

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 23. Februar 2021
126

GRG Nr.	20	EA 46	111
---------	----	-------	-----

Einfache Anfrage von Pascal Schmid, Kurt Baumann und Denise Neuweiler vom 27. Januar 2021, „Handlungsbedarf bei den Globalpauschalen im Asylbereich“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das System der Globalpauschale (GP) gestaltet sich wie folgt: Der Bund leistet mittels GP Beiträge an die Kantone für ihre Aufgaben und Kosten im Asylbereich. Die GP ist keine subjektorientierte Kopf- oder Fallpauschale, sondern ein globales Budget in Form einer Bundessubvention. In Art. 22 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142.312) ist festgelegt, welche Leistungen des Kantons mit der GP abgegolten sind und wie sich die GP berechnet. Das Finanzierungssystem des Bundes verfügt über einen finanziellen Anreizmechanismus, der diejenigen Kantone finanziell belohnt, die Personen aus dem Asylbereich möglichst rasch und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integrieren. Es soll auch die Möglichkeit bestehen, Reserven zu bilden, um einmalige, unvorhergesehene Ausgaben zu decken. Die Kantone ihrerseits sind zuständig für die Entschädigung der in der Betreuung involvierten Gemeinden und Organisationen. Der Bund regelt mittels der GP das subventionsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs. Der Anspruch auf diese Beiträge des Bundes haben ausschliesslich die Kantone, nicht jedoch die einzelnen Personen aus dem Asylbereich. Die Regelung zwischen Kanton und Gemeinden ist Sache des Kantons.

Frage 1

Gemäss dem Verwaltungsgerichtsurteil VG.2020.12/E vom 25. November 2020 sind dem sozialhilferechtlichen Klientenkonto 100 % der GP gutzuschreiben, weil es keine gesetzliche Grundlage gibt, dies nicht zu tun (E. 4.4.1). Eine solche wäre gemäss Art. 85 Abs. 4 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) jedoch erforderlich. Der Regierungsrat lehnt eine Behandlung der GP oder daraus finanzierter Beiträge des Kantons

an die Gemeinden als sozialhilferechtliche Einkunft und eine entsprechende Gutschrift auf dem individuellen Klientenkonto aus den folgenden Gründen ab:

- Bei den GP des Bundes handelt es sich um eine globale Subvention. Die Einnahmen einer Gemeinde im Rahmen der Abgeltung sind Staatsbeiträge und aus systemischen Überlegungen nicht auf dem sozialhilferechtlichen Klientenkonto als Einnahme zu verbuchen. Das zuständige Gemeindewesen trägt einen allfälligen Aufwandüberschuss oder profitiert von einem möglichen Ertragsüberschuss. Aus diesem sind Rückstellungen im Sinne einer Spezialfinanzierung für nicht absehbare oder nicht periodisch anfallende Ausgaben zu bilden. Eine Gemeinde kann auch nicht von sich aus die Sozialhilfe für dem Asylrecht unterstehende Personen kürzen, weil die GP bereits für eine einmalige andere Ausgabe im Asylbereich verwendet werden musste.
- Würde die GP der sozialhilfebeziehenden Person gutgeschrieben, hätte dies denselben Effekt, wie wenn die Person Einkommen in derselben Höhe generieren würde. Dies käme einer Änderung der von den kommunalen Sozialdiensten vollzogenen Praxis zur Rückforderung von Sozialhilfeleistungen gleich und widerspricht Art. 85 AsylG. Gemäss dieser Bestimmung sind, soweit zumutbar, die Sozialhilfe-, Nothilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatten.
- Es würde eine stossende Ungleichbehandlung mit sozialhilfebeziehenden Personen entstehen, die nicht dem Asylrecht unterstehen, weil diesen kein fiktives Einkommen in Form einer GP gutgeschrieben und ihre rückzahlbare Schuld damit viel höher ausfallen würde.
- Eine Rückforderung von Sozialhilfe ist in jedem Fall nur dann zulässig, wenn dies zumutbar ist (§ 19 Abs. 2 Sozialhilfegesetz, SHG; RB 850.1), d.h. wenn der ehemalige Sozialhilfeempfänger in wesentlich verbesserten finanziellen Verhältnissen lebt. Ihm ist eine durchschnittliche, d.h. deutlich über dem Existenzminimum liegende Lebensführung zuzugestehen (Ziff. 2.3 Richtlinien des Kantons Thurgau für die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen vom 1. Dezember 2019^[1]). Es ist nicht ersichtlich, wieso eine Person, deren finanzielle Situation sich wesentlich verbessert hat, bezogene Sozialhilfe nicht zurückerstatten sollte, unabhängig davon, ob es sich um eine einst dem Asylrecht unterstandene Person handelt oder nicht.
- Der Kanton Thurgau hat per 1. Januar 2017 nach einer Vernehmlassung des Verbandes Thurgauer Gemeinden (VTG) und der Thurgauer Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (TKöS) das Abgeltungsmodell innerkantonal optimiert. Die Gemeinden erhalten unabhängig von der Erwerbstätigkeit einer dem Asylrecht unterstehenden Person den gleich hohen Staatsbeitrag. Die Höhe wird aufgrund der Gesamtsumme quartalsweise berechnet und pro dem Asylrecht unterstehende Person ausbezahlt. Der den Gemeinden ausgerichtete Betrag beträgt monatlich rund Fr. 1'000 bis Fr. 1'300 pro dem Asylrecht unterstehende Person. Die Gemeinden haben

^[1] www.sozialamt.tg.ch → Sozialhilfe → Rückerstattung.

damit einen Anreiz, die Erwerbstätigkeit zu fördern (sofern eine Erwerbstätigkeit asylrechtlich zulässig ist), weil damit ihre Kosten reduziert werden. Für die dem Asylrecht unterstehenden Personen ist eine Erwerbstätigkeit in hohem Masse integrationsfördernd. Das System ergibt Sinn, würde mit einer kompletten Gutbeschreibung der GP auf dem Klientenkonto aber ad absurdum geführt. Dies umso mehr, da die GP Beiträge für die Betreuungs- und Verwaltungskosten von Kanton und Gemeinden für Personen aus dem Asylbereich beinhalten. Dazu gehören beispielsweise Kosten von notwendigen Leerbeständen von Wohnungen oder Einrichtungsgegenständen. Die Abgeltung des Bundes an die Kantone und des Kantons Thurgau an die Gemeinden erfolgt somit unabhängig vom tatsächlichen Unterstützungsbedarf der Personen des Asylbereichs. Die Personen des Asylbereichs haben kein Verhältnis zum Bund oder zum Kanton Thurgau und keinen subjektbezogenen Anspruch auf die GP.

- Würde die GP einer dem Asylrecht unterstehenden Person auf dem Klientenkonto gutgeschrieben, hätte dies in vielen Fällen den absurden Effekt, dass gar keine Bedürftigkeit und demzufolge kein Anspruch auf Sozialhilfe mehr bestünde. Ohne die gutgeschriebene GP als fiktives Einkommen würde aber umgehend wieder eine Bedürftigkeit und damit ein Anspruch auf Sozialhilfe bestehen.
- In Fällen, in denen eine dem Asylrecht unterstehende Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht, würde regelmässig gar der Fall eintreten, dass das Klientenkonto einen Überschuss aufweist und mutmasslich ausbezahlt werden müsste. Eine sozialhilfebeziehende Person würde also nach dem (jahrelangen) Bezug von Sozialhilfe noch einen Überschuss in namhafter Höhe ausbezahlt erhalten. In diesen Fällen wäre die Ungleichbehandlung gegenüber nicht dem Asylrecht unterstehenden Sozialhilfeempfängern unhaltbar.

Frage 2

Bei den GP des Bundes handelt es sich um eine globale Subvention. Der Kanton finanziert daraus die an die Gemeinden ausgerichteten Staatsbeiträge. Mit diesen sind alle den Gemeinden direkt und indirekt entstehenden Kosten abgegolten. Das zuständige Gemeindewesen trägt einen allfälligen Aufwandüberschuss oder profitiert von einem möglichen Ertragsüberschuss. Aus diesem sind Rückstellungen im Sinne einer Spezialfinanzierung für nicht absehbare oder nicht periodisch anfallende Ausgaben zu bilden. Einzig nach Ablauf der GP ersetzt der Kanton den Gemeinden gemäss § 20a SHG die Hälfte der ausgewiesenen Kosten für Flüchtlinge. Diese Kosten der Gemeinden sind in den letzten Jahren gestiegen und betragen 2018 rund 1.7 Mio. Franken (Kanton: rund Fr. 850'000) und 2019 rund 1.87 Mio. Franken (Kanton: rund Fr. 936'000).

Frage 3

Für Kinder und Jugendliche im Asylbereich bietet die Volksschule zwei spezifische Angebote:

- Integrationskurs 1a: Kinder und Jugendliche im Alter zwischen 12 und 16 Jahren können in einer Integrationsklasse gefördert werden. Dieses Angebot ist Teil des Kantonalen Integrationsprogramms (KIP). Gemäss Konzept können maximal sechs Schulgemeinden einen Integrationskurs 1a führen. Zurzeit besteht dieses Angebot in vier Schulgemeinden. Der entstehende Mehraufwand wird diesen Schulgemeinden pauschal mit Fr. 70'000 pro Schuljahr entschädigt. Der Gesamtbeitrag von Fr. 420'000 wird dem Nichtglobalbudget des Amts für Volksschule (Beitragsleistungen an Schulgemeinden) belastet.
- Beschulung im Bundesasylzentrum in Kreuzlingen: Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter, die im Bundesasylzentrum Kreuzlingen untergebracht sind, werden durch die Primarschulgemeinde Kreuzlingen im Auftrag des Kantons beschult. Es besteht eine entsprechende Leistungsvereinbarung. Die Gesamtkosten von Fr. 204'000 werden je zur Hälfte von Bund und Kanton getragen.

Für den weiteren Aufwand sind keine speziellen Entschädigungen vorgesehen. Im Rahmen des Beitragswesens wird den Schulgemeinden für ausländische Schülerinnen und Schüler ein erhöhter Zuschlag für sonderpädagogische Massnahmen gewährt (§ 4 Abs. 2 Beitragsgesetz; RB 411.61). Diese Unterstützung ist indes nicht auf Asylbewerber und Asylbewerberinnen beschränkt.

Frage 4

Die Folgen wären entsprechend den Ausführungen zu Frage 1 eine Ungleichbehandlung zwischen Sozialhilfeempfängern, die dem Asylrecht unterstehen, und Sozialhilfeempfängern, die nicht dem Asylrecht unterstehen, eine schlechte Anreizsetzung zur Integration von dem Asylrecht unterstehenden Personen für die Gemeinden sowie ein Widerspruch zu Art. 85 AsylG.

Ob ein allfälliger Überschuss auf dem Klientenkonto auszubezahlen wäre, ist eine rechtlich ungeklärte Frage. Der Regierungsrat würde es als geradezu absurd erachten, Personen, die asylsuchend in die Schweiz kommen, integriert werden und jahrelange Sozialhilfe beziehen, nach Beendigung der Unterstützung einen Überschuss auszubezahlen. Die Gemeinden sähen sich mit entsprechenden Kostenfolgen konfrontiert.

Frage 5

Die GP stehen dem Kanton zu. Er finanziert daraus einen Teil seiner Kosten sowie vor allem die Staatsbeiträge an die Gemeinden zur Abgeltung der entsprechenden Aufgaben. Bundesrechtlich ist die Finanzierungsseite, d.h. die Berechnung der Höhe der GP

aufgrund der vorgesehenen Verwendung, geregelt, nicht aber die tatsächliche Verwendung der GP. Wie die Benennung als globale Pauschale zeigt, wird damit global eine Leistung des Kantons abgegolten (Vollzug der Asylgesetzgebung), wobei es dem Kanton obliegt, diese Leistung selbst, durch die Gemeinden oder durch einen Dritten zu erbringen und die Gelder dafür zu verwenden. Da es sich um eine globale Subvention handelt, muss der Kanton gegenüber dem Bund einzig Rechenschaft über die zweckkonforme Verwendung ablegen.

Fragen 6 und 7

Die Gesetzeslücke soll rasch durch den Grossen Rat geschlossen werden, da es sich um eine wichtige Frage mit finanziellen Auswirkungen handelt. Da die Angelegenheit dringlich ist, erweitert der Regierungsrat die Teilrevision des SHG zu Observationen im Sozialhilfebereich um die Frage der Verbuchung der GP. Der Grosse Rat hat damit zeitnah die Möglichkeit, diese Frage in einem referendumspflichtigen Erlass zu regeln.

Frage 8

Der Vollzug der Asylgesetzgebung funktioniert im Kanton Thurgau. Der Leitfaden Asyl wurde letztmals im Oktober 2019 der Bundesgesetzgebung angepasst und hat sich bewährt. Der Regierungsrat identifiziert keinen Handlungsbedarf.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Pascal Schmid
SVP-Fraktion
Postfach 44
8570 Weinfelden

Kurt Baumann
SVP-Fraktion
Breitholzstrasse 34
8370 Sirnach

Denise Neuweiler
SVP-Fraktion
Unterdorfstrasse 24
8585 Zuben

EINGANG GR			
27. Jun. 2021			
GRG Nr.	20	EA 46	MM

Einfache Anfrage "Handlungsbedarf bei den Globalpauschalen im Asylbereich?"

Für die Vollzugskosten im Asylbereich richtet der Bund den Kantonen Globalpauschalen aus, welche der Kanton Thurgau eins zu eins an die Gemeinden weiterleitet. Die Globalpauschalen decken sämtliche direkten und indirekten Kosten ab (vgl. Art. 88 Abs. 1 und 2 AsylG i.V.m. Ziff. 8.1 Leitfaden Asyl). Womit finanzrechtlich geregelt ist, dass die Kantone vom Bund und die Gemeinden vom Kanton nicht mehr bekommen als die Globalpauschalen, aber sozialhilferechtlich ungeregelt bleibt, ob die Globalpauschalen den Gemeinden oder den zu unterstützenden Personen zustehen.

Vor rund vier Jahren teilte das kantonale Sozialamt den Gemeinden in einem Rundschreiben mit, die Globalpauschalen müssten nicht personenbezogen verbucht werden. Anspruch darauf hätten nicht die einzelnen Personen aus dem Asylbereich. Die Gemeinden hätten sogar die Möglichkeit, eine Spezialfinanzierung einzurichten und Beitragsüberschüsse (für Zeiten mit Aufwandüberschüssen) auf ein Spezialkonto zu übertragen (vgl. Rundschreiben 2/2017).

Dieser Praxis setzte das Verwaltungsgericht am 25. November 2020 ein jähes Ende. Da eine gesetzliche Grundlage dafür fehle, die Globalpauschalen nicht personenbezogen zu verbuchen, müssten sie künftig dem Sozialhilfekonto der unterstützten Personen gutgeschrieben werden, jedenfalls im Umfang der subjektbezogenen Kosten, die das Verwaltungsgericht auf (äusserst hohe) 91,3% veranschlagt hat.

Die Folgen dieses Urteils sind weitreichend: Müssen die Globalpauschalen den unterstützten Personen gutgeschrieben werden, reduzieren sich die Rückforderungsansprüche markant. Resultiert (aufgrund anderer Einnahmen) gar ein Überschuss, müsste dieser den unterstützten Personen konsequenterweise zurückerstattet werden.

Schweizer Sozialhilfebezüger haben das Nachsehen. Da der Bund für sie keine Globalpauschalen entrichtet, fehlen auf ihrem Sozialhilfekonto entsprechende, mit Steuergeldern finanzierte "Einnahmen". Bei gleicher Ausgangslage müssen sie später einen weit höheren Betrag zurückerstatten als Personen im Asylbereich, und Überschüsse entstehen gar nicht erst. Damit wird die Rechtsgleichheit zum Nachteil von Einheimischen in stossender Weise verletzt (Art. 8 Abs. 1 BV).

Vor diesem Hintergrund ersuchen wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

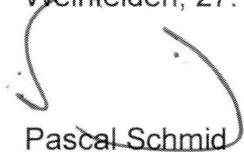
1. Wie stellt sich der Regierungsrat zu dieser Privilegierung von Personen im Asylbereich gegenüber allen anderen Sozialhilfebezügern?
2. Welche direkten und indirekten Kosten der Gemeinden werden mit den Globalpauschalen abgegolten? Welche nicht?
3. Wie werden die Schulgemeinden für den erhöhten Aufwand bei der Einschulung von Kindern im Asylbereich entschädigt?

2/2

4. Was sind die Folgen, wenn die Globalpauschalen den Sozialhilfekonti gutgeschrieben werden? Müssen Überschüsse den unterstützten Personen ausbezahlt werden?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Kernfrage, wem die Globalpauschalen zustehen? Den Gemeinden oder den Personen im Asylbereich? Was ist die Intention des Bundes?
6. Besteht nach Auffassung des Regierungsrats nicht dringender Handlungsbedarf, um die Gesetzeslücke zu schliessen und die Verwendung der Globalpauschalen zu regeln?
7. Ist der Regierungsrat gewillt, dem Grossen Rat eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten oder, sofern rechtlich genügend, die Verordnung anzupassen?
8. Gibt es weitere wichtige Fragen, die nur im Leitfaden Asyl geregelt sind und endlich auf eine rechtlich genügende Grundlage gestellt werden müssten?

Wir danken dem Regierungsrat für die Beantwortung unserer Fragen.

Weinfelden, 27. Januar 2021


Pascal Schmid


Kurt Baumann


Denise Neuweiler