.06.2021 und Vorstand SODK am 19.11.2021

Ausgangslage und Auftrag

Das SEM hat im Frühjahr 2020 den Auftrag erhalten, zusammen mit den Akteuren aus dem Sozialhilfe- und Integrationsbereich Empfehlungen an die Kantone zu erarbeiten, inwiefern ein Sozialhilfebezug bei Migrantinnen und Migranten ausländerrechtliche Konsequenzen nach sich zieht – respektive welche Leistungen der Sozialhilfe nicht zu solchen Konsequenzen führen sollen.² Die Organisationen aus dem Sozialhilfe- und Integrationsbereich waren einhellig der Ansicht, dass solche Arbeiten weiter zu fassen wären und insbesondere auch die Frage zu klären sei, welche Sozialhilfeleistungen rückerstattungspflichtig sind und welche Elemente der Leistungen von dieser Pflicht auszuschliessen sind.

Allgemein gilt, dass Personen, die wirtschaftliche Hilfe bezogen haben, in etlichen Kantonen unter bestimmten Voraussetzungen zur Rückerstattung verpflichtet sind. Die einzelnen Rückerstattungstatbestände werden in den kantonalen Sozialhilfegesetzen unterschiedlich und abschliessend geregelt. Die Handhabung variiert stark. Gewisse Rückerstattungen erscheinen logisch und gerechtfertigt, bspw. wenn später eine Sozialversicherung die Leistungen deckt oder aufgrund von unrechtmässigem Leistungsbezug. Hingegen kann die Rückerstattung aufgrund wirtschaftlicher Verhältnisse – beispielsweise infolge einer lukrativen Erwerbstätigkeit – zu Fehlanreizen führen.

Aus diesen Erwägungen heraus haben die Organisationen beschlossen, parallel zu den Arbeiten des SEM eine zweite Arbeitsgruppe ins Leben zu rufen, die den Auftrag seitens der kantonalen/kommunalen Ebene angeht und weiter fasst. Konkret soll auf fachlicher Ebene eine gemeinsame Haltung entwickelt werden, **wie der Sozialhilfebegriff zu definieren ist, resp. welche Elemente der Sozialhilfeleistungen von der Rückerstattungspflicht auszunehmen sind**. Dabei konzentriert sich die Diskussion auf die Sozialhilfeleistungen zur materiellen Grundsicherung, also auf die Sozialhilfe im engeren Sinn gemäss Definition des BFS. Der Sozialhilfe vorgelagerte Bedarfsleistungen (gemäss BFS Sozialhilfe im weiteren Sinn), namentlich Alimenterbevorschussung, Ergänzungsleistungen (EL), sowie Alters- und Invaliden-, Arbeitslosen-, Familien- und Wohnbeihilfen sind nicht Gegenstand dieser Empfehlungen, da diese Leistungen in der Regel nicht in den kantonalen Sozialhilfegesetzen festgelegt werden.

Die SKOS-Richtlinien definieren bislang folgenden generellen Rahmen für die Rückerstattung: *Bei günstigen Verhältnissen aufgrund Erwerbseinkommen ist auf eine Geltendmachung der Rückerstattung zu verzichten. Wo die gesetzlichen Grundlagen eine Rückerstattung aus Erwerbseinkommen vorsehen, ist eine grosszügige Einkommensgrenze zu gewähren und die zeitliche Dauer der Rückerstattung ist zu begrenzen.*

Weiter werden folgende rückerstattungspflichtige Personen definiert: *Nicht zur Rückerstattung verpflichtet sind jene Personen, welche während der Minderjährigkeit oder als junge Erwachsene während einer Erstausbildung rechtmässig unterstützt wurden.*

Die nachfolgenden Ausführungen der AG/BeKo bilden die Diskussionsgrundlage für die Festlegung möglicher Ergänzungen der Bestimmungen in den SKOS-Richtlinien zum Thema Rückerstattung³:

¹ Mitglieder der AG SODK-SKOS: Markus Kaufmann, Alex Suter SKOS / Christoph Niederberger SGV / Franziska Ehrler SSV / Frédéric Richter NE / Mirjam Schlup und Manfred Dachs Stadt Zürich, Nicole Gysin KdK / Kurt Zubler KID / Gaby Szöllösy, Remo Dörig SODK.

² Als Resultat dieser Arbeiten ging das Rundschreiben des SEM vom 2. Februar 2021 hervor: *Erläuterungen mit allgemeinen Ausführungen zur Sozialhilfe und zur Zustimmungspflicht beim Bezug von Sozialhilfe nach der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren.*

³ Die BeKo ist der Ansicht, dass die SKOS/RIP für die anstehenden Arbeiten verschiedene Mengengerüste erarbeiten sollte. Es würde die Diskussion erheblich vereinfachen, wenn ersichtlich wird, um wie viele Personen es sich jeweils handelt bzw. von welchen Summen bei der Rückerstattung gesprochen wird.

Grundsatz

Für eine Rückerstattungspflicht sollen nur Sozialhilfeleistungen zur materiellen Grundsicherung (Sozialhilfe im engeren Sinn) berücksichtigt werden. Gewisse Sozialhilfeleistungen sind aber von der Rückerstattungspflicht auszunehmen. Diese Leistungen werden in der Folge näher festgelegt:

Auszunehmende Leistungen im Einzelnen:

a) *Leistungen, die gemäss aktuellen SKOS-Richtlinien nicht rückerstattungspflichtig sind (SKOS-RL E.2.4.)*

- Leistungen, die zur Förderung der **beruflichen und sozialen Integration** geleistet wurden (EFB, IZU, SIL im Zusammenhang mit Integrationsmassnahmen).
- Leistungen, die zur Deckung der **Prämien** für die obligatorische Krankenversicherung zusätzlich zur individuellen Prämienverbilligung (IPV) geleistet wurden.
- Leistungen, die aus Gründen einer **Behinderung** ergänzend zur Gesundheitsversorgung der materiellen Grundsicherung geleistet wurden (SIL im Zusammenhang mit behinderungsbedingten Gesundheitskosten).

b) *Leistungen, die künftig zusätzlich nicht mehr rückerstattungspflichtig sein sollen*

- Leistungen für Aus- und Weiterbildung inkl. Sprach- und Grundkompetenzförderung (direkte Bildungskosten) und die für die Dauer der Massnahme notwendigen materiellen Grundsicherung (indirekte Bildungskosten).
- Leistungen im Bereich der Familienpolitik, welche durch die Sozialhilfe gemäss den kantonalen Sozialhilfegesetzen abgegolten werden (inklusive familienergänzende Kinderbetreuungskosten).
- Leistungen im Bereich des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes⁴
- Leistungen im Zusammenhang mit Aufenthalt in Frauenhäusern, nachdem die Abgeltung durch die Opferhilfe ausgelaufen ist⁵.

c) *Sozialhilfeleistungen während einer ausserordentlichen Situation*

Wenn Zahlungen im Zusammenhang mit einer ausserordentlichen Situation gemäss nationalen Bestimmungen erfolgen (z.B. einer Pandemie gemäss dem Epidemien-gesetz), sind diese Leistungen (auch die grundversorgende Sozialhilfe bzw. Sozialhilfe im engeren Sinn) von der Rückerstattungspflicht auszunehmen.

Die *besondere Situation* sollte möglichst präzisiert werden, damit darunter aus aktuellem Anlass nicht ausschliesslich eine Pandemie verstanden wird.

Keine Ausnahme bei bevorschusster Sozialhilfe

Die SKOS-Richtlinien halten fest, dass diese Ausnahmen von der Rückerstattungspflicht nicht gelten sollen, wenn jemand rückwirkend Leistungen von Dritten erhält: So wird vorliegend zwar empfohlen, gewisse Unterstützungsleistungen dann nicht zurückzufordern, wenn jemand aufgrund eines guten Lohnes oder eines Vermögenszuwachses in günstige Verhältnisse gelangt. Falls die Unterstützung aber nur bevorschussend war und nachträglich z.B. eine IV-Rente eingeht, werden von der Verrechnung keine Unterstützungsleistungen ausgenommen (siehe SKOS-RL E.2.4 Abs. 3).

Durch diese Regelung wird der durch diese Empfehlungen verursachte finanzielle Mehraufwand für Kantone und Gemeinden minimiert. In der Praxis sind Rückerstattungen aus Sozialversicherungen deutlich häufiger als Rückerstattungen von Personen, die in günstige Verhältnisse gelangen. Auch im letzteren Fall machen die von den Empfehlungen betroffenen Leistungen nur einen kleinen Teil der gesamten Sozialhilfeleistungen aus.

⁴ Analog den Erläuterungen im Rundschreiben des SEM vom 2. Februar 2021, Ziffer 4.

⁵ Vgl. Opferhilfe und Sozialhilfe: Eine Gegenüberstellung der Leistungen mit Anwendungshinweisen für einzelne Schnittstellenbereiche. Grundlagenpapier der (SVK-OHG) und der SKOS. Bern, 18. September 2018.