

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 17. November 2015

875

GRG Nr.	12	MO 33	334
---------	----	-------	-----

Motion von Vico Zahnd und Urs Martin vom 25. Februar 2015 „Massgeschneiderte Sozialhilfe in den Gemeinden“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit ihrem Vorstoss beantragen die Motionäre und 35 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen, das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG; RB 850.1) sei dahingehend anzupassen, dass die Gemeinden in Anwendung von Art. 12 Bundesverfassung (BV; SR 101) verpflichtet werden, für Sozialhilfeleistungen aus Mitteln der öffentlichen Hand ein gemeindeeigenes Existenzminimum zu definieren und ihrer Hilfeleistung zugrunde zu legen. Das Existenzminimum sei durch das elementare Bedürfnis an genügender Ernährung, genügender Kleidung, ein Dach über dem Kopf sowie die ärztliche Grundversorgung bei Krankheit und Unfall zu definieren. Zur Begründung führen die Motionäre aus, der Thurgau mit seinen 80 Gemeinden verfüge über sehr unterschiedliche Strukturen mit vielen kleinen, sehr ländlichen Gemeinden, aber auch grösseren urbanen Zentren. Mit der Anpassung des SHG solle den Gemeinden die Freiheit gewährt werden, mehr auf die regionalen Unterschiede sowie das Kostenniveau abzustellen und diese Unterschiede bei der Bemessung der Sozialhilfe einzubeziehen.

I. Vorbemerkungen

Im Kanton Thurgau wie in anderen Kantonen fusst die Sozialhilfe auf den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Gemäss § 2a Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung; SHV; RB 850.11) finden die SKOS-Richtlinien für die Bemessung der Unterstützung gemäss SHG „in der Regel“ Anwendung. Dementsprechend enthält die SHV in § 2b ff. verschiedene Bestimmungen, welche die Komponenten der Unterstützung (materielle Grundsicherung, situationsbedingte Leistungen, Integrationszulagen, Einkommens-Freibeträge) konkretisieren und dabei zum Teil auch von den SKOS-

Richtlinien abweichen. Das geltende Recht erlaubt zudem heute schon, bei der Bestimmung der materiellen Grundsicherung von den SKOS-Richtlinien abzuweichen, wobei die Abweichungen zu begründen sind (§ 2b Abs. 1 und 2 SHV).

Vor dem Hintergrund der politischen Diskussion um die SKOS-Richtlinien hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) am 18. Dezember 2014 Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen ihr und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) festgelegt. Die Grundsätze beinhalten unter anderem, dass Änderungen der SKOS-Richtlinien künftig vom Plenum der SODK genehmigt und den Kantonen zur Anwendung empfohlen werden. Damit sollen die SKOS-Richtlinien eine grössere politische Legitimation erhalten, um weiterhin eine breit akzeptierte Grundlage für die Ermittlung von Sozialhilfeleistungen zu haben.

Im Folgenden leitete die SKOS in Koordination mit der SODK einen Prozess zur Teilrevision der SKOS-Richtlinien ein. Nach einem ausgedehnten Vernehmlassungsverfahren und einer Diskussion an der ersten Sozialkonferenz vom 21. Mai 2015 (SKOS-Leitung, SODK, Städte- und Gemeindeverband) beschloss die SODK an ihrer Konferenz vom 21. September 2015 folgende Änderungen der SKOS-Richtlinien:

- Der Grundbedarf wird bei Haushalten ab der sechsten Person um Fr. 76.-- pro Person/Monat reduziert.
- Die Ansätze für junge Erwachsene bis 25 Jahre mit eigenem Haushalt werden von heute Fr. 986.-- um 20 % auf Fr. 789.-- reduziert.
- Die Sanktionsmöglichkeiten werden in schwerwiegenden Fällen auf 30 % erhöht. Dabei besteht eine Bandbreite von 5 bis 30 %.
- Mit der Integrationszulage (IZU) werden Leistungen anerkannt, welche die Chance auf eine erfolgreiche Integration erhöhen oder erhalten. Die Minimale Integrationszulage (MIZ) wird abgeschafft.

II. Haltung des Regierungsrates zur Ausgestaltung der SKOS-Richtlinien

Mit der Beantwortung einer Interpellation aus dem Grossen Rat vom 18. Juni 2014 „Anwendung der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)“ (12/IN 24/272) legte der Regierungsrat seine Haltung zur Revision der SKOS-Richtlinien dar. Er führte aus, der offene Dialog, die wissenschaftlichen Grundlagen und die Vernehmlassung hätten die nötige Versachlichung der Debatte bewirkt und das Terrain für eine kohärente Sozialhilfe geschaffen. Für den Vollzug sei es wichtig, dass es fachlich fundierte, gesamtschweizerisch harmonisierte und politisch breit akzeptierte Regeln für die Sozialhilfe gebe. Die SKOS-Richtlinien seien als föderalistische Lösung einer bundesgesetzlichen vorzuziehen. Wichtig sei, dass sie politisch breit abgestützt seien und die Kantone bei Bedarf Abweichungen beschliessen könnten, um regional angepasste Lösungen zu vollziehen. Die in der SHV enthaltenen Vollzugsvorschriften erwiesen sich in der praktischen Handhabung durch die mit der Sozialhilfe befassten Instanzen, insbesondere die Sozialhilfebehörden, als hilfreich, klar und nachvollziehbar; sie schafften zudem Rechtssicherheit. Die Definition eines Warenkorbs entspreche einem tauglichen Weg zur Konkretisierung der Sozialhilfe und bilde für die zuständigen Organe ein hilfreiches Instrument. Der Warenkorb werde wissenschaftlich und statistisch er-

hoben und orientiere sich an den realen Kosten der für den Lebensunterhalt notwendigen Waren. Er richte sich nach der Einkommens- und Verbrauchsstatistik des Bundesamtes für Statistik und orientiere sich am Konsumverhalten der 10 % (neu: 8 %) der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen in der Schweiz. Der Regierungsrat befürworte die von der SODK beschlossene Revision der SKOS-Richtlinien. Er werde die konkrete Umsetzung im Rahmen der SHV nach Vorliegen der definitiven Beschlüsse prüfen und behalte sich dabei Abweichungen von den entsprechenden Empfehlungen vor, sowie er dies bereits bis anhin gemacht habe.

Die Diskussion zum Vorstoss fand an der Sitzung des Grossen Rates vom 12. August 2015 statt. Dabei wurden die von der SODK eingeleiteten Massnahmen von den meisten Votanten und Votantinnen befürwortet. Sie sprachen sich insbesondere dafür aus, den Grundbedarf für junge Erwachsene und grössere Familien zu senken, die Fehlentwicklungen der verschiedenen Zusatzzahlungen zu beseitigen, den Sozialhilfebehörden die Möglichkeit zu geben, von den festgelegten Ansätzen abweichen zu können und die Sanktionsmassnahmen zu erweitern. Die Überarbeitung der SHV habe diesen Grundsätzen zu folgen. Begrüsst wurde mehrheitlich im Weiteren die grössere Legitimation der SKOS-Richtlinien als Folge der neuen Genehmigungskompetenz der SODK. Befürwortet wurde auch, dass der Thurgau in der Vernehmlassung zu den SKOS-Richtlinien Empfehlungen eingebracht habe, die über diejenigen des SKOS-Vorstandes hinausgehen. Im Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass die Gemeinden bereits heute die Möglichkeit hätten, die Kosten für den Grundbedarf zu beeinflussen, so etwa mit der Wahl der jeweils günstigsten Krankenversicherungslösung sowie der Wohnkosten. In diesem Sinne bestehe bereits heute im Thurgau die Möglichkeit zur individuellen Festlegung des sozialhilferechtlichen Existenzminimums. Zu Bedenken wurde auch gegeben, dass die Sparbemühungen bei der Invalidenversicherung und bei den Ergänzungsleistungen zu einer massiven Umlagerung der Kosten in den Sozialhilfebereich geführt hätten. Angeführt wurde auch, dass es sich keine Gemeinde leiste, grosszügigere Ansätze anzuwenden, sondern sich die Sozialhilfe stets nach unten orientiere. Individuelle Festlegung bedeute in der Sozialhilfe schon jetzt, den tiefstmöglichen Ansatz zu wählen. Die SKOS-Richtlinien seien im Thurgau aufgrund der geltenden Verordnung bereits angepasst worden. Dabei gelte es zu bedenken, dass der Thurgau die fünftiefste Sozialhilfequote nach den beiden Appenzell sowie Ob- und Nidwalden habe.

Der Vorsteher des DFS stellte in Aussicht, möglichst bald eine revidierte Sozialhilfeverordnung in die Vernehmlassung zu geben und die Anliegen, die er in die Vernehmlassung zu den SKOS-Richtlinien eingegeben habe, umzusetzen. Er warnte davor, dass ein Bundesgesetz erlassen werde, wenn die SKOS-Richtlinien wegfallen würden. Stattdessen seien diese zu verbessern, beizubehalten und differenziert umzusetzen.

III. Revision der Sozialhilfeverordnung

Entsprechend seiner Ankündigung hat der Regierungsrat am 21. Oktober 2015 ein Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der SHV eröffnet. Adressaten sind die Politischen Gemeinden, der VTG, alle im Grossen Rat vertretenen Parteien, die Thurgauische Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (TKöS), die Peregrina-Stiftung sowie alle Departemente und die Staatskanzlei. Der Vernehmlassungsentwurf beinhaltet die Umset-

zung der vorstehend erwähnten Änderungen der SKOS-Richtlinien und nimmt zusätzlich folgende Differenzierungen zu den Richtlinien auf:

- Möglichkeit zur Pauschalierung der Mietzinsen nach dem durchschnittlichen Mietpreis gemäss Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (§ 2b Abs. 4 revSHV);
- Neue Untergrenze für die IZU von Fr. 30.-- (bisher Fr. 100.--) (§ 2d Abs. 1 revSHV);
- Erhöhung der Altersgrenze für Jugendliche und junge Erwachsene auf 30 Jahre für eine hälftige IZU (§ 2d Abs. 2 revSHV);
- Erhöhung der Altersgrenze für Jugendliche und junge Erwachsene auf 30 Jahre für einen hälftigen Erwerbseinkommensfreibetrag (§ 2f Abs. 1 revSHV);
- Herabsetzung der kumulierten IZU und der Einkommensfreibeträge pro Haushalt auf Fr. 650.-- (bisher Fr. 850.--) (§ 2g Abs. 1 revSHV);
- Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt um max. 50 % bei Vorliegen qualifizierter Kürzungsgründe (§ 2h Abs. 1 revSHV);
- Einstellung der Unterstützung bei qualifizierten Kürzungsgründen und höchstens Gewährung von Nothilfe (§ 2h Abs. 2 revSHV);
- Genereller Entzug der aufschiebenden Wirkung von Rekursen bei Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe (unter Angabe von Gründen) (§ 2h Abs. 3 revSHV);
- Unterstützung von jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 30 Jahren auf der Basis des pro Kopf-Anteils eines Dreipersonenhaushaltes (SKOS: 18 bis 25 Jahre). Der Grundbeitrag reduziert sich damit auf Fr. 611.-- (SKOS: Fr. 755.--: Unterstützungsansatz für einen Zweipersonenhaushalt, umgerechnet auf die einzelne Person) (§ 2k Abs. 1 revSHV).

Wie einleitend bemerkt, beabsichtigt der Regierungsrat mit der Revision der SHV eine Differenzierung und Verschärfung der SKOS-Richtlinien im Sinne der seinerzeitigen Stellungnahme an die SKOS. Die Richtlinien sollen hinsichtlich der Höhe der materiellen Grundsicherung (Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Wohnungskosten und Kosten für die medizinische Grundversorgung) weiterhin anwendbar bleiben; den Sozialhilfebehörden soll es aber freigestellt bleiben, davon bedarfs- und situationsgerecht abzuweichen und insbesondere nicht kooperativen oder renitenten Personen mit schärferen Sanktionen als bisher entgegenzutreten.

Das Vernehmlassungsverfahren zur Revision der SHV läuft bis zum 19. Dezember 2015. Es ist vorgesehen, die Vernehmlassungsantworten rasch auszuwerten, die revidierte SHV im Verlaufe des Januars 2016 zu beschliessen und auf den 1. Januar 2016 rückwirkend in Kraft zu setzen.

IV. Zum Motionsanliegen

Die Motionäre bestreiten die vorstehend erwähnten Komponenten des sozialhilferechtlichen Existenzminimums nicht, sie wollen aber den Gemeinden mit Blick auf regionale Unterschiede und das Kostenniveau einen grösseren Bemessungsspielraum geben, indem diese ein gemeindeeigenes Existenzminimum definieren, unabhängig von den SKOS-Richtlinien.

Die SKOS-Richtlinien definieren den Grundbedarf anhand eines Warenkorbs. Die Höhe des Betrages orientiert sich an den Ausgaben der einkommensschwächsten 8 % (bisher: 10 %) der Bevölkerung aller Regionen. Ein regionaler Ausgleich ist im Grundbedarf also bereits berücksichtigt. Der Warenkorb enthält folgende Produkte:

- Nahrungsmittel, Getränke und Tabakware;
- Bekleidung und Schuhe;
- Energieverbrauch (Elektrizität, Gas etc. [ohne Wohn- und Nebenkosten]);
- laufende Haushaltsführung (Reinigung, Instandhaltung von Kleidern und Wohnung, inkl. Kehrrechtgebühren);
- kleine Haushaltsgegenstände sowie Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchise (z. B. selbstgekauftete Medikamente);
- Verkehrsauslagen, inkl. Halbtax-Abo (öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo/Mofa);
- Nachrichtenübermittlung (z. B. Telefon, Post);
- Unterhalt und Bildung (Konzessionen Radio/TV, Sport, Zeitungen etc.);
- Körperpflege (Coiffeur, Toilettenartikel);
- persönliche Ausstattung (z. B. Schreibmaterial);
- auswärts eingenommene Getränke;
- Übriges (z. B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke).

Es ist naheliegend, dass innerhalb des Warenkorbs beim tatsächlichen Verbrauch individuell unterschiedliche Gewichtungen erfolgen. So wird die eine unterstützte Person zulasten der übrigen Ausgabenpositionen mehr für Kleidung und Schuhe ausgeben, während die andere mehr für Nahrungsmittel und Getränke einsetzt. An der Gesamtsumme ändert sich dadurch nichts. Auch sind regionale Unterschiede nicht auszumachen. Sie ergeben sich am ehesten bei den Wohnungskosten, wo die Gemeinden aber heute schon frei sind, gemeindespezifische Richtwerte festzulegen.

Zum gleichen Ergebnis kommt der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) in seiner Stellungnahme vom 17. September 2015 zur Motion: Die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe habe sich intensiv mit der Frage der angeblich ungleichen Verhältnisse zwischen den Gemeinden befasst und dabei festgestellt, dass regionale Abweichungen ausschliesslich im Bereich Wohnungsangebot/Mietzinsniveau vorhanden seien, die Gemeinden jedoch heute schon die Möglichkeiten hätten, bei der Wohnungsmiete unterschiedliche Richtwerte festzulegen. Ungleiche Verhältnisse beim Grundbedarf, wie sie die Motionäre schilderten, könnten aus Gemeindesicht nicht bestätigt werden: das Kilo Brot beispielsweise koste in den Grossverteilern landesweit gleich viel. Auch seien die Kosten für Bekleidung und Schuhe, Haushaltgegenstände, Verkehrsauslagen, Nachrichtenübermittlung, Körperpflege etc. überall ähnlich hoch. Schon aufgrund dieser Tatsache bestehe keine Notwendigkeit einer individuellen bzw. kommunalen Handhabung des Grundbedarfs. Der VTG erinnert auch an den Zweck der SKOS-Richtlinien, die Rechtsgleichheit und -sicherheit über die Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinaus zu fördern. Eine kommunal unterschiedliche Berechnung des Existenzminimums würde der Rechtsungleichheit Tür und Tor öffnen. Die Gerichte müssten kommunale Abweichungen jeweils überprüfen, was zu einer massiven Zunahme von Rechtsmitteln und zu einem entsprechend hohen Aufwand bei allen beteiligten Instanzen führen würde. Der VTG befürchtet zudem, dass unterschiedliche Bewertungen des Warenkorbs den Sozi-

altourismus fördern und die Zusammenarbeit unter den Gemeinden erschweren würden.

Der Regierungsrat sieht sich in seiner Auffassung durch die Stellungnahme des VTG bestätigt. Der Warenkorb als Referenzgrösse hat sich bewährt und bietet Gewähr für eine schweizweite Harmonisierung in der Sozialhilfe. Wo Differenzierungen nötig sind, lassen Sozialhilfegesetz und Sozialhilfeverordnung den Behörden den nötigen Spielraum, um Abweichungen von den SKOS-Richtlinien zu begründen. Am Grundsatz des „einheitlichen Warenkorbs“ ist jedoch festzuhalten, zumal auch im Thurgau von Gemeinde zu Gemeinde bei den einzelnen Positionen keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden können. Wichtig ist, dass die Gemeinden den Grundbedarf im Interesse der Rechtssicherheit auf einer gesicherten Basis ermitteln und für die Berücksichtigung besonderer Umstände auf klare Vollzugsbestimmungen greifen können. Die eingeleitete Revision der SHV bietet genügend Spielraum dafür, dass die Sozialhilfe massgeschneidert pro Person bestimmt werden kann.

V. 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

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach