

Revision der SKOS-Richtlinien

Vernehmlassung

Mit der vorliegenden Vernehmlassung will die SKOS die Diskussion um die Ausgestaltung der Sozialhilfe und über die Weiterentwicklung der Unterstützungsrichtlinien in einem formalisierten Verfahren führen. Ausgangspunkt hierfür sind zwei wissenschaftliche Studien zum Grundbedarf einerseits und zum Anreizsystem andererseits. Die Vernehmlassung basiert auf den Studienergebnissen, sie beinhaltet aber auch andere Themen, welche in den letzten Monaten Gegenstand der öffentlichen und verbandsinternen Diskussion waren. Mit der Vernehmlassung strebt die SKOS eine breit geführte Diskussion über den Reformbedarf in der Sozialhilfe an und will sich mit den Kritikpunkten fachlich auseinandersetzen. Die Vernehmlassungsergebnisse bilden die Grundlage für die nächste Revision der Richtlinien. Geplant ist, die revidierten SKOS-Richtlinien per 1. Januar 2016 in Kraft zu setzen, wobei erstmals die Sozialdirektorenkonferenz SODK die Richtlinien erlassen wird.

Bern, 30.01.2015

1. Ausgangslage

Im Rahmen einer Totalrevision der SKOS-Richtlinien wurde 2005 der Grundbedarf um sieben Prozent gesenkt und im Gegenzug ein Anreizsystem eingeführt. Seither wurden in der Praxis zehn Jahre Erfahrungen mit den neuen Regelungen gesammelt. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die fachliche Diskussion sowie die kantonalen Gesetzgebungen haben sich seither weiterentwickelt. Um aktuelle Grundlagen für eine fundierte Diskussion zu erhalten, hat die SKOS Anfang 2014 beschlossen, die Neuerungen von 2005 einer wissenschaftlichen Prüfung zu unterziehen. Sie hat zu diesem Zweck zwei Studien in Auftrag gegeben:

- Das Bundesamt für Statistik wurde beauftragt, die Berechnungen zum Grundbedarf zu überprüfen und zu aktualisieren.
- Das Büro BASS hat evaluiert, wie die Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen) umgesetzt wurden und welche Anreizwirkung sie ausüben.

Die vorliegende Vernehmlassung dient zunächst der verbandsinternen Diskussion. Sie mündet in revidierte SKOS-Richtlinien, welche der Sozialdirektorenkonferenz SODK im Herbst 2015 zur Verabschiedung zugeleitet werden sollen. Die SKOS will so die politische Legitimation der Richtlinien stärken.

Die Sozialhilfe ist als «letztes Rettungsnetz» ein wichtiges Element des schweizerischen Sozialstaats. Indem die Sozialhilfe verhindert, dass Bedürftige in Not geraten, leistet sie einen wichtigen Beitrag zum sozialen Frieden, zur gesellschaftlichen Integration und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dies wiederum sind zentrale Aspekte für die Attraktivität der Schweiz als Lebensraum und Wirtschaftsstandort. Weil ein Drittel aller Sozialhilfebeziehenden Kinder und Jugendliche sind, trägt die Sozialhilfe auch massgeblich zur Chancengleichheit von Kindern aus bedürftigen Familien bei.

Die SKOS-Richtlinien sind wichtig für die Sozialhilfe in der Schweiz. Sie sind seit mehr als 50 Jahren ein zentrales Arbeitsinstrument in der täglichen Praxis der Sozialdienste und tragen wesentlich zur Harmonisierung der Sozialhilfe in der Schweiz bei. Wichtig für die Sozialhilfe sind aber auch die Entwicklung des Arbeitsmarkts, gesellschaftliche Veränderungen und die Ausgestaltung der Sozialversicherungen. Je mehr soziale Risiken nicht oder nicht mehr durch eine Sozialversicherung gedeckt sind, desto grösser ist und wird die Bedeutung der Sozialhilfe und desto höher werden die Kosten, welche Kantone und Gemeinden für die Existenzsicherung im Rahmen der Sozialhilfe aufwenden müssen.

Die SKOS ist offen für eine Diskussion über die Höhe der Sozialhilfeleistungen und die Ausgestaltung der Unterstützungsrichtlinien. Sie nimmt auch die Kritik daran ernst. Die vorliegende Vernehmlassung geht dennoch von zwei wichtigen Grundsätzen aus:

- Die SKOS ist überzeugt, dass es einen gesamtschweizerisch harmonisierten Rahmen für die Sozialhilfe braucht. Weil es hierzu weder ein Bundesgesetz noch ein Konkordat unter den Kantonen gibt, schliessen die SKOS-Richtlinien hier eine wichtige Lücke.

- Die SKOS tritt ein für ein soziales Existenzminimum, welches auch die gesellschaftliche Teilhabe sicherstellt und der Ausgrenzung entgegenwirkt. Die Leistungen der Sozialhilfe sollen eine menschenwürdige Existenz sichern. Aus diesem Grund widersetzt sich die SKOS Bestrebungen, welche die Unterstützungsansätze radikal reduzieren wollen.

Die öffentliche Diskussion entzündet sich massgeblich an steigenden Kosten in der Sozialhilfe. Dieses Problem kann mit der Ausgestaltung der Richtlinien zwar beeinflusst, aber keinesfalls gelöst werden: Steigende Mieten, höhere Krankenkassenprämien, eine Zunahme von unterstützungsbedürftigen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen oder der Verlust von Arbeitsplätzen für Personen ohne Berufsausbildung sind eine Realität und unabhängig von der Ausgestaltung der SKOS-Richtlinien.

2. Resultate der Studien

2.1 Hauptfolgerungen

Die Geschäftsleitung der SKOS zieht aus den beiden Studien zum Grundbedarf¹ und zum Anreizsystem² vier wichtige Schlussfolgerungen:

1. Das Zusammenspiel von bedarfsbezogenen Leistungen (der materiellen Grundversicherung) mit einem leistungsbezogenen Element (dem Anreizsystem) funktioniert grundsätzlich gut und ergibt ein kohärentes Gesamtsystem.
2. Der Grundbedarf in der Sozialhilfe entspricht den Ausgaben für den täglichen Bedarf der einkommensschwächsten 10 Prozent der Bevölkerung und liegt damit auch heute noch im 2005 anvisierten Rahmen. Allerdings zeigt die Grundbedarfsstudie, dass bei Einzelpersonen und Zweipersonenhaushalten der Grundbedarf heute zu tief angesetzt ist.
3. In fast allen Kantonen werden Anreizelemente angewendet, aber mit grossen kantonalen Unterschieden. Dies zeigt, dass die SKOS-Richtlinien einen flexiblen Rahmen abgeben, der bedeutende Spielräume für die Kantone und Gemeinden offen lässt. Diese Spielräume werden von allen Kantonen auch genutzt.
4. Bezüglich der Wirkung der Anreizelemente liefern die Studien nicht eindeutige Resultate. Die Anreizelemente sind aber ein in der Sozialhilfepraxis breit akzeptiertes Instrument, um Leistungen zu honorieren oder mangelnde Kooperation zu sanktionieren. Darüber hinaus entspricht die Idee, dass sich Arbeit lohnen soll, einem in unserer Gesellschaft tief verankerten Gerechtigkeitsempfinden.

Aus den Studienergebnissen lässt sich kein Bedarf nach einer kurzfristigen Totalrevision der SKOS-Richtlinien ableiten. Das System der Sozialhilfe funktioniert und muss

¹ Bundesamt für Statistik. SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnungen des BFS. Neuchâtel, 2014 (<http://skos.ch/skos-richtlinien/revision-2015/>).

² Büro BASS AG. Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien. Bern, 2014 (<http://skos.ch/skos-richtlinien/revision-2015/>).

nicht von Grund auf neu entworfen werden. Diese Erkenntnis entspricht auch der aktuellen verbandsinternen Diskussion. Einzelne Gemeinden äussern zwar Fundamentalkritik an den Richtlinien. Mehrheitlich werden die SKOS-Richtlinien aber als zeitgemässe und hilfreiche Arbeitsgrundlagen und als ein wichtiges Instrument zur Harmonisierung der Sozialhilfe aufgefasst. Bezüglich einiger Elemente der Richtlinien besteht aber Diskussionsbedarf. Mit der vorliegenden Vernehmlassung möchte die SKOS-Geschäftsleitung die Meinungen der Mitglieder zu diesen Punkten einholen und gesicherte Erkenntnisse für die Revision der Richtlinien gewinnen.

Die Vernehmlassung beinhaltet Fragen

- zum Grundbedarf
- zur Höhe des Grundbedarfs für junge Erwachsene
- zur Höhe der Leistungen bei grossen Familien
- zu den Leistungen mit Anreizcharakter
- zum Ausmass der Sanktionen
- zu den situationsbedingten Leistungen
- zu den Schwelleneffekten

Nachfolgend fassen wir zunächst die wichtigsten Ergebnisse der beiden Studien zum Grundbedarf und zum Anreizsystem zusammen. Daran anschliessend folgen die Vernehmlassungsfragen mit entsprechenden Erläuterungen.

2.2 Studie Grundbedarf

Soziales Existenzminimum als Richtgrösse

Gemäss den SKOS-Richtlinien richten sich die Beträge des Grundbedarfs nach dem Konsumverhalten der einkommensschwächsten 10 Prozent der Schweizer Haushalte. Von diesem Warenkorb werden für die Berechnung des Grundbedarfs Leistungen in Abzug gebracht, welche Sozialhilfebeziehenden nur situationsbedingt (z.B. Kosten des Arbeitswegs) oder gar nicht (z.B. Ferien) zustehen. Sozialhilfebeziehende haben also nicht gleich viel zur Verfügung wie die einkommensschwächsten 10 Prozent, sondern nur einen reduzierten SKOS-Warenkorb.³

Das von den SKOS-Richtlinien angestrebte soziale Existenzminimum umfasst dennoch nicht nur die zum Überleben der Bedürftigen notwendigen Güter. Jedem Menschen in der Schweiz soll auch die Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben ermöglicht werden. Das sozialhilferechtliche Existenzminimum liegt deshalb über einem absoluten Existenzminimum, ist aber deutlich tiefer als andere gebräuchliche Existenzminima. Das zeigt sich z.B. bei der Höhe des Existenzminimums für eine Einzelperson: Der monatliche Grundbedarf gemäss den SKOS-Richtlinien liegt bei 986 Franken, beim

³ BFS, 2014, S. 8.

betriebsrechtlichen Existenzminimum beträgt der Grundbedarf 1200 Franken und bei den Ergänzungsleistungen 1608 Franken (Stand jeweils 2015).⁴

Diese Leistungen gemäss den SKOS-Richtlinien garantieren nicht nur den Bedürftigen eine menschenwürdige Existenz. Sie liegen auch im Interesse der ganzen Gesellschaft, weil sie auf die gesellschaftliche Integration ausgerichtet sind und so eine spätere Ablösung von der Sozialhilfe erleichtern und Folgekosten verhindern. Weil ein Drittel aller Sozialhilfebeziehenden Kinder und Jugendliche sind, trägt die Sozialhilfe auch massgeblich zur Chancengleichheit von Kindern aus armen Familien bei.

Sozialhilfeleistungen liegen unter den Ausgaben der einkommensschwächsten Haushalte

Die aktualisierten Berechnungen des Bundesamts für Statistik BFS⁵ zeigen, dass die einkommensschwächsten 10 Prozent der Ein- und Zweipersonenhaushalte rund 100 Franken mehr für den täglichen Bedarf im Sinne des reduzierten SKOS-Warenkorbs ausgeben, als Sozialhilfebeziehende heute zur Verfügung haben. In den heutigen SKOS-Richtlinien sind für den Grundbedarf einer alleinstehenden Person 986 Franken im Monat vorgesehen. Bei den einkommensschwächsten 10 Prozent der Haushalte betragen dieselben Ausgaben im Durchschnitt aber 1076 Franken.

Familienhaushalte und Äquivalenzskala

Für die einkommensschwächsten 10 Prozent der Haushalte mit drei und mehr Personen konnte das BFS aus methodischen Gründen keine Aussage zur Höhe der Haushaltsausgaben machen.

In den SKOS-Richtlinien werden diese Leistungen heute auf der Basis einer Äquivalenzskala festgelegt: Diese definiert, wie sich der Bedarf eines Haushalts pro zusätzliches Mitglied verändert. Die Äquivalenzskala ist degressiv, weil der Bedarf nicht proportional zur Haushaltsgrosse ansteigt. Im nationalen Vergleich mit anderen Äquivalenzskalen (etwa bei den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV) und auch im Vergleich mit den Skalen anderer Länder und der OECD ist die Äquivalenzskala der SKOS restriktiv.

⁴ Zu beachten ist, dass die verschiedenen Existenzminima nicht immer die gleichen Aufwendungen abdecken, sie sind also nur beschränkt direkt miteinander vergleichbar. Siehe dazu auch Grundlagenpapier SKOS «Armut und Armutsgrenzen», Bern 2015, http://skos.ch/uploads/media/2015_Die_Armutsgrenze_der_SKOS.pdf.

⁵ BFS, 2014, S. 7-8.

Abbildung 1: Vergleich relevanter Äquivalenzskalen

Haushalt-grösse	Äquivalenzskalen						
	SKOS	EL	AHV/IV	Betriebs-Recht	OECD (modified scale)	Deutschland (Regelbedarfsstufen Hartz IV)	Frankreich (Revenu solidarité active RSA)
1 Person	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
2 Personen	1,53	1,5	1,5	1,42	1,5	1,9	1,5
3 Personen	1,86	2,02	1,9	1,75/1,92*	1,8	2,49/2,66*	1,8
4 Personen	2,14	2,54	2,3	2,08/2,42*	2,1	3,07/3,42*	2,01
5 Personen	2,42	2,89	2,7	2,42/2,92*	2,4	3,66/4,17*	2,5

Quelle: SKOS, 2014

*Unterscheidung nach Alter der Kinder

Pro Person bzw. zusätzliches Kind steigen deshalb die Beträge im SKOS-System relativ wenig an, die anderen gebräuchlichen Referenzskalen führen teilweise zu einem stärkeren Anwachsen der Unterstützungsleistungen bei grösseren Haushalten.

2.3 Studie zu den Leistungen mit Anreizcharakter

Kantone nutzen Anreizelemente und schöpfen Handlungsspielräume aus

Die Studie zeigt, dass 18 Kantone das in den SKOS-Richtlinien vorgesehene System mit den drei Elementen Einkommensfreibetrag EFB, Integrationszulage IZU und Minimale Integrationszulage MIZ umsetzen. Sechs Kantone übernehmen lediglich ein oder zwei Anreizelemente. Zwei Kantone haben eigene Anreizinstrumente entwickelt.

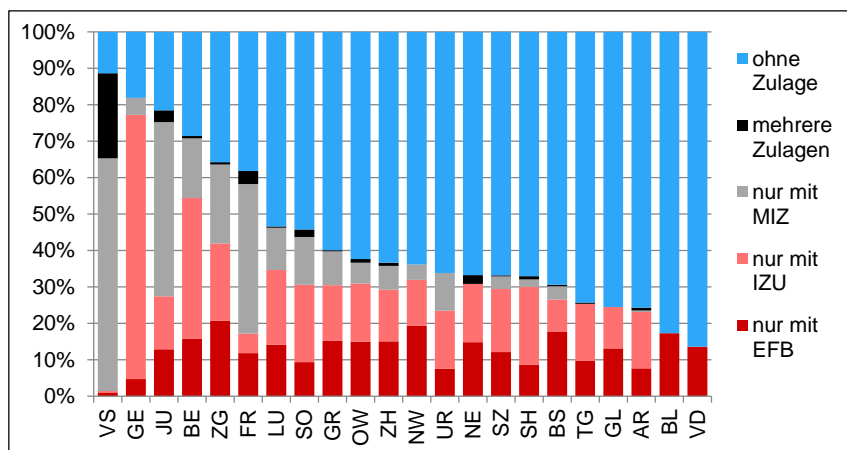
Die Voraussetzungen und die Höhe der Anreizleistungen werden jeweils auf kantonaler Ebene präzisiert, die konkrete Regelung variiert von Kanton zu Kanton. Die kantonal unterschiedliche Umsetzung des Anreizsystems trägt föderalistischen Anliegen Rechnung und ermöglicht kantonal angepasste Lösungen: Die SKOS-Richtlinien geben einen Rahmen vor, lassen aber grosse Spielräume, die gemäss der Studie von den kantonalen Behörden auch genutzt werden. Das Zusammenspiel von Grundbedarf und Anreizen ermöglicht eine gute Balance von einheitlichen Standards (beim Grundbedarf) und kantonal unterschiedlicher Ausgestaltung von Anreizelementen.

Tiefere Bezugsquote als 2005 erwartet

In einigen Kantonen beziehen 70 bis 90 Prozent aller Personen im Erwerbsalter eine Zulage, in anderen Kantonen nur 30 bis 40 Prozent⁶. Die Spannweite ist gross, die Mehrheit der Kantone orientiert sich bezüglich der konkreten Umsetzung am unteren Ende der von der SKOS empfohlenen Richtwerte.

⁶ Büro BASS, 2015, S. 53f.

Abbildung 2: Bezugsquote der unterstützten Personen nach Kantonen, 2012



Quelle: Büro BASS, 2014. S. 53

Die Studie zeigt, dass auch die Praxis der Sozialdienste oftmals zurückhaltend ist. Die Anzelelemente werden also in der Praxis selektiv angewendet. Vor dem Hintergrund, dass das Zulagensystem 2005 in Kombination mit einer Senkung des Grundbedarfs um sieben Prozent eingeführt wurde, ergibt sich somit in der Mehrzahl der Unterstützungsfälle eine Leistungskürzung gegenüber dem Zustand vor 2005: Damals ging man davon aus, dass sich neue Ausgaben für die Anreize und die generelle Kürzung des Grundbedarfs um sieben Prozent grundsätzlich die Waage halten würden.

Wirkung von Anreizleistungen

Die meisten Sozialhilfebeziehenden zeigen gemäss der Studie eine hohe intrinsische Arbeitsmotivation⁷. Diese wird durch die Möglichkeit, für geleistete Arbeit einen Einkommensfreibetrag zu erhalten, gestärkt. Die Wirkung des finanziellen Anreizes lässt sich aber gemäss der Studie nicht von anderen Anreizen isolieren und ist zudem in hohem Mass abhängig von den Rahmenbedingungen, beispielsweise dem real vorhandenen Arbeitsangebot und den Ressourcen der Betroffenen.

Aufgrund der Datenlage kann dem Einkommensfreibetrag (EFB) eine hohe individuelle Bedeutung attestiert werden, er motiviert zur Arbeitsaufnahme oder zur Erweiterung des Arbeitspensums.

Die Integrationszulage (IZU) entfaltet gemäss Expertengesprächen und Literaturanalyse ebenfalls eine individuelle Wirkung als zusätzliche Motivation zum Besuch von Integrationsprogrammen und Qualifikationsmassnahmen.

Für die Minimale Integrationszulage (MIZ) dagegen kann kaum eine direkte Wirkung nachgewiesen werden. Die MIZ war ursprünglich auch nicht als eigentliches Anreizinstrument konzipiert worden, sondern gedacht als Ausgleich für Personen, die aus unverschuldetem Verhalten wie beispielsweise Krankheit gar keine Gegenleistung erbringen können.

⁷ Büro BASS, 2014, S. 93/94.

Die Anzelelemente haben sich in der Praxis somit als Instrumente bewährt, um ein erwünschtes Verhalten zu honorieren. In einigen Kantonen⁸, in welchen die MIZ grundsätzlich allen Haushalten gewährt wird, die kein Anrecht auf IZU oder EFB haben, hat sich die MIZ zusätzlich als einfach zu handhabendes Sanktionsinstrument erwiesen.

Die Wirkung des Anreizsystems ist immer abhängig von der konkreten kantonalen Ausgestaltung und vom lokal verfügbaren Angebot an Integrationsprogrammen. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang auch allfällige Schwelleneffekte.⁹

3. Fragebogen und Erläuterungen

Die Vernehmlassungsfragen finden Sie auf den nachfolgenden Seiten. Zu jeder Vernehmlassungsfrage finden Sie vorweg Erläuterungen und ergänzende Hinweise. Die Vernehmlassungsfragen entsprechen genau dem Fragebogen, den Sie für die Umfrage in elektronischer Form erhalten. Der Fragebogen kann ausschliesslich online ausgefüllt werden. Im Folgenden sind die Ausschnitte aus dem Fragebogen zur besseren Orientierung grau eingefärbt. In der Online-Version können die Erläuterungen per Mausklick sichtbar gemacht werden.

Gemäss der mit der SODK neu vereinbarten Aufgabenteilung erarbeitet die SKOS die Revisionsvorschläge unter fachlichen Gesichtspunkten. Die SODK wird die revidierten Richtlinien dann anschliessend auch unter politischen Aspekten würdigen. Wir empfehlen Ihnen, die nachfolgenden Fragen primär aus Ihrer Praxisperspektive zu beantworten. Also: Wo sehen Sie aufgrund Ihrer täglichen Arbeit Handlungsbedarf, in welche Richtung sollten Reformen aufgrund Ihrer Erfahrung gehen?

3.1 Grundbedarf

Auf der Basis der aktualisierten Berechnungen des BFS lassen sich verschiedene Varianten zum Grundbedarf ableiten. Da das BFS in seiner Studie lediglich Aussagen für Ein- und Zweipersonenhaushalte machen konnte, muss für die Mehrpersonenhaushalte weiterhin eine Äquivalenzskala beigezogen werden. Die Äquivalenzskala dient dazu, den für eine Einzelperson festgelegten Grundbedarf für grössere Haushalte umzurechnen.

Die Äquivalenzskala wurde im Rahmen der Studie nicht neu berechnet, sondern im Vergleich mit anderen Skalen überprüft. Im nationalen und internationalen Vergleich ist die bisherige Äquivalenzskala der SKOS eine der strengerer, d.h. für jedes zusätzliche Haushaltsmitglied kommt nur ein kleiner Teil des Grundbedarfs hinzu. Ab der vierten Person erhält ein Haushalt gemäss der heutigen SKOS-Skala noch 28 Prozent¹⁰ des

⁸ Büro BASS, 2014, S. 48/49 und 76.

⁹ Büro BASS, 2014, S. 96 f. Vgl. dazu auch SKOS-Studien zu den Schwelleneffekten: <http://skos.ch/grundlagen-und-positionen/themendossiers/soziale-sicherheit/schwelleneffekte/>.

¹⁰ Entspricht einem Äquivalenzwert von 0.28

Grundbedarfs für jede zusätzliche Person hinzu (aktuell sind dies pro Person und Monat 276 Franken).

Von der Politik und der Praxis wird teilweise argumentiert, dass grosse Familien von der Sozialhilfe zu grosszügig unterstützt werden. Dies kann mit dem vorliegenden Datenmaterial wissenschaftlich weder gestützt noch widerlegt werden. Somit kann hierzu keine wissenschaftlich fundierte Empfehlung abgegeben werden. Damit dieser Aspekt dennoch diskutiert werden kann, sehen die Varianten 3 und 4 reduzierte Ansätze ab der vierten Person im Haushalt vor. Diese ergeben sich über die Ausrichtung einer Pauschale von 230 Franken anstelle der bisherigen Äquivalenzskala. Referenzgrösse ist hier somit nicht eine wissenschaftliche Berechnung, sondern die Praxiserfahrung, die sich am Rahmen der aktuellen Familienzulage orientiert.

Die Vernehmlassungsvorlage enthält vier Varianten für die Bemessung des Grundbedarfs. Nachfolgend werden diese Varianten kurz erläutert:

Variante 1 - «Status Quo»: Die Variante 1 «Status Quo» entspricht der bisherigen Systematik. Die aktuell gültigen Ansätze der SKOS-Richtlinien werden unverändert weitergeführt.¹¹ Der Grundbedarf für eine Einzelperson liegt somit um rund 90 Franken unter dem vom BFS statistisch ermittelten Bedarf für diesen Haushaltstyp. Bei Zweipersonenhaushalten liegt der Grundbedarf um ca. 100 Franken unter den vom BFS ermittelten Werten. Die bisherige Äquivalenzskala der SKOS wird in der Variante «Status Quo» unverändert weitergeführt. In dieser Variante liegt die Referenzgrösse für den Grundbedarf vor dem Hintergrund der neuen Berechnungen des Bundesamts für Statistik in Zukunft somit unter dem verfügbaren Einkommen der 10 Prozent einkommensschwächsten Haushalte. Die Variante «Status Quo» beinhaltet somit relativ gesehen einen Abbau der Sozialhilfeleistungen.

Variante 2 - «Erhöhung des Grundbedarfs gemäss den Studienergebnissen»: In der Variante 2 werden die Resultate der Studie des BFS umgesetzt und das Niveau des Grundbedarfs entsprechend erhöht. Der Grundbedarf für den Einpersonenhaushalt wird um die in der Studie ermittelten 90 Franken und der Zweipersonenhaushalt um die ermittelten 100 Franken erhöht. Der Grundbedarf für Haushalte ab drei Personen wird auf dieser Basis mit der bisherigen SKOS-Äquivalenzskala angepasst. Die Studie liefert keinen Anhaltspunkt für eine Abweichung von der bisherigen restriktiven Äquivalenzskala. Ab der vierten Person erhält ein Haushalt somit auch weiterhin den Faktor 0.28 des Grundbedarfs für eine Einzelperson bzw. ein Kind.

Variante 3 - «Erhöhung bei kleinen, Reduktion bei grösseren Haushalten»: Die Variante 3 erhöht den Grundbedarf für Ein- und Zweipersonenhaushalte gemäss der Neuberechnung durch das BFS, lässt die bisherigen Leistungen für Haushalte mit drei Personen unverändert und reduziert die Leistungen für Haushalte mit vier und mehr Personen, indem ab der vierten Person ein Pauschalbetrag von nur noch 230 Franken

¹¹ Bei allen Varianten wird die Frage einer allfälligen Teuerungsanpassung ausgeklammert. Die Zahlen basieren somit bei allen Varianten auf dem Teuerungsstand per 1.1.2013.

ausgerichtet wird (aktuell liegt dieser Betrag bei 276 Franken). Das entspricht einem Äquivalenzwert von 0.21 des Grundbedarfs einer Einzelperson und liegt betragsmässig in der Höhe der Familienzulagen, aber deutlich unter der Kinderpauschale beim betriebsrechtlichen Existenzminimum. Diese beträgt je nach Alter der Kinder zwischen 400 und 600 Franken. Die Kinderpauschale bei den Ergänzungsleistungen beträgt gar 800 Franken.

Variante 4 - «Status Quo bei kleinen, Reduktion bei grösseren Haushalten»: Variante 4 behält den Status Quo des heutigen Grundbedarfs bei für Haushalte bis zu drei Personen und reduziert die Leistungen für Haushalte mit vier und mehr Personen, indem ab der vierten Person ein Pauschalbetrag von nur noch 230 Franken ausgerichtet wird (aktuell liegt dieser Betrag bei 276 Franken). Das entspricht einem Äquivalenzwert von 0.21 des Grundbedarfs einer Einzelperson und liegt betragsmässig in der Höhe der Familienzulagen, aber deutlich unter der Kinderpauschale beim betriebsrechtlichen Existenzminimum. Diese beträgt je nach Alter der Kinder zwischen 400 und 600 Franken. Die Kinderpauschale bei den Ergänzungsleistungen beträgt gar 800 Franken.

Zusatzfrage - Ansätze für Grossfamilien ab sechs Personen: Die heutigen SKOS-Richtlinien kennen einen degressiven Zuschlag für jede zusätzliche Person in einem Haushalt. Bereits ab der vierten Person sehen die Richtlinien einen konstanten Zuschlag von 276 Franken pro Monat vor. Aufgrund der vorgebrachten Kritik gegen die bisherige Lösung wird zur Diskussion gestellt, den Grundbedarf lediglich für Haushalte mit fünf oder weniger Personen festzulegen. Gemäss diesem Vorschlag müsste die zuständige Sozialbehörde für Haushalte mit sechs oder mehr Personen den zusätzlichen Unterstützungsbetrag für weitere Haushaltmitglieder individuell festlegen. Diese Regelung könnte mit jeder der vier oben vorgeschlagenen Varianten kombiniert werden.

		Bitte wählen		
Variante 1: Status Quo	<p>Der Status Quo basiert auf der bisherigen SKOS-Äquivalenzskala und führt zu folgendem Grundbedarf:</p> <p>1 Person (1,00): Fr. 986.- 2 Personen (1,53): Fr. 1509.- 3 Personen (1,86): Fr. 1834.- 4 Personen (2,14): Fr. 2110.- 5 Personen (2,42): Fr. 2386.- 6 Personen (2,70): Fr. 2662.- 7 Personen (2,98): Fr. 2938.-</p>	<input type="checkbox"/>		
Variante 2: Erhöhung des Grundbedarfs gemäss den Studienergebnissen	<p>Erhöhung des Grundbedarfs für Ein- und Zweipersonenhaushalte gemäss Neuberechnung durch das BFS. Als Umrechnungsfaktor für die weiteren Haushaltsgrössen dient die bisherige SKOS-Äquivalenzskala.</p> <p>1 Person (1,00): Fr. 1076.- 2 Personen (Wert BFS) Fr. 1606.- 3 Personen (1,86): Fr. 2001.- 4 Personen (2,14): Fr. 2303.- 5 Personen (2,42): Fr. 2604.- 6 Personen (2,70): Fr. 2905.- 7 Personen (2,98): Fr. 3206.-</p>	<input type="checkbox"/>		
Variante 3: Erhöhung bei kleinen, Reduktion bei grösseren Haushalten	<p>Erhöhung des Grundbedarfs als Folge der Studie BFS für Einzelpersonen und Zweipersonenhaushalte, gleiche Leistungen wie bisher bei Haushalten mit drei Personen und reduzierte Leistungen für Haushalte mit vier und mehr Personen. Ab der vierten Person werden zusätzlich Fr. 230.- pro Person ausgerichtet.</p> <p>1 Person (1,00): Fr. 1076.- 2 Personen (Wert BFS) Fr. 1606.- 3 Personen (Status Quo): Fr. 1834.- 4 Personen (+ Fr. 230): Fr. 2064.- 5 Personen (+ Fr. 230): Fr. 2294.- 6 Personen (+ Fr. 230): Fr. 2524.- 7 Personen (+ Fr. 230): Fr. 2754.-</p>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Variante 4: Status Quo bei kleinen, Reduktion bei grösseren Haushalten	<p>Der Status Quo wird beibehalten für kleinere Haushalte bis drei Personen. Die Leistungen für Haushalte ab vier Personen reduzieren sich. Ab der vierten Person werden zusätzlich Fr. 230.- pro Person ausgerichtet.</p> <p>1 Person (1,00): Fr. 986.- 2 Personen (1,53): Fr. 1509.- 3 Personen (1,86): Fr. 1834.- 4 Personen (+ Fr. 230.-): Fr. 2064.- 5 Personen (+ Fr. 230.-): Fr. 2294.- 6 Personen (+ Fr. 230.-): Fr. 2524.- 7 Personen (+ Fr. 230.-): Fr. 2754.-</p>	<input type="checkbox"/>		
		Ja	Nein	Keine Angabe
Zusatzfrage: Ansätze für Grossfamilien ab sechs Personen			X	
Soll ab der sechsten Person der zusätzlich gewährte Betrag für den Grundbedarf individuell festgelegt werden?				

3.2 Grundbedarf für junge Erwachsene

Heute gelten die Ansätze für den Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien grundsätzlich für alle Altersstufen. Die SKOS-Richtlinien sehen jedoch im Kapitel H.11 für junge Erwachsene bis zum 25. Altersjahr gewisse Leistungsreduktionen vor. Die SKOS stellt zur Diskussion, ob junge Erwachsene mit eigenem Haushalt, welche keine Ausbildung absolvieren, keine Kinderbetreuungsaufgaben wahrnehmen und nicht arbeiten, reduzierte Leistungen erhalten sollen. Damit soll der Anreiz zur Absolvierung einer Ausbildung oder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verstärkt werden.

	Ja	Nein	Keine Angabe
Sollen junge Erwachsene bis 25 Jahre mit eigenem Haushalt, welche keine Ausbildung absolvieren, keine Kinder betreuen und nicht arbeiten, generell reduzierte Leistungen erhalten?	X		

3.3. Leistungen mit Anreizcharakter

Einkommensfreibetrag (EFB): Die heutigen SKOS-Richtlinien empfehlen, dass erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden ein Freibetrag von 400 bis 700 Franken gewährt wird. Das heisst, sie verfügen über ein um diesen Betrag grösseres Budget. Ihre Erwerbsarbeit wird so honoriert. Die Ergebnisse der Studie zum Anreizsystem weisen auf eine effektive Anreizwirkung des EFB hin. Die Effekte des EFB können aber quantitativ nicht belegt werden. Die SKOS stellt zur Debatte, ob das Instrument Einkommensfreibetrag grundsätzlich beibehalten werden soll und falls ja, ob er reduziert oder verstärkt werden oder unverändert bleiben soll.

	Ja	Nein	Keine Angabe
Soll der Einkommensfreibetrag grundsätzlich beibehalten werden?	X		
Bitte entscheiden Sie sich für eine der drei nachfolgenden Varianten a-c, wenn Sie die obige Frage mit Ja beantwortet haben.	Bitte wählen		
a. Der Einkommensfreibetrag soll auf der heutigen Höhe von Fr. 400-700 belassen werden		<input checked="" type="checkbox"/>	
b. Der Einkommensfreibetrag soll gesenkt werden		<input type="checkbox"/>	
c. Der Einkommensfreibetrag soll erhöht werden		<input type="checkbox"/>	

Integrationszulage (IZU): Gemäss SKOS-Richtlinien sollen Integrationszulagen von zwischen 100 und 300 Franken einen Anreiz für individuelle Integrationsbemühungen setzen. Die Studie kann die Anreizwirkung der IZU statistisch nicht belegen, die geführten Expertengespräche lassen aber auf eine Wirkung schliessen. Die SKOS stellt zur Debatte, ob das Instrument Integrationszulage in der heutigen Form weitergeführt werden soll, ob es abgeschafft, reduziert oder verstärkt werden soll.

Die SKOS-Richtlinien enthalten beispielhaft Aktivitäten, welche zu einer Integrationszulage berechtigen können. So sollen Personen, welche sich beruflich qualifizieren, oder Personen, welche gemeinnützige oder nachbarschaftliche Tätigkeiten ausüben oder Angehörige pflegen, eine Zulage erhalten. Auch die Teilnahme an Beschäftigungs- oder Integrationsprogrammen sowie Ausbildungen auf Sekundarstufe II sollen zu einer IZU führen. Diese Voraussetzungen werden von den Kantonen selektiv übernommen. Sollen die SKOS-Richtlinien die Voraussetzungen zur Berechtigung einer IZU zukünftig enger definieren, was zur Folge hätte, dass die Anforderungen für eine IZU erhöht würden?

	Ja	Nein	Keine Angabe
Soll die Integrationszulage grundsätzlich beibehalten werden?	X		
Bitte entscheiden Sie sich für eine der drei nachfolgenden Varianten a-c, wenn Sie die obige Frage mit Ja beantwortet haben.	Bitte wählen		
a. Die Integrationszulage soll auf der heutigen Höhe von Fr. 100-300 belassen werden		<input checked="" type="checkbox"/>	
b. Die Integrationszulage soll gesenkt werden		<input type="checkbox"/>	
c. Die Integrationszulage soll erhöht werden		<input type="checkbox"/>	
	Ja	Nein	Keine Angabe
Sollen die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer IZU enger gefasst werden?	X		

Minimale Integrationszulage (MIZ): Die SKOS-Richtlinien empfehlen eine Minimale Integrationszulage (MIZ) für Personen, welche Integrationsleistungen aus gesundheitlichen Gründen, oder weil es keine entsprechenden Integrationsprogramme gibt, nicht erbringen können.

Die SKOS stellt die MIZ grundsätzlich zur Diskussion. Eine Erhöhung oder Reduktion der Zulage erachtet die SKOS jedoch nicht als sinnvoll. Eine Erhöhung würde zu Problemen mit der Abgrenzung zur IZU führen und eine Reduktion macht keinen Sinn, da diese Zulage mit 100 Franken schon heute sehr tief ist.

Die SKOS-Richtlinien legen beispielhaft Situationen fest, welche zu einer MIZ berechtigen können. Diese Voraussetzungen werden von den Kantonen zum Teil selektiv übernommen oder erweitert. Sollen die SKOS-Richtlinien die Voraussetzungen zur Berechtigung einer MIZ enger oder anders definieren?

	Ja	Nein	Keine Angabe
Soll die Minimale Integrationszulage beibehalten werden?	X		
Falls obige Frage mit Ja beantwortet wurde: Sollen die Voraussetzungen für die Ausrichtung einer MIZ enger gefasst werden?		X	

3.4 Schwelleneffekte

Die Anreizleistungen können je nach kantonaler Ausgestaltung zu Schwelleneffekten führen. Das kann zur Folge haben, dass sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unter Umständen finanziell nicht lohnt. Die SKOS-Richtlinien enthalten im Kapitel E 1.2 bereits heute Hinweise zur Vermeidung von Schwelleneffekten. Sollen die SKOS-Richtlinien hierzu neu eine ausführlichere und klarere Regelung enthalten?

	Ja	Nein	Keine Angabe
Sollen die Regelungen zur Vermeidung von Schwelleneffekten in den SKOS-Richtlinien ausführlicher und klarer abgefasst werden?	X		

3.5 Sanktionen

Heute empfiehlt die SKOS, unkooperatives Verhalten respektive Pflichtverletzungen mit einer Kürzung von maximal 15 Prozent für eine maximale Dauer von 12 Monaten zu sanktionieren. Ein um 15 Prozent reduzierter Grundbedarf entspricht gemäss den SKOS-Richtlinien dem absoluten Existenzminimum. Im Weiteren können die Leistungen mit Anreizcharakter (EFB, IZU und MIZ) gekürzt oder vollständig gestrichen werden.

Die Praxis ist mit Fällen konfrontiert, wo die heute möglichen Sanktionen nicht zur gewünschten Verhaltensänderung führen. Daraus ergibt sich die Forderung nach verschärften Sanktionsmöglichkeiten in schwerwiegenden und wiederholten Fällen von Pflichtverletzungen.

Halten Sie das bestehende Sanktionssystem als angemessen? Falls Sie für eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten sind, um wie viel Prozent soll während maximal sechs Monaten gekürzt werden können?

	Ja	Nein	Keine Angabe
Soll das heutige Sanktionssystem grundsätzlich beibehalten werden?	X		
Sollen die Sanktionsmöglichkeiten in wiederholten und schwerwiegenden Fällen bei nicht-kooperativen Personen verschärft werden?	X		
Falls Sie in der vorherigen Frage mit Ja geantwortet haben: Wie hoch soll der maximale Kürzungsbetrag beim Grundbedarf sein?	Höhe in Prozent angeben:		30%

3.6 Situationsbedingte Leistungen

Neben dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den Mietkosten und der medizinischen Grundversorgung besteht gemäss SKOS-Richtlinien die Möglichkeit, notwendige, aber nicht in jeder Situation anfallende Kosten zu übernehmen. Diese Situations-

bedingten Leistungen (SIL) ermöglichen eine auf dem effektiven Bedarf beruhende individualisierte und gezielte Hilfe und verzichten bewusst auf das Giesskannenprinzip. Über eine Kostenübernahme oder -ablehnung wird im Einzelfall entschieden.

Obwohl die Situationsbedingten Leistungen bereits 2011 revidiert worden sind, führen sie regelmässig zu kontroversen Diskussionen. Vorgeschlagen wird u.a. eine Teilpauschalierung bestimmter Leistungen. Oder die SKOS-Richtlinien könnten eine Obergrenze oder einen Selbstbehalt für bestimmte Situationen vorsehen. Die SKOS stellt hier grundsätzlich zur Diskussion, ob entsprechende Arbeiten an die Hand genommen werden sollen.¹²

	Ja	Nein	Keine Angabe
Sollen die Situationsbedingten Leistungen in der aktuellen Form beibehalten werden?		X	
Falls Nein: Soll für die Situationsbedingten Leistungen mittelfristig ein neues Konzept entwickelt werden (z.B. Maximalbetrag, Teilpauschalierung, Selbstbehalt, etc.)?	X		

3.7 Weitere Bemerkungen

Die Geschäftsleitung der SKOS geht davon aus, dass mit den obigen Fragen die dringendsten und wichtigsten Reformpunkte angesprochen werden. Falls aus Ihrer Sicht aber noch weitere dringende und wichtige Themen in die Revision einbezogen oder mittelfristig bearbeitet werden sollten, so können Sie uns dies im folgenden Textfeld mitteilen.

Die Stellungnahme des Kantons Bern wurde durch den Regierungsrat verabschiedet.

Wir danken Ihnen für Ihre Mitarbeit.

¹² Die entsprechenden Arbeiten bedürften vertiefter Abklärungen. Neuerungen bei den SIL könnten somit nicht bereits per 1.1.2016 in Kraft gesetzt werden.