

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	16	IN 31	216
---------	----	-------	-----

Frauenfeld, 26. März 2019

324

Interpellation von Pascal Schmid und Urs Martin vom 28. März 2018 "Transparenz über Langzeit-Sozialhilfebezüger"

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die von den Interpellanten und 45 Mitunterzeichnern und Mitunterzeichnerinnen unterbreiteten Fragen wie folgt:

I. Vorbemerkungen

Vorweg sind die von den Interpellanten angeführten verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu ordnen. Erstens ist zwischen der in Art. 12 der Bundesverfassung (BV, SR 101) genannten Nothilfe sowie der Sozialhilfe, welche in der Bundesverfassung nur mit der Zielnorm von Art. 41 BV angesprochen, sonst aber im kantonalen Recht geregelt ist, zu unterscheiden. Nothilfe gemäss Art. 12 BV ist das direkt auf der Menschenwürde (Art. 7 BV) fussende individuelle Grundrecht, vom Staat die Hilfe, Betreuung und Mittel zu erhalten, um ein absolut minimales menschenwürdiges Dasein führen zu können bzw. um schlicht zu überleben. Dieses Grundrecht wird durch die Abgabe von Naturalien (Kleider, Essen, Obdach, medizinische Notversorgung) oder sekundär durch die Ausrichtung von monetären Kleinstbeträgen (i. d. R. monatlich wenige hundert Franken) geschützt. Nothilfe ist ein uneinschränkbares Grundrecht – sie wird etwa rechtskräftig abgewiesenen Asylbewerbenden ausgerichtet. Sozialhilfe hingegen ist eine weit darüberhinausgehende Unterstützung durch den Staat, die ein Dasein auf dem Niveau des sozialen Existenzminimums garantiert und eine minimale Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Sie ist durch kantonales Recht legiferiert. Unterstützungsbeiträge im Rahmen der Sozialhilfe belaufen sich je nach Situation und Familienkonstellation auf ein Vielfaches eines Nothilfebetrags. Die Begriffe der Nothilfe und der Sozialhilfe sind demgemäss klar zu trennen.

Zweitens unterscheiden sich Art. 12 BV und Art. 6 BV hinsichtlich des Normtyps. Handelt es sich bei Art. 12 BV um ein individuell einklagbares Recht des Einzelnen gegen-

über dem Staat (Grundrechtsnorm), so ist Art. 6 BV als symbolische Norm bzgl. des Menschenbildes und dem Verhältnis von Staat und Bürgern zu qualifizieren. Daraus lassen sich keine individuellen Pflichten des Einzelnen ableiten. Der in der Interpellation hergestellte Zusammenhang von Art. 6 BV und Art. 12 BV existiert objektiv gesehen nicht, wenngleich die Interpretation subjektiv nachvollziehbar ist. In den kantonalen Sozialhilfegesetzen dagegen werden die Empfänger im Sinne der Interpellation in die Pflicht genommen, so auch im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Thurgau (SHG; RB 850.1). In § 8 SHG ist festgehalten, dass eine Person Sozialhilfe nur erhält, sofern nicht verlangt werden kann, dass sie sich die notwendigen Mittel durch eigene Arbeit beschafft und keine andere Hilfe – namentlich die zivilgesetzliche Verwandtenunterstützung oder Sozialversicherungen – möglich ist. Der Sozialhilfe kommt damit subsidiär die Funktion des "letzten Netzes" der sozial-solidarischen Absicherung zu. Sie stellt grundsätzlich eine Überbrückungshilfe dar, bis der Empfänger seinen Lebensunterhalt wieder selber bestreiten kann.

Die in der Interpellation geforderte Transparenz im Bereich der Sozialhilfe erachtet der Regierungsrat als notwendig, nicht zuletzt zur Stärkung der Solidarität, welche das Fundament der Sozialhilfe darstellt. Der Regierungsrat stützt sich in seiner Antwort auf verschiedene eidgenössische und kantonale Statistiken und Datensätze, weshalb für die Vergleichbarkeit der Angaben das Jahr 2017 herangezogen wird.

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Unterfrage 1.1

Von 3'662 Sozialhilfefällen¹ im Jahr 2017 hatten 45 % (1'641 Fälle) eine Bezugsdauer von zwei Jahren oder mehr. Die 3'662 Sozialhilfefälle umfassten insgesamt 5'353 Personen. Im Jahr 2017 gab es 2'360 Personen in Dossiers mit einer Bezugsdauer von zwei Jahren oder mehr. Das Gesamtbild bezüglich Bezugsdauer von Sozialhilfe präsentiert sich gegliedert in Fälle und Personen wie folgt:

¹ Bei Unterfrage 1.1 wurden zum einen alle Fälle gezählt, die im Jahr 2017 Leistungen bezogen haben. Zum andern wurden auch jene Fälle eingeschlossen, die 2017 zwar keine Leistungen bezogen haben, deren Dossier Anfang 2017 aber noch offen war. Ein Dossier wird erst abgeschlossen, wenn die betreffende Unterstützungseinheit während sechs Monaten keine Sozialhilfeleistungen mehr bezogen hat.

Tabelle 1²

Bezugsdauer von Sozialhilfe				
Bezugsdauer	Fälle („Dossiers“)		Personen in diesen Dossiers	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
Unter 2 Jahre	2'021	55.2	2'993	55.9
2 bis <5 Jahre	1'000	27.3	1'449	27.1
5 bis <10 Jahre	494	13.5	685	12.8
10 Jahre oder mehr	147	4.0	226	4.2
Total Dossiers	3'662	100	5'353	100

Unterfrage 1.2

Für Aussagen zum Unterstützungsbeitrag muss berücksichtigt werden, wie viele Personen der Sozialhilfefall umfasst und ob es sich dabei um Erwachsene oder Kinder handelt. Sozialhilfefälle in Heimen sind in Tabelle 2 ausgeklammert. Diese zeigt den Unterstützungsbeitrag je Dossiertyp (eine Person/mehrere Personen, mit/ohne Kinder). Lebebeispiel: An alleinlebende Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger, die eine Bezugsdauer von 2 Jahren oder mehr haben, wurden 2017 im Mittel Sozialhilfeleistungen von 19'500 Franken ausbezahlt. Dabei handelt es sich um den Median: Die Hälfte der alleinlebenden Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger erhielt weniger, die andere Hälfte erhielt mehr. Ein Viertel der alleinlebenden sozialhilfebeziehenden Personen bezog weniger als 13'000 Franken Sozialhilfe (1. Quartil), ein Viertel mehr als 24'500 Franken (3. Quartil).

Tabelle 2

Anzahl Dossiers und Auszahlungsbetrag nach Dossierstruktur (Bezugsdauer >2 Jahre; auf 500 Franken gerundet)				
	Anzahl Dossiers	Gesamter Auszahlungsbetrag* 2017 in CHF		
		Median	1. Quartil	3. Quartil
Eine Person, alleinlebend	590	19'500	13'000	24'500
Eine Person, nicht alleinlebend	193	12'500	6'500	19'500
Alleinerziehende	206	18'500	9'500	28'000
Paare mit Kindern	68	21'000	8'500	35'000
Paare ohne Kind	54	20'000	8'000	33'500

Frage 2

Unterfrage 2.1

In den Sozialhilfedossiers mit einer Bezugsdauer von mehr als zwei Jahren beträgt der Ausländeranteil 42 %. Er ist damit gleich hoch wie in den Dossiers mit einer Bezugsdauer von weniger als zwei Jahren.

² Die Daten des Bundesamtes für Statistik beziehen sich auf die wirtschaftliche Sozialhilfe an Personen in der ständigen Wohnbevölkerung, d.h. ohne Berücksichtigung des Asyl- und Flüchtlingbereichs (nicht enthalten: Asylsuchende (N), vorläufig aufgenommene Personen (F/VA) und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (F) bis 7 Jahre ab Einreise resp. Flüchtlinge mit Asyl (B) bis 5 Jahre ab Einreichung des Asylgesuchs). Im Fall eines Umzugs in eine andere Gemeinde wird die Bezugsdauer statistisch nicht fortgeschrieben. Die Bezugsdauer gibt somit an, wie lange eine sozialhilfebeziehende Person bei der jeweiligen Gemeinde Leistungen bezogen hat, was jedoch in der Mehrheit der Fälle der gesamten Bezugsdauer entsprechen dürfte.

Unterfrage 2.2

Von den ausländischen, seit mindestens zwei Jahren sozialhilfebeziehenden Personen stammten 2017 36 % aus der EU oder aus EFTA-Ländern und 64 % aus Drittstaaten. In den ausländischen Sozialhilfedossiers mit einer Bezugsdauer von weniger als zwei Jahren beträgt der Anteil der Personen aus der EU oder aus EFTA-Ländern 43 % und jener aus Drittstaaten 57 %.

Unterfrage 2.3

In den ausländischen Sozialhilfedossiers mit einer Bezugsdauer von mehr als zwei Jahren hatten 2017 75 % der betroffenen Personen eine Niederlassungsbewilligung C und weitere 17 % eine Jahresaufenthalterbewilligung B. Zum Vergleich: In den ausländischen Sozialhilfedossiers mit einer Bezugsdauer von weniger als zwei Jahren hatten 58 % eine Niederlassungsbewilligung C und 31 % eine Jahresaufenthalterbewilligung B.

Unterfrage 2.4

Wie viele der ausländischen, seit mindestens zwei Jahren sozialhilfebeziehende Personen nie oder nicht länger als zwei Jahre Steuern bezahlt haben, lässt sich statistisch nicht eruieren. Dazu wäre ein Einzelfallabgleich mit den Steuerdaten aller Gemeinden erforderlich, was einen unverhältnismässigen Aufwand verursacht hätte.

Unterfrage 2.5

Im Jahr 2017 waren etwas mehr als 5 % der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger Personen aus dem Asylbereich, für die der Bund keine Leistungen mehr übernahm (286 Personen; 159 mit B-Bewilligung, 127 mit F-Bewilligung).

Fragen 3 bis 5

Beim Vergleich der Zahlen von Langzeit-Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern mit den Zahlen zu ausländerrechtlichen Verfahren ist anzuführen, dass der Bezug von Sozialhilfe keinen automatischen Verlust des Aufenthaltsrechts zur Folge hat. Es gilt zu beachten, dass sich die Kriterien für den Entzug eines Aufenthaltsrechts je nach rechtlicher Grundlage stark unterscheiden. Die rechtlichen Grundlagen sind dabei – abhängig von der Staatsangehörigkeit, dem Migrationsweg (z.B. Flüchtlinge) oder der Familienkonstellation – das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG; SR 142.20), das Asylgesetz (SR 142.31) oder das Freizügigkeitsabkommen (FZA; SR 0.142.112.681). Art. 63 Abs. 2 des bis Ende 2018 geltenden Ausländergesetzes (AuG, ab 1.1.2019 AIG; SR 142.20) schloss beispielsweise den Widerruf einer Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfe nach einer Aufenthaltsdauer von 15 Jahren aus. Erst seit dem Inkrafttreten des revidierten Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20; vormals AuG) am 1. Januar 2019 kann eine Niederlassungsbewilligung wegen Sozialhilfebezug widerrufen werden. Anerkannten Flüchtlingen mit Asyl oder vorläufig Aufgenommenen kann die Aufenthaltsberechtigung wegen Sozialhilfe hingegen nicht entzogen werden. Sodann räumt mehrjährige Erwerbstätigkeit in der Schweiz Freizügigkeitsberechtigten ein Verbleiberecht ein, welches auch bei Sozialhilfebezug bestehen bleibt. Hingegen kann eine stellensuchende Person aus einem EU/EFTA-Staat in keinem Fall Sozialhilfe beziehen. Bei Personen aus EU/EFTA-Staaten mit Aufenthaltsregelung ohne Erwerb werden stets genügend finanzielle Mittel vorausgesetzt. Dieses Kriterium ist nicht erfüllt, wenn Sozialhilfe bezogen wird, was zum Verlust des Aufenthaltsrechts führen kann. Die Rechtsla-

ge ist damit heterogen und fallspezifisch stark unterschiedlich. In der Rechtsanwendung sind die Weisungen des Staatssekretariates für Migration, die Rechtsprechung und die Praxisharmonisierung der Migrationsämter der Ostschweiz und des Fürstentum Liechtenstein (VOF) wichtige Grundlagen. Als Richtwerte bei Sozialhilfebezug dienen dabei beispielsweise für Angehörige aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsbewilligung B eine Bezugsdauer von über 12 Monaten oder eine Bezugshöhe von über 25'000 Franken. Bei Personen mit einer Niederlassungsbewilligung C muss der Sozialhilfebezug hingegen dauerhaft und erheblich sein. Der Richtwert hierzu beträgt 80'000 Franken.

Damit die kantonale Migrationsbehörde über den Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern Kenntnis erhält, haben die Sozialhilfebehörden gemäss Art. 97 AIG eine Meldepflicht. Trifft eine solche Meldung beim Migrationsamt ein, kann diese je nach Aufenthaltsrecht, Intensität und Bezugsdauer zu einem ausländerrechtlichen Verfahren führen und gegebenenfalls die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aberkannt oder nicht verlängert werden.

Unterfragen 3.1 bis 3.4

Eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wird erteilt oder verlängert, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Ist das nicht der Fall, wird dies im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens geprüft und gegebenenfalls die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nicht verlängert. Das Migrationsamt führt darüber, wie vielen ausländischen Personen die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung trotz länger als einem Jahr dauernden Sozialhilfebezugs erteilt, nicht widerrufen oder die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert wurde, weder eine Statistik, noch können diese Zahlen aufgrund der verfügbaren Daten eruiert werden.

Unterfragen 4.1 bis 4.3

Die Zahlen liegen nur für die Jahre 2011 bis 2017 vor. Es gilt zu beachten, dass in der Mehrzahl der Fälle Sozialhilfebezug einer von mehreren Gründen für den Widerruf oder die Nichtverlängerung der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung war. Die Zahl der Personen mit einer B-Bewilligung aus EU/EFTA-Staaten ist verhältnismässig hoch, weil die Zuwanderung aus EU/EFTA-Staaten höher als die Zuwanderung aus Drittstaaten ist. Im Bereich der Drittstaaten verfügt der weitaus grösste Teil der ständigen Wohnbevölkerung über eine Niederlassungsbewilligung C und weilt schon länger als 15 Jahre in der Schweiz, womit der Widerrufsgrund der Sozialhilfe bis Ende 2018 gesetzlich nicht möglich war (vgl. oben). Insgesamt präsentiert sich die Lage, gegliedert nach Aufenthaltsstatus und Herkunftsraum (EU/EFTA, Drittstaat), wie folgt:

Widerruf / Nichtverlängerung der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	21	15	29	16	18	27	23
Davon B	16	14	26	15	17	27	21
Davon C	5	1	3	1	1	0	2
Davon B (EU/EFTA)	5	5	21	9	13	21	19
Davon B (Drittstaaten)	11	9	5	6	4	6	2
Davon C (EU/EFTA)	0	0	0	1	1	0	1
Davon C (Drittstaaten)	5	1	3	0	0	0	1

Unterfragen 5.1 bis 5.4

Eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung im Familiennachzug wird erteilt oder verlängert, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, wird dies im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens geprüft. Genügend finanzielle Mittel, berechnet in Anlehnung an die SKOS-Richtlinien, sind für eine Gesamtfamilie die wichtigste Voraussetzung zur Bewilligung eines Familiennachzugs. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, wird ein Familiennachzug grundsätzlich abgelehnt. In wenigen Einzelfallkonstellationen, beispielsweise bei Einbezug von Familienangehörigen in die Asylgesellschaft mit entsprechendem Familiennachzug, kann trotz Sozialhilfebezug eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Die Anzahl von ausnahmsweise trotz Sozialhilfebezug gewährten Familiennachzügen lässt sich nicht exakt eruieren. Es handelt sich jedoch um Einzelfälle.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Cornelia Komposch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach