

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 9. Juni 2009

462462

GRG NR.	08	AN 1	13
---------	----	------	----

**Antrag gemäss § 52 der Geschäftsordnung des Grossen Rates von Stephan Tobler vom 11. Juni 2008
„Bericht über das Sozialwesen im Kanton Thurgau“**

Beantwortung und Bericht

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Eingabe vom 11. Juni 2008 beantragten Kantonsrat Stephan Tobler und 28 Mitunterzeichnende, es sei ein Bericht über das Sozialwesen im Kanton Thurgau auszuarbeiten. Der Regierungsrat nimmt dieses Anliegen gerne auf und legt Ihnen hiermit bereits den geforderten Bericht vor.

I. Grundlagen des Berichtes

In seinem Antrag nennt Kantonsrat Stephan Tobler 13 Themenbereiche, mit welchen sich der Bericht zu befassen hat. Um ein ganzheitliches Bild des Sozialwesens im Kanton Thurgau zu vermitteln, erlaubt sich der Regierungsrat, auch auf Bereiche einzugehen, welche über die im Antrag genannten Themen hinausgehen.

Der Bericht gründet auf einer Datenerhebung, welche das kantonale Fürsorgeamt im vergangenen Jahr durchgeführt hat. Mittels Fragebogen wurden die Fürsorgeämter bzw. Sozialdienste aller Politischen Gemeinden des Kantons Thurgau schriftlich befragt. Um der Komplexität der einzelnen Fragen gerecht zu werden, wurden darüber hinaus strukturierte mündliche Interviews mit 21 repräsentativ ausgewählten Gemeinden sowie dem Hilfswerk Caritas Thurgau und dem Rechtsdienst des Departementes für Finanzen und Soziales (DFS) als Rekursinstanz durchgeführt. 74 der 80 eingeladenen Gemeinden nahmen an der schriftlichen Befragung teil, was einer Rücklaufquote von 92.5 % entspricht.

Im Übrigen stützt sich der Bericht auf die Sozialhilfestatistik des Bundes und die Statistischen Mitteilungen der kantonalen Dienststelle für Statistik zur öffentlichen Sozialhilfe der Gemeinden.

II. Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten der Sozialhilfe

1. Bund

Art. 12 der Bundesverfassung (BV, SR 101) garantiert für Menschen, die in Not geraten und nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, einen Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Gemäss Art. 115 BV werden Bedürftige durch ihren Wohnkanton unterstützt, wobei der Bund die Ausnahmen und Zuständigkeiten regelt. So regelt das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG, SR 851.1), welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen zuständig ist, der sich in der Schweiz aufhält, sowie den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen. Art. 12 ZUG hält als Grundsatz fest, dass die Unterstützung von Schweizer Bürgern dem Wohnkanton obliege.

2. Kanton und Gemeinden

Der Kanton Thurgau regelt das Sozialwesen insbesondere im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; RB 850.1) und der entsprechenden Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV, RB 850.11). Als Grundsatz wird in § 8 SHG festgehalten, dass die Gemeinde für die notwendige Unterstützung sorgt, wenn jemand nicht über hinreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für sich und seine Angehörigen mit gleichem Wohnsitz verfügt, sofern vom Hilfsbedürftigen nicht verlangt werden kann, sich die Mittel durch eigene Arbeit zu beschaffen, und keine andere Hilfe möglich ist. Mit anderen Worten betont das Subsidiaritätsprinzip den ergänzenden Charakter der Sozialhilfe und verlangt, dass zunächst alle andern Möglichkeiten der Hilfe auszuschöpfen sind, bevor staatliche Hilfeleistungen erbracht werden. Insbesondere besteht kein Wahlrecht zwischen den vorrangigen Hilfsquellen und der öffentlichen Sozialhilfe. Gemäss § 8b SHG können Hilfsbedürftige deshalb zur Aufnahme einer zumutbaren Arbeit auf dem freien Markt oder im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms verpflichtet werden. Sodann kann die Unterstützung gemäss § 6 SHV mit Auflagen und Weisungen verbunden werden. Befolgt der Hilfsbedürftige die Anordnungen der Behörden nicht oder missbraucht er deren Hilfe, so wird die Unterstützung nach Verwarnung gekürzt oder eingestellt (§ 25 Abs. 3 SHG).

Die Gemeinde wählt eine Fürsorgebehörde (§ 5 SHG), welche die gesetzlich vorgesehene Hilfe leistet, sobald sie Kenntnis von drohender oder bestehender sozialer Not erhält (§ 24 Abs. 1 SHG). Die Fürsorgebehörde hat dabei die Selbständigkeit des Hilfsbedürftigen durch Beratung und Betreuung zu erhalten und zu fördern (§ 7 SHG). Im Übrigen kann der Hilfsbedürftige mit Bargeld, Gutscheinen, Naturalien oder durch Bezahlung von Rechnungen unterstützt werden (§ 3 Abs. 1 SHV). Für die Bemessung der Unterstützung erklärt § 2a Abs. 1 SHV die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) für in der Regel anwendbar. Die Ausnahmen sind in den §§ 2a ff. SHV geregelt. Die Pflichten des Hilfsbedürftigen richten sich nach § 25 SHG, wonach er unter anderem wahrheitsgetreu über seine Verhältnisse Auskunft zu geben und die erforderliche Akteneinsicht zu gestatten hat. Zu Unrecht bezogene Leistungen sind samt Zins zurückzuerstatten (§ 19 Abs. 1 SHG). Im Weiteren ist zur Rückerstattung verpflichtet, wer nach dem vollendeten 18. Altersjahr Unterstützungsbeiträge bezogen

hat, soweit dies zumutbar ist (§ 19 Abs. 2 SHG).

Aufsichtsinstanz über die Fürsorgebehörden ist das DFS (§ 6 Abs. 1 SHG). Gegen alle Entscheide der für die Sozialhilfe zuständigen Behörden kann innert 20 Tagen beim DFS Rekurs erhoben werden (§ 26 SHG). Rekursentscheide können mittels Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 54 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, VRG, RB 170.1).

Das kantonale Fürsorgeamt ist einerseits die kantonale Amtsstelle gemäss ZUG und übernimmt in diesem Zusammenhang den Geschäftsverkehr mit anderen Kantonen (Art. 29 Abs. 1 ZUG i. V. m. § 4 Abs. 3 SHG). Andererseits ist es verantwortlich für die Asylfürsorge. Eine weitere Zuständigkeit ergibt sich aus § 21a SHG im Rahmen der Mitfinanzierung von Heimaufenthalten durch den Kanton. Sodann organisiert das kantonale Fürsorgeamt Weiterbildungskurse, verfasst Rundschreiben, Richtlinien und Merkblätter für die Gemeinden und ist ferner deren Ansprechpartner im Zusammenhang mit Fragen aus dem Sozialhilfebereich.

3. Weitere Organisationen

Neben Bund, Kanton und Gemeinden erfahren Bedürftige auch durch Dritte Unterstützung (Hilfswerke, Kirchen etc.). Diese private Sozialhilfe bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Berichtes.

Mit der Thurgauischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (TKöS) besteht sodann ein kantonaler Fachverband. Ein interkantonaler Austausch findet im Rahmen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) statt. Von zentraler Bedeutung für die Sozialhilfe sind im Weiteren die Konferenz der Schweizerischen Sozialhilfe und insbesondere deren Richtlinien (SKOS-Richtlinien). Diese enthalten unverbindliche Empfehlungen des nationalen Fachverbandes zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Organisationen der privaten Sozialhilfe, die in der Regel jährlich überprüft und angepasst werden. Verbindlich werden die SKOS-Richtlinien erst durch die kantonale Gesetzgebung. Wie erwähnt erklärt der Kanton Thurgau die Richtlinien in § 2a Abs. 1 SHV für die Bemessung der Unterstützung als in der Regel anwendbar. Im Übrigen können die SKOS-Richtlinien im Rahmen der Gesetzesauslegung oder Ermessensausübung Eingang in die Rechtsprechung finden.

4. Asylbereich

Der Asylbereich ist weitgehend auf Bundesebene (Asylgesetz, Ausländergesetz und entsprechende Verordnungen) geregelt, wobei der Vollzug auf Bundesebene dem Bundesamt für Migration und auf Kantonsebene dem DJS und dem DFS obliegt. Während das Migrationsamt für das Asylverfahren zuständig ist, zeichnet das Fürsorgeamt für die Asylfürsorge verantwortlich.

Der Kanton Thurgau hat 2.8 % aller Asylsuchenden zu übernehmen. Die dem Kanton Thurgau zugewiesenen Personen verbringen die erste Zeit in einem der Durchgangsheime. Die Peregrina-Stiftung führt diese Durchgangsheime im Auftrag des Kantons.

Die Asylsuchenden erhalten dort Kost und Logis sowie die nötige Betreuung. Ebenfalls haben sie die Möglichkeit, an Beschäftigungsprogrammen in Wald- und Naturschutzgebieten sowie am Deutschunterricht teilzunehmen. Die Länge des Aufenthalts in einem Durchgangsheim ist abhängig von der Anzahl Zuweisungen an den Kanton Thurgau. Je höher die Zuweisungszahl, desto kürzer der Aufenthalt in den Durchgangsheimen. Personen mit vorläufiger Aufnahme weist das Fürsorgeamt Gemeinden zu, wenn sie ein Erwerbseinkommen haben bzw. ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis nachweisen können. Die Gemeinden sind sodann für die ihnen zugewiesenen Personen zuständig. Der Bund vergütet den Kantonen die Aufwendungen seit Januar 2008 in Form einer sogenannten Globalpauschale. Diese basiert auf folgenden Faktoren: durchschnittlicher Bestand der Personen, durchschnittliche Anzahl Erwerbstätige, Anzahl Aufenthaltstage und kantonaler Faktor der wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Daraus sind sämtliche Lebensunterhaltskosten zu bestreiten (Essen, Hygiene, Kleider, Unterkunft, Gesundheit). Die so errechnete Abgeltung entsprach im vergangenen Jahr im Thurgau lediglich gut Fr. 35.-- pro asylsuchende Person und Tag.

Im Weiteren ist der Kanton Thurgau Standortkanton eines Empfangszentrums des Bundes (Kreuzlingen). In dieser Funktion rechnet der Bund ihm alle Personen an, welche direkt ab Empfangszentrum ausgeschafft werden. Dies hatte zur Folge, dass in den letzten Jahren nur wenige Personen aus dem Asylbereich physisch in den Kanton Thurgau kamen. In den Jahren 2004 bis 2007 waren dies durchschnittlich 45 Personen. Im Verlaufe des Jahres 2008 sind die Direktausschaffungen markant zurück gegangen. Infolgedessen ergaben sich für den Kanton Thurgau bedeutend mehr physische Zuweisungen (bis zu 500 % mehr). Die Entwicklung wurde zudem durch die generelle Zunahme von Asylgesuchen verstärkt. Insgesamt hat die Anrechnung an den Verteilungsschlüssel des Kantons Thurgau von direkt ausgeschafften Asylsuchenden ab Empfangsstelle dazu geführt, dass der Bestand von Personen des Asylrechts im schweizerischen Vergleich relativ klein ist. Im Thurgau mit einem Zuweisungsschlüssel von 2.8 % beträgt das Total von Personen im Asylprozess per 30. April 2009 572 Personen, während der Bestand im Kanton Graubünden mit einem Zuweisungsschlüssel von 2.7 % insgesamt 840 Personen beträgt.

III. System der sozialen Sicherung

Zur Bestreitung des individuellen Lebensunterhaltes ist in erster Linie eine Arbeit mit existenzsicherndem Einkommen von zentraler Bedeutung. Hinzu kommen die beiden Bereiche Gesundheit und Bildung. Die Grundversorgung soll in diesen Bereichen durch die Sozialversicherungen (AHV / IV, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherungen etc.) und sogenannte Bedarfsleistungen geschützt werden. Während Sozialversicherungen vor den Folgen von Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit etc. schützen sollen, also an ein bestimmtes Ereignis anknüpfen, werden Bedarfsleistungen subsidiär und allenfalls ergänzend zu den Sozialversicherungsleistungen ausgerichtet und gründen einzig und allein in der Bedürftigkeit der betreffenden Person. Die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit sind dabei nicht massgebend. Neben den Ergänzungsleistungen zur AHV / IV, der Alimentenbevorschussung, der Prämienverbilligung für Krankenversicherungen und der Stipendien zählt die Sozialhilfe zu den wichtigsten bedarfsabhängigen Leistungen. Letztere wird gemäss dem erwähnten Subsidiaritätsprinzip erst dann ausgerichtet, wenn alle anderen Hilfsquellen versiegt sind. Dementsprechend wird die Sozialhilfe zu

Recht als letztes soziales Auffangnetz bezeichnet.

Bei der Ausrichtung von Unterstützungsleistungen wird zwischen dem absoluten und dem sozialen Existenzminimum unterschieden. Während das absolute Existenzminimum die menschlichen Grundbedürfnisse decken soll, zielt das höhere soziale Existenzminimum zusätzlich auf eine Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben. Gemäss § 2a Abs. 2 SHV setzt sich die Unterstützung aus der materiellen Grundsicherung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnungskosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung), welche sich in der Regel nach den SKOS-Richtlinien bemisst (§ 2b Abs. 1 SHV), und bei Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen zusätzlich aus situationsbedingten Leistungen, aus Integrationszulagen und / oder Einkommensfreibeträgen zusammen. Situationsbedingte Leistungen stehen in direktem Zusammenhang zu den besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Verhältnissen der unterstützungsbedürftigen Person und werden soweit ausgerichtet, als sie ausgewiesen und zwingend notwendig sind (§ 2c SHV). Einen Anspruch auf eine Integrationszulage zwischen Fr. 100.-- und Fr. 300.-- pro Monat haben unterstützungsbedürftige Personen, die sich besonders um ihre soziale und / oder berufliche Integration bemühen, wobei als Integrationsbemühungen namentlich das Absolvieren einer Ausbildung, die Teilnahme an Arbeits- oder Beschäftigungsprogrammen, regelmässige Einsätze in der Freiwilligenarbeit sowie eine über das übliche Mass hinausgehende Nachbarschaftshilfe gelten (§ 2d SHV i. V. m. § 2e SHV). Des Weiteren wird auf Einkommen von unterstützungsbedürftigen Personen aus dem ersten Arbeitsmarkt ein Einkommensfreibetrag von maximal Fr. 400.-- bei einer Vollzeitbeschäftigung gewährt. Verfügt eine unterstützungsbedürftige Person über Vermögen, wird dieses gemäss § 2b Abs. 3 SHV voll angerechnet.

Tabelle: Beiträge gemäss SKOS-Richtlinien in Franken

	1 Person	2 Personen	3 Personen	4 Personen
Grundbedarf	Fr. 960.--	Fr. 1'496.--	Fr. 1'786.--	Fr. 2'054.--
Kürzung (max. 20 %)	Fr. 192.--	Fr. 294.--	Fr. 357.--	Fr. 410.--
Integrationszulage: zwischen Fr. 100.-- bis Fr. 300.-- pro Person				
Einkommensfreibetrag: Fr. 400.-- bei 100 % Erwerb; max. Fr. 850.-- pro Haushalt				

IV. Stand der Sozialhilfe

Das Bundesamt für Statistik (BfS) erhebt jährlich eine Sozialhilfestatistik für die Kantone, in welcher sie Anzahl und strukturelle Merkmale der unterstützten Personen erfasst und in sechs Bereiche gliedert. Die aktuellsten Zahlen für den Kanton Thurgau sind der Sozialhilfestatistik des BfS für das Jahr 2007 vom 9. Oktober 2008 zu entnehmen (www.bfs.admin.ch). Da der Kanton Thurgau bislang keine Vollerhebung durchführt, rechnet das BfS die Daten nach einem statistischen Modell für den ganzen Kanton hoch. Auf Kantonsebene ist geplant, künftig auf eine Vollerhebung umzustellen.

Neben dieser Sozialhilfestatistik stützen sich nachfolgende Angaben auch stark auf die Statistischen Mitteilungen „Öffentliche Sozialhilfe der Gemeinden“ der kantonalen Dienststelle für Statistik ab (www.statistik.tg.ch).

1. Fallzahlen und Sozialhilfequote

Im Jahr 2007 unterstützte die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Thurgau insgesamt 4'141 Personen, verteilt auf 2'582 Fälle. Dies entspricht einer Sozialhilfequote der gesamten Thurgauer Bevölkerung von 1.8 % (2.0 % im Jahr 2005, 1.9 % im Jahr 2006). Mit anderen Worten bezogen im Jahr 2007 im Kanton Thurgau 18 von 1'000 Personen Unterstützungsleistungen. Diese Zahl ist insofern mit Vorsicht zu geniessen, als es sich um einen Durchschnitt des ganzen Kantons handelt und die Sozialhilfequoten der einzelnen Gemeinden stark voneinander abweichen. Im gleichen Zeitraum betrug die Sozialhilfequote für die gesamte Schweiz 3.1 % und war auch in allen Nachbarkantonen höher als im Kanton Thurgau (Kanton Zürich 3.7 %, Kanton St. Gallen 2.1 %, Kanton Schaffhausen 2.4 %).

Tabelle: Unterstützte Personen und Sozialhilfequoten nach Gemeindegrösse

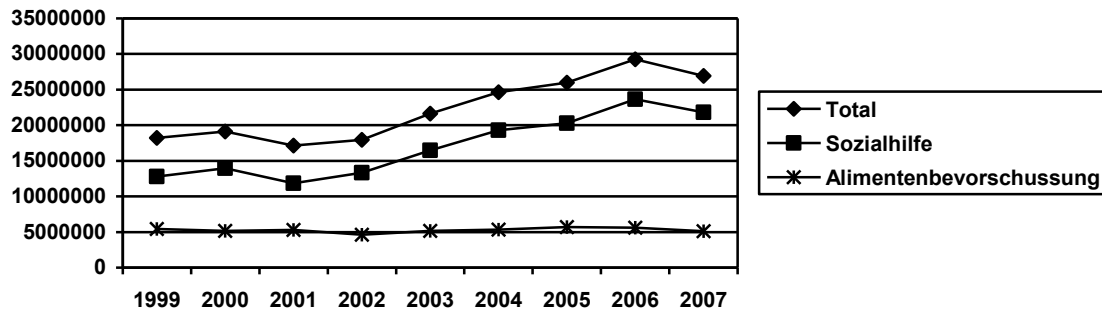
	Unterstützte Personen	Sozialhilfequote
Gemeinden mit		
< 1'000 Einw.	43	0.4
1'000 - 1'999 Einw.	207	0.5
2'000 - 4'999 Einw.	863	1.0
5'000 - 9'999 Einw.	702	1.8
10'000 - 19'999 Einw.	1'307	3.1
> 20'000 Einw.	627	2.8
Kanton Thurgau	4'141	1.8

Seit 2001 waren die Fallzahlen stetig gestiegen, bis sie 2006 (4'438 unterstützte Personen) erstmals wieder sanken. Dieser Entwicklungswechsel setzte sich im Jahr 2007 fort, gingen doch auch in diesem Jahr die Fallzahlen im Vergleich zum Vorjahr weiter zurück (minus 297 unterstützte Personen).

2. Sozialhilfekosten

Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Kosten ersichtlich. Im Jahr 2007 wendeten die Thurgauer Gemeinden netto Fr. 26'908'061.-- auf für Unterstützungsleistungen, davon Fr. 5'110'805.-- für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen. Gegenüber dem Vorjahr sanken diese Ausgaben damit um 8.3 %. Nach fünf Jahren mit zum Teil hohen Mehrbelastungen bildeten sich die Sozialhilfeausgaben der Gemeinden damit erstmals wieder zurück (siehe Grafik). Damit gaben die Thurgauer Gemeinden im Jahr 2007 pro Kopf der Wohnbevölkerung durchschnittlich Fr. 113.-- Unterstützungsleistungen aus, Fr. 12.-- weniger als im Jahr 2006. Allerdings fiel auch hier die Belastung der einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich aus.

Grafik: Netto Ausgaben für Unterstützungsleistungen und Alimentenbevorschussung in den Jahren 1999 bis 2007 in Franken



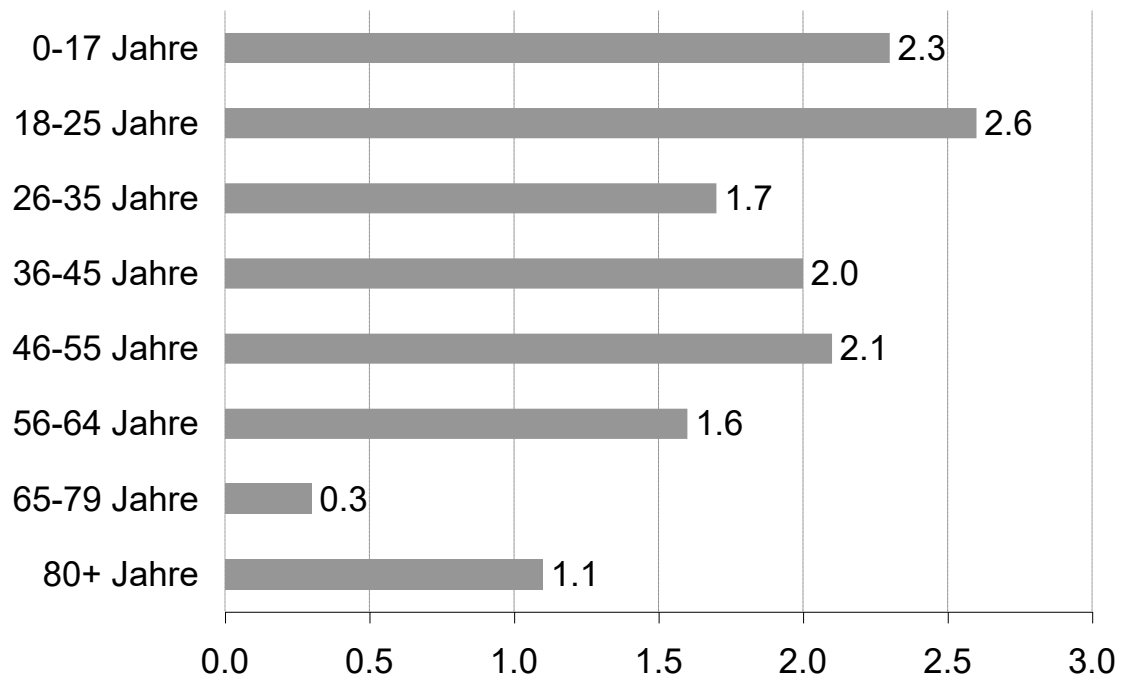
Die Kosten der Sozialhilfe sind nur schwer budgetierbar. Die öffentliche Sozialhilfe muss immer dann bereit stehen, wenn alle anderen Hilfsquellen versiegen. Daraus ergeben sich einerseits nur schwer berechenbare Schwankungen hinsichtlich der Anzahl unterstützungsbedürftiger Personen und andererseits auch hinsichtlich der angemessenen Massnahmen. Namentlich in kleineren Gemeinden kann beispielsweise bereits eine einzige Heimplatzierung die Finanzplanung völlig durcheinander bringen. Um eine unverhältnismässige Belastung der Gemeinden mit Sozialhilfeausgaben zu vermeiden, sieht deshalb § 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden einen Lastenausgleich für Sozialhilfekosten vor. Demnach erhalten Gemeinden, deren Sozialhilfekosten pro Einwohner mehr als 120 % des kantonalen Durchschnitts betragen, nach einem Index abgestufte Beiträge. Überdies finanziert der Kanton Heimaufenthalte im Sozialhilfebereich mit, wenn deren Kosten einen bestimmten Betrag übersteigen (§ 21a SHG).

3. Risikogruppen und strukturelle Merkmale der unterstützten Personen

a) Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sind überdurchschnittlich häufig auf Sozialhilfe angewiesen. Am grössten ist das Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, bei der Altersgruppe der 18 - 25-Jährigen, gefolgt von den 0 - 17-Jährigen. Sie wiesen für das Jahr 2006 eine gegenüber dem kantonalen Durchschnitt von 1.8 % erhöhte Sozialquote von 2.6 % bzw. 2.3 % auf. In den höheren Altersgruppen verringerte sich das Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, bis zum 80. Altersjahr. Wegen der häufig anfallenden Pflegekosten stieg aber die Quote danach wieder etwas an.

Grafik: Sozialhilfequote nach Altersklassen, Jahr 2006

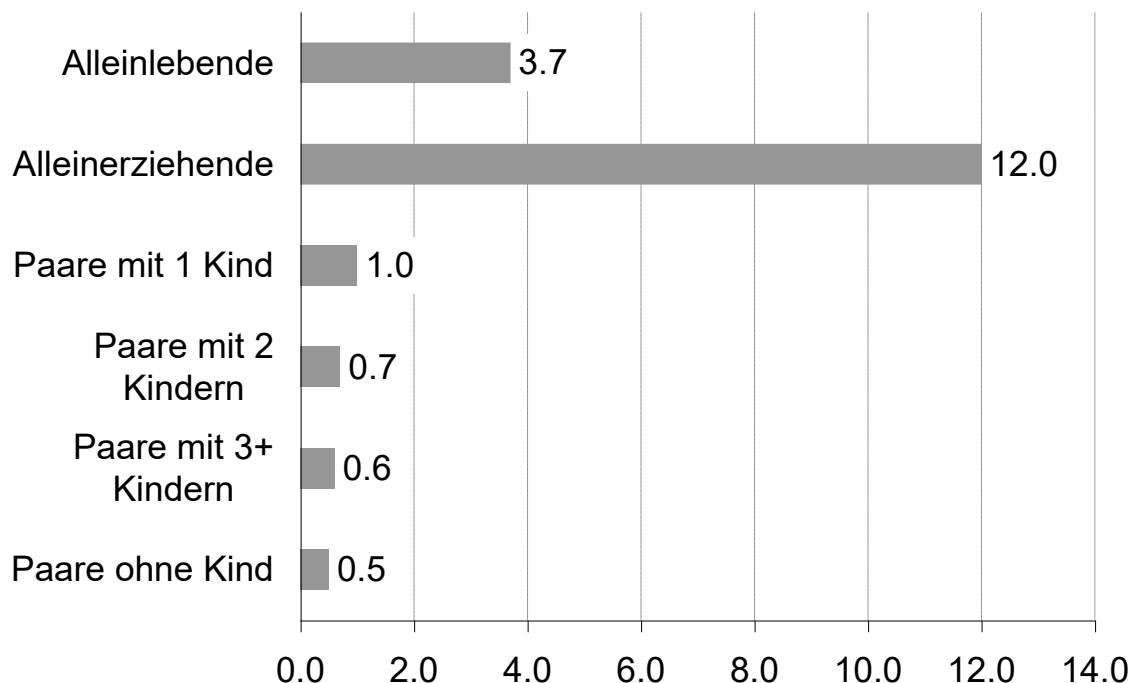


b) Alleinerziehende und Alleinlebende

81.2 % der unterstützten Personen lebten im Jahr 2007 in Privathaushalten, 13.7 % waren in stationären Einrichtungen untergebracht und 5.2 % wiesen eine besondere Wohnform (begleitete Wohngemeinschaften, Pensionen, Unterkunft bei Verwandten oder Bekannten, keine feste Unterkunft) aus.

Ein erhöhtes Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, besteht für Alleinerziehende und Alleinlebende. Erstere weisen für das Jahr 2006 eine Sozialhilfequote von 12 % (sprich 12 von 100 Alleinerziehenden beziehen Unterstützungsleistungen), letztere eine solche von 3.7 % aus. Im Vergleich zu den Vorjahren ist die Sozialhilfequote der Alleinerziehenden weiter gestiegen. Im Jahr 2004 betrug sie noch 9.3 %.

Grafik: Sozialhilfequote in Privathaushalten, Jahr 2006



c) Sozialhilferisiko nach Geschlechtern und Zivilstand

Über den ganzen Kanton gesehen bestand im Jahr 2007 für Frauen ein nur leicht höheres Risiko, von der Sozialhilfe abhängig zu werden, betrug ihre Sozialhilfequote doch 1.8 % und diejenige der Männer 1.7 %. Während die Sozialhilfequote in Gemeinden mit weniger als 2'000 Einwohnerinnen und Einwohnern für Frauen und Männer bei 0.9 % lag, änderte sich das Bild in städtischen Gebieten. Dort betrug die Sozialhilfequote der Männer 3.0 %, jene der Frauen 2.9 %.

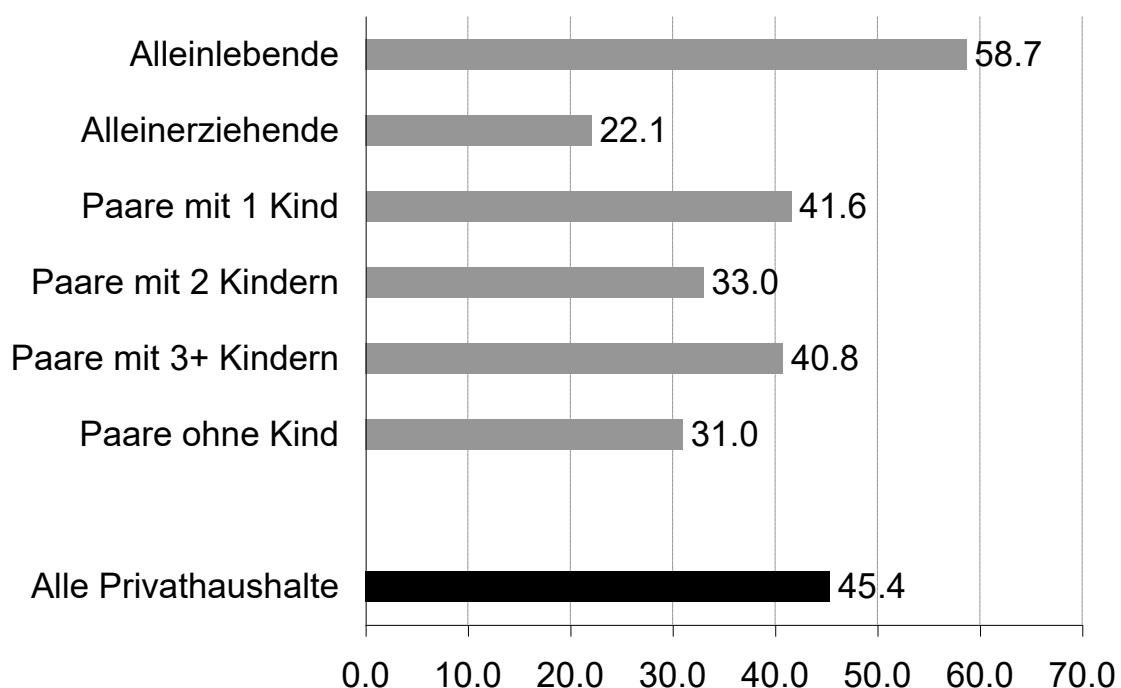
Hinsichtlich des Kriteriums des Zivilstandes zeigt sich, dass im Jahr 2007 geschiedene Personen im Vergleich zur Sozialhilfequote aller erwachsenen Personen von 1.6 % überdurchschnittlich oft sozialhilfeabhängig waren (Sozialhilfequote von 5.5 %). Auch ledige Personen wiesen mit 2.5 % eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote auf, während diejenige von Verheirateten mit 0.9 % wesentlich tiefer lag. Bei den Ehepaaren ist jedoch klar zu unterscheiden, ob sie Kinder haben oder nicht. Die relativ geringe Sozialhilfequote ist auf die tiefen Werte der Paare ohne Kinder zurückzuführen.

d) Deckungsquote und andere Einnahmequellen neben der Sozialhilfe

Die Deckungsquote drückt den prozentualen Wert der Sozialhilfe an den gesamten Lebenshaltungskosten aus. Beträgt sie 100 %, werden alle Ausgaben durch Unterstützungsleistungen gedeckt. Die durchschnittliche Deckungsquote aller Sozialhilfeempfänger im Kanton Thurgau betrug im Jahr 2007 74 %.

Oftmals bildet die Sozialhilfe also die einzige Einnahmequelle der unterstützten Personen. Im Jahr 2006 traf dies bei 45.4 % aller unterstützten Privathaushalte zu. Überdurchschnittlich oft verfügten Alleinlebende über kein weiteres Einkommen neben der Sozialhilfe. Demgegenüber erzielten Paare mit Kindern und Alleinerziehende häufig weitere Einnahmen, die aber nicht zur Deckung des gesamten Haushaltbudgets ausreichten. Bei gut 28 % der unterstützten Privathaushalte trug die Sozialhilfe weniger als die Hälfte zum Haushaltbudget bei.

Grafik: Anteil in Prozent der unterstützten Haushalte ohne zusätzliches Einkommen neben der Sozialhilfe nach Fallstruktur, Jahr 2006



e) Ausbildung und Erwerbstätigkeit

25.7 % aller unterstützten Personen zwischen 15 und 65 Jahren waren im Jahr 2007 zumindest teilweise erwerbstätig. 43.6 % der unterstützten Erwachsenen verfügten über keine abgeschlossene Berufsausbildung.

Nur 35.5 % der unterstützten Erwerbstätigen verfügten im Jahr 2007 über einen regulären Arbeitsvertrag, bei knapp 25 % waren die Anstellungsbedingungen nicht bekannt, knapp 20 % arbeiteten auf Abruf in Gelegenheitsjobs oder mit einem zeitlich befristeten Vertrag, knapp 14 % absolvierten eine Lehre und knapp 5 % gingen einer selbständigen Arbeit nach. Knapp die Hälfte der unterstützten Erwerbstätigen (48.7 %) arbeitete mit einem vollen Pensum.

7.6 % der unterstützten Erwerbslosen zwischen 15 und 65 Jahren befanden sich im Jahr 2007 in einem Arbeitsprogramm (Schweiz 5.1 %). In den kleinen Gemeinden fiel dieser Wert mit 13.2 % überdurchschnittlich hoch aus.

f) Ausländerinnen und Ausländer

Das Risiko, von der Sozialhilfe abhängig zu werden, ist für Ausländerinnen und Ausländer (Sozialhilfequote 3.2 %) höher als für Schweizerinnen und Schweizer (Sozialhilfequote 1.4 %). Total waren im Jahr 2007 1'479 von 4141 unterstützten Personen ausländischer Herkunft, was einem Ausländeranteil von gut 35 % entspricht. Von diesen unterstützten Personen ausländischer Herkunft besaßen 77.6 % die Niederlassungsbewilligung C. 46.5 % stammten aus der Länderkategorie „Übriges Europa (ohne Türkei)“, 24.4 % aus den angrenzenden Ländern und 14 % aus Asien. Knapp die Hälfte der unterstützten Ausländerinnen und Ausländer (49.8 %) verfügte über keine Berufsausbildung.

g) Bezugsdauer

Wie erwähnt soll die Sozialhilfe der vorübergehenden Unterstützung in Notlagen dienen, wenn die vorgelagerten Sicherungssysteme wie Sozialversicherungen oder individuelle Bedarfsleistungen nicht oder noch nicht greifen. Oberstes Ziel stellen die Wiedererlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit und die gesellschaftliche Integration dar. Die Chance der Erreichung dieser Ziele sinkt, je länger die betreffenden Personen von der Sozialhilfe abhängig sind.

Im Jahr 2007 wurden 976 neue Sozialhilfefälle eröffnet und 793 abgeschlossen. Als abgeschlossen gilt ein Fall, wenn während sechs Monaten keine Zahlung mehr erfolgte. Hauptgrund bildete mit 32.7 % aller abgeschlossenen Fälle die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung, gefolgt von der Beendigung der Zuständigkeit (31.6 %), der Existenzsicherung durch andere Sozialleistungen (28.1 %) und anderen (4.5 %) bzw. unbekannten Gründen (3.1 %). Mit steigendem Alter nimmt der Ablösungsgrund der Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung (Erwerbseinkommen) ab, während derjenige der Existenzsicherung durch andere Sozialversicherungen (AHV / IV) steigt.

44.9 % der im Jahr 2007 abgeschlossenen Fälle wurden weniger als ein Jahr lang unterstützt, 19.1 % länger als drei Jahre. Innerhalb der nicht abgeschlossenen Fälle wurden 34 % noch nicht ein Jahr unterstützt und 27.2 % bereits länger als drei Jahre.

4. Sozialhelfemissbrauch

In Fachkreisen spricht man von Sozialhelfemissbrauch im engeren Sinne, wenn es um strafrechtlich bedeutsame Sachverhalte geht, beispielsweise bei Betrug. Liegt ein Sozialhelfemissbrauch im weiteren Sinne vor, ist der Anspruch der betreffenden Person auf Unterstützung zwar ausgewiesen, doch hat sie die Leistungen pflichtwidrig erwirkt oder verwendet die Gelder nicht zweckgemäss. Demnach ist zu differenzieren: Nicht jedes pflichtwidrige Verhalten stellt sogleich einen Sozialhelfemissbrauch dar.

Doch wie jedes Leistungs- und Abgabesystem ist auch die öffentliche Sozialhilfe keineswegs vor Missbräuchen gefeit. Im Kanton Thurgau existieren dazu keine aussagekräftigen Erhebungen. Fest steht jedoch, dass es sich bei allfälligen Missbräuchen um Einzelfälle handelt. Die Herausforderung der Fürsorgebehörden und Sozialdienste liegt in der zielführenden Anwendung von Kontroll- und Sanktionsinstrumenten, welche ihnen vom Gesetzgeber zugestanden werden.

5. Statistiken der Rekursinstanz

Wie erwähnt bildet das DFS die Rekursinstanz im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe. Sämtliche Entscheide der Fürsorgebehörden können innert 20 Tagen mittels Rekurs beim DFS angefochten werden.

In den letzten fünf Jahren erhöhte sich die Zahl der Rekurse stetig von 71 im Jahr 2004 auf 91 im Jahr 2008, was einer Zunahme von 28 % entspricht. In den Jahren 2004 bis 2008 betrafen fast zwei Drittel dieser Rekurse (63 %) die drei Themenbereiche Unterstützungsberechnung, Einstellung bzw. Kürzung der Leistungen und Rückerstattung. Von den insgesamt 403 Rekursen wurden 61 (15 %) vollumfänglich und 46 (11 %) teilweise gutgeheissen. 156 (39 %) wurden abgewiesen, 129 (32 %) nicht materiell behandelt (Abschreibung 23 %, Nichteintreten 9 %).

Von 302 Rekursentscheiden des DFS in den Jahren 2004 bis 2007 wurden 47 (16 %) ans Verwaltungsgericht weitergezogen. In 84 % dieser Fälle wurde der Rekursentscheid nicht beanstandet. Sechs Beschwerden wurden vollumfänglich und fünf teilweise gutgeheissen.

Tabelle: Rekurse, Gesuche und Aufsichtsbeschwerden im Sozialhilfereich an das DFS in den Jahren 2004 bis 2008

	2004	2005	2006	2007	2008		2004 - 2008	in %
Neueingänge	71	76	78	87	91		403	100
Gutheissung	9	14	9	12	17		61	15
Teilweise Gutheissung	7	5	7	11	16		46	11
Abweisung	29	38	23	32	34		156	39
Nichteintreten	9	10	8	4	6		37	9
Abschreibung	13	14	19	29	17		92	23
Total Erledigungen	67	81	66	88	90		392	97

V. Auswertung der schriftlichen Befragung der Gemeinden

1. Bemessung der Unterstützung

In der schriftlichen Befragung der Fürsorgebehörden bzw. Sozialdienste aller Thurgauer Gemeinden blieb unbestritten, dass die Existenz im Kanton Thurgau grundsätzlich gewährleistet sei. Doch schon bei der Höhe der Unterstützungsleistungen variierten die Meinungen stark: Während einige Gemeinden eine wenig freigebige Haltung der öffentlichen Hand darin erkannten, dass sich der Kanton Thurgau bei der Integrationspauschale und dem Einkommensfreibetrag am unteren Rahmen orientiere, erklärten andere Gemeinden, sie würden einen noch tieferen Grundbetrag verbunden mit mehr Gestaltungsspielraum bei den individuellen Zulagen vorziehen.

2. Konstituierung der Fürsorgebehörden

Die meisten Fürsorgebehörden konstituieren sich aus fünf Personen, wenige aus sieben und nur eine aus neun. In allen Behörden hat mindestens ein Mitglied der Gemeindeexekutive Einsitz. Überschneidungen bestehen auch mit der Vormundschaftsbehörde und in Einzelfällen mit der Kirchenvorsteherschaft. Generell wird die Fluktuation der Behördenmitglieder als gering bezeichnet. Rekrutierungen führen zu keinen besonderen Schwierigkeiten.

In den Sitzungen sind Einzelfallbesprechungen die Regel. Grössere Gemeinden sehen folgende Rationalisierungsmethoden vor: Kurzverfahren bei laufenden Fällen, Vorprotokolle mit Präsidium und Sammelbeschlüsse. Praktisch in allen Gemeinden kommt es zu Präsidialentscheiden. Nur in sieben Gemeinden sind die Kompetenzen der Fürsorgebehörde nicht extra geregelt, in allen anderen Gemeinden bestehen Kompetenzordnungen im Gemeindereglement, einem separaten Fürsorgereglement oder einer Richtlinie.

3. Integration unterstützungsbedürftiger Personen

In allen befragten Gemeinden geniessen die Bemühungen zur Reintegration unterstützungsbedürftiger Personen in den Arbeitsmarkt einen hohen Stellenwert. Die Gemeinden sind sich bewusst, dass eine Erwerbstätigkeit die Sozialhilfeabhängigkeit einerseits vermindert und die gesellschaftliche Integration andererseits fördert, und investieren entsprechend in Arbeits- oder Beschäftigungsprogramme oder richten sogar eigene Angebote ein. Namentlich in grösseren Gemeinden bestehen auch Projekte für besonders gefährdete Personengruppen. Einzelne Gemeinden bieten darüber hinaus Beratungen für diese Personen an mit der Absicht, dass sie aufgefangen werden, bevor finanzielle Hilfe nötig wird. Von allen befragten Gemeinden werden Integrationszulagen ausgerichtet und Einkommensfreibeträge berücksichtigt, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

4. Personelle Ressourcen, Ausbildung und Personalrekrutierung

Während in Gemeinden mit weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohnern (Einw.) für die Sozialhilfe Arbeitspensen zwischen 15 und 20 % bestehen, sind in Gemeinden

mit 1'000 bis 2'000 Einw. 25 Stellenprozente und in Gemeinden mit 2'000 bis 5'000 Einw. 40 Stellenprozente üblich. In Gemeinden mit mehr als 5'000 Einw. bestehen im Bereich Sozialhilfe 200 bis 450 Stellenprozente.

In Gemeinden mit weniger als 2'000 Einw. werden die Stellenprozente in der Regel durch eine Person besetzt, während in grösseren Gemeinden mehrere Personen diese Aufgaben übernehmen.

In Gemeinden mit weniger als 2'000 Einw. haben die für die Sozialhilfe tätigen Personen primär einen kaufmännischen Hintergrund. Ein Drittel davon verfügt über den Weiterbildungsabschluss als Sachbearbeiterin im gesetzlichen Sozialhilfebereich und praktisch alle Mitarbeitenden haben die vom kantonalen Fürsorgeamt angebotenen Kurse besucht. Mit steigender Gemeindegrösse steigt auch der Professionalisierungsgrad der Angestellten. Der Anteil von Personen mit einer Ausbildung als Sozialarbeiterin oder Sozialpädagoge ist als vergleichsweise hoch einzustufen.

Bezüglich Personalrekrutierung sind allgemeine Aussagen aufgrund der Befragung nur schwierig zu machen. Viele Gemeinden äusserten sich nicht zu dieser Frage, da sie in den letzten Jahren keine neuen Fürsorgerinnen oder Fürsorger anstellen mussten. Für andere Gemeinden gestaltete sich die Suche problemlos, während dritte vakante Stellen bis zu drei Mal ausschreiben mussten. Generell wird die Rekrutierung von Fachpersonal als eher schwierig eingestuft, wobei als Hauptgrund die Nähe zum Grossraum Zürich mit höheren Löhnen angeführt wird.

5. Ansprechzeiten und Öffentlichkeitsarbeit

Alle Gemeinden mit mehr als 5'000 Einw. bieten Ansprechzeiten während der üblichen Bürozeiten an. Bei Gemeinden mit 2'000 bis 5'000 Einw. beträgt die wöchentliche Ansprechzeit in der Regel zwei Tage, bei solchen mit weniger als 2'000 Einw. zwei Halbtage. In beiden Fällen besteht die Möglichkeit zusätzlicher Besprechungen nach Vereinbarung sowie in dringenden Fällen.

Nur einzelne, vorwiegend grössere Gemeinden pflegen eine aktive Öffentlichkeitsarbeit, indem sie bewusst einen Dialog mit Medien und Parteien führen und regelmässig Veranstaltungen durchführen. Kleinere Gemeinden kommunizieren eher reaktiv.

VI. Schlussbemerkungen

Die aktuellen Zahlen der Sozialhilfe im Kanton Thurgau sind erfreulich. Die Anzahl unterstützter Personen ist sowohl im Jahr 2006 als auch im Jahr 2007 gesunken. Entsprechend nahmen auch die finanziellen Aufwendungen der Gemeinden im Sozialhilfebereich ab.

Ein anderes Bild zeigen die mittelfristigen Prognosen: Die Rezession wird zeitlich verzögert auf die Sozialhilfe durchschlagen. Entsprechend wird der Druck auf die öffentliche Sozialhilfe in den nächsten Jahren steigen (vgl. Jahresbericht 2008 der SKOS, S. 2).

Aufgrund der zunehmend anspruchsvoller werdenden Aufgaben stellt sich die Frage, ob kleinere Gemeinden diesen Herausforderungen gewachsen sein werden. Grössere Gemeinden haben die Trennung von Beratungsarbeit und Administration weitgehend umgesetzt und können für erstere auf qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit entsprechender Ausbildung im Sozialbereich zurückgreifen, während in kleinen Gemeinden in der Regel Personen mit kaufmännischem Hintergrund alle sich stellenden Aufgaben zu erledigen haben. Es wäre falsch, diesen Personen die fachlichen Kompetenzen einfach abzusprechen. Doch stehen in kleinen Gemeinden neben der unmittelbaren Unterstützungs- und Beratungsarbeit in der Regel für Bereiche wie etwa Weiterbildung oder Informationsveranstaltungen nur wenig oder gar keine Ressourcen zur Verfügung. Erschwerend kommt gerade in kleinen Gemeinden hinzu, dass Spezialwissen mit der Zeit verloren geht und im konkreten Einzelfall wieder neu erarbeitet werden muss.

Ein möglicher Lösungsansatz besteht in einer verstärkten Zusammenarbeit unter den Gemeinden. Bereits heute arbeiten einzelne Gemeinden im Sozialhilfebereich zusammen und beschäftigen eine Fürsorgerin oder einen Fürsorger für mehrere Gemeinden in Personalunion. Diese Zusammenarbeit hat den Vorteil, dass mehrere Gemeinden von einer aufgrund des höheren Stellenpensums grösseren Erfahrung profitieren und sich Kosten etwa für Weiterbildungen teilen können. Auf diese Weise kann eine gewisse Regionalisierung verwirklicht werden, ohne dass einzelne Gemeinden ihre Kompetenzen an eine neue Verwaltungseinheit abtreten müssen.

Abschliessend können folgende fünf Hauptaussagen zur Sozialhilfe im Kanton Thurgau gemacht werden:

1. In allen Gemeinden des Kantons Thurgau weist die öffentliche Sozialhilfe einen guten Standard auf. Die Sicherung des sozialen Existenzminimums ist gewährleistet.
2. Der Kanton Thurgau schneidet im interkantonalen Vergleich in allen Belangen gut ab. Verglichen mit den Nachbarkantonen verfügt er über die tiefste Sozialhilfequote. Diese liegt mit 1.8 % auch deutlich unter derjenigen der Schweiz von 3.1 %, gesamtschweizerisch haben 14 Kantone eine höhere Sozialhilfequote. Namentlich in kleinen Thurgauer Gemeinden befinden sich überdurchschnittlich viele unterstützte Personen in einem Arbeits- oder Beschäftigungsprogramm.
3. Nachdem die finanziellen Aufwendungen seit 2001 jährlich gestiegen sind, kam es 2006 zu einer Trendwende. Auch im Jahr 2007 sanken die Ausgaben im Sozialhilfebereich gegenüber dem Vorjahr um 8.3 %. Gleichzeitig nahm die Zahl der unterstützten Personen um 297 auf 4'141 ab.
4. Besonders gefährdet, von der Sozialhilfe abhängig zu werden, sind Alleinerziehende (Sozialhilfequote 12 %) und Alleinlebende (Sozialhilfequote 3.7 %). Altersmässig besteht das grösste Risiko für die 18 - 25-Jährigen (Sozialhilfequote 2.6 %). Ausländer weisen eine Sozialhilfequote von 3.2 % auf, Schweizer eine solche von 1.4 %. 43.6 % aller unterstützten Personen verfügen über keine abgeschlossene Be-

rufsausbildung. Das Auseinanderfallen von Familien, mangelnde Ausbildung und ausländische Herkunft stellen die grössten Armutsrisiken dar.

5. Angesichts der grossen Herausforderungen im Sozialbereich ist weiterhin eine Professionalisierung der öffentlichen Sozialhilfe anzustreben. Besonders im Bereich der präventiven Beratung bestehen noch Ausbaumöglichkeiten. Dazu können sich kleinere Gemeinden beispielsweise im Rahmen einer gewissen Regionalisierung zusammenschliessen und gemeinsam eine Fürsorgerin oder einen Fürsorger beschäftigen. So profitieren mehrere Gemeinden von einer grösseren Erfahrung und können sich die Kosten wie etwa für Weiterbildungen teilen.

VII. Antrag

Der Regierungsrat hat mit dem vorliegenden Bericht den Antrag bereits erfüllt. Wir beantragen Ihnen deshalb, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und das Geschäft als erledigt am Protokoll abzusprechen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach