

Zürich, 26. August 2004

SKOS
Mühleplatz 3
Postfach
3000 Bern 13

Vernehmlassung über die Teilrevision der SKOS Richtlinien

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir gestatten uns, im Rahmen des laufenden Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision der SKOS Richtlinien Stellung zu nehmen, obwohl der *vpod* nicht ausdrücklich auf der Liste der Vernehmlassungsteilnehmer figuriert. Wie Sie zweifelsohne wissen, ist der *vpod* als Gewerkschaft der Sozialarbeiter/innen und des Service public in doppelter Hinsicht von den geplanten Änderungen bei der Gewährung der Sozialhilfe betroffen; der *vpod* hat sich denn auch bereits mehrfach zur Frage der SKOS Richtlinien geäussert. Wir bitten Sie, in allfälligen weiteren Vernehmlassungen und Konsultationen zum Thema der Sozialhilfe den *vpod* zu berücksichtigen.

Bevor wir auf die spezifischen Fragen gemäss den Vernehmlassungsunterlagen eingehen, erlauben wir uns einige allgemeine Feststellungen.

1.1 Zur Begründung für die Teilrevision der SKOS Richtlinien

In den Vernehmlassungsunterlagen der SKOS wird deutlich zum Ausdruck gebracht, dass «die anhaltende wirtschaftliche Rezession» sowie die «massiv steigenden Fallzahlen in der Sozialhilfe bei gleichzeitiger Verschärfung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte» die Hauptgründe für die Revision der SKOS Richtlinien darstellen (Ziffer I). Entsprechend wird festgehalten, dass die SKOS mit der Teilrevision einen Beitrag zu einer «kostengünstigeren Sozialhilfe» leisten will. Einer solchermassen motivierten Revision der SKOS Richtlinien stehen wir aus verschiedenen Gründen ablehnend gegenüber. Hervorheben möchten wir insbesondere den Sachverhalt, dass für die angestiegene Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen und die daraus resultierenden Probleme nicht allein die wirtschaftliche Lage verantwortlich ist. Zu ergänzen ist die Ursachenanalyse mit dem Hinweis auf die Verschlechterungen bei der Arbeitslosenversicherung (Verkürzung der Leistungsdauer und der Rahmenfristen); die negativen Auswirkungen dieser AVIG-Revision nun einfach an die sozial Schwächsten weiterzureichen, ist mit einer würdigen Sozialpolitik nicht vereinbar. Der *vpod* teilt im übrigen das von Walter Schmid und Michael Hohn in der NZZ vom

16.6.2004 geäusserte Bedauern über das Fehlen von (Lasten-) Ausgleichsmechanismen im Bereich der Sozialhilfe. Allerdings erachten wir es angesichts dieser Problematik als verfehlt, eine Richtlinienrevision vorzusetzen, welche einseitig bei den Leistungsberechtigten – und nicht bei den Strukturen – ansetzt.

Der *vpod* kritisiert, dass die SKOS mit der Revision der Richtlinien dem Druck aus einigen Kantonen allzu rasch nachgibt. Es ist weder der SKOS als Garantin einer menschenwürdigen Sozialhilfepolitik noch den Bestrebungen um den Erhalt bzw. den Ausbau einer einheitlichen Sozialhilfepraxis in der Schweiz dienlich, wenn der Eindruck entsteht, dass sich das schweizerische Sozialhilfesystem durch Vorstösse kantonaler Parlamentarier so rasch und so erheblich beeinflussen lässt.

1.2 Zu den wissenschaftlichen Grundlagen für die Revision der SKOS Richtlinien

Für den *vpod* ist es unverständlich, dass sich die SKOS bei ihrer Reform von einer Studie (Michael Gerfin, Evaluation der Richtlinien der SKOS, 2004) leiten lässt, die zum Teil auf offensichtlich falschem Datenmaterial beruht. Michael Gerfin legt seiner Untersuchung Annahmen zugrunde, die nicht der Realität entsprechen – was der SKOS als Expertengremium für die Sozialhilfe gut bekannt sein dürfte. So geht Gerfin bei seinen Berechnungen strikt vom Maximalwert für den Grundbedarf II aus und verkennt, dass es beim Grundbedarf II drei verschiedene Ansätze gibt; in der Praxis wird zumeist der tiefste dieser Ansätze gewährt. Wenn Gerfin seinen Berechnungen die in der Praxis normalerweise gewährten Minimalansätze zugrunde legen würde, müssten seine Schlussfolgerungen ganz anders aussehen; ein Abbau beim Grundbedarf liesse sich wissenschaftlich kaum mehr legitimieren.

1.3 Zum Vernehmlassungsverfahren

Der *vpod* kritisiert, dass im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zuwenig präzise Unterlagen zur Verfügung gestellt werden. Für eine seriöse Beurteilung der vorgelegten Revisionspunkte sind letztlich nur die konkret vorgesehenen Formulierungen der Richtlinien von Bedeutung – und nicht Absichtserklärungen im erläuternden Text. Konkret: Es macht einen Unterschied, ob eine Integrationszulage ausbezahlt wird, wenn eine berechnete Person sich im erweiterten Berufs- und Ausbildungsumfeld um eine Stelle bemüht – oder wenn die Zulage nur dann zur Auszahlung gelangt, wenn von der berechtigten Person die Leistung unbezahlter Arbeit verlangt wird.

Im folgenden nehmen wir Stellung zu den Fragen gemäss dem Fragebogen aus den Vernehmlassungsunterlagen.

Fragebogen

1. Sind Sie mit der grundsätzlichen Stossrichtung der vorliegenden Richtlinienrevision in Richtung einer Verstärkung des Anreizprinzips einverstanden?

- Einverstanden •
Nicht einverstanden

Einleitend halten wir fest, dass für eine Verstärkung des Anreizprinzips überhaupt Anreize vorhanden sein müssten. In der heutigen Wirtschaftslage ist es ohne erhebliche Anstrengungen auch der Wirtschaft kaum möglich, Sozialhilfeempfangende in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren. Gleichwohl kritisiert der *vpad* an der vorliegenden Richtlinienrevision nicht in erster Linie die Verstärkung des Anreizprinzips, sondern vor allem deren Kombination mit einem Abbau der ordentlichen Leistungen (d.h. der Absenkung des Grundbedarfs I, der Abschaffung/Umwandlung des Grundbedarfs II bzw. der Höhe der minimalen Integrationszulage). Bereits heute wird von der grossen Mehrzahl der Kantone bloss der Mindestansatz des Grundbedarfs II ausgerichtet. Es besteht angesichts der Finanzknappheit der öffentlichen Hand kein Grund zur Annahme, dass die Kantone bei der Bemessung der Integrationszulage vom oberen Grenzwert Gebrauch machen werden; vielmehr ist zu befürchten, dass sich die real ausgerichtete Integrationszulage am unteren Ende der Bandbreite bewegen wird. Dies hätte einerseits zur Folge, dass die durchschnittlich für den Lebensunterhalt ausbezahlten Leistungen abnehmen würden. Andererseits kann davon ausgegangen werden, dass eine Zulage von Fr. 100.- die Anreize nicht verstärken wird. Der *vpad* fordert daher bereits an dieser Stelle, auf die Absenkung des Grundbedarfs I zu verzichten.

2. Sind Sie mit den Betragsempfehlungen zum Grundbedarf für den Lebensunterhalt, der sich künftig am Verbrauch der einkommensschwächsten 10 Prozent der Schweizer Haushaltungen orientieren soll (Fr. 960.- für den Einpersonenhaushalt, bzw. äquivalent davon für den Mehrpersonenhaushalt) einverstanden?

- Einverstanden •
Nicht einverstanden

Wie wir bereits einleitend ausgeführt haben, legt Michael Gerfin seiner Untersuchung die (falsche) Annahme zugrunde, dass sozialhilfeberechtigten Personen (Einpersonenhaushalte) für den Grundbedarf I und II Fr. 1190 ausbezahlt wird (Maximalbetrag beim Grundbedarf II). Diesen Betrag (Fr. 1190.-) setzt Gerfin dann in Relation zum untersten Dezil, woraus er ableitet, dass die SKOS Richtlinien für den Grundbedarf zu hoch seien. Wenn in der Analyse für den Grundbedarf II der

praxisnahe Wert von Fr. 46.- eingesetzt würde, ergäbe sich ein ganz anderes Bild und keine Legitimation für einen Abbau beim Grundbedarf I und II.

Die Orientierung am untersten Einkommensdezil statt am entsprechenden Quintil stellt einen Paradigmenwechsel dar, der das Entstehen einer ausgeprägten Armutspopulation begünstigen wird. Der *vpod* weist darauf hin, dass angesichts der wachsenden Zahl der Sozialhilfeempfänger/innen in der Schweiz (ca. 300 000; entspricht rund 4 % der Gesamtbevölkerung) die Ausrichtung des Grundbedarfs am untersten Einkommensdezil auch deshalb problematisch ist, weil der Anteil der Sozialhilfeempfänger/innen an diesem Dezil immer grösser wird (rund 50 Prozent). Eine Absenkung der materiellen Unterstützungsansätze im Rahmen der Sozialhilfe hätte deshalb eine kaum gedämpfte weitere Reduktion der durchschnittlichen Ausgaben für den Lebensunterhalt des entsprechenden Dezils zur Folge. Aus diesen Gründen lehnt der *vpod* die Absenkung des Grundbedarfs I entschieden ab.

3. Sind Sie mit der vorgesehenen minimalen Integrationszulage von wenigstens 100 Franken pro Monat für nicht-leistungsfähige (kranke, behinderte oder durch Betreuungspflichten verhinderte Personen), oder Personen, welchen keine Integrationsaktivität angeboten werden kann, die zusammen mit dem Grundbedarf das neue soziale Existenzminimum gemäss SKOS Richtlinien darstellt, einverstanden?

Einverstanden •

Nicht einverstanden

Einführend sei festgehalten, dass die Bezeichnung «nicht-leistungsfähige Personen» für Menschen, die Betreuungsaufgaben wahrnehmen, als sehr stossend zu bezeichnen ist. Es ist unverständlich, weshalb Betreuungsarbeit weniger als ein Beschäftigungsprogramm gewertet werden und eine unterschiedliche Entschädigung zur Folge haben soll.

Mit der minimalen Integrationszulage von 100 Franken kommt eine sozialhilfeberechtigte Person auf ein Einkommen von 1060.- Franken. Gemäss den geltenden SKOS-Richtlinien kann heute hingegen mit einem Einkommen von zwischen 1076.- und 1190.- Franken gerechnet werden. Der Abbau beträgt somit zwischen 16 und 130 Franken monatlich. Damit kann sich der *vpod* nicht einverstanden erklären. Dies u.a. auch deshalb, weil die Einkommensreduktion ausnahmslos Menschen trifft, die ihre Integrationsbereitschaft (wegen Krankheit, Behinderung, Betreuungsaufgaben oder fehlenden Angeboten) gar nicht unter Beweis stellen können. Der *vpod* weist überdies darauf hin, dass in der Schweiz ein ausgesprochener Mangel an Beschäftigungs- und Integrationsplätzen besteht; in vielen Kantonen sind diese in den letzten Jahren den Sparmassnahmen zum Opfer gefallen. Dass angesichts dieser Realität die Höhe der materiellen Unterstützung im Rahmen der Sozialhilfe von der Teilnahme an solchen (vielerorts fehlenden) Integrationsprojekten abhängig gemacht werden soll, ist unehrlich und für uns nicht akzeptierbar. Für den Fall einer Ablösung des Grundbedarfs II durch eine Integrationszulage fordert der *vpod* eine Umsetzungsvariante, welche sicherstellt, dass sog. «nicht leistungsfähige» Menschen keine materiellen Einbussen erhalten. Zudem macht der *vpod* eine nach Haushaltgrösse gestufte Festlegung der Integrationszulagen beliebt.

4. Sind Sie mit der Einführung von Einkommensfreibeträgen für erwerbstätige Unterstützte in der Höhe von mindestens Fr. 300.- und höchstens Fr. 600.- pro Monat (auch für erwerbstätige Personen ab Ende der obligatorischen Schulzeit) einverstanden?

Einverstanden

Nicht einverstanden

Der *vpod* ist mit der Einführung von Einkommensfreibeträgen teilweise einverstanden. Der *vpod* kritisiert allerdings auch hier die Kombination der Schaffung von Einkommensfreibeträgen mit dem Abbau bei den Grundleistungen. Wir gehen davon aus, dass die Kantone angesichts der knappen Finanzen in der Regel kaum die maximal vorgesehenen 600 Franken, sondern den Mindestbetrag von 300 Franken ausrichten werden. In diesem Fall bedeutet dies für die betroffenen (arbeitstätigen) Personen gegenüber der heutigen Situation (GB I und II sowie Pauschale von 250.-) einen Abbau. Der *vpod* fordert daher eine nach Arbeitspensum abgestufte Ausrichtung der Einkommensfreibeträge (zwischen mindestens 300.- und 600.- Franken); den Kantonen und Gemeinden soll ausdrücklich offengehalten werden, höhere Ansätze zu gewähren.

5. Sind Sie mit der Einführung von Integrationszuschlägen für Nicht-Erwerbstätige, die sich an einer Integrationsaktivität (soziale und berufliche Integrationsaktivitäten wie z.B. unbezahlte gemeinnützige, nachbarschaftliche oder pflegerische Arbeit, inbegriffen Erziehungsarbeit durch Alleinerziehende, auf Aus- und Weiterbildung oder ähnliche Aktivitäten) beteiligen in der Höhe von Fr. 100.- bis Fr. 300.- pro Monat ab Ende der obligatorischen Schulzeit einverstanden ?

Einverstanden

Nicht einverstanden

Unter gewissen Umständen kann sich der *vpod* mit der Ablösung des Grundbedarfs II durch einen sog. Integrationszuschlag einverstanden erklären. Allerdings kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden, ob diese Umstände erfüllt sind. Dass die Leistung unbezahlter Arbeit als Voraussetzung für die Ausrichtung einer Integrationszulage definiert wird, können wir beispielsweise nicht akzeptieren. Der *vpod* weist in diesem Zusammenhang auf die Resultate der neuesten Studie zu den Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen hin (Daniel C. Aeppli et. al., Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose, Zürich 2004): Darin wird klar festhalten, dass der Erfolg von Beschäftigungsmassnahmen mit der Zuweisung einer den Wünschen und Fähigkeiten der betroffenen Menschen entsprechenden Arbeit zusammenhängt.

Ausserdem kritisiert der *vpod* wie bereits ausgeführt die Kombination der Einführung einer Integrationszulage mit der Absenkung des Grundbedarfs I. Die Absenkung des Grundbedarfs I und die Umwandlung des Grundbedarfs II in eine Integrationszulage hätte in den allermeisten Fällen eine Absenkung der realen Einkommen von sozialhilfeberechtigten Menschen zur Folge.

Für den Fall einer Ablösung des Grundbedarfs II durch die Integrationszulage fordert der *vpod* eine Höhe der Integrationszulage von mindestens 200.- bis 400.- Franken. Zusätzlich ist bei der Bemessung der Integrationszulage die Haushaltgrösse zu berücksichtigen.

6. Sind Sie mit der Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung, indem u.a. die Kürzungsdauer verlängert wird und die Voraussetzungen zur Einstellung von Unterstützungsleistungen gemäss bundesgerichtlicher Praxis neu formuliert wurden, einverstanden?

Einverstanden •

Nicht einverstanden

Der *vpod* erachtet den Diskurs über Missbräuche in der Sozialhilfe als künstlich ausgelöste und kaum mit der Realität in Bezug stehende Debatte. Wir sehen vor diesem Hintergrund keine sachliche Notwendigkeit, die Sanktionsmittel für allfällige Missbräuche zu erweitern. Wir weisen überdies darauf hin, dass in den Vernehmlassungsunterlagen die beiden vorgeschlagenen Massnahmen (Verlängerung der Kürzungsdauer, Voraussetzungen zur Einstellung von Unterstützungsleistungen) dermassen knapp umschrieben werden, dass wir eine detailliertere Beurteilung der Frage nicht vornehmen können.

7. Sind Sie grundsätzlich mit der Neufassung und Präzisierung des Richtlinien-Kapitels über Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration (Pflicht der Sozialhilfeorgane, Professionalisierung, Interinstitutionelle Zusammenarbeit, Rückerstattungspflicht, usw.) einverstanden?

Einverstanden

Nicht einverstanden •

Wie bereits erwähnt erachten wir die fehlenden Plätze für Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen als erhebliches Problem. In diesem Sinne begrüssen wir es, wenn in den Richtlinien die «Verpflichtung der Gemeinschaft, solche Aktivitäten zur Verfügung zu stellen», stärker betont wird. Wir gehen indes nicht davon aus, dass dieser Appell die Problematik wesentlich entschärfen wird. Die Präzisierung des Richtlinien-Kapitels kann deshalb keine Legitimation für die anderweitigen Änderungen der SKOS Richtlinien sein.

8. Sind Sie mit der frankenmässigen Festlegung des absoluten Existenzminimums (Fr. 800.- für den Einpersonenhaushalt, bzw. äquivalent für die Mehrpersonenhaushalte) einverstanden?

Einverstanden •

Nicht einverstanden

Der Betrag von Fr. 800.- liegt um annähernd 30 Prozent unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum. Eine Absenkung auf diesen Betrag ist für den *vpod* nicht annehmbar; wir schlagen die Beibehaltung der bisherigen Definition des absoluten Existenzminimums vor. In

Zusammenhang mit der Existenzsicherung von Familien ist die Festlegung des absoluten Existenzminimums aus Sicht der Menschenrechte als problematisch zu bezeichnen.

Wir möchten Sie bitten, die obenstehenden Punkte in der Weiterbearbeitung der Revision der SKOS Richtlinien zu berücksichtigen und danken Ihnen dafür bestens.

Mit freundlichen Grüßen

Beat Ringger, Zentralsekretär

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Kropf', with a stylized flourish at the end.

Blaise Kropf, Sekretär *vpod bern*

Für Rückfragen: blaise.kropf@vpodbern.ch oder 031 371 67 45