

Beschluss Nr. 463/2015

Schwyz, 19. Mai 2015 / ah

SKOS Richtlinien – automatische Leistungskürzung bei längerem Bezug von Sozialhilfe

Beantwortung der Motion M 2/15

1. Wortlaut der Motion

Am 12. Februar 2015 haben die Kantonsräte Werner Landtwing und Thomas Hänggi folgende Motion eingereicht:

„Wer wirtschaftliche Hilfe bezieht, hat mit seinen Kräften zur Verminderung und Behebung der Notlage beizutragen. Dazu gehört auch die Suche und Aufnahme einer zumutbaren Erwerbstätigkeit. Bekanntlich wird von nicht wenigen Sozialhilfebezügern die Möglichkeit genutzt, die Sozialhilfe als ihren dauerhaften Unterhalt zu betrachten.

Nach SKOS ist eine Arbeit zumutbar, wenn diese dem Gesundheitszustand und den persönlichen Verhältnissen der bedürftigen Person angemessen ist. Heute kann der Grundbedarf nach SKOS um maximal 15% als Sanktion gekürzt werden, wenn der Bezüger seiner Mitwirkungspflicht zur Wiedereingliederung in die Arbeitswelt nicht nachkommt (SKOS Kapitel A.8.2.). Die Motionäre vertreten die Auffassung, dass die Sanktionierung grundsätzlich auch von der Bezugszeit abhängig gemacht werden muss, um dem Sozialhilfeempfänger nicht nur, wie in SKOS vorgesehen, über Anreize, sondern auch mit Sanktionen zur Annahme von Arbeit bewegen zu können. Eine Kürzung des Grundbedarfs (GBL) sollte nach einer Bezugsdauer von mehr als einem Jahr, mit Ausnahme der Fälle im Folgeabschnitt, automatisch erfolgen und zwar nach den ersten 12 Monaten um 5%, danach nach 6 Monaten wiederum 5% und nach weiteren 6 Monaten um weitere 5% auf das heutige Maximum von 15%. Zusätzlich ist zu prüfen, ob für unterstützte Personen, die Auflagen nicht befolgen oder ihre gesetzlichen Pflichten verletzen, weitere Leistungskürzungen vorzusehen sind.

Diese automatische Kürzung sollte, um Härtefälle zu vermeiden, für Alleinerziehende, gesundheitlich Angeschlagene und Personen von über 50 Altersjahren nicht angewendet werden. Wir bitten den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die über das Sozialhilfegesetz Abzüge ermöglicht und über die Sozialhilfeverordnung die Absicht der Motionäre durchsetzt.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Grundsätzliches

Die Unterstützung durch die Sozialhilfe ist an die Mitwirkung der Hilfesuchenden gebunden. Das Prinzip der Selbsthilfe enthält auch als Aspekt der Subsidiarität die konkrete Verpflichtung der hilfsbedürftigen Person, alles Zumutbare zu unternehmen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abzuwenden oder zu beheben.

Weitere Pflichten, die der Verbesserung der Situation der hilfebedürftigen Person dienen, müssen im Einzelfall als Gegenleistung konkretisiert werden. Dazu dienen Auflagen und Weisungen (vgl. § 9 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe vom 30. Oktober 1984, ShV, SRSZ 380.111), mit denen die wirtschaftliche Hilfe verbunden werden kann und mit denen eine hilfebedürftige Person zu einem aktiven Verhalten (etwa Bemühungen um eine Arbeitsstelle), allenfalls auch Dulden (etwa Abklärung der Arbeitsfähigkeit beim Vertrauensarzt der Behörde) angehalten wird. Solche Massnahmen müssen immer die wirtschaftliche oder persönliche Selbstständigkeit fördern oder die zweckdienliche Verwendung der Sozialhilfegelder sicherstellen. Eine solche Gegenleistung kann auch in besonderen Vereinbarungen festgelegt werden, wie etwa die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm (§ 9 Abs. 2 Bst. d ShV).

Befolgt eine unterstützte Person die Auflage nicht oder verletzt sie ihre gesetzlichen Pflichten, kann dies zu Sanktionen in Form einer Leistungskürzung oder sogar einer Leistungseinstellung führen (§ 26a des Gesetzes über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983, ShG, SRSZ 380.100).

2.2 Leistungskürzung als Sanktion

Als Sanktion kann unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) für die Dauer von maximal zwölf Monaten um höchstens 15% gekürzt werden. Im Weiteren können Leistungen mit Anreizcharakter (Integrationszulagen, IZU) gekürzt oder gestrichen werden. Bei Kürzungen ist die Situation von mitbetroffenen Personen einer Unterstützungseinheit – z.B. minderjährige Kinder – angemessen zu berücksichtigen. Spätestens nach einem Jahr ist zu überprüfen, ob die materiellen Voraussetzungen für eine Kürzung weiterhin gegeben sind. Trifft dies zu, kann die Massnahme mit einer neuen Entscheidung um jeweils höchstens weitere zwölf Monate verlängert werden (SKOS-Richtlinien, A.8.2, § 26a ShG).

2.3 Einstellung von Leistungen wegen Verletzung der Subsidiarität

Eine (Teil-)Einstellung von Unterstützungsleistungen wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips ist dann zulässig, wenn die unterstützte Person sich in Kenntnis der Konsequenzen ausdrücklich weigert, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen. Gleiches gilt, wenn sich die unterstützte Person weigert, einen ihr zustehenden, bezifferbaren und durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Ersatzeinkommen (z.B. AHV-Vorbezug, Freizügigkeitsguthaben usw.) geltend zu machen, wodurch sie in der Lage wäre, ganz oder teilweise für sich selber zu sorgen (SKOS-Richtlinien, A.8.3, § 26a ShG).

2.4 Leistungseinstellung mangels Nachweis der Bedürftigkeit

Wenn eine unterstützte Person sich weigert, die zur Bedarfsbemessung nötigen Angaben und Unterlagen vorzulegen, obwohl sie dazu ermahnt, über die Konsequenzen schriftlich informiert und das rechtliche Gehör gewährt wurde, können die Leistungen eingestellt werden, mit der Begründung, dass die Bedürftigkeit nicht mehr beurteilt werden kann und erhebliche Zweifel an deren Fortbestand bestehen (SKOS-Richtlinien, A.8.3, § 26a ShG).

2.5 Kürzungsumfang bei Pflichtverletzungen

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ermöglicht für die Fürsorgebehörden je nach Fehlverhalten und dem dadurch verursachten Schaden bezüglich Ausmass und Dauer der Kürzung ein differenziertes und fallspezifisches Vorgehen.

2.6 Automatische Kürzung der Sozialhilfe unabhängig von Pflichtverletzungen

Die Motionäre vertreten die Auffassung, „*dass die Sanktionierung grundsätzlich auch von der Bezugszeit abhängig gemacht werden muss, um dem Sozialhilfeempfänger nicht nur, wie in [den] SKOS [-Richtlinien] vorgesehen, über Anreize, sondern auch mit Sanktionen zur Annahme von Arbeit bewegen zu können*“. Es ist hier nicht eindeutig feststellbar, ob eine automatische Kürzung der Sozialhilfe unabhängig von Pflichtverletzungen, sondern alleine von der Bezugsdauer abhängig, verlangt wird. Sofern dem so wäre, ist Nachstehendes festzuhalten.

Im Jahr 2013 konnten die Fürsorgebehörden im Kanton Schwyz 468 Dossiers schliessen, davon war mehr als die Hälfte (55.6%) weniger als ein Jahr auf Sozialhilfe angewiesen. Bei rund jedem dritten Fall kam es aufgrund einer verbesserten Erwerbssituation zum Abschluss. 31.4% der Fälle wurden geschlossen, weil die Zuständigkeit beendet wurde (z.B. durch Wohnortwechsel oder Kontaktabbruch seitens der Sozialhilfebeziehenden). In weiteren 27.1% fand eine Ablösung durch eine Sozialversicherung (z.B. Arbeitslosenversicherung) oder durch bedarfsabhängige Sozialleistungen (z.B. Ergänzungsleistungen, Stipendien oder Alimentenbevorschussungen) statt. Es muss weiter beachtet werden, dass rund 27% der unterstützten Personen erwerbstätig sind, aber das Einkommen für den Lebensunterhalt nicht ausreicht.

Bei der Bekämpfung der Armut wurden Massnahmen zur Wiedereingliederung von Betroffenen in den Arbeitsmarkt stetig verstärkt. So arbeiten inzwischen die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe – die sogenannte interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ – intensiv zusammen.

Eine erfolgreiche Reintegration in den Arbeitsmarkt gründet vor allem auch auf individuellen Eigenschaften der hilfebedürftigen Personen. Alter, Ausbildung, bisher erreichte berufliche Stellung, Kompetenz in der Umgangssprache am Wohnort und die subjektive Einschätzung der Arbeitsmarktchancen spielen eine massgebliche Rolle.

Ältere Personen, die ausgesteuert sind, finden nur schwer wieder einen Job. Überdies verbleiben immer mehr Menschen immer länger in der Sozialhilfe und haben kaum mehr Aussicht auf eine Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt, da die Ansprüche an die Beschäftigten stetig steigen. Wer in unterschiedlichen Bereichen – Ausbildung, körperliche und psychische Gesundheit, persönliche und soziale Kompetenzen – Defizite aufweist, hat auf dem Arbeitsmarkt schlechte Chancen. Einfache Arbeitsplätze gehen zunehmend verloren.

Zu Recht gestehen deshalb auch die Motionäre in entsprechenden Konstellationen Ausnahmen zu, um Härtefälle zu vermeiden (z.B. Alleinerziehende, gesundheitlich beeinträchtigte Personen sowie Personen über 50 Altersjahren). Der Regierungsrat sieht allerdings bei der Umsetzung dieser Forderung eine grundlegende Schwierigkeit insbesondere darin, wie solche Ausnahmen abschliessend definiert werden können. So stellt sich bei den Alleinerziehenden die Frage nach dem Alter, evtl. auch nach der Anzahl der Kinder sowie deren gesundheitlichen Umständen. Ferner müsste man den Begriff „*gesundheitlich Angeschlagene*“ genauer erläutern (Suchterkrankungen wie beispielsweise Drogen- und Spielsucht, psychische Erkrankungen usw.). In solchen Fällen würde man sich sehr wahrscheinlich auf ärztliche Zeugnisse stützen. Die Erfahrungen in der Praxis zeigen diesbezüglich aber die Problematik, dass die Ärzte einen Sachverhalt nicht immer gleich beurteilen, was bedeuten würde, dass bei gleicher Gegebenheit die eine Person von einer Kürzung, eine andere Person aber von keiner Kürzung betroffen wäre.

Unterstützten Personen, welche ihren Verpflichtungen und Auflagen gänzlich nachkommen, d.h. sich zwar fortdauernd um eine Arbeit bemühen, aber aufgrund ihren individuellen Eigenschaften oder den konjunkturellen Strukturen auf dem Arbeitsmarkt keine Erfolgsaussichten haben, soll nach Ansicht des Regierungsrates nicht automatisch die Sozialhilfe gekürzt werden. Dieser Sachverhalt würde auch klar dem Gleichheitsgebot widersprechen. Denn unabhängig davon, ob die unterstützten Personen ihren Verpflichtungen bzw. Auflagen nachkommen würden oder nicht, würde gleichermassen sanktioniert. Schliesslich schafft dieser Umstand auch einen gänzlich falschen Anreiz.

Ausserdem weist der Regierungsrat einmal mehr dezidiert darauf hin, dass bei solchen automatischen Kürzungen auch minderjährige Kinder mitbetroffen sein können. Kinder von Eltern, welche ihren Auflagen und Verpflichtungen gewissenhaft nachkommen, jedoch trotz ihren Bemühungen über einen längeren Zeitraum unterstützt werden müssen.

2.7 Forderung der Motion

Die Motionäre bitten den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, „*die über das Sozialhilfegesetz Abzüge ermöglicht und über die Sozialhilfeverordnung die Absicht der Motionäre durchsetzt*“. Ersteres Anliegen ist mit § 26a ShG bereits erfüllt (siehe Ausführungen in Ziff. 2.1).

Betreffend dem zweiten Anliegen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Gemeindeautonomie bzw. das eigene Ermessen der Fürsorgebehörde im Bereich der Leistungskürzungen beibehalten werden soll und nicht durch starre Gebote auf Verordnungsstufe (nach einem Jahr fünf Prozent, nach weiteren sechs Monaten wiederum fünf Prozent und nach abermals weiteren sechs Monaten wiederum fünf Prozent Kürzung) eingeschränkt wird. Bei einer schweren Pflichtverletzung soll es der Fürsorgebehörde weiterhin möglich sein, bereits im ersten Jahr eine Kürzung um 15% zu prüfen und zu verfügen.

Ferner lehnt der Regierungsrat einen automatischen Abzug je nach Bezugsdauer, aber unabhängig von der Erfüllung der Mitwirkungspflicht, aufgrund der Ausführungen in Ziff. 2.6 ab.

Schliesslich weist der Regierungsrat darauf hin, dass die SKOS-Richtlinien zurzeit revidiert und je nach Ergebnis der Vernehmlassung die Sanktionsmöglichkeiten verschärft werden, d.h. mitunter auch der maximale Kürzungsbetrag erhöht wird.

Ausserdem werden im Rahmen der Teilrevision zum Sozialhilfegesetz (erheblich erklärte Motion M 3/14) neben der Kürzung des GBL, der IZU sowie der situationsbedingten Leistungen (SIL), ebenfalls Anpassungen betr. Sanktionsmöglichkeiten geprüft.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion M 2/15 betreffend „SKOS Richtlinien – automatische Leistungskürzung bei längerem Bezug von Sozialhilfe“ vom 12. Februar 2015 nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 2/15 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

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

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber