



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Schweizerische Konferenz für
Sozialhilfe SKOS
Monbijoustrasse 22
Postfach
3000 Bern 14

per E-Mail an:
markus.kaufmann@skos.ch

Bern, 07.01.2025

Vernehmlassung über die Revision der SKOS-Richtlinien – 2. Etappe. Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes SGV

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. November 2024 hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'500 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

I. Einleitende Bemerkungen

Die SKOS-Richtlinien (SKOS-RL) sind Empfehlungen zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und für Sozialdienste und Sozialbehörden ein breit anerkanntes, wichtiges Arbeitsinstrument. Die Gemeinden orientieren sich beim Vollzug der Sozialhilfe und der kommunalen Gesetzgebung an den Richtlinien. Eine regelmässige Anpassung der Richtlinien an die rechtlichen, fachlichen und sozialpolitischen Anforderungen bietet Gewähr für mehr Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit bei der Bemessung von Unterstützung und der Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration.

Zurzeit läuft der Revisionszyklus 2023-2027, der den neuen Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich der Sozialhilfe Rechnung trägt, und in drei Etappen aufgeteilt ist: Anfangs 2024 traten technische Anpassung in Kraft, wozu keine Vernehmlassung stattfand. Die zweite Etappe, die Inhalt der Stellungnahme ist, behandelt 14 Themen mit Schwerpunkten u.a. bei der Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, der sozialen und beruflichen Integration, den persönlichen Hilfen sowie beim Grundbedarf und Vermögensfreibetrag. Diese Anpassungen sollen am 1. Januar 2026 in Kraft treten. In der dritten Etappe 2026-2027 werden die Themen Konkubinats- und Haushaltsführung, Handlungsempfehlungen «Materielle Situation der Kinder und Jugendlichen in der Sozialhilfe» und Instrumente zur Überprüfung der Mietzinslimiten behandelt werden.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der SGV nimmt zu den vorliegenden Themenbereichen Stellung:

Geltungsbereich und Aufnahme der Schutzbedürftigen Schutzstatus S (A.1)

Mit der erstmaligen Aktivierung des Schutzstatus S im Jahr 2022 kam eine neue Gruppe von bedürftigen Personen in die Sozialhilfe. Weil der Ansatz für deren Unterstützung unter demjenigen für die einheimische Bevölkerung liegt, sollen die Personen mit Schutzstatus S in die Ausnahmen gemäss SKOS-RL A.1. Abs. 3 aufgenommen werden. Dies ist aus Sicht des SGV zu unterstützen.

Kinder und Jugendliche (A.2., C.6.4.)

Minderjährige bilden eine der zahlenmässig grössten Gruppen in der Sozialhilfe: Rund 76'000 Kinder und Jugendliche wurden im Jahr 2022 in der Schweiz unterstützt. Sie weisen gegenüber allen anderen Altersgruppen auch das höchste Sozialhilferisiko auf. Vor diesem Hintergrund begrüsst der SGV, dass in der vorliegenden Revision ein stärkerer Fokus auf die Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen gelegt wird, der im neuen Absatz 4 von A.2. verankert ist. Unter 18-jährige in der Sozialhilfe werden oft in ihrer Teilhabe am sozialen Leben sowie beim Zugang zu schulischen Unterstützungsangeboten eingeschränkt, wodurch ihre Bildungschancen geschmälert werden. In der Folge können ein (bildungsbedingter) Armutsteufelskreis und letztlich auch höhere Sozialhilfekosten entstehen. Es bestehen aktuell auch grosse kommunale Unterschiede bei den «situationsbedingten Förderleistungen» wie Musikunterricht oder Sport. Dass ein weiterer Schwerpunkt unter C.6.4. Absatz 4 auf fördernde situationsbedingte Leistungen (SIL) gelegt wird, ist ebenfalls im Sinne der Gemeinden, Kinder und Jugendliche möglichst früh breit zu unterstützen. Allerdings regt der SGV an, die im Richtlinien text beschriebene «Angemessenheit» genauer zu definieren, insbesondere betreffend ein Kostendach. Die Terminologie «angemessen» birgt einen gewissen Interpretationsspielraum, welcher der Harmonisierung der kommunalen Unterschiede in Bezug auf die SIL zuwiderläuft.

Soziale und berufliche Integration (A.2., B.3.) / Persönliche Hilfen (B.1., B.2., B.3.)

B.3. hält fest, dass die Sozialhilfe über die materielle Hilfe hinaus zu gehen hat und auch die persönliche Hilfe umfasst. Diese wird neu unter Buchstabe a) mit Beispielen beschrieben, wobei die soziale, sprachliche und berufliche Integration nun explizit erwähnt wird. Der SGV begrüsst den neuen Themenkatalog grundsätzlich, weil damit die Angebote der persönlichen Hilfe von materiellen oder nicht freiwilligen Hilfsangeboten klarer abgrenzt werden. Der SGV gibt jedoch zu bedenken, dass die im neuen Themenkatalog verwendeten Begriffe der sozialen, sprachlichen und beruflichen Integration nicht genauer definiert werden und sehr weit ausgelegt werden können. Dies könnte auf kommunaler Ebene zu personellen und finanziellen Engpässen führen, da ein gewisser Druck zur Ausweitung der bestehenden Angebote entstehen könnte. Das Modell Winterthur¹ zeigt zwar, dass eine Aufstockung des

¹ In der Stadt Winterthur führte die Senkung der Falllast von über 120 auf 80 Fälle pro Vollzeitstelle zu einer besseren Betreuung der Sozialhilfebeziehenden. Trotz mehr Personal zeigten Hochrechnungen für das Jahr 2019 Einsparungen in der Sozialhilfe von insgesamt CHF 2,7 Mio.

Personals nicht zwangsläufig zu Mehrausgaben für die Gemeinden führen muss und sich langfristige Einsparungen durch eine bessere Auslastung der Falllast ergeben. Der SGV gibt allerdings zu bedenken, dass das Modell Winterthur nicht pauschal auf alle Gemeinden übertragen werden kann. Auf die unterschiedlichen Möglichkeiten und Ressourcen der Gemeinden ist Rücksicht zu nehmen. Vor allem für kleinere und mittlere ländliche (Berg-) Gemeinden könnte die personelle Abdeckung dieser Leistungen eine grosse Herausforderung darstellen. Der SGV steht daher dieser expliziten und nicht näher definierten Erwähnung der sozialen, sprachlichen und beruflichen Integration trotz «kann»-Formulierung skeptisch gegenüber.

Anpassung des Grundbedarfs (C.3.1.)

Die Anpassung des Grundbedarfs an die Teuerung erfolgt bisher nach der Methode des Mischindex. Der Kanton Bern schlägt vor, die Anpassung künftig nach Massgabe des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) vorzunehmen. Eine von der SODK eingesetzte Arbeitsgruppe hat die beiden Methoden verglichen und schlägt vor, bei der jetzigen Methode des Mischindex zu bleiben. Der SGV schliesst sich dem an. Die Methode des Mischindex ist politisch akzeptiert und hat sich bei den Gemeinden bewährt. Der Mischindex trägt im Gegensatz zum LIK-Modell sowohl der Teuerung als auch der generellen Entwicklung des Lebensstandards (abgebildet über die Löhne) Rechnung und ist durch die Koppelung an die Sozialversicherungen transparent und rechtssicher. Durch diese Methode findet laufend eine moderate Anpassung an den Lebensstandard der Gesamtbevölkerung statt und der administrative Aufwand auf Verwaltungsebene fällt geringer aus als bei der LIK-Methode.

Junge Erwachsene und Wohnen (C.4.2.)

Die Lebensbedingungen, in denen Kinder aufwachsen, prägen ihre Chancen für eine gelingende berufliche und soziale Integration. Bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen stehen die berufliche Qualifikation und die Integration in den Arbeitsmarkt im Zentrum der Bemühungen. Wie verschiedentlich aufgezeigt wurde, entspricht das immer noch vorherrschende Konzept normalbiografischer, linearer Übergänge von der Jugend in einen vollständig integrierten Erwachsenenstatus immer weniger der sozialen Wirklichkeit. Hier bedarf es gezielter und wirkungsvoller Massnahmen im Bereich der schulischen und beruflichen Entwicklung sowie individuellen Parametern. Eine temporäre, kostengünstige Wohngelegenheit für junge Erwachsene ohne abgeschlossene Erstausbildung ausserhalb des Elternhaushalts kann eine solche Massnahme sein. Diese Anpassung zielt in erster Linie auf die Konkretisierung der Umstände ab, unter welchen vom Grundsatz des Wohnens im Elternhaus abzuweichen ist. Mit der neuen offenen Formulierung wurde einerseits der Tatsache Rechnung getragen, dass junge Erwachsene nicht zwingend nur – wie im bisherigen Absatz 6 verlangt – in WG-Zimmern, sondern auch in anderen Wohnformen günstig unterkommen können (z.B. in einem günstigen Studio). Andererseits wollte man verhindern, dass junge Erwachsene in Wohngemeinschaften unterkommen müssen, wenn durch das Zusammenleben mit Mitbewohnenden ein negativer sozialer Einfluss zu erwarten ist.

Allerdings regt der SGV an, dass im neuen Richtlinien-Text in Hinblick auf eine einheitliche Handhabung der Wohnlösung auch eine Zeitspanne oder maximale Zeitdauer festgelegt

wird. Eine «kostengünstige» Wohngelegenheit aus finanzieller Sicht ist aufgrund grosser regionaler Unterschiede im Mietzinsniveau sehr unterschiedlich auszulegen. Die Konkretisierung, was im jeweiligen Einzugsgebiet als günstig gelten kann, obliegt dem zuständigen Kanton oder der Gemeinde. Hier kann nicht einheitlich auf eine allgemeine, von allen Gemeinden akzeptierte Kostenspanne abgestellt werden. Betreffend die Dauer der Finanzierung der Wohngelegenheit hingegen schon.

(Weiter-)Bildung (C.6.2.)

Um das Bildungsniveau zu verbessern, sollen auch SozialhilfebezügerInnen Aus- und Weiterbildung im Rahmen der beruflichen Integration ermöglicht werden. Der SGV unterstützt grundsätzlich die Massnahmen, die der Weiterbildungsoffensive in der Sozialhilfe dienen, möchte aber in Hinblick auf den neuen Absatz 4 einen Vorbehalt anbringen: Nebst den Personen in der Sozialhilfe, die nur über einen Abschluss der obligatorischen Schule verfügen, hat die Zahl an Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, die einer intensiven Sprachförderung bedürfen, zugenommen. Eine generelle Kostenübernahme für die Sprachförderung im Rahmen der beruflichen oder sozialen Integration könnte einige Gemeinden übermässig finanziell belasten. Der SGV schlägt daher eine Präzisierung der buchbaren Angebote in Bezug auf das Sprachniveau, die Intensität und Dauer oder Anzahl Kurse, die pro Jahr besucht werden können, vor.

Vermögensfreibetrag (D.3.1.)

Wichtigster Faktor für die Ausgaben der Sozialhilfe sind die Fallzahlen. Diese sind in den letzten 5 Jahren kontinuierlich gesunken. Die Gesamtausgaben sind nun wieder auf dem Niveau von 2013. Die vorliegende Revision weist keine Elemente auf, die zu einer spürbaren Ausgabensteigerung führen.

Es ist aus Sicht der sozialen Teilhabe wie auch aus ökonomischen Gründen zu begrüssen, wenn sich gefährdete Haushalte früher bei der Sozialhilfe melden, um damit einer Verschlimmerung der Situation und einer Überschuldung vorzubeugen. Der Vermögensfreibetrag wurde in den SKOS-RL 1989 für Einzelpersonen auf CHF 4'000 festgelegt und blieb seither unverändert. Mit der vorliegenden Revision soll der Vermögensfreibetrag erhöht werden. Vorgeschlagen werden drei Varianten. Variante A sieht eine Erhöhung der heutigen Vermögensfreibeträge um 50 Prozent (gleichet die Teuerung aus) vor, während die Varianten B und C mit einer Verdoppelung der heutigen Vermögensfreibeträge bzw. einem Drittel des EL-Freibetrags auf eine Realerhöhung setzen. Die Variante B wurde im Kanton Basel-Stadt zwei Jahre getestet und aufgrund der positiven Erfahrungen und der kleinen Anzahl von Haushalten, die von der neuen Regelung profitierten, am 1. Januar 2024 definitiv eingeführt.

Der SGV erachtet eine Erhöhung des Freibetrags nach über 20 Jahren grundsätzlich als sinnvoll. Den Ausführungen, dass in Bezug auf die Ausgaben und die Fallzahlen für die Gemeinden keine relevanten Erhöhungen zu erwarten sind, kann der SGV folgen (S. 11 des erläuternden Berichts). Für gefährdete Haushalte ist die Erhöhung des Freibetrags relevant. Denn meistens liegt, wenn überhaupt, nur Vermögen in Form eines Autos vor. Die Tatsache, dass eine Anmeldung bei der Sozialhilfe bereits vor dem aktuell geregelten

Vermögensverzehr möglich wäre, bietet diesen Haushalten effektive und zeitkritische Unterstützung mit – wie festgestellt wurde - kaum merklichen Auswirkungen auf das Gemeinwesen. Eine Realerhöhung des Vermögensfreibetrags ist grundsätzlich nachhaltiger als die Angleichung an die Teuerung, wie sie in der Variante A beschrieben wird. Der SGV erachtet die Koppelung an den EL-Freibetrag insgesamt als geeignetere, transparentere und rechtssichere Referenzgrösse, weil damit für die Gemeinden eine stabilere Planung möglich wird. Der SGV spricht sich deshalb trotz der signifikanten Erhöhung der Vermögensfreibeträge im Vergleich zur aktuellen Lösung für die Variante C aus.

Klare Regeln bei der Rückerstattungspflicht (E. neue Nummerierung)

Die SODK hatte die SKOS beauftragt, die Rückerstattungspflicht klarer zu regeln. Die bestehenden Richtlinien werden im Rahmen dieser Revision betreffend die Rückerstattungspflicht in zwei Bereichen angepasst:

Die Richtlinie E.2.4. enthält aktuell drei Leistungen, die nicht von der Rückerstattungspflicht erfasst werden. Der SGV begrüsst den Vorschlag der SKOS, anstelle einer erweiterten Ausnahmeliste eine Positivliste einzuführen. Somit werden der administrative Aufwand für die Sozialdienste und das Risiko für mehr Rekurse nicht vergrössert. Die neu angedachte Positivliste führt unter den rückerstattungspflichtigen Leistungen nur diejenigen für den Grundbedarf und die Wohnkosten auf. Mit dieser entschlackten und übersichtlichen Regelung werden die Ausnahmen zudem fast gänzlich abgedeckt.

Im Hinblick auf eine erfolgreiche und nachhaltige berufliche Integration unterstützt der SGV ausserdem die Implementierung des Grundsatzes, dass Sozialhilfeleistungen, die während Aus- und Weiterbildungen bezogen worden sind, die der beruflichen Integration nützen, nicht rückerstattet werden müssen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktorin



Mathias Zopfi
Ständerat

Claudia Kratochvil-Hametner

Kopie an: Schweizerischer Städteverband (SSV), Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).