Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Band: 102 (2005)
Heft: 1

Artikel: Die neuen Sozialhilfe-Richtlinien in der Praxis
Autor: Hohn, Michael / Tecklenburg, Ueli
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-840625

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Präzisierung einzelner Schwerpunkte der Revision

Die neuen Sozialhilfe-Richtlinien in der Praxis

Wie werden die neuen Bemessungsrichtlinien für die Sozialhilfe in der Praxis angewendet? Der folgende Beitrag greift die wichtigsten Fragen auf, präzisiert Vorgaben und erinnert an die Beweggründe für die Revision der Richtlinien.

Der SKOS-Vorstand hat die Bemessungsrichtlinien einer Teilrevision unterzogen, um angesichts wachsender sozialer Herausforderungen und knapper öffentlicher Finanzen die Akzeptanz der Richtlinien in der Schweiz zu wahren. Gleichzeitig will er die Integration stärker als bisher fördern.

Neue sozialpolitische Ausrichtung

Der politische Veränderungsdruck half mit, Kompromisse zu finden. Damit sollen weiterhin einheitliche Standards für die Bemessung der Sozialhilfe gelten und Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit gewährleistet sein. Der Vorstand hat die neuen Richtlinien im Dezember 2004 gutgeheissen und damit die folgenden Ziele bestätigt:

- Der Handlungsspielraum der Kantone bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe wird erweitert, indem die neuen Richtlinien auf eine Art «Rahmengesetz» beschränkt werden, das der Konkretisierung durch den kantonalen Gesetzgeber bedarf.
- Die Ausrichtung der Sozialhilfe gewichtet leistungsbezogene Aspekte gegenüber rein bedarfsorientierten deutlicher als bisher; das Prinzip von Leistung und Gegenleistung wird stärker betont.

Vom Bedarfs- zum Leistungssystem

Mit den neuen Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen findet eine Systemänderung statt. Anstrengungen zur beruflichen und sozialen Integration werden vermehrt honoriert. Bisher voraussetzungslos erbrachte Beiträge wie zum Beispiel der Grundbedarf II und der Zuschlag zum Grundbedarf I werden aufgehoben, der Grundbedarf I wird reduziert. An dessen Stelle treten neu die Integrationszulagen; die frühere Erwerbsunkostenpauschale geht im neuen Einkommensfreibetrag auf. Damit wird das Leistungs-Gegenleistungs-Prinzip betont. Gleichzeitig entsteht mehr Handlungsspielraum für spezifische Integrationsleistungen, während das Gesamtsystem kostenmässig ausgeglichen bleiben soll.

Diese Systemänderung tangiert insbesondere Mehrpersonenhaushalte: Mitglieder eines Mehrpersonenhaushalts müssen sich neu zusätzliche Leistungen verdienen, indem sie Integrationszulagen nur für entsprechende Tätigkeiten erhalten. Wenn keine solche Möglichkeiten vorhanden sind oder wenn gesundheitliche Probleme die Arbeitssaufnahme verhindern, wird ihnen bei ausgewiesener Leistungsbereitschaft eine so genannte minimale Integrationszulage (MIZ) gewährt. Bisher sollte in Mehrpersonenhaushalten der Grundbedarf II, unabhängig von einer Gegenleistung, eine minimale Teilhabe an der Gesellschaft, das soziale Existenzminimum garantieren.

Einer besonderen Regelung bedarf die Lebenssituation von allein Erziehenden mit Kleinkindern. Diese können ihrer Erziehungsaufgaben wegen in der Regel keine Integrationszulagen erwirtschaften. Die neu festgelegte Zulage von 200 Franken verhindert, dass allein Erziehende sozial wesentlich schlechter gestellt werden.

Kombiniertes Anreizsystem

Zusätzliche Anstrengungen müssen sich lohnen. Deshalb setzen die neuen Richtlinien vermehrt auf finanzielle Anreize. Damit können aber nur bestimmte Klientengruppen angesprochen werden. Personen mit schwierigen gesundheitlichen und sozialen Problemen sind davon ausgeschlossen. Die finanziellen Anreize müssen getreu der Philosophie der Richtlinien er-

gänzt werden mit intensivierter persönlicher Beratung. Aber auch mit direkt wirksamen Anreizen für Arbeitgeber (zum Beispiel Einarbeitungszuschüsse und Lohnsubventionierung in den Modellen «Arbeit statt Fürsorge»).

Bandbreiten für Integrationslösungen

Die neuen Richtlinien sehen bei den Integrationszulagen und Einkommensfreibeträgen Bandbreiten vor und überlassen damit den Kantonen einen Handlungsspielraum. Die SKOS empfiehlt den zuständigen Organen, diese Bandbreiten auszuschöpfen. Dabei gilt generell: Die Kompetenz, Inhalt und Höhe der Zulagen im Detail zu regeln, muss bei den zuständigen Sozialhilfeorganen und darf nicht bei den einzelnen Sozialarbeitenden liegen. Nur so ist Rechtsungleichheit in der Praxis zu vermeiden.

Die Vorgaben, wie die Bandbreiten ausgeschöpft werden sollen, sind für die Integrationszulagen und für die Einkommensfreibeträge unterschiedlich: Bei den **Integrationszulagen** wird empfohlen, die gesamte Breite zwischen 100 bis 300 Franken voll auszuschöpfen, die Höhe aber im Einzelfall (je nach der Art der erbrachten Leistung und ihrer Bedeutung für den Integrationsprozess) abzustufen. So kann die Teilnahme in einem Tagesstrukturangebot einen tieferen Beitrag bewirken als eine Integrationsaktivität, die einer beruflichen Arbeit ähnlich ist. Eine andere Möglichkeit ist, die Integrationszulagen nach dem prozentualen Umfang der geleisteten Tätigkeit abzustufen. Mit der Empfehlung, die gesamte Bandbreite auszuschöpfen, will die SKOS flexible, den Bedürfnissen der jeweiligen Stadt oder Region angepasste Integrationsmassnahmen ermöglichen.

Für die **Einkommensfreibeträge** empfiehlt die SKOS, bei einer vollen Erwerbstätigkeit einen Betrag zwischen 400 und 700 Franken (Einzelperson) festzulegen. Je nach Beschäftigungsumfang und/oder Lohnhöhe können die Freibeträge abgestuft werden, und je nach Situation sind auch Beträge von weniger als 400 Franken vorstellbar. Um auch kleine Arbeitspensen attraktiv zu machen, soll der Beitrag nach unten begrenzt sein auf 100 oder 200 Franken. Dabei können auch gemischte Modelle, die sowohl Beschäftigungsumfang und Lohnhöhe berücksichtigen, zur Anwendung kommen. Beispielsweise kann ein Einkommen unter 500 Franken, unabhängig vom Beschäftigungsumfang, vollständig als Freibetrag gewährt werden; bei Löhnen von mehr als 500 Franken könnte der Freibetrag im Verhältnis zum Beschäftigungsumfang gewährt werden. Hier sind noch zahlreiche andere Modelle denkbar. Die Kantone sind aufgerufen, Einfallsreichtum zu entwickeln und Informationen über die Wirkung und Praktikabilität solcher Modelle systematisch untereinander auszutauschen.

Obergrenze für kumulierte Zusatzleistungen

In Haushalten, in denen grundsätzlich mehrere Personen entweder auf Integrationszulagen und/oder auf Einkommensfreibeträge Anspruch haben, muss eine Obergrenze für diese zusätzlichen Leistungen festgelegt werden. Der Vorstand der SKOS hat hingegen darauf verzichtet, diese verbindlich zu beziffern. Er überlässt dies den Kantonen oder zuständigen Sozialhilfeorganisationen, plädiert aber dafür, diese Obergrenze für kumulierte Zusatzleistungen nicht tiefer als auf 850 Franken pro Haushalt und Monat festzusetzen.

Kriterien für die minimale Integrationszulage

Die minimale Integrationszulage (MIZ) war bei der Revision besonders umstritten, sie wurde aber vom Vorstand der SKOS grossmehrheitlich angenommen. Die neuen Richtlinien legen für nicht erwerbstätige Personen über 16 Jahren, die trotz ausgewiesener Leistungsbereitschaft keine besondere Integrationsleistung erbringen können, eine minimale Integrationszulage von 100 Franken fest. Dies gilt auch dann, wenn keine geeigneten Integrationsangebote zur Verfügung stehen.

Damit soll verhindert werden, dass Personen finanziell bestraft werden, die beispielsweise aus nachgewiesenen gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sind, eine Leistung zu erbringen. Ohne diese MIZ müsste dieser Personenkreis – nach dem Wegfall des GB II – eine empfindliche, nicht begründbare Einkommenseinbusse in Kauf nehmen. Eine MIZ kann aber nur erhalten, wer die folgenden Kriterien erfüllt: a) ausgewiesene Leistungsbereitschaft und b) eine erhebliche gesundheitliche Einschränkung, die durch ein Arztzeugnis, nötigenfalls verifiziert durch eine vertrauensärztliche Stellungnahme, nachgewiesen ist. Ein anderes Kriterium für die Ausrichtung der minimalen Integrationszulage liegt dann vor, wenn die Sozialhilfeorgane nicht in der Lage sind, generelle Integrationsaktivitäten zur Verfügung zu stellen oder zu vermitteln, obwohl die unterstützte Person zu Leistungen bereit wäre.

> Die finanziellen Anreize sind getreu der Richtlinien-Philosophie mit persönlicher Beratung zu ergänzen.

Die Minimalzulagen wurden beanstandet, weil sie den (abgeschafften) Grundbedarf II wieder einführen würden. Diese Kritik trifft nicht zu: Die MIZ soll zwar auch kranken Personen, die keine nennenswerten Integrationsleistungen erbringen können, eine minimale Teilhabe an der Gesellschaft sichern; sie ist aber im Gegensatz zum Grundbedarf II an klare Kriterien gebunden

Einkommensfreibeträge: Problematik der Ablösungsphase

Einkommensfreibeträge werden als Anreiz eingeführt, um ein Arbeitspensum aufrechtzuerhalten, zu erhöhen und den Einstieg ins Erwerbsleben zu erleichtern. Es kommt vor, dass Sozialhilfebezüger – beispielsweise durch Lohnerhöhung, Arbeitswechsel oder Erhöhung des Beschäftigungsumfangs – ein Einkommen erreichen, das die Ansätze der Sozialhilfe knapp überschreitet. In einem solchen Fall soll die betroffene Person nach der Ablösung finanziell nicht schlechter dastehen als während der Bezugsphase. Sonst ginge jeglicher Anreiz zur Erhöhung des Erwerbseinkom-

mens verloren. Solche «abrupten» Übergänge können nicht nur wegen des Einkommensfreibetrags entstehen, sondern auch, je nach kantonaler Gesetzgebung, durch die Wiedererlangung der Steuerpflicht nach der Ablösung. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass Working Poor mit einem Niedrigeinkommen knapp über der Armutsgrenze gegenüber Sozialhilfebezügern schlechter gestellt werden, wenn sie nicht gleichzeitig von Steuererleichterungen (z.B. Steuergutschriften) profitieren.

Damit sind Probleme angesprochen, die nicht allein von der Sozialhilfe, sondern nur mit der Revision der kantonalen Steuergesetze verbessert werden können. Verschiedene Modell sind bereits erprobt, einige wieder verworfen worden, weil sie in der Praxis schwer anwendbar waren. Der Vorstand der SKOS macht deshalb dazu noch keine Vorgaben. Er ruft aber die Kantone auf, Pilotprojekte zu starten und zu evaluieren, die einen «sanfteren» Übergang zwischen Sozialhilfe und Erwerbseinkommen ermöglichen.

Anforderungen an die Sozialbehörden

Die neuen Richtlinien stellen höhere Anforderungen an die praktische Umsetzung als die bisherigen. Sie verlangen in jedem Einzelfall Abklärungen und Entscheide zur Leistungsfähigkeit und zu geeigneten Integrationsmassnahmen. Dies kann eine Aufstockung der personellen Ressourcen in den Sozialdiensten notwendig machen. Kleinere Gemeinden werden sich mit Vorteil regional zusammenschliessen. Generell bedarf es eines vermehrten Engagements der Kantone und Gemeinden, genügend Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration bereitzustellen. Die SKOS plant ein Monitoring, um die Fortschritte in diesem Bereich laufend zu überprüfen.

Michael Hohn und Ueli Tecklenburg,
Geschäftsleitung SKOS

SODK-Engagement in Bildungsfragen

ODA-S: Berufsbildung im Sozialbereich mitgestalten

Ein neues Kürzel muss sich im Sozialbereich erst noch etablieren: ODA-S. Es steht für den neu gegründeten Verein «Schweizerische Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales». Die ODA-S ist Ansprechpartnerin des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) zu Fragen um die Bildung im Sozialbereich. Ihr gehört auch die SKOS an.

Der Verein ODA-S, so steht es in den Statuten, soll «auf gesamtschweizerischer Ebene die Berufsbildung im Sozialbereich mitgestalten und weiterentwickeln». Er ist der Ansprechpartner für das BBT, das gemäss neuem Berufsbildungsgesetz gemeinsam mit einem in der Branche verankerten Partner die Entwicklung der Berufsbildung – in diesem Fall im Sozialbereich – steuert. Die ODA-S soll die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Verbänden und Organisationen sicherstellen.

Vielfältige Anliegen bündeln

Dem am 7. Dezember letzten Jahres gegründeten Verein gehören rund 20 Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Organisationen und Fachstellen aus dem Sozialbereich an, vom Berufsverband der Krippenleiterinnen und der Betagtenbetreuung Schweiz über den Berufsverband Soziale Arbeit bis hin zur CURAVIVA Schweiz. Er wird präsidiert von Simon Bridger, INSOS, Soziale Institutionen für Menschen mit Behinderung, Schweiz.

Angesichts der Umbrüche im sozialen, gesellschaftlichen und bildungspolitischen Umfeld kommt der Berufsbildung im Sozialbereich heute und in Zukunft eine ganz besondere Bedeutung zu. Die Aufgabe der ODA-S ist nicht einfach. Sie muss versuchen, erst einmal die Interessen und Anliegen aus den verschiedenen Feldern zu bündeln, um möglichst mit einer Stimme zu den Entwicklungen der Bildung in der Arbeitswelt Soziales mitreden zu können.

SKOS: Mitglied der ODA-S

Den neunköpfigen Vorstand der ODA-S bilden je drei VertreterInnen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen- und -direktoren (SODK), der Arbeitgeberseite und von Berufsverbänden, die für die Arbeitnehmerseite stehen. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist Gründungsmitglied sowohl der Dachorganisation selbst wie auch einer Interessengruppe der Arbeitgeber, die den Vorstand der ODA-S berät. Die SKOS strebt aber einen Sitz im Vorstand an. Das nötige Gewicht dafür hat sie nicht nur dank der grossen Bandbreite der SKOS-Mitglieder, sie hat sich auch im Rahmen eines Projekts zur Bildungslandschaft im Sozialbereich (siehe ZeSo vom November 2004) fachlich vertieft mit dem Thema auseinander gesetzt.

Marietherese Schwegler

Kontakt ODA-S: nicole.inauen@sg.ch
Kontakt SKOS: doris.hoesli@horgen.ch