IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. September 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung		**3**
1	**Ausgangslage und Etappierung der Revision**	**4**
2	**Rechtliche Grundlagen für die finanzielle Sozialhilfe**	**5**
2.1	Kantonales Recht	5
2.2	Bundesrecht	6
3	**Bestehender Rahmen für den Vollzug der finanziellen Sozialhilfe**	**8**
3.1	Auftrag der finanziellen Sozialhilfe	8
3.2	Organisation der Sozialhilfe	9
3.3	Fachverbände und Richtlinien	11
3.4	Verfahren und Rechtsschutz	12
4	**Lebenslagen und soziale Sicherung**	**16**
4.1	Sozialhilfequoten, Deckungsquoten und Bezugsdauer	17
4.2	Familien	22
4.3	Kinder und Jugendliche	27
4.4	Jugendliche und junge Erwachsene	29
4.5	Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen	31
4.6	Working poor und andere Armutsbetroffene	35
4.7	Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge	39
5	**Entwicklungen in der Sozialhilfe**	**41**
5.1	Sozialhilfe als letztes Netz im System der sozialen Sicherung	41
5.2	Kostenentwicklung im Sozialwesen	47
5.3	Solidarität zwischen den Gemeinden	53
5.4	Schwelleneffekte	54
5.5	Berufliche und soziale Integration	56
6	**Herausforderungen**	**60**
7	**Regelungsbedarf und vorgeschlagene Anpassungen**	**62**
7.1	Betreuende Sozialhilfe: Soziale und berufliche Integration	62

7.2	Abgrenzung finanzielle Sozialhilfe und Nothilfe	62
7.3	Verbindlicher Rahmen für die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe	66
7.4	Verschärfung der Sanktionen	66
7.5	Folgen des neuen Kindesunterhaltsrechts	67
7.6	Alimentenbevorschussung	68
7.7	Aufhebung Mutterschaftsbeiträge und flankierende Massnahmen	69
8	**Vernehmlassung**	**70**
8.1	Grundsätzliches zur Etappierung der Revision	70
8.2	Zusammenarbeit im Sozialwesen	71
8.3	Förderung der sozialen und beruflichen Integration	71
8.4	Finanzielle Sozialhilfe und Nothilfe	72
8.5	Rahmen für die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe	72
8.6	Sanktionen	73
8.7	Verfahren und Rechtschutz	73
8.8	Alimentenbevorschussung	74
8.9	Mutterschaftsbeiträge	74
9	**Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen**	**74**
9.1	Anpassungen des Sozialhilfegesetzes	74
9.2	Anpassung des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge	80
9.3	Anpassungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege	80
9.4	Vollzugsbeginn	80
10	**Kostenfolgen und Verfahren**	**81**
11	**Ausblick auf das zweite Revisionspaket**	**82**
11.1	Grundzüge der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden	82
11.2	Festgestellter Anpassungsbedarf in der Aufgabenteilung	84
11.3	Handlungsbedarf mit dem zweiten Paket und weitere Vorhaben	85
12	**Antrag**	**86**
Anhänge		**87**
Anhang 1: Nettoaufwand Finanzielle Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge und ALBV		87
Anhang 2: Übersicht Aufgabenteilung und Sozialkosten (nach Leistungsbereichen)		89
Anhang 3: Literaturverzeichnis		92
Entwurf (IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz)		**94**

Zusammenfassung

Das geltende Sozialhilfegesetz wird seit 1. Januar 1999 angewendet. Es löste in seiner heutigen Form das Gesetz über die öffentliche Fürsorge aus den 1960er-Jahren ab. Nachdem das Sozialhilfegesetz seit Vollzugsbeginn nur punktuell angepasst wurde, beauftragte der Kantonsrat die Regierung in der Novembersession 2014, eine grössere Revision des Sozialhilfegesetzes an die Hand zu nehmen. Anlass gab die Problematik, dass die Solidarität zwischen den Gemeinden aufgrund mangelnder Verbindlichkeit der Empfehlungen zum Sozialhilfevollzug abnimmt und dass dies erhebliche Nachteile für Betroffene und Gemeinden nach sich zieht.

Die Regierung nimmt den Auftrag zum Anlass, mit vorliegendem Entwurf für einen IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz eine Auslegeordnung zur finanziellen Sozialhilfe im Kanton zu machen, die Hauptrisiken für Sozialhilfeabhängigkeit darzustellen und auf die Herausforderungen und Lösungsansätze im Sozialhilfevollzug zu fokussieren. Die Entwicklungen in der Sozialhilfe zeigen dabei die Problembereiche auf, jedoch vermag die Sozialhilfe selbst diese gesellschaftlichen Herausforderungen nicht zu lösen. Da weitere Vorstösse zu verschiedenen Themen der Sozialhilfe hängig sind, die auf die Prüfung und Anpassung des Sozialhilfegesetzes zielen, schlägt die Regierung einen weiteren Revisionsschritt vor und skizziert mit vorliegender Vorlage die Stossrichtung eines nächsten, sodann V. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz, der auch im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der stationären Sozialhilfe angezeigt ist. Mit dem vorliegenden IV. Nachtrag liegt der Hauptfokus deshalb auf der finanziellen Sozialhilfe.

Kern der aktuellen Vorlage ist die klare Regelung, wann die Regierung die Richtlinien der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe für allgemein verbindlich erklären und damit einen verbindlichen Rahmen für die Bemessung der Sozialhilfe im Kanton schaffen soll. Neben einer Verschärfung der Sanktionen und der klareren Abgrenzung von Sozialhilfe und Nothilfe soll zudem der unbestrittene Grundsatz stärker verankert werden, dass persönliche Sozialhilfe die soziale und berufliche Integration fördern muss.

Familien haben ein hohes Sozialhilferisiko und rund ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden sind Kinder und Jugendliche. Den besonderen Anliegen von Familien und damit von Kindern und Jugendlichen ist in der Vorlage deshalb Rechnung zu tragen. Kinder sind vor den Folgen allenfalls notwendiger Sanktionen gegenüber ihren Eltern zu schützen. Bei der Alimentenbevorschussung sollen mit dieser Vorlage Ansprüche geklärt werden. Die Anpassungen im Kindesunterhalt auf eidgenössischer Ebene machen einige Differenzierungen bei der Rückerstattung von Sozialhilfe notwendig. In diesem Zusammenhang schlägt die Regierung zudem vor, die Mutterschaftsbeiträge abzuschaffen, die während wenigen Monaten zusätzlich zur Sozialhilfe ausgerichtet werden. Dies scheint allerdings nur dann gerechtfertigt, wenn die Rückerstattungspflicht von Sozialhilfe nach der Geburt eingeschränkt wird, da es den Betroffenen kurz nach der Geburt eines Kindes kaum möglich ist, sich im selben Mass für ihre berufliche Integration einzusetzen.

Die übrigen hängigen Vorstösse zum Sozialhilfegesetz sollen in einer folgenden Revisionsetappe bearbeitet werden. Sodann stehen die betreuende Sozialhilfe im engeren Sinn (Sozialberatung) sowie die stationäre Sozialhilfe im Zentrum.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des IV. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz.

1 Ausgangslage und Etappierung der Revision

Die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherung steht, insbesondere wegen steigenden Fallzahlen, zunehmender Bezugsdauer und höheren Kosten, immer wieder im Fokus der öffentlichen und politischen Debatte. Im Jahr 2014 wurden einige Fälle im Kanton St.Gallen bekannt, welche die Solidarität zwischen den Gemeinden und die Verbindlichkeit der Empfehlungen der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) zum Sozialhilfevollzug in Frage stellten. In der Folge beauftragte der Kantonsrat die Regierung mit Überweisung der Motion 42.14.21 «Revision des Sozialhilfegesetzes: Negativwettbewerb verhindern, Solidarität zwischen den Gemeinden stärken», eine Anpassung des kantonalen Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) vorzulegen. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits verschiedene Vorstösse zum SHG oder zu thematisch verwandten Erlassen hängig:

- 42.10.12 Änderung des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge angezeigt;
- 42.13.04 Aufsicht über das Frauenhaus;
- 42.13.06 Standards für Sozialeinrichtungen (damit im Zusammenhang steht auch der Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung vom 23. Februar 2012; Prüfungsschwerpunkt Kindertagesstätten [32.12.01]);
- 42.13.12 Klare Regelung der Sozialhilfeberechtigung für Arbeitssuchende aus der EU.

Die Regierung nahm in ihrer Beurteilung des Motionsanliegens 42.14.21 mit Blick auf die weiteren hängigen Vorstösse eine Gesamtrevision des SHG in Aussicht. Sie setzte sodann Anfang des Jahres 2015 eine Projektorganisation ein, in der Kanton und Gemeinden paritätisch vertreten sind, und beauftragte diese, den Revisionsumfang abzuklären und zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eine Situationsanalyse vorzunehmen. Im Zuge der ersten Projektarbeiten hat sich gezeigt, dass die verschiedenen Revisionsbereiche zu etappieren sind. Einerseits wurde das SHG insgesamt als gute Basis für den Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe beurteilt, die keiner grundlegenden Überarbeitung bedarf. Anderseits besteht hohe Einigkeit über die Massnahmen, die zur Verbesserung des Rahmens für die finanzielle Sozialhilfe notwendig erscheinen und über die Dringlichkeit, in der finanziellen Sozialhilfe rasch Grundlagen zu schaffen, um die Solidarität zwischen den Gemeinden zu stärken. Im Gegensatz dazu sind im Zusammenhang mit den Finanzierungsmodellen in der stationären Sozialhilfe (insbesondere Frauenhaus, Unterbringung von Kindern und Jugendlichen) noch weitere Klärungen notwendig, um dem bestehenden Handlungsbedarf angemessen zu begegnen.

Die Revision der finanziellen Sozialhilfe bis zur Klärung der Aufgabenteilungsfragen im Bereich der betreuenden und stationären Sozialhilfe hinauszuzögern, erschien aufgrund des Handlungsdrucks in den Gemeinden nicht angezeigt. Zudem ist auf nationaler Ebene die Revision der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (nachfolgend SKOS-Richtlinien) per 1. Januar 2016 und 1. Januar 2017 zu beachten. Die vom Kantonsrat mit dem Vorstoss 42.14.21 geforderten Massnahmen werden mit der Revision der SKOS-Richtlinien allein nicht erreicht, da ihnen dadurch keine Verbindlichkeit verliehen wird und die Frage der Solidarität zwischen den Gemeinden ungeklärt bleibt. Es besteht deshalb unverändert dringlicher legistischer Handlungsbedarf. Ein IV. Nachtrag zum SHG für die finanzielle Sozialhilfe ist deshalb vorzuziehen. In diesem Zusammenhang sind auch Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration vorzusehen, da diese als betreuende Sozialhilfe oft mit finanzieller Sozialhilfe verknüpft werden. Gleichzeitig sind die Vorbereitungen für nachfolgende Gesetzesanpassungen im Bereich der übrigen betreuenden sowie der stationären Sozialhilfe im Rahmen eines zweiten Revisionspakets anzugehen. Die Revision des SHG ist deshalb wie folgt angelegt:

Übersicht Gliederung der Revision

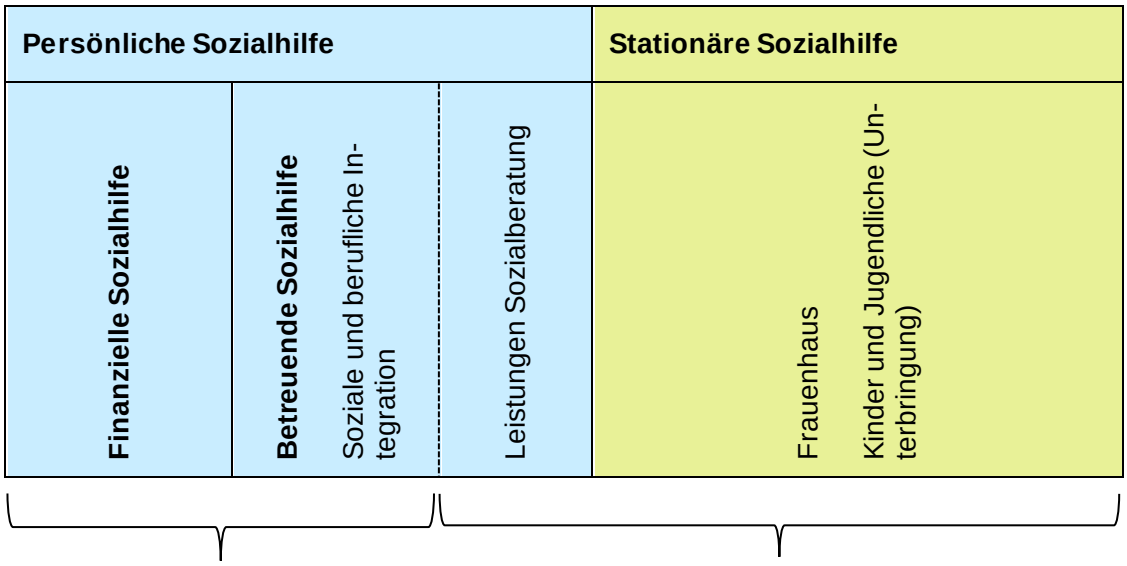


Abbildung 1: Übersicht Gliederung Revision

2 Rechtliche Grundlagen für die finanzielle Sozialhilfe

2.1 Kantonales Recht

Nach Art. 12 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) setzt sich der Staat in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative für die soziale Sicherung der Bevölkerung, namentlich von Familien, Kindern, Jugendlichen, Alleinstehenden, Betagten und Behinderten, zum Ziel. Ergänzend sind der Schutz der Familie (Art. 13 KV) und die soziale Integration (Art. 14 KV) als Staatsziele verfassungsrechtlich verankert.

Das geltende SHG vom 27. September 1998 regelt die öffentliche Sozialhilfe bestehend aus finanzieller und betreuender Sozialhilfe (persönliche Sozialhilfe), der stationären Sozialhilfe (Einrichtungen für Betagte und schutzbedürftige Personen) sowie besondere Staatsbeiträge, insbesondere auch die Beiträge nach der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31).

Im Rahmen der letzten Gesamtrevision wurde das Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 18. Mai 1964 (nGS 28-48) ab Januar 1999 abgelöst. Verfolgt wurden dabei insbesondere folgende gesetzgeberischen Ziele (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 5. August 1997; ABl 1997, 1769):

- Vollständige Angleichung der kantonalen Vorschriften an das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1; abgekürzt ZUG) zur Schaffung von Rechtssicherheit in Bezug auf die massgeblichen Kriterien zur Festlegung der örtlichen Zuständigkeit.

- Konsequente Umsetzung des Grundsatzes, wonach Entscheidkompetenz, Aufgabenerfüllung und Finanzierung bei demselben Träger einer öffentlichen Aufgabe, im Bereich der persönlichen Sozialhilfe somit bei den politischen Gemeinden, liegen sollen. In Bezug auf:
  - die materiellen Vorschriften sollten den Gemeinden im Vollzug durch eine straffe, schlanke Gesetzgebung mit normativen Aussagen weitgehende Entscheidbefugnisse und die Finanzierungsverantwortung überbunden werden;
  - die Organisations- und Finanzhaushaltsautonomie sollte den Gemeinden ebenfalls ein grösserer Handlungsspielraum eingeräumt werden.

- Regelungen für die stationäre Sozialhilfe sowie Neuordnung der Bestimmungen über Staatsbeiträge:
  - Schaffung von Grundlagen für die Bedarfsplanung und Qualitätssicherung in der Betagtenbetreuung sowie für eine Fachkommission für Altersfragen aufgrund des Berichts der Regierung vom 11. März 1997 zur Umsetzung des Berichts 40.97.02 «Altersleitbild für den Kanton St.Gallen»;
  - Überführung des Grossratsbeschlusses über Beiträge an das Frauenhaus St.Gallen (nGS 32-12) in das Gesetz und Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Finanzierung ähnlicher Einrichtungen;
  - Überführung des Grossratsbeschlusses über die interkantonale Heimvereinbarung (heute Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE).

- Regelungen der Zuständigkeiten für die Aufgaben der Jugendhilfe und für deren Koordination im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG-ZGB).

Das SHG wurde im Bereich der allgemeinen Bestimmungen und der persönlichen Sozialhilfe seither lediglich geringfügig angepasst:
- Ergänzung Art. 6bis (Amtshilfe) mit dem Erlass des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG);
- Umsetzung der Motion 42.09.13 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Sozialinspektoren» mit III. Nachtrag zum SHG (nGS 2013-005);
- Anpassungen Art. 18 SHG (Rückerstattungspflicht);
- Abschaffung der heimatlichen Unterstützungspflicht im innerkantonalen Verhältnis in Art. 24 SHG mit II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz (nGS 2014-037).

Als weitere Bedarfsleistungen sind im kantonalen Recht die Mutterschaftsbeiträge (Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge [sGS 372.1; abgekürzt GMB]) sowie die Alimentenbevorschussung im Rahmen des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.51; abgekürzt GIVU) geregelt.

2.2 Bundesrecht

In der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) ist die Organisation der sozialen Sicherheit nur indirekt geregelt. Die Kantone sind somit souverän, soweit ihre Kompetenzen nicht von der Bundesverfassung beschränkt werden. Art. 12 BV enthält das verfassungsmässige Recht auf Hilfe in Notlagen. Art. 41 BV regelt die soziale Sicherheit ausdrücklich als Sozialziel. Die Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherungen ist Sache des Bundes (Art. 111–112a, 113–114, 116 Abs. 2 und 3, 117 BV).

Der Bund ist zudem ermächtigt, die Zuständigkeit der Kantone für die Unterstützung Bedürftiger zu regeln (Art. 115 BV). Gestützt darauf wurde das ZUG zur Regelung der Zuständigkeiten für die Unterstützung Bedürftiger erlassen. Dabei überlässt der Bundesgesetzgeber die Definition der Unterstützung weitgehend den Kantonen (Art. 3 ZUG). Nach Rechtsprechung und Lehre kann

der Bund aus der Verfassung keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Sozialhilfe ableiten. Er verfügt in drei Sonderfällen über Kompetenzen: bei Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern (Art. 40 Abs. 2 BV und 54 BV), bei Arbeitslosen (Art. 114 Abs. 5 BV) und bei Personen, die dem eidgenössischen Asylgesetz (SR 142.31; abgekürzt AsylG) unterstehen (Art. 121 Abs. 1 BV). Der mit Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 aufgenommene Art. 121a Abs. 2 BV regelt zudem übergeordnet, dass die Sozialleistungen bei in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländern beschränkt werden können.

Zur Beantwortung verschiedener Vorstösse zur Einführung eines eidgenössischen Rahmengesetzes für die Sozialhilfe verabschiedete der Bundesrat im Februar 2015 einen Bericht zur Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen.[1] Dieser analysiert den Handlungsbedarf und zeigt auf, wo heute in der Sozialhilfe Koordinationsbedarf besteht. Da sich die Kantone gegen ein Rahmengesetz des Bundes für die Sozialhilfe ausgesprochen haben, überlässt es der Bundesrat vorläufig ihnen, den notwendigen verbindlichen Rahmen für die Sozialhilfe zu definieren.

Im Übrigen sind auf Bundesebene seither weitere Vorstösse im Zusammenhang mit der Sozialhilfe eingereicht worden. Mit dem Postulat 15.3940 «Sozialhilfe. Studie über die Langzeitauswirkungen auf Kinder» soll der Bundesrat beauftragt werden eine Studie zu veranlassen, welche die Situation von Kindern in Familien mit Sozialhilfe beleuchtet. Insbesondere sollen Massnahmen aufgezeigt werden, damit die negativen Auswirkungen aufgefangen werden können. Der Bundesrat beantragt mit Verweis auf bereits vorliegende Studien zum Thema und auf das nationale Programm gegen Armut die Ablehnung des Postulats. Vom Komitee der Arbeitslosen und Armutsbetroffenen wurde am 28. Januar 2016 zudem eine Petition 16.2003 «Für ein nationales Rahmengesetz Sozialhilfe» eingereicht.

2.2.1 Zuständigkeiten

Im interkantonalen Verhältnis regelt das ZUG die örtliche Zuständigkeit für die Unterstützung bedürftiger Personen. Nach Art. 3 Abs. 2 SHG wird das Bundesgesetz auch zur Bestimmung der innerkantonal örtlich zuständigen Gemeinde angewendet. Personen, die im Kanton keinen Unterstützungswohnsitz, sondern blossen Aufenthalt haben, müssen (in Notfällen) von der Aufenthaltsgemeinde unterstützt werden (für Schweizer Bürgerinnen und Bürger: Art. 12 Abs. 2 und 13 ZUG, für Ausländerinnen und Ausländer Art. 20 Abs. 2 und 21 ZUG). Verfügen die unterstützten Personen über das Bürgerrecht eines anderen Kantons, können die Kosten der Unterstützung aktuell noch nach Art. 14 ZUG dem Heimatkanton in Rechnung gestellt werden. Allerdings wird die interkantonale Kostenersatzpflicht des Heimatkantons per 8. April 2017 aufgehoben. Innerkantonal wurde diese Verrechnung bereits mit der Einführung des soziodemographischen Lastenausgleichs aufgehoben. Ab 8. April 2017 regelt das ZUG somit lediglich noch das Verhältnis zwischen Aufenthalts- und Wohnkanton.

Schweizerinnen und Schweizer, die über einen Wohnsitz im Ausland verfügen und in finanzielle Not geraten, werden nicht von den Gemeinden, sondern vom Bund unterstützt. Nach Art. 3 Abs. 1 ZUG richtet sich die Unterstützung von Auslandschweizern nach dem Auslandschweizergesetz (SR 195.1; abgekürzt ASG).

2.2.2 Sozialhilfe für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich

Die Sozialhilfe wird für alle Bedürftigen grundsätzlich nach der jeweiligen kantonalen Sozialhilfegesetzgebung ausgerichtet. Seit April 2004 werden Personen aus dem Asylbereich mit Nichteintretens-Entscheid (NEE) nur noch mit Nothilfe unterstützt. Damit wurde erstmals eine Personengruppe aus der regulären Sozialhilfe ausgeschlossen. Dies erfolgte im Rahmen von Änderungen

[1] Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2015 «Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen – Handlungsbedarf und -möglichkeiten».

im Asylrecht. Für die Ausrichtung von Sozialhilfe und Nothilfe gilt aber auch im Asyl- und Flüchtlingswesen kantonales Recht (Art. 82 Abs. 1 AsylG). Das Bundesrecht definiert in Art. 82 Abs. 1 bis Abs. 5 AsylG lediglich Eckwerte. Nach Abs. 3 der Bestimmung wird Sozialhilfe an Asylsuchende und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet, wobei der Ansatz für die Unterstützung unter dem Ansatz für die einheimische Bevölkerung liegt. Auch die eidgenössische Asylverordnung über Finanzierungsfragen (SR 142.312) verweist auf das kantonale Recht. In dieser Verordnung werden die Pauschalen zur Refinanzierung festgelegt, welche die Kantone für die Ausrichtung der Sozialhilfe an diese Personengruppe vom Bund für eine begrenzte Zeit erhalten.

Die kantonale Verordnung über die Aufnahme von Asylsuchenden (sGS 381.12) stützt sich auf Art. 28 AsylG (Zuweisung eines Aufenthaltsortes und Unterbringung), Art. 3 Abs. 1 SHG (fachlich geeignetes Personal) sowie Art. 59 SHG (Erlass von Vollzugsvorschriften). In der Verordnung sind im Wesentlichen die Zuständigkeiten für die Betreuung geregelt. Unter Vorbehalt anderslautender staatsvertraglicher oder bundesrechtlicher Bestimmungen gilt das kantonale SHG somit für die Ausrichtung der finanziellen Sozialhilfe an alle Personengruppen.

3 Bestehender Rahmen für den Vollzug der finanziellen Sozialhilfe

3.1 Auftrag der finanziellen Sozialhilfe

Die finanzielle Sozialhilfe hat den Auftrag, als letztes Netz der sozialen Sicherung subsidiär zu anderen Bedarfsleistungen und den Sozialversicherungen den Lebensbedarf und die Teilhabe an der Gesellschaft zu sichern. Die Sozialhilfe leistet zudem Überbrückungshilfe bis zur Klärung von Sozialversicherungsleistungen.

Im Unterschied zu den Sozialversicherungsleistungen besteht in der Sozialhilfe das Finalprinzip. Dies bedeutet, dass die Hilfe unabhängig von den Gründen für die Notsituation geleistet wird. Die Sozialhilfebehörden prüfen, ob tatsächlich eine Notsituation besteht, sichern die Existenz und unterstützen die Betroffenen bei der Behebung der Notsituation. Abgeklärt wird neben den wirtschaftlichen Verhältnissen auch die persönliche und soziale Situation. Die finanzielle Unterstützung zur Existenzsicherung wird verbunden mit Beratung, Förderung der sozialen und beruflichen Integration sowie Vermittlung von anderen Hilfen. Dabei ist es das Ziel, die Selbstbestimmung zu erhalten und die Eigenverantwortung zu stärken. Im Unterschied zu den Versicherungsleistungen und den Bedarfsleistungen ist die wirtschaftliche Sozialhilfe rückerstattungspflichtig, wenn sich die wirtschaftliche Situation der Betroffenen verbessert.

Die Sozialhilfe hat demnach nicht nur den Zweck, das physische Überleben zu sichern, sondern es soll die Teilhabe am Sozial- und Erwerbsleben ermöglichen. Sie ist damit auf eine nachhaltige ursachenbezogene Lösung der Not und nicht nur auf «symptomorientierte» Überbrückung ausgerichtet. Das soziale Existenzminimum besteht aus mehreren bedarfsbezogenen Komponenten: Wohnkosten, Gesundheitskosten, Grundbedarf und situationsbedingte Leistungen. Ergänzt wird das soziale Existenzminimum durch Leistungen mit Anreizcharakter. Diese leistungsbezogenen Elemente sind nicht Teil des sozialen Existenzminimums. Die Graphik des nationalen Fachverbands, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), gibt einen schematischen Überblick:

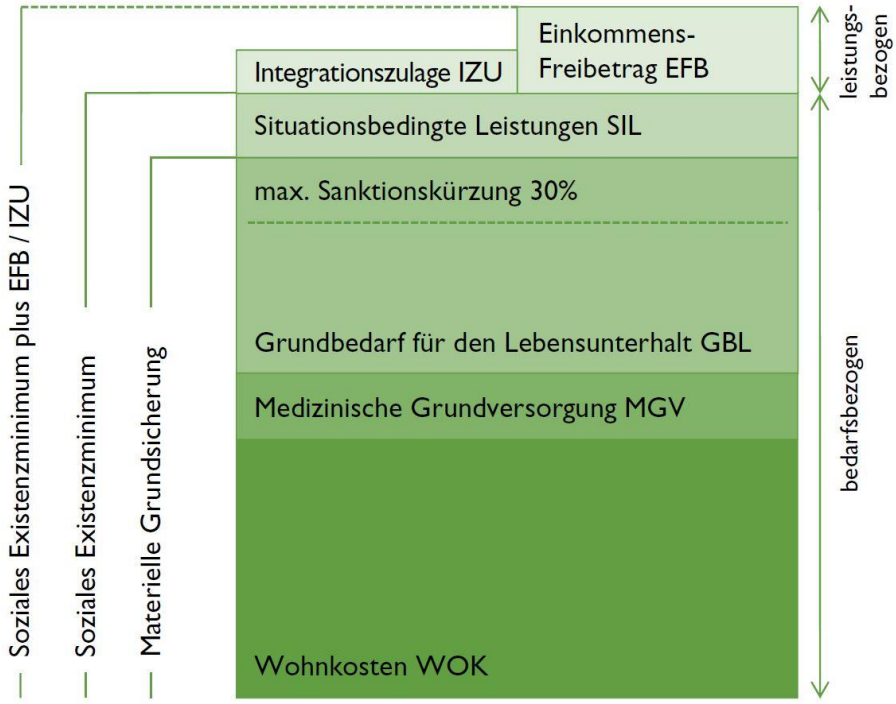


Abbildung 2: Soziales Existenzminimum nach SKOS

3.2 Organisation der Sozialhilfe

Die Gemeinden leisten die persönliche Sozialhilfe durch fachlich geeignetes Personal. Derzeit sind 75 Sozialämter oder Soziale Dienste mit dem Vollzug der finanziellen Sozialhilfe befasst. Die Gemeinden Thal und Rheineck sowie Oberuzwil und Jonschwil führen je ein gemeinsames Sozialamt. Mit dem SHG wurde im Jahr 1999 die Pflicht abgeschafft, Sozialhilfebehörden einzusetzen. Die Leitung des Sozialamtes kann also für alle Entscheide in der Sozialhilfe ermächtigt werden. Eine Übersicht über die Organisation in den Gemeinden besteht nicht. Es ist nicht bekannt, wie viele Gemeinden weiterhin eine Sozialhilfebehörde eingesetzt haben und über welche Ressourcen die Sozialämter verfügen. So ist auch unbekannt, wie viele Ressourcen für die Bearbeitung eines Gesuchs und die Begleitung von Sozialhilfebeziehenden durchschnittlich eingesetzt werden. Genügend personelle Ressourcen für die Begleitung und die regelmässige Überprüfung der Situation sind ein bedeutender Faktor für die Vermeidung von Missbrauch der Sozialhilfe und der Chronifizierung der Problemlagen.

Grosse Veränderungen ergaben sich durch die Neuorganisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Durch die Herauslösung des Vormundschaftswesens aus den ehemaligen Sozial- und Vormundschaftsämtern fielen Aufgaben weg. Gleichzeitig kamen im Bereich des Asyl- und Flüchtlingswesens neue Herausforderungen und neue Aufgaben auf die Gemeinden zu. Die Gemeinden mussten in der Folge ihre Sozialämter oder Sozialen Dienste neu organisieren.

Die einzelnen Sozialämter bearbeiteten im Jahr 2014 zwischen 2 und 2'550 reguläre Sozialhilfe-Fälle[2]. Zwölf Gemeinden hatten im Jahr 2014 lediglich zwei bis acht Dossiers in Bearbeitung. Die zwölf grössten Gemeinden bearbeiteten 64 Prozent aller Dossiers. Die 29 Gemeinden, welche die Rahmenvereinbarung für die Institutionelle Zusammenarbeit (IIZ) unterzeichnet haben, waren für die Führung von rund 60 Prozent aller Fälle zuständig. Zusätzlich wird durch die Gemeinden auch die Sozialhilfe an Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge, die durch den

2 Gemäss Schweizerischer Sozialhilfestatistik: Nicht enthalten sind die Fälle der Personen aus dem Asylbereich, die ebenfalls durch die Sozialämter bearbeitet werden.

Bund refinanziert wird, ausgerichtet. Die Aufgaben in der Sozialhilfe für diese Zielgruppe sind teilweise an die regionalen Potenzialabklärungs- und Arbeitsintegrationsstellen (REPAS) übertragen.

In kleinen Gemeinden sind in der Regel Fachpersonen der Verwaltung mit einer Zusatzausbildung in Sozialhilfe für die Aufgaben in der Sozialhilfe verantwortlich. Diese Fachpersonen erfüllen oft weitere Aufgaben z.B. für den Einwohnerdienst, die AHV-Zweigstelle, das Bestattungsamt usw. Eine solche Breite der Aufgaben hat Vor- und Nachteile. Einerseits ist es von Vorteil, dass auch Kompetenzen aus anderen Fachbereichen für die Beratung der Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe genutzt werden können. Anderseits ist es sehr anspruchsvoll, in verschiedensten Gebieten über fachliche und juristische Kenntnisse zu verfügen und die Entwicklungen zu verfolgen. Trotz Erfahrungsaustausch in den Regionen und der Vernetzung in der St.Gallischen Konferenz für Sozialhilfe (KOS) müssen diese Fachpersonen schwierige Entscheidungen oft allein treffen. Für die betreuende Sozialhilfe (Beratung und Integration) gibt es aber in den meisten Regionen die Möglichkeit, mit der regionalen Sozialberatungsstelle zusammenzuarbeiten und den Unterstützungsprozess zu koordinieren.

Die grösseren Gemeinden beschäftigen in ihren Sozialämtern in der Regel Fachpersonen mit einer Verwaltungsausbildung sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. Die Sozialen Dienste der Städte St.Gallen und Wil sind sowohl für die Ausrichtung der finanziellen Sozialhilfe als auch für die Sozialberatung zuständig. Die Stadt St.Gallen bearbeitete im Jahr 2014 mit 2'550 von 8'005 Fällen 32 Prozent aller Fälle im Kanton.

In komplexen juristischen Fragestellungen lassen sie die Sozialhilfe-Fachpersonen häufig durch externe Dritte beraten. Auch wenn genügend Ressourcen für die Bearbeitung der Fälle eingesetzt werden, haben kleine und zum Teil auch mittlere Gemeinden Schwierigkeiten bei der Aufrechterhaltung eines professionellen Vollzugs, wenn eine Fachperson der Sozialhilfe plötzlich ausfällt oder längere Vakanzen entstehen. Sie greifen dann für Stellvertretungen und Überbrückungen ebenfalls auf externe Hilfe durch private Firmen zurück.

Das kantonale Amt für Soziales arbeitet direkt mit den Sozialämtern zusammen. Im Rahmen der interkantonalen Verrechnung von Unterstützungsleistungen ist es mit den Sozialämtern in regelmässigem Kontakt und klärt Praxis- und Zuständigkeitsfragen. Das Amt für Soziales unterstützt die Fachpersonen nach Möglichkeit auch in weiteren Fragen mit Beratung. Im Jahr 2015 erfolgten 395 Beratungen für Leitungs- und Fachpersonen der Sozialämter. Die Zahl dieser Beratungen hat sich innerhalb von fünf Jahren verdoppelt. Die Beratungen betreffen in der Regel Fragen um die örtliche und sachliche Zuständigkeit sowie rechtliche und fachliche Praxisfragen. Im Jahr 2015 beriet das Amt für Soziales 712 Personen von Sozialämtern, Beratungsstellen und Institutionen sowie Private zu Fragen der Sozialhilfe, der Alimentenbevorschussung sowie zu Mutterschaftsbeiträgen.

Die KOS erarbeitet Richtlinien, Empfehlungen und Arbeitsgrundlagen, welche der fachlichen Entwicklung dienen. Regelmässig werden auch Weiterbildungen für die Praxis angeboten, bei denen teilweise auch das Amt für Soziales mitwirkt. Die Praxishilfe der KOS mit allen Grundlagen ist seit zwei Jahren veröffentlicht. Für die Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingswesen besteht mit der Koordination Migration (KOMI) der VSGP eine weitere übergeordnete Organisation. Die KOMI befasst sich mit der Verteilung der Asylsuchenden, bietet aber im KOMI-Handbuch Asyl auch Grundlagen für die Ausrichtung der Sozialhilfe an Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge sowie für die Betreuung der Asylsuchenden. Ein Handbuch für die Ausrichtung der Sozialhilfe für alle Zielgruppen könnte die Übersicht über die Grundlagen vereinfachen und Transparenz ermöglichen.

3.3 Fachverbände und Richtlinien

Für den Vollzug der Sozialhilfe im Kanton St.Gallen bestehen somit neben den gesetzlichen Grundlagen Empfehlungen und Richtwerte von Fachverbänden für die konkrete Ausgestaltung der Sozialhilfe. Massgebend sind einerseits die SKOS-Richtlinien und anderseits die Praxishilfe der KOS (nachfolgend KOS-Praxishilfe). Die KOS-Praxishilfe ergänzt oder passt die SKOS-Richtlinien in einzelnen Bereichen an die St.Galler Verhältnisse und Bedürfnisse an.

In der SKOS sind sowohl öffentlich-rechtliche Körperschaften (alle Kantone sowie zahlreiche Gemeinden, verschiedene Bundesämter) als auch private Organisationen und Aufgabenträger im Sozialwesen vertreten. Sie existiert seit dem Jahr 1905. Die SKOS-Richtlinien zur Bemessung von materiellen Sozialhilfeleistungen wurden im Jahr 1963 als Empfehlungen zur Angleichung und Standardisierung der kantonalen Fürsorgeregelungen erstmals in gedruckter Form publiziert. Die Richtlinien haben sich seither zu einem ausführlichen und systematischen Regelwerk entwickelt und sind heute ein anerkanntes, zentrales Arbeitsinstrument für Sozialdienste und Sozialbehörden. Der Bund, die Kantone und Gemeinden ebenso wie die Gerichte und die Wissenschaft beziehen sich auf die Richtlinien. Bei der Totalrevision im Jahr 1997 wurde die Pauschalierung des Grundbedarfs und im Jahr 2005 das Anreizsystem eingeführt. Die SKOS-Richtlinien umfassen dabei nicht nur Orientierungsgrössen und Richtwerte, sondern sind vor allem als Hilfsmittel für die Sozialämter zu verstehen und bilden aktuelle Erkenntnisse aus der Rechtsprechung ab.

Anfang des Jahres 2015 wurde von der SKOS eine weitere Revision der Richtlinien in zwei Etappen lanciert. Als Grundlage für eine Vernehmlassung bei den Mitgliedern der SKOS und für eine fundierte Diskussion über die Revision der SKOS-Richtlinien dienten die Erkenntnisse aus zwei wissenschaftlichen Studien, welche die Angemessenheit des Grundbedarfs und die Anwendung und die Wirksamkeit der im Jahr 2005 eingeführten Leistungen mit Anreizcharakter untersuchten (vgl. Ausführungen unter Abschnitt 5.4). Zudem werden die Richtlinien neu von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) erlassen. Die Anpassung der Richtlinien führt in der Mehrheit der Kantone zu legistischen Anpassungen entweder auf Verordnungs- oder auf Gesetzesstufe. Auch wenn mit den SKOS-Richtlinien, um die Solidarität zwischen den Kantonen zu erhalten, eine gewisse Angleichung der Sozialhilfepraxis erwirkt wurde und immer noch wird, sind nach den Richtlinien-Revisionen innerhalb der SKOS in der Folge stets politische Legitimationsprozesse in den Kantonen nötig. Interkantonale Abweichungen sind deshalb nicht zu vermeiden.

Gemäss erstem Revisionspaket empfehlen die SKOS und die SODK per 1. Januar 2016 folgende Anpassungen zur Umsetzung:

- Senkung des Grundbedarfs bei grossen Familien (ab der 6. Person um Fr. 76.– je Person und Monat);
- Senkung des Grundbedarfs bei jungen Erwachsenen um 20 Prozent (von heute Fr. 986.– auf Fr. 789.– je Monat);
- Kürzung des Grundbedarfs bis zu 30 Prozent in schwerwiegenden Fällen;
- Integrationszulage (IZU): Mit der IZU werden Leistungen anerkannt, welche die Chance auf eine erfolgreiche Integration erhöhen oder erhalten. Die Minimale Integrationszulage (MIZ) wird abgeschafft.

Im Kanton St.Gallen hat der Vorstand der KOS mit Zustimmung der VSGP beschlossen, die revidierten SKOS-Richtlinien per 1. Januar 2016 anzuwenden. Hingegen sollen weiterhin beim Grundbedarf die Ansätze aus dem Jahr 2011 und damit tiefere gelten. Zudem wird den St.Galler Sozialämtern unverändert empfohlen, bei jungen Erwachsenen, sofern ein eigener Haushalt nötig ist, tiefere Ansätze (Hälfte des Grundbedarfs bei Zwei-Personen-Haushalten, entspricht Fr. 748.–) anzuwenden.

Die SKOS hat einen zweiten Revisionsschritt mit Wirkung ab 1. Januar 2017 erarbeitet. Die SODK hat diese im Mai 2016 gutgeheissen. Die auf den 1. Januar 2017 in Kraft tretenden Änderungen betreffen Präzisierungen der situationsbedingten Leistungen (SIL), Hinweise zur Verminderung von Schwelleneffekten, die Regelung der Arbeitsintegration nach der Geburt eines Kindes, die Abgrenzung der Nothilfe von der Regelsozialhilfe sowie die Regelung der Teuerungsanpassung.

3.4 Verfahren und Rechtsschutz

3.4.1 Erstinstanzliche Verfahren

Im Rahmen des erstinstanzlichen Verfahrens obliegen dem für den Vollzug der Sozialhilfe zuständigen Organ der Gemeinde folgende Aufgaben:

- Festlegung des Anspruchs und der Höhe der finanziellen Sozialhilfe (in Form von Geld- oder Naturalleistungen oder Kostengutsprachen), bei Bedarf verbunden mit betreuender Sozialhilfe (Art. 10 SHG);
- falls keine Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration vereinbart wurden, diese aber notwendig erscheinen, kann die Ausrichtung von finanzieller Sozialhilfe mit entsprechenden Auflagen oder Bedingungen verbunden werden;
- Kürzung oder Einstellung von Leistungen;
- Rückerstattung von finanzieller Sozialhilfe.

Zusicherung, Kürzung und Einstellung von Leistungen sowie die Anordnung bestimmter Pflichten erfolgen in Form einer Verfügung. Massgebend für das Verfahren sind die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung bedrohter rechtlicher Interessen kann das zuständige Organ sämtliche Verfügungen als vorsorgliche Massnahmen anordnen (Art. 18 VRP). In der Sozialhilfe betrifft dies beispielsweise das Gebot, dass die Hilfe rechtzeitig erfolgen muss (Art. 10 Abs. 2 SHG).

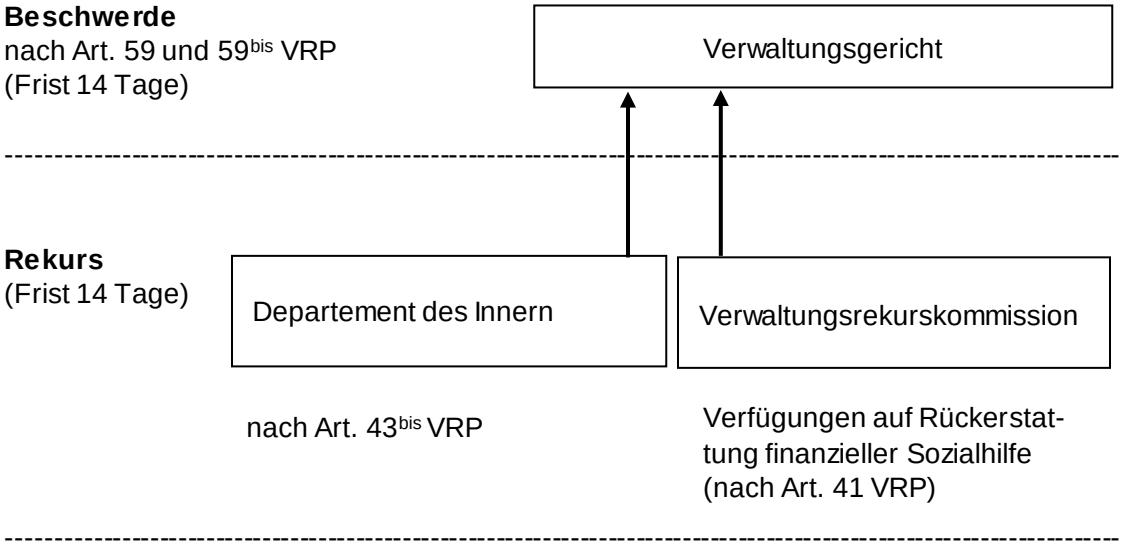
Die politischen Gemeinden können durch rechtsetzende Reglemente bestimmen, dass Verfügungen und Entscheide unterer Instanzen unmittelbar an die kantonale Rekursinstanz – also das Departement des Innern – weitergezogen werden können (Art. 40 Abs. 2 VRP). Dadurch können Verfahren beschleunigt werden. Ohne entsprechendes Reglement – was in den meisten Gemeinden im Kanton St.Gallen der Fall ist – sind Verfügungen des Sozialamtes an den Gemeinderat weiterzuziehen.

In Bezug auf den Rechtsschutz ist gerade in Sozialhilfeverfahren besonders relevant, dass den Rechtsmitteln (in erster Instanz also dem Rekurs) aufschiebende Wirkung zukommt, wenn die Vorinstanz nicht aus wichtigen Gründen die Vollstreckbarkeit anordnet (Art. 51 VRP). Das bedeutet, dass die Rechtswirkungen der angefochtenen Verfügung bis zur Erledigung des Rechtsstreits nicht eintreten und dementsprechend nicht vollstreckt werden. Wichtige Gründe für den vorsorglichen Entzug der aufschiebenden Wirkung müssen in der Verfügung genannt werden und es muss begründet werden, inwiefern sie die entgegenstehenden Interessen überwiegen. In Lehre und Rechtsprechung wird der Entzug der aufschiebenden Wirkung bei Leistungskürzungen oder der Einstellung von Sozialhilfe aufgrund des existenziellen Charakters nur in eng definierten Ausnahmefällen zugelassen, etwa bei Aussichtslosigkeit des Verfahrens.[3]

[3] G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St.Gallen 2014, S. 551.

3.4.2 Departement des Innern als Rekursinstanz im Bereich Sozialhilfe

Geltender Instanzenzug



Das Departement des Innern als zuständige Rekursinstanz beurteilt mit Ausnahme der Verfügungen auf Rückerstattung sämtliche Rekurse gegen Entscheide der Gemeinden betreffend die Sozialhilfe. Der Anteil der Rekursfälle im Bereich Sozialhilfe machte über die letzten Jahre durchschnittlich rund einen Drittel der verwaltungsinternen Rechtspflege durch das Departement des Innern aus. Die Regierung hat jüngst festgestellt, dass die im Kanton bewährte und eingespielte verwaltungsinterne Rechtspflege für die Rechtsuchenden mehr Vorteile als Nachteile bringt und dass sie auch aus der Optik des Staates zu einem effizienten und kostengünstigen Rechtsschutz führt. Zusammenfassend sprechen für die Beibehaltung der verwaltungsinternen Rechtspflege – auch in der Sozialhilfe – folgende Gründe:

Verwaltungsnähe
- Eine verwaltungsinterne Instanz hat naturgemäss einen näheren Bezug zu den öffentlichen Interessen und den in einer Gemeinde bestehenden Strukturen;
- eine verwaltungsinterne Instanz neigt weniger als ein Gericht zu allein einzelfallorientierten Lösungen, sondern versucht darüber hinaus den Gemeinden eine Orientierungshilfe zur Lösung ähnlich gelagerter Problemfälle zu liefern;
- wenig formalisiertes Verfahren, das auch Raum für Rücksprachen und einvernehmliche Lösungen bietet;
- Möglichkeit und Offenheit für Verbesserungsvorschläge – ausserhalb eines konkreten Verfahrens – sind gegeben.

Nutzen von Synergien
- Stellungnahme in interkantonalen Fachgremien (Vertretung in der SKOS-Kommission Rechtsfragen) fallen fundierter aus und tragen so zu praxisorientierten Verbesserungsvorschlägen bei;
- Erkenntnisse aus Rekursverfahren sind für eine sachdienliche Aufsichtstätigkeit von Nutzen;
- Informationsfluss mit dem Amt für Soziales ist etabliert und gesichert (Abstimmung interkantonaler Geschäftsverkehr und innerkantonale Praxis beim Vollzug der finanziellen Sozialhilfe);
- Vermeidung von Schnittstellenproblemen bei Zuständigkeitsdifferenzen, z.B. Versuch, einem Zuständigkeitsstreit in der Sozialhilfe durch ein Nichteintreten auf ein Sozialhilfegesuch aus dem Weg zu gehen;

– Aufsichtsfunktion kann im Rahmen der Rechtsmittelverfahren (zwischen den Gemeinden vergleichend) ausgeübt werden.

Verfahrensdauern beim Departement des Innern
In Bezug auf die Verfahrens- bzw. Erledigungsdauer ist zu unterscheiden zwischen dem Schriftenwechsel und der Entscheiddauer (nach Abschluss Schriftenwechsel). Während die durchschnittliche Dauer für den Schriftenwechsel über die letzten Jahre insgesamt stabil blieb, hat die Entscheiddauer zugenommen. Das hängt einerseits mit der Personalfluktuation in den vergangenen dreieinhalb Jahren und der damit verbundenen Einarbeitung der neuen Mitarbeitenden im Rechtsdienst zusammen. Anderseits geht die Mehrbelastung mit einem markanten Anstieg der departementalen Rechtsmittelverfahren und einer Veränderung der Aufgaben sowie neuen Rechtsverfahren einher. Seit 1. Mai 2014 ist beispielsweise die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [SR 700]) in Vollzug. Diese Rechtsänderung führte im Jahr 2014 zu einer ausserordentlich hohen Anzahl von in Stellvertretung des Baudepartementes zu übernehmenden Rechtsmittelverfahren. Ebenfalls führte die Anwendung der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE (sGS 381.31) in den letzten zwei Jahren erstmals zu Streitigkeiten, die nicht mehr einvernehmlich gelöst werden konnten, was sich wiederum auf die Geschäftslast auswirkte.

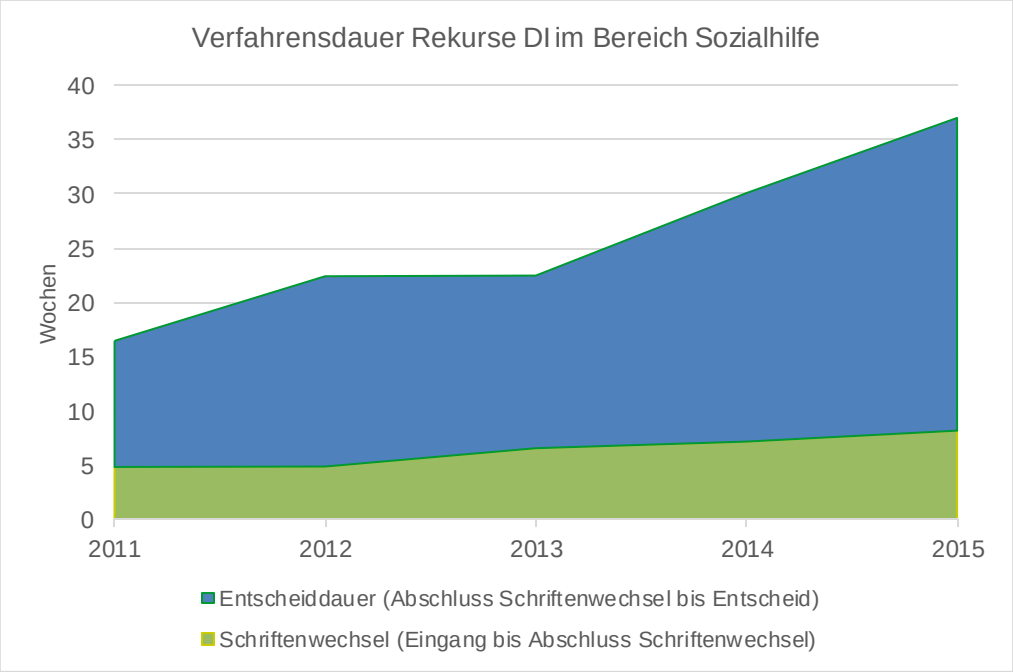


Abbildung 3: Verfahrensdauer Rekurse DI im Bereich Sozialhilfe

Zu den geltenden Grundsätzen bei der Bearbeitung von Sozialhilferekursen ist festzuhalten, dass diese neben Abstimmungs- und Stimmrechtsbeschwerden prioritär behandelt werden. Die Prioritäten werden jedoch nicht unabhängig vom Inhalt der Streitigkeit gesetzt. So sind beispielsweise Zuständigkeitskonflikte zwischen Gemeinden regelmässig von einer geringeren Dringlichkeit geprägt als eine umstrittene Kürzung oder Einstellung von individuellen Sozialhilfeleistungen.

Zur Vermeidung einer Rückweisung an die verfügende Gemeinde nimmt die Rekursinstanz teilweise ergänzende Sachverhaltsabklärungen vor. Dies kann zu einem verzögerten Abschluss des Schriftenwechsels führen. Auch die Heilung allfälliger Verletzungen rechtlicher Gehörsansprüche dient der Vermeidung von Rückweisungen. Sie führt zwar zu einer Erhöhung der Begründungsdichte, verhindert jedoch zugunsten der Betroffenen formalistische Leerläufe.

Unabhängig davon, ob eine verwaltungsinterne Instanz oder ein Gericht eine Streitigkeit beurteilt, bleiben die Anforderungen an ein korrektes Verfahren grundsätzlich die Gleichen (z.B. Möglichkeit zur Rechtsmittelergänzung, Vernehmlassung, Akteneinsicht). Dessen Durchführung nimmt daher regelmässig eine gewisse Dauer in Anspruch. Es bestehen in diesem Zusammenhang zwar Möglichkeiten zur Verkürzung der Verfahren, die allerdings mit bestimmten Risiken einhergehen:

Möglichkeiten zur Verkürzung der Verfahrensdauer	**Mögliche Konsequenzen**
Verkürzung der Fristen im Schriftenwechsel (Herabsetzung der 20-tägigen Vernehmlassungsfrist für Gemeinden)	Enges Zeitfenster für die Gemeinden für Vernehmlassung, Replik oder Duplik
Nichtgewährung Fristerstreckung	Beschwerde ans Verwaltungsgericht wegen der Verletzung des rechtlichen Gehörs
Verzicht auf zweiten Schriftenwechsel	Rückweisung durch Verwaltungsgericht, z.B. zur weiteren Sachverhaltsabklärung; längere Verfahrensdauer zu erwarten
geringere Begründungsdichte und kürzere Entscheide	– Beschwerde ans Verwaltungsgericht betreffend Nichtbehandlung von Anträgen und Vorbringen; längere Verfahrensdauer beim Verwaltungsgericht zu erwarten – grösserer (Vernehmlassungs-)Aufwand im allfälligen Beschwerdeverfahren – Eventualbegründungen v.a. bei formellen Entscheiden wären nicht mehr angezeigt; Rückweisung könnten sich häufen; längere Verfahrensdauer zu erwarten

Mit den vorstehenden Massnahmen müsste deshalb mit gegenläufigen Wirkungen bzw. mit einer Verlängerung der Verfahren gerechnet werden.

Beschwerden gegen Entscheide des Departementes des Innern

Als kantonale Beschwerdeinstanz entscheidet das Verwaltungsgericht sowohl über Beschwerden gegen Entscheide des Departementes des Innern als auch der Verwaltungsrekurskommission (VRK). Die nachfolgend aufgezeigte geringe Zahl der vom Verwaltungsgericht gutgeheissenen Beschwerden gegen Rekursentscheide des Departementes des Innern zeugt grundsätzlich von einer guten Qualität. Die Beständigkeit eines Entscheids ist jedoch nicht das einzige Kriterium zur Beurteilung der Qualität. Weitere Kriterien sind insbesondere die Nachvollziehbarkeit eines Entscheids. Dieser Zielsetzung dienen eine verständliche Sprache, ein einheitlicher und übersichtlicher Aufbau, die Berücksichtigung der fachspezifischen Lehre und Rechtsprechung, die Auseinandersetzung mit den Vorbringen der Parteien und den Erwägungen der Vorinstanz und schliesslich die Widerspruchsfreiheit der Argumentation. Auch ist zu beachten, dass die Begründungsdichte eines Entscheids seiner Bedeutung entspricht. Die Begründung sollte der Tragweite eines Entscheids für die Rechtsprechung Rechnung tragen.

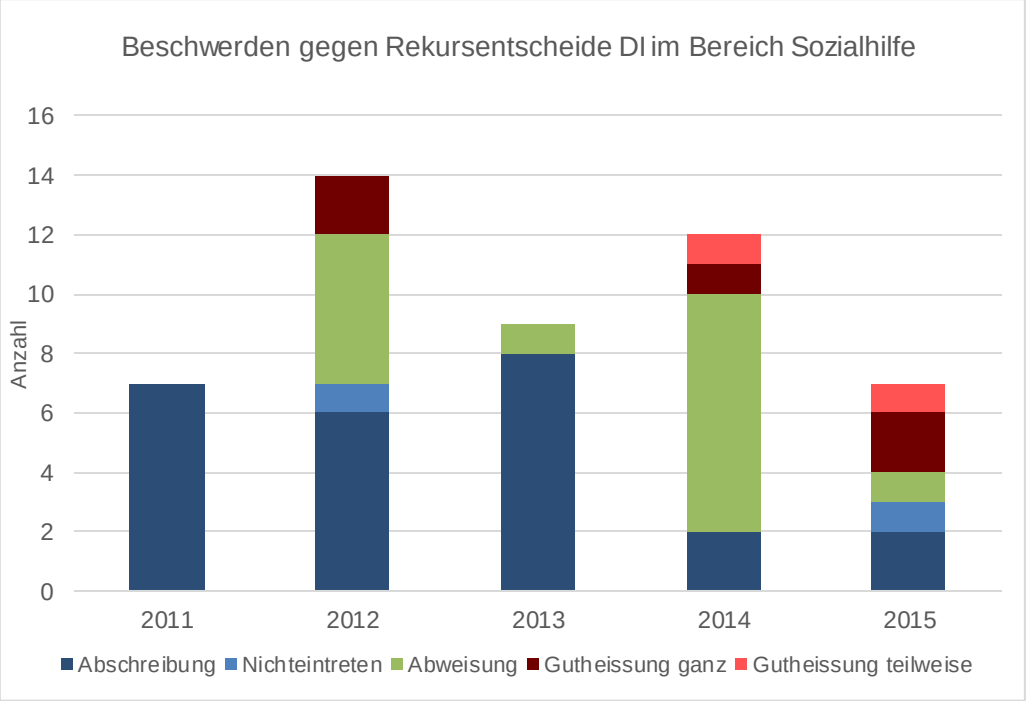


Abbildung 4: Beschwerden gegen Rekursentscheide DI im Bereich Sozialhilfe

4 Lebenslagen und soziale Sicherung

Seit dem Jahr 2005 wird im Kanton St.Gallen die Vollerhebung für die schweizerische Sozialhilfestatistik (abgekürzt SHS) durchgeführt. Die SHS gibt Auskunft zu den Empfängerinnen und Empfängern der Sozialhilfe. Die Daten zeigen, welches die Risikofaktoren für eine Unterstützungsbedürftigkeit sind und lassen Rückschlüsse zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen und zur Ausgestaltung des Sozialversicherungs- und Bedarfsleistungssystems zu. Die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen publiziert einen jährlichen Auswertungsbericht zur SHS (vgl. www.statistik.sg.ch).

Die laufende Weiterentwicklung der Methoden verbessert die Verlässlichkeit der Rohdaten und lässt exaktere Schlussfolgerungen zu. So wurde beispielsweise die Referenzbasis zur Berechnung der Sozialhilfequote geändert. Das führt zu einem Bruch der Zeitreihen und es lassen sich die Zahlen zur Sozialhilfequote nach Alter und Zivilstand bis zum Jahr 2010 nicht mit denjenigen ab dem Jahr 2011 vergleichen. Deshalb werden für Quotenvergleiche in diesem Bereich nur die Zahlen ab dem Jahr 2011 verwendet. Bei den anderen Kenndaten der SHS bestehen in der Regel keine Einschränkungen bezüglich der Zeitreihe.

Um die Personengruppen, die Sozialhilfe beziehen, sichtbar zu machen, verwendet die Statistik die Begriffe «Unterstützungseinheit» oder «Fall». Damit umschreibt sie die wirtschaftliche Einheit, die für die Leistungsberechnung relevant ist. Als Unterstützungseinheit gelten neben alleinlebenden Einzelpersonen Ehepaare mit und ohne Kinder sowie Elternteile mit minderjährigen Kindern, die im gleichen Haushalt leben. Der Bedarf wird also für diese Personengruppe berechnet. Nicht zur Unterstützungseinheit gezählt werden Konkubinatspartnerinnen und -partner, Geschwister, Kolleginnen und Kollegen oder weitere Personen. Diese erhalten keine sozialhilferechtliche Unterstützung, die Haushaltssituation wird aber bei der Bemessung der Leistungen berücksichtigt.

Die Daten von Flüchtlingen mit Asyl und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, die Sozialhilfe beziehen, werden in einer separaten Statistik erfasst (FlüStat). Daten von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen (mit weniger als sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz), die Sozialhilfe beziehen, werden in einer Statistik erhoben, die auf Stichproben basiert (eAsyl).

Ab dem Jahr 2016 werden sämtliche Personen, die in der Schweiz Sozialhilfe beziehen, einschliesslich Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich, einheitlich nach der Methode der SHS erfasst. Durch die Zusammenlegung der Statistiken eAsyl und FlüStat mit der SHS ist es möglich, vergleichbare Ergebnisse für alle Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in der Schweiz zu erhalten.

4.1 Sozialhilfequoten, Deckungsquoten und Bezugsdauer

4.1.1 Sozialhilfequote

Die Sozialhilfequote bezeichnet den Anteil der Sozialhilfe beziehenden Personen am Bevölkerungstotal. Im Vergleich zum Jahr 2003, dem ersten Jahr der Erhebung von Daten zur Schweizerischen Sozialhilfe, hat sich die Sozialhilfequote im Kanton St.Gallen nur minimal – von 2,1 auf 2,2 (mit höchster Marke 2004 mit 2,8) – verändert. Im Kanton St.Gallen werden demgemäss rund 2 von 100 Personen durch die Sozialhilfe unterstützt.

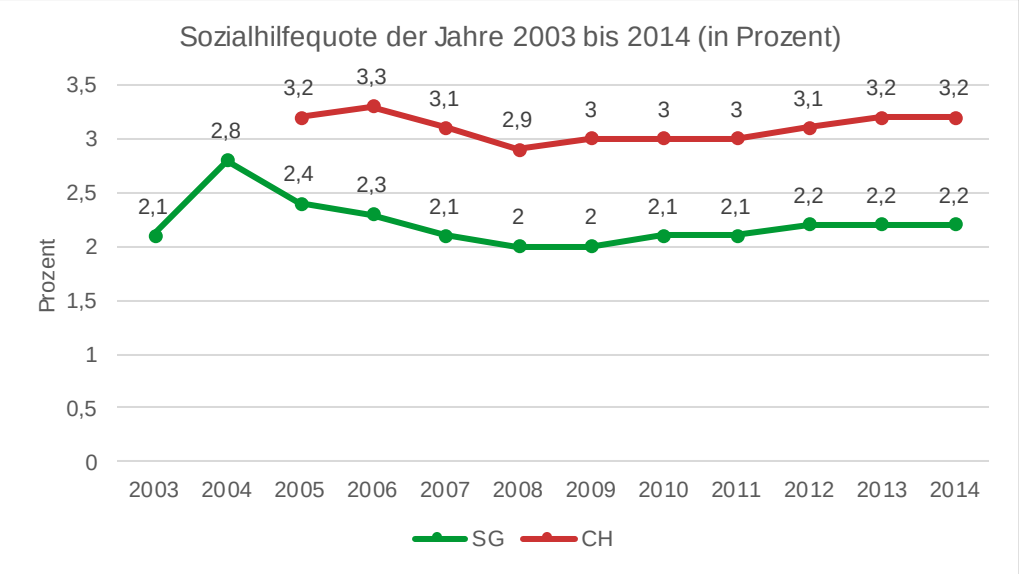


Abbildung 5: Sozialhilfequote der Jahre 2003 bis 2014; Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS), Sozialhilfestatistik, 2015.

Nach einem Tiefststand im Jahr 2009 mit 9'135 Sozialhilfe Beziehenden wurden im Jahr 2014 10'853 Personen mit Sozialhilfe unterstützt. Das sind 31 Personen mehr als im Jahr 2005 mit 10'822 Personen. Damit sank die Sozialhilfequote im Vergleich zum Jahr 2005 um 0,2 Prozent.

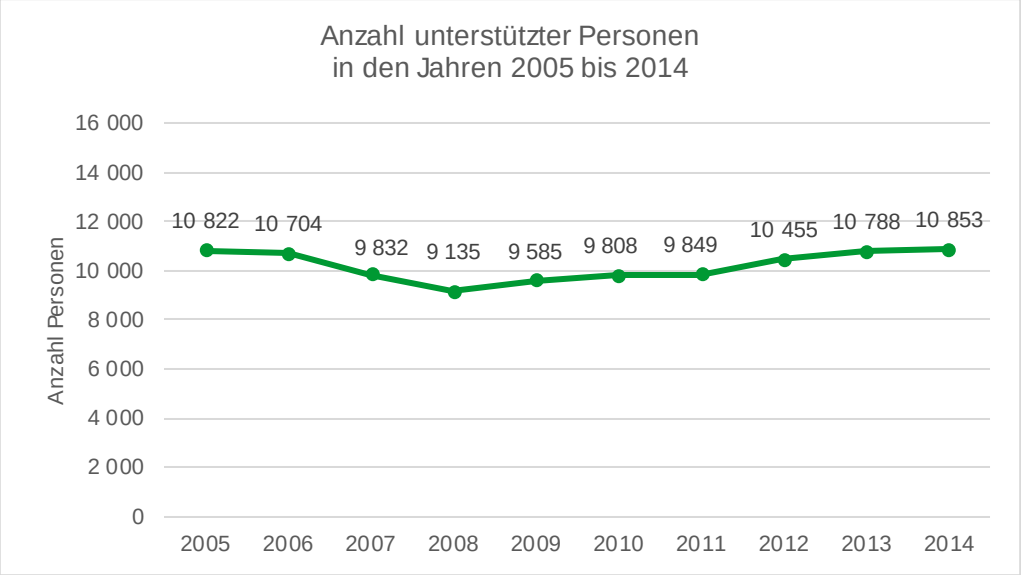


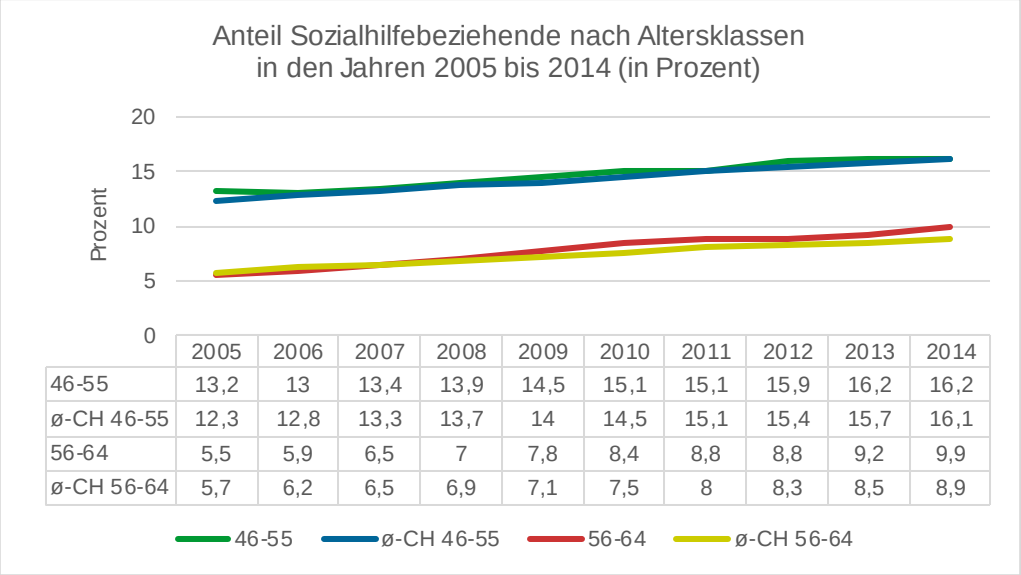
Abbildung 6: Anzahl unterstützter Personen in den Jahren 2005 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Der Vergleich mit den übrigen Kantonen zeigt, dass sich der Kanton St.Gallen mit stabilen Zahlen im Mittelfeld bewegt. Kaum verändert haben sich die Gruppen der besonders betroffenen Menschen. Nach wie vor zählen Alleinerziehende und deren Kinder, Familien mit drei und mehr Kindern, Geschiedene sowie Ausländerinnen und Ausländer zu den Risikogruppen. Die Zahlen verweisen aber auch auf neu betroffene Personengruppen. So hat sich die Zahl der Nichterwerbspersonen, die Sozialhilfe beziehen, seit dem Jahr 2007 von 1'854 auf 3'391 erhöht. Dies sind Personen ab 16 Jahren, die nicht erwerbstätig sind und dem Arbeitsmarkt momentan auch nicht zur Verfügung stehen können.

	Abnehmende Zahlen	**Stabile Zahlen**	**Zunehmende Zahlen**
Hohe Sozialhilfequote (3,0 % bis 7,3 %)	BS, ZH	BE	NE, VD, SO, GE,
Mittlere Sozialhilfequote (2,0 % bis 2,9 %)	LU, SH	AG, GL, **SG**, FR, BL	TI, JU
Tiefe Sozialhilfequote (0,9 % bis 1,9 %)	AI, GR, SZ, TG, ZG	NW, OW, UR	AR, VS

Abbildung 7: Übersicht Sozialhilfequoten; BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Während sich die Sozialhilfequote insgesamt nur minim erhöht hat, zeigen sich bei den einzelnen Personengruppen teilweise starke Veränderungen. So hat sich zwischen den Jahren 2011 und 2014 die Quote bei den Kindern und Jugendlichen um 0,3 – von 3,2 auf 3,5 Prozent – erhöht, während diejenige der jungen Erwachsenen geringfügig von 2,6 auf 2,5 Prozent zurückging. Ebenfalls erhöht hat sich die Sozialhilfequote der 56- bis 64-Jährigen. Aber auch Personen mit einem tiefen Ausbildungsniveau sind überdurchschnittlich häufig auf Sozialhilfe angewiesen.



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
46-55	13,2	13	13,4	13,9	14,5	15,1	15,1	15,9	16,2	16,2
ø-CH 46-55	12,3	12,8	13,3	13,7	14	14,5	15,1	15,4	15,7	16,1
56-64	5,5	5,9	6,5	7	7,8	8,4	8,8	8,8	9,2	9,9
ø-CH 56-64	5,7	6,2	6,5	6,9	7,1	7,5	8	8,3	8,5	8,9

Abbildung 8: Anteil Sozialhilfebeziehende nach Altersklassen in den Jahren 2005 bis 2014; BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

4.1.2 Deckungsquote nach Haushalttypen

Anhand der Deckungsquote kann aufgezeigt werden, welchen Anteil der Lebenskosten die Sozialhilfe zur Existenzsicherung abdecken muss und welche Leistung die Beziehenden (Unterstützungseinheit) selbst erbringen. Die Deckungsquote variiert zwischen 0 und 1. Je näher die Quote bei 1 liegt, desto höher liegt der Anteil an finanzieller Sozialhilfe bezogen auf das Gesamteinkommen des Haushalts.

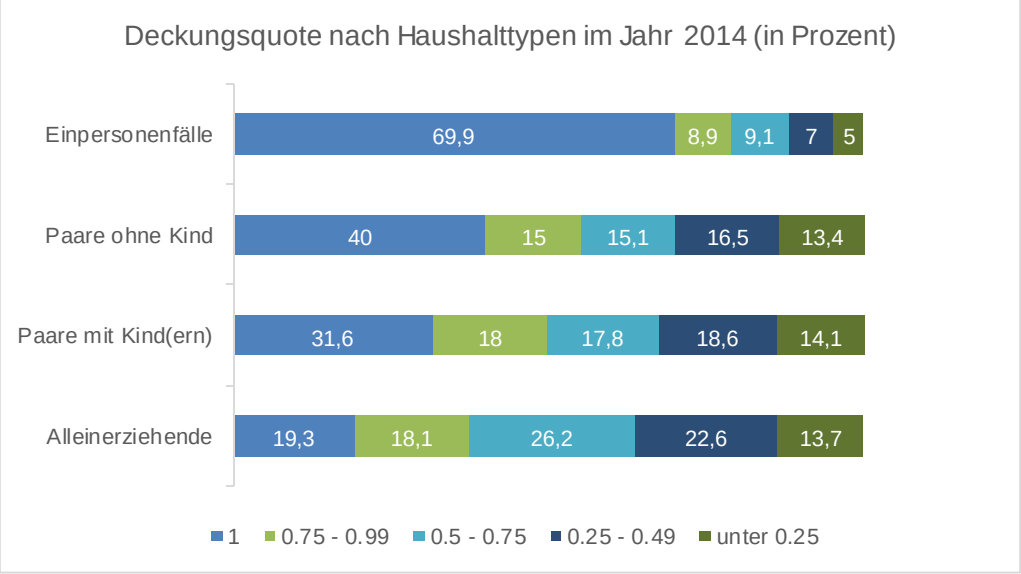


Abbildung 9: Deckungsquote nach Haushalttypen im Jahr 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Der hohe Anteil an Privathaushalten, deren Einnahmen vollständig durch die Sozialhilfe gedeckt sind, verweist auf die Komplexität der Fälle. Mehrfachbelastungen erschweren oder verunmöglichen ein zusätzliches Erwerbseinkommen. Die Möglichkeiten für teilerwerbsfähige Personen, eine Arbeitsstelle zu finden, sind auf dem Arbeitsmarkt zunehmend eingeschränkt.

Fast 70 Prozent der Einpersonenfälle sind für ihre soziale Sicherung vollständig auf Sozialhilfe angewiesen (Deckungsquote 1). Einpersonenhaushalte fallen also nicht nur durch ein überdurchschnittliches Risiko für einen Bezug auf, sondern ebenso durch eine hohe Deckungsquote (im

Bedarfsfall hohe Angewiesenheit). Ein Vergleich über die Jahre zeigt, dass der Anteil Alleinlebender ohne zusätzliche Einkommensquellen steigt.

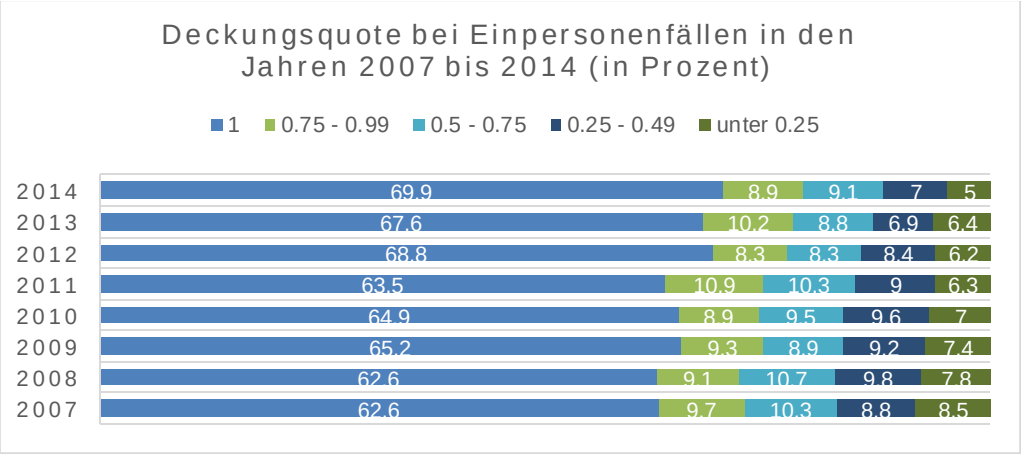


Abbildung 10: Deckungsquote bei Einpersonenfällen in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

In den letzten 35 Jahren haben sich die Lebensformen stark verändert. Das zeigt sich insbesondere auch in der generellen Veränderung der Haushaltsstrukturen. So sank der Anteil von Paaren mit Kind(ern) in dieser Zeit von über 40 Prozent auf ungefähr 30 Prozent. Stark zugenommen haben hingegen die Anteile von Paarhaushalte ohne Kinder und Einpersonenhaushalte. Menschen leben immer häufiger allein. Der Anteil der Einpersonenhaushalte stieg von 27 Prozent im Jahr 1980 auf rund 34 Prozent im Jahr 2013 an.[4]

Diese Tendenz zeigt sich auch in der Sozialhilfe. Die Zahl der alleinlebenden Sozialhilfebeziehenden hat innerhalb von sieben Jahren von 2'183 auf 2'819 zugenommen. Allein zu leben ist aufgrund von Miet- und Haushaltkosten, die sich nicht auf mehrere Personen aufteilen lassen, teurer. Der Trend hat Einfluss auf die Sozialhilfekosten, muss sie doch häufiger die höheren Lebenskosten Alleinlebender voll decken.

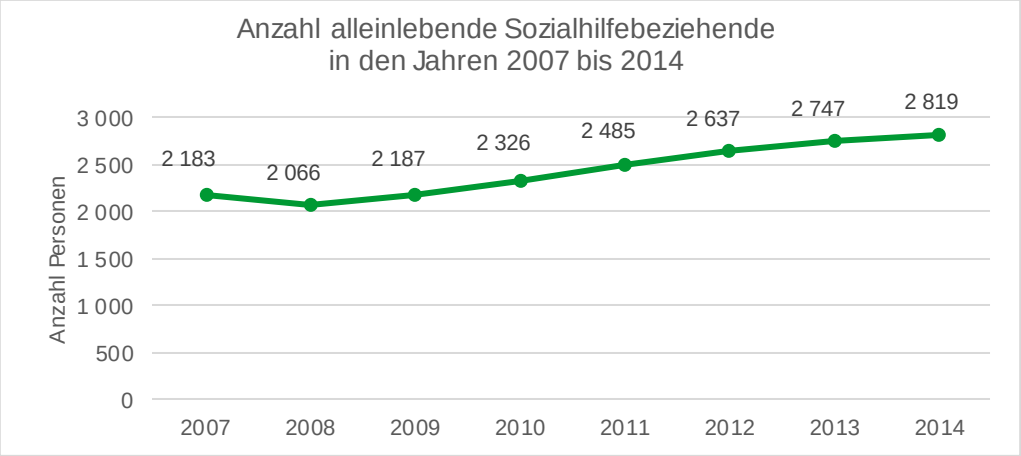


Abbildung 11: Anzahl alleinlebende Sozialhilfebeziehende in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

4 BFS, Volkszählung 1980, 1985. / BFS, Strukturerhebung, 2013.

4.1.3 Bezugsdauer

Seit dem Jahr 2010 ist ein auffallender Rückgang bei der Bezugsdauer bis zu zwei Jahren feststellbar. In diesem Zeitraum steigt dagegen die Zahl der Langzeitbeziehenden. Zu den Langzeitbeziehenden zählen Personen, die länger als 36 Monate Sozialhilfe beziehen. Die Sozialhilfe ist immer weniger für kurze Unterstützungen von weniger als einem Jahr, aber immer häufiger für eine längerfristige Existenzsicherung zuständig. Ursprünglich als Überbrückungshilfe in Notsituationen gedacht, übernimmt sie immer häufiger eine länger- bis langfristige finanzielle Unterstützung armutsbetroffener Personen. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass immer mehr nicht erwerbsfähige Personen auf Sozialhilfe angewiesen sind und damit eine berufliche Reintegration nicht möglich ist (vgl. Abschnitt 5.1.4).

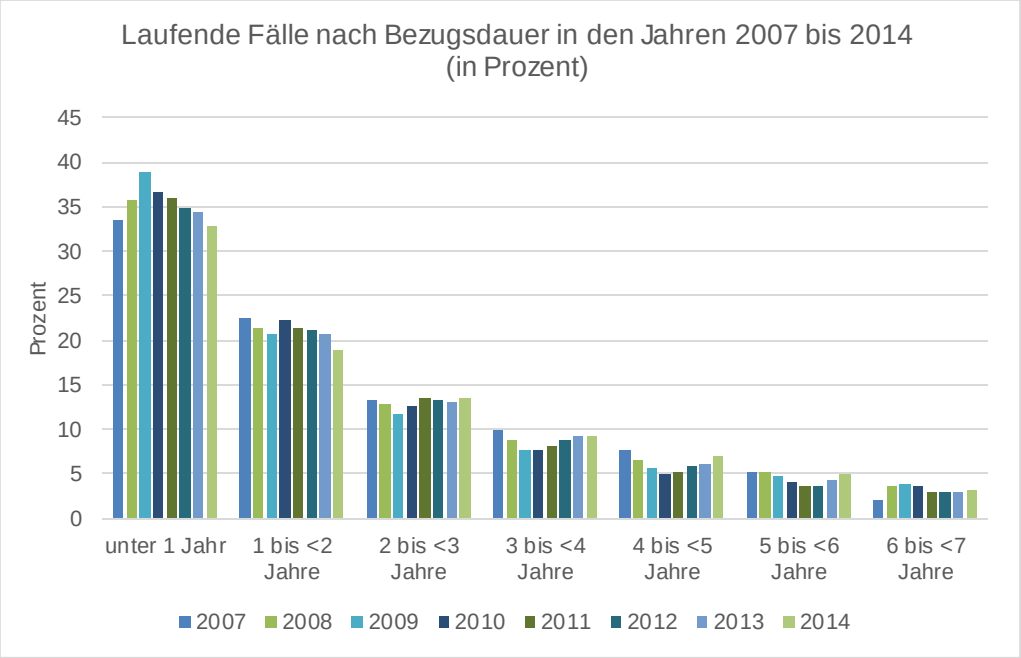


Abbildung 12: Laufende Fälle nach Bezugsdauer in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Die Chance, als Kurzzeitbeziehende innerhalb eines Jahres wieder von der Sozialhilfe abgelöst zu werden, ist bei besser ausgebildeten Antragstellenden tendenziell höher. Die Grafik zur höchsten abgeschlossenen Ausbildung verdeutlicht diese Tendenz: Der Anteil an schlecht ausgebildeten Personen ist bei den Langzeitbeziehenden höher als bei den Kurzzeitbeziehenden.

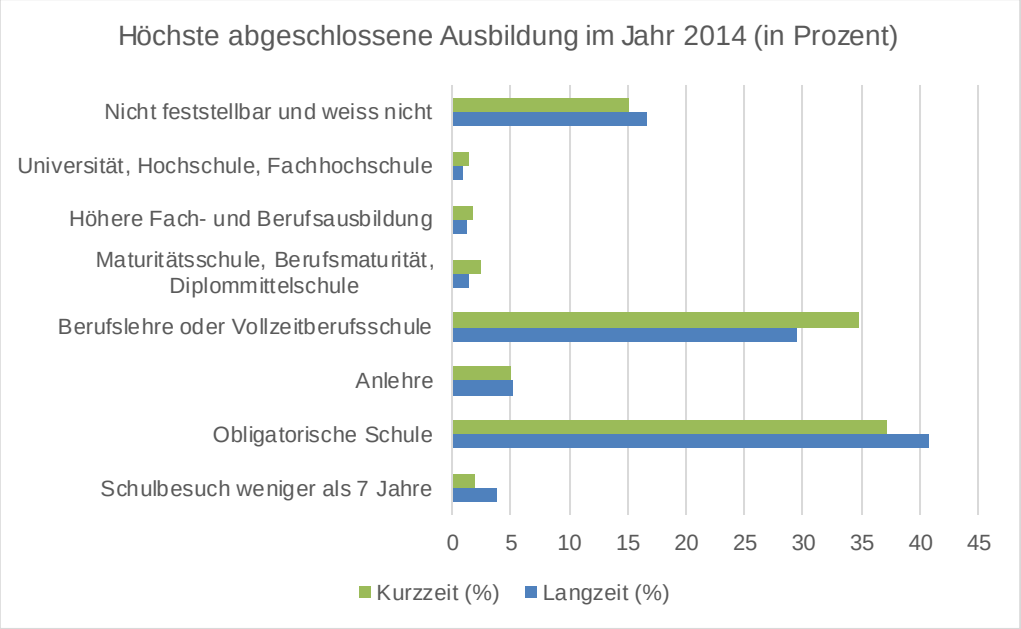


Abbildung 13: Höchste abgeschlossene Ausbildung im Jahr 2014; BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

4.2 Familien

Die Veränderung der Lebensformen wirkt sich auch auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Familien aus. Diese tragen eines der höchsten Risiken, in Armut zu geraten. Kritische Lebensereignisse wie beispielsweise Trennungen oder Scheidungen, Mutterschaft, aber auch ein Verlust der Arbeit oder eine Erkrankung können zu prekären Lebenssituationen führen. Knapp ein Drittel aller Sozialhilfebeziehenden im Kanton sind Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre. Damit sind sie die am stärksten betroffene Altersgruppe. Familien mit drei und mehr Kindern sowie Ein-Eltern-Haushalte sind dabei überdurchschnittlich vertreten.

Im Kanton leben rund 50'400 Familienhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren. Knapp 1'770 dieser Familien beziehen Sozialhilfe. Dies entspricht einer Quote von 3,5. Deutlich übervertreten ist darin die Gruppe der Alleinerziehenden: In rund einem Fünftel aller unterstützten Privathaushalte sind Alleinerziehende mit ihren Kindern betroffen (vgl. Abschnitt 4.2.1). Die Anzahl unterstützter Alleinerziehender ist doppelt so hoch wie die Anzahl unterstützter Paare mit Kindern: Ein Zehntel aller Fälle sind Paare mit Kindern, wobei Paare mit drei und mehr Kindern stärker vertreten sind als Paare mit einem Kind.

Die KOS-Praxishilfe empfiehlt, für eine Familie mit zwei Kindern einen monatlichen Grundbedarf von Fr. 2'090.– zu berechnen. Dieser Betrag deckt sämtliche Ausgaben wie beispielsweise Essen, Hygiene, Kleider, Verkehrsauslagen oder Freizeitaktivitäten.

Laut der Studie «Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien»[5] (nachfolgend Ecoplan-Studie) sind rund 9 Prozent der Familien im Kanton von Armut betroffen. Das bedeutet, dass über 4'500 Familien am Existenzminimum oder knapp darüber leben, dass diese aber nicht zwingend Sozialhilfe beziehen.

Der finanzielle Beitrag durch Erwerbseinkommen veränderte sich zwischen den Jahren 2007 und 2014 sowohl bei den Alleinerziehenden als auch bei den Paaren. Insbesondere bei Familien mit

5 Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Bern 2014.

drei und mehr Kindern ist der Anteil mit Erwerbseinkommen abnehmend. Im Vergleich mit Alleinlebenden, aber auch mit Nicht-Alleinlebenden ist der eigene finanzielle Beitrag von Alleinerziehenden und Paaren dennoch vergleichsweise hoch.

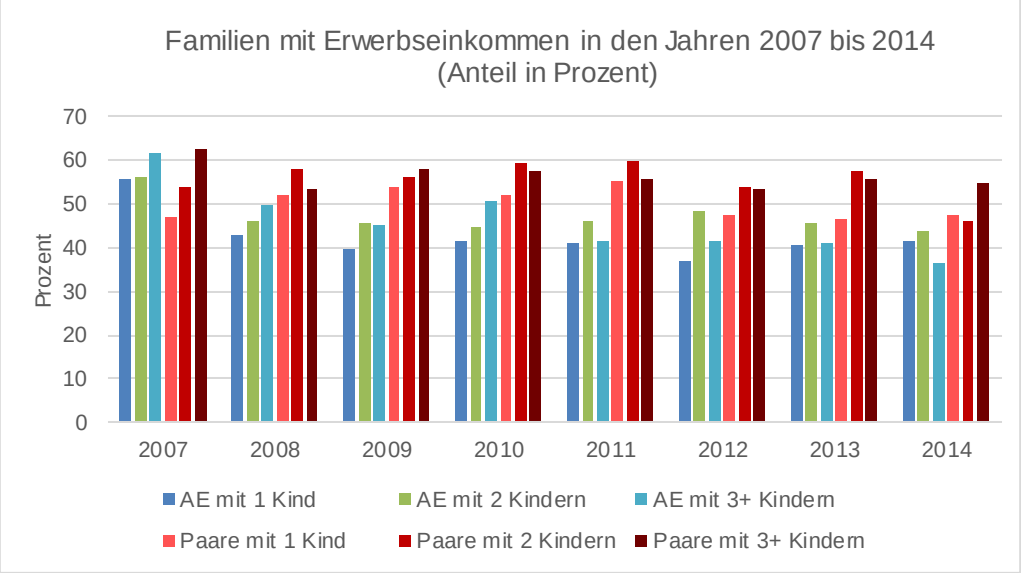


Abbildung 14: Familien mit Erwerbseinkommen in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Im Vergleich mit Alleinerziehenden sind bedeutend mehr Paare vollständig auf Sozialhilfe angewiesen: Im Jahr 2014 waren insgesamt 20,2 Prozent der Alleinerziehenden auf volle Deckung durch die Sozialhilfe angewiesen. Bei Paaren mit Kind oder mehreren Kindern waren es knapp 32 Prozent.

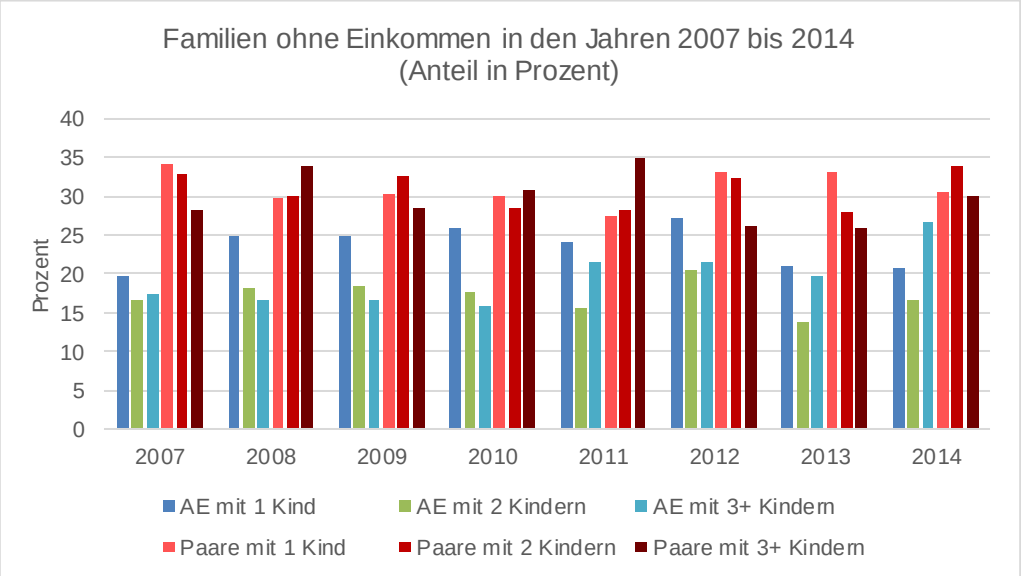


Abbildung 15: Familien ohne Einkommen in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Der unterschiedliche hohe Anteil an Paaren und Alleinerziehenden ohne Einkommen erstaunt auf den ersten Blick, dürfte doch bei Alleinerziehenden die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit aufgrund von Kinderbetreuungspflichten gegenüber Paaren eingeschränkter sein. Eine Erklärung dafür findet sich bei den Unterhaltsbeiträgen oder der Alimentenbevorschussung (ALBV), die einen Teil des Einkommens bei Alleinerziehenden ausmachen. Damit sinkt deren Deckungsgrad bei der Sozialhilfe. Der Unterstützungsbedarf durch die öffentliche Hand ist bei Alleinerziehenden aber auch

unter Berücksichtigung der ALBV dennoch hoch. Im Jahr 2014 bezogen rund 30 Prozent der Alleinerziehenden mit einem Kind, 34 Prozent mit zwei Kindern und knapp 30 Prozent mit drei und mehr Kindern ALBV. Die ALBV trägt damit weitgehend unabhängig von der Kinderzahl bei rund einem Drittel der Alleinerziehenden zur Existenzsicherung bei. Knapp ein Fünftel der Alleinerziehenden, die Sozialhilfe beziehen, lebt ausschliesslich von der Sozialhilfe. Die restlichen 80 Prozent der Alleinerziehenden können einen Teil des Einkommens durch andere Quellen erschliessen, beispielsweise durch Erwerbsarbeit, Alimente oder Versicherungsleistungen.

4.2.1 Einelternfamilien

Noch immer liegen – je nach Anteil Erwerbsarbeit – Haushaltführung und Kinderbetreuung hauptsächlich in der Verantwortung der Mütter. Kommt es im Beziehungsverlauf zu einer Trennung oder Scheidung, übernimmt die Frau in der Mehrzahl der Fälle die hauptsächliche Erziehungsverantwortung. Hinzu kommt häufig eine finanzielle Belastung, da mit dem bis anhin zur Verfügung stehenden Einkommen in der Folge zwei Haushalte zu finanzieren sind. Die Aufnahme oder Erhöhung der Erwerbsarbeit bei gleichzeitig veränderten Bedingungen im Familienalltag führt zu einer Mehrfachbelastung der betroffenen Frauen. Gleichzeitig wird es schwieriger, soziale Netzwerke zu pflegen und damit schwindet die soziale Unterstützung. Eine direkte Wirkung dieser Belastungen auf die Gesundheit ist durch verschiedene Studien belegt.

In Relation zur Gesamtheit der Familien, die Sozialhilfe beziehen, liegt der Anteil Alleinerziehender bei rund 66 Prozent. Die Kinder allein zu erziehen stellt ein hohes Sozialhilferisiko dar. Auffallend ist der Anteil Alleinerziehender, die ohne weitere erwachsene Person mit den Kindern leben (84 Prozent). Von den 1'151 Alleinerziehenden leben über 50 Prozent mit einem Kind, rund 33 Prozent mit zwei Kindern und knapp 13 Prozent mit drei und mehr Kindern in einem Haushalt.

In den 1'151 Haushalten der Alleinerziehenden leben 1'228 erwerbsfähige Personen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren. Von diesen Personen gehen 456 (37,1 Prozent) einer Erwerbsarbeit nach, 261 (21,3 Prozent) sind erwerbslos und 486 zählen zu den Nichterwerbspersonen (39,6 Prozent). Die Hälfte aller Erwerbstätigen arbeitet in einer Teilzeitanstellung bis 49 Prozent, ein Viertel arbeitet zwischen 50 und 89 Prozent, jede 13. Person arbeitet in mehreren Teilzeitpensen und jede 7. Person arbeitet Vollzeit (90 Prozent und mehr).

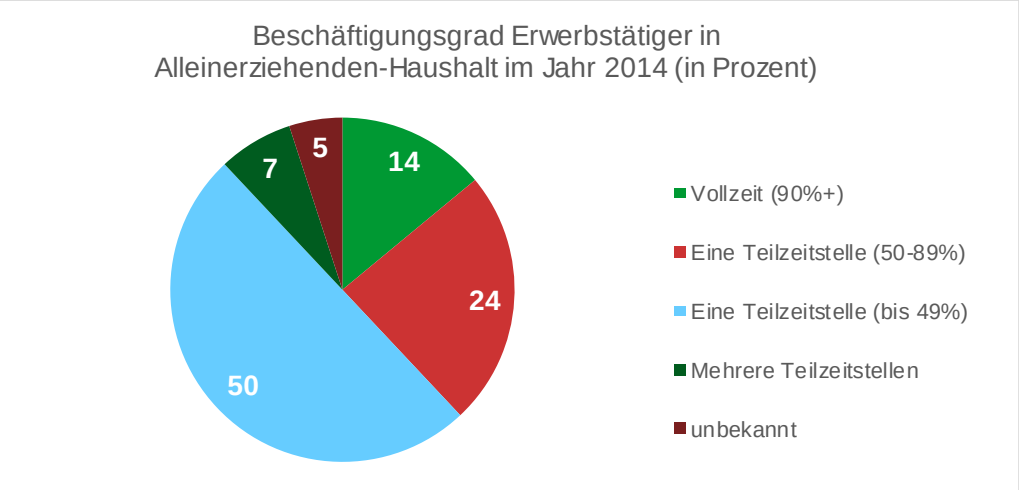


Abbildung 16: Beschäftigungsgrad Erwerbstätiger in Alleinerziehenden-Haushalten im Jahr 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Die «typische» Sozialhilfe beziehende Familie ist also eine Eineltern-Familie mit einem Kind. Der Elternteil ist überdurchschnittlich häufig in einem Teilzeitpensum erwerbstätig und erhält zusätzlich Alimente oder ALBV. Die Sozialhilfe deckt in diesen Fällen ein Manko im Bedarf und nicht die

gesamten Lebenshaltungskosten. Die Unterstützung wird hingegen länger als bei anderen Haushalttypen benötigt.

4.2.2 Mutterschaft

Im Jahr 2014 wurde in 174 Fällen Mutterschaftsbeiträge nach dem Gesetz über Mutterschaftsbeiträge (sGS 372.1; abgekürzt GMB) ausgerichtet. Im Jahr 2013 waren es 180 Fälle, im Jahr 2012 169 Fälle, womit die Fallzahl insgesamt stabil ist. Die Mutterschaftsbeiträge sollen den Müttern ermöglichen, sechs Monate nach der Geburt ihre Kinder selbst zu betreuen, ohne Sozialhilfe beziehen zu müssen. Bei 112 der 174 Familien, also in 64 Prozent aller Bezüge ist dies der Fall. Sie bezogen weder vor noch nach der Leistung von Mutterschaftsbeiträgen Sozialhilfe, hätten aber dennoch in den sechs Monaten nach Geburt ihre Existenz nicht sichern können.

	Anzahl Fälle	Anteil in %
Total MUBE-Fälle 2014[6]	**174**	**100,0**
Kein Bezug von Sozialhilfe	112	64,0
Bezug Sozialhilfe, nur vorher	18	10,3
Bezug Sozialhilfe, nur nachher	40	23,0
Sozialhilfe sowohl vorher als auch nachher bezogen	4	2,3
Gleichzeitiger Bezug von SH und MUBE von mehr als 60 Tagen	*21*	*12,1*

In 18 Fällen erfolgte vor dem Bezug der Mutterschaftsbeiträge ein Bezug von Sozialhilfegeldern, davon in 14 Fällen unmittelbar vor der Geburt, in vier Fällen aber bereits vor mehr als 60 Tagen vor Bezug der Beiträge. Nach dem Bezug der Mutterschaftsbeiträge waren 40 Familien auf Sozialhilfe angewiesen. In vier Fällen erfolgte ein Bezug von Sozialhilfegeldern sowohl vor als auch nach dem Bezug von Mutterschaftsbeiträgen. In der SHS 2014 ist ein gleichzeitiger Bezug von Sozialhilfe und Mutterschaftsbeiträgen in 21 Fällen ausgewiesen. Das geltende Recht lässt allerdings einen gleichzeitigen Bezug von Sozialhilfe und Mutterschaftsbeiträgen nicht zu. Lediglich in Ausnahmesituationen kann es zu einem solchen Anspruch kommen. Die aufgeführten 21 Fälle sind deshalb auf Eingabefehler in der Statistik zurückzuführen.

In sämtlichen Zahlen ist der Bezug von Mutterschaftsbeiträgen durch Mütter aus dem Flüchtlingsbereich nicht berücksichtigt. Diese Dossiers werden weiterhin als Sozialhilfedossiers geführt. Im Flüchtlingsbereich dürfte der Bezug von Sozialhilfe vor und nach dem Bezug von Mutterschaftsgeldern häufig oder gar die Regel sein. Da der besondere Unterstützungsbedarf nach der Geburt eines Kindes bei Ausrichtung der sogenannten situationsbedingten Leistungen (SIL) in der Sozialhilfe berücksichtigt werden kann, bestehen berechtigte Zweifel, ob die vorübergehende Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen bei Sozialhilfebeziehenden nötig ist.

In 30 Gemeinden wurden in den letzten fünf Jahren, also von 2010 bis 2014, keine Mutterschaftsbeiträge ausbezahlt. Dies könnte darauf hinweisen, dass das Instrument von einigen Gemeinden nicht mehr genutzt wird. Die Stadt St.Gallen hat im Jahr 2014 in 82 Fällen Mutterschaftsbeiträge ausgerichtet, dies entspricht 47 Prozent aller Fälle, in den Vorjahren waren es 41 Prozent (Jahr 2013) resp. 58 Prozent (Jahr 2012) aller Fälle. In der Stadt leben 16 Prozent aller Kantonseinwohnerinnen und -einwohner; in der Sozialhilfe werden 32 Prozent aller Fälle im Kanton bearbeitet. Der hohe Anteil bei den Mutterschaftsbeiträgen fällt deshalb auf. Die Stadt St.Gallen hat die Abklärungen und Beratungen zu den Mutterschaftsbeiträgen an die Frauenzentrale delegiert. Die Anmeldung des Anspruchs bei einer Beratungsstelle und die Verbindung mit Beratungsleistungen senkt offensichtlich die Schwelle für den Bezug.

6 Auswertung durch Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen. Allerdings fehlen die Angaben zu Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, bei denen die Bezüge von Mutterschaftsbeiträgen in der separaten Sozialhilfestatistik FlüStat nicht gesondert ausgewiesen sind.

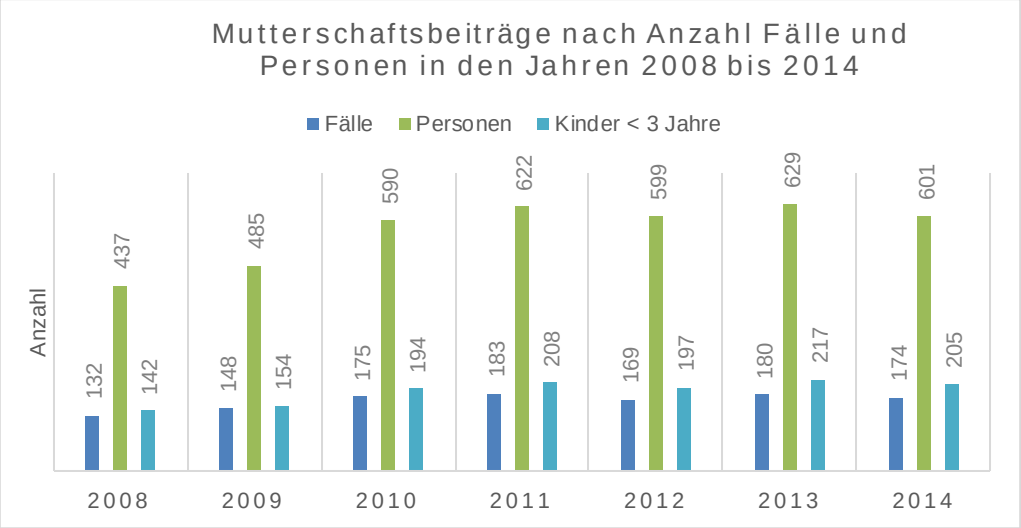


Abbildung 17: Mutterschaftsbeiträge nach Anzahl Fälle und Personen in den Jahren 2008 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

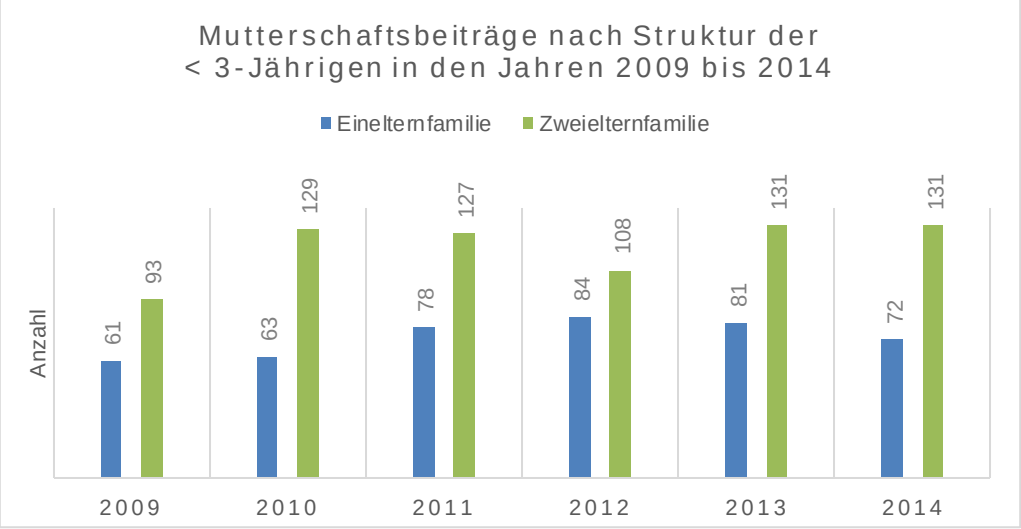


Abbildung 18: Mutterschaftsbeiträge nach Struktur der <3-Jährigen in den Jahren 2009 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

4.2.3 Alimentenbevorschussung (ALBV)

Insgesamt bevorschussten die Gemeinden im Jahr 2014 Alimente für 2'232 Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 0 bis 25 Jahren, das sind rund 40 Personen weniger als im Jahr 2013. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die ALBV-Quote sehr moderat von 0,86 auf 0,84 Prozent verringert. Die ALBV wurde zu einem grossen Teil an Eineltern-Haushalte mit einem Kind oder zwei Kindern ausgerichtet.

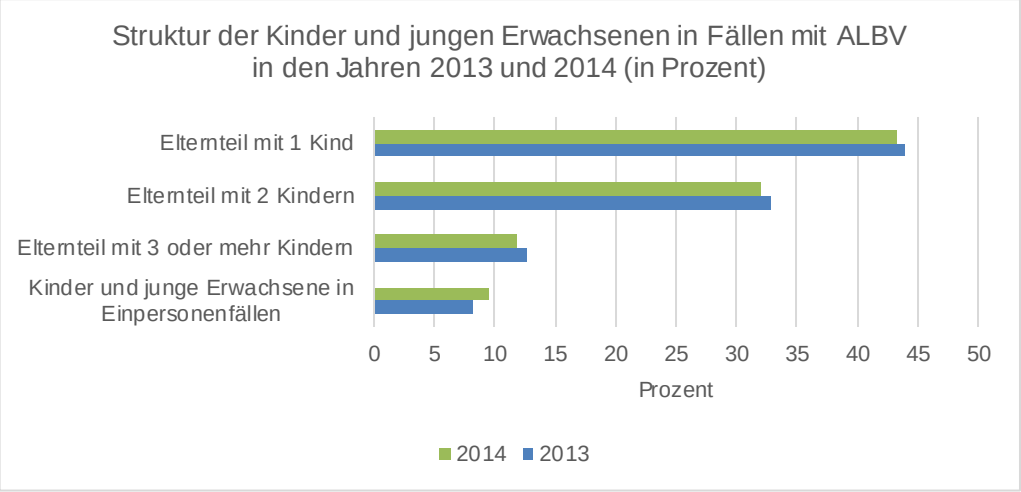


Abbildung 19: Struktur der Kinder und jungen Erwachsenen in Fällen mit ALBV in den Jahren 2013 und 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Anteil an Personen zwischen 18 und 25 Jahren mit Alimentenbevorschussung von 7,7 auf 9,1 Prozent erhöht, während sich der Anteil bei den Kindern und Jugendlichen leicht verringert hat.

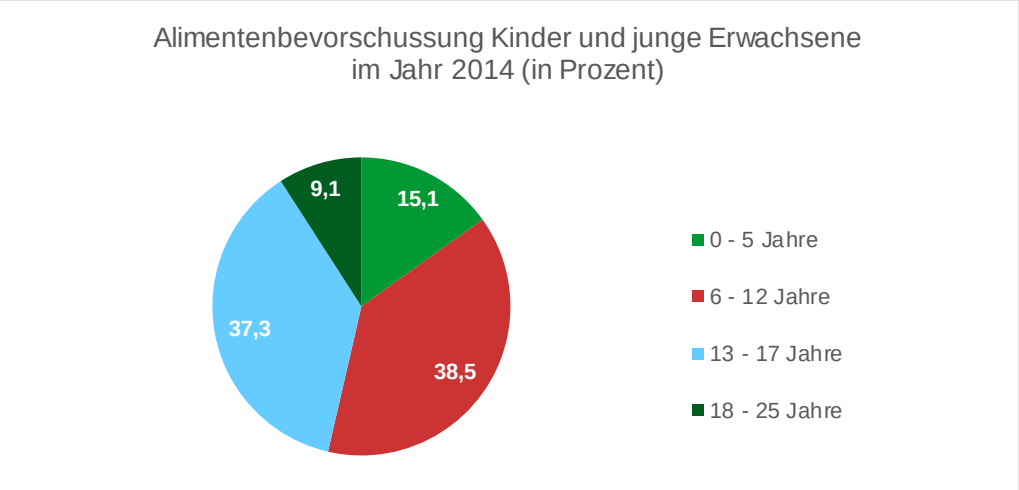


Abbildung 20: Alimentenbevorschussung Kinder und junge Erwachsene im Jahr 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Knapp 73 Prozent aller Personen, die Alimentenbevorschussung beziehen, besitzen das Schweizer Bürgerrecht. Die restlichen 27 Prozent teilen sich auf in Personen aus den EU/EFTA-Ländern mit 45 Prozent, dem übrigen Europa einschliesslich der Türkei mit 38 Prozent und den restlichen Ländern mit 17 Prozent.

4.3 Kinder und Jugendliche

Nach wie vor die höchste Sozialhilfequote – 3,5 Prozent – weisen Kinder und Jugendliche bis und mit 17 Jahren auf. Rund 30 Prozent aller Personen, die Sozialhilfe beziehen, sind also Kinder und Jugendliche zwischen 0 und 17 Jahren. Dabei sind Kinder und Jugendliche in Städten ungleich stärker betroffen als in mittleren und kleinen Gemeinden.

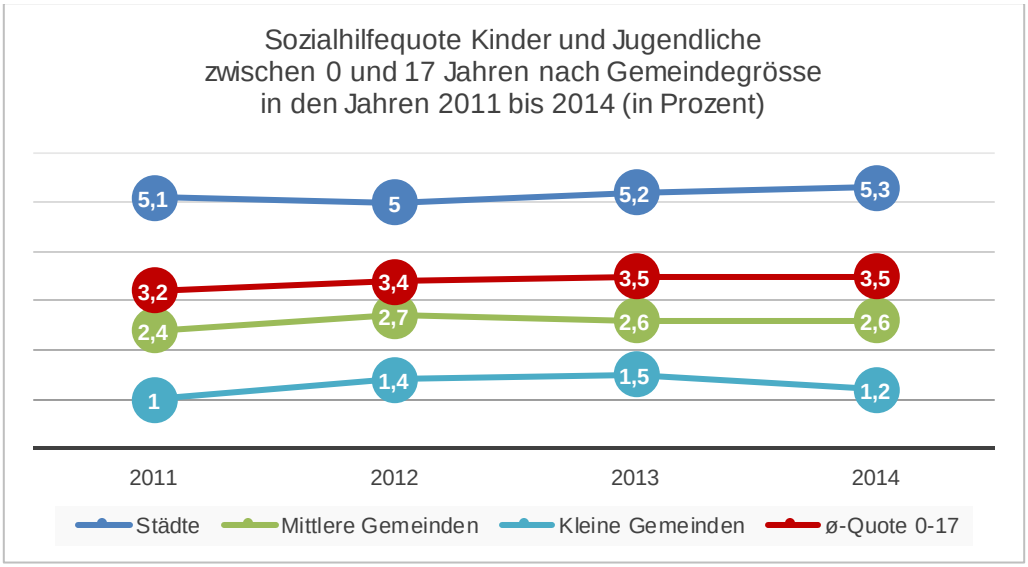


Abbildung 21: Sozialhilfequote Kinder und Jugendliche zwischen 0 und 17 Jahren nach Gemeindegrösse in den Jahren 2011 bis 2014; BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Sowohl für Kinder als auch für deren Eltern bestehen in der Sozialhilfe nur eingeschränkte Entscheidungs- und Handlungsspielräume, was sich insbesondere in der Förderung und Bildung auswirken kann. Negativ auf eine gesunde Entwicklung von Kindern kann sich auch die Belastungssituation der Eltern oder des Elternteils auswirken.

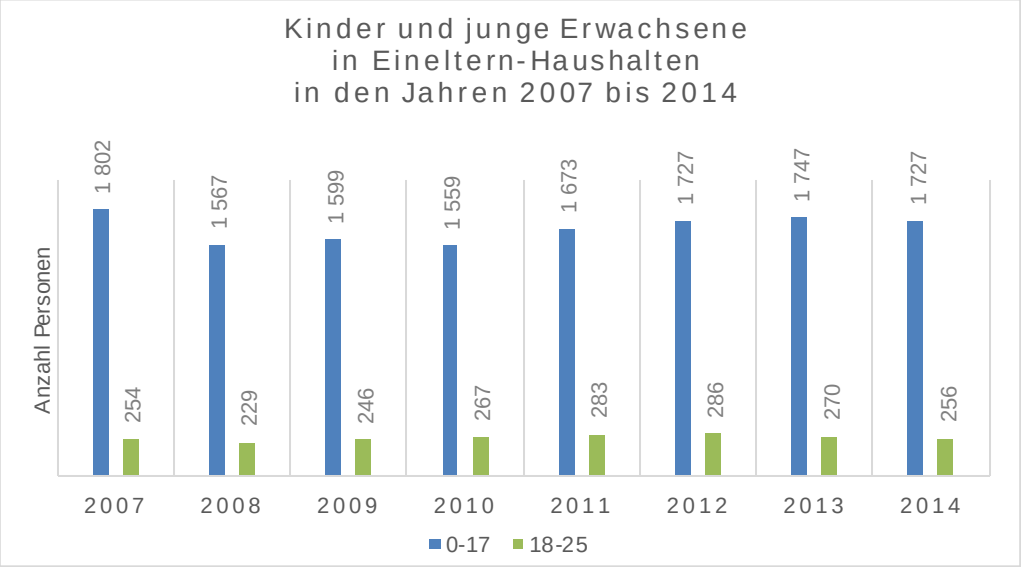


Abbildung 22: Kinder und junge Erwachsene in Eineltern-Haushalten in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

In den Jahren 2007 bis 2014 waren zwischen 80 und 100 Kindern unter einem Jahr von Sozialhilfe abhängig. Insgesamt waren im Jahr 2014 859 Kinder zwischen 0 und 4 Jahren auf Sozialhilfe angewiesen. Damit sind rund 27 Prozent der sozialhilfebetroffenen Minderjährigen im Vorschulalter. Rund zwei Drittel der unterstützten Fälle mit Kindern betreffen Eineltern-Haushalte.

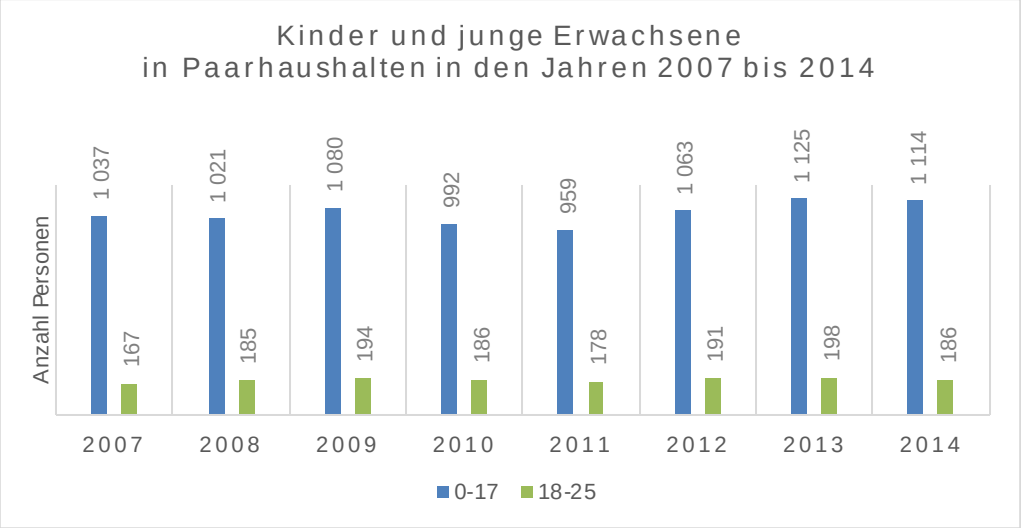


Abbildung 23: Kinder und junge Erwachsene in Paarhaushalten in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

In der Altersgruppe der 15- bis 17-Jährigen besuchen 257 von 538 (47,8 Prozent) eine Schule, 90 (16,8 Prozent) befinden sich in einer Lehre, 6 (1,1 Prozent) in einem Arbeitsintegrationsprogramm, 36 (6,8 Prozent) sind erwerbstätig und 9 (1,7 Prozent) suchen eine Stelle. Als Nichterwerbspersonen gelten 21 (4 Prozent). Bei 105 Jugendlichen (19,5 Prozent) ist die Erwerbssituation nicht weiter spezifizierbar. Die Jugendlichen gelten aufgrund der Lebenssituation ihrer Eltern als Sozialhilfebeziehende.

In Unterstützungseinheiten müssen die Interessen aller Haushaltsangehörigen berücksichtigt werden. Die Interessen von Minderjährigen zu schützen bedeutet, darauf zu achten, dass die Förderung von Kindern und Jugendlichen und die Entwicklung beruflicher Perspektiven unterstützt werden und Sanktionen die Versorgung und Förderung der Kinder nicht beeinträchtigen. Studien zeigen, dass Armut und Sozialhilfebezug auch in der Schweiz vererbbar sind. Es ist deshalb sicherzustellen, dass die Bildungs- und Fördermöglichkeiten von Kindern Sozialhilfebeziehender nicht zusätzlich eingeschränkt werden, z.B. durch Sanktionen.

4.4 Jugendliche und junge Erwachsene

Das Leben der Menschen zwischen 15 und 24 Jahren ist geprägt von Übergängen: Austritt aus der Volksschule, Beginn einer Lehre oder Ausbildung, Ablösung vom Elternhaus und Gründung eines eigenen Haushalts. Ein grosser Teil der jungen Erwachsenen befindet sich in einer Ausbildung.

Die Jahresdurchschnittswerte der Arbeitslosenquote in der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen bewegten sich laut Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in den Jahren 2011 bis 2015 zwischen 2,4 und 2,6 Prozent. Tendenziell liegt die Arbeitslosenquote leicht höher als diejenige bei den Altersgruppen der 25- bis 49- bzw. 50- bis 64-Jährigen. Zu berücksichtigen ist hier aber, dass arbeitslose Jugendliche oft längere Zeit keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld geltend machen können. Dies führt dazu, dass sich Betroffene nicht beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) registrieren und dadurch auch nicht in der Statistik erscheinen.

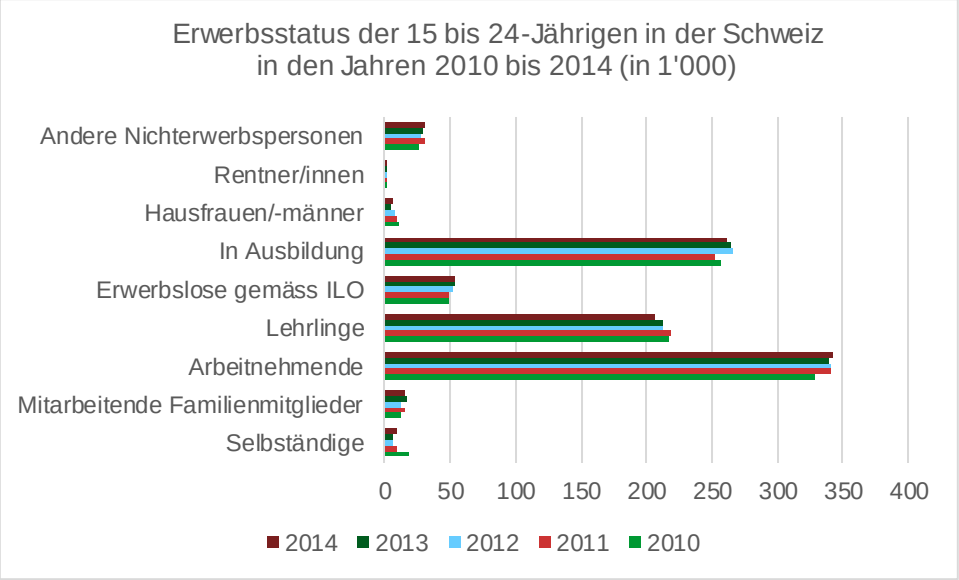


Abbildung 24: Erwerbsstatus der 15- bis 24-Jährigen in der Schweiz in den Jahren 2010 bis 2014; Quelle: BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), 2016.

Von den 18- bis 25-Jährigen, die Sozialhilfe beziehen, weisen lediglich 26 Prozent eine abgeschlossene Anlehre, Berufslehre, eine Maturität oder eine höhere Ausbildung vor. Zwei Personen verfügten über einen Universitäts- oder Hochschulabschluss bzw. eine höhere Fach- und Berufsausbildung. 63 Prozent weisen als höchste bereits abgeschlossene Ausbildung den obligatorischen Schulabschluss vor. 24,1 Prozent befinden sich in einer Ausbildung (in der Regel einer Schule) oder absolvieren eine Lehre.

Der Anteil der Schulabbrecherinnen und -abbrecher in der Sozialhilfe ist hoch. In der Zeit zwischen 2011 und 2013 verfügten 8,4 Prozent der 15- bis 24-Jährigen über sieben oder weniger Schuljahre und wiesen keine Berufsbildung vor. Zur Risikogruppe zählen auch junge Frauen, die mehrheitlich als allein erziehende junge Mütter auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Als weitere Risikofaktoren gelten Probleme im Umgang mit Geld, Drogenabhängigkeit oder eine fehlende Motivation. Auch eine instabile Wohn- und Lebenssituation – ausgelöst beispielsweise durch Trennung oder Scheidung der Eltern – kann dazu führen, dass junge Menschen Schwierigkeiten haben, den Übergang in das Erwachsenenleben erfolgreich zu meistern.

Bildung und insbesondere abgeschlossene Ausbildungen sind der Schlüssel zum Arbeitsmarkt und schützen demnach am wirkungsvollsten vor offener Armut bereits in jungen Jahren. Ziel muss es deshalb sein, Jugendliche und junge Erwachsene möglichst über passende Bildungswege in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein wichtiger Anreiz für betroffene Personen ist deshalb, die finanzielle Sozialhilfe so zu bemessen, dass sich eine Ausbildung lohnt. Junge Erwachsene in der Sozialhilfe sollen nicht mehr Geld zur freien Verfügung haben als junge Erwachsene[7], die sich noch in der Ausbildung befinden. In dieser Altersgruppe sollen stattdessen grosse Investitionen im Bereich der Integration und in der Unterstützung von Ausbildung erfolgen.

Die SHS zeigt eine leicht abnehmende Sozialhilfequote bei den jungen Erwachsenen (vgl. Abschnitt 4.1). Wenn gesunde Erwachsene in diesem Alter den Einstieg ins Erwerbsleben nicht schaffen und längere Zeit von der Sozialhilfe unterstützt werden, hat dies gravierende Folgen für ihre Lebensperspektiven und auch gesellschaftliche Auswirkungen. Zu beachten ist zudem, dass sich zusätzlich ein hoher Anteil der Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in diesem Alter befindet (vgl. Abschnitt 4.7).

7 Löhne für Lernende bewegen sich zwischen Fr. 300.– bis Fr. 1'200.– im ersten bzw. Fr. 400.– bis Fr. 1'823.– im dritten bzw. vierten Lehrjahr (gemäss Durchschnittslohnstatistik, 2015).

4.5 Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen

Als Erwerbspersonen werden in der SHS Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren bezeichnet, die entweder mit einem nicht ausreichenden Einkommen erwerbstätig oder aber erwerbslos sind. Sie stehen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Zu den Erwerbstätigen zählen Personen, die wenigstens eine Stunde je Woche einer bezahlten Erwerbsarbeit nachgehen. Dazu zählen auch Lernende oder unregelmässig Beschäftigte. Der Begriff «Erwerbslose» umschreibt Personen, die ohne Arbeit sind und sich auf Stellensuche befinden, die aber nicht zwingend bei einem RAV gemeldet sind. Nichterwerbspersonen können aus verschiedenen Gründen wie beispielsweise Krankheit oder eine Betreuungsaufgabe keiner bezahlten Arbeit nachgehen und sind daher auch nicht auf Stellensuche.[8]

In den acht Vergleichsjahren zwischen 2007 und 2014 hat sich der Anteil der Nichterwerbspersonen in der Sozialhilfe auffallend von 34,7 Prozent auf 46,4 Prozent erhöht. Rückläufig ist der Anteil der Erwerbspersonen. Eine Erklärung für diesen Rückgang lässt sich in der konjunkturbedingt verschlechterten Arbeitsmarktsituation finden. Je länger diese Arbeitslosigkeit dauert, desto schwieriger wird aber auch die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Der Anteil Erwerbsloser hat sich seit einem Rückgang um 6 Prozentpunkte im Jahr 2010 bei einem Anteil von 29 Prozent eingependelt.

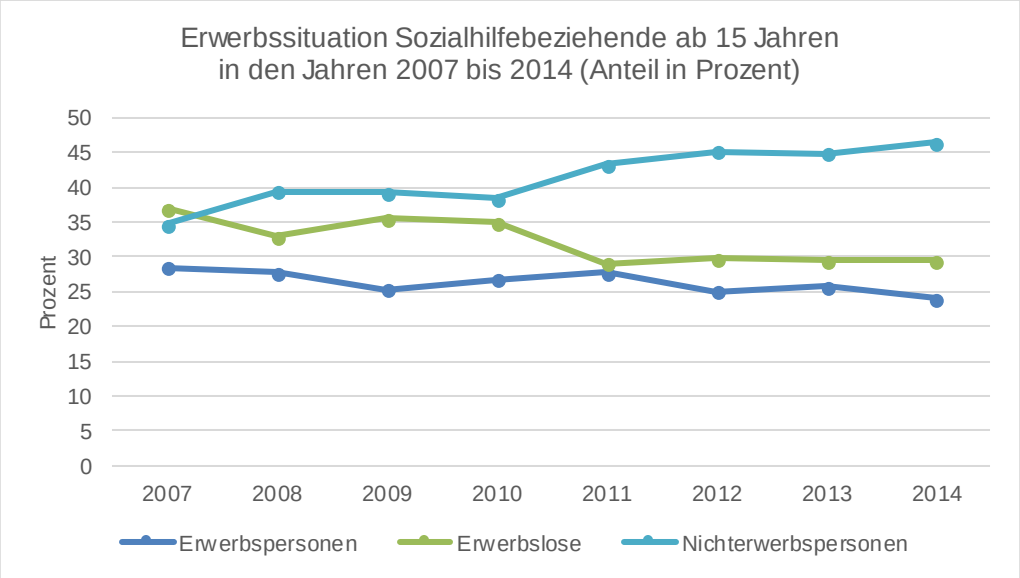


Abbildung 25: Erwerbssituation Sozialhilfebeziehende ab 15 Jahren in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Im Jahr 2014 waren rund 30 Prozent der Nichterwerbspersonen in der Sozialhilfe vorübergehend arbeitsunfähig. Diese Gruppe hat sich seit dem Jahr 2007 (Anteil 23,5 Prozent) sukzessive vergrössert. Dies lässt einerseits vermuten, dass die beschleunigte Arbeitswelt negative Folgen für die Gesundheit haben kann. Auf die zunehmende Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt, die hohen Leistungsanforderungen und eine erwünschte hohe Flexibilität reagieren Menschen unterschiedlich. Anderseits zeigen sich hier aber auch die Auswirkungen der Revisionen der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung. 10 Prozent der Nichterwerbspersonen haben nach Einschätzung der Sozialämter auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Chance. Rückläufig ist der Anteil der ausschliesslich im Haushalt Tätigen: Seit dem Jahr 2007 hat sich dieser von 20,3 Prozent auf 15,3 Prozent verringert.

8 Nichterwerbspersonen sind: in Ausbildung (ohne Lernende), Betreuungsaufgaben, Rentnerinnen und Rentner, vorübergehend Arbeitsunfähige, dauerhaft Erwerbsunfähige, keine Chance auf dem Arbeitsmarkt.

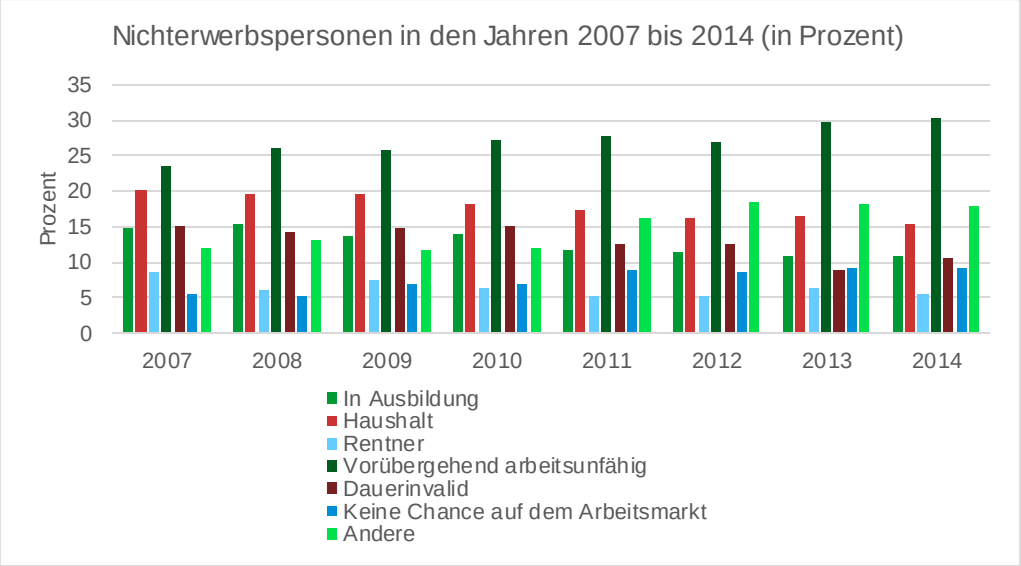


Abbildung 26: Nichterwerbspersonen in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Der Anteil an Einpersonenfällen in der Sozialhilfe, die keinerlei Erwerbseinkommen generieren, steigt in nachvollziehbarer Weise mit dem Anteil erwerbsunfähiger Personen an (von knapp 60 Prozent im Jahr 2007 auf rund 70 Prozent im Jahr 2014).

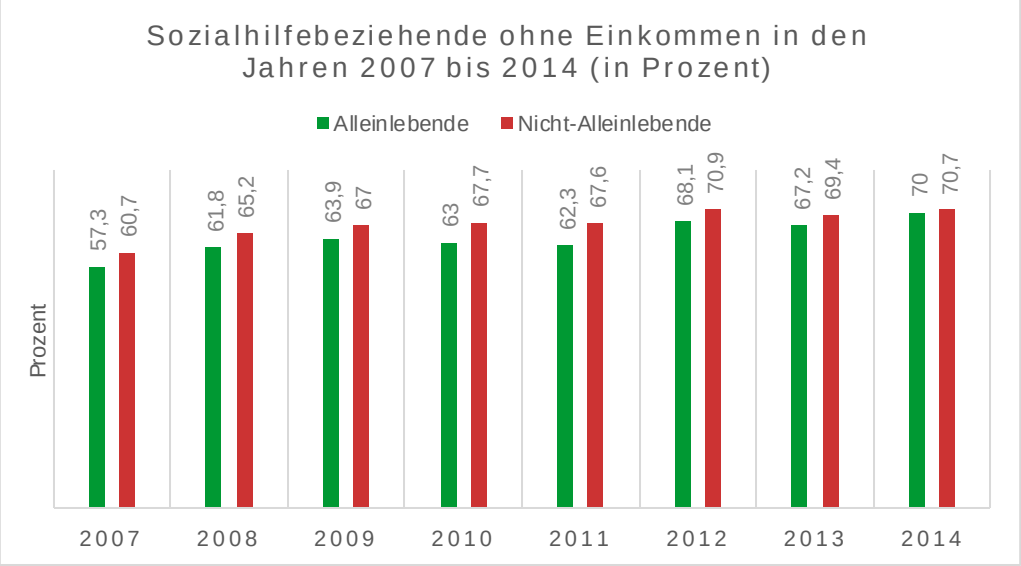


Abbildung 27: Sozialhilfebeziehende ohne Einkommen in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Zudem ist der Arbeitsmarkt, das zeigen auch Bemühungen der Invalidenversicherung (IV) zur beruflichen (Teil-) Eingliederung, nur bedingt aufnahmefähig für teil-erwerbsfähige Personen. Deshalb nimmt der Anteil an Erwerbseinkommen in Prozent bei Sozialhilfebeziehenden seit dem Jahr 2008 ab.

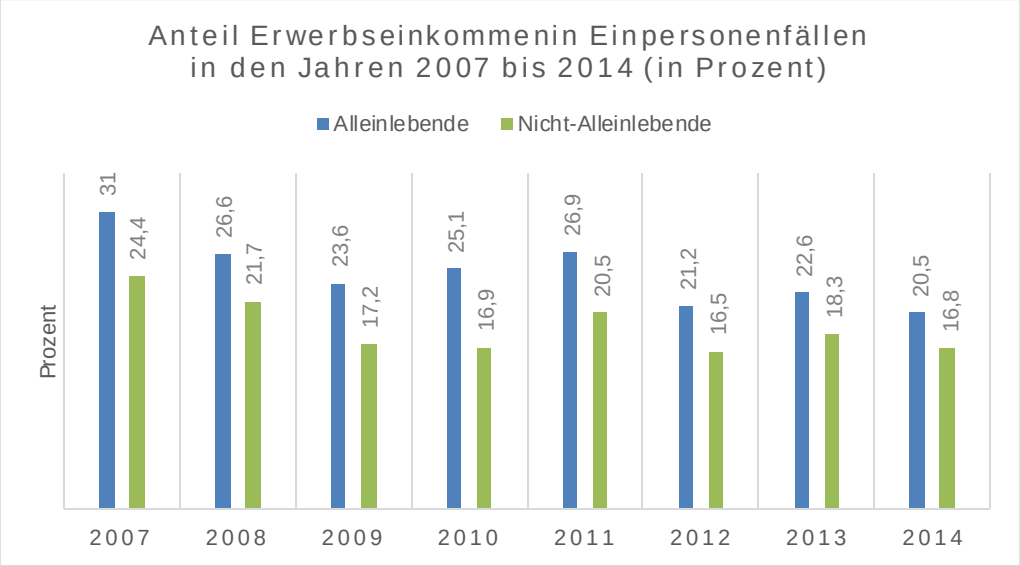


Abbildung 28: Anteil Erwerbseinkommen in Einpersonenfällen in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

4.5.1 Erwerbspersonen

Im Jahr 2014 waren 24 Prozent der Sozialhilfebeziehenden erwerbstätig. In den Jahren 2008 bis 2014 bewegte sich die Arbeit auf Abruf (prekäre Erwerbssituation) zwischen 23 und 29 Prozent. Das heisst, in den letzten sieben Jahren arbeitete meist über ein Viertel der erwerbstätigen Personen, die Sozialhilfe beziehen, auf Abruf.

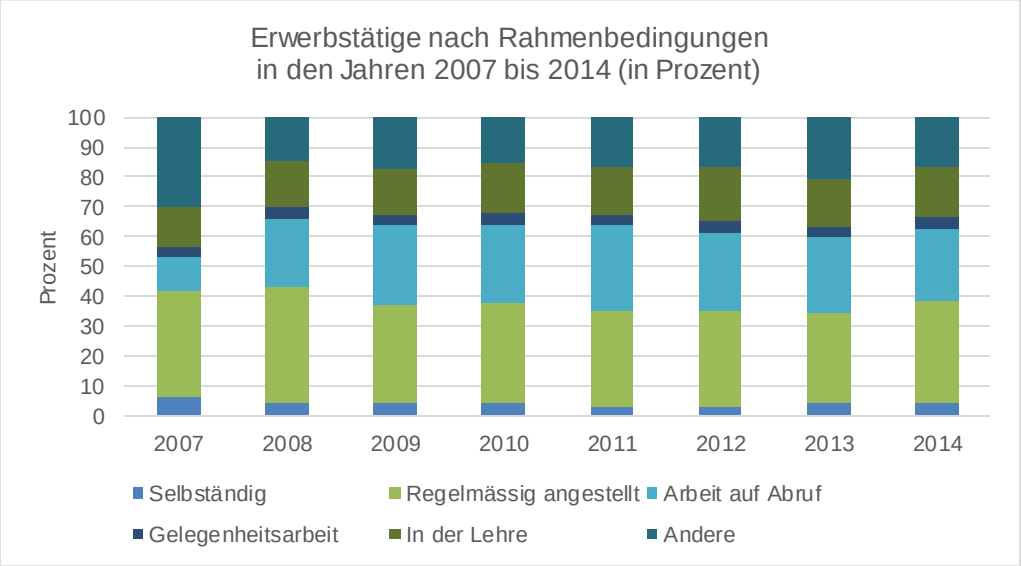


Abbildung 29: Erwerbstätige nach Rahmenbedingungen in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Hauptgrund der Beendigung des Sozialhilfebezugs ist eine Verbesserung der Erwerbstätigkeit. In rund 35 Prozent der abgeschlossenen Fälle wird eine Erwerbstätigkeit aufgenommen oder das Einkommen erhöht sich (vgl. nachfolgende Grafik). In 27 Prozent der Fälle wird die Existenzsicherung durch andere Sozialleistungen übernommen. In rund 30 Prozent der Fälle endet die Zuständigkeit, insbesondere durch Wohnortswechsel (71 Prozent) oder durch Kontaktabbruch (22,6 Prozent). In diesen Fällen ist die Existenzsicherung nicht nachhaltig.

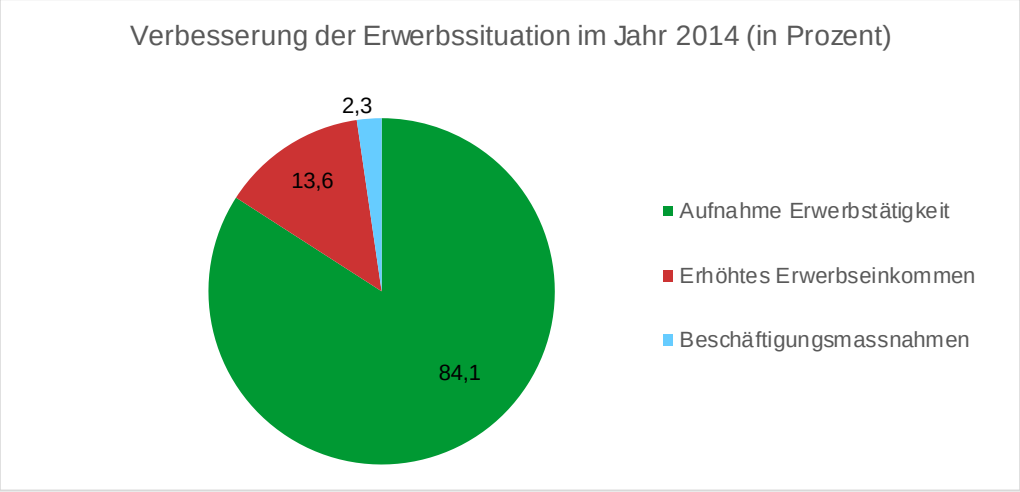


Abbildung 30: Verbesserung der Erwerbssituation im Jahr 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

4.5.2 Ältere Erwerbspersonen

Ältere Personen sind zunehmend von Arbeitslosigkeit betroffen. Knapp 32 Prozent der Stellensuchenden im Januar 2016 gehören zur Gruppe der Personen ab 50 Jahren. In absoluten Zahlen hat sich die Zahl der Stellensuchenden in dieser Altersgruppe innerhalb eines Jahres von 2'906 auf 3'251 Personen und damit um knapp 12 Prozent erhöht. Dies hängt zum Teil auch mit der demographischen Entwicklung, also mit der Altersverteilung in der Bevölkerung, zusammen.

Die Auswirkungen sind auch in der Sozialhilfe spürbar. Der Anteil der Sozialhilfebeziehenden der Altersgruppen von 46 bis 55 Jahren und von 56 bis 64 Jahren hat sich zwischen den Jahren 2007 und 2014 jeweils markant von 13,4 Prozent auf 16,2 Prozent bzw. von 6,5 Prozent auf 9,9 Prozent erhöht. Im gesamtschweizerischen Vergleich liegen die kantonalen Werte in beiden Altersgruppen höher. Auffallend ist insbesondere der um einen Prozentpunkt höhere Wert in der Altersklasse der 56- bis 64-Jährigen.

Die mittlere Bezugsdauer der 56- bis 64-Jährigen liegt mit 18 Monaten mehr als doppelt so hoch als bei den 18- bis 35-Jährigen (acht Monate) und hebt sich von allen anderen Altersklassen deutlich ab. Während in der Gruppe der 45- bis 46-Jährigen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bei einem Drittel die Ablösung aus der Sozialhilfe ermöglicht, reduziert sich dieser Anteil bei den über 56-Jährigen um die Hälfte auf rund 17 Prozent. Diese Gruppe fällt durch einen hohen Anteil an Ablösungen durch AHV (20,6 Prozent) oder IV (21,8 Prozent) auf.

4.5.3 Nichterwerbspersonen

Seit etlichen Jahren ist eine stetige Zunahme der Nichterwerbspersonen in der Sozialhilfe feststellbar. Der Anteil der Nichterwerbspersonen bei den 15- bis 64-Jährigen betrug im Jahr 2014 46,4 Prozent. Die Gründe dafür, dass keine Erwerbstätigkeit möglich ist, sind vielfältig. Die Personen sind in Ausbildung, haben Betreuungspflichten, sind Rentnerin oder Rentner, vorübergehend arbeitsunfähig, dauerinvalid oder haben keine Chance auf dem Arbeitsmarkt.

Bei den Gründen für die Nichterwerbstätigkeit gab es grössere Veränderungen. Markant zurückgegangen ist der Anteil der Personen, die aufgrund von Arbeit im Haushalt (von 20,3 Prozent auf 15,3 Prozent) oder einer Dauerinvalidität (von 15,2 Prozent auf 10,6 Prozent) Sozialhilfe beziehen. Stark zugenommen hat der Anteil der Personen, die in Ausbildung sind (von 12,2 Prozent auf 18 Prozent) oder keine Chance haben auf dem Arbeitsmarkt (von 23,5 Prozent auf 30,3 Prozent).

Vormals wurden diese Personen, die zumeist gesundheitliche Beeinträchtigungen haben, von der IV unterstützt. Nachdem die IV hinsichtlich der Leistungsansprüche eingeschränkt ist (z.B. Personen mit Schmerzstörungen oder Suchterkrankte), muss die Sozialhilfe die Existenzsicherung übernehmen.

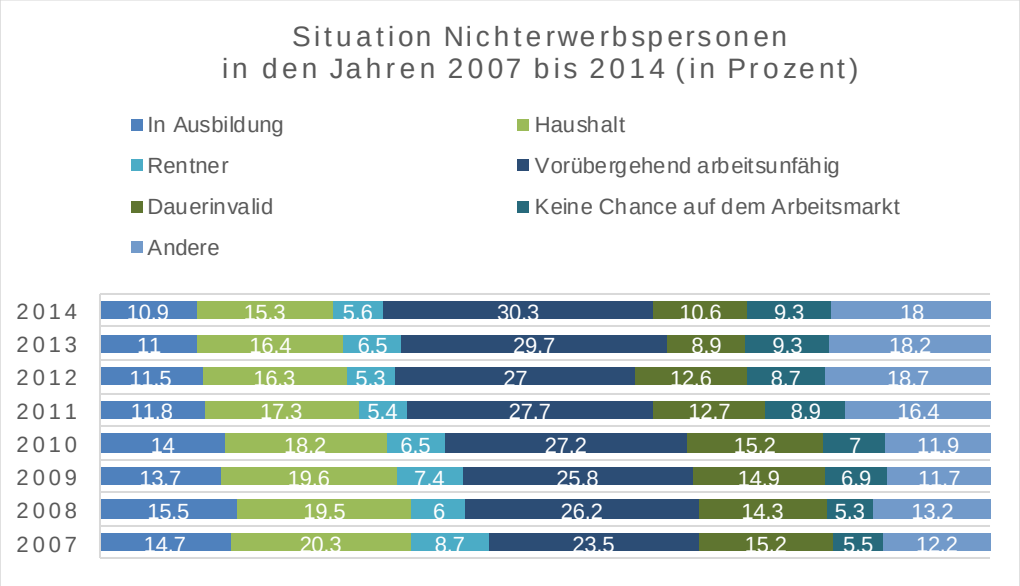


Abbildung 31: Situation Nichterwerbspersonen in den Jahren 2007 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

4.6 Working poor und andere Armutsbetroffene

4.6.1 Armut und Armutsgefährdung

Das Bundesamt für Statistik (BFS) bezeichnet Working poor als «Personen, die erwerbstätig sind und in einem Haushalt leben, dessen Erwerbsarbeitszeit insgesamt wenigstens 36 Stunden je Woche beträgt und deren monatliche Haushaltseinkommen eine festgelegte Armutsgrenze unterschreiten»[9]. Diese Personen beziehen zusätzlich zum Erwerbseinkommen Sozialhilfe oder Sozialversicherungsleistungen oder leben in verdeckter Armut.

Anhand der Vollzeit-Working-poor-Quote in der SHS lässt sich einschätzen, in welchem Ausmass Haushalte trotz Ausübung einer Vollzeiterwerbstätigkeit in offener Armut leben. Die Armutsbetroffenheit von Vollzeiterwerbstätigen, die keine Sozialhilfeleistungen beziehen, obwohl deren finanzielle Verhältnisse dies erlauben würden, wird dadurch nicht abgebildet. Das Ausmass der Working-poor-Quote steht in Zusammenhang mit dem Lohnniveau, insbesondere in Tieflohnbranchen (und damit vornehmlich bei Niedrig-Qualifizierten). Ein weiterer Faktor ist die Haushaltsgrösse (v.a. Kinderzahl). Je höher die Zahl der Haushaltsmitglieder, desto grösser das Risiko, dass ein Vollzeitpensum für die wirtschaftliche Existenzsicherung nicht ausreicht.

Gemäss Definition des BFS gilt eine Stelle als «Tieflohnstelle», wenn der auf der Basis eines Vollzeitpensums von 40 Wochenstunden berechnete Lohn weniger als zwei Drittel des standardisierten Bruttomedianlohnes beträgt. Für das Jahr 2006 lag der Referenzwert bei Fr. 3'783.–. Ob Arbeitnehmende in die Kategorie der Tieflöhne fallen, wird aufgrund des Lohnes bestimmt, der zu einem standardisierten Arbeitspensum von 40 Wochenstunden berechnet wird.[10]

Schätzungsweise 6 Prozent der unterstützten Privathaushalte (oder 338 Fälle) bezogen im Jahr 2014 Leistungen der Sozialhilfe, obschon sie im Umfang von wenigstens einer Vollzeitstelle

9 BFS, Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich, Neuchâtel 2009.

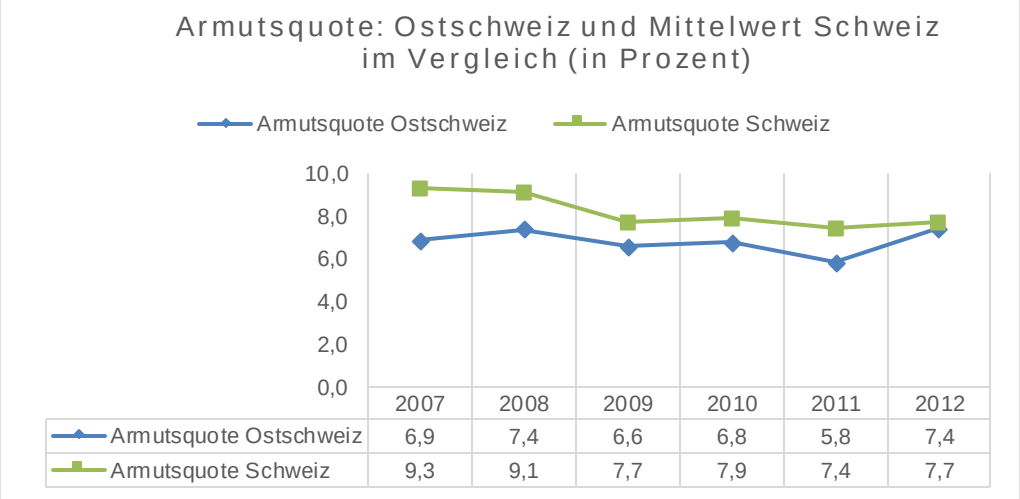
10 BFS, Tieflöhne und Working-Poor – Quellen und Definitionen, Neuchâtel 2008.

erwerbstätig waren. Im Jahr 2012 sank der Anteil Vollzeit-Working-poor trotz insgesamt steigender Fallzahlen in der Sozialhilfe. Die Zahl nicht erwerbstätiger Personen in der Sozialhilfe nimmt seither zu. Seither verharrt der Vollzeit-Working-poor-Anteil auf dem Niveau von 6 Prozent der Privathaushalte in der Sozialhilfe.

Die SHS erfasst aber nur einen Teil der in Armut oder am Existenzminimum lebenden Menschen. Nicht alle Personen, die bezugsberechtigt sind, nehmen diese finanzielle Unterstützung auch in Anspruch.

Absolutes Armutskonzept
Als arm gelten in der Schweiz Personen, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Die Armutsgrenze orientiert sich an den SKOS-Richtlinien bzw. dem sozialen Existenzminimum (vgl. Abschnitt 4.1). Somit betrug die Armutsgrenze gemäss BFS[11] im Jahr 2012 durchschnittlich rund 2'200 Franken je Monat für eine Einzelperson und 4'050 Franken je Monat für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern.

Der Vergleich der Armutsquote für die Ostschweiz mit derjenigen für die ganze Schweiz zeigt, dass sich die beiden Werte stark angenähert haben.



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Armutsquote Ostschweiz	6,9	7,4	6,6	6,8	5,8	7,4
Armutsquote Schweiz	9,3	9,1	7,7	7,9	7,4	7,7

Abbildung 32: Armutsquote: Ostschweiz und Mittelwert Schweiz im Vergleich; Quelle: BFS, Armutsquote nach verschiedenen Merkmalen, 2014.

Einige Kantone wie beispielsweise Bern, Zürich, Solothurn oder Luzern publizieren in Abständen Berichte zur sozialen Lage in ihrem Kanton. Ein solcher Statusbericht zeigt – bei regelmässiger Neuauflage – Entwicklungen und Veränderungen in der Gesellschaft auf und ermöglicht damit die gezielte Steuerung staatlicher Leistungen.

Die Armutsgefährdung ist einerseits stark vom Ausbildungsniveau, anderseits aber auch stark von der familiären Situation abhängig. Paare unter 65 Jahren ohne Kinder (5,6 Prozent) sind 2,2-mal weniger armutsgefährdet als Familien mit zwei Kindern (12,2 Prozent), 4,1-mal weniger als Familien mit drei und mehr Kindern (22,8 Prozent) und 5,3-mal weniger als Einelternfamilien (29,8 Prozent). Kinder zu haben, stellt demnach ein Armutsrisiko dar. Das Risiko von Familien mit drei und mehr Kindern, in Armut zu geraten, war im Jahr 2013 gegenüber einer Familie mit einem Kind dreimal höher.[12]

11 BFS, Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich, Neuchâtel 2009.
12 BFS, Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC-2013, 2014.

Dieses Risiko kann durch Bildung gesenkt werden: Personen mit einer tertiären Ausbildung sind 3,9-mal weniger armutsgefährdet als jene, die ihre Ausbildung mit der obligatorischen Schule abgeschlossen haben (6,2 Prozent gegenüber 24,1 Prozent).[13] Bezogen auf die Herkunft lässt sich klar feststellen, dass die Armutsgefährdungsquote bei den Personen mit Migrationshintergrund höher ist als bei denjenigen ohne Migrationshintergrund. Dies ist häufig mit dem Ausbildungshintergrund korreliert. Der Vergleich verschiedener Haushalttypen bezüglich Armutsgefährdung zeigt auf, dass insbesondere alleinlebende Personen ab 65 Jahren, Personen in Einelternfamilien und kinderreiche Familien mit drei und mehr Kindern betroffen sind. Damit ist festzustellen, dass sowohl für offene als auch für verdeckte Armut dieselben Risikofaktoren entscheidend sind: Ausbildungsstand und daran anknüpfend Erwerbssituation, Wohn- und Beziehungsstatus, Kinderzahl.

Im gesamtschweizerischen Vergleich nach Grossregionen bewegt sich die Ostschweiz mit einer Armutsgefährdungsquote von 13,1 Prozent (bei 60 Prozent des Median) bzw. 7,1 Prozent (bei 50 Prozent des Median) im schweizerischen Mittel. In absoluten Zahlen ausgedrückt leben in der Ostschweiz (Stand Jahr 2013) rund 142'000 bzw. rund 77'000 armutsgefährdete Personen. Das heisst, sie leben in einem Haushalt, in dem unerwartete Ausgaben wie beispielsweise eine Zahnarztrechnung, ein Spitalaufenthalt oder eine Autoreparatur das Budget sprengen (15,6 Prozent), steigende Krankenkassenprämien schwer zu leisten und eine Woche Ferien nicht realisierbar sind (3,5 Prozent).

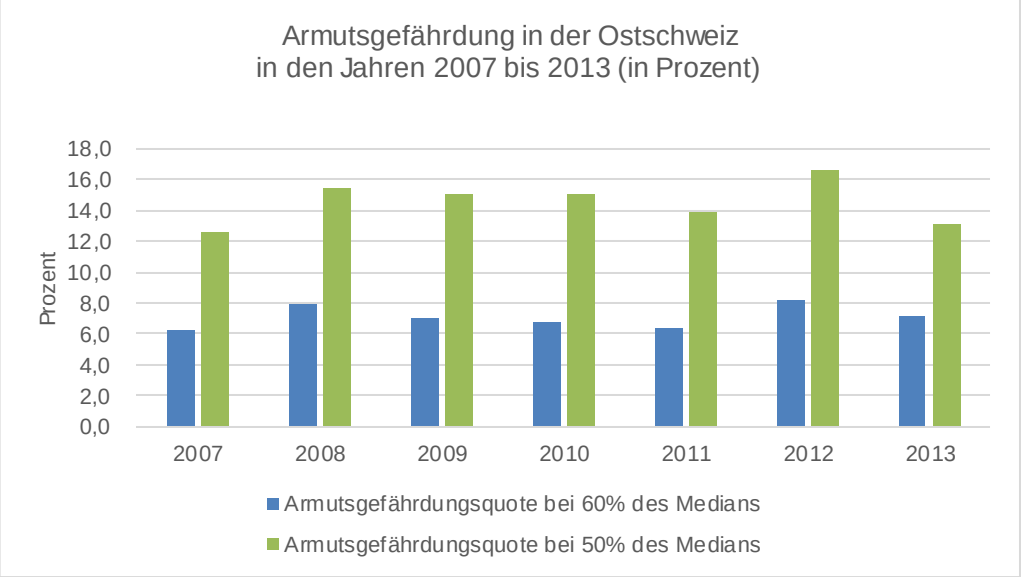


Abbildung 33: Armutsgefährdung in der Ostschweiz in den Jahren 2007 bis 2013; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

4.6.2 Verdeckte Armut

Die Nutzung von Steuerdaten zur Aufdeckung von Armut ist sehr tauglich. Er ist ein Gradmesser für die Einkommensverteilung. Auch deshalb wurden für die Ecoplan-Studie Steuerdaten genutzt. Allerdings besteht die Einschränkung, dass Daten von Personen unterhalb der Steuerfreigrenze nicht erscheinen. Der Kanton St.Gallen verzeichnete im Jahr 2011 – bezogen auf die anderen 16 Vergleichskantone und einem Durchschnittsanteil von 12,9 Prozent – mit 14,5 Prozent einen der höchsten Anteile an Steuerpflichtigen mit niedrigem Einkommen.[14]

Sozialhilfe muss beantragt werden. Viele von Armut betroffene Menschen beziehen diese aus unterschiedlichen Gründen nicht. Für die einen bedeutet der Gang zum Sozialamt die Überwindung einer zu hohen Schwelle, da neben den wirtschaftlichen auch die persönlichen Verhältnisse detailliert geprüft werden. Oft verzichten sie aus Scham darauf, dieses Recht zu beanspruchen. Für

13 Auswertung durch Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen.

14 Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Steuerstatistik zur Bundessteuer, 2011.

andere ist die sprachliche Hürde zu hoch oder sie verfügen nicht über das notwendige Wissen zum Bezug von Sozialhilfe. Menschen ohne Anbindung an die Strukturen der sozialen Sicherheit leben in grosser Unsicherheit. Neben den finanziellen Nöten mangelt es ihnen oft auch an Unterstützung, und in akuten Notsituationen können sie meist auch nicht auf ein soziales Netzwerk zurückgreifen. Insbesondere Kinder und Jugendliche treffen solche Lebensumstände hart. Diese Familien sind im sozialen System oft nicht sichtbar und sie zu erreichen erfordert besonders viel Aufmerksamkeit, z.B. von Schulen und weiteren Fachpersonen und -stellen.

4.6.3 Working-poor-Familien

Working-poor-Familien sind Familien, die trotz voller Erwerbstätigkeit zumindest eines Haushaltsmitglieds bzw. trotz einer Anstellung mit wenigstens 100 Prozent nicht über genügend Mittel verfügen, um ihre Existenz zu sichern (erwerbstätige Arme). Mit der Ausübung einer Vollzeiterwerbstätigkeit ist die Erwartung verbunden, dass diese ein existenzsicherndes Einkommen für eine Familie bietet.

Wie oben erläutert, bezogen rund 6 Prozent der unterstützten Privathaushalte im Jahr 2014 Leistungen der Sozialhilfe trotz Erwerbstätigkeit von wenigstens einer Vollzeitstelle. Paare mit Kindern sind dabei besonders betroffen. Ein Viertel aller unterstützten Paare mit Kindern, rund 150 Familien, zählt gemäss aktuellster SHS zu den Vollzeit-Working-poor. Rund 4,8 Prozent der unterstützten Alleinerziehenden zählen zu den Vollzeit-Working-poor. Sie sind zwar häufig erwerbstätig, gehen aufgrund von Kinderbetreuungspflichten aber seltener einem Vollzeiterwerbspensum nach, weshalb sie hier untervertreten sind.

Anteil Sozialhilfe beziehende Vollzeit-Working-poor in verschiedenen Haushalttypen und allen Privathaushalten

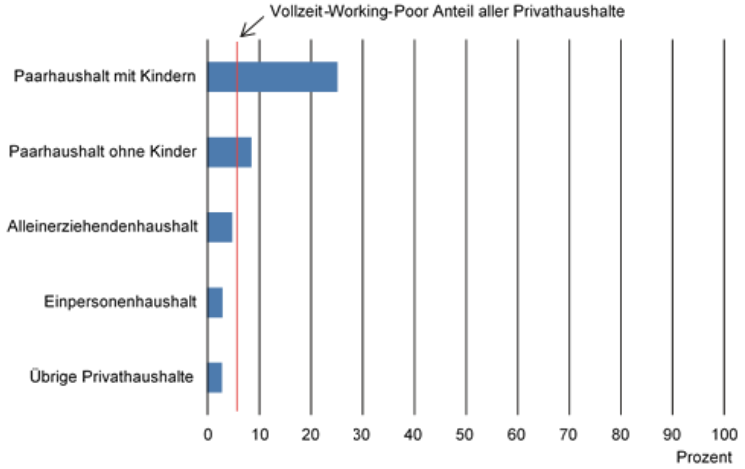


Abbildung 34: Anteil Sozialhilfe beziehende Vollzeit-Working-poor in verschiedenen Haushalttypen und allen Privathaushalten; Quelle: Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen, Sozialhilfe und weitere bedarfsabhängige Sozialleistungen im Kanton St.Gallen, Statistik aktuell Nr. 53, St.Gallen 2016.

In der Ecoplan-Studie wurden – angelehnt an das Modell Ergänzungsleistungen (EL) für Familien im Kanton Solothurn – verschiedene Berechnungen unter Nutzung realer Steuerdaten aus dem Jahr 2006 angestellt. Namentlich ging es um die Ermittlung, welche Familien und Haushalte von EL profitieren würden und v.a. welchen Effekt ein EL-System, wie es im Kanton Solothurn existiert, auf das frei verfügbare Einkommen[15] hat. Erfasst wurden Familien, deren jüngstes Kind höchstens sechs Jahre alt ist und die ein minimales Erwerbseinkommen vorweisen.

15 Frei verfügbares Einkommen = Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder, abzüglich Zwangsabgaben (Steuern, Kranken-, andere Versicherungen, berufliche Vorsorge, Alimente) und abzüglich Fixkosten (Wohnen, Kinderbetreuung, Berufsauslagen).

Es ginge also bei einem EL-System nicht um voll sozialhilfebeziehende Familien, sondern um sogenannte Working-poor-Familien. Die Analyse zeigt, dass 6'100 Haushalte mit 13'500 Kindern unmittelbar von Armut betroffen sind. Das sind rund 9 Prozent aller Familienhaushalte bzw. ein Drittel der 20 Prozent ärmsten Haushalte im Kanton. In dieser Gruppe finden sich überdurchschnittlich viele Eineltern- (16 Prozent aller Einelternfamilien) und Zweielternfamilien (13 Prozent aller Zweielternfamilien) mit jeweils drei und mehr Kindern. Einelternhaushalte, so eines der Ergebnisse, verfügen über ein deutlich tieferes frei verfügbares Einkommen. Überraschenderweise verfügen im Übrigen verheiratete Paare mit Kindern über ein höheres frei verfügbares Einkommen als Konkubinatspaare mit Kindern.

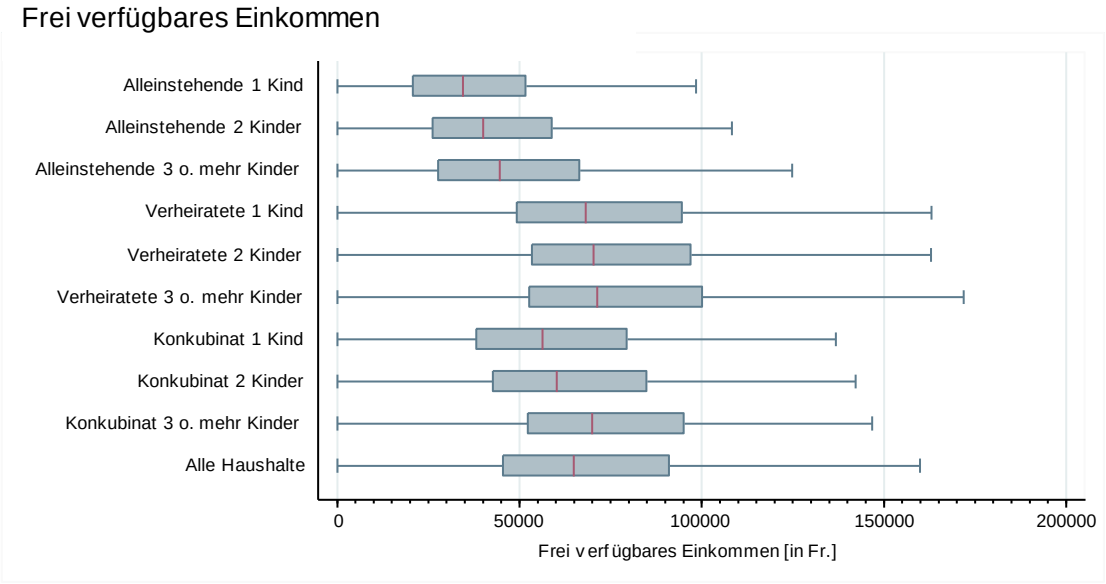


Abbildung 35: Frei verfügbares Einkommen; Quelle: Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, St.Gallen 2012.

4.7 Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge

Der Bund kommt mittels Pauschalabgeltungen (sogenannte Globalpauschalen) an die Kantone für eine begrenzte Zeit für die Existenzsicherung von Personen aus dem Asylbereich auf. Bei anerkannten Flüchtlingen (Ausweis B) beträgt die maximale Frist fünf Jahre, bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Ausweis F) und bei vorläufig aufgenommenen Personen (Ausweis F) sieben Jahre. Wegen dieser Regelung werden die Gemeinden erst mit einer zeitlichen Verzögerung voll finanziell belastet.

Im Kanton lebten am 31. Dezember 2015 1'476 vorläufig Aufgenommene (Ausweis F). Von den 976 erwerbsfähigen Personen waren 281 (28,8 Prozent) erwerbstätig. In der Schweiz betrug die durchschnittliche Erwerbsquote von vorläufig Aufgenommenen 29,7 Prozent. Von den 47 erwerbsfähigen Personen, die bereits länger als sechs Jahre in der Schweiz leben, waren 20, d.h. 42,6 Prozent erwerbstätig. Der schweizerische Mittelwert lag bei 48,5 Prozent.

Von den 1'194 ankerkannten Flüchtlingen (Ausweis B) im Kanton, die am 31. Dezember 2015 noch nicht fünf Jahre in der Schweiz lebten, waren 807, d.h. 23,7 Prozent erwerbstätig (Schweiz: 21,3 Prozent). Von den 190 Personen, die bereits länger als vier Jahre in der Schweiz leben, waren 63, d.h. 40,4 Prozent (Schweiz: 28,8 Prozent) erwerbstätig. Dies bedeutet, dass rund 60 Pro-

zent der Personen vor dem Zuständigkeitswechsel nicht erwerbstätig sind und Sozialhilfe beziehen.[16] Im Oktober 2014 lebten im Kanton St.Gallen insgesamt 2'188 anerkannte Flüchtlinge. Davon waren 1'469 Personen im erwerbsfähigen Alter (18 bis 64 Jahre). Von den Flüchtlingen im erwerbsfähigen Alter waren 568 Personen erwerbstätig, die restlichen 901 Personen gingen keiner Erwerbstätigkeit nach. Diese Zahlen beziehen sich auf alle anerkannten Flüchtlinge (Ausweis B und C). Somit sind 61,3 Prozent der anerkannten Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter nicht erwerbstätig.[17] Auch die erwerbstätigen Personen sind häufig auf eine ergänzende Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen. Die hohe Sozialhilfequote führt nach der Beendigung der Zuständigkeit des Bundes zu einer erheblichen Mehrbelastung der Gemeinden.

Die Statistik eAsyl präsentiert weitere Indikatoren zum Sozialhilfebezug von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen mit weniger als sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz. Für die überwiegende Mehrheit der Sozialhilfebeziehenden (Kanton St.Gallen: 93 Prozent, Schweiz: 92 Prozent) stellt die Sozialhilfe das einzige Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts dar. Der Bruttobedarf für eine Person betrug im Juni 2014 (Stichmonat) Fr. 973.–, der Nettobedarf Fr. 936.–. Lediglich in den Kantonen Glarus und Bern lag der Nettobedarf je Person tiefer. Der schweizerische Mittelwert lag bei einem Bruttobetrag von Fr. 1'131.– und einem Nettobedarf von Fr. 1'094.–. Darin enthalten sind Grundbedarf, Wohnkosten, Gesundheitskosten und weitere Kosten.

Schweizweit wurde erkannt, dass die Zeit nach der Einreise besser für Integrations- und Qualifizierungsmassnahmen genutzt werden muss, um einen langfristigen Sozialhilfebezug zu vermeiden und eine bessere soziale Integration zu ermöglichen. Auch deshalb richtet der Bund den Kantonen eine einmalige Integrationspauschale für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen aus.

16 Staatssekretariat für Migration, Asylstatistik 2015.

17 Antwort der Regierung auf die Interpellation 51.15.27 «Sozialhilfeabhängigkeit von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen des Asylbereichs im Kanton St.Gallen».

5 Entwicklungen in der Sozialhilfe

5.1 Sozialhilfe als letztes Netz im System der sozialen Sicherung

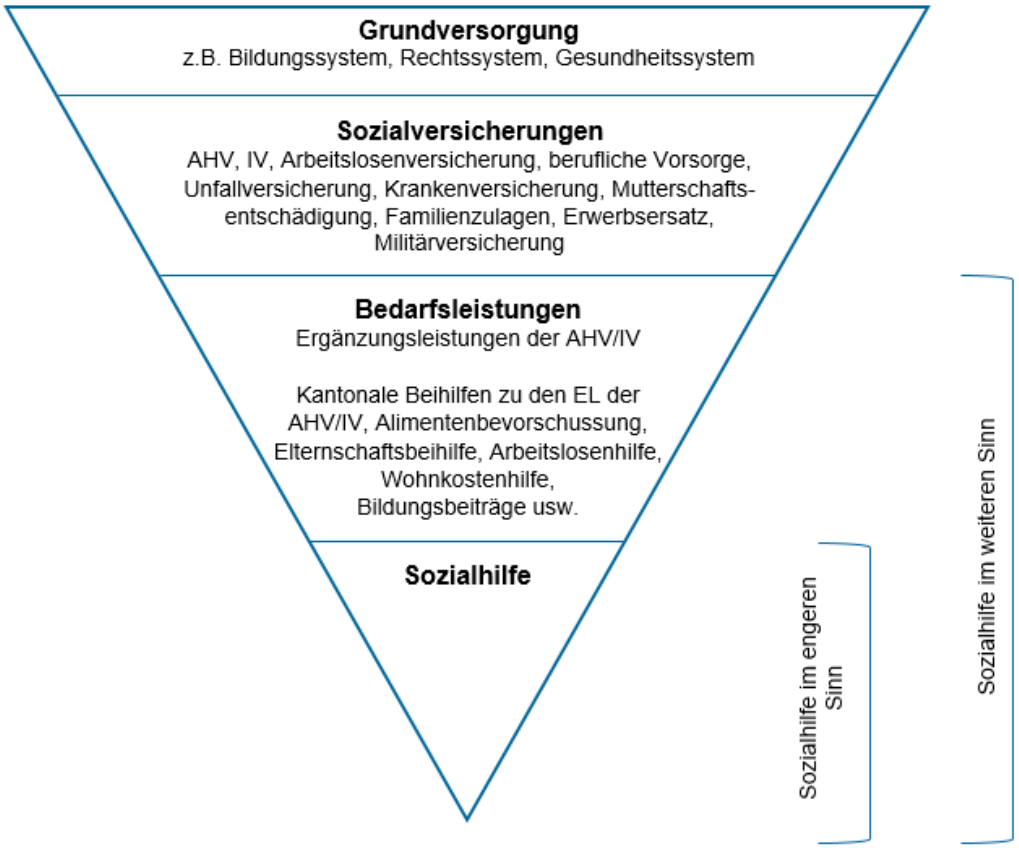


Abbildung 36: System der sozialen Sicherung; Quelle: Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2015 «Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen – Handlungsbedarf und -möglichkeiten»

Das schweizerische Sozialversicherungssystem wird heute in fünf Bereiche unterteilt:
- die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Dreisäulensystem);
- der Schutz vor Folgen einer Krankheit und eines Unfalls;
- der Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft;
- die Arbeitslosenversicherung;
- die Familienzulagen.[18]

Die Versicherungsleistungen werden ergänzt durch verschiedene Bedarfsleistungen, insbesondere durch die EL. Die Sozialhilfe kommt erst dann zum Zug, wenn kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder bedarfsabhängige Leistungen besteht. Damit haben verschiedene vorgelagerte Systeme und ihre Entwicklung namhafte Auswirkungen auf die Herausforderungen in der Sozialhilfe. Schränkt die IV beispielsweise Anspruchsberechtigungen und damit das Leistungsspektrum ein, dann steigt der Anteil erwerbsunfähiger Personen in der Sozialhilfe an.

5.1.1 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und Ergänzungsleistungen

Um Erwerbsunfähige und Betagte kümmerten sich bis ins 19. Jahrhundert Familienangehörige, gemeinnützige Organisationen und die Kirche. Ende des 19. Jahrhunderts entstand in den Kantonen ergänzend eine rudimentäre und oft restriktive öffentliche Armenfürsorge. Erst im Jahr 1948,

18 Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Soziale Sicherheit in der Schweiz, Bern 2015.

als die Institution Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ins Leben gerufen wurde, konnte der Grundsatz der Vorsorge für das Alter an Stelle der Fürsorge verwirklicht werden. Zwölf Jahre nach Einführung der AHV wurde die Invalidenversicherung (IV) geschaffen. Die Renten waren jedoch selten existenzsichernd und so lebten Mitte der 1960er Jahre rund 200'000 AHV- und IV-Rentnerinnen und -rentner unter dem Existenzminimum. Die Einführung der Ergänzungsleistungen (EL) im Jahr 1966 sollte diese Lücke schliessen. Im Gegensatz zur Rente richten sich die EL nach dem Bedarf. Ursprünglich als Übergangslösung geplant, bis die Renten eine existenzsichernde Höhe erreichen, entwickelten sie sich zu einem festen Bestandteil der sozialen Sicherung in der Schweiz und wurden im Jahr 2008 in der BV verankert. Während sich die gesetzlichen Grundlagen vornehmlich im Bundesrecht finden, werden die EL von den Kantonen abgewickelt und mehrheitlich auch durch die Kantone finanziert. Seit dem Jahr 1972 ist mit der Einführung des Obligatoriums für die berufliche Vorsorge das Dreisäulenprinzip für die Altersvorsorge in der BV verankert.

Seit seiner Einführung im Jahr 1948 erfuhr das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) zehn Revisionen. Die 8. AHV-Revision stand im Zeichen des Ausbaus zur Existenzsicherung und brachte deutliche Verbesserungen auf der Leistungsseite. Mit der neunten und zehnten Revision wurde das Erreichte konsolidiert und an neue gesellschaftliche Entwicklungen angepasst. Aufgrund der höheren Lebenserwartung und der demographischen Entwicklungen verändert sich das Verhältnis der AHV-Rentenbeziehenden zu den beitragszahlenden Erwerbstätigen. Um die AHV langfristig zu sichern, legte der Bundesrat Ende des Jahres 2014 dem Parlament eine Gesamtvorlage «Reform der AHV 2020» vor. Die vorgeschlagenen Änderungen sollen eine ausgewogene Lösung gewährleisten, um den wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen zu begegnen. Die Reform soll das aktuelle Niveau der Altersleistungen erhalten und gleichzeitig das finanzielle Gleichgewicht der ersten und zweiten Säule sicherstellen. Die Vorlage befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung. Am 25. September 2016 kommt zudem die vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund lancierte Volksinitiative «AHVplus: für eine starke AHV» zur Abstimmung. Diese verlangt, alle laufenden und künftigen AHV-Altersrenten um 10 Prozent zu erhöhen.

Der Anteil der Menschen über 65 Jahren in der Sozialhilfe ist sehr gering. Mit der AHV und auch den EL wurde die offene Altersarmut nahezu ausgemerzt. Gerade auch deshalb, weil der Grundbedarf bei den EL deutlich höher ist als die Bemessungsansätze in der Sozialhilfe. Die Zahl der Sozialhilfebeziehenden in den Jahren vor dem Bezug einer AHV-Rente nimmt jedoch zu. Wer über 50 Jahre alt ist und die Stelle verliert, hat ein erhöhtes Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Gerade in diesen Jahren erfolgt aber üblicherweise nochmals ein bedeutender Teil des Aufbaus der zweiten und dritten Säule in der Altersvorsorge. Die Sozialhilfebeziehenden können ihre Altersvorsorge nicht aufbauen und sind im Alter auf EL angewiesen. Die Kosten für die EL werden zu einem wesentlichen Teil vom Kanton getragen. In den letzten Jahren erfuhren diese Kosten ein grosses Wachstum – zwischen den Jahren 2005 und 2011 stiegen die Ausgaben um 45 Prozent. Um das Kostenwachstum zu bremsen, legte das Eidgenössische Departement des Innern Ende des Jahres 2014 eine Vorlage zur Teilrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.30; abgekürzt ELG) vor. Die Revision hat zum Ziel, das Leistungsniveau grundsätzlich zu erhalten, die Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge zu verbessern und Schwelleneffekte und Fehlanreize im System zu reduzieren. Allerdings ist auch zu bemerken, dass einige Vorschläge Kostenverlagerungen auf die Sozialhilfe zur Folge haben könnten. Wird beispielsweise bei der EL-Bemessung vom hypothetischen Einkommen der Betroffenen oder deren Ehepartnerinnen und -partnern ausgegangen, die real aber nicht erwirtschaftet werden können (z.B. aus Mangel an Arbeitsstellen), muss die Sozialhilfe unter Umständen in die Lücke springen.

Die IV wurde in den vergangenen Jahren mehrmals revidiert. Es ging darum, die Finanzen zu sanieren, die Zahl der Renten zu reduzieren und die IV stärker auf die Eingliederung auszurichten. Die Anzahl Neurenten konnte zwischen den Jahren 2003 und 2014 halbiert werden, während die

Anzahl Personen, bei denen eine Massnahme der beruflichen Eingliederung finanziert wurde, mehr als verdoppelt wurde[19]. Die IV verfügt über eigentliche Eingliederungsspezialistinnen und -spezialisten, die mit der Rentenprüfung nichts zu tun haben. Diese arbeiten im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) mit den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und der Sozialhilfe zusammen.

Erhält eine Person IV-Leistungen bzw. eine IV-Rente, tragen die EL dazu bei, dass keine Sozialhilfeabhängigkeit entsteht. Allerdings haben die letzten IV-Revisionen dazu geführt, dass die Anspruchsberechtigung der IV enger gefasst ist. Eine direkte Auswirkung der IV-Revision auf die Sozialhilfe konnte zwar nicht nachgewiesen werden. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil Personen, die keine IV-Rente mehr oder nur Teil-IV-Renten erhalten, zuerst ein allfälliges Vermögen verzehren müssen, ehe sie Anspruch auf Sozialhilfe erhalten. Mit der SHS kann sodann lediglich nachgewiesen werden, dass immer mehr Menschen unterstützt werden, die aufgrund von Beeinträchtigungen nicht in der Lage sind, den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu genügen (sogenannte Nichterwerbspersonen; vgl. Abschnitt 4.5.2). Diese Personen wurden vorher häufiger von der IV und damit durch ein der Sozialhilfe vorgelagertes System unterstützt.

Mittlerweile haben Vernehmlassungen zu zwei Teilrevisionen der IV stattgefunden. Die Bewertung der Vernehmlassungsergebnisse durch den Bund steht derzeit noch aus. Ziel der Vorlage zur Weiterentwicklung der IV ist eine individuell angepasste Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und psychisch kranken Versicherten, um das Eingliederungspotential dieser Versicherten auszuschöpfen und ihre Vermittlungsfähigkeit zu verbessern. Denn während die Zahl der Neurenten seit der 4. und der 5. IV-Revision insgesamt stark gesunken ist, zeigt sich dieser Trend bei Personen zwischen 18 und 25 Jahren und bei psychischen Erkrankungen nicht. Eine zweite Teilrevision betrifft die Entlastung von Familien, die schwerkranke oder schwerbehinderte Kinder zu Hause pflegen, was mit einer Anhebung des Intensivpflegezuschlags erreicht werden soll.

5.1.2 Arbeitslosenversicherung

Die Einführung der eidgenössischen Arbeitslosenversicherung (ALV) erfolgte erst im Jahr 1977 als Pflichtversicherung. Geregelt ist die Verwaltung im Arbeitslosenversicherungsgesetz (SR 837.0; abgekürzt AVIG). Die im Zuge der Revision des AVIG vom 23. Juni 1995 neu geschaffenen RAV kontrollieren und beraten die Bezügerinnen und Bezüger von Versicherungsleistungen. Mit der Revision sind die Pflichten für den Leistungsbezug ausgebaut worden. Arbeitslose werden nicht mehr nur kontrolliert, sondern mit arbeitsmarktlichen Massnahmen unterstützt. In der dritten Revision der Arbeitslosenversicherung (ab Mitte 2003) wurde die Mindestbeitragsdauer von sechs auf zwölf Monate erhöht und der Taggeldbezug von 520 Tagen auf 400 Tage reduziert. Mit der vierten Revision (im Jahr 2011) erfolgten weitere Leistungsbegrenzungen, namentlich für Jüngere. Weil Ausgesteuerte sich oft nicht direkt nach dem Bezug der Arbeitslosengelder bei der Sozialhilfe melden, kann nicht erhoben werden, wie viele Menschen aufgrund dieser Kürzungen auf Sozialhilfe angewiesen sind. Zuerst werden ohnehin Vermögenswerte verzehrt oder das soziale Netz unterstützt die Betroffenen. Fest steht, dass die Sozialhilfe primär Personen zu unterstützen hat, die schon lange arbeitslos bzw. arbeitsuchend sind.

Damit ist auch klar, dass sich konjunkturelle Schwankungen, anders als in der Arbeitslosenversicherung, erst verzögert in der Sozialhilfe zeigen. Die Sozialhilfequote folgt der Arbeitslosenquote zeitlich verzögert und geht nicht im selben Mass zurück wie die Arbeitslosenquote[20]. Anspruchsvoll für die Sozialhilfe sind demnach nicht nur konjunkturelle Schwankungen, sondern vor allem auch die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes. Insbesondere existieren immer weniger Arbeitsplätze, die Arbeitnehmende mit geringer oder keiner Berufsausbildung besetzen können. Dies ist bedingt durch die Auslagerung von Arbeitsplätzen in andere Regionen und die

19 BSV, Faktenblatt Weiterentwicklung der IV, Bern 2015.

20 Büro BASS, Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe, Bern 2005.

Technisierung der Arbeitsprozesse. Zwar sind die Branchen Industrie und Gewerbe in der St.Galler Privatwirtschaft verglichen mit der Gesamtschweiz überdurchschnittlich stark und der wissens- und ausbildungsintensive Dienstleistungssektor[21] im Kanton St.Gallen unterdurchschnittlich vertreten. Die Industrie ist allerdings technologieintensiv und damit ebenfalls stärker auf Arbeitnehmende mit gutem Bildungsstand ausgerichtet. Auch deshalb ist es zusehends schwierig, Personen von der Sozialhilfe abzulösen, die über einen schlechten Bildungsstand verfügen oder in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt sind.

Menschen in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren, die Jahre nicht mehr im Erwerbsprozess waren, ist eine höchst anspruchsvolle Aufgabe. Zudem fehlt den Sozialämtern oft die Möglichkeit, eine spezialisierte und engmaschige Begleitung zur beruflichen Integration zu machen. Wichtig ist deshalb, dass Personen, die Sozialhilfe beziehen, die Beratungs- und Vermittlungsangebote der RAV nutzen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hat für die Nutzung der RAV als öffentliche Arbeitsvermittlung nach Arbeitsvermittlungsgesetz (SR 823.11; abgekürzt AVG) mit der VSGP und der KOS eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen, die seit 1. April 2016 angewendet wird. Ziel der Zusammenarbeit des AWA mit den Verantwortlichen für die finanzielle und betreuende Sozialhilfe ist die Integration von Stellensuchenden ohne Anspruch auf Taggeldleistungen in den ersten Arbeitsmarkt. Sozialhilfebeziehende, die vermittlungsfähig sind, sollen die Dienstleistungen der RAV nutzen können. Die Beratungs- und Vermittlungsangebote der RAV sind für alle Stellensuchenden unentgeltlich. Sozialhilfebeziehende können auch die arbeitsmarktlichen Angebote nutzen. Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der Sozialhilfe.

5.1.3 Versicherungs- und Bedarfsleistungen für Familien

Der Weg zur Mutterschaftsversicherung, die nach der Geburt eines Kindes den Erwerbsausfall für 16 Wochen deckt, war lang. Um die Lücke zu füllen, wurden im Kanton St.Gallen im Jahr 1986 die Mutterschaftsbeiträge als kantonale Bedarfsleistung eingeführt. Nach der Geburt eines Kindes hat die Mutter Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge, wenn das anrechenbare Einkommen sowie das Vermögen der Mutter und ihres Ehe- bzw. Konkubinatspartners den Lebensunterhalt nicht decken können und wenn die Mutter das Kind selbst betreut. Diese Beiträge werden individuell berechnet und für die ersten sechs Monate, in Härtefällen bis höchstens ein Jahr nach der Geburt ausgerichtet. Die Bemessung der Mutterschaftsbeiträge richtet sich nach den Ansätzen der EL. Diese sind höher als die Sozialhilfeunterstützung.

Die Mutterschaftsbeiträge scheinen aufgrund der Bedingungen und Einschränkungen nicht mehr zeitgemäss (vgl. Abschnitt 4.2.2). Nach wie vor sind jedoch Familien mit kleinen Kindern einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt. Die Belastung wirkt sich auf die Bindungsfähigkeit der Eltern und die Förderung der Kinder aus. Verschiedene Kantone kennen Bedarfsleistungen für Familien:

- Mutterschaftsbeiträge: Kantone Zug, Freiburg, Graubünden, Waadt
- Elternschaftsbeihilfe: Kanton Aargau
- Mutterschaftsbeihilfe: Kanton Luzern
- Kleinkinderbeiträge: Kanton Zürich
- Beiträge an die familienergänzende Betreuung: Kantone Obwalden, Nidwalden, Graubünden
- Beiträge an die Betreuung in der Familie: Kanton Basel-Stadt
- Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern: Kanton Glarus
- Erwerbsersatzleistungen für alleinerziehende Elternteile: Kanton Schaffhausen
- Kantonaler Familienfonds: Kantone Wallis und Waadt
- Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien: Kantone Tessin, Solothurn, Waadt, Genf[22]

21 Kanton St.Gallen, Wirtschaftsstandort 2025, Aktionsplan der Regierung aus dem Jahr 2014.

22 BFS, Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, 2013.

Aufgrund der Erkenntnisse der SHS muss angemerkt werden, dass nicht mehr die Zeit nach der Geburt eines Kindes hinsichtlich sozialer Sicherung die grössten Risiken birgt. Vielmehr stellt Kinder zu haben längerfristig ein Armutsrisiko dar, wenn sich beispielsweise die Lebenssituation durch Scheidung verändert. Demnach muss sich der Fokus bei den kantonalen Leistungen nicht nur auf die Phase rund um die Geburt richten, sondern stärker auf die Situation von Familien generell.

Die Ecoplan-Studie «Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien» zeigt auf, dass mit der Einführung einer EL für Familien armutsbetroffene Familie gezielt entlastet werden können. Gemäss Schätzungen würde die Einführung dieser neuen Bedarfsleistung bis zu 77 Mio. Franken kosten.

5.1.4 Alimentenbevorschussung

Ziel der Alimentenbevorschussung (ALBV) ist die Sicherung von Unterhaltsleistungen, die dem Kind per Rechtsanspruch zustehen und die es für seinen Unterhalt benötigt. Dieses System ist der Sozialhilfe vorgelagert bzw. verhindert, dass ein Sozialhilfebezug wegen fehlenden Kindesunterhalts nötig wird. Die Regelung der ALBV liegt in der Verantwortung der Kantone. Im Rahmen von Bestrebungen zur Harmonisierung der ALBV hat die SODK Empfehlungen erlassen. Die Alimentenbevorschussung im Kanton St.Gallen erfüllt diese Empfehlungen weitgehend.

Unterhaltsberechtigte haben auch Anspruch auf behördliche Unterstützung beim Inkasso der Alimente. Mit der Revision des Unterhaltsrechts ist dem Bundesrat die Kompetenz zur bundesweiten Regelung der Inkassohilfe im Scheidungs- und Kindesrecht übertragen worden. Der Bundesrat wird nun eine Verordnung erlassen, die eine einheitliche Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge gewährleistet.

ALBV und Inkassohilfe stehen in enger Verbindung zueinander: Je erfolgreicher die Inkassohilfe ist, desto weniger Alimente müssen bevorschusst werden. Das heisst, je häufiger es den zuständigen Inkassobehörden gelingt, die geschuldeten Unterhaltsbeiträge einzutreiben und die unterhaltspflichtige Person dazu zu veranlassen, dass sie ihre Unterhaltspflicht wieder vollumfänglich wahrnimmt, umso weniger Geld muss die öffentliche Hand für die ALBV aufwenden.

Wenn ein Unterhaltsschuldner oder eine Unterhaltsschuldnerin im Ausland lebt, ist das Inkasso zwar erschwert, aber nicht unmöglich. Es bestehen verschiedene Übereinkommen, welche die zwischenstaatliche Kooperation regeln. In den beteiligten Ländern bestehen Empfangs- und Übermittlungsstellen (Zentralbehörden) für Gesuche um Inkassohilfe. Im Kanton St.Gallen nimmt das Sicherheits- und Justizdepartement diese Funktion wahr.

Die Inkassohilfe bindet naturgemäss personelle Ressourcen. Sie ist jedoch ein wirksames Instrument, um die öffentliche Hand vor übermässigen Kosten, sei es bei der ALBV oder letztlich in der Sozialhilfe, zu bewahren.

Die Motion 42.10.12 «Änderung des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge angezeigt» verlangt, dass effektiv verlustgefährdete Unterhaltsbeiträge von Alimentenschuldnern mit Auslandaufenthalt nach einer gewissen Zeit nicht mehr bevorschusst werden. Nach dieser Frist würde dann der fehlende Kindesunterhalt als finanzielle Sozialhilfe geleistet werden.

5.1.5 Bedarfsleistungen der Grundversorgung

Individuelle Prämienverbilligung und Stipendien sind keine Bedarfsleistungen der sozialen Sicherung, sondern gelten als Bedarfsleistungen der Grundversorgung. Sie haben einen Einfluss auf die Leistungen, die in der Sozialhilfe übernommen werden müssen und auf das Budget von Haushalten, die knapp über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum leben.

Die individuelle Prämienverbilligung wird von den Kantonen bestimmt. Sie berücksichtigen dabei die Rahmenbedingungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10; abgekürzt KVG). Die Unterschiede in der Berechnung und in der Wirkung sind aber vielfältig. Im Jahr 2014 bezogen in der Schweiz rund 2,2 Mio. Personen eine Prämienverbilligung. Dies entspricht 27 Prozent aller versicherten Personen, wobei 19 Prozent eine individuelle Prämienverbilligung bezogen, knapp 5 Prozent gleichzeitig EL in Anspruch nahmen und 3 Prozent Sozialhilfe erhielten. Für die beiden letztgenannten Gruppen werden die Prämien übernommen. Im interkantonalen Vergleich variiert die Bezügerquote zwischen 20 und 38 Prozent[23]. Im Kanton St.Gallen beträgt die Quote 23 Prozent und ist unterdurchschnittlich. Die Prämienverbilligung entlastet einkommensschwache Personen und Familien.

Stipendien fördern die Ausbildung und das Studium Jugendlicher und junger Erwachsener aus einkommensschwachen Verhältnissen. Stipendien sind zwar keine Bedarfsleistungen der sozialen Sicherung, könnten aber dennoch neben den direkten Ausbildungskosten den Lebensunterhalt während der Dauer einer Ausbildung sichern. Die Regelung der Stipendien liegt in der Kompetenz der Kantone. Im Kanton St.Gallen sind die maximalen Stipendien nicht existenzsichernd. Fehlende Ausbildung ist ein wichtiger Risikofaktor für spätere Arbeitslosigkeit und für den Sozialhilfebezug. In der SHS sind im Jahr 2014 310 Lehrlinge und 399 weitere Personen ab 15 Jahren in Ausbildung erfasst. Lediglich elf dieser Personen bezogen Stipendien.

Der Kanton Waadt verfolgt die Strategie «Stipendien statt Sozialhilfe». Nach einem Pilotprogramm wurden im Jahr 2010 die Sozialhilfe- und Stipendiennormen harmonisiert. Die jungen Menschen, die eine Ausbildung absolvieren, werden von der Sozialhilfe abgelöst. Ausbildungskosten und Lebensunterhalt sollen während der Ausbildung konsequent über Stipendien finanziert werden. Das Modell aus dem Kanton Waadt wird in weiteren Kantonen diskutiert. In den letzten Jahren hat sich die Stipendiengesetzgebung der Kantone angeglichen. Dem Stipendienkonkordat der EDK gehören neben dem Kanton St.Gallen 17 weitere Kantone an. Im Rahmen der Harmonisierung kann das Anliegen «Stipendien statt Sozialhilfe» auch auf schweizerischer Ebene weiterverfolgt werden.

5.1.6 Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungen

Zu den kantonalen Bedarfsleistungen der sozialen Sicherung gehören:
- Alimentenbevorschussung (vgl. Abschnitt 5.1.4);
- Mutterschaftsbeiträge (vgl. Abschnitt 4.2.2);
- ausserordentliche Ergänzungsleistungen (AEL).

Bei den AEL können bei Personen, die nicht im Heim leben, höhere Mietkosten berücksichtigt werden. Seit 1. Januar 2016 werden im Kanton St.Gallen keine neuen AEL mehr ausgerichtet. Die Änderung erfolgte im Rahmen des Entlastungsprogramms aus dem Jahr 2013. Parallel zu dieser Anpassung auf kantonaler Ebene ist auf Bundesebene eine Erhöhung der Mietzinsmaximalansätze bei den EL geplant. Im Kanton St.Gallen gilt eine Übergangsfrist für bestehende Leistungen, die in direktem Zusammenhang mit der bundesrechtlichen Mietzinserhöhung steht. Die parlamentarische Beratung dieser eidgenössischen Gesetzesanpassung steht allerdings noch aus.

Verschiedene Kantone haben in Gesetzen ihre kantonalen Bedarfsleistungen harmonisiert. Es sind dies vor allem Kantone, die verschiedene Bedarfsleistungen kennen. In Kantonen mit wenigen Bedarfsleistungen kann die Harmonisierung über die Ausgestaltung der einzelnen Leistungen erfolgen. Ein Harmonisierungsbedarf im Kanton St.Gallen besteht deshalb nicht, da die AEL abgeschafft werden und der Fortbestand der Mutterschaftsbeiträge im Rahmen dieser Revision zu beraten ist.

23 M. Frey / R. Neumann, Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Basel 2015.

5.2 Kostenentwicklung im Sozialwesen

5.2.1 Nettokosten finanzielle Sozialhilfe

In der schweizerischen Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) des Jahres 2013 macht die finanzielle Sozialhilfe lediglich 2,6 Prozent aus. Den grössten Anteil machen die Leistungen für Alter (42,8 Prozent), Krankheit / Gesundheit (29,9 Prozent) sowie Invalidität (9,5 Prozent) aus.[24]

Die Sozialhilfekosten gehören in den Gemeinderechnungen zu den Kosten für «Soziale Wohlfahrt», die im Kanton St.Gallen total 182,9 Mio. Franken umfassen. 41 Prozent dieser Kosten wurden im Jahr 2014 für die finanzielle Sozialhilfe ausgegeben. In der sozialen Wohlfahrt betrug die Kostensteigerung seit dem Jahr 2003 lediglich 5,25 Prozent, was auf die Verschiebung von Kosten innerhalb der einzelnen Bereiche oder auf eine Änderung der Aufgabenteilung hinweisen kann.

Im Jahr 2014 gaben die Gemeinden rund 74,57 Mio. Franken für die finanzielle Sozialhilfe aus. Im Jahr 2003 waren es noch 37,11 Mio. Franken. Die Bevölkerung ist in diesem Zeitraum (von 2003 bis 2014) moderat gewachsen. Je Einwohnerin bzw. Einwohner stiegen die Kosten von 81 Franken auf 150 Franken an. In den Jahren 2005 bis 2008 erfolgte ein Rückgang. Seither steigen die Kosten wieder stetig, liegen aber stets unter dem schweizerischen Durchschnitt (vgl. Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen des BFS).

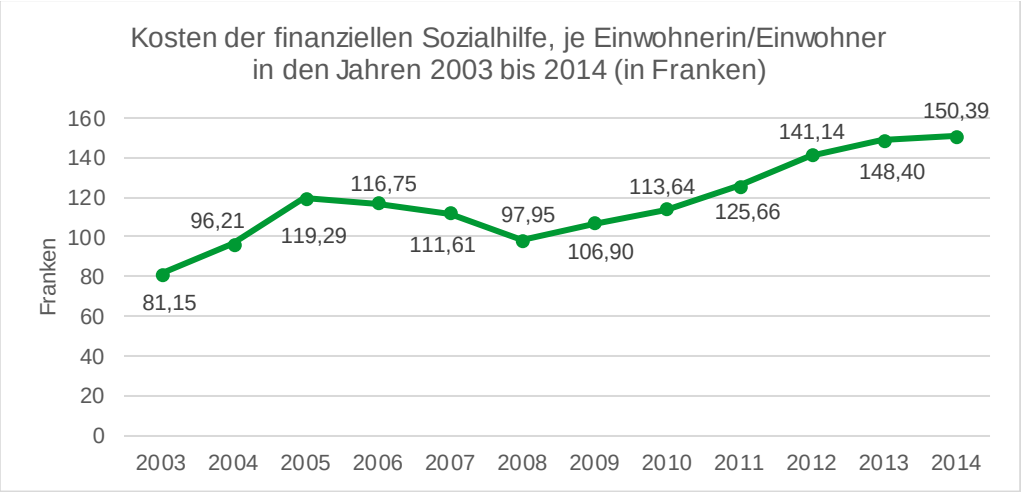


Abbildung 37: Kosten der finanziellen Sozialhilfe, je Einwohnerin/Einwohner in den Jahren 2003 bis 2014; Auswertung durch Fachstelle für Statistik

Während sich im Kanton St.Gallen die Kostenentwicklung in Städten und grösseren Gemeinden auf unterschiedlichem Niveau in einem ähnlichen Verlauf zeigt, sind bei kleineren Gemeinden grössere Schwankungen sichtbar. Ein einzelner teurer Fall hat bei kleinen Fallzahlen grössere Auswirkungen auf die Rechnung. Mit grossen Schwankungen haben daher vor allem kleine und mittlere Gemeinden zu rechnen. Diese Gemeinden haben oft keine generell hohen Belastungen.

17 St.Galler Gemeinden wendeten im Jahr 2014 effektiv und je Einwohnerin bzw. Einwohner weniger auf als im Jahr 2003. Damit kann nicht in allen Gemeinden von einem Kostenwachstum gesprochen werden.

24 BFS, Gesamtrechnung der sozialen Sicherheit (GRSS), 2015.

Die Sozialhilfequote im Kanton St.Gallen ist stabil und die Zahl der unterstützten Personen lag im Jahr 2014 nach einem Rückgang zwischen den Jahren 2007 und 2012 wieder auf demselben Niveau wie im Jahr 2005. Deshalb erstaunt der Kostenanstieg. In verschiedenen Untersuchungen wurden die Gründe für den Kostenanstieg systematisch analysiert[25]. Die übergeordneten Gründe für offene Armut und damit für den Kostenanstieg in der Sozialhilfe sind:
- strukturelle Veränderung des Arbeitsmarktes (weniger Stellen für schlechter qualifizierte Personen oder Personen mit Leistungseinschränkungen, weniger Stellen im Niedriglohnbereich);
- Anpassungen bzw. Einsparungen bei vorgelagerten Systemen (v.a. IV und ALV);
- Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung hinsichtlich Haushaltsstrukturen und Lebenssituationen (insbesondere Zunahme von Einpersonenhaushalten und höhere Scheidungsquote) sowie Zuwanderung von niedrigqualifizierten Personen;
- Kostensteigerung bei den Zwangsausgaben, insbesondere Miet- und Gesundheitskosten.

Aus vorgenannten Faktoren zeigen sich in der Sozialhilfe folgende Veränderungen:
- höhere Deckungsquoten durch v.a. geringere Möglichkeiten für Teilerwerbstätigkeit und höheren Anteil an Nicht-Erwerbspersonen;
- höherer Anteil Einpersonenhaushalte, die einen grösseren Unterstützungsbedarf haben;
- längere Bezugsdauer durch vor allem höheren Anteil Nicht-Erwerbspersonen, die nicht in den Arbeitsmarkt reintegriert werden können;
- Steigerung bei speziellen Kosten wie z.B. Heimaufenthaltskosten sowie unklare Abgrenzung zu Kosten der stationären Sozialhilfe.

5.2.2 Bemessung der Sozialhilfe und Kosten im Einzelfall

Die Grundsicherung in der Sozialhilfe umfasst den Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten sowie die Kosten für die medizinische Grundversorgung (vgl. Graphik in Abschnitt 4.1). Der Grundbedarf wird nach der Grösse des Haushalts abgestuft. Zusätzlich werden im Einzelfall situationsbedingte Leistungen ausgerichtet.

Die SKOS liess im Jahr 2014 den Grundbedarf durch das Bundesamt für Statistik überprüfen. Gestützt auf die Schweizerische Haushaltsbudgeterhebung (HABE) wurden die Ausgaben für den Grundbedarf der einkommensschwächsten 10 Prozent der Bevölkerung berechnet. Für Ein- und Zweipersonenhaushalte lagen die berechneten Werte über den Beträgen der SKOS-Richtlinien. Für die weiteren Haushaltgrössen konnten keine statistisch verlässlichen Aussagen gemacht werden. Weil die VSGP beschlossen hatte, den Grundbetrag im Jahr 2013 nicht – wie von der SKOS vorgeschlagen – der Teuerung anzupassen, wurden im Kanton St.Gallen seit dem Jahr 2011 die Ansätze nicht mehr erhöht. Für Einpersonenhaushalte wird ein Grundbetrag von Fr. 977.– berechnet. Die höheren Kosten in der Sozialhilfe können daher nicht durch eine Verbesserung des Lebensstandards von Sozialhilfebeziehenden erklärt werden. Es besteht kein Spielraum, die Kosten in der Sozialhilfe durch Kürzung des Grundbetrags zu senken.

Die ortsüblichen Wohnungsmieten und die Wohnungsgrössen sind regional sehr unterschiedlich. Die Richtwerte müssen daher das Angebot in der Region berücksichtigen, regionale Unterschiede in den Mietzinsmaxima sind gerechtfertigt. Über die Festlegung von zu tiefen Richtwerten für die Mietzinse und die Einflussnahme auf das Wohnungsangebot können aber armutsbetroffene Personen zum Umzug gezwungen werden. Unmittelbare Nebenkosten (nach effektivem Aufwand, sofern sie nicht über die Wohnnebenkosten bereits mit dem Vermieter abgerechnet wurden) gehören zu den Wohnkosten. Für Mietkosten werden durchschnittlich Fr. 800.– je Haushalt aufgewendet, in Städten (ab 10'000 Einwohnern) Fr. 800.–, in mittleren Gemeinden (2'000 bis 9'999 Einwohner) Fr. 850.– und in kleineren Gemeinden Fr. 725.–. Die Mietkosten scheinen also

25 Z.B. BFS, Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe, Neuchâtel 2011. / Ecoplan, Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern, Bern 2012. / Büro BASS, Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe, Bern 2005.

in mittleren Gemeinden höher zu sein als in Städten und in kleinen Gemeinden. Der durchschnittliche, angerechnete Mietanteil je Haushalt hat sich in den letzten Jahren nicht verändert. Es ist zwar eine leichte Kostenzunahme bei den einzelnen Haushalttypen zu verzeichnen. Der Mittelwert bleibt aber gleich, weil der Anteil an (günstigeren) Einpersonenfällen grösser geworden ist. Der Trend, dass immer mehr Einpersonenhaushalte auf Sozialhilfe angewiesen sind, führt aber auch dazu, dass die Sozialhilfe höhere Wohnkosten berücksichtigen muss. Im Jahr 2007 wurden 4'317 Privathaushalte unterstützt, im Jahr 2014 waren es bereits 5'120. Ein Teil der Kostensteigerung kann also durch höhere Mietkosten zwar nicht je Haushalt, jedoch je sozialhilfebeziehende Person erklärt werden.

Situationsbedingte Leistungen haben ihre Ursache in der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen und familiären Lage einer unterstützten Person[26]. Dazu gehören z.B. bestimmte krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen, Erwerbskosten und Auslagen für nicht lohnmässig honorierte Leistungen, besondere Kosten für die Integration und Betreuung von Kindern und Jugendlichen, Besuchsrechtskosten, Hausrat- und Haftpflichtversicherung sowie eine einfache Grundausstattung an Mobiliar. Insbesondere bei der familienergänzenden Betreuung, aber auch bei Förder- und Bildungsangeboten, haben die Subventionierungspraxis und das Tarifsystem Einfluss auf die Kosten, die in der Sozialhilfe anfallen. Während beim Grundbedarf eine Pauschalierung und bei den Wohnkosten Höchstansätze zur Anwendung gelangen, ist bei den situationsbedingten Leistungen noch immer vom individuellen Bedarf auszugehen und es besteht ein Ermessen der Sozialämter. Für die Prüfung dieser Ansprüche ist die Fachlichkeit der Sozialhilfefachpersonen erforderlich. Um eine drohende Notlage abzuwenden, können situationsbedingte Leistungen einmalig auch an Familien und Einzelpersonen gewährt werden, deren Einkommen die Anspruchsgrenze knapp überschreitet. Damit werden Schwelleneffekte vermindert.

Bei der letzten Revision der SKOS-Richtlinien im Jahr 2005 wurde der damalige Grundbedarf um 7 Prozent gekürzt und im Gegenzug wurden Leistungen (Einkommensfreibetrag und Integrationszulagen) eingeführt, die finanzielle Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und den Einsatz für die Integration (z.B. Teilnahme an Programmen) setzen. Im Kanton St.Gallen erhielten im Jahr 2014 82,2 Prozent aller Sozialhilfebeziehenden im Alter ab 16 Jahren keine Einkommensfreibeträge oder Integrationszulagen. Auch 45 Prozent der Erwerbstätigen erhielten gemäss SHS weder Einkommensfreibetrag noch Zulage.

Der Bruttobedarf, d.h. die berechneten Lebenskosten aller Privathaushalte, die Sozialhilfe beziehen, betrug im Jahr 2014 im Stichmonat im Durchschnitt Fr. 2'108.–, der Nettobedarf Fr. 1'578.–. Der Bedarf weicht je nach Haushalttyp deutlich von diesem Durchschnitt ab, sodass die Zusammensetzung der Haushalttypen einen Einfluss auf die Entwicklung des durchschnittlichen Bedarfs hat.

26 Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Stand Januar 2016. / St.Gallische Konferenz für Sozialhilfe (KOS), KOS-Richtlinien und Praxishilfe der KOS, Stand Januar 2016, St.Gallen 2016.

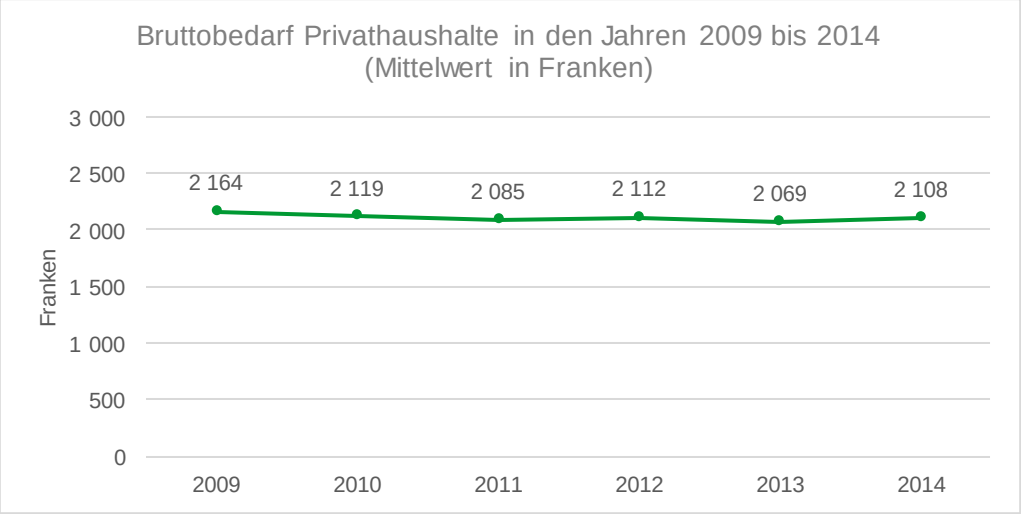


Abbildung 38: Bruttobedarf Privathaushalte in den Jahren 2009 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

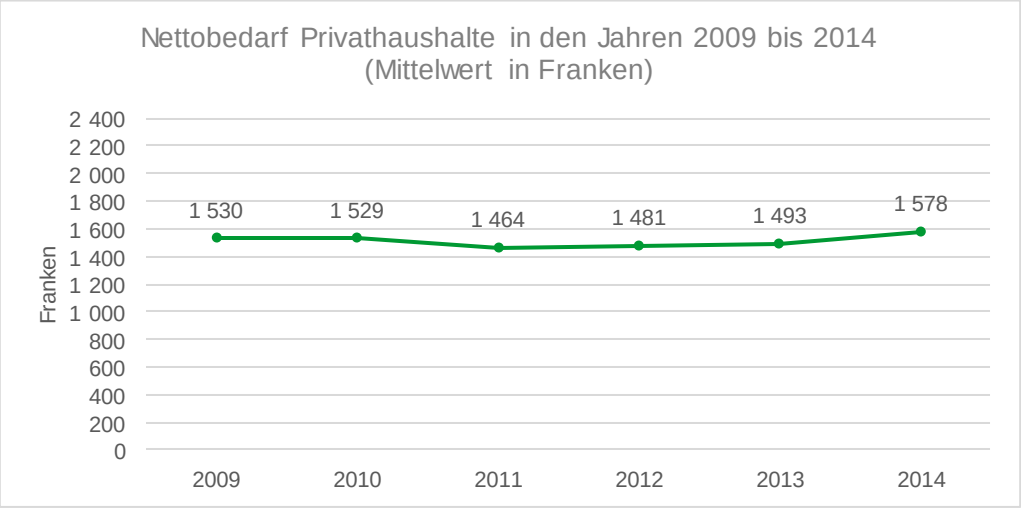


Abbildung 39: Nettobedarf Privathaushalte in den Jahren 2009 bis 2014; Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik, 2015.

Da der durchschnittliche Bruttobedarf nicht zu-, sondern sogar abgenommen hat, der Nettobedarf aber gestiegen ist, muss angenommen werden, dass ein höherer Anteil der Lebenshaltungskosten von der Sozialhilfe geleistet werden muss und mehr Haushalte vollumfänglich auf die Sozialhilfe angewiesen sind. Nicht der Bedarf hat zugenommen, sondern die Möglichkeiten der Sozialhilfebeziehenden, einen Teil ihres Bedarfs durch Einkommen oder Sozialversicherungsleistungen zu decken, sind kleiner geworden.

Wenn Kosten gesenkt werden sollen, besteht kaum eine Möglichkeit, dies bei der Bemessung des Lebensbedarfs der Betroffenen zu tun. Es besteht die Gefahr, dass Kosten, die für die soziale und berufliche Integration im Einzelfall oder generell anfallen, eingespart werden. Dies wäre aber kontraproduktiv, weil diese Angebote präventiv oder nachhaltig wirken, der Sozialhilfeabhängigkeit vorbeugen und die Ablösung aus der Sozialhilfe fördern. Letztlich bleibt festzustellen, dass dort angesetzt werden muss, wo die Armut begründet ist, um die Kosten wirksam zu beeinflussen. Dies ist aber ungleich schwerer, liegt häufig nicht in der Hand der Sozialämter, braucht mehr Zeit und zeigt in aller Regel keine unmittelbare kostendämpfende Wirkung.

5.2.3 Minimierung und Verhinderung von unrechtmässigem Bezug

Einen finanziell eher unbedeutenden Aspekt in der Sozialhilfe stellt die Missbrauchsbekämpfung dar. Mit der Umsetzung der Motion 42.09.13 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Sozialinspektoren» mit einem III. Nachtrag zum SHG (nGS 2013-005) hat die Regierung die Bedeutung und die Ansatzpunkte bereits ausführlich dargelegt.

5.2.4 Rückzahlungen

Die Rückzahlung von Sozialhilfegeldern im Verhältnis zu den Auszahlungen hat in den letzten Jahren abgenommen. Ausschlaggebend dürfte dabei nicht die Abnahme der Rückerstattung von Sozialhilfegeldern durch die Betroffenen sein. Die Sozialhilfe leistet auch oft Überbrückungshilfe, bis Rentenansprüche oder bis Ansprüche auf andere Bedarfsleistungen geklärt sind. Die Betroffenen treten ihre Ansprüche an das Sozialamt ab. Es ist zu vermuten, dass vor allem Rentenentscheide und die Dauer der Verfahren bis zu einem Rentenzuspruch die Höhe der Rückzahlungen beeinflussen. Auch die Erstattungen, die aufgrund Bundesrecht möglich sind, wie die Ersatzpflicht des Heimatkantons nach Art. 14 ff. ZUG, sind bei den Rückzahlungen erfasst. Weil die Rückzahlungen in der Finanzstatistik nicht weiter aufgeschlüsselt sind, ist es nicht möglich, die Gründe für den Rückgang festzustellen. Es liegt die Vermutung nahe, dass der Rückgang auch auf die Leistungsbeschränkungen der IV zurückgeht und die IV weniger Sozialhilfeleistungen rückerstattet als früher.

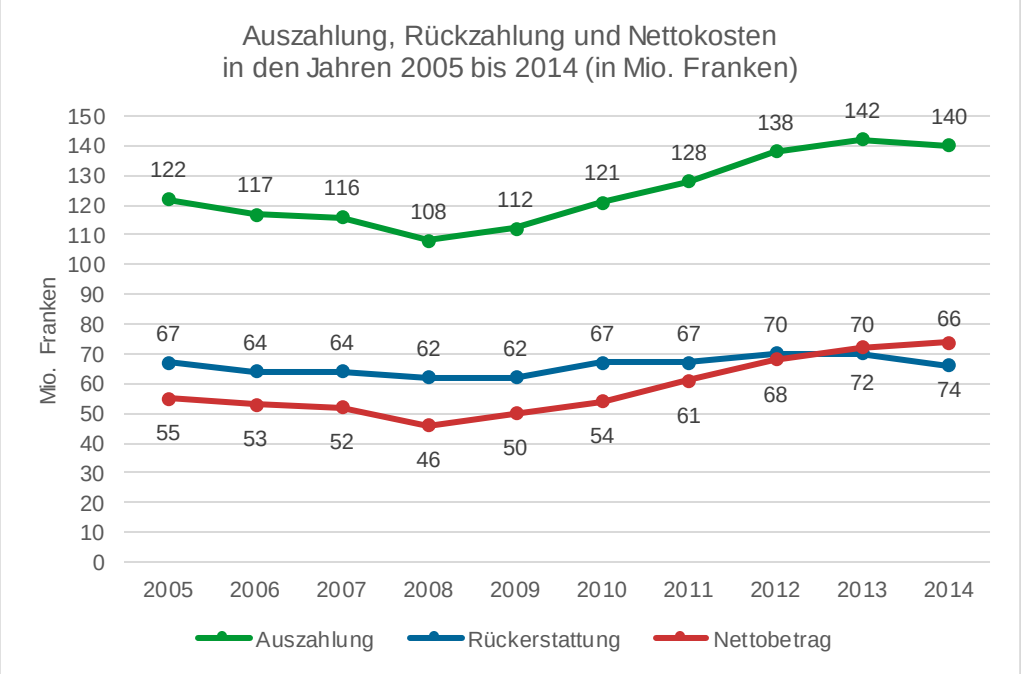


Abbildung 40: Auszahlung, Rückzahlung und Nettokosten in den Jahren 2005 bis 2014;
Quelle: Finanzstatistik des Amtes für Gemeinden.

5.2.5 Ersatzpflicht des Heimatkantons

Bis April 2017 besteht gemäss ZUG noch eine Ersatzpflicht des Heimatkantons für geleistete Sozialhilfeunterstützung in anderen Kantonen, die ebenfalls als Rückzahlungen gemäss Abschnitt 5.2.4 vorstehend verbucht werden. Im Kanton St.Gallen tragen die Heimatgemeinden diese Kosten. Die Gemeinden im Kanton St.Gallen leisten bereits seit einigen Jahren höhere Rückerstattungen als sie erhalten.

Während sich im Jahr 2013 die geleisteten und erhaltenen Rückerstattungen angenähert hatten, betrug im Jahr 2015 die Mehrbelastung für die St.Galler Gemeinden fast 2 Mio. Franken. Die Gemeinden werden mit der Revision des ZUG ab April 2017 deutlich entlastet.

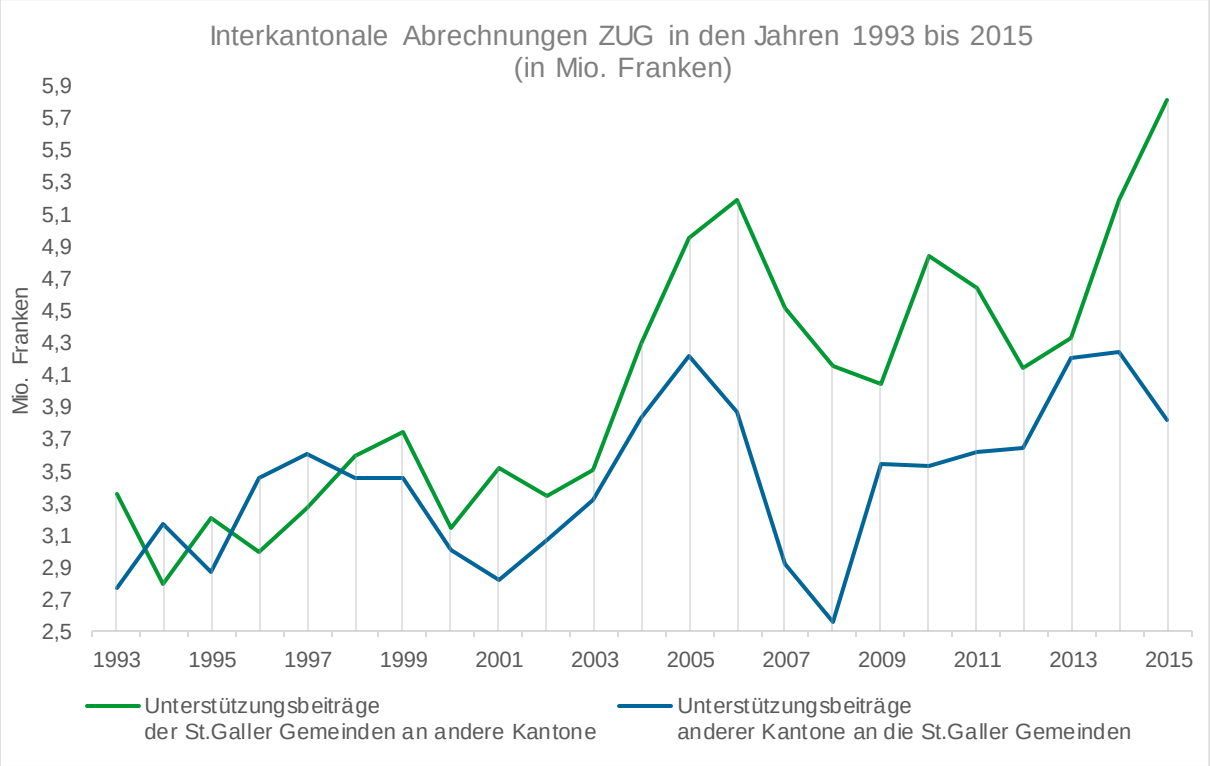


Abbildung 41: Interkantonale Abrechnungen ZUG in den Jahren 1993 bis 2015.

5.2.6 Kosten der Alimentenbevorschussung

Für die St.Galler Gemeinden ergaben sich im Jahr Bruttoaufwendungen von knapp 19 Mio. Franken für die Alimentenbevorschussung. Nach Abzug der Beträge, die durch das Inkasso eingeholt werden konnten, lag der Nettoaufwand bei knapp 9 Mio. Franken. In den letzten Jahren sind weder die Kosten für die Bevorschussung noch die Nettokosten gestiegen.

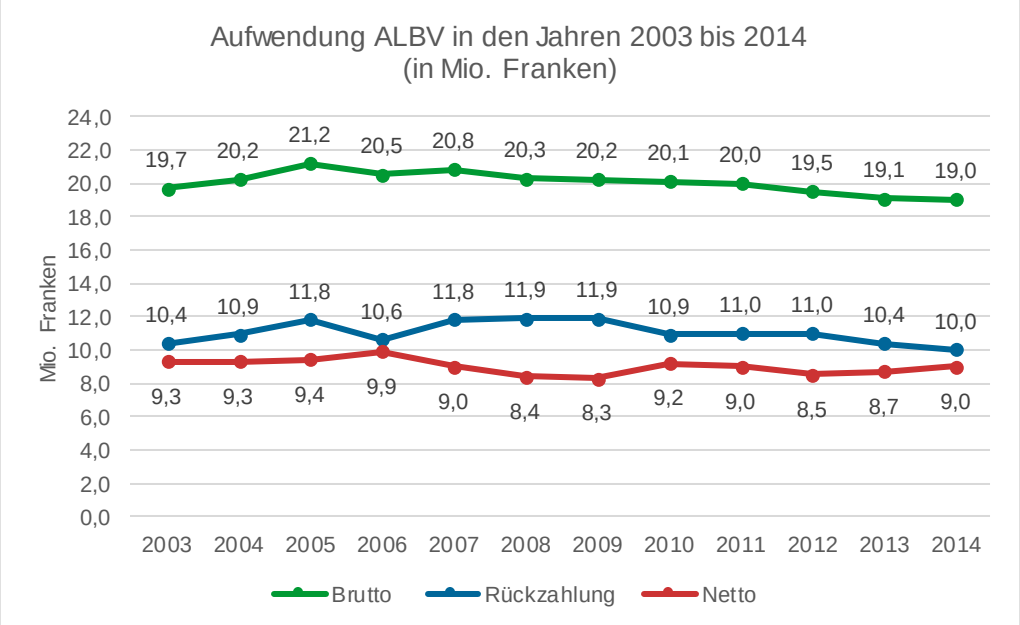


Abbildung 42: Aufwendungen ALBV in den Jahren 2003 bis 2014; Quelle: Finanzstatistik des Amtes für Gemeinden.

5.3 Solidarität zwischen den Gemeinden

5.3.1 Disparitäten und Finanzausgleich

Der soziodemographische Lastenausgleich hat zum Ziel, übermässige Belastungen der Gemeinden mit hohen Soziallasten auszugleichen. Er ist das neueste Element des Finanzausgleichs und seit dem Jahr 2014 in Vollzug. Überdurchschnittliche Belastungen im Bereich Sozialhilfe werden zu 55 Prozent ausgeglichen.

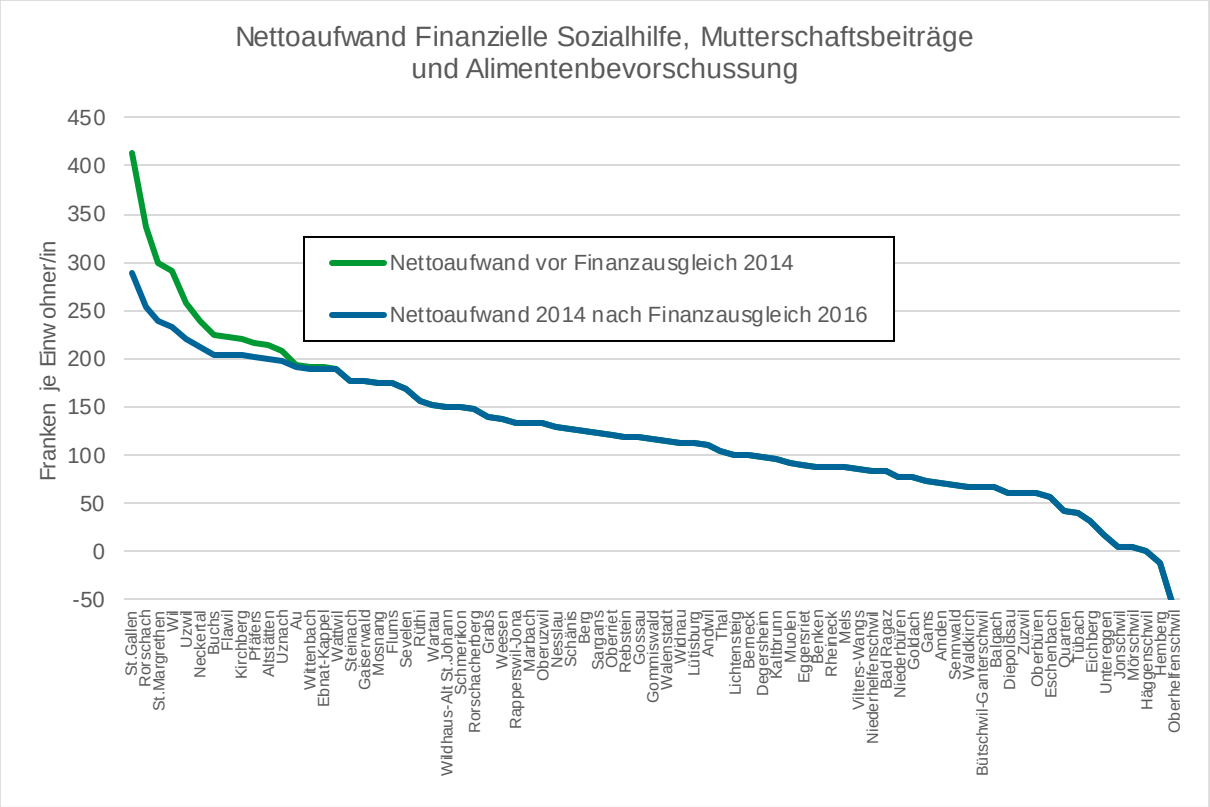


Abbildung 43: Nettoaufwand Finanzielle Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge und ALBV, Quelle: Finanzstatistik des Amtes für Gemeinden (Basiszahlen je Gemeinde gemäss Anhang I).

Die Grafik zeigt die Belastung der Gemeinden vor und nach dem Ausgleich. Es wird sichtbar, dass der soziodemographische Lastenausgleich die Belastung von wenigen stark betroffenen Gemeinden abschwächt. Die Unterschiede in der Belastung bleiben dennoch hoch.

Die Wirkung des soziodemographischen Lastenausgleichs wurde im Rahmen der Wirkungsprüfung zum Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1; abgekürzt FAG) analysiert. Geprüft wurde, ob der Lastenausgleich so angepasst werden kann, dass er sich im Wesentlichen auf exogene Faktoren abstützt bzw. die Bemessung auf Basis eines Sozialindexes erfolgen kann. Weil keine Indikatoren festgestellt werden konnten, mit denen sich Unterschiede im Nettoaufwand erklären lassen, wird im Wirkungsbericht vorgeschlagen, auf die Bildung eines Sozialindexes zu verzichten.

Dennoch bleibt festzustellen, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden namhaft sind und es deshalb gerechtfertigt ist, einerseits eine Steigerung der Disparitäten durch Stärkung der Solidarität zu verhindern und anderseits überdurchschnittliche Lasten im Finanzausgleich durch den Kanton auszugleichen. Der Kanton hat im Hinblick auf eine ausgewogene Standortattraktivität in allen Regionen, mit Blick auf die Gleichbehandlung von Einwohnerinnen und Einwohnern im Kanton und letztlich auch angesichts seiner Finanzierungspflichten im Finanzausgleich ein Interesse daran, dass die Disparitäten zwischen den Gemeinden nicht grösser werden.

5.4 Schwelleneffekte

Von Schwelleneffekten spricht man dann, wenn ein höheres Bruttoeinkommen zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen führt. Für die Betroffenen lohnt sich aus finanzieller Sicht eine Erhöhung des Erwerbseinkommens, z.B. durch Ausweitung des Arbeitspensums, nicht, weil sie finanziell schlechter gestellt würden. Schwelleneffekte sind systembedingte Ungerechtigkeiten und können negative Arbeitsanreize auslösen. Sie treten dann auf, wenn aufgrund einer Einkommenserhöhung der Anspruch auf eine Bedarfsleistung (Sozialhilfe, Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung usw.) erlischt oder dieser um ein Mehrfaches der Einkommenserhöhung reduziert wird, weil die Bedarfsleistung gestuft (und nicht stufenlos) ausgestaltet ist (vgl. Einkommensfreibetrag). Ein negativer Erwerbsanreiz entsteht z.B. dann, wenn «gleichzeitig mit dem steigenden Einkommen die Steuerbelastung sowie die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung zunehmen und die Prämienverbilligung abnimmt»[27] und damit das frei verfügbare Einkommen sinkt.[28]

5.4.1 Schwelleneffekte in der Sozialhilfe

Schwelleneffekte in der Sozialhilfe sind darauf zurückzuführen, dass sich die Anspruchsberechnung beim Eintritt und beim Austritt von jener zur Berechnung des Unterstützungsbeitrags unterscheiden. Zur Bemessung der Sozialhilfe wird auf Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt ein Einkommensfreibetrag (EFB) gewährt und Leistungen für die berufliche und soziale Integration werden mit einer Integrationszulage (IZU) honoriert. Zur Ermittlung der Eintritts- und Austrittsschwelle empfiehlt die KOS, den EFB und die IZU nicht einzurechnen[29]. Ein Haushalt, der infolge einer geringen Einkommensverbesserung aus der Sozialhilfe abgelöst wird, ist damit finanziell deutlich schlechter gestellt als während dem Sozialhilfebezug. Es lohnt sich nur dann die Erwerbstätigkeit auszubauen, wenn damit eine deutliche Erhöhung des Einkommens einhergeht. Das Anreizsystem verkehrt sich in sein Gegenteil.

Verlauf des frei verfügbaren Einkommens mit / ohne Sozialhilfe

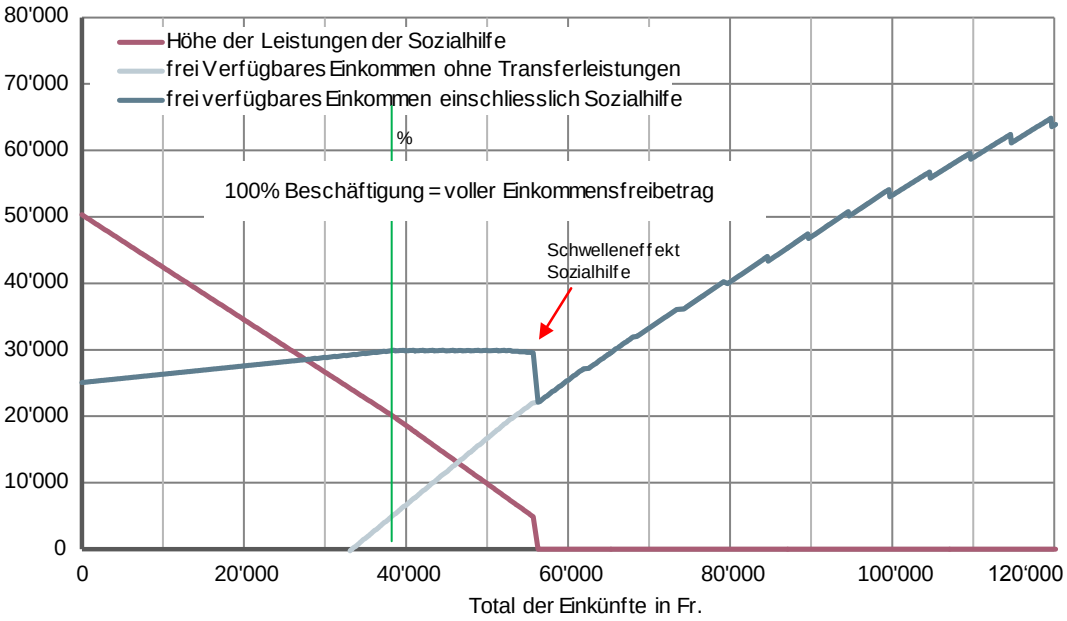


Abbildung 44: Verlauf des frei verfügbaren Einkommens mit/ohne Sozialhilfe; Quelle: Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Bern 2012.

27 F. Ehrler / C. Knupfer / Y. Bochsler, Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, Soziale Sicherheit CHSS, 6/2012, S. 370 ff.

28 Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Bern 2012.

29 St.Gallische Konferenz für Sozialhilfe (KOS), KOS-Richtlinien und Praxishilfe der KOS, Stand Januar 2016.

Die Schwelleneffekte bei Ein- und Austritt in die bzw. aus der Sozialhilfe könnten durch die Einberechnung des EFB bei der Anspruchsvoraussetzung, also beim Eintritt in die Sozialhilfe sowie bei der Ablösung, eliminiert werden. Dadurch hätten aber mehr Personen oder Familien Anspruch auf Sozialhilfe, was die Sozialhilfekosten weiter erhöhen würde. Da aber bereits heute viele Menschen, die mit sehr bescheidenen Mitteln leben, darauf verzichten, Sozialhilfe zu beantragen, können die finanziellen Auswirkungen nicht beziffert werden. Eine generelle Beseitigung des Schwelleneffekts ist deshalb schwierig bzw. in der heutigen finanzpolitischen Lage nicht angezeigt. Die Gemeinden können jedoch den Effekt im Einzelfall mindern (siehe letzter Absatz).

Im Rahmen der Revision der SKOS-Richtlinien hat die SKOS eine Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien durchgeführt. Dabei standen der Einkommensfreibetrag im Zentrum und die Frage, ob Fehlanreize bestehen. Die Städte Luzern und Winterthur hatten bereits vor der Einführung des Einkommensfreibetrags Daten zum Sozialhilfebezug erhoben. Daher konnte untersucht werden, wie sich die Erwerbstätigenquote vor und nach der Einführung des EFB entwickelte. Zudem wurden Studien aus anderen Ländern ausgewertet und Expertinnen und Experten befragt. Die Auswertungen sprechen gegen die Hypothese, dass erwerbstätige Sozialhilfebeziehende den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit hauptsächlich danach ausrichten, mit möglichst geringem Aufwand einen möglichst hohen EFB zu erzielen. Ein plausibler Grund hierfür ist u.a. ein hoher Stellenwert der Erwerbsarbeit für die Sozialhilfebeziehenden. Zentrale Motive bestehen ebenso darin, die eigene Freiheit und Unabhängigkeit wieder zu erlangen und eine als stigmatisierend empfundene Situation abzuwenden. Zu bedenken ist zudem, dass ein Teil der Sozialhilfebeziehenden aufgrund von Problemen und Einschränkungen nicht in der Lage ist, auf die Anreize zu reagieren. Auch ist zu bedenken, dass die Arbeitsmärkte für entsprechende Optimierungen der Erwerbspensen wohl zumindest teilweise zu wenig flexibel sind. Das Zulagensystem hat vor allem einen normativen Charakter. Die Sozialhilfe macht damit deutlich, dass sie «Aktivität» einfordert und diese belohnt. Auch in den Interviews mit Expertinnen und Experten wurden die Wirkungen der Anreize auf die Betroffenen eher zurückhaltend beurteilt, weil die intrinsische Arbeitsmotivation und der Problemdruck ohnehin hoch sind. Die Wirkung nach aussen (Gesellschaft, Politik) wird als eher wichtiger eingestuft als gegenüber den Klientinnen und Klienten.[30]

Ein weiterer Schwelleneffekt tritt auf, wenn Einkommen knapp über der Anspruchsberechtigung besteuert werden, Sozialhilfeleistungen hingegen nicht. Mit dem Einbezug aller Unterstützungsleistungen in die Bemessungsgrundlage und mit der gleichzeitigen Entlastung des Existenzminimums von der Steuerpflicht würden steuerlich bedingte Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize beseitigt. Auf Bundesebene wurde die Motion Steuerbarkeit von Unterstützungsleistungen und steuerliche Entlastung des Existenzminimums (Motion 14.4004) abgeschrieben, weil eine Analyse in den Kantonen Bern und Neuenburg die Wirkung der Besteuerung der Unterstützungsleistungen in Frage stellte. Wenn das Existenzminimum steuerlich entlastet ist, müssten vor allem Haushalte, die einen Einkommensfreibetrag erhalten, Steuern leisten. Die Anreizwirkung des Einkommensfreibetrags würde dadurch wiederum geschwächt. Im Kanton Neuenburg wurden die Steuern durch die Sozialhilfe bezahlt, was dazu führte, dass der Schwelleneffekt nicht verschwand, die Massnahme also wirkungslos blieb. Für die Entlastung des Existenzminimums von der Steuerpflicht sind keine Anpassungen im Bundesrecht erforderlich. Die Festlegung der Steuertarife, der Steuersätze und der Steuerfreibeträge gehört zur Finanzautonomie der Kantone. Bei der direkten Bundessteuer ist das Existenzminimum bereits gewährleistet.

Es sind die Schwelleneffekte in der Sozialhilfe, die es ausmachen, dass Sozialhilfebeziehende finanziell besser gestellt sind als Personen und insbesondere Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ohne Anspruch auf Sozialhilfeleistungen. Eine Reduktion des Grundbedarfs in der Sozialhilfe ändert daran nichts. Hingegen können die Gemeinden im Einzelfall die Effekte minimieren. In den revidierten SKOS-Richtlinien, die per 1. Januar 2017 in Kraft treten,

30 Büro BASS, Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, Schlussbericht, Bern 2015.

wird insbesondere vorgeschlagen, allenfalls die Leistungen im Ablöseprozess so lange zu gewähren, bis das Erwerbseinkommen über dem verfügbaren Einkommen liegt, das der Haushalt mit Sozialhilfe erzielte. Auch liegt es im Ermessen der Gemeinden, bei Personen in sehr bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die aber keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, im Bedarfsfall punktuell und unbürokratisch Unterstützung zu leisten.

5.4.2 Schwelleneffekte in der Alimentenbevorschussung

Der Kanton St.Gallen kennt in der Alimentenbevorschussung das Modell der Teilbevorschussung. Es tritt daher nur ein geringfügiger Schwelleneffekt auf. Liegt das anrechenbare Einkommen der Familie über der Einkommensschwelle, reduziert sich die Alimentenbevorschussung überproportional. Jeder zusätzlich verdiente Franken reduziert die Alimentenbevorschussung um Fr. 1.10. Solch negative Arbeitsanreize bzw. Schwelleneffekte entstehen in Haushalten mit mindestens zwei Kindern, betreffen bestimmte Einkommensintervalle und treten gemäss der Studie zur Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien vom April 2012 «nur dann auf, wenn die gesamte Bevorschussung je Haushalt mehr als 20‘000 Franken je Jahr beträgt»[31]. Dieser Schwelleneffekt ist vernachlässigbar.

5.5 Berufliche und soziale Integration

5.5.1 Bedeutung der sozialen und beruflichen Integration

Der Staat setzt sich die soziale Integration zum Ziel (Art. 14 KV). Dabei geht es um die soziale Integration aller Bevölkerungsgruppen und das Ziel wird in verschiedenen Politikbereichen verfolgt (z.B. Behindertenpolitik, Alterspolitik). Risikogruppen für soziale Isolation sind insbesondere Alleinstehende, Erwerbslose, Personen mit niedrigem Bildungsniveau, ältere Menschen, Ausländerinnen und Ausländer sowie Armutsbetroffene. Mit gezielten Massnahmen, ausgerichtet auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise institutionalisierte Treffpunkte (Jugendtreffs, Familienzentren und -treffpunkte), Projekte zur Gestaltung des Zusammenlebens in der Gemeinde, Förderung der familienergänzenden Betreuung usw., wird die soziale Integration gefördert. In der Alterspolitik vermögen professionelle Dienste der Hilfe und Pflege zu Hause Heimeintritte hinauszuzögern, wenn Betagte sozial nicht isoliert sind und auch auf freiwillige (z.B. nachbarschaftliche Unterstützung) zählen können. In diesem Sinn haben Vorhaben und Aktivitäten von Gemeinden zur sozialen Integration, teilweise mit Förderung des Kantons, in vielfacher Hinsicht gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen.

Die wirtschaftliche Lage einer Person hat einen bedeutenden Einfluss auf die Quantität und Qualität von Sozialkontakten. Umgekehrt können gute Sozialkontakte wesentlich zur Verbesserung der Einkommenssituation oder zur Überbrückung von Notlagen beitragen. Die Verbesserung der sozialen Integration ist daher immer auch Armutsprävention.

Eine wichtige Integrationsinstanz ist neben Familie und Schule auch die Arbeit. So sind berufliche Integration und soziale Integration in einem engen Zusammenhang zu sehen.

5.5.2 Soziale Integration als Auftrag der Sozialhilfe

Nachdem die Sozialhilfe ursprünglich primär auf die Versorgung armutsbetroffener Personen ausgerichtet war, gewann die soziale Integration als Teil der modernen Sozialhilfe in den 1990er Jahren an Bedeutung. Die Sozialhilfe soll auch dafür sorgen, dass die Betroffenen nicht in die Isolation abgleiten und eine gesellschaftliche Teilhabe möglich bleibt bzw. gefördert wird. Die soziale Integration hat damit eine wichtige Funktion für den sozialen Frieden.

---

31 Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Bern 2012.

Dabei geht es einerseits generell um die Bereitstellung oder Koordination von Beschäftigungsmöglichkeiten und Tagesstrukturen, anderseits darum, auf individueller Ebene den für eine Person geeigneten Weg zu suchen und zu vereinbaren.

Auch freiwillige Tätigkeit kann zur sozialen Integration beitragen. Das Programm Visite von HEKS beispielsweise unterstützt Langzeiterwerbslose beim Einstieg in eine freiwillige Tätigkeit in einer gemeinnützigen Organisation. Die freiwillige Tätigkeit stärkt das Selbstvertrauen, fördert die psychische Gesundheit und erweitert das Beziehungsnetz. Eine Evaluation des Programms zeigt, dass neben den angestrebten Zielen in der verbesserten sozialen Integration auch jährlich rund 13 Prozent der Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt integriert und dadurch – zumindest teilweise – von der Sozialhilfe abgelöst werden können[32]. Das Beispiel zeigt, dass die soziale Integration die berufliche begünstigt. Die Arbeitstätigkeit stärkt wiederum die soziale Integration. Die beiden Zielsetzungen der Sozialhilfe sind untrennbar miteinander verknüpft.

5.5.3 Berufliche Integration

Für einen grossen Teil der Sozialhilfebeziehenden ist die Aufnahme einer Arbeit im ersten Arbeitsmarkt das Ziel. Neben der Ablösung von der Sozialhilfe ermöglicht die Arbeit Identifikation und Zugehörigkeit, gerade auch in einer Gesellschaft, die eine hohe Leistungsorientierung aufweist.

Die Sozialhilfe kommt oft am Schluss zum Zug, wenn keine Ansprüche auf Krankentaggeld oder Sozialversicherungsleistungen mehr bestehen und bereits verschiedene andere Fachpersonen Unterstützung für die berufliche Integration geboten haben. Der Umgang mit den Menschen, die bereits vieles versucht haben, ist anspruchsvoll.

Die Fachpersonen der Sozialhilfe arbeiten für die berufliche Integration mit verschiedensten öffentlichen und privaten Stellen zusammen. Die Fachpersonen der Sozialhilfe sind auf Informationen und Auskünfte zu bereits erfolgten Massnahmen und Lösungsversuchen angewiesen und es stellen sich verschiedenste Fragen im Zusammenhang mit dem Daten- und Informationsaustausch. Ein Datenaustausch erfolgt immer zu einem bestimmten Zweck. Mit der Umsetzung der Motion 42.09.13 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Sozialinspektoren» mit dem III. Nachtrag zum SHG (nGS 2013-005) wurden die rechtlichen Grundlagen für die Abklärung von Anspruchsvoraussetzungen präzisiert. In Bezug auf die berufliche Integration hat der Datenaustausch einen anderen Zweck. Die Ausgangslage für die Fachpersonen der finanziellen Sozialhilfe ist dieselbe wie in der Sozialberatung. Das Departement des Innern hatte im Rahmen des Projekts «Sozialberatung im Kanton St.Gallen» lic.iur. Daniel Rosch beauftragt, eine datenschutzrechtliche Analyse für den Kanton St.Gallen durchzuführen. Für die Praxis wurde anschliessend ein «Leitfaden Datenschutz»[33] erarbeitet. Nach Rosch kommt der Einwilligung zum Datenaustausch aus sozialarbeiterischer bzw. sozialberaterischer Sicht, aus Sicht der Persönlichkeitsrechte, aber auch aufgrund einer wenig hilfreichen Alternative eine Vorrangstellung zu. Wenn im Beratungsprozess die Informationen bei anderen Stellen ohne die Betroffenen eingeholt werden, mutieren diese vom Subjekt zum Objekt. Es wird aber von ihnen erwartet, dass sie sich nicht einfach passiv helfen lassen, sondern sich aktiv für ihre Eingliederung einsetzen. Zusammenarbeit im Sinn einer gemeinsamen Problemdefinition und -analyse und eines arbeitsteiligen Vorgehens kann daher in aller Regel nur auf Freiwilligkeit beruhen, weil eine zwangsweise – allenfalls mit unmittelbarem Zwang durchgeführte – Zusammenarbeit in aller Regel unverhältnismässig wäre. Positive Zusammenarbeit kann kaum erzwungen werden.[34]

---

32 O. Bieri / H. Köchli, Evaluation des Programms HEKS-Visite, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern 2014.

33 D. Rosch, Leitfaden Datenschutz – Eine Praxishilfe zum Datenaustausch in der Sozialberatung, Amt für Soziales, St.Gallen 2014.

34 D. Rosch, Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Bern 2013.

Um erwerbsfähige Sozialhilfebeziehende in den Arbeitsmarkt zu integrieren, genügt das Anreiz- und Sanktionssystem der Sozialhilfe nicht. Es gilt die Arbeitsmarktintegration (Angebote, Programme) zu fördern, individuell Lösungen zu suchen, Massnahmen zu vereinbaren sowie arbeitsmarktliche Angebote zu vermitteln und zu finanzieren. Zur Förderung der beruflichen Integration dienen beispielsweise folgende Massnahmen: Abklärung von Fähigkeiten und beruflichen Voraussetzungen, Beratung, Bildungs- und Qualifizierungsmassnahmen, Deutsch- und Integrationskurse, Einsatzprogramme sowie Praktika in Betrieben.

Die Kontaktpflege zu Arbeitgebenden gehört ebenfalls zu den Aufgaben zur Förderung der Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Schliesslich mangelt es oftmals an den entsprechenden Arbeitsstellen und an der Bereitschaft und der Erfolgseinschätzung der Arbeitgebenden, um Arbeitsversuche mit Personen zu starten, die oft lange nicht mehr im Arbeitsprozess standen. Allerdings ist auch hier zu bemerken, dass gegenüber Arbeitgebenden schon IV und RAV sehr aktiv sind und sich die Arbeitgebenden weniger gewohnt sind, mit Sozialämtern zusammenzuarbeiten. Ob die Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelingt, hängt also nicht allein von der Motivation der zu integrierenden Personen und der Förderung und Unterstützung durch Fachpersonen ab. Wesentlich sind auch wirtschaftliche und arbeitsmarktliche Faktoren. Die Arbeitsmarktintegration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, für den auch die Arbeitgebenden ihren Beitrag leisten müssen.

Während es Personen gibt, die aufgrund ihrer eingeschränkten Leistungsfähigkeit oder wegen fehlender beruflicher Qualifikationen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden, fehlen dem Arbeitsmarkt aktuell Fachkräfte. Im Bericht der Regierung 40.15.08 «Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung im Kanton St.Gallen» (nachfolgend Bericht «Fachkräftemangel») werden daher Vorschläge zur Integration in den Arbeitsmarkt gemacht. So soll beispielsweise im Kanton St.Gallen ein Teillohnmodell analog zum Kanton Graubünden erprobt werden. Zielgruppe des Teillohnmodells sollen anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sein sowie andere Sozialhilfe beziehende Personen, die über keinen schweizerisch anerkannten Ausbildungsabschluss verfügen und einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Das Teillohnmodell sieht vor, dass ein Arbeitgebender während einer begrenzten Dauer nur denjenigen Teil des Lohns bezahlt, welcher der effektiven Leistung des Mitarbeitenden entspricht. Die ergänzende Sicherung des Lebensbedarfs soll durch die Sozialhilfe erfolgen. Die Arbeitstätigkeit soll mit einer Qualifizierung im Job verbunden werden. Es ist vorgesehen, das Teillohnmodell zuerst in einem Pilotprojekt durchzuführen und auszuwerten. Die Einführung und Umsetzung des Teillohnmodells bedarf zumindest für die Projektphase keiner gesetzlichen Grundlage.

5.5.4 Spezifische Erfordernisse bei der sozialen und beruflichen Integration von Zugewanderten

Kenntnisse der deutschen Sprache haben einen grossen Einfluss auf die soziale und berufliche Integration. Die meisten Ausländerinnen und Ausländer reisen als Arbeitskräfte oder im Familiennachzug in die Schweiz ein. Deutschkurse und andere Bildungsmassnahmen fördern die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt und die Chancen, bei Verlust der Arbeitsstelle arbeitsmarktfähig zu bleiben.

Menschen, die über ein Asylverfahren in die Schweiz eingereist sind, werden immer zuerst über die Sozialhilfe unterstützt. Besondere Herausforderungen in der beruflichen und sozialen Integration sind zu leisten.

Der Bund richtet eine einmalige Integrationspauschale für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen an die Kantone aus (einmalig Fr. 6'000.–). Auf Basis individueller Integrationspläne der REPAS unterstützen die Sozialämter die Deutschförderung und die Förderung der Ar-

beitsmarktintegration im Einzelfall. Die Kosten werden vom Kanton über die Integrationspauschale des Bundes refinanziert. Je nach Herkunft der Betroffenen reicht diese Pauschale nicht aus, um die sprachlichen und beruflichen Fähigkeiten zu erwerben, die für die Arbeit im ersten Arbeitsmarkt nötig sind. So zeigen die Erfahrungen der letzten Jahre, dass mehr Mittel eingesetzt werden müssen, als durch Bundesmittel refinanziert werden kann.

Der Spracherwerb und die Möglichkeit, rasch eine Beschäftigung aufnehmen zu können, sind wichtige Faktoren im Hinblick auf eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Die fehlende Anerkennung erworbener Qualifikationen stellt neben den oft eingeschränkten Sprachkenntnissen eine zentrale Hürde auf dem Weg zur erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt dar. Der Bericht «Fachkräftemangel» sieht daher die Flexibilisierung und Modularisierung der Anerkennungspraxis sowie Möglichkeiten einer Teilzertifizierung von erworbenen Fähigkeiten vor. Die Umsetzung dieser Massnahmen befindet sich derzeit in der Prüfungsphase. Neben Hürden im Bereich der Sprach- und Fachkompetenzen erschweren administrative Hürden die erfolgreiche berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Die am 11. Februar 2015 verabschiedete Änderung des eidgenössischen Ausländergesetzes (SR 142.20; abgekürzt AuG) sieht deshalb den Abbau verschiedener administrativer Hürden vor. So soll beispielsweise die Sonderabgabe für vorläufig Aufgenommene abgeschafft werden, zudem soll das Bewilligungsverfahren bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch ein Meldeverfahren ersetzt werden. Die Abschaffung oder Senkung dieser administrativen Hürden soll Arbeitgebenden die Anstellung von Flüchtlingen oder vorläufig Aufgenommenen erleichtern.

Ergänzend engagieren sich Bund und Kantone mit den kantonalen Integrationsprogrammen 2014–2017 (KIP 1) stark in der Entwicklung von Programmen und Massnahmen für eine verbesserte Integration von Zugewanderten. Mit den kantonalen Integrationsprogrammen werden in Ergänzung zu den Regelstrukturen bzw. -angeboten in den Pfeilern «Information und Beratung», «Bildung und Arbeit» und «Verständigung und gesellschaftliche Integration» verschiedene Projekte und Aktivitäten der spezifischen Integrationsförderung verfolgt und unterstützt. Im Kanton St.Gallen liegt der Schwerpunkt neben der Frühen Förderung aktuell auf dem Spracherwerb und der Arbeitsmarktintegration insbesondere von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die spät eingereist sind und somit die obligatorische Schulzeit nicht in der Schweiz absolviert haben. Gerade Jugendliche und junge Erwachsene, die nicht über einen hiesigen Volksschulabschluss verfügen, weisen ein erhöhtes Risiko auf, keine Berufsbildung abzuschliessen und dadurch im späteren Leben von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit betroffen zu sein.[35]

Personen ohne Berufsbildung weisen allgemein ein signifikant höheres Risiko für Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit auf als Personen mit einer nachobligatorischen Ausbildung. Bei Ausländerinnen und Ausländern kumuliert sich das Risiko der Ausbildungslosigkeit mit demjenigen der ausländischen Herkunft. So lag im Jahr 2014 der Ausländeranteil an den arbeitslosen Personen ohne berufliche Grundbildung bei 67 Prozent[36]. Es besteht somit ein volkswirtschaftliches, soziales- und bildungspolitisches Interesse an der beruflichen Qualifikation zwecks beruflicher Integration von ausbildungslosen Ausländerinnen und Ausländern. Dieses Bestreben unterstreicht der Bericht «Fachkräftemangel». Auch die Fachkräfteinitiative auf Bundesebene betont dieses Interesse. Der Bund plant nach den KIP 1 eine nächste Programmperiode (2018–2021). Allerdings sieht der Bund aktuell vor, seine Beiträge zur Integrationsförderung im Rahmen des Stabilisierungsprogramms der Bundesfinanzen zu kürzen. Dies ist mit Blick auf die anstehenden Herausforderungen in den Kantonen und Gemeinden abzulehnen.

35 Büro BASS, Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Schlussbericht, Bern 2016.

36 Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik AVAM, Bestand Juli 2015.

Für die Förderung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt braucht es neben Deutschkursen und Integrationsprogrammen eine rasche berufliche Qualifizierung. Mangels versicherungsrechtlicher Ansprüche ist weder die Arbeitslosenkasse noch die Invalidenversicherung für die berufliche Eingliederung zuständig. Allerdings können die Dienstleistungen der RAV auch von dieser Zielgruppe genutzt werden (vgl. Abschnitt 5.1.2). In jedem Fall ist die Sozialhilfe auf die Zusammenarbeit mit anderen Stellen angewiesen, um Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sozial und beruflich zu integrieren. Qualifizierungsmassnahmen und die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) sollen mit den bestehenden Regelstrukturen der Arbeitsvermittlung der RAV, der Berufsberatung und der Sozialhilfe koordiniert werden. Im Rahmen des interdepartementalen Integrationsausschusses findet ein regelmässiger Austausch zwecks Koordination statt.[37]

5.5.5 Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)

Die IIZ ist eine gemeinsame Strategie zur verbesserten, zielgerichteten Zusammenarbeit verschiedener Partnerorganisationen aus den Bereichen der ALV, der IV, der SUVA, der Sozialhilfe, der öffentlichen Berufsberatung und aus andern Institutionen zur raschen und nachhaltigen Integration von stellensuchenden Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und Mehrfachproblematiken. Dazu besteht ein kantonales IIZ-Koordinationsgremium, das die strategischen Ziele der IIZ entwickelt, koordiniert und überwacht. Von IIZ wird erst dann gesprochen, wenn mehrere involvierte Partnerinnen und Partner gemeinsam Lösungswege besprechen, entwickeln und umsetzen. Die IIZ kann im Einzelfall von jeder der beteiligten Stellen initiiert werden. Eine Absichtserklärung für eine aktive Mitarbeit im IIZ-Prozess des Kantons St.Gallen haben nur wenige Gemeinden unterzeichnet. Die KOS ist in der Koordinations- sowie in der Steuergruppe der IIZ vertreten. Weil die Sozialhilfe oft erst dann zuständig wird, wenn die RAV und die IV-Eingliederungsberatung nicht mehr zuständig sind, ist die Sozialhilfe lediglich in rund 15 Prozent der IIZ-Fälle involviert. Es ist jedoch anzustreben, dass die Sozialhilfe nicht erst involviert wird, wenn die RAV und die IV nicht (mehr) zuständig sind. Eine frühzeitige Zusammenarbeit ermöglicht es, die Wiedereingliederungsstrategien gemeinsam mit den IIZ-Partnern zu gestalten. Dadurch sollen Aussteuerungen und Anmeldungen auf den Sozialämtern verhindert werden.

Neben dem geregelten IIZ-Verfahren im Einzelfall erfolgt eine Zusammenarbeit der IIZ-Partnerorganisationen auch zu generellen Fragen der beruflichen Integration. Kontakte zu Arbeitgebenden können koordiniert und Massnahmen der einzelnen Institutionen aufeinander abgestimmt werden.

6 Herausforderungen

Die Analysen zu den Sozialhilfebeziehenden und zu den Entwicklungen der Sozialhilfe im Kontext des Systems der sozialen Sicherung zeigen, dass vor allem gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen wie die Veränderung der Familienformen und Veränderungen der Anforderungen im Arbeitsmarkt dazu führen, dass Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Die Schweiz kennt ein differenziertes System der sozialen Sicherung für verschiedene soziale Risiken. Änderungen im System der sozialen Sicherung, wie z.B. der Abbau von Leistungen in der IV und der ALV, haben Auswirkungen auf die Sozialhilfe. In der Sozialhilfe werden gesellschaftliche Herausforderungen, wie z.B. aktuell die soziale Sicherung von Familien und die Integration von Flüchtlingen, als erstes sichtbar. Die Kritik an der Sozialhilfe zielt fälschlicherweise auf die Sozialhilfe selbst. Denn die Sozialhilfe zeigt lediglich gesellschaftspolitische Herausforderungen auf, die sie selbst mehrheitlich aufgrund der Anlage nicht zu lösen vermag (z.B. Strukturwandel des Arbeitsmarktes). Aufgabe der Sozialhilfe ist es, die Betroffenen zu unterstützen, aber

37 SKOS, Arbeit statt Sozialhilfe – Vorschläge der SKOS für eine bessere Arbeitsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen, Bern 2015.

sie ist auch ein Indikator für gesellschaftliche Probleme, mit denen sich die Sozial-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Finanzpolitik beschäftigen muss. Auch bei einem optimal ausgestalteten System wird die Sozialhilfe immer die Funktion haben, in Notsituationen Überbrückungshilfe zu leisten.

Es bleibt zusammenfassend festzustellen, dass die aufgezeigten Herausforderungen nicht allein durch eine Anpassung des SHG bewältigt werden können. Folgende Handlungsansätze und Massnahmen sind angezeigt.

1. Ursachen bekämpfen
Die wirksamste und nachhaltigste Steuerung setzt bei den Ursachen der Armut an. Die Ursachen von offener Armut können meist nicht innerhalb der Sozialhilfe behoben werden. Die Sozialhilfe leistet ihren Beitrag zur Armutsprävention bei den Kindern und Jugendlichen, die in sozialhilfebeziehenden Familien aufwachsen. Auch durch Transparenz (v.a. Auswertung der Ursachen für den Sozialhilfebezug) und Information der Politik und der Öffentlichkeit kann ein Beitrag zur Sensibilisierung für die Ursachen von Armut erreicht werden. Auch deshalb umfasst diese Vorlage detaillierte Angaben und Daten zur Sozialhilfe.

2. Verbindlichkeit und Individualisierung verbinden
Die Sozialhilfe trägt dazu bei, soziale Ausgrenzung zu vermeiden und den sozialen Frieden zu sichern. Damit die Sozialhilfe ihre Funktion erfüllen kann, braucht sie einen verbindlichen Rahmen, eine fachliche Fundierung und Rückhalt in Politik und Öffentlichkeit. Die Bedeutung der Sozialhilfe als «wichtige Säule des Systems der sozialen Sicherung» wird auch vom Bund und von den Kantonen erkannt und sie tragen deshalb die Verantwortung mit. Die Aufgabe liegt aber bei den Gemeinden, die für die Ausgestaltung Spielraum benötigen. Für die anspruchsvolle Arbeit gilt es, gute und verbindliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu zählen auch Richtwerte für die Bemessung der Sozialhilfe. Mit dem vorliegenden Nachtrag zum SHG sollen die Verbindlichkeit gestärkt werden und gleichzeitig die Rahmenbedingungen für die Individualisierung, also für individuelle Beratungs- und Unterstützungsprozesse, erhalten bleiben.

3. Solidarität unter den Gemeinden erhöhen und Kosten ausgleichen
Die Kosten für die finanzielle Sozialhilfe sind für die Gemeinden schwer plan- und steuerbar. Der soziodemographische Lastenausgleich gleicht überdurchschnittliche Kosten teilweise aus, die Unterschiede bleiben aber beträchtlich. Die meisten Gemeinden halten sich dennoch bei der Festlegung der Bemessung der finanziellen Sozialhilfeleistungen an die Ansätze, die von der VSGP und der KOS empfohlen werden. Wenn einzelne Gemeinden die Ansätze nicht mehr einhalten, besteht die Gefahr eines Negativwettbewerbs. Dem Anliegen der Motion 42.14.21 «Revision Sozialhilfegesetz: Negativwettbewerb verhindern. Solidarität zwischen Gemeinden stärken», die Solidarität mit den Betroffenen und zwischen den Gemeinden zu stärken, wird mit einer Anpassung des SHG entsprochen.

4. Soziale und berufliche Integration als Kernelemente
Der Grundsatz und die Pflichten zur Bereitstellung von integrationsfördernden Angeboten, die Ausgestaltung des Anreizsystems sowie die Verpflichtung von Sozialhilfebeziehenden zu Integrationsmassnahmen können im SHG verankert werden. Es muss aber auch weiterhin Spielraum bestehen, um neue, innovative Modelle wie z.B. das Teillohnmodell zu erproben. Die Bedeutung der sozialen und beruflichen Integration wird mit diesem Nachtrag zum SHG verdeutlicht und ermöglicht unverändert, neue Ansätze auf kommunaler und kantonaler Ebene zu erproben.

5. Fokus Familienpolitik
Familien haben ein hohes Sozialhilferisiko und rund ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden sind Kinder und Jugendliche. Die vorgeschlagenen Änderungen im SHG helfen, deren Bedürfnisse stärker zu berücksichtigen. Auch in der Praxis bestehen Möglichkeiten, Folgen der Armut zu mindern (Ausrichtung von situationsbedingten Leistungen, Beantragung Stipendien usw.). Auch

Schwelleneffekte können im Einzelfall minimiert werden. Die Ursachen für die Armut von Familien lassen sich hingegen nicht in der Sozialhilfe beheben. Zur Entlastung und Unterstützung von Familien sind verschiedene gezielte Massnahmen möglich, z.B. Vergünstigungen von Leistungen für Familien (Freizeit, Kommunikationsmittel usw.), die frühe Förderung von Kindern, die Förderung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Beratungs- und Bildungsleistungen. In Ergänzung zu dieser Vorlage sollen im Rahmen der Berichterstattung zur Gesamtrevision des Kinderzulagengesetzes (sGS 371.1) neben den Familienzulagen weitere Entlastungsmöglichkeiten für Familien beleuchtet werden (z.B. Ergänzungsleistungen für Familien). Zudem wird die Regierung einen ergänzenden Bericht zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, namentlich zur familienergänzenden Kinderbetreuung, zuhanden des Kantonsrates erarbeiten. Dieser Auftrag erteilte der Kantonsrat im April 2016 im Zuge der Beratungen des Berichts «Fachkräftemangel».

7 Regelungsbedarf und vorgeschlagene Anpassungen

7.1 Betreuende Sozialhilfe: Soziale und berufliche Integration

Die Förderung der sozialen und beruflichen Integration ist unbestritten eine zentrale Aufgabe der persönlichen Sozialhilfe. Bei Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration handelt es sich um betreuende Sozialhilfe. Diese wird regelmässig mit finanzieller Sozialhilfe verbunden und als Integrationsleistung auch bei der Bemessung der Sozialhilfe in Form von Integrationszulagen entsprechend berücksichtigt. Der Anspruch auf betreuende Sozialhilfe kann unter Umständen unabhängig vom Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe gegeben sein, insbesondere dort, wo betreuende Sozialhilfe (v.a. auch Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration) geeignet sind, eine wirtschaftliche Hilfebedürftigkeit zu verhindern. Die Regelung der Bereitstellungspflicht der Gemeinden in Bezug auf das Grundangebot an Sozialberatung erfolgt im zweiten Revisionspaket.

Im Rahmen des ersten Revisionspakets soll die IIZ und damit auch die Koordination und Kooperation der IIZ-Partner gesetzlich verankert und die Grundlagen für den gezielten Datenaustausch gestärkt werden:

Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)
Aktuell erfolgt die Mitarbeit der Sozialämter im IIZ-Prozess des Kantons auf Vereinbarungsbasis. Nur wenige Gemeinden haben eine entsprechende Vereinbarung unterzeichnet. Mit der Revision des SHG soll die Mitwirkung der Vollzugsorgane der Sozialhilfe gesetzlich verankert werden. Die Zusammenarbeit insbesondere der IV, der ALV und den Sozialämtern ist unerlässlich. Damit werden die bestehenden Vereinbarungen hinfällig und alle Sozialämter sind zur Kooperation verpflichtet.

Datenaustausch
Nach Art. 85f AVIG sind im IIZ-Bereich bundesrechtlich Grundlagen verankert, die eine erleichterte Datenlieferung ermöglichen. Soweit keine bundes- oder kantonalrechtlichen Spezialbestimmungen bestehen, sind die kantonalrechtlichen Grundlagen für den Bereich der Sozialhilfe ebenfalls zu ergänzen. Für den Datenaustausch im Rahmen der betreuenden Sozialhilfe ist ein erleichterter Datenaustausch ohne Vollmacht der betroffenen Person vorzusehen, wenn dieser dem Zweck der Förderung der sozialen und beruflichen Integration dient.

7.2 Abgrenzung finanzielle Sozialhilfe und Nothilfe

Art. 12 BV begründet einen Anspruch auf Existenzsicherung, der allen Menschen zusteht, die sich kurz- oder langfristig auf schweizerischem Territorium aufhalten. Namentlich können auch Ausländerinnen und Ausländer, unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status, einen Anspruch auf minimale staatliche Leistungen geltend machen. Im Verhältnis zur Sozialhilfe differen-

ziert das Bundesgericht, dass wer in der Schweiz (als Schweizerin bzw. Schweizer oder als Ausländerin bzw. Ausländer) niedergelassen ist, andere Unterstützungsbedürfnisse hat als eine Person, die bei einem kurzfristigen Aufenthalt in Not gerät oder bei der noch nicht feststeht, ob sie (z.B. als Asylbewerberin bzw. -bewerber) in der Schweiz bleiben kann oder nicht.[38]

Der Anspruch auf Nothilfe besteht unter der Voraussetzung, dass sich die Person – aus welchen Gründen auch immer – in einer wirtschaftlichen Notlage befindet und nicht in der Lage ist, auf zumutbare Weise für sich selbst aufzukommen, z.B. durch Aufnahme einer Arbeit oder die Teilnahme an einem Wiedereingliederungsprogramm[39]. Ob die Notlage verschuldet ist oder nicht, ist somit nicht entscheidend. Primär umfasst der verfassungs- und völkerrechtliche Anspruch auf Nothilfe hinreichende und angemessene Nahrung, saubere und den klimatischen Verhältnissen angepasste Kleidung, ein Obdach mit sanitären Anlagen und eine medizinische Grundversorgung. Inwieweit ein Anspruch auf Deckung der sozialen Bedürfnisse (z.B. Integration) besteht, ist abhängig von der Dauer des Aufenthalts bzw. der Dauer der Notlage.

Das Bundesrecht hält dazu fest, dass sich die Unterstützung von Auslandschweizerinnen und -schweizern, von Asylsuchenden, Flüchtlingen, Schutzbedürftigen, vorläufig Aufgenommenen und Staatenlosen nach den Erlassen des Bundes richtet (Art. 1 Abs. 3 ZUG). Art und Umfang der Unterstützung gemäss ZUG sind Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden (Art. 3 Abs. 1 ZUG). Somit besteht im Rahmen der Anwendbarkeit des ZUG grundsätzlich Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe nach der kantonalen Gesetzgebung.

7.2.1 Klare Regelung der Anspruchsberechtigung

Die Kantone haben die Möglichkeit, bei bestimmten ausländischen Personen je nach Bewilligung, Aufenthaltszweck und staatsvertraglichen Verpflichtungen den Anspruch auf ordentliche Sozialhilfe einzuschränken. Dies ist dort angezeigt, wo ein Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist oder der Aufenthaltszweck für einen dauernden Verbleib erfüllt sein muss.

- **Personen ohne Aufenthaltsbewilligung:**
  Einerseits sind von dem Ausschluss ausländische Touristinnen und Touristen erfasst. Der Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit ist ohne Bewilligung bis höchstens drei Monate möglich. Anderseits fallen darunter Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten, also beispielsweise Personen mit einer rechtskräftigen Aus- oder Wegweisungsverfügung oder auch Opfer von Menschenhandel.

- **Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter mit L-Bewilligung:**
  Von der Bestimmung erfasst sind insbesondere auch Stellensuchende aus dem EU/EFTA-Raum. In diesem Zusammenhang hat der Kantonsrat mit Überweisung der Motion 42.13.12 «Klare Regelung der Sozialhilfeberechtigung für Arbeitssuchende aus der EU» gefordert, den Ausschluss aus der Sozialhilfe gesetzlich zu regeln, was mit der Aufnahme einer Bestimmung im Rahmen des IV. Nachtrags zum SHG erfolgen soll.

7.2.2 Kantonale Zuständigkeiten

Die finanzielle Sozialhilfe und Nothilfe liegt in der Zuständigkeit der Gemeinden, was sich aufgrund der erforderlichen Nähe zu den hilfesuchenden oder sozialhilfebeziehenden Personen und der Unmittelbarkeit der Leistung als wichtig und richtig erweist. Im Rahmen der Vorbereitung der Revision des SHG wurde punktuell jedoch Handlungsbedarf festgestellt. Einerseits wurde beispielsweise im Zusammenhang mit Personen, die sich ohne Aufenthaltsbewilligung in der

38 BGE 121 I 367 Erw. 2d.

39 BGE 138 V 310 Erw. 2.1.

Schweiz aufhalten, festgestellt, dass der Bezug zur Aufenthaltsgemeinde regelmässig nicht gegeben oder marginal ist, weshalb das Argument der Unmittelbarkeit der Leistung nicht greift. Dies ist auch bei Opfern von Menschenhandel der Fall. Anderseits ist den Belastungen von Standortgemeinden im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Anlagen (z.B. Plätze für Fahrende) besonders Rechnung zu tragen. Den bestehenden Fehlanreizen oder Zuständigkeitskonflikten wird mit entsprechenden kantonalen Zuständigkeiten begegnet:

- **Personen ohne Aufenthaltsbewilligung:**
  Ausländerinnen und Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz und ohne Aufenthaltsbewilligung, die sich vorübergehend im Kanton aufhalten, können in Not geraten. Es kann sich dabei um Personen handeln, die sich unter drei Monaten ohne Erwerbstätigkeit im Kanton aufhalten (Touristinnen und Touristen) oder Personen, die illegal anwesend sind (z.B. Opfer von Menschenhandel). Für diese Personen ohne Unterstützungswohnsitz trägt die Aufenthaltsgemeinde die Kosten, falls diese nicht von der Person selbst, durch Versicherungen oder andere leistungspflichtige Dritte gedeckt werden können. Je nach Einzelfall sind die Kosten extrem hoch. Die Verantwortung für diese so genannten Notfälle kann dazu führen, dass eine einzelne Gemeinde zufällig mit einem teuren Fall konfrontiert wird. Ausserdem sind erfahrungsgemäss Standortgemeinden von Spitälern oder touristische Regionen häufiger von derartigen Notfällen betroffen. Da der entsprechende Anknüpfungspunkt am Unfall- oder Behandlungsort oft zufällig ist und ohne weitere Bezugspunkte auf die Aufenthaltsgemeinde fällt, entstehen aktuell negative Zuständigkeitskonflikte auch zwischen den Gemeinden und mit anderen Kantonen. Aufgrund der zeitlichen Disparitäten in den Aufwendungen und zur Vermeidung von negativen Kompetenzkonflikten sind die Kosten für diese Fälle künftig vom Kanton zu tragen. Ferner ist es wichtig, dass die Kostentragung durch vorgelagerte Kostenträger (insbesondere Versicherungen) rasch geklärt sowie die Abwicklung (Auslandinkasso) zeitnah und zentral erfolgen kann. Es erscheint vor diesem Hintergrund sachgerecht, dass die Abklärung von komplexeren Sachverhalten rechtzeitig an den Kanton übergeht, damit dieser als Kostenträger die Interessen angemessen wahren kann. Da in aller Regel von Rettungsinstituten (Rega, Regio 144) oder Spitälern Kosten geltend gemacht werden, die über Fr. 500.– je Fall liegen, soll die Zuständigkeit auf diese Fälle beschränkt bleiben. Mit einer entsprechenden Bagatellgrenze ist sicherzustellen, dass Personen, die z.B. aufgrund eines Wertsachenverlusts sofort und vor Ort auf niederschwellige Hilfe angewiesen sind, diese weiterhin von der Aufenthaltsgemeinde beziehen können, wenn keine Hilfeleistung durch Dritte möglich ist.

- **Fahrende:**
  Um die Situation von Fahrenden in der Schweiz zu verbessern, sind ihnen geeignete Plätze zur Verfügung zu stellen. Da die Bereitstellung von Plätzen für Fahrende oft die Befürchtung von Standortgemeinden mit sich bringt, dass daraus übermässige Sozialhilfekosten entstehen, werden den betreffenden Gemeinden bereits heute gestützt auf bilaterale Vereinbarungen die Kosten zurückerstattet. Dieser Anspruch auf Kostenersatz durch den Kanton ist in einer gesetzlichen Grundlage zu regeln. Einerseits wird ein Anspruch begründet, wenn für Fahrende dauerhaft ein Standplatz bereitgestellt wird. Anderseits soll unter bestimmten Bedingungen ein Anspruch bei Plätzen bestehen, die dem kurzfristigen Aufenthalt dienen (z.B. Durchgangs- oder Transitplätze) und die nicht geeignet sind, einen Unterstützungswohnsitz zu begründen. In der Regel werden die Kosten der entsprechenden Aufenthaltsgemeinde vom sozialhilferechtlich zuständigen Gemeinwesen erstattet. Für Fälle, in denen kein Unterstützungswohnsitz in einem anderen Kanton besteht, leistet den St.Galler Gemeinden künftig der Kanton Kostenersatz. Die Modalitäten der Durchführung sind bei Bedarf in einer Verordnung zu regeln.

Überblick über Ansprüche, Zuständigkeiten und Grundlagen
Die Zuständigkeiten und sozialhilferechtlichen Ansprüche der verschiedenen Personengruppen lassen sich somit wie folgt zusammenfassen:

Wer?	Anspruch	Zuständigkeit	Grundlagen
Schweizerinnen und Schweizer:			
mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen	ordentliche Sozialhilfe	Gemeinde	ZUG / SHG
mit Wohnsitz im Ausland	ordentliche Sozialhilfe	Bund	ASG
EU-/EFTA-Bürgerinnen und Bürger mit Aufenthaltsbewilligung/-zweck:			
B und C EG/EFTA	ordentliche Sozialhilfe	Gemeinde	ZUG / SHG
L EG/EFTA Stellensuchende	**neu: Nothilfe**	Gemeinde	BV / ZUG / SHG
L EG/EFTA befristete Erwerbstätigkeit	Nothilfe	Gemeinde	BV / ZUG / SHG
L EG/EFTA Selbständige Dienstleistung mit Wohn- und Geschäftssitz im Ausland	Nothilfe	Gemeinde	BV / ZUG
G EG/EFTA Grenzgänger	Nothilfe	Gemeinde	BV / ZUG
ohne Aufenthaltsbewilligung mit Wohnsitz im Ausland	Nothilfe	Gemeinde (unter bestimmten Voraussetzungen: Ersatz Kanton)	BV / ZUG / SHG
Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten:			
Bewilligung B	ordentliche Sozialhilfe	Gemeinde	ZUG / SHG
Bewilligung L	Nothilfe	Gemeinde	BV / ZUG / SHG
Bewilligung C	ordentliche Sozialhilfe	Gemeinde	ZUG / SHG
ohne Aufenthaltsbewilligung mit Wohnsitz im Ausland	Nothilfe	Gemeinde (unter bestimmten Voraussetzungen: Ersatz Kanton)	BV / ZUG / SHG
Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich:			
Ausweis N	während Verfahren: Sozialhilfe mit reduzierten Ansätzen auf Ersuchen bei rechtskräftigem Aus- oder Wegweisungsentscheid: Nothilfe	Gemeinde (refinanziert durch Bund mittels Pauschalen)	BV / AsylG / SHG
Bewilligung B (Flüchtlinge)	ordentliche Sozialhilfe	Gemeinde (refinanziert durch Bund während längstens 5 Jahren mittels Pauschalen)	AsylG / SHG
Bewilligung F (Flüchtlinge/vorläufig Aufgenommene)	Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge: ordentliche Sozialhilfe Vorläufig Aufgenommene (ohne Flüchtlingseigenschaft): Sozialhilfe mit reduzierten Ansätzen	Gemeinde (refinanziert durch Bund während längstens 7 Jahren mittels Pauschalen)	AsylG / SHG

7.3 Verbindlicher Rahmen für die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe

Hauptanliegen der Motion 42.14.21 und damit Kernauftrag für die Gesetzesanpassung in der finanziellen Sozialhilfe ist die Schaffung gesetzlicher Massnahmen, um die Solidarität zwischen den Gemeinden beim Sozialhilfevollzug zu stärken (z.B. Quorumsregelung). Bereits nach geltendem Recht kann die Regierung durch Verordnung Richtlinien von Fachverbänden wie der KOS oder der SKOS allgemein verbindlich erklären (Art. 11 Abs. 2 Bst. a SHG). Von dieser Kompetenz hat die Regierung bisher keinen Gebrauch gemacht. Die Vorbereitungen der Revision haben bestätigt, dass die KOS-Praxishilfe, mit der im Wesentlichen die SKOS-Richtlinien übernommen werden und die von der VSGP genehmigt wird, ein geeignetes Instrument zur Harmonisierung der Leistungen ist.

Dennoch sollen die Gemeinden in ihrer Autonomie solange nicht eingeschränkt bleiben, wie sie sich auch ohne kantonalem Rahmen im Vollzug an den Richtlinien orientieren und deren Anwendung nicht systematisch ablehnen. Dies würde unbestrittenermassen die Solidarität gefährden. Mit einer klaren gesetzlichen Regelung ist somit sicherzustellen, dass es im Ermessen der politischen Gemeinden liegt, ob ein verbindlicher Rahmen geschaffen wird. Dies soll künftig in folgenden Fällen eintreten:

- Antrag der Räte von wenigstens zwei Dritteln der politischen Gemeinden;
- Antrag der Räte von politischen Gemeinden, die zusammen wenigstens zwei Drittel der Wohnbevölkerung des Kantons umfassen;
- systematische Unterschreitung der Ansätze durch mehr als einen Zehntel der politischen Gemeinden.

Entscheide im Einzelfall können in Rekursverfahren von der kantonalen Instanz korrigiert werden, wenn sie sich als rechtswidrig erweisen. Werden mit der Verbindlicherklärung von Richtlinien an die Bemessung Vorgaben gestellt, überprüft das zuständige Departement den Vollzug in Anwendung der allgemeinen Bestimmungen zur Staatsaufsicht nach dem Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG). Das zuständige Departement übt somit weiterhin keine systematische fachliche Aufsicht aus, wird künftig aber zu prüfen haben, ob die Richtwerte systematisch unterschritten werden.

7.4 Verschärfung der Sanktionen

Wie im Verwaltungsverfahren üblich, haben die Sozialhilfebehörden den rechtserheblichen Sachverhalt, der für die Festsetzung der Leistungen erforderlich ist, grundsätzlich von Amtes wegen zu erheben (Art. 12 VRP). Der Untersuchungsgrundsatz wird jedoch im Besonderen in sozialhilferechtlichen Verfahren durch die Mitwirkungspflicht der hilfesuchenden Person eingeschränkt. Art und Umfang der Mitwirkungspflicht bestimmen sich grundsätzlich nach der Zumutbarkeit und der Verhältnismässigkeit. Erbringt beispielsweise eine Person beim Antrag auf Sozialhilfe den Nachweis der Bedürftigkeit nicht und die Notlage ist nicht offensichtlich oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand durch die Behörde feststellbar, kann das Gesuch mit einem Nichteintretensentscheid abgewiesen werden, der ebenfalls anfechtbar ist. Zudem kann eine Einstellung der Leistungen verfügt werden, wenn sich die Verhältnisse so verändern, dass die Bedürftigkeit nicht mehr gegeben ist. Das Nichteintreten auf ein Gesuch um Sozialhilfe oder die Einstellung der Sozialhilfe, weil die betroffene Person in der Lage ist, sich die Existenz mit eigenen Anstrengungen (z.B. mit der Annahme einer Stelle oder der Verwertung von Vermögen) zu sichern, stellen keine Sanktionen dar, werden aber fälschlicherweise häufig als solche verstanden.

Ist die Notlage der hilfesuchenden Person gegeben, kommt diese jedoch ihrer Mitwirkungspflicht nicht nach, hat das Sozialamt die Möglichkeit, entsprechende Sanktionen anzuordnen. Soweit die Leistungen der Sozialhilfe über jenen der Nothilfe liegen, sind Kürzungen grundsätzlich möglich,

wenn diese den grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Das Bundesgericht erachtet entsprechende Sanktionen gegenüber Sozialhilfebeziehenden als zulässig, wenn diese verhältnismässige und zumutbare Auflagen nicht erfüllen[40]. Eine Einstellung der Sozialhilfe trotz wirtschaftlicher Notlage ist verfassungskonform, soweit der Anspruch auf Nothilfe gewahrt wird. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist es dabei sogar möglich, keine Nothilfe zu leisten, wenn eine Person zumutbare Anstrengungen verweigert, um sich selbst aus einer Notlage zu befreien[41].

Das geltende SHG regelt weder Höhe noch Art und Voraussetzungen der Sanktionen, sondern hält diese lediglich als Folge ungenügender Mitwirkung fest (Art. 17 SHG). Die Regelungen zu den Sanktionen sind zu präzisieren. Die Kürzungsmöglichkeiten sind in Anlehnung an die Verschärfungen gemäss den revidierten SKOS-Richtlinien und der KOS-Praxishilfe zu regeln. Damit erhält die aktuelle Praxis der St.Galler Sozialämter eine gesicherte Basis. Dabei sind die verfahrensmässigen Voraussetzungen ebenfalls im Gesetz festzulegen, da die Erfahrungen zeigen, dass nicht die Sanktion an sich, sondern insbesondere die rechtmässige Durchführung der Sanktionsverfahren zu Problemen führt (mangelnde Durchsetzungsmöglichkeiten und fehlende Rechtssicherheit).

Wenn der Grundbedarf im Kanton St.Gallen von Fr. 977.– für einen Einpersonen-Haushalt um 30 Prozent gekürzt wird, bedeutet dies eine Kürzung um Fr. 293.–. Der betroffenen Person würden monatlich noch Fr. 684.–, wöchentlich Fr. 171.– und täglich weniger als Fr. 23.– für Nahrung und Getränke, Kleidung und Schuhe, Energieverbrauch, Reinigung, Kehrichtgebühren, Gesundheitspflege und Körperpflege zur Verfügung stehen. Die Einschränkungen sind angesichts der absoluten Frankenbeträge beträchtlich. Auslagen für Bildung und Unterhaltung (Zeitungen, Computer, Bücher), Telefon, Mobilität (Busbillette) oder soziale Kontakte (z.B. Vereinsbeiträge) sind nicht mehr möglich.

7.5 Folgen des neuen Kindesunterhaltsrechts

Am 20. März 2015 beschlossen die eidgenössischen Räte Änderungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB), die auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden[42]. Das neue Unterhaltsrecht soll die Ungleichbehandlung von Kindern verheirateter bzw. geschiedener und von Kindern unverheirateter Eltern beseitigen. Um sicherzustellen, dass ein Kind die ihm zustehenden Unterhaltsbeiträge auch tatsächlich erhält, ist dem Bundesrat mit der Gesetzesrevision zudem die Kompetenz zur einheitlichen Regelung der Inkassohilfe im Scheidungs- und Kindesrecht übertragen worden. Die Kompetenz zur Regelung der Bevorschussung der Kinderalimente liegt aufgrund der verfassungsrechtlichen Grundlage bei den Kantonen.

Alleinerziehende sind, gerade nach einer Scheidung, überproportional vom Risiko der Sozialhilfeabhängigkeit betroffen. Nach der Trennung müssen in der Regel zwei Haushalte finanziert werden. Für Alleinerziehende ist die Erhöhung der Erwerbstätigkeit oft schwierig, da die Zeitressourcen wegen der notwendigen Kinderbetreuung eingeschränkt sind. In der Folge muss die Sozialhilfe die finanzielle Lücke zum Existenzminimum schliessen. Wesentlicher Anlass zur Revision war aus diesem Grund die Einführung der Mankoteilung. Aufgrund der fehlenden Kompetenz des Bundes erfolgte mit der Gesetzesrevision keine Koordination der zivilrechtlichen Unterhaltsbeiträge und der finanziellen Unterstützung durch das Gemeinwesen in Form von Alimentenbevorschussung oder von Sozialhilfe. Der Bundesrat schlug hingegen punktuelle Massnahmen zur Verbesserung der Stellung des Kindes in Mankofällen vor. Die Kantone können zur Verbesserung zusätzliche Massnahmen vorsehen:

---

40 BGE 139 I 218 Erw. 3.5.

41 Urteil des Bundesgerichtes vom 4. März 2003, 2P.147/2002.

42 AS 2015, 4299.

- Beschränkung der Rückerstattungspflicht von Sozialhilfe, die derjenige Elternteil bezieht, der Unterhalt überwiegend durch Betreuung leistet, und wenn für das Kind kein gebührender Unterhaltsbeitrag festgelegt werden konnte (fehlende Mankoteilung);
- Kind als rechnerisch selbständige Unterstützungseinheit (auch im innerkantonalen Verhältnis): Ziel ist eine klare Abgrenzung zwischen dem Sozialhilfebudget des Kindes und demjenigen des Elternteils, bei dem das Kind wohnt, und damit auch zwischen den Leistungen, die dem Kind persönlich ausgerichtet werden und den Leistungen an den besagten Elternteil;
- das Kind, das für sich selbst während der Minderjährigkeit und während der Erstausbildung Sozialhilfe bezogen hat, ist ausdrücklich von der Rückerstattungspflicht auszunehmen.

Im SHG ist die Rückerstattungspflicht bei Verbesserung der finanziellen Lage und Zumutbarkeit der Rückerstattung in Bezug auf rechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen aktuell fast ausnahmslos gegeben. Einzige Ausnahme bilden Personen, die während der Minderjährigkeit und während der dannzumal begonnenen Ausbildung längstens bis zum 25. Altersjahr für sich Sozialhilfe bezogen haben, soweit sie nicht aus einer Erbschaft bereichert sind. Diese Bestimmungen sind entsprechend zu differenzieren, einerseits unter Nachachtung der bundesrechtlichen Neuregelung und anderseits zur Verwirklichung des Ziels, die Situation des Elternteils, der wegen fehlender Mankoteilung auf Sozialhilfe angewiesen ist, zu verbessern.

7.6 Alimentenbevorschussung

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen ist die Regelung der Vorschüsse für den Unterhalt des Kindes, dessen Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, Sache der Kantone. In Art. 293 Abs. 2 ZGB kommt diese Regelung ebenfalls zum Ausdruck. Die Bevorschussung von Kinderalimenten ist in sämtlichen Kantonen geregelt, wobei die Anspruchsvoraussetzungen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Motionäre des Vorstosses 42.10.12 «Änderung des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge angezeigt: Überprüfung der Bemessung und der Instrumente / Inkassomassnahmen» bestätigten einerseits den Grundsatz, dass Vorschussleistungen für Unterhaltsbeiträge durch die Gemeinden zu erbringen sind. Es wird allerdings festgestellt, dass beim Vollzug Handlungsbedarf bestehe. Begründet wird dieser insbesondere mit dem Anstieg der Kosten im Bereich der Alimentenbevorschussung. Die Kostensteigerung bei dieser Bedarfsleistung war allerdings bereits bei Überweisung der Motion widerlegt worden. Die Kosten bewegten sich stets auf einem konstanten Niveau und waren im Jahr 2008 sogar gesunken. Auch anhand der aktuellen statistischen Daten ist ein moderater Rückgang zu verzeichnen (vgl. Abschnitt 5.1.4).

Die Motion umfasst konkret folgende Anliegen:
- Unterhaltsschuldner mit Wohnsitz im Ausland: Die Inkassomassnahmen würden in diesen Fällen erschwert oder meist verunmöglicht. Es fehle eine gesetzliche Regelung, wonach effektiv verlustgefährdete Unterhaltsbeiträge von Alimentenschuldnern mit Auslandaufenthalt nach einer gewissen Zeit nicht mehr nach diesem Gesetz geleistet werden müssten. Nach einer festzulegenden Frist solle die Regelung des SHG hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit angewendet werden.
- Höhe der Bevorschussungsgrenze: In Art. 4ter GIVU ist das Mindesteinkommen und in Art. 4^{quater} GIVU die Bevorschussungsgrenze seit dem Jahr 1979 geregelt. Diese Bestimmungen seien zu überprüfen und günstige wirtschaftliche Verhältnisse oder das Zusammenleben des obhutsberechtigten Elternteils mit einer anderen Partnerin oder einem anderen Partner miteinzubeziehen.
- Berücksichtigung des Einkommens eines unterhaltsberechtigten Kindes: In Art. 3 GIVU sind die Ausschlussgründe für die Bevorschussung aufgeführt. Die Durchsetzung des Einbezugs des Eigeneinkommens des Kindes sei nicht geregelt. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kindes sei ebenfalls zu berücksichtigen.

In Umsetzung der Motion wird vorgeschlagen, die *Anspruchsberechtigung* in bestimmten Fällen einzuschränken:
- längere Abwesenheit des Unterhaltsschuldners;
- das Kind lebt dauernd nicht bei den Eltern und das Gemeinwesen (sozialhilferechtlicher Unterstützungswohnsitz) kommt für den Unterhalt des Kindes auf. In diesem Fall würde ein Anspruch dem Zweck entsprechender Vorschussleistungen entgegenlaufen.

Keine Anpassung wird zudem im Hinblick auf die Höhe der Bevorschussungsgrenze vorgeschlagen. Diese erweist sich im interkantonalen Vergleich als angemessen. Zudem würde ein Fehlanreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch das Kind entstehen, würde das Einkommen des Kindes berücksichtigt. Abschliessend ist ganz generell anzumerken, dass die Alimentenbevorschussung auch die Sozialhilfe entlastet und Anpassungen letztlich Verschiebungen in die Sozialhilfe bewirken.

7.7 Aufhebung Mutterschaftsbeiträge und flankierende Massnahmen

Erwerbstätige Mütter haben von Bundesrechts wegen einen Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung (Revision des eidgenössischen Erwerbsersatzgesetzes [SR 834.1; abgekürzt EOG]; in Kraft seit 1. Juli 2005). Dennoch wurde das St.Galler Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge nach Einführung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene beibehalten, um eine Lücke für nicht erwerbstätige und bedürftige Mütter zu schliessen, damit diese nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind. Insoweit handelt es sich um eine komplementäre Leistung. Hingegen erweist sich das System teilweise als mangelhaft:
- Der Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge besteht als besondere Bedarfsleistung unabhängig vom Anspruch auf Sozialhilfe und bemisst sich nach anderen Berechnungsgrundlagen.
- Familien, die nach dem Bezug der Mutterschaftsbeiträge auf Sozialhilfe angewiesen sind, müssen plötzlich wieder mit weniger Geld auskommen. Es ist nicht sinnvoll, vorübergehend höhere Leistungen zu erbringen.
- Die Mutterschaftsbeiträge können aufgrund der engen Anspruchsvoraussetzungen nicht verhindern, dass Familien mit kleinen Kindern durch die Sozialhilfe unterstützt werden müssen.
- Die Anspruchsvoraussetzung der Betreuung durch die Mutter ist nicht mehr zeitgemäss und müsste angepasst werden (Elternbeiträge).
- Die uneinheitlichen Regelungen bzw. Leistungen für erwerbstätige Mütter (mit Mutterschaftsentschädigung), sozialhilfebeziehende Mütter sowie Mütter ohne Sozialhilfe (mit Mutterschaftsbeiträgen) sind sachlich nicht gerechtfertigt.
- Die Leistungen werden im innerkantonalen Vergleich sehr unterschiedlich ausgerichtet. In den letzten fünf Jahren haben 30, also beinahe die Hälfte der Gemeinden keine Mutterschaftsbeiträge ausgerichtet.

Vor diesem Hintergrund sind die Mutterschaftsbeiträge als besondere Bedarfsleistung aufzuheben und die besondere Situation von bedürftigen Müttern ist im SHG angemessen zu berücksichtigen. Die Mutterschaftsbeiträge sind nicht rückzahlungspflichtig. Es ist wichtig, junge Familien nicht mit Rückzahlungspflichten zu belasten. Dies kann auf andere Weise geregelt werden. Dadurch soll das Armutsrisiko, insbesondere von alleinerziehenden Müttern, minimiert werden. Zur Verbesserung der Situation sozialhilfebeziehender Mütter erscheinen insbesondere folgende flankierenden Massnahmen geeignet:
- Ausnahme von der Rückerstattungspflicht bezogener Sozialhilfeleistungen;
- keine Verpflichtung zur Annahme von Arbeit oder Integrationsleistungen während sechs Monaten nach der Geburt, wenn die Mutter das Kind selbst betreut.

Der besondere vorübergehende Schutz rechtfertigt sich insbesondere dadurch, dass die Geburt eines Kindes vorübergehend eine finanzielle Notlage auslösen kann. Nicht erwerbstätige Mütter haben zudem höhere Hürden beim beruflichen Wiedereinstieg zu bewältigen als Mütter, die bis zur Geburt erwerbstätig waren.

8 Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte von Anfang April bis Mitte Juni 2016. Zur Stellungnahme eingeladen wurden alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, die politischen Gemeinden, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), die Ortsgemeinden und deren Verband, die St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS) und weitere Fachverbände, verschiedene kirchliche und private Sozial- und Hilfswerke, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), das Verwaltungsgericht und die Verwaltungsrekurskommission sowie die betroffenen Departemente und die Staatskanzlei. Es gingen insgesamt 65 Stellungnahmen ein. Vier davon stammten von Parteien (CVP, FDP, SP, SVP) und 24 von politischen Gemeinden, wobei sich ein Grossteil der Gemeinden der Stellungnahme der VSGP oder der KOS anschloss. Ein Anteil der Rückmeldungen stammt auch von Gemeinden oder Sozialämtern, die im regionalen Zusammenschluss antworteten. Weitere Stellungnahmen gingen von verschiedenen kirchlichen und privaten Sozial- und Hilfswerken ein, die auf freiwilliger Basis Aufgaben zugunsten der Sozialhilfe erfüllen. Weiter äusserten sich Institutionen aus dem Bereich der Opferhilfe zur Vernehmlassungsvorlage.

Aus der Vernehmlassung gingen keine Stellungnahmen ein, die den Revisionsbedarf grundsätzlich in Frage stellen. In Bezug auf die verschiedenen Themenbereiche gehen die Rückmeldungen teilweise weit auseinander.

8.1 Grundsätzliches zur Etappierung der Revision

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende haben sich dafür ausgesprochen, dass die weiteren, aufgrund der hängigen Vorstösse im SHG erforderlichen Anpassungen, in einer Vorlage integral beraten werden sollten. Andere begrüssten, dass die umsetzbaren Verbesserungen bei der finanziellen Sozialhilfe nun rasch erwirkt werden.

Mit der priorisierten Vorlage eines IV. Nachtrags zur finanziellen Sozialhilfe wird zeitnah der Rahmen für den Vollzug der Sozialhilfe definiert, damit einerseits die Solidarität unter den Gemeinden gestärkt wird und anderseits die Gemeindeautonomie so weit wie möglich erhalten bleibt. Die unbestritten erforderlichen Klärungen rund um die Organisation und die Finanzierung von Massnahmen der stationären Sozialhilfe (insbesondere Unterbringung von Kindern und Jugendlichen und Notunterkünfte für gewaltbetroffene Frauen und Kinder) sind mit einem grösseren Abklärungs- und Vorbereitungsaufwand verbunden und können dem Kantonsrat erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2017 vorgelegt werden. In diesem Zusammenhang kann auch das Grundangebot an Sozialberatung gesetzlich verankert werden, das für die ganze Bevölkerung zugänglich ist. Sowohl die Finanzierung von präventiv unterstützenden Angeboten als auch von Massnahmen der stationären Sozialhilfe unterscheiden sich von der finanziellen Sozialhilfe. Daher ist es nicht zwingend angezeigt, diese Regelungsbereiche dem Kantonsrat in einer Vorlage zu unterbreiten. Vielmehr besteht ein Zusammenhang zu den Aufgaben der KESB, die in einem Wirkungsbericht beleuchtet werden, der dem Kantonsrat voraussichtlich ebenfalls im Herbst 2017 vorliegen wird. Die Etappierung der Revision des Sozialhilfegesetzes ermöglicht demnach, die Abhängigkeiten verschiedener Aufgaben und Erlasse besser zu berücksichtigen und die Anpassungen bei der stationären Sozialhilfe unter Einbezug der betroffenen Einrichtungen und der Opferhilfe sorgfältig vorzubereiten.

8.2 Zusammenarbeit im Sozialwesen

Für die finanzielle Sozialhilfe als subsidiäres Unterstützungssystem ist die Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren im Sozialwesen, seien es vorgelagerte Versicherungsträger, KESB oder Sozialberatungsstellen, von wesentlicher Bedeutung. Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit war denn auch im Rahmen der Vernehmlassung ein zentrales Thema. Einerseits wurde die Zusammenarbeit mit den KESB thematisiert, anderseits wurde zur neu vorgeschlagenen Bestimmung zum Datenaustausch im Bereich der betreuenden Sozialhilfe Stellung genommen.

Der Grundsatzartikel zur Zusammenarbeit findet sich im allgemeinen Teil des SHG. Die Bestimmung soll nach Ansicht einiger Vernehmlassungsteilnehmender in Bezug auf die KESB ergänzt werden. Es sollte darin ergänzend eine Regelung vorgesehen werden, wonach die KESB in ihren Verfahren die für die Finanzierung zuständigen Gemeinden anhören sollten. Dazu ist festzuhalten, dass das SHG ausschliesslich die Aufgaben der für die Sozialhilfe zuständigen Behörden regelt. Das SHG ist nicht der passende Erlass, Aufgaben der KESB zu regeln. Ein Abweichen von diesem Grundsatz wäre mit den Anforderungen an die Einheit der Materie nicht vereinbar. Das Anliegen wird aber im Wirkungsbericht KESB aufgenommen (vgl. auch Gutheissungsantrag der Regierung vom 28. Juni 2016 zur Motion 42.16.04 «KESB und Gemeinden»).

Weiter stiess die vorgeschlagene Bestimmung zum Datenaustausch im Rahmen der betreuenden Sozialhilfe auf Beachtung. Dazu ist festzuhalten, dass im Rahmen der finanziellen Sozialhilfe mit den Bestimmungen in Art. 6bis (eingefügt mit Erlass des DSG) und 16 ff. SHG (Ergänzungen zur Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch; vgl. III. Nachtrag zum SHG) bereits hinreichende Grundlagen geschaffen wurden. Im Bereich der präventiven, betreuenden Sozialhilfe, die nicht mit finanzieller Sozialhilfe verbunden ist, kann in der Regel mit Vollmacht der Betroffenen ein Austausch mit Dritten stattfinden. Es kann im Einzelfall aber erforderlich sein, auch hier entsprechende Abklärungen zu treffen, wo eine Ermächtigung der hilfesuchenden Person nicht eingeholt werden kann (z.B. aus Gründen der Dringlichkeit, präventive Intervention zur Vermeidung einer Hilfebedürftigkeit). Die Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung gingen von der Ablehnung einer entsprechenden Bestimmung über die Präzisierung der Art der Personendaten bis hin zur zusätzlichen Vereinfachung und Herabsetzung der Voraussetzungen für einen Datenaustausch. Die Bestimmung erweist sich im vorgeschlagenen Umfang jedoch als zweckmässig, insbesondere mit Blick auf die geltenden datenschutzrechtlichen Grundlagen sowie die Anforderungen an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Grundlage für die Datenbekanntgabe.[43]

8.3 Förderung der sozialen und beruflichen Integration

Die Verankerung des Grundsatzes, dass die Sozialhilfe die soziale und berufliche Integration der Betroffenen fördern soll, ist unbestritten und findet durchwegs Zustimmung. Wie dies erreicht werden soll und welche Ansprüche damit verbunden sind, wurde unterschiedlich beurteilt. Von Seiten der politischen Gemeinden wurden insbesondere Bedenken in Bezug auf die Regelung der Zuständigkeit geäussert. Es sei unklar, welche Auswirkungen die Bestimmung habe. So sei unklar, ob und welcher Rechtsanspruch damit begründet werde und wer gegebenenfalls anspruchsberechtigt sei. Ein breiter Kreis von Vernehmlassungsteilnehmenden – insbesondere Sozial- und Hilfswerke, aber auch Sozialberatungsstellen – begrüssten die Bestimmung ausdrücklich, da sie bestehenden Unklarheiten bei der Aufgabenerfüllung begegne. Zu diesem Zweck wurden denn auch noch weitergehende Präzisierungen zur Ausgestaltung der Massnahmen vorgeschlagen.

---

43 Vgl. D. Rosch, Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Bern 2013, S. 59 ff.

Die divergierenden Rückmeldungen zeigen auf, dass es sich um einen wichtigen Regelungsbereich handelt und auch Regelungsbedarf besteht. Allerdings wurde auch deutlich, dass Unsicherheiten entstehen, da das Verhältnis zwischen Massnahmen der betreuenden Sozialhilfe und der finanziellen Sozialhilfe bisher nicht genügend geklärt ist. Da der Regelungsbedarf nicht dringlich und die betreuende Sozialhilfe Gegenstand des zweiten Revisionspakets ist (vgl. Abschnitt 11), wird die Klärung dieser Frage aufgeschoben. Für den Vollzug der finanziellen Sozialhilfe haben die zuständigen Sozialämter bereits heute die erforderlichen Pflichten und Instrumente zur Durchsetzung der Nutzungspflicht. Wie bei Personen ohne finanzielle Sozialhilfe im Hinblick auf betreuende Sozialhilfe vorzugehen ist und wer welche Pflichten hat, kann vorerst noch offen bleiben.

8.4 Finanzielle Sozialhilfe und Nothilfe

Die Abgrenzung der kantonal geregelten, ordentlichen Sozialhilfe vom verfassungsrechtlichen Anspruch auf Nothilfe wurde von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Allerdings zeigten verschiedene Stellungnahmen, dass die Einschränkung der anspruchsberechtigten Personen mit der vorgeschlagenen Formulierung zu unklar ist. Ebenfalls wurde eingebracht, dass der Vernehmlassungsentwurf diesbezüglich die bundesrechtlich zulässigen, reduzierten Ansprüche von Personen aus dem Asylbereich nicht aufnehme. Diese Klärungsanliegen sind aufzunehmen.

Von Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Opferhilfe wurde im Zusammenhang mit der Abgrenzung der Anspruchsberechtigung weiter vorgebracht, dass diese Regelung Unklarheiten betreffend die Zuständigkeit für Opfer von Menschenhandel schaffe bzw. die Kostentragung und Kostenersatzpflicht nicht berücksichtige. Dazu ist festzuhalten, dass Art. 3 Abs. 2 SHG in Bezug auf die Zuständigkeit, den Unterstützungswohnsitz und das Verfahren auf das massgebliche Bundesgesetz (ZUG) verweist. Davon abzugrenzen sind Leistungen der stationären Sozialhilfe (z.B. Aufenthalte im Frauenhaus), die nicht Gegenstand dieses Nachtrags, sondern Gegenstand des zweiten Revisionspakets sind.

8.5 Rahmen für die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe

Das Kernelement der Revision des SHG im Bereich der finanziellen Sozialhilfe betrifft die Regelung des Rahmens, innerhalb dessen die Gemeinden die Sozialhilfe bemessen. Die Anpassungen betreffen dabei im Wesentlichen:

- das soziale Existenzminimum als Grundsatz;
- die massgeblichen Richtlinien;
- die Gründe für die Allgemeinverbindlicherklärung.

Mit der Verankerung des «sozialen Existenzminimums» in der Grundsatzbestimmung zur Bemessung der finanziellen Sozialhilfe geht die Sorge verschiedener Vernehmlassungsteilnehmender einher, dass die Abgrenzung vom Anspruch auf materielle Grundsicherung und auf situationsbedingte Leistungen verwischt werde. Dazu ist jedoch festzuhalten, dass situationsbedingte Leistungen, wie der Begriff schon mit sich bringt, stets nach den Umständen des Einzelfalls bemessen werden. Die Ausrichtung ist somit an die Erfüllung zusätzlicher Bedingungen aufgrund der individuellen Lebenssituation geknüpft. Die Bestimmung ist dahingehend zu präzisieren.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende – insbesondere Fachverbände, Sozial- und Hilfswerke, aber auch einzelne Gemeinden – sprachen sich dafür aus, dass konkretisiert werden müsse, welche Richtlinien verbindlich oder zumindest Grundlage für die Allgemeinverbindlicherklärung seien. Dabei wurde vorgebracht, dass es mit Blick auf die interkantonale Zusammenarbeit angezeigt sei, dass sich der Vollzug und die Bemessung der Sozialhilfe an den nationalen Richtlinien der SKOS orientieren müssten, was schon heute der Fall sei. Hingegen wurde der Umsetzungsvorschlag in einem Grossteil der Rückmeldungen ausdrücklich begrüsst. In dieser

Hinsicht ist weder ein gesetzlicher Automatismus in Bezug auf die Bezeichnung der massgeblichen Richtlinien (geringer Einfluss auf gesamtschweizerische Richtlinien) noch in Bezug auf die Verbindlichkeit zweckmässig. Hingegen ist mit Blick auf die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlagen und damit auch die Rechtssicherheit der vollzugsverantwortlichen Stellen konkret zu bezeichnen, dass die Richtlinien der KOS massgeblich sind und eine Allgemeinverbindlicherklärung nur angezeigt ist, soweit diese Richtlinien auch von den politisch verantwortlichen Trägern anerkannt sind.

8.6 Sanktionen

Auch in Bezug auf die Kürzung von Sozialhilfeleistungen gingen die Meinungen in der Vernehmlassung weit auseinander. Während die Bandbreite für Kürzungen von 5 bis 30 Prozent von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden als erheblich betrachtet wird, wird vereinzelt gar eine Verschärfung bzw. eine Erweiterung des Handlungsspielraums der Gemeinden gefordert. Mit Blick auf die entsprechend revidierten SKOS-Richtlinien ist an dieser Regelung allerdings festzuhalten. Zudem ist der Handlungsspielraum der Gemeinden im Einzelfall mit Blick auf die absolute Höhe der Sanktionsoptionen in Franken als gross einzustufen. Zu ergänzen sind die Bestimmungen hingegen aufgrund des zu Recht vorgebrachten Hinweises der KOS, dass auch die Weigerung der Veräusserung von Vermögenswerten im Einzelfall Grund für Sanktionen sein könne. Hingegen ist der mangelnde Nachweis der Bedürftigkeit nicht ein Sanktionsgrund im engeren Sinn, sondern ein Wegfall der Anspruchsgrundlage im Umfang der anstelle von Sozialhilfe erzielbaren Einkünfte (Subsidiaritätsgrundsatz).

8.7 Verfahren und Rechtschutz

In Bezug auf das erstinstanzliche Verfahren brachten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende ein, dass bei Leistungsentscheiden der Sozialämter durch die formalen Anforderungen an eine Verfügung (insbesondere Begründung) die Mehrheit der Verfahren erschwert würde, nämlich in jenen, die mutmasslich unbestritten sind. Mit Verweis auf die Einspracheverfahren im Steuerwesen oder die verfahrensrechtlichen Grundlagen im Kanton Zürich sollte für die Leistungsbemessung und Festlegung der Höhe von Sozialhilfeleistungen gemäss Eingaben der hilfesuchenden Personen verfahrensrechtliche Vereinfachungen geschaffen werden. Dies würde zu einer Entlastung der Sozialhilfebehörden und damit insgesamt zu einer Beschleunigung der Verfahren führen. Dieses Anliegen ist aufzunehmen und in Anlehnung an andere spezialgesetzliche Einspracheverfahren eine entsprechende Bestimmung für erstinstanzliche Verfahren vorzusehen.

In Bezug auf die Rekursinstanz sprachen sich mehrere Vernehmlassungsteilnehmende dafür aus, dass auf kantonaler Ebene eine gerichtliche Instanz über die Verfügungen und Entscheide der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe entscheiden sollten. Nach geltendem Recht entscheidet die VRK als gerichtliche Rekursinstanz ausschliesslich über Verfügungen betreffend Rückerstattung von Sozialhilfe. Die Vorteile der verwaltungsinternen Rechtspflege überwiegen jedoch gemäss den vorstehenden Ausführungen (vgl. Abschnitt 3.4.2). Hingegen ist mit der Revision eine Vereinheitlichung der Rekursinstanz zu veranlassen, um «doppelte Verwaltungsgerichtsverfahren» zu vermeiden[44].

44 Vgl. Urteile des Verwaltungsgerichtes B 2013/258 vom 16. April 2014 und B 2014/54 vom 30. Juni 2015 (www.gerichte.sg.ch).

8.8 Alimentenbevorschussung

Überwiegend kritische Stimmen waren in Bezug auf die Verschärfungen beim GIVU zu vernehmen. Die Verschärfungen führten letztlich zu einer Verschiebung in die und damit zu einer Mehrbelastung der Sozialhilfe bei Elternteilen mit Kindern, die aufgrund ausbleibender Unterhaltszahlungen unverschuldet in finanzielle Not gerieten.

Während die Vernehmlassungsvorlage noch die Anrechnung des Erwerbseinkommens des Kindes vorsah, ist von einer solchen Regelung abzusehen. Dadurch würde ein Fehlanreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch das Kind entstehen. Zudem wäre dies eine gezielte Schlechterstellung von unterhaltsberechtigten jungen Erwachsenen, die sich noch in Ausbildung befinden. Aufgrund der erheblichen Schwierigkeiten des Inkassos bei dauerhaftem Auslandaufenthalt des Unterhaltsschuldners erscheint die neu befristete Anspruchsberechtigung hingegen weiterhin vertretbar.

8.9 Mutterschaftsbeiträge

Die vorgesehene Aufhebung der Mutterschaftsbeiträge wurde im Rahmen der Vernehmlassung kontrovers diskutiert. Während in verschiedenen Stellungnahmen bestätigt wurde, dass das Instrument nicht mehr zeitgemäss ist, wird in vielen die ersatzlose Streichung kritisiert. Es wurde angemerkt, dass in wenigen, aber dennoch einigen Fällen nach der Geburt eines Kindes eine Sozialhilfeabhängigkeit verhindert werden könne. Trotz der Mängel im System haben Bedarfsleistungen für arme Familien mit kleinen Kindern eine Berechtigung. Die Mängel könnten durch die Revision des bestehenden Erlasses anstatt durch dessen Aufhebung behoben werden. Bei Aufhebung des Erlasses sollten Ergänzungsleistungen für Familien geprüft werden.

Aufgrund der Hinweise wurden die Daten nochmals einer Prüfung unterzogen. Wird der Flüchtlingsbereich ebenfalls in die Betrachtung einbezogen, ist davon auszugehen, dass eine Mehrheit der Mutterschaftsbeitragsberechtigten bereits vor Geburt auf Sozialhilfe angewiesen ist. Diese Tatsache verstärkt den Eindruck, dass die Beiträge nicht mehr primär einer Sozialhilfeabhängigkeit vorbeugen, sondern zusätzlich zur Sozialhilfe geleistet werden müssen. Besonderer Unterstützungsbedarf von Sozialhilfebeziehenden nach der Geburt eines Kindes kann und ist aber auf anderem Weg zu berücksichtigen. Es ist nicht notwendig, zusätzlich zur individualisierten Sozialhilfesystematik mit den situationsbedingten Leistungen eine weitere Bedarfsleistung für diese eingeschränkte Zielgruppe aufrechtzuerhalten. Auch kann in der Sozialhilfe ausreichend berücksichtigt werden, dass die berufliche Integration nach einer Geburt nicht im selben Mass vorangetrieben werden kann. Unter Nachachtung der Revision der SKOS-Richtlinien und damit der Handhabung in vielen Kantonen ist es angezeigt, die Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen neu während sechs Monaten nach der Geburt aufzuheben.

Für die wenigen Fälle, in denen die Mutterschaftsbeiträge nach der Geburt ohne vor- oder nachgelagerten Sozialhilfebezug ausgerichtet werden, ist es nicht angezeigt, diese besondere Bedarfsleistung beizubehalten. Die Gemeinden können im Einzelfall unbürokratisch Unterstützung bieten (vgl. Abschnitt 5.4).

9 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

9.1 Anpassungen des Sozialhilfegesetzes

Art. 2: Die Bestimmung umschreibt den Zweck der persönlichen Sozialhilfe und verankert den Subsidiaritätsgrundsatz. Der Charakter der Leistungen der betreuenden und finanziellen Sozialhilfe als bedarfsorientiert ausgestaltetes letztes Auffangnetz wird damit dargestellt. Die Zweckbestimmung in Abs. 1 wird dahingehend ergänzt bzw. präzisiert, dass die Leistungen insbesondere auch so auszugestalten sind, dass die hilfesuchende Person nach Möglichkeit wieder in der Lage

sein soll, am Erwerbsleben und am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Ausdrücklich ist ebenfalls der Grundsatz zu verankern, dass die Eigenverantwortung der betroffenen Personen gestärkt wird. Die Leistungen sollen so ausgestaltet sein, dass sie nicht die zunehmende Abhängigkeit vom staatlichen Unterstützungssystem fördern. Die soziale Integration ist als Staatsziel in der Kantonsverfassung verankert (Art. 14 KV).

Mit der Anpassung in Abs. 2 wird der Subsidiaritätsgrundsatz dahingehend geschärft, dass generell Leistungen anderer Träger der Sozialhilfe oder anderer Privater vorgehen, falls diese freiwillig oder aufgrund einer Verpflichtung gewährt werden. Der hilfesuchenden Person steht dabei kein Wahlrecht in Bezug auf die Leistungen zu.

Art. 4: Die Bestimmung enthält in Abs. 1 die Grundlage für politische Gemeinden, Aufgaben der Sozialhilfe im Verbund oder durch Delegation an private Träger zu erfüllen. Bei der Übertragung von Aufgaben an Private ist hinsichtlich der erforderlichen Grundlagen danach zu differenzieren, ob auch hoheitliche Befugnisse übertragen werden. Ohne die Übertragung von hoheitlichen Befugnissen reicht eine Leistungsvereinbarung für die Übertragung von Aufgaben aus. Werden Aufgaben delegiert, bei denen der private Träger auch in der Lage sein muss, hoheitlich zu handeln, also z.B. Verfügungen zu erlassen, ist ein allgemein verbindliches Reglement erforderlich, das insbesondere die Aufsicht und den Rechtsschutz regelt. Damit wird der private Aufgabenträger als öffentliches Organ legitimiert und verpflichtet, die gleichen Verfahrensgrundsätze wie eine öffentlich-rechtliche Körperschaft zu beachten. Die spezialgesetzliche Bestimmung ist unter Nachachtung von Art. 25 Abs. 3 KV und der allgemeinen gesetzlichen Regelung in Art. 126 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) zu präzisieren.

In Abs. 2 wird der allgemeine Grundsatz der Zusammenarbeitspflicht verankert. Mit der Revision des Vormundschaftswesens sind die Aufgaben des Kindes- und Erwachsenenschutzes regelmässig nicht mehr unmittelbar bei der zuständigen Gemeinde angesiedelt. Aufgrund zahlreicher Schnittstellen bei der Aufgabenerfüllung ist die Zusammenarbeit auch in diesem Bereich zwingend. Im Übrigen ist die Zusammenarbeit nicht nur auf private und kirchliche Institutionen der Sozialhilfe zu beschränken.

Art. 6: Die Regelung wurde aus dem früheren Gesetz über die öffentliche Fürsorge (nGS 28-48) ins SHG übernommen und bezieht sich auf Ortsgemeinden, die für ihre Bürgerinnen und Bürger persönliche Sozialhilfe übernehmen. Die Kann-Formulierung ist dahingehend zu verstehen, dass die Aufgabe nicht zwingend der Ortsgemeinde zufällt, sondern sie sich diese selbst auferlegen kann. Die Kann-Bestimmung bezieht sich somit nicht auf die Übernahme von Sozialhilfeleistungen im Einzelfall. Die Bestimmung betrifft aktuell lediglich noch die drei Ortsgemeinden Rheineck, Weesen und Lichtensteig. Angesichts der ohnehin geringen Zahl der Fälle ist die Bestimmung aufzuheben.

Übernimmt eine politische Gemeinde von einer Spezialgemeinde Aufgaben, die von Gesetzes wegen erfüllt werden müssen, so ist die politische Gemeinde aufgrund von Art. 11 Abs. 1 GG durch die Spezialgemeinde angemessen zu entschädigen. Diese Bestimmung war bereits im vorangehenden Gemeindegesetz enthalten. In der Botschaft wird die Abkurung der «ortsbürgerlichen Fürsorge» als Beispiel für eine mögliche Abkurung einer Gemeindeaufgabe aufgeführt.[45] Es wird dazu ausgeführt, dass nur Aufgaben abgekurt werden können, die das Gesetz der betreffenden Spezialgemeinde nicht zwingend zuweist. So könne zum Beispiel eine Ortsgemeinde, die bis anhin die ortsbürgerliche Fürsorge noch selbst ausübte, diese «Sorge» auf die politische Gemeinde übertragen. Sie sei dann aber selbstverständlich zur Herausgabe des noch vorhandenen Fürsorgevermögens, gegebenenfalls zu weiteren Leistungen, verpflichtet, die im Einzelnen zwischen den Gemeinden vertraglich zu vereinbaren sind (ABl 1976, 1255). Entsprechend ist im

45 Anstelle des altrechtlichen Begriffs der «Abkurung» wird heute der Begriff «Entschädigung» verwendet; sinngemäss ist darunter eine Auslösesumme zu verstehen.

Sinn einer Übergangsbestimmung festzuhalten, dass die Regelung für die betreffenden Gemeinden solange gilt, bis eine Einigung zustande gekommen ist. Können sich die Gemeinden nicht einigen, soll nach Art. 57a (neu) nach einer angemessenen Frist von zwei Jahren der Kanton entscheiden.

Art. 6bis: Mit Erlass des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 (sGS 142.1) wurde im SHG eine analoge Grundlage für die Amtshilfe in der Sozialhilfe geschaffen, wie sie für das Sozialversicherungsrecht mit Art. 32 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes (SR 830.1) besteht. Mit Streichung des Begriffs «im Einzelfall» gemäss Ingress der Bestimmung erfolgt eine redaktionelle Bereinigung. In der Vernehmlassung wurde vorgebracht, dass unklar sei, ob sich dieser Begriff auf die Anfrage an sich oder die Kostenlosigkeit der Auskunft beziehe. Es handelt sich somit um eine Klarstellung, nicht aber um eine materielle Rechtsänderung. Das Amtshilfeverfahren bezieht sich stets auf den Einzelfall. Mit einer Anfrage kann somit keine Auskunftserteilung «auf Vorrat» geregelt werden.

In der Praxis hat sich zudem gezeigt, dass die Bestimmung zwar ein wichtiger Pfeiler für die Aufklärung von Sozialhilfemissbräuchen ist, doch fehlt eine ausdrückliche Grundlage für die Abklärung allfälliger zivilrechtlicher Verwandtenunterstützungspflichten. Die Bestimmung ist dahingehend zu präzisieren.

Art. 7: Im Gegensatz zum allgemeinen Grundsatz in Art. 2 SHG ist im Zusammenhang mit der betreuenden Sozialhilfe der Zweck der Prävention nicht verankert, obwohl dieser gerade mit den vorgesehenen Beratungs-, Integrations- oder Therapiemassnahmen verwirklicht werden soll. Mit der gesonderten Grundsatzbestimmung soll verdeutlicht werden, dass betreuende Sozialhilfe auch für Personen ohne Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe gewährt werden kann. Die Bestimmung ist entsprechend zu ergänzen. Im Übrigen bleibt die Bestimmung materiell unverändert.

Art. 8a (neu): Neu wird für sämtliche Gemeinden eine Mitwirkungspflicht im Rahmen der IIZ verankert. Bisher erfolgte die Zusammenarbeit auf Basis von Vereinbarungen, die mit der gesetzlichen Verankerung hinfällig werden. Der Begriff der IIZ lehnt sich an das Bundesrecht an, das die beteiligten Institutionen aufführt. Auf eine Aufzählung im kantonalen Recht ist zu verzichten.

Art. 8b (neu): Das SHG umfasst verschiedene Grundlagen für den Datenaustausch beim Vollzug der finanziellen Sozialhilfe. Bereits geregelt sind dabei insbesondere die Auskunfts- und Meldepflichten beim Vollzug der finanziellen Sozialhilfe nach Art. 16 ff. SHG, insbesondere zur Vermeidung von Missbräuchen. Die Verletzung der Mitwirkungspflichten kann denn auch zu Sanktionen bei der Ausrichtung der Leistungen führen.

Im Bereich der Leistungen der betreuenden Sozialhilfe erfüllt der Datenaustausch einen anderen Zweck: Es geht dabei um die Förderung der Zusammenarbeit von Akteurinnen und Akteuren im präventiven Bereich, also zur Verhinderung einer Hilfebedürftigkeit. Daher wird regelmässig mit Vollmachten der betroffenen Personen gearbeitet, welche die Datenbearbeitung im Einzelfall ermöglichen. Diese Praxis hat sich bewährt und soll Vorrang haben. In Fällen, in denen keine Einwilligung der betroffenen Person eingeholt werden kann, die Datenbekanntgabe im Einzelfall aber für die Förderung der sozialen oder beruflichen Integration der betroffenen Person erforderlich ist, soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. In diesen Fällen ist jedoch sicherzustellen, dass die betroffene Person über die Datenbekanntgabe informiert wird. Für andere öffentliche Organe und Institutionen, mit denen die Sozialämter zur Förderung der sozialen und beruflichen Integration zusammenarbeiten (z.B. RAV), bestehen in den massgeblichen Grundlagen analoge Bestimmungen zur Datenbekanntgabe ohne Vollmacht (z.B. Art. 85f Abs. 4 AVIG).

Art. 9: Die Bestimmung hält den Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe (bzw. Regelsozialhilfe oder ordentliche Sozialhilfe) fest. Unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Regelungen für die

Sozialhilfe an Personen aus dem Asylbereich (Art. 82 ff. AsylG) und der Höhe der vom Bund ausrichteten Pauschalen ist der Anspruch von dieser Personengruppe von Gesetzes wegen reduziert. Zur Abgrenzung von der Nothilfe ist der Regelungsbereich zudem zu ergänzen mit Ausnahmeregelungen in den folgenden Bestimmungen.

Art. 9a (neu): Im verfassungs- und bundesrechtlichen Rahmen sind die Kantone grundsätzlich frei, die Höhe der Sozialhilfeleistungen zu regeln. Aufgrund der bloss vorübergehenden Aufenthaltsdauer bzw. des Aufenthaltszwecks rechtfertigt sich eine Beschränkung des Anspruchs von Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung oder mit Kurzaufenthaltsbewilligung auf den verfassungsrechtlichen Anspruch auf Nothilfe bzw. ein Ausschluss von der ordentlichen Sozialhilfe. Vorbehalten bleiben allfällige abweichende staatsvertragliche Verpflichtungen.

Art. 9b (neu): Diejenigen Personen, die vom Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe nach Art. 9 SHG ausgeschlossen sind, sich aber dennoch in einer Notlage befinden und dringend auf Unterstützung angewiesen sind, haben einen verfassungsmässigen Anspruch auf Nothilfe (Art. 12 BV). Der Begriff der Nothilfe ist mit Blick auf die Aufgabenteilung in diesem Bereich gesetzlich zu statuieren. Einerseits sind die Voraussetzungen (Notlage, Dringlichkeit und Subsidiaritätsgrundsatz) und anderseits der Umfang zu umschreiben. Die Nothilfe beschränkt sich somit auf die absolute Existenzsicherung und ist zeitlich befristet auszugestalten. Bei einem Not- bzw. Unfall der betroffenen Person ist dabei die medizinische Notversorgung (Transport- und Behandlungskosten) bis zur Rückkehrfähigkeit in den Wohnkanton bzw. in den Herkunftsstaat erfasst.

Art. 9c (neu): Da bei Ausländerinnen und Ausländern, die ihren Wohnsitz im Ausland und keine Aufenthaltsbewilligung haben, der Bezug zu einer bestimmten Gemeinde (Unterstützungswohnsitz) fehlt, ist die Aufenthaltsgemeinde zuständig für die Unterstützung. In Notfällen, in denen die Unterstützungskosten Fr. 500.– übersteigen, leistet der Kanton jedoch neu Kostenersatz (Abs. 1). Der Umfang der Nothilfe ist in diesen Fällen zum Zeitpunkt der Feststellung des Unterstützungsbedarfs häufig noch unbekannt (z.B. Rega-Einsatz oder Spitalbehandlung infolge Unfall). Falls die Aufenthaltsgemeinde beispielsweise mittels subsidiärer Kostengutsprache Nothilfe zusichert, ist der Fall durch Anzeige und Abtretung der Ansprüche an den Kanton zu übertragen (Abs. 2). Dies ist sachgerecht, da dieser aufgrund der Kostenersatzpflicht letztlich die entstehenden Kosten trägt.

Art. 10: Anstelle des Begriffs «Naturalleistungen» soll der Begriff «Sachleistungen» verwendet werden.

Grundsätzlich werden die Sozialhilfeleistungen der betroffenen Person direkt ausgerichtet. Werden finanzielle Mittel für bestimmte Ausgabenpositionen zugesichert (z.B. Mietkosten) und bestehen Hinweise, dass die Mittel nicht dafür eingesetzt werden, kann der Mietzins auch direkt dem Vermieter ausgerichtet werden.

Art. 11: Mit Blick auf die neu im SHG geregelte Abgrenzung der Nothilfe ist im Zusammenhang mit der finanziellen bzw. ordentlichen Sozialhilfe explizit zu regeln, dass diese das soziale Existenzminimum deckt. Auf dieses wird auch in den Richtlinien der SKOS und KOS abgestellt. Die Bestimmung ist dahingehend zu präzisieren, dass damit kein unbedingter Anspruch auf sämtliche Leistungen besteht, die über die materielle Grundsicherung hinausgehen. Die Bemessung situationsbedingter Leistungen ist abhängig von der individuellen Lebenssituation der hilfebedürftigen Person bzw. von den konkreten Umständen des Einzelfalls.

Anstelle der bisherigen Delegationsnorm in Abs. 2, wonach die Regierung durch Erlass einer Verordnung einen verbindlicheren Rahmen hätte schaffen können, soll mit der neuen Regelung eine klare Grundlage geschaffen werden, in welchen Fällen die Richtlinien von Fachorganisationen allgemein verbindlich erklärt werden können. Nach der geltenden Praxis verabschiedet die KOS

in Anlehnung an die SKOS-Richtlinien die KOS-Praxishilfe. Diese modifizieren die SKOS-Richtlinien dort, wo dies für die St.Galler Gemeinden angezeigt ist. Die VSGP empfiehlt diese Richtlinien zur Anwendung, womit sie für die Gemeinden eine höhere Legitimation erhalten. Diese von den Gemeinden über den Verband anerkannten Richtlinien können von der Regierung in den aufgeführten Fällen für allgemein verbindlich erklärt werden. Dabei ist zu beachten, dass auch allgemein verbindlich erklärte Richtwerte nicht schematisch angewendet werden können, sondern die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe weiterhin nach den individuellen Umständen erfolgt. Eine Abweichung von den Richtlinien soll damit möglich bleiben, hingegen wäre eine systematische, d.h. eine vom Einzelfall losgelöste Unterschreitung nicht zulässig.

Art. 11a (neu): Sämtliche Entscheide der vollzugsverantwortlichen Organe müssen in Form einer Verfügung erfolgen. Dies ist aufgrund der Anwendbarkeit des VRP vorgegeben. In Bezug auf Leistungs- bzw. Bemessungsentscheide, die aufgrund der von den gesuchstellenden Personen eingereichten Unterlagen erfolgen, soll jedoch auf eine Begründung verzichtet werden können. Dies dient der Beschleunigung erstinstanzlicher Verfahren. Damit der Rechtsschutz der betroffenen Person und deren Anspruch auf rechtliches Gehör dadurch nicht eingeschränkt werden, ist für diese Fälle jedoch ein erstinstanzliches Einspracheverfahren vorzusehen.

Art. 12a (neu) und 12b (neu): Neben der vorrangigen Pflicht der sozialhilfebeziehenden Personen, eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit anzunehmen (Art. 12), soll neu auch die Nutzungspflicht in Bezug auf Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration gesetzlich verankert werden. Dabei soll nach Möglichkeit eine Vereinbarung mit der betroffenen Person angestrebt werden. Erfüllt die betroffene Person die vereinbarten Integrationsbemühungen, wird dies mit Zulagen zur ordentlichen Sozialhilfe berücksichtigt. Erscheinen Massnahmen aber erforderlich und kommt keine Vereinbarung zustande, können geeignete Massnahmen gegebenenfalls auch als Bedingung oder als Auflagen angeordnet werden.

Art. 17 und 17a (neu): In der geltenden Bestimmung wurden die Kürzungs- oder Einstellungsmöglichkeiten lediglich als Folge ungenügender Mitwirkung verankert. Neu sollen auch die Verweigerung von Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration, die Nichtgeltendmachung eines der betroffenen Person zustehenden Einkommens (z.B. aufgrund eines Rentenanspruchs) oder die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen Sanktionen nach sich ziehen. Für die Kürzung ist eine Bandbreite von 5 bis zu 30 Prozent der ordentlichen Leistungen möglich. Dabei soll die maximale Kürzung erst bei wiederholtem oder schwerwiegendem Fehlverhalten angeordnet werden. Bei Sanktionen ist generell der verfassungsmässige Anspruch der betroffenen Person auf Nothilfe zu beachten (Art. 12 BV). Konkretisiert werden zudem bestimmte verfahrensmässige Anforderungen (z.B. Verwarnung, Androhung und Fristansetzung), die für die Durchsetzung der Sanktionen nach der gängigen Rechtsprechung bereits heute erforderlich sind. Schliesslich ist bei den Sanktionen zu berücksichtigen, dass die Interessen von Minderjährigen im gleichen Haushalt geschützt werden (Abs. 2). Der Verweis auf die Bestimmungen des ZUG zum eigenen Unterstützungswohnsitz bezieht sich auf die per 1. Januar 2017 in Kraft tretende Fassung (AS 2015, 4299), wonach Art. 7 Abs. 2 ZUG dahingehend angepasst wird, dass das minderjährige Kind – wenn die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben – einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz am Wohnsitz des Elternteils begründet, bei dem es überwiegend wohnt.

Art. 18: Neu soll die Rückerstattungspflicht bei rechtmässigem Bezug mit Blick auf bestimmte Personengruppen und Leistungen eingeschränkt werden.

In Abs. 1bis sind die folgenden Personengruppen von der Rückerstattungspflicht auszunehmen:
- Als Folge der Aufhebung der Mutterschaftsbeiträge ist für den Sozialhilfebezug während sechs Monaten seit der Geburt eines Kindes im Haushalt die Rückerstattungspflicht aufzuheben.

- Zur Verminderung der negativen Folgen fehlender Mankoteilung ist der Elternteil, der ein Kind betreut, für das kein Unterhaltsbeitrag festgelegt wurde, und der dessen gebührenden Unterhalt deckt, ebenfalls von der Rückerstattungspflicht auszunehmen.
- Minderjährige Kinder haben in bestimmten Fällen von Bundesrechts wegen und aufgrund der sachgemässen Anwendung der Bestimmungen des ZUG im innerkantonalen Verhältnis einen eigenen Unterstützungswohnsitz. Für diese Fälle, in denen das Kind für sich Sozialhilfe bezieht, sollen keine Rückforderungen von Sozialhilfe möglich sein.

Nach Abs. 2 sind sodann bestimmte Leistungen von der Rückerstattungspflicht ausgenommen. Die Rückerstattungspflicht erstreckt sich nach Art. 18 Abs. 2 SHG zwar nur auf die finanzielle Sozialhilfe, in der Praxis ist aber auch bei Leistungen der betreuenden Sozialhilfe teilweise unklar, wie diese zu qualifizieren sind. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo betreuende mit finanzieller Sozialhilfe verbunden wird.

Art. 19: Mit der Ergänzung des Verweises in der Bestimmung wird die Höhe des geschuldeten Zinses konkretisiert (vgl. Art. 73 Abs. 1 des Obligationenrechts [SR 220]).

Art. 22a: In der Praxis werden Rückforderungen gegenüber Sozialhilfebeziehenden teilweise durch Verrechnung mit laufenden Leistungen durchgesetzt. Das ist zulässig, soweit nicht das betreibungsrechtliche Existenzminimum tangiert ist. Dabei ist aber sicherzustellen, dass die Höhe der Rückforderung zuerst rechtskräftig verfügt sein muss. Ansonsten ist die Person unter Umständen gezwungen, auch die Leistungsverfügung anzufechten. Aufgrund der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels kann die Einreichung eines Rekurses daher zu einer faktischen Schlechterstellung führen, was dem Rechtsschutzgedanken entgegensteht.

Art. 24: Mit der Aufhebung der Rückerstattungspflicht der Heimatkantone im ZUG (Inkrafttreten 8. April 2017) wird auch die innerkantonale Regelung hinfällig.

Art. 25a (neu): Mit dieser Bestimmung wird die heutige Praxis verankert, die auf bilateralen Vereinbarungen zwischen den betroffenen Standortgemeinden und dem Kanton gründet. Die aufgrund der Bereitstellung eines Standplatzes für Fahrende anfallenden Sozialhilfekosten können von der Standortgemeinde wie bis anhin vollständig dem Kanton überwälzt werden (Bst. a). Standplätze werden von Fahrenden vorwiegend während den Wintermonaten genutzt. Diese können aber auch ganzjährig genutzt werden (Bst. a, zweiter Satz). Sie sind nach Art. 136 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Bst. e des neuen Planungs- und Baugesetzes (Referendumsvorlage: ABl 2016, 1481 ff.) bewilligungspflichtig. Für diese Plätze werden in der Regel Mietverträge abgeschlossen. Die Fahrenden sind in der jeweiligen Gemeinde einwohneramtlich angemeldet und begründen dort in der Regel einen Unterstützungswohnsitz.

Für Sozialhilfekosten von Fahrenden auf übrigen Plätzen wie Durchgangs-, Transit- oder provisorischen Plätzen kann die Standortgemeinde von dem Gemeinwesen, an dem die betroffenen Personen ihren Unterstützungswohnsitz haben, Ersatz verlangen (Art. 12 Abs. 1 ZUG). Für den Fall, dass eine bedürftige Person keinen Unterstützungswohnsitz hat und somit der Aufenthaltsort die Kosten trägt (Art. 12 Abs. 2 ZUG), leistet der Kanton der Aufenthalts- bzw. Standortgemeinde Kostenersatz. In der Praxis sind folgende Fallkonstellationen möglich:
- Für Fahrende mit Unterstützungswohnsitz in einer st.gallischen Gemeinde mit Standplatz (z.B. in der Stadt Wil) leistet der Kanton aufgrund von Bst. a dieser Gemeinde Kostenersatz, auch wenn sich die Person zeitweise an anderen Orten aufhält;
- Für Schweizer Fahrende ohne Unterstützungswohnsitz in einem anderen Kanton, z.B. solche, die sich immer nur vorübergehend auf Durchgangsplätzen aufhalten oder aus dem Ausland zurückkehren, leistet der Kanton aufgrund von Bst. b der Aufenthalts- bzw. der Standortgemeinde eines Durchgangs-, Transit- oder provisorischen Platzes Kostenersatz.

Die Bestimmung in Art. 25a (neu) SHG kommt in folgenden Fällen nicht zum Tragen:
- Haben Fahrende Unterstützungswohnsitz in einem anderen Kanton, besteht keine Kostenersatzpflicht des Kantons St.Gallen aufgrund Art. 25a (neu) Bst. b SHG;
- Für ausländische Fahrende kommt die Regelung in Art. 9c (neu) SHG zur Anwendung.

Für ausländische Fahrende gilt die neue Aufgabenteilung nach Art. 9c (neu) SHG, wonach der Kanton die Unterstützungskosten ab Fr. 500.– ohnehin übernimmt.

Dadurch werden allfällige Benachteiligungen der Standortgemeinden vermindert. Nicht erfasst sind hingegen die Kosten für die Bereitstellung der Plätze.

Art. 57a (neu): siehe Erläuterungen zu Art. 6.

9.2 Anpassung des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge

Art. 3: Wenn das Kind nach Art. 7 Abs. 3 ZUG einen eigenen sozialhilferechtlichen Unterstützungswohnsitz begründet, ist es möglich, dass sich dessen zivilrechtlicher Wohnsitz in einer anderen Gemeinde befindet. In diesen Fällen, bei denen das sozialhilferechtlich zuständige Gemeinwesen für den Unterhalt des Kindes aufkommt, ist es nicht sachgerecht, dass ein Anspruch auf Alimentenbevorschussung geltend gemacht wird.

In Umsetzung der Motion 42.10.12 «Änderung des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge angezeigt: Überprüfung der Bemessung und der Instrumente / Inkassomassnahmen» soll zudem kein Anspruch mehr bestehen, wenn der Unterhaltsschuldner sich dauernd und während mehr als zwölf Monaten im Ausland aufhält und das Inkasso erfolglos ist.

9.3 Anpassungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege

Art. 41: Der Katalog in der Bestimmung umfasst den sachlichen Zuständigkeitsbereich der VRK. Nach geltendem Recht ist die VRK Rekursinstanz in Bezug auf Verfügungen der Gemeindebehörden betreffend die Rückerstattung von Sozialhilfe. Im Zuge der Vereinheitlichung der Rekursinstanz ist Bst. a aufzuheben. Inskünftig ist das Departement des Innern Rekursinstanz für sämtliche kommunale Entscheide im Bereich der Sozialhilfe.

Art. 42: Mit dem Wegfall der Mutterschaftsbeiträge als besondere Bedarfsleistung ist auch die Zuständigkeit des Versicherungsgerichtes aufzuheben.

9.4 Vollzugsbeginn

Die Regierung legt nach Abschnitt IV des Erlasses den Vollzugsbeginn des IV. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz fest. In Bezug auf die meisten Bestimmungen steht einem Vollzugsbeginn nach Rechtsgültigkeit des Erlasses nichts entgegen. In den Bereichen, in denen Zuständigkeiten punktuell neu geregelt werden, erscheint ein verzögerter Vollzugsbeginn jedoch angezeigt:

- **Nothilfe für Personen ohne Aufenthaltsbewilligung:**
  Der Kanton leistet für diese Personengruppe künftig Kostenersatz für erbrachte Nothilfe. Für die Übernahme ist durch Aufschub des Vollzugsbeginns eine angemessene Frist für die Kommunikation und Neuregelung der Abläufe mit den Leistungserbringern und Gemeinden vorzusehen. Eine unterjährige Übernahme der Aufgabe ist mit Blick auf die Kostenabgrenzung sodann zu vermeiden, weshalb die Neuregelung voraussichtlich ab 1. Januar 2018 anzuwenden ist.

– **Fahrende:**
  Die neu vorgesehene, gesetzliche Verankerung der Kostenersatzpflicht des Kantons für Sozialhilfe an Fahrende wird bereits heute vollzogen. Zur geordneten Übertragung der Zuständigkeit zwischen Baudepartement und Departement des Innern ist ein unterjähriger Vollzugsbeginn zu vermeiden. Da dies keine Auswirkungen auf die politischen Gemeinden hat, wird der Vollzugsbeginn voraussichtlich bis 1. Januar 2018 aufzuschieben sein.

10 Kostenfolgen und Verfahren

Aufgrund der Anpassungen bei der Aufgabenteilung resultieren für den Kanton Mehrkosten für die Notfallhilfe für ausländische Touristinnen und Touristen. Die Mehrbelastung für den Kanton ist schwer abschätzbar, da die entsprechenden Leistungen der Gemeinden weder aufgrund der Finanz- noch aufgrund der Sozialhilfestatistik ausgewertet werden können. Die Gemeinden grenzen die Kosten, die sie als Aufenthaltsgemeinde tragen, nicht ab gegenüber denjenigen Lasten, die sie als Wohnsitzgemeinde tragen. Aufgrund der Fallzahlen aus dem Kanton Aargau, der entsprechende Kosten trägt, ist im Kanton St.Gallen mit jährlichen Fallkosten in der Höhe von 0,6 Mio. Franken zu rechnen. Die voraussichtlich erforderlichen Mittel sind im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2018–2020 eingestellt. Hinzu kommt der Bedarf an personellen Ressourcen für die Abwicklung der Fälle beim Kanton. Der resultierende Personalaufwand sollte durch die aktuell im Bereich der interkantonalen Verrechnung mit den Heimatkantonen vorhandenen Ressourcen gedeckt werden können, da die Fallzahlen mit der Änderung des Bundesrechts zurückgehen werden (vgl. Abschnitt 2.2.1).

In Bezug auf die Rückerstattung von Sozialhilfekosten für Fahrende durch den Kanton entstehen diesem keine wesentlichen Mehrkosten. Die Rückerstattung von Sozialhilfekosten, die aufgrund der Bereitstellung von Standplätzen entstehen, erfolgt bereits heute gestützt auf bilaterale Vereinbarungen mit den entsprechenden politischen Gemeinden. Die Kosten beliefen sich in den Jahren 2013 und 2014 auf rund 75'000 Franken. Im Jahr 2015 fielen Kosten von Fr. 240'524.– an. Da noch Kosten aus Vorjahren abgerechnet wurden, ist in den kommenden Jahren mit einem jährlichen Aufwand von 180'000 bis 255'000 Franken zu rechnen. Die Aufwendungen sind ebenfalls im AFP 2018–2020 berücksichtigt. Aktuell sind keine weiteren Standplätze in Planung. In Bezug auf den Anspruch für die Rückerstattung von Kosten an Fahrende ohne Unterstützungswohnsitz in einem anderen Kanton ist hinsichtlich Kostenfolgen zu unterscheiden zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen:

– Es sind aktuell im Kanton St.Gallen keine Schweizer Fahrenden bekannt, die nicht über einen Standplatz bzw. eine Wohnsitzgemeinde verfügen. Das Bundesrecht regelt die Kostenersatzpflicht des Aufenthaltskantons gegenüber dem Wohnkanton abschliessend. Die Mehrkosten sind daher – soweit solche entstehen sollten – marginal.
– In Bezug auf ausländische Fahrende geht die neue Zuständigkeitsregelung für die Notfallhilfe an ausländische Touristinnen und Touristen vor. Somit kann auf die vorstehenden Ausführungen dazu verwiesen werden.

Es kann somit ausgeschlossen werden, dass die finanziellen Auswirkungen des IV. Nachtrags zum SHG über den Betragsgrenzen für das fakultative Finanzreferendum nach Art. 7 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) liegen.

Als rechtsetzender Erlass unterliegt der IV. Nachtrag zum SHG dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 RIG.

11 Ausblick auf das zweite Revisionspaket

11.1 Grundzüge der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Während für die finanzielle Sozialhilfe und damit für den Kernbereich des SHG unbestrittenermassen die Gemeinden zuständig sind, umfasst das SHG mehrere Aufgabenbereiche, die hinsichtlich Aufgabenteilung im Hinblick auf das zweite Revisionspaket zu prüfen sind. Bereits in den letzten Jahrzehnten wurden einige Entflechtungen und Neuzuteilungen von Aufgaben umgesetzt (z.B. Pflegefinanzierung). Aufgrund dieser Erfahrungen bleibt festzustellen, dass sowohl Kanton als auch Gemeinden – oft im Verbund – wichtige Aufgaben im Sozialwesen übernahmen und auch weiterhin zu übernehmen haben. Exemplarisch ist hier die Verantwortung des Kantons für die EL zu nennen, die bei der Finanzierung von Aufenthalten in Pflegeheimen neben der Pflegefinanzierung durch die Gemeinden eine wichtige Säule darstellen. In der betreuenden Sozialhilfe hat das mehrjährige und im Jahr 2013 abgeschlossene Projekt «Sozialberatung» von Kanton und Gemeinden gezeigt, dass die Gemeinden zwar für die Bereitstellung des Grundangebots zuständig sind und dies lokal oder regional gut umsetzen können. Anderseits kann nur der Kanton spezialisierte überregionale Beratungsleistungen kostengünstig und qualitativ angemessen anbieten oder fördern.

Die Entflechtungsoptionen sind also naturgemäss beschränkt. Zudem ist zu beachten, dass die Frage der Aufgabenteilung nicht nur im Hinblick auf die Kostentragung oder das Kostenvolumen, sondern insbesondere auch mit Blick auf eine optimale Steuerung beantwortet werden muss. Demgemäss sind mehrere Kriterien zur Beurteilung der Aufgabenteilung zu berücksichtigen:

- AKV-Prinzip (Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung in einer Hand);
- Äquivalenz-Prinzip (Finanzierungsschlüssel bei Verbundaufgaben spiegelt Einflussnahme);
- Subsidiaritätsprinzip (Aufgabenerfüllung auf tiefst möglicher Staatsebene);
- Homogenität der Bedürfnisse im Kanton bzw. in den Regionen;
- Informationsökonomie (Informationsbeschaffung einfach, schnell; Verfügbarkeit relevanter Informationen);
- Verwaltungsökonomie;
- Planbarkeit der Aufwendungen (versus zeitliche Disparitäten).

Im Sozialwesen erweisen sich insbesondere das AKV-Prinzip sowie die Fragen nach der Äquivalenz, der Verwaltungsökonomie und der Planbarkeit der Aufwendungen als vordringliche Kriterien.

Aktuell zeigt sich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden nach SHG summarisch wie folgt (detaillierte Darstellungen und Überblick Finanzvolumina je Aufgabe im Anhang):

Aufgabe	Kanton	Gemeinden
Persönliche Sozialhilfe		
Materielle Grundsicherung (finanzielle Sozialhilfe) und weitere Bedarfsleistungen wie Mutterschaftsbeiträge und Alimentenbevorschussung	Sicherstellung interkantonale Verrechnung Rekursinstanz	Vollumfängliche Zuständigkeit (einschliesslich Sozialhilfe für Asylsuchende, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene*)
Sozialberatung	Bereitstellung und Förderung spezialisierter überregionaler Angebote sowie Koordination	Bereitstellung Grundangebot (einschliesslich aufsuchende Beratungsangebote wie sozialpädagogische Familienbegleitung)

Aufgabe	Kanton	Gemeinden
Soziale und berufliche Integration		Finanzierung der Angebotsnutzung bzw. der Integrationsmassnahmen im Einzelfall
von Zugewanderten im Besonderen	Angebotsentwicklung und teilweise -mitfinanzierung sowie Aufsichtsfunktionen (z.B. Deutschschulen)	Finanzierung der Angebotsnutzung bzw. der Integrationsmassnahmen im Einzelfall*
Stationäre Sozialhilfe		
Betreuung von Asylsuchenden*	Erwachsene und begleitete Minderjährige: Bereitstellung Angebot für die erste Phase des Aufenthalts (befristet auf vier Monate)	Folgebetreuung
	–	Unbegleitete Minderjährige
Betreuung und Pflege von Betagten	Aufsicht über private stationäre und ambulante Anbietende sowie Mitfinanzierung der Angebotsnutzung über EL zur AHV*	Bereitstellung stationäres, teilstationäres und ambulantes Angebot sowie Mitfinanzierung Angebotsnutzung über die Pflegefinanzierung
Betreuung von Menschen mit Behinderung	Bereitstellung und Beaufsichtigung stationäres und teilstationäres Angebot sowie Mitfinanzierung Angebotsnutzung durch Kantonsbeiträge und die EL zur IV*	Bereitstellung ambulantes Grundangebot
Vorübergehende Unterbringung gewaltbetroffener Frauen (vgl. Detailangaben im Anhang) und Kinder	Mitfinanzierung Angebotsnutzung (direkt sowie indirekt über Opferhilfe)	Mitfinanzierung Angebotsnutzung. Zuzüglich Kostgeld / Pensionskosten über Sozialhilfe, soweit nicht Dritte (z.B. Eltern oder Opferhilfe) dafür aufkommen

* teilweise Refinanzierung durch Bundesbeiträge

Dem Kanton kommen mehrheitlich angebotssteuernde Funktionen zu (Bedarfsanalyse, Aufsicht). Zudem beteiligt er sich in vielen Bereichen an der Finanzierung oder sorgt für die Bereitstellung des Angebots, soweit dieses spezialisiert und überregional angeboten werden muss oder soll (z.B. Angebote für Menschen mit Behinderung). Die Gemeinden haben ihren Tätigkeitsschwerpunkt mehrheitlich in der Einzelfallhilfe oder bei Angeboten, die lokal oder regional vorhanden sein müssen. Im Sozialwesen ist überdies aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die private Hilfe stark etabliert. Kanton und Gemeinden finanzieren häufig ergänzend bzw. Private ergänzen die Unterstützung der öffentlichen Hand. Allerdings kann es auch problematisch sein, dass aufgrund des Kostendrucks in den Gemeinden private Fonds, Hilfswerke und soziale Dienste der Landeskirchen zusehends Überbrückungshilfen und situationsbedingte Leistungen übernehmen müssen.

Während im Bereich der Betagten- und Behindertenbetreuung der Kanton und die Gemeinden die ausdrückliche Pflicht haben, für ein bedarfsgerechtes Angebot zu sorgen, besteht diese bei der ausserfamiliären Unterbringung von Kindern und Jugendlichen nicht. Auch beim Frauenhaus besteht keine Angebotspflicht. Die Bereitstellung erfolgt über private Träger. Unabhängig von der Bereitstellungspflicht ist bei der stationären Sozialhilfe charakteristisch, dass die Finanzierung heute über die Nutzung im Einzelfall erfolgt (Subjektfinanzierung oder subjektorientierte Objektfinanzierung). Sofern die öffentliche Hand die Nutzung der Angebote steuern kann, obliegt der Entscheid, ob ein Angebot genutzt werden soll oder muss (sogenannte Leistungsauslösung), mehrheitlich den Gemeinden (insbesondere durch die interkommunalen KESB).

11.2 Festgestellter Anpassungsbedarf in der Aufgabenteilung

Im Zuge der Vorbereitungsarbeiten für das erste Revisionspaket SHG wurden die aktuelle Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einer erneuten systematischen Prüfung unterzogen. In vielen Bereichen ist die Zuteilung im Hinblick auf die Steuerung und Finanzierung gut und es besteht weder legistischer noch operativer Anpassungsbedarf. Gerade die persönliche Sozialhilfe ist eine originär kommunale Aufgabe. Der Hilfeprozess und insbesondere auch die Sozialberatung sind unter Berücksichtigung der individuellen Erfordernisse und Bedürfnisse zu gestalten, während sich die Bemessung der Sozialhilfe aufgrund des Gleichbehandlungsgebots an Richtgrössen orientieren soll. Eine gewisse Nähe zu den hilfesuchenden oder sozialhilfebeziehenden Personen und die Unmittelbarkeit der Leistung sind wichtig. Mit der generellen Zuständigkeit der Gemeinden für die persönliche Sozialhilfe werden sowohl das Subsidiaritäts- als auch das Äquivalenzprinzip gewahrt.

Wichtige Zuständigkeitsfragen wurden jüngst im Rahmen anderer Gesetzgebungsprozesse geprüft und Regelungen wurden angepasst oder bestehende konsolidiert. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Betagten- und Behindertenbetreuung, wobei auch die Anrechenbarkeit von Leistungen, die über die EL finanziert werden, geregelt wurde:

- Gesetz über die Pflegefinanzierung (sGS 332.1), in Vollzug seit Januar 2011, II. Nachtrag in Vollzug seit Januar 2014. Allerdings ist in Bezug auf die Betreuung und Pflege für Sterbende in Hospizeinrichtungen in Ergänzung zum Angebot von stationären Betagteneinrichtungen eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der besonderen Leistungen in Sterbehospizeinrichtungen zu prüfen.
- Gesetz über die Soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4), in Vollzug seit Januar 2013.

Im Bereich Integration von Ausländerinnen und Ausländern prägen die bundesrechtlichen Eckwerte die Umsetzung in den Kantonen stark. Im Rahmen der zwei Berichterstattungen der Regierung «Zuständigkeiten Asyl und Integration» (40.12.07) und «Weiterentwicklung der Integrationspolitik» (40.11.01) wurde kein weiterer Anpassungsbedarf bei der Aufgabenteilung geortet bzw. kürzlich bei den unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden vollzogen (vgl. Information der Regierung vom 31. Mai 2016 im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über die Rechnung 2015 [zu 33.16.01]).

Im Asylbereich werden die geplanten Änderungen auf Bundesebene (neue Verfahrenszentren und Verkürzung der Asylverfahren) auch zu konzeptionellen Anpassungen im Kanton führen. Letztere können allerdings erst konkretisiert werden, wenn die Planung auf Bundesebene weiter fortgeschritten ist. Namentlich bleibt die Folgebetreuung von Asylsuchenden in den Kantonen von den realen Kapazitäten in den zu schaffenden Bundesverfahrenszentren abhängig. Die Umsetzung ist frühestens im Jahr 2019 zu erwarten.

Mit dem vorliegenden IV. Nachtrag zum SHG soll dem Kanton im Bereich der finanziellen Sozialhilfe lediglich die Zuständigkeit für die Nothilfe bestimmter Personengruppen übertragen werden (vgl. Abschnitt 7.2.2). Die Analyse der Aufgabenteilung hat aber auch bei weiteren Aufgaben der betreuenden und stationären Sozialhilfe ergeben, dass eine Anpassung der Aufgabenteilung angezeigt ist oder Probleme in der Aufgabenerfüllung durch Modellanpassungen zu beheben sind. Es sind dies:

Sozialberatung:

- Verbesserte Verankerung der geltenden Zuständigkeiten von Kanton und Gemeinden;
- Finanzierung der spezialisierten Sozialberatungs- und Präventionsstelle InVia, Fachstelle Kindesschutz, im Kinderschutzzentrum.

Stationäre Sozialhilfe:
- Vorübergehende Unterbringung von gewaltbetroffenen Frauen und Kindern (Frauenhaus und Schlupfhuus);
- dauerhafte Unterbringung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendheime sowie Pflegefamilien).

11.3 Handlungsbedarf mit dem zweiten Paket und weitere Vorhaben

Der Regelungsbedarf, der den Bereich der stationären Sozialhilfe oder der Sozialberatung betrifft, wird mit einem nächsten Nachtrag zum SHG umgesetzt (vgl. Grafik Abschnitt 1). Dies liegt darin begründet, dass Vorarbeiten zur Neuregelung deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. Als Stossrichtung für die Anpassungen gilt dabei zusammenfassend Folgendes:
- Wechsel in der Kostentragungslogik beim Frauenhaus und beim Schlupfhuus (Angleichung und stärkere Anlehnung an Opferhilfe).
- Bei der Finanzierung der dauerhaften Unterbringung von Kindern und Jugendlichen soll die bestehende Aufgabenteilung beibehalten, aber optimiert werden. Die Anpassung muss zum Ziel haben, die zeitlichen Disparitäten und die Stigmatisierungsrisiken für die Betroffenen abzuschwächen und der Gemeindesolidarität stärker Rechnung zu tragen.

Zusätzlich ist in einem zweiten Paket zu prüfen, ob die Finanzierung von Aufenthalten in Hospizeinrichtungen im SHG aufgrund der sachlichen Bezüge zu den Aufgaben bei Betagten- und Pflegeheimen zu verankern ist.

Mit dem am 25. November 2014 überwiesenen Postulat zu den «Auswirkungen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts» wurde die Regierung eingeladen, Bericht zu erstatten, wie die Verhältnismässigkeit und die Wirksamkeit von Kindesschutzmassnahmen geprüft werden. Der Bericht soll zusammen mit dem Prüfauftrag zum Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5; abgekürzt EG-KES) erstattet werden, der am 15. September 2014 überwiesen wurde. Gegenstand dieses Auftrags ist u.a. auch die Mitwirkung von Gemeinden bei der Anordnung von Kindesschutzmassnahmen, die mit erheblichen Kostenfolgen verbunden sind. Im Rahmen der Wirkungsprüfung soll insbesondere auch das vorgelagerte Angebot (z.B. Sozialberatung wie sozialpädagogische Familienbegleitung), das von den Gemeinden bereitgestellt wird, in die Beurteilung miteinbezogen werden. Die Vorarbeiten an dieser Wirkungsprüfung sind aktuell im Gange. Wird legistischer Handlungsbedarf festgestellt, ist dies für das zweite Revisionspaket von Belang.

Im zweiten Revisionspaket ist überdies das Grundangebot Sozialberatung als vor- und nachgelagertes System zu festigen. Dazu zählt auch, die Grundzüge der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ebenfalls im Hinblick auf die Ergebnisse des Projekts «Sozialberatung» stärker zu verankern und auch die Bezüge bzw. die Abgrenzung zur finanziellen Sozialhilfe zu verdeutlichen.

12 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Klöti
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhänge

Anhang 1: Nettoaufwand Finanzielle Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge und ALBV

Basiszahlen zu Abbildung 43; Quelle: Finanzstatistik des Amtes für Gemeinden

Gemeinde	Nettoaufwand vor Finanzausgleich 2014 (in Fr./ je Einwohner)	Nettoaufwand 2014 nach Finanzausgleich 2016 (in Fr./ je Einwohner)
St.Gallen	412	288
Rorschach	337	254
St.Margrethen	299	238
Wil	291	233
Uzwil	257	220
Neckertal	238	212
Buchs	225	204
Flawil	223	204
Kirchberg	221	203
Pfäfers	217	202
Altstätten	214	200
Uznach	208	198
Au	192	191
Wittenbach	191	190
Ebnat-Kappel	190	190
Wattwil	190	190
Steinach	177	177
Gaiserwald	176	176
Mosnang	176	176
Flums	175	175
Sevelen	169	169
Rüthi	157	157
Wartau	153	153
Wildhaus-Alt St.Johann	151	151
Schmerikon	149	149
Rorschacherberg	148	148
Grabs	140	140
Weesen	136	136
Rapperswil-Jona	134	134
Marbach	133	133
Oberuzwil	132	132
Nesslau	129	129
Schänis	127	127
Berg	125	125
Sargans	123	123
Oberriet	121	121

Rebstein	119	119
Gossau	118	118
Gommiswald	117	117
Walenstadt	114	114
Widnau	112	112
Lütisburg	112	112
Andwil	110	110
Thal	105	105
Lichtensteig	100	100
Berneck	100	100
Degersheim	98	98
Kaltbrunn	96	96
Muolen	92	92
Eggersriet	89	89
Benken	88	88
Rheineck	88	88
Mels	87	87
Vilters-Wangs	86	86
Niederhelfenschwil	84	84
Bad Ragaz	83	83
Niederbüren	78	78
Goldach	78	78
Gams	72	72
Amden	70	70
Sennwald	69	69
Waldkirch	68	68
Bütschwil-Ganterschwil	67	67
Balgach	67	67
Diepoldsau	61	61
Zuzwil	61	61
Oberbüren	60	60
Eschenbach	57	57
Quarten	42	42
Tübach	40	40
Eichberg	32	32
Untereggen	17	17
Jonschwil	5	5
Mörschwil	4	4
Häggenschwil	1	1
Hemberg	-13	-13
Oberhelfenschwil	-59	-59

Anhang 2: Übersicht Aufgabenteilung und Sozialkosten (nach Leistungsbereichen)

Aufgabe / Leistungsbereich	Grundlage	Aufgabenteilung Kostentragung	Volumen Sozialkosten 2014 Leistung (ohne Durchführung) in Fr.	Kostenteiler 2014 in Fr.	Finanzausgleich 2016 Sozio SL (provisorisch)
Betreuende bzw. beratende Sozialhilfe					
allgemeine betreuende Sozialhilfe (Sozialberatung)	Art. 8 SHG	Gemeinde	15,83 Mio.[46]		
spezialisierte, überregionale Beratungsleistungen	Art. 40 SHG	Kanton	0,67 Mio.		
InVia	–	Gemeinde		0,38 Mio.	
		Kanton	1,34 Mio.	0,21 Mio.	
		Bund (Opferhilfe)		0,75 Mio.	
Finanzielle Sozialhilfe und weitere Bedarfsleistungen			**93,94 Mio.**		**13,07 Mio.**
			Veränderung gegenüber Vorjahr		
			- 0,65 %		
materielle Grundsicherung bzw. finanzielle Sozialhilfe (einschliesslich Nothilfe für Touristinnen und Touristen)	Art. 2- 6; Art. 9 – 27 SHG	Gemeinde (Art. 3 bis 4bis)	74,78 Mio.		(Art. 17d FAG)
Alimentenbevorschussung	GIVU, sGS 911.51	Gemeinde	8,66 Mio.		
Mutterschaftsbeiträge	GMB, sGS 372.1	Gemeinde	2,09 Mio.		

[46] Zu diesem Leistungsbereich können die Kosten nicht detailliert ausgewiesen werden, da sie unterschiedlich erfasst werden. Das Kostenvolumen von 15,83 Mio. Franken basiert auf einem Mittelwert gestützt auf die Annahme, dass die Kosten je Einwohner 30 bis 35 Franken betragen.

arbeitsmarktliche Massnahmen	–	Gemeinde	8,41 Mio.			
Integration			2,3 Mio.			
Deutschkurse	AuG	Gemeinde Kanton Bund	2,3 Mio.		1,4 Mio. 0,3 Mio. 0,6 Mio.	
individuelle Integrationsmassnahmen	AuG	Gemeinde/Bund	Dieser Leistungsbereich ist über die Integrationspauschale des Bundes vollständig refinanziert.			
Dauernde Unterbringung von Kindern			**23,53 Mio.**[47] Veränderung gegenüber Vorjahr - 5,35 %			**2,84 Mio.**
sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF)[48]	Art. 8 SHG	Gemeinde	2,04 Mio.			(Art. 17b FAG)
Pflegefamilien[49]	Art. 310 ZGB/ SHG	Gemeinde	2,31 Mio.			
Kinder- und Jugendheime (IVSE), ohne Schlupfhuus	Art. 42 f. SHG	Gemeinde Dritte Kanton	19,18 Mio.	2/3 1/3	11,38 Mio.[50] 1,98 Mio. 5,82 Mio.	

47 Ohne Schlupfhuus.

48 Leistung zur Vermeidung von Fremdunterbringung.

49 Mit oder ohne Begleitung einer Familienplatzierungsorganisation (FPO).

50 Aktualisiert gegenüber Basiszahlen Finanzausgleich 2015 (Stand: 15.05.2015); Fr. 12,52 Mio. per Stichtag 31. Juli 2014; einschliesslich Schlupfhuus.

Vorübergehende Unterbringung Frauen und Kinder			**2,57 Mio.** **Veränderung gegenüber Vorjahr** **+ 2,33 %**			
Stationäre Einrichtungen für schutzbedürftige Personen **(Frauenhaus)**	Art. 36 – 38 SHG	Gemeinde Dritte[51] Kanton	1,54 Mio.	1/2	0,68 Mio. 0,19 Mio. 0,68 Mio.	
Schlupfhuus	Art. 42 f. SHG	Gemeinde Dritte Kanton	1,03 Mio.	2/3	0,69 Mio. 0,01 Mio. 0,33 Mio.	
Betreuung und Pflege von Betagten			**164,44 Mio.**			
ambulante Pflege	Art. 16 f. PFG	Gemeinde	7,1 Mio.[52]			0,74 Mio.[53]
stationäre Einrichtungen für Betagte	Art. 28 – 35a SHG Art. 9 PFG	Gemeinde (Pflegerestfinanz.) Kanton (EL zu AHV)	61,24 Mio.[54] EL AHV (im Heim, exkl. Krankheitskosten): 96,1 Mio.			3,57 Mio.
Betreuung von Menschen mit Behinderung			**198,77 Mio.**			
Stationäre Einrichtungen für Menschen mit Behinderung	Art. 39 Abs. 2 SHG und BehG, sGS 381.4	Kanton	141,01 Mio.[55] EL IV (im Heim, exkl. Krankheitskosten): 57,76 Mio.			

[51] Opferhilfe / finanzielle Sozialhilfe / Eigenleistungen

[52] Funktion 42 gemäss Handbuch Rechnungswesen für St.Galler Gemeinden.

[53] Nicht aufwandbasiert.

[54] Gesamtvolumen, da 2013 noch Kostenteiler galt (Anteil Gemeinden 60%: 35,06 Mio.) / aktualisierte Zahlen 2014: 60,89 Mio.

[55] Stand Budget 2015; Abrechnungen ausserkantonaler Aufenthalte noch nicht vollständig berücksichtigt.

Anhang 3: Literaturverzeichnis

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Soziale Sicherheit in der Schweiz, Bern 2015.

BSV, Faktenblatt Weiterentwicklung der IV, Bern 2015.

Bundesamt für Statistik (BFS), Volkszählung 1980, 1985, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch → ChronoStat → die Volkszählung im Laufe der Zeit → 1960-2000, Stand: 2015.

BFS, Tieflöhne und Working-Poor – Quellen und Definitionen, Neuchâtel 2008.

BFS, Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich, Neuchâtel 2009.

BFS, Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe, Neuchâtel 2011.

BFS, Strukturerhebung, 2013, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch → Themen → Bevölkerung, Stand: 2015.

BFS, Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, 2013, abrufbar unter: www.sozinventar.bfs.admin.ch, Stand: 2013.

BFS, Erhebung über die Einkommen und die Lebensbedingungen, SILC-2013, 2014, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch → Infothek → Erhebung, Quellen. Stand: 2014.

BFS, Armutsquote nach verschiedenen Merkmalen, 2014, www.bfs.admin.ch → Themen → Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung → Lebensstandard, soziale Situation und Armut. Stand: 2015.

BFS, Sozialhilfestatistik, 2015, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch → Themen → Soziale Sicherheit → Sozialhilfe. Stand: 2015.

BFS, Gesamtrechnung der sozialen Sicherheit (GRSS), 2015, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch → Themen → Soziales Sicherheit → Gesamtrechnung. Stand: 2013

BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), 2016, abrufbar unter: www.sake.bfs.admin.ch Stand: 2016.

O. Bieri / H. Köchli, Evaluation des Programms HEKS-Visite, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern 2014.

Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2015 «Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen – Handlungsbedarf und -möglichkeiten», abrufbar unter http://www.bsv.admin.ch/aktuell/medien/00120/index.html?lang=de&msg-id=56330.

Büro BASS, Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe, Büro BASS im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion Kanton Bern, Bern 2005.

Büro BASS, Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien, Schlussbericht, Büro Bass im Auftrag der SKOS, Bern 2015.

Büro BASS, Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, Schlussbericht, Büro Bass im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, Bern 2016.

Ecoplan, Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien, Ecoplan im Auftrag des Departementes des Innern Kanton St.Gallen, Bern 2012.

Ecoplan, Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern, Ecoplan z. Hd. des Sozialamtes des Kantons Bern, Bern 2012.

F. Ehrler / C. Knupfer /Y. Bochsler, Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, Soziale Sicherheit CHSS, 6/2012, S. 370 ff.

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Steuerstatistik zur Bundessteuer, 2011, abrufbar unter: www.estv.admin.ch → Allgemein → Dokumentationen → Zahlen und Fakten → Steuerstatistiken. Stand: 2015.

Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen, Sozialhilfe und weitere bedarfsabhängige Sozialleistungen im Kanton St.Gallen, Statistik aktuell Nr. 53, St.Gallen 2016.

M. Frey / R. Neumann, R, Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014., Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), B.S.S Volkswirtschaftliche Beratung AG im Auftrag des BAG, Basel 2015.

Kanton St.Gallen, Wirtschaftsstandort 2025, Aktionsplan der Regierung aus dem Jahr 2014.

D. Rosch, Datenschutzrechtliche Analyse der Rechtslage und Anpassungsbedarf in Bezug auf die Sozialberatung im Kanton St.Gallen, Daniel Rosch Coaching in Law and Social Work z. Hd. des Amtes für Soziales des Kanton St. Gallen, Bern 2013.

D. Rosch, Leitfaden Datenschutz – Eine Praxishilfe zum Datenaustausch in der Sozialberatung, Amt für Soziales, St.Gallen 2014.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Arbeit statt Sozialhilfe – Vorschläge der SKOS für eine bessere Arbeitsintegration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen, Bern 2015.

SKOS, Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Stand Januar 2016, Bern 2016.

Staatssekretariat für Migration (SEM), Asylstatistik 2015, abrufbar unter: www.sem.admin.ch → Publikationen und Services → Asylstatistik, Stand: 2015.

St.Gallische Konferenz für Sozialhilfe (KOS), KOS-Richtlinien und Praxishilfe der KOS, Stand Januar 2016.

G. Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Zürich/St.Gallen 2014.

IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz

Entwurf der Regierung vom 6. September 2016

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 6. September 2016[56] Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998»[57] wird wie folgt geändert:

Art. 2 Grundsatz

[1] Persönliche Sozialhilfe bezweckt~~,~~**:**

a) der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern**;** ~~und~~

b) **die Eigenverantwortung und** die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen **sowie ihre soziale und berufliche Integration** zu fördern.

[2] Sie wird geleistet, soweit:

a) keine Hilfeleistung durch unterstützungspflichtige Verwandte~~, andere Private~~ oder **andere Dritte** ~~private Sozialhilfeinstitutionen~~ gewährt wird oder diese nicht rechtzeitig verfügbar ist;

b) kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder auf Sozialhilfe nach der besonderen Gesetzgebung besteht.

Art. 4 b) Zusammenarbeit

[1] Die politische Gemeinde kann Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe:

a) gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden erfüllen;

b) mit Leistungsvereinbarung einer privaten Sozialhilfeinstitution übertragen. **Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben bedarf eines allgemein verbindlichen Reglements.**

[2] Sie arbeitet **insbesondere** mit ~~privaten und kirchlichen~~**anderen** Institutionen der Sozialhilfe **sowie mit Organisationen des Kindes- und Erwachsenenschutzes** zusammen.

Art. 6 wird aufgehoben.

56 ABl 2016, ●●.

57 sGS 381.1.

Art. 6bis Amtshilfe

[1] Die Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden von Kanton und Gemeinden geben den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organen auf schriftliche und begründete Anfrage ~~im Einzelfall~~ kostenlos Daten bekannt, die erforderlich sind für:

a) Festsetzung, Änderung oder Rückforderung von Sozialhilfeleistungen;
b) Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge von Sozialhilfeleistungen~~.~~**;**
c) Feststellung von Unterhaltspflichten oder von einer Verwandtenunterstützungspflicht nach Art. 328 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907[58].

[2] Sie teilen den Organen der Sozialhilfe Wahrnehmungen mit, die auf einen unberechtigten Bezug von Sozialhilfeleistungen schliessen lassen.

Art. 7 Grundsatz

[1] ~~Wer in einer persönlichen Notlage, deren Behebung weder durch eigene Bemühungen noch durch den Beizug Dritter möglich ist, der Hilfe bedarf, erhält betreuende Sozialhilfe.~~ **Betreuende Sozialhilfe erhält, wer weder durch eigene Bemühungen noch durch den Beizug Dritter:**

a) der Hilfsbedürftigkeit vorbeugen kann oder
b) eine persönliche Notlage beheben kann.

Art. 8a (neu) Soziale und berufliche Integration
a) interinstitutionelle Zusammenarbeit

[1] **Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe beteiligen sich zur Förderung der beruflichen Integration der betroffenen Personen an der interinstitutionellen Zusammenarbeit[59].**

Art. 8b (neu) b) Bekanntgabe von Personendaten

[1] **Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe können Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, im Einzelfall ohne Einwilligung der betroffenen Person bekanntgeben, wenn:**

a) die Daten für den Empfänger zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind und
b) die Bekanntgabe dazu dient, die soziale oder berufliche Integration zu fördern, und
c) der Bekanntgabe keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

Art. 9 Anspruch
a) Grundsatz

[1] Wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe.

[2] **Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige nach der eidgenössischen Asylgesetzgebung[60], die für ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend oder**

---

58 SR 210.

59 Art. 85f des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 25. Juni 1982, SR 837.0; Art. 68bis des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, SR 831.20.

60 SR 142.3.

nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können, haben einen reduzierten Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe.

Art. 9a (neu) b) Ausnahmen

[1] **Unter Vorbehalt abweichender staatsvertraglicher Verpflichtungen haben Ausländerinnen und Ausländer keinen Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe nach diesem Erlass, wenn sie lediglich über eine Kurzaufenthaltsbewilligung oder über keine Aufenthaltsbewilligung verfügen.**

Art. 9b (neu) Nothilfe
a) Anspruch und Umfang

[1] **Anspruch auf Nothilfe haben Personen, die:**
a) keinen Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe haben und
b) während ihres Aufenthalts im Kanton in Not geraten und
c) keine oder nicht rechtzeitig Hilfeleistung durch Dritte erhalten.

[2] **Die Nothilfe umfasst die zeitlich befristete, minimale Grundversorgung.**

Art. 9c (neu) b) Kostenersatz

[1] **Der Kanton leistet einer politischen Gemeinde Kostenersatz für Nothilfe nach Art. 9b dieses Erlasses, wenn:**
a) die Nothilfe an Ausländerinnen und Ausländer mit Wohnsitz im Ausland, die sich vorübergehend und ohne Aufenthaltsbewilligung im Kanton aufhalten, ausgerichtet wird und
b) die Unterstützungskosten Fr. 500.– übersteigen.

[2] **Wird Nothilfe in einem Fall nach Abs. 1 dieser Bestimmung erbracht oder zugesichert:**
a) zeigt die zuständige politische Gemeinde dem Kanton dies unverzüglich an;
b) tritt sie dem Kanton allfällige Ansprüche gegenüber vorgelagerten Leistungspflichtigen ab.

Art. 10 Leistungen

[1] Finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und ~~Naturalleistungen~~**Sachleistungen** sowie Kostengutsprachen.

[2] Sie wird rechtzeitig gewährt und bei Bedarf mit betreuender Sozialhilfe verbunden.

[3] Sie wird so geleistet, dass sie weder durch die hilfebedürftige Person noch durch ihre Familienangehörigen missbraucht werden kann. **Bietet die hilfebedürftige Person keine Gewähr für die bestimmungsgemässe Verwendung, können Leistungen an berechtigte Dritte ausgerichtet werden.**

Art. 11 Bemessung
a) Höhe

[1] **Die finanzielle Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum unter Berücksichtigung der Lebenssituation der hilfebedürftigen Person.** ~~Finanzielle Sozialhilfe~~**Sie** wird so bemessen,

dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann. Schulden können berücksichtigt werden, wenn dadurch eine bestehende oder drohende Notlage behoben oder vermieden werden kann.

1bis **Die Bemessung orientiert sich an den Richtlinien der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe. Die Regierung erklärt diese Richtlinien für allgemein verbindlich, wenn sie von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten anerkannt sind und:**

a) wenigstens zwei Drittel der Räte der politischen Gemeinden dies beantragen oder
b) die Räte von politischen Gemeinden, die zusammen wenigstens zwei Drittel der Wohnbevölkerung des Kantons umfassen, dies beantragen oder
c) wenigstens ein Zehntel der politischen Gemeinden die Ansätze nach diesen Richtlinien grundsätzlich unterschreitet.

~~2 Die Regierung kann durch Verordnung:~~
~~a) Richtlinien von Fachorganisationen der Sozialhilfe allgemein verbindlich erklären;~~
~~b) regional unterschiedliche Ansätze der anrechenbaren Aufwendungen für den Lebensunterhalt festlegen.~~

3 **Werden allgemein verbindliche Richtlinien nicht eingehalten, kann das zuständige Departement Massnahmen nach Art. 159 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009[61] treffen.**

Art. 11a (neu) b) Verfahren

1 **Die zuständige Gemeinde verfügt die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe aufgrund der im Einzelfall festgestellten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse. Sie kann auf eine Begründung der Verfügung verzichten.**

2 **Wird auf eine Begründung der Verfügung verzichtet, kann die hilfesuchende Person innert 14 Tagen bei der verfügenden Behörde Einsprache erheben. Die Einsprachemöglichkeit wird ihr mit Eröffnung angezeigt.**

3 **Die verfügende Behörde entscheidet aufgrund der Einsprache nochmals in der Sache. Der Einspracheentscheid wird begründet und bezeichnet das Rechtsmittel.**

Art. 12a (neu) Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration

1 **Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe können mit der hilfebedürftigen Person Massnahmen zur Förderung ihrer sozialen und beruflichen Integration vereinbaren, insbesondere:**

a) Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen;
b) Therapien;
c) Beratungen;
d) gemeinnützige Tätigkeiten. Unentgeltliche Betreuungsarbeit gilt als gemeinnützige Tätigkeit.

2 **Die Teilnahme an Massnahmen nach Abs. 1 dieser Bestimmung wird bei der Bemessung der finanziellen Sozialhilfe angemessen berücksichtigt.**

61 sGS 151.2.

Art. 12b (neu) Bedingungen und Auflagen

[1] **Die Ausrichtung der finanziellen Sozialhilfe kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden, die:**

a) sich auf die zweckmässige Verwendung der Leistungen beziehen oder
b) geeignet sind, die Hilfebedürftigkeit zu beseitigen oder zu mildern oder
c) geeignet sind, die Selbsthilfe der hilfebedürftigen Person und ihrer Familienangehörigen sowie ihre soziale und berufliche Integration zu fördern.

[2] **Wer sein Kind selbst betreut, kann während sechs Monaten seit der Geburt nicht zur Annahme einer Arbeit oder zu Massnahmen zur beruflichen Integration verpflichtet werden.**

Art. 17 ~~*Folgen ungenügender Mitwirkung*~~***Sanktionen***
a) Verweigerung oder Kürzung von Leistungen

[1] Finanzielle Sozialhilfe wird verweigert oder **nach einer Verwarnung angemessen um 5 bis zu höchstens 30 Prozent und zeitlich befristet** gekürzt ~~oder eingestellt~~, wenn die hilfesuchende Person insbesondere:

a) keine oder unrichtige Auskünfte erteilt;
b) verlangte Unterlagen nicht einreicht;
c) Bedingungen und Auflagen missachtet;
d) ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit ablehnt;
e) zumutbare Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration nach Art. 12a dieses Erlasses ablehnt;
f) Leistungen zweckwidrig verwendet;
g) ein ihr zustehendes Einkommen nicht geltend macht oder die Veräusserung von Vermögenswerten verweigert.

[2] **Von einer Kürzung nach Abs. 1 wird der Bedarf für minderjährige Kinder, die keinen eigenständigen Unterstützungswohnsitz nach Art. 7 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977**[62] **haben, ausgenommen.**

Art. 17a (neu) b) Einstellung von Leistungen

[1] **Finanzielle Sozialhilfe kann eingestellt werden, wenn der hilfesuchenden Person:**

a) die Leistungen nach Art. 17 dieses Erlasses gekürzt wurden, weil sie eine ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit, die Veräusserung von Vermögenswerten oder die Geltendmachung eines ihr zustehenden Einkommens verweigert;
b) schriftlich und unter Androhung der Leistungseinstellung eine angemessene Frist zur Annahme der Arbeit oder zur Geltendmachung des ihr zustehenden Einkommens angesetzt wurde.

[2] **Von einer Einstellung nach Abs. 1 dieser Bestimmung wird der Bedarf für minderjährige Kinder, die keinen eigenständigen Unterstützungswohnsitz nach Art. 7 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977**[63] **haben, ausgenommen.**

62 SR 851.1.
63 SR 851.1.

Art. 18 Rückerstattung
a) durch die unterstützte Person
1. bei rechtmässigem Bezug

[1] Wer für sich, für Familienangehörige, für eine Person, die mit ihm in eingetragener Partnerschaft[64] lebt, oder für ein Kind, das in der Gemeinschaft der eingetragenen Partnerschaft lebt, finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, erstattet diese zurück, wenn sich seine finanzielle Lage gebessert hat und die Rückerstattung zumutbar ist.

[1bis] **Nicht zur Rückerstattung verpflichtet ist, wer:**

a) nach der Geburt eines Kindes Sozialhilfe bezieht, wobei die Rückerstattungspflicht für sechs Monate seit Geburt des Kindes entfällt;
b) ein Kind betreut, für das kein Unterhaltsbeitrag festgelegt wurde, der den gebührenden Unterhalt deckt;
c) für sich während der Minderjährigkeit oder bis zum Abschluss einer in dieser Zeit begonnenen Ausbildung, längstens jedoch bis zur Vollendung des 25. Altersjahres, finanzielle Sozialhilfe bezogen hat.

[2] ~~Die Rückerstattung erstreckt sich auf finanzielle Sozialhilfe, welche die unterstützte Person für sich, für die mit ihr verheiratete oder mit ihr in eingetragener Partnerschaft lebende Person und ihre minderjährigen Kinder erhalten hat.~~ **Die Rückerstattung erstreckt sich nicht auf:**

a) die Kosten für die Teilnahme an Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration nach Art. 12a dieses Erlasses;
b) die Kosten für die betreuende Sozialhilfe, insbesondere die sozialpädagogische Familienbegleitung.

[3] ~~Wer für sich während der Minderjährigkeit oder bis zum Abschluss einer in dieser Zeit begonnenen Ausbildung, längstens jedoch bis zur Vollendung des 25. Altersjahres, finanzielle Sozialhilfe bezogen hat, erstattet diese zurück, soweit er aus Erbschaft bereichert ist.~~

Art. 19 2. bei unrechtmässigem Bezug

[1] Wer unrechtmässig finanzielle Sozialhilfe erwirkt hat, erstattet diese samt Zins **nach den Bestimmungen des Obligationenrechts[65]** zurück.

Art. 22a (neu) e) Verrechnung mit laufenden Leistungen

[1] **Die Verrechnung der Rückerstattung mit laufenden Leistungen der finanziellen Sozialhilfe ist zulässig, soweit die ausgerichteten Leistungen das betreibungsrechtliche Existenzminimum übersteigen und die Rückerstattung rechtskräftig verfügt wurde.**

Art. 24 Kostenpflicht
a) Kostentragung und Kostenersatzpflicht

[1] Die Kostentragung der aufgrund des Aufenthalts zuständigen politischen Gemeinde und die Kostenersatzpflicht der aufgrund des Unterstützungswohnsitzes zuständigen politischen Gemeinde richten sich sachgemäss nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger[66].

---

64 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare vom 18. Juni 2004, SR 211.231.
65 SR 220.
66 SR 851.1.

2 ~~Die Heimatgemeinde trägt die Kosten, wenn der Kanton St.Gallen nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger Heimatkanton ist. Die Kostenpflicht der Heimatgemeinde besteht nicht, wenn ausschliesslich politische Gemeinden des Kantons St.Gallen beteiligt sind.~~

Art. 25a (neu) c) Kostenersatz für Sozialhilfe an Fahrende

1 Der Kanton leistet einer politischen Gemeinde Kostenersatz für finanzielle Sozialhilfe, die an Fahrende ausgerichtet wird, welche:

a) einen dauerhaft bereitgestellten Standplatz vorwiegend während der Wintermonate oder als ganzjährigen Standort nutzen und in der entsprechenden politischen Gemeinde einen Unterstützungswohnsitz haben oder

b) sich auf einem bereitgestellten Platz vorübergehend aufhalten und keinen Unterstützungswohnsitz in einem anderen Kanton haben.

Art. 57a (neu) c) des III. Nachtrags vom ●●

1 Ortsgemeinden, die bis zum Vollzugsbeginn dieses Erlasses nach Art. 6 des Sozialhilfegesetzes vom 27. September 1998 in der Fassung vor Vollzugsbeginn dieses Erlasses persönliche Sozialhilfe für ihre Bürgerinnen und Bürger geleistet haben, bleiben zuständig, bis die Abtretung und Entschädigung für die Aufgabenübernahme mit der politischen Gemeinde vereinbart ist.

2 Kommt innert zwei Jahren seit Vollzugsbeginn dieses Erlasses keine Vereinbarung über die Abtretung und Entschädigung nach Abs. 1 dieser Bestimmung zustande, entscheidet das zuständige Departement.

II.

1. Der Erlass «Finanzausgleichsgesetz vom 23. September 2007»[67] wird wie folgt geändert:

Art. 17d Sozialhilfe a) Beitragsberechtigung[68]

1 Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben die Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Belastung für:

a) finanzielle Sozialhilfe;

b) arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe von gemeinnützigen Trägern für die berufliche Wiedereingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser;

c) ~~Mutterschaftsbeiträge;~~

d) Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge.

67 sGS 813.1.

68 Art. 17d wird allenfalls durch den III. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz aufgehoben (22.16.01).

2. Der Erlass «Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 28. Juni 1979»[69] wird wie folgt geändert:

Art. 3 b) Ausschluss

[1] Kein Anspruch auf Vorschüsse besteht, wenn:
a) das Kind wirtschaftlich selbständig ist;
b) der Unterhalt des Kindes anderweitig gesichert ist;
c) …
d) das Kind sich dauernd im Ausland aufhält;
e) …
f) die Eltern zusammenwohnen;
g) die erforderlichen Auskünfte vorenthalten werden**;**
h) wenn das Kind dauernd nicht bei den Eltern lebt und die nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977[70] zuständige Gemeinde für den Unterhalt des Kindes aufkommt;
i) der Unterhaltsschuldner seit wenigstens zwölf Monaten Wohnsitz im Ausland begründet hat und Inkassomassnahmen erfolglos geblieben sind.

3. Der Erlass «Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965»[71] wird wie folgt geändert:

Art. 41 b) Verwaltungsrekurskommission als Vorinstanz des Verwaltungsgerichtes[72]

[1] Bei der Verwaltungsrekurskommission können mit Rekurs angefochten werden:
a) ~~Sozialhilfe: Verfügungen auf Rückerstattung finanzieller Sozialhilfe;~~
b) Arbeitnehmerschutz:
   1. Verfügungen der zum Vollzug des eidgenössischen Arbeitsgesetzes zuständigen Stellen betreffend die Anwendbarkeit des Gesetzes, die Arbeits- und Ruhezeit, den Sonderschutz der jugendlichen und weiblichen Arbeitnehmer und die Betriebsordnung;
   2. Verfügungen der zum Vollzug des Bundesgesetzes über die Heimarbeit zuständigen Stelle;
c) Berufsbildung: Verfügungen des Amtes für Berufsbildung gegenüber Lehrbetrieben und Lehrlingen;
d) Landwirtschaft:
   1. Verfügungen und Einspracheentscheide der für den Vollzug des Bundesgesetzes über die landwirtschaftliche Pacht zuständigen Behörde;
   2. Verfügungen nach Art. 80 und 86 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht;
   3. Verfügungen der für den Vollzug der Vorschriften über Investitionskredite, Strukturverbesserungsbeiträge und Betriebshilfe in der Landwirtschaft zuständigen Stellen;
   4. Einspracheentscheide der Meliorationskommission nach Art. 47 des Meliorationsgesetzes;
e) Schätzungen:
   1. Entscheide der zuständigen Gemeindebehörde oder der Schätzungskommission im Kostenverlegungsverfahren nach Strassengesetz;
   2. Entscheide der zuständigen Gemeindebehörde oder der Schätzungskommission im Kostenverlegungsverfahren nach Strassengesetz;

---

69 sGS 911.51.
70 SR 851.1.
71 sGS 951.1.
72 Art. 41 wird allenfalls durch den VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (22.15.16) geändert.

3. Verfügungen und Entscheide der Schätzungskommission nach dem Gesetz über die Melioration der Rheinebene und die Errichtung eines Arbeitsbeschaffungskontos;
4. Verfügungen und Entscheide der zuständigen Behörde bei Landumlegung und Grenzbereinigung nach Art. 116 Abs. 3 Bst. b und Art. 122 Abs. 2 des Baugesetzes;

f) …

g) öffentliche Dienstpflichten:
1. Verfügungen der Feuerschutzkommission betreffend die Feuerwehrdienstpflicht oder die Ersatzsteuerpflicht;
2. Verfügungen der Feuerschutzkommission betreffend die Wind- und Feuerwachpflicht;
3. Verfügungen der für die Festlegung der Wasserwehrpflicht zuständigen Behörde;

g^{bis}) Strassenverkehr: Verfügungen der für den Vollzug der Vorschriften der Strassenverkehrsgesetzgebung über Fahrzeuge und Fahrzeugführer zuständigen Behörden;

h) Abgaben:
1. Verfügungen oder, soweit das Einspracheverfahren vorgesehen ist, Einspracheentscheide der Steuerveranlagungsbehörden, einschliesslich Verfügungen bzw. Einspracheentscheide über Steuerausscheidungen;
2. Einspracheentscheide des kantonalen Steueramtes betreffend Steuerbezug sowie Verzugszinsen;
3. Entscheide des Gemeinderates betreffend die Veranlagung zum Feuerwehrdienstersatz;
4. Einspracheentscheide der Militärpflichtersatzverwaltung;
5. selbständige Verfügungen und Entscheide der obersten Verwaltungsbehörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über Gebühren, Taxen, Beiträge und andere öffentlich-rechtliche Geldleistungen Privater sowie über öffentlich-rechtliche Sicherheitsleistungen und Rückerstattungen Privater;
6. Verfügungen des zuständigen Departementes über Perimeterbeiträge an das Rheinunternehmen;
7. Verfügungen des zuständigen Departementes über die Beiträge der Gemeinden nach dem Linthgesetz;

i) Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzugs an die Verwaltungsrekurskommission vorsieht.

Art. 42 *c) Versicherungsgericht*

[1] Beim Versicherungsgericht können mit Rekurs angefochten werden:

a) Verfügungen und Einspracheentscheide, gegen die nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts[73] Beschwerde erhoben werden kann;

a^{bis}) Einspracheentscheide der Sozialversicherungsanstalt über ausserordentliche Ergänzungsleistungen;

a^{ter}) Verfügungen und Entscheide des Gemeinderates über ~~Mutterschaftsbeiträge und~~ Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

b) …

b^{bis}) …

b^{ter}) Einspracheentscheide der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen über Prämienverbilligungen für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen;

c) Einspracheentscheide der Durchführungsstellen der Kinderzulagengesetzgebung;

d) …

73 SR 830.1.

e) Verfügungen und Entscheide, für welche die Regierung, wenn nicht besondere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, durch Verordnung die Möglichkeit des Weiterzugs an das Versicherungsgericht vorsieht.

[2] Es ist oberes Gericht, wenn das Bundesrecht eine einzige kantonale Gerichtsinstanz vorschreibt.

III.

Der Erlass «Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 5. Dezember 1985»[74] wird aufgehoben.

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

74 sGS 372.1.