

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

20	MO 46	502
----	-------	-----

Münchwil, 23. April 2024

247

Motion von Brigitta Engeli, Reto Ammann, Turi Schallenberg, Elisabeth Rickenschach, Judith Ricklin, Iwan Wüst, Corinna Pasche-Strasser und Bruno Lüscher vom 3. Mai 2023 „Verbesserung der Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (8 Erst- und 66 Mitunterzeichner und -zeichnerinnen) soll der Regierungsrat beauftragt werden, die gesetzlichen Grundlagen in der Sozialhilfe so anzupassen, dass mindestens die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) im Umgang mit jungen Erwachsenen im Kanton Thurgau umgesetzt werden. Diese Empfehlungen sind aus dem Jahr 2021, liegen in Form eines Grundlagenpapiers vor und beinhalten, bei jungen Erwachsenen die Berechnung des Grundbedarfs der jeweiligen Wohnsituation anzupassen. Der Grundbedarf soll demnach nicht generell für alle jungen Erwachsenen gekürzt werden. Jungen Erwachsenen, die arbeiten, eine Ausbildung machen oder eigene Kinder betreuen, soll – sofern ein Leben in einem eigenen Haushalt ausnahmsweise gerechtfertigt ist – der normale Grundbedarf angerechnet werden.¹ Zudem soll beim Grundbedarf für junge Erwachsene darauf geachtet werden, dass die vorgesehenen Anreize für Ausbildung, berufliche Integration oder Erwerbstätigkeit angewendet werden, wie beispielsweise Einkommensfreibeträge (EFB) auf Löhne von Lernenden. Darüber hinaus nennt die Motion weitere Punkte, die beabsichtigen, die Situation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen nachhaltig zu verbessern.

¹ Vgl. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, *Grundlagenpapier. Junge Erwachsene in der Sozialhilfe*, Bern, 2021, S. 6, abgerufen am 31 Januar 2024 unter https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/grundlagen_und_studien/210126_Junge_Erwachsene_in_der_Sozialhilfe_d.pdf.

Begründet wird die Motion mit einem postulierten Nachteil, den junge Erwachsene, deren Eltern Sozialhilfe beziehen, nach Meinung der Motionäre und Motionärinnen in vielerlei Hinsicht haben. Kritisiert wird insbesondere, dass Jugendliche und junge Erwachsene gemäss heutiger Gesetzgebung nicht über ihr eigenes Geld verfügen, sondern mit ihrem Verdienst zum Einkommen der sozialhilfebeziehenden Familie beitragen müssen. Diese erste persönliche Erfahrung mit dem Staat könne das Vertrauen in ein System, das gerecht sein solle, erschüttern. Dem müsse in acht Punkten entgegengewirkt werden, um so den Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen guten und fairen Start in das Erwachsenenleben ermöglichen.

2. Rechtslage

Die von der Motion genannten acht Punkte betreffen unterschiedliche Sachlagen, wobei es zwischen den Punkten zu Überschneidungen kommt. Zu bewerten sind Fragen zur Berechnung der Leistung an die Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die Rückerstattungspflicht dieser Leistungen, Auslagen für die Berufsausbildung und Krankenkasse, Fragen zur Betreuung und zum Coaching sowie die Altersspanne, während der Personen als Jugendliche und junge Erwachsene gelten. Diese Fragen werden nachfolgend behandelt.

2.1. Leistungen und Rückerstattungspflicht bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (Motionsanliegen 1, 3, 4 und 7)

Personen ab 18 Jahren bilden im Kanton Thurgau in jedem Fall eine eigene Unterstützungseinheit und sind gegenüber ihren Eltern nicht unterhaltspflichtig (vgl. § 8 und § 19 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes [SHG; RB 850.1], § 2a der Sozialhilfeverordnung [SHV; RB 850.11] i.V.m. Ziff. D.1 der SKOS-Richtlinien²), womit das Anliegen 1 der Motion nahezu erfüllt ist. Der Bedarf von Personen ab 18 Jahren muss gesondert berechnet werden, wobei eine allfällige Unterhaltspflicht der Eltern – im Falle einer bestehenden beruflichen Erstausbildung – separat zu berechnen und von den Eltern einzufordern ist. Die Begründung dazu liegt in Art. 302 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), wonach die Eltern dem Kind eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen so weit als möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu ermöglichen haben. Die Unterhaltspflicht der Eltern dauert bis zur Volljährigkeit des Kindes. Hat das Kind bei Erreichen der Volljährigkeit noch keine angemessene Ausbildung abgeschlossen, so haben die Eltern, soweit es ihnen nach den gesamten Umständen zugemutet werden darf, für seinen Unterhalt aufzukommen, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann (Art. 277 Abs. 1 und 2 ZGB). Überdies ist in § 19 Abs. 2 SHG explizit geregelt, dass sämtliche Sozialhilfeleistungen nach dem vollendeten 18. Lebensjahr rückerstattungspflichtig sind. Die sich in Erarbeitung befindliche Revision des SHG in Umsetzung der teilerheblich erklärten Motion „Änderung des Gesetzes über die Finanzierung von Pflegeverhältnissen vor und nach der Volljährigkeit – analog der Alimenter-Bevorsuchung“ (GR 20/MO 34/343) im Zusammenhang mit der Fortführung von ehemaligen

² Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, *Richtlinien (SKOS-Richtlinien)*, vgl. https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1.

Pflegeverhältnissen über das 18. Lebensjahr hinaus sieht vor, generell eine Rückerstattung von Sozialhilfe erst ab Abschluss der Erstausbildung oder dem 26. Lebensjahr vorzusehen. Anliegen 3 der Motion wird daher in naher Zukunft erfüllt sein, sofern der Grosse Rat die Revision des SHG verabschieden wird.

Personen unter 18 Jahren, die noch bei ihrer sozialhilfebeziehenden Familie wohnen, bilden hingegen keine eigene Unterstützungseinheit und Leistungen werden im Kontext der Familie ausgerichtet. Demnach sind auch Einnahmen von Minderjährigen im Gesamtbudget des Haushalts anteilmässig anzurechnen, was auch in Ziff. D.1 SKOS-Richtlinien ausgeführt ist. Eine Ausnahme für „Ferienjobs“ ist in der Praxis nicht umsetzbar und würde einen grossen administrativen Aufwand mit Potenzial für Rechtsfälle verursachen. Allerdings steht es den Gemeinden frei, solche positiv zu wertenden Aspekte bei der Bemessung der Sozialhilfe oder im Rahmen von Integrationszulagen (I-ZU) zu berücksichtigen. Anliegen 4 der Motion ist als vollzugsuntauglich abzulehnen.

Junge Erwachsene, also Personen über 18 Jahren, erhalten zur Deckung ihres Lebensunterhaltes gemäss § 2 k Abs. 2 SHV den auf sie anteilmässig anfallenden Grundbedarf, höchstens jedoch den Pro-Kopfbetrag eines Dreipersonen-Haushaltes. Massgebend für die Berechnung sind die SKOS-Richtlinien³, wobei sich diese auf die Basis eines Zweipersonen-Haushaltes abstützen. In den SKOS-Richtlinien wird der Grundbedarf (GBL) für junge Erwachsene unter Punkt C.3.2 differenziert dargestellt und trägt unterschiedlichen Lebenssituationen Rechnung. Gemäss C.3.2 erhalten junge Erwachsene in einer Zweck-Wohngemeinschaft einen Grundbedarf auf der Basis eines Zweipersonen-Haushaltes (Fr. 789) und, sofern ein eigener Haushalt bewilligt wurde, einen um 20 % reduzierten GBL (Fr. 824.80), solange die Person nicht an einer Massnahme teilnimmt, arbeitet oder eigene Kinder betreut. Abgeleitet davon erhält eine junge Person im Kanton Thurgau aktuell den Ansatz von einer Einzelperson in einem Dreipersonen-Haushalt im Betrag von Fr. 639. § 2k Abs. 1 SHV besagt zudem, dass jungen, alleinstehenden Erwachsenen zwischen 18 und 30 Jahren zuzumuten ist, in einer günstigen Unterkunft (Wohngemeinschaft, Zimmer) zu wohnen. Dies soll den Umstand berücksichtigen, dass bei grösseren Gemeinschaften in einer Wohnung die Wohnkosten pro Kopf geringer ausfallen. Diese Vorgabe berücksichtigt die Lebensrealität vieler junger Erwachsener, auch solcher ohne Sozialhilfebezug, und ist in diesem Sinne realitätsnah. Anliegen 7 der Motion ist abzulehnen.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass die SKOS-Richtlinien betreffend die IZU einen Betrag von Fr. 100 bis Fr. 300 pro Person pro Monat empfehlen. Unter § 2e SHV sind die IZU mit einer Spannweite von Fr. 30 bis Fr. 300 pro Monat und Person normiert. Hinsichtlich des Frankenbetrags entsprechen im Kanton Thurgau lediglich Arbeitspensen zwischen 10 % bis 30 % nicht den SKOS-Richtlinien. Bei Personen in Ausbildung kann man jedoch grundsätzlich von einem 100%-Pensum ausgehen, womit die ganze IZU auszurichten ist, wobei allerdings Jugendliche und junge Erwachsene bis zum vollendeten 30. Altersjahr die Hälfte der IZU erhalten (§ 2d Abs. 1 SHV). Unter § 2f SHV ist zudem die Regelung zum EFB aufgeführt, die als Maximalbetrag Fr. 400 vorsieht. Diese Rege-

³ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, *Richtlinien (SKOS-Richtlinien)*, abgerufen am 30. Januar 2024 unter https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1

lung entspricht ebenfalls den SKOS-Richtlinien, wobei diese einen EFB von Fr. 400 bis Fr. 700 für eine Vollanstellung vorsieht.

Bis auf die zumutbare Vorgabe, bis 30 in einer Wohngemeinschaft oder einem Zimmer zu wohnen, berücksichtigt das kantonale Sozialhilferecht damit weitgehend die SKOS-Richtlinien oder wird diese nach der anstehenden Revision des SHG in naher Zukunft berücksichtigen.

2.2. Betreuung und Coaching (Motionsanliegen 2)

§ 7 SHG verlangt von den Behörden, dass die Selbständigkeit der hilfsbedürftigen, also Sozialhilfe beziehende Person, durch Beratung und Betreuung zu fördern und zu erhalten ist. § 1 SHV präzisiert die Beratung und Betreuung durch die Gemeinden. Diese beinhaltet unter anderem die Vermittlung von Lehr- und Arbeitsstellen in Zusammenarbeit mit der Berufsberatung und dem Arbeitsamt in Unterstützungsfällen oder die Geltendmachung finanzieller Ansprüche. Ziel der persönlichen Hilfe ist es, eine persönliche Notlage zu verhindern oder zu überwinden sowie die soziale und berufliche Integration zu fördern. Das Anliegen 2 der Motion ist damit bereits umgesetzt. Sollte die Motion dahingehend zu verstehen sein, dass der Kanton zentral oder gegenüber den Gemeinden aufsichtsrechtlich agieren soll, lehnt der Regierungsrat einen kantonalen Eingriff in die Zuständigkeit der Politischen Gemeinden klar ab.

2.3. Auslagen für die Berufsausbildung und Krankenkasse (Motionsanliegen 5 und 8)

Personen in einer Ausbildung können grundsätzlich einen Anspruch auf Stipendien geltend machen. Laut dem Gesetz über Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz, StipG; RB 416.1) werden staatliche Ausbildungsbeiträge an Personen ausgerichtet, die aufgrund ihrer finanziellen Verhältnisse nicht in der Lage sind, für die Kosten ihrer beruflichen Ausbildung vollständig aufzukommen (§ 1 StipG). Sie müssen nicht zurückerstattet werden (§ 10 StipG). Die Bemessung der Stipendien richtet sich nach den persönlichen Verhältnissen des Bewerbers oder der Bewerberin, namentlich den zumutbaren Eigenleistungen, den finanziellen Möglichkeiten der Eltern und des Ehegatten oder Ehegattin sowie den anerkannten Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten (§ 7 StipG). Alle jungen Erwachsenen aus Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, erhalten in der Erstausbildung für die aufgezählten Ausbildungskosten vollumfänglich Stipendien ausgerichtet, wenn sie für diese mit ihrem Ausbildungslohn nicht selbst aufkommen können. Wer keinen Anspruch auf Stipendien hat, kann gemäss § 9 StipG ein Ausbildungsdarlehen beziehen. Anliegen 5 der Motion ist damit bereits umgesetzt.

Per 1. Januar 2024 hat der Bundesrat das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) dahingehend geändert, dass Eltern für die Prämien ihrer minderjährigen Kinder haften. Das Kind kann somit für Prämienausstände auch mit Eintritt der Volljährigkeit nicht mehr für diese belangt werden (vgl. Art. 61a KVG). Anliegen 8 der Motion ist damit bereits umgesetzt.

2.4. Altersspanne, während der Personen als Jugendliche und junge Erwachsene gelten (Motionsanliegen 6)

Zivilrechtlich und strafrechtlich existieren in der Schweiz mündige (ab 18 Jahren) und unmündige (bis 18 Jahre) Personen (Art. 14 ZGB). Jugendliche oder junge Erwachsene existieren zivilrechtlich nicht. Hingegen sehen einige Spezialgesetze oder Publikationen des Bundes⁴ eine gegenüber über 25 Jahre alten Personen privilegierte Rechtsstellung für Personen zwischen 18 und 25 Jahren vor, wobei häufig die Bezeichnung „junge Erwachsene“ verwendet wird. Daraus kann aber keine generelle rechtliche dritte Alterskategorie abgeleitet werden. In der SHV wird der Begriff „junge Erwachsene“ ebenfalls verwendet, wobei damit die Altersspanne zwischen 18 Jahren und 30 Jahren bezeichnet wird. Der Regierungsrat lehnt eine Anpassung der Altersspanne in der SHV ab.

3. Beurteilung der Motionsanliegen

3.1. Leistungen und Rückerstattungspflicht bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (Motionsanliegen 1, 3, 4 und 7)

Die in der Motion genannten Anliegen 1, 3, 4 und 7 zielen alle auf eine wirtschaftliche Besserstellung Jugendlicher und junge Erwachsener, indem Sozialhilfeleistungen erhöht (Anliegen 7), Einnahmen nicht mehr verrechnet (Anliegen 4), Rückerstattungspflichten vermindert (Anliegen 3) und die Definition einer Unterstützungseinheit geändert (Anliegen 1) werden sollen.

Personen unter 18 Jahren, die noch bei ihrer sozialhilfebeziehenden Familie wohnen, bilden wie oben ausgeführt nach aktueller Rechtsgrundlage keine eigene Unterstützungseinheit. Dies schliesst auch Jugendliche nach ihrem Austritt aus der Volksschule ein, die in der Regel anschliessend eine Ausbildung machen. Auszubildende in diesem Alter sind nach der Rechtsprechung unmündig und wohnen zumeist noch im Elternhaus. Sie bilden damit natürlicherweise eine Einheit, genauso wie es bei Familien der Fall ist, die keine Sozialhilfe beziehen. Deutlich wird dies, wenn Eigenleistungen des Auszubildenden (z.B. Lehrlingslohn) in diese Überlegung miteinbezogen werden. Auch Familien mit durchschnittlichen Einkommen, die nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind, erwarten in der Regel eine Mitfinanzierung des elterlichen Haushalts oder schränken zumindest das Taschengeld ein, wenn ihr Kind Einkommen realisiert. Würde dies in Familien, die Sozialhilfe beziehen, nicht mehr passieren, würde das de facto einer Besserstellung gegenüber Familien gleichkommen, die keine Sozialhilfe beziehen. Zudem widerspricht das Subsidiaritätsprinzip der Sozialhilfe der möglichen Forderung von Nichteinrechnung von Einnahmen. Der Regierungsrat spricht sich daher dagegen aus, dass Jugendliche nach Austritt aus der Volksschule eine eigene Unterstützungseinheit bei der Sozialhilfe bilden sollen (Anliegen 1 und 4). Im Lichte der vorgenannten Eigenleistung sowie bei Eigenleistungen von jungen Erwachsenen spricht sich der Regierungsrat gegen eine Erhöhung der EFB aus, wie sie Anliegen 7 der Motion fordert. Der Regierungsrat stimmt zu, dass Eigenleistungen generell mittels EFB oder IZU belohnt werden sollen und somit zur Selbständigkeit motivieren. Das ist bereits der Fall. Die gel-

⁴ Z.B. SKOS-Richtlinien oder „Junge Menschen in den Städten“ vom Bundesamt für Statistik aus dem Jahr 2021.

tenden Freibeträge und Zulagen haben sich bewährt. So kann die Teilnahme an einer Ausbildung als Anspruch auf eine volle Integrationszulage gewertet werden. Sofern eine Person in Ausbildung ist, spricht nichts dagegen, wenn diese noch Nebenverdienste erwirbt. Dabei handelt es sich um Erwerbseinkommen, das dann mit einer Vergütung des EFB abgegolten werden kann. Eine Anpassung der EFB nach oben würde eine relative Besserstellung von jungen Erwachsenen gegenüber anderen, ebenfalls erwerbstätigen Personen bedeuten. Es wäre stossend, wenn die Sozialhilfe für allenfalls zumutbare Eigenleistungen einspringen müsste und den Anreiz mindern würde, das Leben ohne Sozialhilfe zu gestalten. Aus diesem Grund lehnt der Regierungsrat eine Erhöhung ab.

Die Kopplung des Grundbedarfs an einen Dreipersonen-Haushalt kommt daher, dass § 2k Abs. 1 SHV besagt, dass jungen, alleinstehenden Erwachsenen zwischen 18 und 30 Jahren zuzumuten ist, in einer günstigen Unterkunft (Wohngemeinschaft, Zimmer) zu wohnen. Der Umstand, dass bei grösseren Gemeinschaften in einer Wohnung die Wohnkosten pro Kopf geringer ausfallen, spricht dafür, dass junge Erwachsene, die Sozialhilfe beziehen, möglichst in Mehrpersonen-Haushalten wohnen sollen. Die Wohngemeinschaft zu dritt oder mehr ist bei jungen Erwachsenen, die nicht mehr im Elternhaus wohnen, aber noch in Ausbildung sind und auch nicht Sozialhilfe beziehen, eine der häufigsten Wohnformen, insbesondere bei Studenten und Studentinnen. Wohnt der oder die junge Erwachsene noch im Elternhaushalt, so handelt es sich quasi ebenfalls um einen Haushalt mit drei oder mehr Personen. Grundsätzlich ist es auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und der Schadenminderungspflicht, dass junge Erwachsene sich nach einer günstigen Wohnform umsehen und nach Möglichkeit bei den Eltern wohnen, sofern keine unüberbrückbaren Konflikte vorhanden sind. Die Kopplung der Berechnung des Grundbedarfs an einen Dreipersonen-Haushalt und somit ein Stück weit an die Wohnform hat sich bewährt und soll aus Sicht des Regierungsrates beibehalten werden (Anliegen 7).

In § 19 Abs. 2 SHG ist geregelt, dass sämtliche Sozialhilfeleistungen nach dem vollendeten 18. Lebensjahr rückerstattungspflichtig sind. Dem Anliegen 3 der Motion wird mit der sich in Ausarbeitung befindlichen Revision des SHG zur Umsetzung der teilerheblich erklärte Motion „Änderung des Gesetzes über die Finanzierung von Pflegeverhältnissen vor und nach der Volljährigkeit – analog der Alimenten-Bevorschussung“ (GR 20/MO 34/343) Rechnung getragen.

3.2. Betreuung und Coaching (Motionsanliegen 2)

Ziel der persönlichen Hilfe ist, eine persönliche Notlage zu verhindern oder zu überwinden sowie die soziale und berufliche Integration zu fördern. Dies ist Sache der Gemeinde und wie oben ausgeführt bereits jetzt der Fall. Aus Sicht des Regierungsrates ist hierbei der Verweis auf das Individualisierungsprinzip wichtig. Für einige Jugendliche und junge Erwachsene ist eine Beratung (Coaching) sinnvoll, für andere nicht. Wie bei sämtlichen behördlichen Massnahmen ist die Verhältnismässigkeit hinsichtlich Sinn und Dauer der Massnahme zu prüfen. Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf in dieser Thematik. Ein Eingriff in die Gemeindeautonomie ist nicht angebracht.

3.3. Auslagen für die Berufsausbildung und Krankenkasse (Motionsanliegen 5 und 8)

Wie dargelegt, erhalten junge Erwachsene aus Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, in der Erstausbildung für die aufgezählten Ausbildungskosten vollumfänglich Stipendien ausgerichtet, wenn sie für diese mit ihrem Ausbildungslohn nicht selbst aufkommen können. Die Zusammenarbeit von Sozialhilfe und Stipendienwesen funktioniert und ist eingespielt. Anliegen 5 der Motion ist bereits erfüllt.

Auch Anliegen 8 der Motion ist bereits erfüllt, da Krankenkassenprämien seit dem 1. Januar 2024 gemäss dem revidierten Art. 61a KVG bei Eintritt der Volljährigkeit nicht mehr von den Kindern zurückgefordert werden.

3.4. Altersspanne, während der Personen als Jugendliche und junge Erwachsene gelten (Motionsanliegen 6)

Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf, die Altersspanne anzupassen. In diesem Zusammenhang ist auf die Revision der SHV per 1. April 2016 hinzuweisen, die eine entsprechende Anpassung von § 2k Abs. 1 SHV an die SKOS-Richtlinien abgelehnt hat, was in der zur Verordnung durchgeführten Vernehmlassung mit klarer Mehrheit Zustimmung fand.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Die Motionsanliegen 1, 2, 5 und 8 sind bereits vollständig oder mehrheitlich umgesetzt. Das Motionsanliegen 3 wird vorbehältlich der Zustimmung des Grossen Rates mit der nächsten Revision des SHG umgesetzt. Das Motionsanliegen 4 ist vollzugsuntauglich. Die Motionsanliegen 6 und 7 lehnt der Regierungsrat mangels sachlicher Gründe und aufgrund der bewährten sozialhilferechtlichen Regelung dieser Punkte ab. Die Motion ist damit in weiten Teilen und insbesondere in den sachlich begründeten und vollzugsuntauglichen Teilen bereits umgesetzt oder wird es mit der nächsten Revision des SHG sein.

5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

