

Beschluss Nr. 268/2021

Schwyz, 20. April 2021 / ju

Interpellation I 25/20: Anpassung der Sozialhilfeverordnung – Nutzen die Gemeinden die zusätzlichen Sanktionsmittel bei der Sozialhilfe?

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 18. November 2020 haben Kantonsrat Bernhard Diethelm und drei Mitunterzeichnende folgende Interpellation eingereicht:

«Im Zuge der Revision des Sozialhilfegesetzes, auf Empfehlung der zuständigen Kommission und der darauffolgenden Ratsdebatte samt Beschluss vom 6. September 2017 wurde von Seiten der Regierung in Aussicht gestellt, dass das Maximum der Sanktionsmittel bei der Grundbedarfskürzung um 10 Prozent von 30 auf 40 Prozent in der entsprechenden Verordnung festgelegt werden würde.

Dahingehend wurde die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung/ 380.111 vom 30. Oktober 1984) am 12. Dezember 2017 angepasst und unter § 5 «Art und Mass» mit Absatz 2 (neu) per 01.01.2018 ergänzt bzw. in Kraft gesetzt:

«Die Leistungskürzungen als Sanktion nach SKOS-Richtlinien können um zusätzliche zehn Prozenterhöht werden.»

Seither sind nun fast drei Jahre vergangen. Zeit um Bilanz zu ziehen!

Dahingehend stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. *Haben die Gemeinden das Maximum der Sanktionsmittel bei der Grundbedarfskürzung gemäss § 5 Absatz 2 der Sozialhilfeverordnung in den Jahren 2018, 2019 und 2020 nach Möglichkeit auch berücksichtigt bzw. angewendet? Falls nein, wieso nicht (mit Nennung der jeweiligen Gemeinde)?*

2. *Wie hoch fielen die damit verbundenen und zusätzlichen Einsparungen in Form von Leistungskürzungen nach SKOS-Richtlinien in den Jahren 2018, 2019 und 2020 bei den Sozialhilfeausgaben aus (Nennung von Beträgen separiert nach Jahren und Gemeinden)?*
3. *Wurde durch die Anwendung der entsprechenden und zusätzlichen Sanktionsmittel bei der Sozialhilfe ein spürbarer Anreiz geschaffen, um Personen aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu holen? Wenn ja, wie viele Personen (aufgelistet nach Gemeinden)?*
4. *Gab es beim Vollzug von entsprechenden und zusätzlichen Leistungskürzungen gemäss § 5 Absatz 2 der Sozialhilfeverordnung in den Gemeinden Problemstellungen und falls ja, welche genau (mit Nennung der jeweiligen Gemeinde)?*
5. *Können die Gemeinden, mit dem neu per 01.01.2018 in -Kraft gesetztem Absatz 2 unter § 5 der Vollziehungsverordnung .zum Gesetz über die Sozialhilfe,. ihre damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten in der Sozialhilfe «erfolgsorientiert» ein- und umsetzen - mit dem Ziel vor Augen: die Kosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe auf das Notwendigste zu reduzieren - oder werden von Seiten der Gemeinden noch weitergehende Massnahmen gefordert? Falls ja, welche genau (mit Nennung der jeweiligen Gemeinde)?*

Wir danken dem Regierungsrat für die Beantwortung unserer Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Grundsätze der Sozialhilfe

Gemäss § 11 des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (ShG, SRSZ 380.100) sind die Gemeinden für die Sozialhilfe verantwortlich. Diese umfasst sowohl die persönliche sowie die wirtschaftliche Sozialhilfe. Zuständig sind die Fürsorgebehörden (FB) der Gemeinden (§§ 7 und 8 ShG). Die FB entscheidet über die Gewährung der wirtschaftlichen Sozialhilfe (§ 8 Bst. c ShG). Für das Verfahren vor der FB ist das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 6. Juni 1974 (VRP, SRSZ 234.110) anwendbar (§ 36 Abs. 1 ShG). Weiter sind gemäss § 4 Abs. 2 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe vom 30. Oktober 1984 (ShV, SRSZ 380.111) die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) für den Vollzug der individuellen Sozialhilfe wegleitend, soweit ShG und ShV keine andere Regelung vorsehen.

Die Sozialhilfe verfolgt nicht nur die Sicherung des Existenzminimums (wirtschaftliche Sozialhilfe), sondern soll unterstützten Personen auch die Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben ermöglichen sowie ihre berufliche und soziale Integration fördern (persönliche Sozialhilfe). Die Sozialhilfe fördert die Eigenverantwortung und die Hilfe zur Selbsthilfe.

Die wirtschaftliche Existenzsicherung und die persönliche Hilfe werden von der Bundesverfassung ausdrücklich garantiert (Art. 12 der Bundesverfassung, BV; Kapitel A.1. SKOS-Richtlinien).

Sozialhilfe wird nach dem Grundsatz der Subsidiarität gewährt. Sie wird deshalb nur dann gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann, und wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Zudem gilt im Bereich der Sozialhilfe das Prinzip der Individualisierung. Dieses verlangt, dass Hilfeleistungen so erbracht werden, dass sie auf den einzelnen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der betroffenen Person im Besonderen entsprechen. Basis dazu bildet eine systemische Abklärung der wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Situation der hilfesuchenden Person. Unterstützte Personen sind materiell nicht besser zu stellen als nicht unterstützte, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Betragsempfehlungen der SKOS tragen diesem Grundsatz Rechnung.

Neben der Existenzsicherung gewinnt die Aufgabe der Integration in der Sozialhilfe, wie auch im Bereich der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, immer mehr an Bedeutung. Die klassische Sozialhilfearbeit (mit individuell geleisteter wirtschaftlicher und persönlicher Hilfe) stösst jedoch

überall dort an Grenzen, wo strukturelle Problemlagen, wie z. B. dauernde Erwerbslosigkeit oder fehlende bzw. falsche berufliche Qualifikation, hauptsächliche Ursache von Sozialhilfebedürftigkeit sind. Auch Alleinerziehende und Kinder sind überdurchschnittlich von Sozialhilfe betroffen.

2.2 Kürzung der Sozialhilfe als Sanktion

Im Zuge der erheblich erklärten Motion M 3/14 «Kostenoptimierung in der Sozialhilfe» unterbreitete der Regierungsrat mit Beschluss (RRB) Nr. 107/2017 vom 7. Februar 2017 dem Kantonsrat Bericht und Vorlage zur Teilrevision des ShG und beantragte deren Ablehnung. Die kantonsrätliche Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit beriet die Vorlage in einer ersten Sitzung am 8. März 2017. Die Kommission sprach sich dafür aus, den Ablehnungsantrag des Regierungsrates zu unterstützen unter der Voraussetzung, dass dieser auf Verordnungsstufe das Maximum der Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) gemäss SKOS-Richtlinien als Sanktion um zusätzlich 10 % erhöht (von 30 auf 40 %). Mit RRB Nr. 337 vom 25. April 2017 erklärte sich der Regierungsrat bereit, die ShV in diesem Sinne anzupassen, wenn der Kantonsrat auf die Vorlage zur Änderung des ShG nicht eintritt bzw. diese ablehnt. Der Kantonsrat trat an seiner Sitzung vom 6. September 2017 mit 89 zu 2 Stimmen auf die Vorlage zur Änderung des ShG nicht ein (Kantonsrats-Protokoll vom 6. September 2017, S. 350). Entsprechend hat der Regierungsrat in § 5 Abs. 2 ShV eine Regelung aufgenommen, wonach der obere Sanktionsrahmen gemäss SKOS-Richtlinie A.8.2 um 10 % (von 30 auf 40 %) erhöht wird (RRB Nr. 966 vom 12. Dezember 2017).

Der Regierungsrat hielt mit RRB Nr. 966/2017 zur Erhöhung des Sanktionsrahmens von 30 auf 40 % fest, dass die Kürzung des Grundbedarfs als Sanktion erfolgt und es sich nicht um eine generelle Kürzung handelt. Die Kürzung des GBL ist als Sanktion für pflichtwidriges Verhalten (Verletzung der Auskunftspflicht, Zuwiderhandlung gegen verfügte Auflagen, Bedingungen oder Weisungen) ausgestaltet. Die von der Kürzung des GBL betroffene Person hat es selbst in der Hand, durch pflichtgemässes Verhalten die Kürzung abzuwenden. Der Kürzung hat eine vorgängige Mahnung mit Androhung der Sanktion voranzugehen. Die Kürzung fällt dahin, wenn sich die betroffene Person pflichtgemäss verhält. Adressat von § 5 Abs. 2 ShV sind somit nicht sämtliche Bezüger wirtschaftlicher Hilfe, sondern nur säumige Bürger, die trotz Mahnung ihr Verhalten nicht ändern.

Die Sozialhilfepraxis zeigt, dass die grosse Mehrheit der Klienten mit den Sozialhilfeorganen zusammenarbeitet. Der Regierungsrat ging im RRB Nr. 337/2017 daher davon aus, dass die von der Kommission verlangte Teilrevision der ShV in der Praxis der FB voraussichtlich marginale Bedeutung zukommen wird. «Zumal nur diejenigen Bezüger wirtschaftlicher Hilfe von der neuen Regelung tangiert sein werden, welche trotz vorgängiger Mahnung und Hinweis auf die drohende Sanktion nicht zu pflichtgemässigem Verhalten (Erteilung der verlangten Auskünfte; Befolgen von verfügten Auflagen, Bedingungen oder Weisungen) bereit sind.» Die Sozialhilfegesetzgebung enthält zwar Instrumente zur Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch, setzt jedoch den widerrechtlichen Bezug von Sozialhilfe nicht als Regelfall voraus (vgl. Kapitel 2 SKOS-Richtlinien). Leistungskürzungen in Form von Sanktionen kommen somit nur zur Anwendung, wenn eine hilfesuchende Person ihre zumutbare Mitwirkung z. B. zur Integration in den Arbeitsmarkt verweigert, bzw. nicht an Integrationsmassnahmen teilnimmt, obschon sie dazu in der Lage wäre. Sanktionen schaffen somit allein keinen «Anreiz» aus der Abhängigkeit der Sozialhilfe herauszukommen. Die Sanktionierung, mithin eine Kürzung der Sozialhilfe, würde z. B. bei strukturellen Problemen zu keiner Verbesserung der Erwerbssituation führen.

Die Maximalkürzung von 40 % setzt nicht nur eine Verletzung der Mitwirkungspflicht voraus. Sie kommt ausschliesslich dann zur Anwendung, wenn Bedingungen oder Pflichten in grobem Masse oder wiederholt verletzt werden. In der Regel müssen schon andere Kürzungen vorangegangen sein, welche nicht das gewünschte Verhalten bewirkten. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist auf jeden Fall zu beachten (Kapitel A.8.2 SKOS-Richtlinien).

2.3 Datengrundlage

Der Kanton verfügt nicht über die entsprechenden Daten, um die Fragen der Interpellanten zu beantworten. Auch führen die Gemeinden in der Regel keine Statistik über die von ihnen verfügbaren Sanktionen und damit auch nicht über vorgenommene Maximalkürzungen. Die FB haben sorgsam mit den vorhandenen finanziellen und personellen Mitteln umzugehen. Ungeachtet dessen sind sie jedoch aufgrund der Bundesverfassung und gemäss dem gesetzgeberischen Auftrag dazu verpflichtet, Sozialhilfe subsidiär und bedarfsgerecht zu leisten, wenn eine hilfeschuchende Person darauf angewiesen ist. Hilfeleistungen, aber auch Sanktionen, sind folglich einzelfallgerecht anzuordnen. Wesentlich ist damit eine Gesamtbetrachtung des Einzelfalls. Im Übrigen dürfte ein direkter Kausalzusammenhang zwischen einer Sanktion und einer anschliessend erfolgten Integration in den Arbeitsmarkt schwierig nachzuweisen sein.

Da die relevanten Daten für die Beantwortung der Fragen der Interpellanten bei den Gemeinden zunächst erhoben werden müssten, wurde vorgängig eine Vorabklärung beim Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (VSZGB) durchgeführt. Die zuständige Fachgruppe des VSZGB hat sich mit dem Fragenkatalog befasst. Sie ist der Ansicht, dass die Beantwortung der Fragen schwierig ist, da es in der Sozialhilfe um Einzelfälle geht. Weiter weisen die Mitglieder der Fachgruppe darauf hin, dass es Schwierigkeiten betreffend Datenschutz geben könnte, weil gerade bei kleinen Gemeinden mit wenig Klienten allenfalls darauf geschlossen werden könnte, um welche Personen es sich handelt. Zudem würde die Auswertung ein erheblicher administrativer Aufwand für die Gemeinden verursachen. Die Auswertung würde jedoch nichts über die Erfolgsstatistik, wie z. B. Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder Ablösung von der wirtschaftlichen Sozialhilfe, aussagen.

Die Beantwortung der Fragen würde für die Gemeinden zweifellos ein grosser Aufwand bedeuten. Aus den zuvor genannten Gründen (Ziff. 2.2) und der Rückmeldung des VSZGB wurde auf eine Zustellung der in der Interpellation enthaltenen Fragen an die Gemeinden verzichtet.

Die einzelnen Fragen der Interpellanten werden nachstehend so weit wie möglich, unter Berücksichtigung der geltenden Sozialhilfegesetzgebung, beantwortet.

2.4 Beantwortung der Fragen

2.4.1 Haben die Gemeinden das Maximum der Sanktionsmittel bei der Grundbedarfskürzung gemäss § 5 Absatz 2 der Sozialhilfeverordnung in den Jahren 2018, 2019 und 2020 nach Möglichkeit auch berücksichtigt bzw. angewendet? Falls nein, wieso nicht (mit Nennung der jeweiligen Gemeinde)?

Die Fürsorgebehörde (FB) kann eine Maximalkürzung nur dann vornehmen, wenn ein entsprechender Sachverhalt vorliegt. Auf das Vorliegen des Sachverhalts hat sie jedoch keinen Einfluss. Sanktionen für sich alleine eignen sich grundsätzlich nicht als Mittel für die berufliche Integration. Sie können jedoch einen Klienten dazu bewegen, sein Verhalten entsprechend zu ändern und mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Vielmehr ist es jedoch die Aufgabe der Sozialhilfe, die Klienten zu befähigen, überhaupt die Voraussetzungen für einen beruflichen (Wieder-) Einstieg zu erlangen.

2.4.2 Wie hoch fielen die damit verbundenen und zusätzlichen Einsparungen in Form von Leistungskürzungen nach SKOS-Richtlinien in den Jahren 2018, 2019 und 2020 bei den Sozialhilfeausgaben aus (Nennung von Beträgen separiert nach Jahren und Gemeinden)?

Die FB haben sorgsam mit den vorhandenen finanziellen und personellen Mitteln umzugehen. Ungeachtet dessen sind sie jedoch verpflichtet, Sozialhilfe zu leisten, wenn eine hilfeschuchende Person darauf angewiesen ist. Werden Leistungen eines Sozialhilfebezügers gekürzt, so wird mit der

Sanktion eine Verhaltensänderung bezweckt. Verlangt werden könnte je nach den konkreten Umständen beispielsweise, dass vermehrt Arbeitsbemühungen vorgewiesen, Unterlagen eingereicht oder Termine wahrgenommen werden. Eine maximale Kürzung oder sogar die Einstellung der wirtschaftlichen Sozialhilfe darf nur verfügt werden, wenn die unterstützte Person trotz Mahnung sich z. B. wiederholt weigert, eine ihr konkret angebotene zumutbare Stelle anzutreten. Mit der Kürzung steht eine Verhaltensänderung der säumigen Person und nicht die fiskalische Einsparung durch die Sanktion im Vordergrund. Sanktionen sind grundsätzlich kein Instrument zur Kostensenkung in der Sozialhilfe sondern zur Sanktionierung von Fehlverhalten.

2.4.3 Wurde durch die Anwendung der entsprechenden und zusätzlichen Sanktionsmittel bei der Sozialhilfe ein spürbarer Anreiz geschaffen, um Personen aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu holen? Wenn ja, wie viele Personen (aufgelistet nach Gemeinden)?

Die Sanktion für sich alleine ist grundsätzlich kein geeignetes Integrationsinstrument, da sie keinen Einfluss auf die berufliche Qualifikation einer unterstützten Person hat. Für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. Ein direkter Kausalzusammenhang zwischen einer Sanktion und einer anschliessend erfolgten Integration in den Arbeitsmarkt dürfte deshalb, wie bereits erwähnt, schwierig nachzuweisen sein.

2.4.4 Gab es beim Vollzug von entsprechenden und zusätzlichen Leistungskürzungen gemäss § 5 Absatz 2 der Sozialhilfeverordnung in den Gemeinden Problemstellungen und falls ja, welche genau (mit Nennung der jeweiligen Gemeinde)?

Die FB der Gemeinden als Fachbehörden verfügen über das notwendige Fachwissen. Wie bei allen Fachbehörden kommt es im Einzelfall vor, dass Beschlüsse der FB angefochten werden. Problemstellungen von grundsätzlicher Bedeutung im Bereich der Maximalkürzungen sind jedoch nicht bekannt.

2.4.5 Können die Gemeinden, mit dem neu per 01.01.2018 in -Kraft gesetztem Absatz 2 unter § 5 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe, ihre damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten in der Sozialhilfe «erfolgsorientiert» ein- und umsetzen - mit dem Ziel vor Augen: die Kosten in der wirtschaftlichen Sozialhilfe auf das Notwendigste zu reduzieren - oder werden von Seiten der Gemeinden noch weitergehende Massnahmen gefordert? Falls ja, welche genau (mit Nennung der jeweiligen Gemeinde)?

Primäres Ziel der Sozialhilfe ist es, die Existenz der Hilfesuchenden zu sichern und Hilfe zur Selbsthilfe anzubieten. Die Gemeinden sind im Sinn des Sozialhilferechts dann erfolgsorientiert tätig, wenn sie unterstützte Personen durch geeignete Integrationsmassnahmen motivieren und befähigen, im Arbeitsmarkt wieder nachhaltig Fuss zu fassen. Im Rahmen der jährlich durch das Amt für Gesundheit und Soziales organisierten Fürsorgepräsidentenkonferenzen und des jährlichen Treffens mit der Fachgruppe Gesellschaft des VSZGB können allfällige Forderungen der Gemeinden nach weitergehenden Massnahmen behandelt werden.

Beschluss des Regierungsrates

1. Die Vorsteherin des Departements des Innern wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

