

# **Die Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe SKOS**

**Zürcher Sozialkonferenz, 24. November 2011  
Referat Walter Schmid, Präsident der SKOS**

## **1. Einleitung**

Ich danke Ihnen, dass ich Gelegenheit habe, heute an Ihrer Jahrestagung ein paar Gedanken zu den SKOS-Richtlinien vorzutragen. Ich freue mich ausserordentlich über die Einladung, gibt sie mir doch Gelegenheit, wieder einmal hier in der Zürcher Sozialkonferenz unter Ihnen zu sein, wo ich vor zwanzig Jahren bei meiner Wahl zu Ihrem Präsidenten ein erstes Mal referieren durfte. Die neun Jahre, in denen ich Ihren Verband als Präsident führen durfte, gehörten für mich beruflich zu einer besonders spannenden Zeit, geriet doch damals während langer Rezessionsjahre die Sozialhilfe unter besonders hohen Druck. In jenen wenigen Jahren verdoppelte sich die Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger fast überall. Entsprechend gross waren die Herausforderungen für die Sozialbehörden und Sozialdienste. Wie immer, wenn während einer Rezession die Fallzahlen steigen und die Steuereinnahmen sinken, wenn Sparrunden angesagt sind und die Sozialhilfeauslagen in die Höhe schnellen, wird auch intensiv über die Höhe der Richtlinien diskutiert. Sind sie zu grosszügig? Sind sie angemessen? Vermitteln sie genügend Anreize, damit sich die Empfängerinnen und Empfänger aus eigener Kraft helfen? Damit sie eine Erwerbsarbeit aufnehmen? Damals wie heute geht es um diese zentralen Fragen, die wir immer wieder unter fachlichen und politischen Gesichtspunkten diskutieren müssen.

## **2. Geschichte der SKOS-Richtlinien**

Lassen Sie mich in den nächsten Minuten etwas zu den Richtlinien sagen: Die Schweiz kennt keine einheitliche Definition des Existenzminimums. Die Sozialhilfe, das Betreibungsrecht, die Ergänzungsleistungen, die Stipendienordnung und viele mehr kennen unterschiedliche Beträge. Existenzminima sind keine exakte Wissenschaft. Sie basieren zwar auf gewissen Fakten, sind aber politisch festgesetzte Grössen. Auch in der Sozialhilfe selber gab es in der Schweiz keine einheitlichen Ansätze. Bereits Mitte des letzten Jahrhunderts gab es jedoch sehr ernsthafte Bemühungen, die Standards in der Schweiz zu vereinheitlichen. Die ersten Richtlinien, die man als solche bezeichnen kann, hat die damalige Konferenz der Armenpfleger im Jahre 1963 herausgegeben. Die Richtlinien bestanden nicht aus einem Ordner wie heute, sondern aus einer einzigen Seite. Aber – und das ist wichtig – sie enthielten erstmals konkrete Frankenbeträge für die Sozialhilfe. Seither wurden die Richtlinien in regelmässigen Abständen überarbeitet, erweitert und gelegentlich total revidiert. Zuletzt wurde mit der Revision von 1997 die Pauschalierung des Grundbedarfs eingeführt und 2005 das heutige Anreizsystem. Die Richtlinien blicken also auf eine sehr lange Geschichte zurück und haben sich in dieser Zeit zu einer Referenzgrösse für die Sozialhilfe entwickelt, die von Bund, Kantonen und Gemeinden grossmehrheitlich mitgetragen wird.

## **3. Rechtsnatur der Richtlinien**

Dass es die SKOS-Richtlinien gibt, hat mit der föderalen Struktur der Sozialhilfe zu tun. Wäre die Sozialhilfe Bundessache, so gäbe es – wie im Asylbereich – ein Bundesgesetz,

Verordnungen und Weisungen, die die Einzelheiten regeln. Aber es gibt bis heute kein Bundesrahmengesetz, auch keine Konkordate, welche die Leistungen der Sozialhilfe bestimmen. Die Kantone sind rechtlich autonom, die Leistungen festzulegen. Gleichzeitig aber haben die Kantone selber ein Interesse daran, dass die Leistungen innerhalb der Schweiz und auch innerhalb des eigenen Kantons nicht allzu unterschiedlich ausfallen. Deshalb übernehmen sie in der Regel die Empfehlungen, wie sie von der SKOS ausgearbeitet werden. Es gibt in jedem Kanton gewisse Besonderheiten und Abweichungen, aber über das Ganze gesehen können wir heute von einer weitgehend harmonisierten Sozialhilfepraxis in der Schweiz ausgehen. Auch die Gerichte wenden die Richtlinien an. Wichtig dabei: Die SKOS-Richtlinien selber haben keine Gesetzeskraft – es sind nur Empfehlungen. Verbindlichkeit erlangen die Richtlinien erst, wenn sie vom Kanton als verbindlich erklärt werden.

#### **4. Wer entscheidet über die Richtlinien?**

Wie entstehen nun diese Richtlinien? Seit es die SKOS gibt, also seit 106 Jahren, hat dieser Fachverband versucht, die Praxis der Sozialhilfe zu entwickeln, gute Lösungen zu diskutieren, Armut zu bekämpfen und die Behörden für eine wirksame Sozialhilfe zu gewinnen. Aus der Praxis für die Praxis, könnte man sagen. Heute gehören der SKOS knapp tausend Mitglieder an. Es sind dies verschiedene Bundesämter, alle 26 Kantone, das Fürstentum Liechtenstein, alle grösseren Städte und regionalen Zentren, kleinere Gemeinden und private Hilfswerke. Die SKOS stellt ein Netzwerk dar, in dem praktisch alle relevanten Kräfte, die sich mit Sozialhilfe befassen, mit dabei sind. Das macht ihre Stärke aus.

An der Schnittstelle zwischen Praxis und Politik bewegt sich die SKOS auch heute noch. Das zeigt sich daran, wie die Richtlinien entstehen. Die letzte Revision kam zustande, weil verschiedene Kantone im Fehlen von wirksamen Anreizmechanismen einen Mangel sahen. Verschiedene Städte hatten mit sogenannten Chancenmodellen Pilotprojekte eingeführt, die teils mit den Richtlinien im Widerspruch standen. Auch innerhalb des Verbandes sah man Handlungsbedarf.

Die Revision wurde von breit abgestützten Fachkommissionen vorbereitet, dann in eine Vernehmlassung gegeben und schliesslich von unserem Vorstand verabschiedet. In diesem Vorstand haben alle Kantone eine Vertretung. Aus unserem Kanton gehören zurzeit Ruedi Hofstetter, Georges Köpfli, Armin Manser, Ernst Schedler, Pascal Scattolin und Mirjam Schlup Villaverde dem Vorstand an. Nadine Zimmermann präsidiert zudem unsere Rechtskommission, welche gewissermassen das rechtliche Gewissen der SKOS darstellt. Jede Änderung der Richtlinien muss von unserem Vorstand genehmigt werden. Und in der Praxis achten wir darauf, dass wir jeweils Lösungen finden, die Einstimmigkeit oder grosse Mehrheiten finden. Gerade weil es sich um Empfehlungen handelt, ist es wichtig, dass diese breit mitgetragen werden. Bei wichtigeren Änderungen wie beispielsweise dem Teuerungsausgleich oder der Verwandtenunterstützung konsultieren wir vorgängig zu unseren Entscheiden die SODK. Es ist uns natürlich wichtig, dass diese Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren unsere Richtlinien mitträgt. Damit die Richtlinien in Kraft treten können, braucht es in verschiedenen Kantonen, so auch im Kanton Zürich, einen ausdrücklichen Beschluss der Regierung. Erst durch diesen hoheitlichen Akt erhalten sie Gesetzeskraft. Sie sehen also – ein recht langer Weg.

Ich habe Ihnen diesen Mechanismus deshalb so ausführlich geschildert, weil immer wieder der Verdacht entsteht, die Richtlinien würden in irgendwelchen Hinterzimmern von Sozialexpertinnen und -experten ohne Realitätsbezug ausgeheckt. Dem ist nicht so. Und der beste Beweis dafür ist ihre breite Akzeptanz in der Praxis, bei den Behörden und den

Gerichten. Das heisst nun aber nicht, dass es auch strittige Fragen gibt. Wie bei so vielem in der Sozialhilfe handelt es sich nicht um eine exakte Wissenschaft. Setzen wir die richtigen Anreize? Sind die Richtsätze zu hoch oder zu niedrig? Wirken die Integrationsmassnahmen? Schafft die Sozialhilfe Ungerechtigkeiten gegenüber denen, die arbeiten? Wie wirkt unsere Sozialhilfepraxis auf Menschen aus anderen Ländern? Wirken die Sanktionen? Wir stellen uns diesen Fragen gemeinsam mit Ihnen. Zum Teil haben sie mit den Richtlinien zu tun. Manchmal auch nicht. Sollte sich in den nächsten Jahren wiederum ein klarer Trend abzeichnen, die Richtlinien in eine bestimmte Richtung weiter zu entwickeln, so würde die SKOS sicherlich wiederum versuchen, eine fachlich vertretbare, politisch akzeptierte Veränderung der Praxis einzuleiten. Im Moment nehmen wir einen solchen generellen Trend, der gesamtschweizerisch feststellbar wäre, noch nicht wahr.

## **5. Höhe der Sozialhilfeleistungen**

Was schliesslich die Höhe der Leistungen betrifft, so sind diese im Grundsatz wenig umstritten. So richtet sich der Betrag für den Grundbedarf nach der Einkommensstatistik des Bundesamtes für Statistik und orientiert sich an den Einkommensverhältnissen des untersten Dezils, beziehungsweise der zehn Prozent des niedersten Einkommens in der Schweiz. Die Kontroversen drehen sich denn meistens um bestimmte Zielgruppen wie Jugendliche, um situationsbedingte Leistungen oder die Voraussetzungen für eine Leistungseinstellung. Das von der SKOS empfohlene soziale Existenzminimum wird unseres Erachtens auch von der breiten Bevölkerung mitgetragen. Es ist denn auch interessant zu sehen, dass die Kritik an der Höhe der Richtsätze immer generell bleibt. Kaum jemand nennt eine Zahl, die aus Sicht der Kritikerinnen und Kritiker die richtige Höhe wäre. Solange man aber im Generellen bleibt und nicht mit konkreten Vorschlägen aus der Deckung geht, ist die Diskussion schwierig. Ich glaube auch, dass die heutige Sozialhilfepraxis bei aller Kritik und der verständlichen Empörung über Missbräuche insgesamt keine schlechten Noten erhält. Das hängt in erster Linie mit Ihrer Arbeit zusammen, die Sie in den Sozialdiensten und Behörden täglich leisten. Mit der Qualität Ihrer Arbeit, Ihrer beharrlichen Auseinandersetzung mit einer oft sehr schwierigen Realität und der Kraft Ihrer Argumente. Leider können wir über die Sozialhilfe nie eine nationale Abstimmung durchführen und Mehrheiten ausweisen. Aber gerade die Abstimmung vom letzten September im Kanton Zürich war ein überzeugendes Zeichen, dass die Bevölkerung Ihre Arbeit unterstützt. Die Deutlichkeit des Ergebnisses hat nicht Wenige überrascht und darf uns freuen. Auch der Umstand, dass fast alle Kantone im letzten Jahr der Empfehlung gefolgt sind, nach langen Jahren einen Teuerungsausgleich zu gewähren, deutet darauf hin, dass die Höhe unserer Leistungen grundsätzlich wenig umstritten ist.

## **6. Ausblick**

Die Richtlinien sind Teil dieser Sozialhilfe, und solange die Sozialhilfe Sache der Kantone und Gemeinden bleibt, braucht es in unserem kleinräumigen Land mit seiner hohen Mobilität eine Harmonisierung der Standards. Die SKOS hat, historisch gesehen, diese Aufgabe in den letzten Jahrzehnten übernommen. Sollte dereinst eine Bundesregelung für die Sozialhilfe ihren Platz beanspruchen, wäre das Festlegen von Leistungsstandards dann wohl Sache der Bundesverwaltung oder des Bundesrates – wie dies heute bereits bei den Ergänzungsleistungen oder den Leistungen der Arbeitslosenversicherung der Fall ist. Heute und morgen wird dies allerdings kaum der Fall sein. Zwar wird nun wieder ernsthafte über ein Bundesrahmengesetz oder ein Koordinationsgesetz für die Sozialhilfe diskutiert, doch erwarten wir nicht, dass die Forderung der SKOS aus dem Gründungsjahr 1905 sich so schnell erfüllen wird. Wir werden uns also weiterhin der Herausforderung stellen, gemeinsam mit Ihnen Richtlinien für eine wirksame, fachlich und menschlich vertretbare

Sozialhilfepraxis zu entwickeln, welche die Politik und die Bevölkerung mittragen und die die Sozialdienste und Behörden in ihrer Arbeit dienen. Gleichzeitig ist es aber auch wichtig, in der Diskussion klar zu unterscheiden, welche Fragen in der Sozialhilfe tatsächlich mit den Richtlinien zu tun haben und welche andere Bereiche betreffen. Sehr oft werden Problemstellungen mit den Richtlinien in Verbindung gebracht, für die sie weder die Ursache sind, noch die Lösung sein können.