

Die revidierten Richtsätze der SKöF

Autor(en): **Hohn, Michael**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft**

Band (Jahr): **89 (1992)**

Heft 2

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838150>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die revidierten Richtsätze der SKöF

Die wesentlichen Neuerungen – Sinn und Zweck

Anlässlich der beiden Instruktionstagungen, die die Geschäftsleitung im November respektive im Dezember 1991 im Kongresshaus Zürich organisierte und die jeweils «ausverkauft» waren, erläuterte der Präsident der vorberatenden Kommission, Dr. Michael Hohn, Vorsteher Fürsorgeamt der Stadt Bern, Sinn und Zweck der revidierten «Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe», die seit dem 1. Januar 1992 als verbindliche Empfehlungen der SKöF beachtet werden sollten. p.sch.

1. Ausgangslage

Die Richtsätze der SKöF für die Bemessung der materiellen Hilfe gehören seit Jahren zum unentbehrlichen und weitherum anerkannten Instrumentarium des Praktikers in der öffentlichen Fürsorge. Die ersten Empfehlungen zur Hilfebemessung datieren aus dem Jahre 1967 und wurden bislang hauptsächlich textlich überarbeitet und periodisch der Teuerung angepasst. Einzige materielle Neuheit bildeten die 1988 in die Richtsätze integrierten «Empfehlungen zur materiellen Hilfe an Bedürftige im Konkubinat oder andern Wohn- und Lebensgemeinschaften».

Die Kommission Richtsätze erhielt vom Vorstand der SKöF Ende 1989 den Auftrag, die Richtsätze einer Totalrevision zu unterziehen. Dabei liess sich die Kommission von folgenden hauptsächlichen *Zielen* leiten:

- In *formeller Hinsicht* soll das revidierte Arbeitsinstrument sprachlich klar und leicht verständlich, terminologisch präzise, übersichtlich, in der Systematik nachvollziehbar und logisch sein.
- *Inhaltlich* sollen die Richtsätze folgenden drei Anforderungen genügen:
 - a) Die Richtsätze sollen zu praktisch relevanten Grundproblemen Stellung beziehen und möglichst konkrete Antworten geben, d. h. mehr Klarheit und Sicherheit bei der Interpretation von Hilfeansprüchen geben (*mehr Rechtssicherheit* und *Praxisnähe*).
 - b) Die Richtsätze sollen der Praxis Leitplanken geben, die eine vermehrte rechtsgleiche Behandlung verschiedener Klientenkategorien in verschiedenen Landesgegenden erlauben, ohne eine begründete bedarfsgerechte Anwendung im Einzelfall auszuschliessen (*mehr Rechtsgleichheit*).
 - c) Sie sollen – was eng mit dem vorgenannten Punkt zusammenhängt – einem ähnlichen Denken und Handeln der Fürsorgeorgane Vorschub leisten im Sinne einer *«unité de doctrine»*.

Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn die neuen Richtsätze konsensfähig sind, bei den Fürsorgeorganen auf breite Zustimmung stossen und sich in der Praxis bewähren. Dies heisst aber nicht, dass sich die SKöF einfach auf den kleinsten gemeinsamen und möglichst unbestrittenen Nenner der Mitglieder beschränken muss. Vielmehr würde die SKöF ihrem Credo als Fachverband untreu werden, wenn sie nicht auch richtungweisend wirken würde. Eingedenk des

Risikos, dass nicht alle kommunalen und kantonalen Fürsorgeorgane die Richtsätze für sich teilweise oder vollumfänglich verbindlich erklären.

Die nachfolgend vorgestellten neuen Richtsätze fanden in einer breitangelegten Vernehmlassung einen hohen Grad von Unterstützung der Fürsorgeorgane in Kantonen und Gemeinden der deutschen und der welschen Schweiz und wurden von Geschäftsleitung und Vorstand der SKöF einstimmig genehmigt.

2. Die wichtigsten Neuerungen

Was ist neu an den Richtsätzen?

a) Zunächst wird das äussere Erscheinungsbild der Richtsätze ändern. Im Interesse der Benutzerfreundlichkeit und einer möglichst praxisnahen Rechtsanwendung wird das Arbeitsinstrument Richtsätze neu in einen Teil Richtlinien und einen Teil Kommentar unterteilt. Diese werden sich zur leichten Lesbarkeit synoptisch gegenübergestellt. In den Richtlinien werden die wichtigsten Grundsätze der Hilfebemessung umschrieben und Begriffe geklärt, im Kommentar werden die Richtlinien näher erläutert und konkretisiert. Mit diesem neuen Erscheinungsbild der Richtsätze soll nicht nur deren Bedeutung unterstrichen werden, sondern auch dem Bedürfnis der Praxis nach grösserer Einheitlichkeit der Bemessungskriterien – trotz nötiger Individualisierung im Einzelfall – entsprochen werden.

Neben der Neugliederung in Richtlinien und Kommentar wurde auch die gesamte bisherige Systematik überarbeitet. So wurden die Richtsätze neu in sieben Teile mit folgenden Titeln gegliedert:

- Grundsätze
 - normierter Bedarf für Unterhalt und frei verfügbaren Betrag
 - übriger normierter Bedarf
 - zusätzliche Leistungen
 - Anrechnung von Einkommen und Vermögen
 - Sozialhilfe innerhalb von familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften
 - familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungspflicht sowie sozialhilferechtliche Rückerstattungspflicht
- } Neuordnung
der
Bedarfsgruppen

Nun zu den wesentlichen inhaltlichen Änderungen. Diese werden der Reihe nach gemäss der neuen Systematik erläutert.

Grundsätze

Es wird über die Bedeutung der Richtsätze, das Ziel der Fürsorge im allgemeinen und der materiellen Hilfe im besonderen, die Basis der Richtsatzbeträge, die Ausrichtung der materiellen Hilfe sowie den Rechtsanspruch und die Rechtsmittelbelehrung gesprochen. In den Vorberatungen gab dabei vor allem die Frage des Rechtsanspruchs zu Diskussionen Anlass. Dabei fand die heute in Rechtsprechung und Literatur herrschende Auffassung Eingang in Richtlinien und Kommentar, dass dem Hilfesuchenden direkt aufgrund der Verfassung und unabhängig von der jeweiligen kantonrechtlichen Ausformung ein prinzipieller Rechtsanspruch auf

geeignete und menschenwürdige Hilfe zur Existenzsicherung zusteht. Allerdings besteht kein klagbarer Rechtsanspruch auf einen bestimmten Unterstützungsbetrag.

Normierter Bedarf für Unterhalt und frei verfügbaren Betrag

Hier werden die Begriffe erläutert, die Beträge aufgeführt und ein neues System der Unterhaltsberechnung nach Haushaltgrösse vorgestellt. Auf die letztgenannte zentrale Neuheit möchte ich noch etwas näher eingehen. Das geltende System der Unterhaltsberechnung ist stark auf die klassische Familiensituation (Einzel- und Ehepaaransätze) ausgerichtet und operiert – relativ kompliziert – mit Basisbeträgen, Kinder- sowie Alterszuschlägen. Im neuen System ist für die Höhe des Unterhaltsbetrages die Grösse des Haushaltes massgebend, d. h., es gilt neu ein von Alter und Zivilstand unabhängiger Pauschalbetrag. Die Beträge sind degressiv abgestuft, vom Haushalt mit einer einzigen Person bis zum Haushalt mit fünf und mehr Personen (weitere Abstufungen entfallen). Da sich die Berechnung der Unterhaltsbeträge auf die Unterhaltskosten für erwachsene Personen ausrichtet, muss die Differenz zwischen dem Betrag für Erwachsene und den früher tiefer angesetzten Beträgen für Kinder und Jugendliche ausgeglichen werden. Die Differenz entspricht in etwa den Auslagen für die Anschaffung von Kleidern, Wäsche und Schuhen. Im neuen Berechnungssystem sind deshalb die Aufwendungen für Kleider, Wäsche, Schuhe und wie bisher das Taschengeld bei Kindern bis zu 11 Jahren im Unterhalt eingeschlossen. Eine separate Abgeltung von Taschengeld und Kleiderkosten ist also nur noch zulässig für Personen, die das 11. Lebensjahr vollendet haben.

Mit dieser Regelung soll die Budgetierung einfacher und gerechter werden. Gleichzeitig wird der finanzielle Handlungsspielraum, aber auch die Verantwortung von Unterstützten mit Kindern erhöht. *Dabei ist es für die Sozialhilfeorgane wesentlich, zu beachten, dass der unterschiedliche Leistungsumfang der Pauschale streng beachtet wird.*

Übriger normierter Bedarf

Unter diesem neu in die Richtsätze eingeführten Begriff verstehen wir alle Aufwendungen, welche Hilfesuchenden, die in einem Privathaushalt leben, üblicherweise entstehen. Als solche Bedarfspositionen werden beispielsweise aufgeführt: Wohnungsmiete, übrige Wohnkosten (Energie, Mieterhaftpflicht- und Mobiliarversicherung, Gebühren für Radio/TV/Telefon etc.).

Krankenversicherung bzw. Selbstbehalte und Kleider/Wäsche/Schuhe: Die Anrechnung dieser Auslagen kann anhand von Belegen oder neu in Form von Haushalts- oder Personenpauschalen erfolgen. Bei dieser Pauschalabgeltung wird von örtlichen und situationsbezogenen Durchschnittswerten ausgegangen, die in Form einer Bandbreite in den Richtlinien erscheinen.

Noch ein präzisierendes Wort zur Anrechnung der Wohnungsmiete. Die neuen Richtlinien halten ausdrücklich fest, dass die Kosten für die Wohnungsmiete anhand des Mietvertrages zu ermitteln und voll anzurechnen sind, sofern und solange keine günstigere und zumutbare Wohnung vermittelt werden kann. Damit

soll nicht gesagt werden, dass sich nicht auch der Klient selbst um eine günstigere Wohnung bemühen muss und die Verantwortung nicht an den Staat delegieren kann. Diese Mitwirkungspflicht ist schon in den kantonalen Fürsorgegesetzen stipuliert. Die akute Wohnungsnot in den meisten Städten und die schlechte Stellung unserer Hilfesuchenden auf dem Wohnungsmarkt verlangen aber ein höheres Engagement der Behörden bei der Suche und allenfalls auch Bereitstellung von zahlbaren Wohnungen.

Zusätzliche Leistungen

In diesem Titel wird explizit über Verkehrsauslagen, Mehrkosten auswärtiger Verpflegung, spezielle und allgemeine Erwerbsunkosten, Information/Bildung und Ausbildung, nichtversicherte Therapiekosten und Erholungsaufenthalte sowie weitere Hilfen gesprochen. Gemäss dem Grundsatz der Individualisierung können also hier besondere Bedarfspositionen abgegolten werden, die nicht in jedem Haushalt auftreten und besonders begründet sein müssen. Unter den einzelnen Bedarfspositionen werden neu die speziellen und allgemeinen (nicht kalkulierbaren) Erwerbsunkosten aufgeführt, welche höhere Haushaltskosten abgelten und indirekt auch einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit darstellen sollen.

Bei der Bemessung dieser zusätzlich zum Grundbedarf ausgerichteten Leistungen ist streng darauf zu achten, dass sie sich fachlich gut begründet als konkreten Beitrag zur Stärkung der persönlichen und wirtschaftlichen Selbständigkeit der Hilfesuchenden verstehen. Zudem soll der gesamte pro Monat verfügbare Budgetbetrag auch mit den zusätzlichen Leistungen stets in einem angemessenen Verhältnis zum (minimalen) Lebensstandard der (nicht unterstützten) Bevölkerung in der Umgebung der unterstützten Person stehen.

Anrechnung von Einkommen und Vermögen

Am Grundsatz der vollen Anrechnung aller Erwerbs- und Ersatzeinkommen wird festgehalten. Die Hinweise zur Berücksichtigung von Eigeneinkommen werden aber differenziert und erweitert. Der Begriff des Nettoerwerbseinkommens wird ebenso umschrieben, wie die Behandlung der individuell zu entrichtenden Steuern (nicht abzuziehen, da Steuererlass möglich) klargestellt wird. Besonders hervorzuheben sind die Ausführungen über die Drittauszahlung von Sozialversicherungsguthaben und deren Verrechnung mit für dieselbe Periode gewährten Unterstützungsleistungen. Auch zur praktisch wichtigen Behandlung von alleinerziehenden und haushaltführenden Elternteilen wird Stellung genommen.

Die in der Praxis immer wieder diskutierte Frage der Vermögensanrechnung wird so entschieden, dass leicht liquidierbares Vermögen als Einkommen anzurechnen ist, aber dabei gewisse Freibeträge dem Hilfesuchenden zu belassen sind.

Sozialhilfe innerhalb von familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften

Auch diesbezüglich (insbesondere beim Einbezug von Einkommen von nicht unterstützten Haushaltspartnern) geht es darum, auf eine einheitliche Praxis hinzuwirken. Durch weniger rechtliche Details zum Konkubinats – die bisher geltenden

Grundsätze werden nicht geändert – und durch konkrete Hinweise zur Berechnung der durch nicht bedürftige Partner verursachten Kosten und für die Entschädigung von Dienstleistungen des bedürftigen Partners werden erstmals konkrete Hinweise gegeben. So wird z. B. der Kostenanteil nicht unterstützter Haushaltsmitglieder gemäss dem Verursacherprinzip nach Pro-Kopf-Anteil bestimmt. Bei der Berechnung der Entschädigung für Haushaltsdienste ist neu unter bestimmten Voraussetzungen eine pauschale Arbeitsentschädigung möglich.

Familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungspflicht sowie sozialhilferechtliche Rückerstattungsverpflichtung

Neu werden unter diesem Titel die eheliche und die elterliche Unterstützungspflicht, die familienrechtliche Unterstützungspflicht und die sozialhilferechtliche Rückerstattungsverpflichtung thematisiert und klar umschrieben. Die Richtlinien beschränken sich dabei auf die Wiedergabe der bundesrechtlich umschriebenen Rechtsinstitute und verweisen bei der sozialhilferechtlichen Rückerstattungsverpflichtung auf die Regelung der kantonalen Gesetzgebung. Im Kommentar nimmt allerdings die SKöF klar Stellung zur gewünschten praktischen Handhabung der Verwandtenunterstützungspflicht und der sozialhilferechtlichen Rückerstattungsverpflicht. Obwohl hier in Gesetzgebung und Praxis der Kantone (insbesondere zwischen Deutsch- und Welschschweiz) teilweise beträchtliche Unterschiede bestehen, möchte die SKöF auch hier zu einer einheitlicheren Praxis ermuntern, zumal sich gerade hier ein starker Wandel der gesellschaftlichen Auffassungen offenbart.

3. Betragsangaben

Vermehrte Pauschalbeträge

Die bisherigen Richtsätze enthielten lediglich betragsmässig fixierte Pauschalbeträge zum Unterhalt und zur frei verfügbaren Quote. Aus der Praxis kam deshalb immer wieder der Wunsch, vermehrt auch bei weiteren Bedarfspositionen klare Richtwerte zu nennen. Die Richtsatzkommission konnte diesen Erwartungen nicht in allen Teilen und generell entsprechen. Würden nämlich generell gleiche Beträge für gleiche Budgetpositionen in den Richtsätzen festgeschrieben, so würden diese häufig entweder den individuellen Bedürfnissen der Klienten nicht entsprechen und damit dem Individualisierungsgrundsatz der öffentlichen Fürsorge widersprechen oder betragsmässig zu hoch ausfallen, was untragbare Kostensteigerungen zur Folge hätte. Andererseits sprachen aber auch methodische Überlegungen (Selbständigkeit gewisser Klienten/Klientinnen) und Gründe der Arbeitsökonomie sowie einer möglichst einheitlichen Praxis in verschiedenen Bereichen für die Nennung von Pauschalbeträgen. Die Richtsatzkommission hat deshalb neu vermehrt Pauschalabgeltungen in Form und Bandbreite im Bereich des «übrigen normierten Bedarfs» z. B. für die Positionen Kleider/Wäsche/Schuhe und Gebühren bzw. Gesprächstaxen für Radio/TV/Telefon sowie im Bereich «zusätzliche Leistungen» sowie für die Abgeltung von Mehrauslagen bei auswärtiger Verpflegung und

allgemeiner Erwerbsunkosten vorgesehen. Dabei hat die Kommission sehr wohl unterschieden zwischen Positionen, für welche gesamtschweizerisch Richtwerte angenommen werden können – nur solche fanden Eingang in die Richtsätze –, und solchen, für die allenfalls regionale (z. B. Verkehrsauslagen, Energieausgaben) oder gar nur situationsbezogene Beträge in Frage kommen. Die Nennung von Bandbreiten statt Fixbeträgen findet die Begründung im unterschiedlichen Preisniveau von Stadt und Land, den branchen- oder ortsbedingten Teuerungsunterschieden sowie dem Bedürfnis der Fürsorgebehörden, für Betragsanpassungen den anerkannten Rahmen auch im gesamtschweizerischen Vergleich zu kennen.

Betragsmässige Verbesserungen gegenüber heute?

Die neuen Richtsätze führen in einzelnen Bedarfspositionen auf der Ausgabenseite zu betragsmässigen Verbesserungen. So hat der Wechsel zum haushaltbezogenen Berechnungssystem für die Unterhaltspauschale zur Folge, dass Mehrpersonenhaushalte, insbesondere Familien und Alleinerziehende mit Kindern ab dem 11. Lebensjahr (die Kleiderpauschale wird neu bis zum 11. Lebensjahr in den Unterhalt eingebaut), bessergestellt werden. Dies hat damit zu tun, dass der Unterhaltsaufwand für Jugendliche und Erwachsene in der Praxis ab dem 11. Lebensjahr als vergleichbar hoch angesehen wird und somit eine Anpassung erforderte. Eine Verbesserung wurde aber auch für den Zweipersonenhaushalt im Verhältnis zum Einpersonenhaushalt vorgenommen, indem entsprechend der AHV-Ehepaarrentenregelung der Unterhaltsbedarf gegenüber dem Einpersonenhaushalt auf 150 % festgelegt wurde. Gleichzeitig wurde die degressive Skala auf vielfachen Wunsch der Praxis mit dem Fünfpersonenhaushalt beendet.

Eine weitere budgetwirksame Neuerung stellt die Berücksichtigung der Erwerbsunkosten in einem bestimmten Umfange dar. Damit sollen zusätzliche Aufwendungen von Erwerbstätigen abgedeckt werden, welche wiederum dazu dienen, die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit zu stützen.

Schliesslich wurde für den 1. 1. 1992 eine weitere teuerungsbedingte Anpassung der Unterhaltsbeträge um durchschnittlich 4,3 % vorgesehen.

Neben den betragsmässigen Verbesserungen auf der Ausgabenseite ist aber bei der Beurteilung des Gesamtbudgets nicht zu vergessen, dass die neuen Richtsätze auch auf der Einnahmenseite gewisse Korrekturen bringen. So müssen erwerbstätige Kinder inskünftig die von ihnen verursachten Kosten voll abgelten und Auszubildende einen Beitrag entsprechend ihrem Einkommen leisten. Der von erwerbstätigen Kindern zu entrichtende Betrag von Fr. 660.– wurde als zu niedrig befunden. Ausserdem wurden klare Aussagen zum Einbezug von nichtunterstützten Haushaltangehörigen in die gesamte Haushaltrechnung gemacht.

Grenzen der Umsetzung

Bei der praktischen Umsetzung all dieser Neuerungen im jeweiligen Unterstützungsbudget kann aber nicht genug betont werden, dass bei der Festlegung der

einzelnen Bedarfspositionen immer der gesamte Budgetbetrag im Auge zu behalten ist und dieser sich gerade bei den zusätzlichen Leistungen in einem angemessenen Verhältnis zum minimalen (nicht durchschnittlichen) Lebensstandard der (nichtunterstützten Bevölkerung) in der Umgebung der unterstützten Person bewegen muss. Wird diese Verantwortung nicht wahrgenommen, verlieren die Grundsätze der SKöF an praktischer Bedeutung und werden immer mehr dem politischen (bzw. finanzpolitischen) Kräftespiel ausgesetzt. Schon unter diesem Blickwinkel, aber aus grundsätzlichen methodischen Überlegungen musste die Richtsatzkommission verschiedene weitergehende Forderungen der Praxis (z. B. Einführung einer Kulturpauschale für Freizeitaktivitäten) ablehnen.

4. Schlussbemerkungen

Eine Totalrevision der Richtsätze hat sich insbesondere aufgedrängt, weil sich die Praxis trotz nötiger Individualisierung im Einzelfall vermehrt im Interesse von Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit an einheitlichen Kriterien der Bemessung auszurichten sucht. Zur Erreichung dieses Ziels einer einheitlichen Praxis will die SKöF als Fachverband beitragen und ein praktikables Arbeitsinstrument zur Verfügung stellen. Die SKöF kann und will aber nicht – und das sei hier in aller Deutlichkeit gesagt – als eine Art Mini- oder Ersatzgesetzgeber verbindliche Normen auf Bundesebene aufstellen. Die praktische Umsetzung bleibt weiterhin die Aufgabe der Kantone und der Gemeinden im Rahmen ihrer Gesetzgebung. Die SKöF will aber dazu beitragen, innerhalb dieses Rahmens Unsicherheiten bei der Frage der Anspruchsberechtigung abzubauen und die Gleichbehandlung der Klienten bei den verschiedenen Fürsorgestellen zu fördern. Sie versucht dies beispielsweise auch mit diesem Weiterbildungskurs und wird auch im Weiterbildungsprogramm 92 wieder auf die neuen Richtsätze zurückkommen. Dies heisst aber ebensowenig Schematisierung der Ansprüche nach Reduzierung der Ansprüche auf einen Ausgleich der materiellen Defizite, wie diese verschiedentlich mit dem Postulat des existenzsichernden Grundeinkommens (Mindesteinkommen) gefordert wird. Ziel jeder organisierten Selbsthilfe bleibt, den Betroffenen zu wirtschaftlicher und persönlicher Selbständigkeit zu verhelfen.

Aus der Sicht der ländlichen Praxis

Lisabeth Brand-Gadient, Leiterin des Sozialdienstes der Gemeinden im Kanton Nidwalden, Stans, kommentierte anlässlich der beiden Zürcher Tagungen 1991 die neuen Richtsätze aus der praktischen Erfahrung in der Sozialhilfe in ländlichen Gegenden.

p.sch.

1. Richtlinien sind ein Arbeitsinstrument

In meinem Praxisalltag begegne ich im Zusammenhang mit Unterstützungsfragen, vor allem von seiten der Helfer, immer wieder dem Wunsch nach Klarheit und