

An den Landrat

Glarus, 12. Februar 2013

Motion Peter Rothlin, Oberurnen, und Aydin Elitok, Bilten, „Arbeit statt Sozialhilfe“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 6. Dezember 2011 reichten Peter Rothlin und Aydin Elitok die Interpellation „Arbeit statt Sozialhilfe“ ein (s. Beilage), die der Regierungsrat mit Bericht vom 6. März 2012 beantwortete (s. Beilage). Danach forderten sie mit der Motion vom 20. August 2012: *„Der Regierungsrat wird beauftragt, die Bestimmungen im Sozialhilfegesetz dahingehend zu ändern, dass den Sozialhilfeempfängern bis 25 Jahre die Wohnungsmiete in den Sozialhilfeleistungen nicht abgegolten wird. – Dem Landrat ist weiter eine Gesetzesänderung zu unterbreiten, welche für Sozialhilfeempfänger bis 25 Jahre einen regelmässigen Arbeitsnachweis vorsieht. Wird dieser Nachweis nicht erbracht, sind die Sozialhilfeleistungen zu streichen. Davon ausgenommen sind Alleinerziehende, Kranke und Invalide.“* (Begründung s. Beilage.)

2. Geltende Regelungen

2.1. Wohnungsmiete

Übernahme von Wohnungsmieten für jugendliche Sozialhilfebeziehende (18- bis 25-Jährige) ist in den für den Kanton Glarus massgebenden Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe geregelt (SKOS-Richtlinien; Art. 23 Abs. 3 Sozialhilfegesetz, SHG). Ergänzend bestimmt das Kreisschreiben des Departements Volkswirtschaft und Inneres vom 25. Juli 2011 zum Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe Richtwerte für Mietzinsen.

Laut SKOS-Richtlinien steht bei Jugendlichen die berufliche Integration im Vordergrund: Die Jugendlichen sollen eine ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung abschliessen und / oder einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Sozialhilfe erachtet in erster Linie die Eltern als für die Ausbildung der Jugendlichen zuständig (ZGB Art. 276 /277). Es müssen besondere Umstände vorliegen, damit Jugendliche eine eigene Wohnung beziehen können, z.B. unüberbrückbare Konflikte Eltern/Kind oder Lehre/Studium auswärts; dies ist nachzuweisen. In diesen Ausnahmefällen werden die Eltern zur Mitfinanzierung verpflichtet, ausser sie seien selber auf Sozialhilfe angewiesen. Zudem werden junge Erwachsene angehalten, eine güns-

tige Wohngelegenheit (z.B. in einer WG) zu suchen. Sozialhilfebeziehende sollen nicht besser gestellt sein als nicht unterstützte junge Erwachsene in vergleichbarer Lebenssituation. Konfliktträchtige Familienverhältnisse sind der häufigste Grund, weshalb Jugendliche nicht bei ihren Eltern wohnen. Die geltende Regelung ermöglicht einzelfallgerechte Lösungen, da wirtschaftliche Hilfe nach den Bedürfnissen des Einzelfalls zu bemessen ist (Art. 22 Abs. 2 SHG). Will man Jugendliche verpflichten, bei ihren Eltern zu wohnen bzw. diesen keine eigene Wohnung über die Sozialhilfe finanzieren, ist zu beachten, dass sie mit dem vollendeten 18. Altersjahr volljährig und handlungsfähig werden (Art. 13 ZGB). Bedürftige Jugendliche bilden ab Eintritt der Mündigkeit einen eigenen Unterstützungsfall, bei Zuzug aus einem anderen Kanton eine eigene Unterstützungseinheit¹. Es kann ihnen weder die Wohnsitznahme noch die Sozialhilfe mit der Begründung verweigert werden, sie hätten bei ihren Eltern zu wohnen.

2.2. *Arbeitsnachweise*

Alle Sozialhilfeempfangenden, inkl. Jugendliche, müssen regelmässig Arbeitsbemühungen nachweisen (SKOS-Richtlinien H.11). Für Jugendliche gelten die Grundprinzipien der wirtschaftlichen Sozialhilfe ebenso. Sozialhilfegesetz und SKOS-Richtlinien regeln das bei Unterstützung junger Erwachsenen besonders Wichtige: Subsidiarität, Leistung und Gegenleistung, Minderung Bedürftigkeit (zumutbare Selbsthilfe), Integrationsmassnahmen als Investition, Auflagen, Leistungskürzungen als Sanktion, Nichteintreten, Ablehnung und Einstellung von Leistungen. Die Sozialhilfe ist an die Mitwirkung der Hilfesuchenden gebunden und Sozialhilfebeziehende haben sich um ihre berufliche Integration zu bemühen.

Alle Sozialhilfebeziehenden sind verpflichtet, eine zumutbare Arbeit anzunehmen und Arbeitsbemühungen nachzuweisen. In der Regel werden acht bis zehn realistische Bewerbungen pro Monat verlangt. Wird dieser Nachweis nicht erbracht, kann die Leistung um 15 Prozent gekürzt werden (Art. 28 Abs. 3 SHG). – Bei Jugendlichen geht es in erster Linie um Integrationsförderung (SKOS-Richtlinien H.11-2). Leistung und Gegenleistung bedeuten hier: Unterstützung nur gegen Ausbildung oder Teilnahme an Integrationsprojekten. Alle Jugendlichen, welche keine Ausbildung absolvieren oder arbeitslos sind, müssen an Integrationsprogrammen teilnehmen. Allerdings wird jeweils eine Kosten-/Nutzenanalyse vorgenommen, denn nicht alle Jugendlichen eignen sich für Integrationsprogramme. Da ein Integrationsplatz durchschnittlich 80 Franken pro Tag kostet, ist abzuwägen, ob und wie lange sich dies rechtfertigt. – Bei der Berechnung der Hilfeleistung werden alle Einnahmen berücksichtigt (Lohn, Arbeitslosengeld, Renten, Stipendien usw.), um dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen.

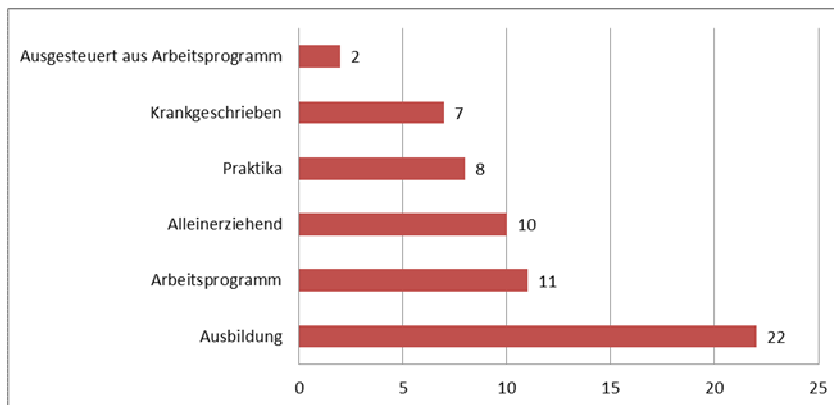
3. **Fakten und Zahlen 2011 zur Wohn- und Beschäftigungssituation**

3.1. *Wohnsituation von jugendlichen Sozialhilfebeziehenden*

Von den 117 jugendlichen Sozialhilfebeziehenden wohnen 57 bei den Eltern, 60 in einer eigenen Wohnung. 82 erzielen ein Teileinkommen, wovon 57 Leistungen Dritter (Stipendien, Alimente, Renten, Unterstützung durch Eltern) beziehen und 25 einen Teillohn. Mit dem neuen Stipendiengesetz dürfte sich der Anteil mit einem Teileinkommen erhöhen.

¹ In einer Unterstützungseinheit werden Personen zusammengefasst, welche zusammenleben und miteinander in einer Rechtsbeziehung stehen, sich also von Gesetzes wegen gegenseitigen Beistand schulden. Sie bilden in der Sozialhilfe einen Unterstützungsfall und werden gemeinsam unterstützt. Zu einer Unterstützungseinheit gehören also neben der Antrag stellenden Person alle zusammen mit ihr unterstützten Personen.

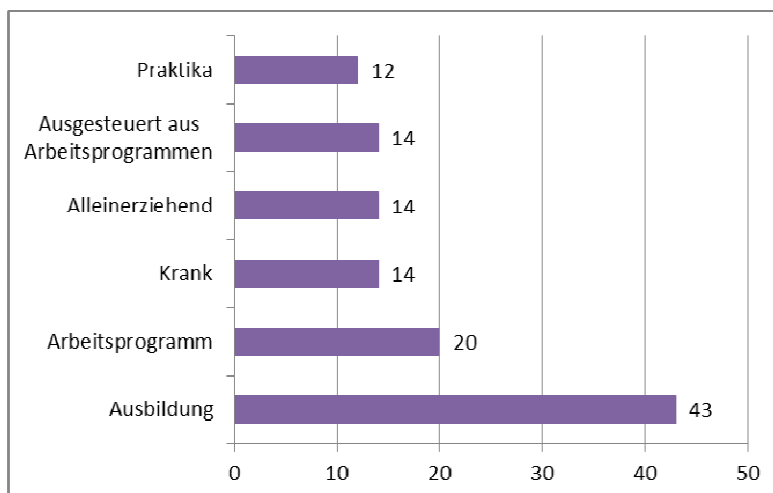
3.2. Beschäftigung jugendliche Sozialhilfebeziehende mit eigener Wohnung



Von den 60 jugendlichen Sozialhilfeerhaltenden mit eigener Wohnung erzielen 43 ein Teileinkommen, wobei 18 einen Teillohn beziehen. Bei den andern (25) handelt es sich um Leistungen Dritter.

3.3. Beschäftigung von jugendlichen Sozialhilfebeziehenden (total 117)

(Doppelnennungen möglich; nicht alle dauerten das ganze Jahr.)



4. Mit der Motion beantragte Änderungen

4.1. Verzicht auf Abgeltung Wohnungsmiete

Nicht bei allen Jugendlichen ist es sinnvoll, sie bis zu ihrem 25. Altersjahr bei ihren Eltern leben und wohnen zu lassen. Das Sozialhilfegesetz und die SKOS-Richtlinien erlauben in begründeten Fällen realistische, auf die familiäre Situation zugeschnittene Lösungen. Die Richtlinien (H.11-4) halten fest, dass jungen Erwachsenen ohne Erstausbildung zugemutet werden kann, entweder bei den Eltern zu wohnen – sofern keine unüberbrückbaren Konflikte bestehen – oder eine andere günstige Wohngelegenheit zu suchen (WG-Zimmer). Würde jedoch allen Sozialhilfeempfängenden unter 25 Jahren die Wohnungsmiete nicht mehr abgegolten, wirkte sich dies aus:

- Alleinerziehende unter 25 Jahren erhielten keine Wohnung mehr bezahlt.
- Wohngemeinschaften unter Jugendlichen könnten nicht mehr unterstützt werden. Jugendliche aus zerrütteten und zerstrittenen Familienverhältnissen müssten vermehrt in Institutionen platziert werden, was Mehrkosten verursachte.
- Für ausbildungsbedingt auswärts wohnende Jugendliche wäre eine Regelung zu finden.

Vor allem aber liesse sich das Anliegen nicht ohne Eingriff in die Niederlassungsfreiheit umsetzen. Solche Eingriffe sind zwar nicht generell unzulässig, bedürfen jedoch einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhalten; insbesondere letztere Voraussetzung erscheint ungewiss. Die Bundesverfassung gewährleistet nämlich „Schweizerinnen und Schweizern ... das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen“ (Art. 24). Es ist denkbar, „einheimischen“, im Kanton wohnhaften Jugendlichen dieses Grundrecht per Gesetz einzuschränken. Allerdings müssten die Eltern über eine genügend grosse Wohnung verfügen und dazu bereit sein. Ohne dieses Einverständnis scheiterte eine gesetzliche Regelung am Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Sehr viel problematischer erschiene eine solche Regelung, wenn sie zuziehungswilligen Jugendlichen auferlegt werden wollte; die Einschränkung würde die Niederlassungsfreiheit verletzen. Die Weigerung, die zuziehende Person zu unterstützen, käme der (verpönten) Abschiebung einer unterstützungsbedürftigen Person in einen anderen Kanton gleich.

Zudem knüpft die Niederlassungsfreiheit kaum mehr nur an die schweizerische Nationalität an. Aufgrund des schrittweisen Inkrafttretens des Freizügigkeitsabkommens wird die Niederlassungsfreiheit schliesslich auf alle Bürger von EU-Mitgliedstaaten ausgeweitet sein, sodass es bald nur noch Ausländern aus nicht EU-Mitgliedstaaten verwehrt wäre, sich auf dieses Grundrecht zu berufen. Auch haben alle Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (B) Anspruch auf einen Kantonswechsel, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufsründe vorliegen. Mit einer Niederlassungsbewilligung (C) müssen lediglich Widerrufsründe fehlen (Art. 37 Abs. 2 und 3 AuG). Unter diesen Voraussetzungen könnte all diesen Personen zumindest der Zuzug nicht verwehrt werden.

Von den 60 Jugendlichen mit eigener Wohnung besitzen 48 das Schweizer Bürgerrecht. Von den zwölf ausländischen Jugendlichen – es widerspiegelt dies den Ausländeranteil der Gesamtbevölkerung – stammen vier aus EU-Mitgliedstaaten, wovon je zwei über eine Aufenthalts-, resp. Niederlassungsbewilligung verfügen, die auch zwei weitere Jugendliche aus Nicht-EU-Staaten besitzen. Die verbleibenden sechs Jugendlichen haben den Status „anerkannter Flüchtling 5- B“ (fünf) oder „VA7+“ (einer).

Die Angaben, welche Jugendlichen zuzogen und welche innerhalb des Kantons eine eigene Wohnung bezogen, liessen sich von den Einwohnerkontrollen mit einigem Aufwand erheben. Die Zahlen verlören jedoch sofort an Wert, wenn bekannt würde, welche Besserstellung ein Kantonswechsel mit anschliessendem Zuzug gäbe. Sehr aufwändig wäre die Antwort auf die Frage, welche Jugendlichen tatsächlich dazu hätten verhalten werden können, bei ihren Eltern zu wohnen. Es könnten nur sehr wenige Jugendliche im Sinne der Motion dazu verpflichtet werden. Gesetzlicher Regelung setzt übergeordnetes Recht enge Grenzen, und zwar nicht nur zu Gunsten der Schweizer Bürgerinnen und Bürger. Auch von aus EU-Mitgliedstaaten zuziehende Jugendliche oder solche mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung (jeweils unter den angeführten Voraussetzungen) müssten sich eine solche Einschränkung der Niederlassungsfreiheit bzw. eines Kantonswechsels nicht gefallen lassen. Ausländische Jugendliche ohne Anspruch auf Niederlassungsfreiheit oder Kantonswechsel (fünf anerkannte Flüchtlinge, ein vorläufig Aufgenommener) könnten ebenfalls kaum dazu verhalten werden, bei ihren Eltern zu wohnen. Schliesslich wären die im Kanton wohnhaften und im Kanton bleiben wollenden Jugendlichen am schlechtesten gestellt; Gleichstellung erreichten sie nur, wenn sie den Kanton verliessen um wieder zurückzukehren.

Die Motion ist daher abzulehnen. Die zu pauschal gehaltene Forderung ist nicht umsetzbar. In dem Masse, wie das Grundanliegen Unterstützung verdient, stellt bereits das geltende Recht das notwendige Instrumentarium zur Verfügung. Hilfe und Unterstützung werden nach den Bedürfnissen des Einzelfalls bemessen, gerade auch in Bezug darauf, ob sich eine eigene Wohnung rechtfertigt. Dies ist einer zu schematisierten Lösung vorzuziehen.

4.2. *Streichung Sozialhilfeleistungen, falls Sozialhilfeempfangende keinen regelmässigen Arbeitsnachweis erbringen*

Die Mehrzahl der betroffenen Jugendlichen absolviert eine Ausbildung oder geht einer Beschäftigung nach (65%). Dies steht im Einklang mit den SKOS-Richtlinien: „Bei jungen Erwachsenen ... steht die berufliche Integration im Vordergrund“ / „Sie sollen eine ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung abschliessen und / oder einer Erwerbstätigkeit nachgehen.“ Zudem müssen ausnahmslos alle arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden eine zumutbare Arbeit annehmen und regelmässig ihre Arbeitsbemühungen nachweisen, wollen sie nicht eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen riskieren (Art. 28 Abs. 3 SHG).

Auch diesem Anliegen wird in beschränktem Ausmasse bereits Rechnung getragen. Die Leistungen können zwar nicht gestrichen werden; sie werden jedoch in aller Regel gekürzt. Vollständige Streichung von Sozialhilfeleistungen dürfte ohnehin problematisch sein, kollidierte sie doch mit dem verfassungsmässigen Recht auf Hilfe in Notlagen: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind“ (Art. 12 BV).

Die beantragte Regelung würde auch administrativ nicht einfacher. Weiterhin wären Alleinerziehende, Kranke und Invalide als Einzelfall zu beurteilen. Noch aufwändiger wäre zu beurteilen, wann der Nachweis des „regelmässigen Arbeitsnachweises“ als erbracht gelten könnte. Angesichts der Tragweite der sich an diese Beurteilung anschliessenden Rechtsfolge, käme dem mehr Gewicht zu. Es müsste dies in jedem Einzelfall neu beurteilt werden, dem sich wohl rechtliche Auseinandersetzungen anschliessen. Es wäre weiterhin zu entscheiden, ob die nicht angenommene Arbeit bzw. Beschäftigung, zumutbar gewesen wäre. Die geltenden Regelungen genügen auch diesbezüglich.

Das in der Motion Vorgeschlagene ist zu wenig differenziert und verunmöglicht, den unterschiedlichen Ausgangslagen und Entwicklungsphasen der Jugendlichen im Einzelfall gerecht zu werden. Es brächte gegenüber dem Bestehenden, welches die Bedürfnisse des Einzelfalls in den Vordergrund stellt, eine Verschlechterung. Die Motion ist daher abzulehnen. Ihre Umsetzung brächte nicht nur keine Verbesserung, sondern würde, soweit mit übergeordnetem Recht überhaupt vereinbar, einzelfallgerechte Lösungen verunmöglichen und damit die Rechtslage verkomplizieren.

5. **Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion „Arbeit statt Sozialhilfe“ abzulehnen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*