

III. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 16. Oktober 2012

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Sozialhilfemissbrauch	4
2.1 Grundlagen	4
2.2 Missbrauch mit strafrechtlichen Folgen	5
2.3 Missbrauch mit sozialhilferechtlichen Folgen	6
3 Massnahmen zur Minimierung und Verhinderung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug	7
4 Missbrauchsquoten	9
5 Bestehende gesetzliche Grundlagen und Regelungsbedarf	10
5.1 Ausgangslage	10
5.2 Übertragung von Aufgaben der Sozialhilfe an Dritte	11
5.3 Durchsetzung von Mitwirkungspflichten	12
5.4 Auskunft von Dritten	12
5.4.1 Amtshilfe	13
5.4.2 Private	13
5.5 Augenschein	14
5.5.1 Hausbesuch	14
5.5.2 Überwachung	14
5.6 Einheitliche Umsetzung der Sachverhaltsermittlung	15
6 Ausblick: Weitere Optimierung der Sozialhilfe	15
6.1 Betreuende Sozialhilfe	15
6.2 Professionalisierung in der Sozialhilfe	16
6.3 Interinstitutionelle Zusammenarbeit und Rolle der Sozialhilfe	17
6.4 Soziale Sicherung von Familien	19
6.5 Koordination der Existenzsicherung und Armutsprävention	20

7	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	22
7.1	Ausdrückliche Grundlage für die Beauftragung von Sozialinspektoraten	22
7.2	Auskunftspflichten	23
8	Kostenfolgen und Verfahren	24
9	Antrag	24
	Entwurf (III. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz)	25

Zusammenfassung

In der Junisession 2012 wurde die Regierung im Rahmen der Beratung der Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (Sparpaket II; 33.12.09) beauftragt, die Motion 42.09.13 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Sozialhilfeinspektoren» unverzüglich umzusetzen und dem Kantonsrat den entsprechenden Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (sGS 381.1) zur Beratung in der Novembersession 2012 zu unterbreiten. Verlangt wird eine Anpassung des Sozialhilfegesetzes, «die unter Wahrung der bestehenden Zuständigkeiten ausdrückliche und genügend bestimmte Rechtsgrundlagen für den Einsatz von Sozialinspektoren enthält. Sie berücksichtigt dabei die neusten Entwicklungen in der Rechtsprechung». Es sind demnach in Ergänzung zu den bestehenden Instrumenten der Sachverhaltsermittlung besondere Grundlagen für den Einsatz von Sozialinspektoraten zu prüfen.

Das geltende Sozialhilfegesetz lässt den Behörden grosse Ermessensspielräume im Vollzug der Sozialhilfe. Die professionelle Arbeit mit standardisierten Verfahren, regelmässige Besprechungen mit den Klientinnen und Klienten und die regelmässige Überprüfung der Klientendossiers sind die wichtigsten Massnahmen, um einem Missbrauch vorzubeugen. Dazu sind insbesondere ausreichend personelle Ressourcen notwendig. Umfassende Bestimmungen zur Sachverhaltsermittlung und detailliertere Umsetzungsvorgaben stünden der Ausrichtung, dem Regelungsinhalt und der Regelungsdichte des Sozialhilfegesetzes entgegen. Es sind deshalb nur wenige Ergänzungen vorzusehen. Wie das Verfahren der Festsetzung und der Überprüfung der Sozialhilfe im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen konkret umzusetzen ist, wäre entsprechend nicht auf Gesetzesstufe, sondern im Rahmen einer Verordnung zu regeln.

Unabhängig von der Motion besteht im Sozialhilfegesetz in naher Zukunft Anpassungsbedarf, der mit den politischen Gemeinden zu vertiefen ist, da sie für den Vollzug zuständig sind. Deshalb plante die Regierung, insbesondere die Auswirkungen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (Professionalisierung und Regionalisierung), die Resultate des Projekts «Sozialberatung» und Klärungen auf Bundesebene für ein Rahmengesetz abzuwarten, bevor die Motion umgesetzt wird. Der Auftrag zur raschen Umsetzung der Motion verunmöglicht jedoch eine Anpassung des Sozialhilfegesetzes, die weitere Entwicklungen in der Sozialhilfe aufnimmt oder anstösst. Die Umsetzung der Motion allein führt für die betroffenen Sozialhilfebehörden zu keinen Neuerungen und auch zu keinen Einsparungen. Die Regierung legt die Vorlage dem Kantonsrat vor diesem Hintergrund auftragsgemäss vor. Sie stellt aber gleichzeitig fest, dass für einen wirksamen Sozialhilfevollzug eine umfassendere Teilrevision des Sozialhilfegesetzes im Bereich der persönlichen Sozialhilfe vorgesehen werden muss.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des III. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz zur Umsetzung der Motion 42.09.13 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Sozialinspektoren».

1 Ausgangslage

Die öffentliche Sozialhilfe unterliegt heute einer hohen Dynamik und vielfältigen Anpassungen an sich rasch wandelnde Umstände. Aufgrund des Spardrucks steht sie wie andere staatliche Leistungen auf dem Prüfstand und muss legitimiert werden. In einer stark auf Arbeitsleistung ausgerichteten Gesellschaft gelangt sie immer wieder in den Fokus der Öffentlichkeit. Zur Akzentuierung der Debatte beigetragen hat auch der Umstand, dass Versicherungsleistungen wie Arbeitslosen- und Invalidenversicherung, welche der Sozialhilfe vorgelagert sind, saniert werden mussten und Risiken wie Arbeitslosigkeit und Erwerbseinbussen durch Krankheit, Unfall oder Geburtsgebrechen weniger gut als früher abgedeckt sind. In die Lücke tritt vermehrt die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz. Die Problemlagen von Personen mit keiner oder schlechter Bildung und / oder Gesundheit existieren aber weiterhin und werden so dem nächsten und schliesslich der Sozialhilfe als letztem Leistungszweig zur Lösung übertragen.

Die Mehrheit der Personen mit geringer Bildung und / oder gesundheitlichen Einschränkungen finden heute aufgrund des strukturellen Wandels nur schwer in den Arbeitsmarkt zurück. Zudem sind Stellen für diese Personengruppen grösseren konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt und deshalb nicht mehr so sicher wie früher. Dabei geht es nicht nur darum, dass solche Arbeitsplätze ins Ausland verlegt werden. Vielmehr hat die technologische Entwicklung zusätzlich dazu geführt, dass an vielen Orten der Dienst an Kunden nicht mehr durch Mitarbeitende erfüllt werden muss, sondern mit technischen Mitteln erfolgt.

Zahlreiche politische Vorstösse sowie Untersuchungsberichte von Kommissionen, Parlamenten sowie Expertinnen und Experten sind Zeichen für ein verstärktes politisches Interesse an der Situation und der Ausgestaltung der Sozialhilfe. In der politischen Diskussion wird der Einsatz von Sozialdetektiven bzw. Sozialinspektoren teilweise befürwortet, weil darin ein Mittel gesehen wird, um Einsparungen zu erwirken und die Legitimation der Sozialhilfe zu verbessern.

Auch im Kanton St.Gallen wurden in den vergangenen Jahren zum Thema Sozialhilfemissbrauch mehrere politische Vorstösse eingereicht:

- Motion 42.07.41 «Effizientere Sozialhilfe: Gewährleistung des Informationsaustausches zwischen Amtsstellen»: Nichteintreten Kantonsrat am 20. Februar 2008;
- Postulat 43.07.07 «Effiziente Sozialhilfe durch Missbrauchsbekämpfung»: Nichteintreten Kantonsrat am 5. Juni 2007;
- Einfache Anfrage 61.07.37 «Anzeigepflicht bei Sozialhilfemissbrauch»: Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. Oktober 2007;
- Motion 42.08.14 «Bussen für Sozialhilfemissbrauch»: Nichteintreten Kantonsrat am 2. Juni 2008;
- Motion 42.08.15 «Einführung von Sozialhilfeinspektoren»: Nichteintreten Kantonsrat am 16. April 2008;
- Motion 42.08.16 «Informationsaustausch zwischen Behörden zur Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialhilfe»: Gutheissung Kantonsrat mit geändertem Wortlaut am 3. Juni 2008 und Ergänzung des Sozialhilfegesetzes mit einem neuen Art. 6bis zur Amtshilfe mit Erlass des Datenschutzgesetzes am 25. November 2008;
- Motion 42.09.10 «Rückerstattungspflicht für bezogene Sozialhilfe gerecht ausdehnen»: Rückzug am 28. September 2011;

- Motion 42.09.13 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Sozialinspektoren»: Gutheissung Kantonsrat mit geändertem Wortlaut am 21. September 2009;
- Interpellation 51.12.26 «Meldung Missbrauchsverdacht Sozialhilfe und IV»: Schriftliche Antwort der Regierung vom 28. August 2012.

Mit dieser Vorlage wird die gegen den Antrag der Regierung gutgeheissene Motion 42.09.13 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Sozialinspektoren» umgesetzt. Die Regierung legte in ihrem Antrag vom 18. August 2009 auf Nichteintreten dar, dass mit den aktuellen Gesetzesgrundlagen ausreichend Instrumente bestehen, «um den rechtswidrigen oder missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfeleistungen zu verfolgen – etwa durch den Einsatz von Sozialinspektoren». Der Kantonsrat überwies die Motion dennoch gemäss Antrag der CVP-Fraktion vom 21. September 2009 mit 84 Ja-Stimmen zu 28 Nein-Stimmen bei 0 Enthaltungen mit geändertem Wortlaut: «Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Anpassung des Sozialhilfegesetzes vorzulegen, die unter Wahrung der bestehenden Zuständigkeiten ausdrückliche und genügend bestimmte Rechtsgrundlagen für den Einsatz von Sozialinspektoren enthält. Sie berücksichtigt dabei die neusten Entwicklungen in der Rechtsprechung.»

In der Junisession 2012 wurde die Regierung schliesslich im Rahmen der Beratung der Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushaltes (Sparpaket II; 33.12.09) beauftragt, die Motion 42.09.13 unverzüglich umzusetzen und dem Kantonsrat den entsprechenden Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (sGS 381.1; abgekürzt SHG) zur Beratung in der Novembersession 2012 zu unterbreiten.

Die Regierung plante ursprünglich, die Umsetzung dieser Motion mit weiteren Anpassungen des SHG zu verbinden, die einen effektiven und wirksamen Vollzug der Sozialhilfe unterstützen. Insbesondere bestand die Absicht, die Resultate des vom Departement des Innern und der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) gemeinsam getragenen mehrjährigen Projekts «Sozialberatung im Kanton St.Gallen» abzuwarten und einfließen zu lassen. Mit diesem Projekt sollen ein flächendeckendes Grundangebot an Sozialer Beratung sichergestellt, die Fallbearbeitung verbessert und die Zusammenarbeit in komplexen Fällen optimiert werden. Das dritte Teilprojekt «Pilot Case Management» wird aktuell abgeschlossen. Gerade im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit die Datenweitergabe an Dritte und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen zulässig sind, sind voraussichtlich Hinweise zu erwarten, die einer weitergehenden Analyse und Bewertung durch Spezialistinnen und Spezialisten bedürfen. Aufgrund des Beschlusses des Kantonsrates in der Junisession 2012 wird im Rahmen des vorliegenden Nachtrags zum SHG nun lediglich die Anpassung für Sozialinspektorate vorgeschlagen. Der weitere Handlungsbedarf kann lediglich beschrieben werden (siehe unter «Ausblick: Weitere Optimierung der Sozialhilfe»). Es wird notwendig sein, das SHG zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund des weiteren Handlungsbedarfs nochmals anzupassen.

2 Sozialhilfemissbrauch

2.1 Grundlagen

Die Sozialhilfe befindet sich in einem Spannungsfeld von knappen finanziellen Mitteln und hohem Legitimationsdruck einerseits und der Notwendigkeit andererseits, bei konjunkturellen Einbrüchen und gesellschaftlichen Veränderungen ein funktionierendes Auffangnetz zu bilden. Die Diskussion um Sozialhilfemissbrauch nimmt in den letzten Jahren einen fest Platz in der Öffentlichkeit und Politik ein.

Missbrauch kann grundsätzlich überall dort stattfinden, wo eine Selbstdeklarations- und Offenlegungspflicht besteht. Dort also, wo es am Einzelnen liegt, selbstverantwortlich Angaben zu seinen Verhältnissen zu machen. Auf diese Prinzipien baut nicht nur die Sozialhilfe, sondern auch die Steuererklärung, die Direktzahlungen in der Landwirtschaft oder Angaben gegenüber Haft-

pflichtversicherungen, Zusatzversicherungen im Gesundheitswesen usw. Missbräuche können im System Lücken aufzeigen und Verbesserungen bewirken. Es ist deshalb keine Überraschung, dass die meisten Missbrauchsfälle von den für den Vollzug zuständigen Behörden selber aufgedeckt oder zumindest gemeldet werden, da sie ein immanentes Interesse haben, ihre Aufgabe korrekt zu erfüllen und die Leistungen den Berechtigten und nicht weiteren Kreisen zugehen zu lassen.

Auch die St.Gallische Konferenz für Sozialhilfe (KOS), der Fachverband der Sozialämter im Kanton, bestätigt, dass sich die Sozialämter sehr wohl bewusst sind, dass Sozialhilfegelder öffentliche Gelder sind und dass sie sorgsam damit umzugehen haben. Der Sozialhilfemissbrauch strapaziert die gesellschaftliche Solidarität, was unabdingbare Voraussetzung für einen funktionierenden Sozialstaat sei. Vor allem schade er aber all jenen Menschen, die einen rechtmässigen Anspruch auf Sozialhilfe hätten und dringend auf Unterstützung angewiesen seien. Die KOS setzte sich deshalb für ein konsequentes Vorgehen gegen unrechtmässigen Sozialhilfebezug ein. Die KOS wie auch das Amt für Soziales des Kantons, das mit den Gemeinden den Vollzug des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1; abgekürzt ZUG) sicherstellt, können feststellen, dass der grösste Teil der Sozialhilfebeziehenden einen legitimen Anspruch auf Unterstützung hat.

Die Vollzugsbehörden sind nach Art. 10 Abs. 3 SHG verpflichtet, die Sozialhilfe so zu leisten, dass sie weder durch die hilfebedürftige Person noch durch ihre Familienangehörigen missbraucht werden kann. Zentrale Voraussetzung zur Missbrauchsbekämpfung sind in erster Linie die personellen Ressourcen der Sozialhilfeorgane, die Anmeldungen abklären sowie die weitere Fallführung verantworten. Diese Einschätzung machte die Regierung in verschiedenen Antworten zu parlamentarischen Vorstössen deutlich und wird auch von den Umsetzungsverantwortlichen in den Gemeinden unterstützt. Die Komplexität vieler Fälle aufgrund von Mehrfachproblematik erfordert eine erhöhte Prüfung. Sozialämter, die über ausreichend und richtig ausgebildetes Personal mit genügend Erfahrungen verfügen, können mittels Kontrollen und Qualitätssicherungsmassnahmen Missbräuchen vorbeugen. Dazu zählt auch, die Bedürftigkeit mit geeigneten und angemessenen Mitteln abzuklären.

Nicht alles, was alltagssprachlich als Sozialhilfemissbrauch verstanden wird, ist tatsächlich ein Fall von unrechtmässigem Leistungsbezug. Der unrechtmässige Leistungsbezug ist zudem nicht immer strafrechtlich relevant. Je nach Art des missbräuchlichen Verhaltens fallen die Folgen des Fehlverhaltens unterschiedlich aus. Die Unterscheidung des Begriffs Sozialhilfemissbrauch nach den jeweiligen Rechtsfolgen muss in der politischen Diskussion und bei der Regelung der entsprechenden Überprüfungsinstrumente Berücksichtigung finden.

2.2 Missbrauch mit strafrechtlichen Folgen

Das betrügerische Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen ist ein Straftatbestand (sog. Sozialhilfebetrug): Ein strafrechtlich relevanter Leistungsbezug liegt vor, wenn eine hilfeschuchende Person durch aktives Tun, wie Lügen, Täuschen, Fälschen von Dokumenten, oder durch vorsätzliches Unterlassen der Melde- und Auskunftspflicht betreffend Einnahmen, Vermögen, Wohnverhältnissen usw. zu finanziellen Leistungen der Sozialhilfe gelangt. Verletzt die sozialhilfebeziehende Person während der Dauer des Leistungsbezugs ihre Meldepflicht, begründet das allein keinen Straftatbestand. Dem Wortlaut von Art. 146 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) nach, sind somit die in der Bevölkerung und in Fachkreisen als missbräuchlich wahrgenommenen Handlungen oder Unterlassungen nur teilweise strafbar. Demnach begeht einen Betrug, wer in der Absicht, sich oder andere unrechtmässig zu bereichern, jemanden durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von Tatsachen arglistig irreführt oder ihn in einem Irrtum arglistig bestärkt und so den Irrenden zu einem Verhalten bestimmt, wodurch dieser sich selbst oder einen andern am Vermögen schädigt.

Eine Täuschung für sich allein genügt somit nicht, sie muss arglistig sein. Nach der Rechtsprechung ist die Täuschung arglistig, wenn die Täterin oder der Täter ein ganzes Lügengebäude errichtet oder sich besonderer Machenschaften oder Kniffe bedient. Arglist ist auch bei einfachen falschen Angaben gegeben, wenn deren Überprüfung nicht oder nur mit besonderer Mühe möglich oder nicht zumutbar ist, sowie dann, wenn die Täterin oder der Täter die getäuschte Person von der möglichen Überprüfung abhält oder nach den Umständen voraussieht, dass dieser die Überprüfung der Angaben aufgrund eines besonderen Vertrauensverhältnisses unterlassen werde (BGE 128 IV 255 E. 2c/aa; 126 IV 165 E. 2a, mit weiteren Hinweisen). Im Zusammenhang mit dem Sozialhilfebetrug kann ebenfalls die Urkundenfälschung nach Art. 251 StGB als Straftatbestand relevant sein.

Kommt ein Sozialamt zum Schluss, dass eine arglistige Täuschung vorliegen könnte, reicht sie beim zuständigen Untersuchungsamt Strafanzeige ein. Die Ermittlung (einschliesslich der Beweiserhebung), ob der Tatbestand erfüllt ist, obliegt der zuständigen Strafverfolgungsbehörde (Polizei und Staatsanwaltschaft). Die entsprechende Ermittlung und erforderliche Beweiserhebung finden dann im Rahmen des Strafverfahrens statt. Den Strafverfolgungsbehörden stehen im Bedarfsfall dann die spezifischen Zwangsmassnahmen, insbesondere zur Durchsuchung und Überwachung nach Art. 241 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO), zur Verfügung. Eröffnen die Strafbehörden aufgrund einer Anzeige von Dritten ein Verfahren betreffend Sozialhilfebetrug, informieren sie die Sozialämter, soweit diese zur rechtmässigen Durchführung der Sozialhilfe auf die Information angewiesen sind (vgl. Art. 33 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [sGS 962.1]).

2.3 Missbrauch mit sozialhilferechtlichen Folgen

Wie vorstehend aufgezeigt, ist der Missbrauch nicht zwingend ein Betrug. Als Missbrauch kann auch die «funktionswidrige, Treu und Glauben widersprechende Ausnutzung eines Rechts»¹ verstanden werden (Art. 5 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV] sowie Art. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 210]). Das Rechtsmissbrauchsverbot gilt als allgemeines Rechtsprinzip für die gesamte Rechtsordnung und damit auch für die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen.²

Im Sinn einer weiten Auslegung des Begriffs wird von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfegeldern als Missbrauch klassifiziert. Geldleistungen, die zur Zahlung der Miete, der Krankenversicherung oder anderen medizinischen Leistungen ausbezahlt werden, dürfen nicht zur Verwirklichung anderweitiger Interessen eingesetzt oder zur privaten Schuldenbegleichung verwendet werden.

Eine zweckwidrige Verwendung hat eine erneute Notlage zur Folge, was Doppelzahlungen durch die Sozialhilfe nötig macht, damit die grundlegende Existenzsicherung gewährleistet bleibt. Sollten Sozialhilfegelder trotzdem zweckwidrig verwendet werden, führt dies zu keiner Strafanzeige, weil der Tatbestand des Betrugs nicht erfüllt ist, sondern lediglich zu einer sofortigen Rückerstattung der Gelder führt. In der Regel erfährt das Sozialamt durch die zweckwidrige Verwendung keinen finanziellen Nachteil, weil die Rückerstattungsbeträge von den auszurichtenden Sozialhilfeleistungen abgezogen werden.

¹ Sozialleistungsbetrug, Beatrice Käser, Zürcher Studien zum Strafrecht, 2012, S. 16.

² «Sozialhilfemissbrauch?!», Peter Mösch Payot, in: Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, S. 284 f.

Als weitere Form von missbräuchlichem Verhalten wird auch die Aufrechterhaltung der Notlage oder Selbstverschuldung der Notlage bezeichnet. Sozialhilfebeziehende sind verpflichtet, selber aktiv zu werden, um ihre Situation zu verbessern (Schadensminderungspflicht). Die Sozialhilfeorgane können zu diesem Zweck die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbinden (z.B. Umzug in eine günstigere Wohnung, Zuweisung von Arbeit). Die Konsequenzen im Fall einer ungenügenden Mitwirkung zur Minderung der Notlage sind die Kürzung des Grundbedarfs oder je nach Schwere die Einstellung der finanziellen Sozialhilfe.

Im Unterschied zum Missbrauch im strafrechtlichen Sinn hat die Sozialhilfe beziehende Person trotz des missbräuchlichen Verhaltens einen rechtlichen Anspruch auf Leistungen. Der Leistungsbezug ist jedoch mit sozialhilferechtlichen Sanktionen (Leistungskürzung) verbunden.

Für die Sozialhilfebehörden sind die Formen des Sozialhilfemissbrauchs allesamt relevant, in ihrer Bearbeitung jedoch unterschiedlich zu handhaben. Wo Hinweise auf betrügerisch erwirkte Sozialleistungen bestehen, liegt die weitere Ermittlung in der Hoheit der Strafverfolgungsbehörden. Deren Befugnisse in der Ermittlung richten sich nach Art. 139 ff. StPO (Beweismittelerhebung) bzw. Art. 196 ff. StPO (Verfahrenshandlungen mit Grundrechtseingriff, insbesondere zur Beweissicherung). Pflichtwidriges Verhalten im Zusammenhang mit dem Sozialhilferecht ist hingegen durch die zuständigen Sozialhilfeorgane abzuklären und zu sanktionieren. Die Befugnisse der Sozialhilfeorgane in der Ermittlung des Sachverhalts richten sich nach dem SHG.

3 Massnahmen zur Minimierung und Verhinderung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug

Im Jahr 2012 gründete der Kanton Bern zusammen mit den Gemeinden und den Sozialdiensten einen Trägerverein «Sozialinspektion». Der Verein stellt künftig das Sozialinspektorat im ganzen Kanton sicher. Da die Aufträge der Gemeinden nicht ausreichen würden, um das kantonale Sozialinspektorat genügend auszulasten, beteiligt sich aus betriebswirtschaftlichen Gründen auch die Stadt Bern an der kantonalen Lösung. Eine solche kantonale Lösung ist jedoch in der Schweiz die Ausnahme. In der Regel organisieren sich die Gemeinden auf unterschiedliche Weise. Entweder errichten sie selbst oder in Zusammenarbeit mit weiteren Gemeinden eigene Sozialinspektorate oder vergeben die Aufträge mittels Leistungsvereinbarung an Private.

Da die persönliche Sozialhilfe im Kanton St.Gallen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt, sind diese für eine effiziente und korrekte Umsetzung zuständig. Eine gemeinsame Führung von Inspektoraten durch Kanton und Gemeinden würde der Aufgabenteilung nicht gerecht. Die Gemeinden haben unter Abwägung von Kosten und Nutzen zu entscheiden, welche Massnahmen zur Qualitätssicherung und Kontrolle umgesetzt werden sollen. Zu berücksichtigen gilt, dass auch Massnahmen zur Bekämpfung von Missbrauch mittels Einsätzen von Sozialinspektoren aus öffentlichen Geldern finanziert werden. Ziel muss deshalb sein, die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Mittel möglichst effizient einzusetzen und die Verhältnismässigkeit zu wahren.

Die KOS hat in Einklang mit den Arbeiten der SKOS³ Kontrollinstrumente erarbeitet, die in der Praxis helfen, Sozialhilfemissbrauch rechtzeitig zu verhindern. Deshalb kennt die Sozialhilfe im Kanton St.Gallen ein System von Kontrollinstrumenten und Sanktionsmöglichkeiten. Folgende Massnahmen zur Verhinderung des Sozialhilfemissbrauchs werden in den Sozialämtern getroffen:

- transparente Information bei Neuaufnahme eines Falles, mündlich und schriftlich, wenn erforderlich unter Beizug einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers;
- standardisierte Abläufe zur Ermittlung der Bedürftigkeit;
- regelmässige persönliche Besprechungen und regelmässige Überprüfung von Unterlagen;

³ «Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe: Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch», Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Januar 2010.

- Überprüfung von Bemühungen zur Behebung der Notlage;
- ärztliche Abklärungen;
- Kostengutsprachen nur für Platzierungen in anerkannten und bewilligten Einrichtungen und Pflegefamilien;
- Hausbesuche, in der Regel angekündigt, in begründeten Fällen nicht angekündigt und, wenn mit Gewalt zu rechnen ist, mit polizeilicher Begleitung;
- Prüfung von Meldungen Dritter.

Neben einer sorgfältig durchgeführten Fallaufnahme und Abklärungen bezüglich der Bedürftigkeit, kommt den regelmässig durchgeführten Klientengesprächen sowie der regelmässigen Überprüfung der Klientendossiers grosse Bedeutung zu. Es ist allgemein ein Trend hin zur periodischen Überprüfung des Einzelfalls und zu regelmässig (teilweise monatlich) durchgeführten Klientengesprächen zu beobachten. So führt die Stadt Luzern ein Pilotprojekt mit Hausbesuchen durch Mitarbeitende der Sozialdienste durch. Die Besuche finden immer angemeldet statt. Die Städte Luzern und Winterthur lassen alle Einzelfalldossier einmal jährlich durch eine spezifische Stelle intern überprüfen. Dabei werden die Daten plausibilisiert und bestimmte Unterlagen, wie beispielsweise Kontoauszüge oder der Mietvertrag, neu eingefordert. Im Kanton Bern ist die periodische Dossierkontrolle auf gesetzlicher Basis geregelt. Auch periodische Abfragen bei anderen Amtsstellen werden vermehrt institutionalisiert.

Bei einem begründeten oder bereits erhärteten Verdacht auf unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe werden die Betroffenen damit konfrontiert und auch darüber informiert, dass spezifische Sachverhaltsermittlungen vorgenommen und Sanktionsmöglichkeiten geprüft werden. Durch dieses Vorgehen wird gleichzeitig das rechtliche Gehör gewährt. Die Angaben werden protokolliert und überprüft oder es wird eine schriftliche Stellungnahme verlangt. Erscheint die direkte Konfrontation im Einzelfall nicht sinnvoll und sind weitere Ermittlungen für die Beweislage notwendig, so werden auch Drittstellen (z.B. Polizei, Sozialinspektorat) bei erhärtetem Verdacht für weitere Aufklärungsaufträge beigezogen. So hat z.B. Rapperswil-Jona bereits einzelne Aufträge für Leistungsabklärungen an eine private Firma, die Dienstleistungen im Sozialbereich erbringt, erteilt.

Voraussetzung für einen Aufklärungsauftrag an Dritte muss jedoch sein, dass das Sozialamt vorgängig alle eigenen Möglichkeiten zur Ermittlung des Sachverhalts ausgeschöpft hat. Gerade bei kleineren Gemeinden werden die Mittel – aus Mangel an personellen und professionellen Ressourcen – oft nicht ausgeschöpft. Sozialinspektoren allein sind für die Bekämpfung von Missbrauch in der Sozialhilfe nicht ausschlaggebend. Entscheidend ist vielmehr, ob die Sozialämter genügend professionelle Ressourcen zur Verfügung haben, um die systematische Prüfung vornehmen und einen regelmässigen Kontakt zu den Klientinnen und Klienten pflegen zu können. Dies wird namentlich auch im jüngsten Bundesgerichtsurteil betreffend das Berner Sozialhilfegesetz als Voraussetzung für einen verfassungsmässigen Sozialhilfenvollzug gewertet (8C_949/2011). Ebenfalls wirkt ein systematisches internes Controlling dem Missbrauch entgegen.

Auch die KOS weist darauf hin, dass insbesondere für die sorgfältige Abklärung bei der Fallaufnahme und die regelmässigen Besprechungen genügend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen müssen. Mit der professionellen und regelmässigen Prüfung von Anspruchsvoraussetzungen, der Unterstützung der Klientinnen und Klienten bei der Behebung der Notlage und dem konsequenten Vorgehen bei Missbrauch der Sozialhilfe können die Sozialämter das Vertrauen von Politik und Bevölkerung in ihre Institution und in die Sozialhilfe stärken. Der Missbrauch der Sozialhilfe, aber zusätzlich auch die mediale Berichterstattung über seltene, spektakuläre Missbrauchsfälle, schadet indes der Legitimation der Sozialhilfe, den kommunalen Behörden und Fachstellen und den Menschen, die einen legitimen Anspruch auf Hilfe in einer Notsituation haben.

4 Missbrauchsquoten

Gesicherte Informationen über die Häufigkeit von missbräuchlichem Sozialhilfebezug existieren wie auch in anderen Bereichen wenig. Ebenfalls zu spezifizieren ist, von welcher Art Missbrauch gesprochen wird (Missbrauch im strafrechtlichen oder Missbrauch im weiteren Sinn). Zum jetzigen Zeitpunkt existiert kein Datensatz für die Schweiz oder einen Kanton, der eine präzise Bezifferung der effektiven Missbrauchsquote zulassen würde. Verschiedene Städte vermögen anhand eigener Kennzahlen eine ungefähre Abschätzung des Ausmasses zu machen:

- Die Stadt Basel weist für das Jahr 2010 eine Quote von 1,9 Prozent aus, welche die Fälle von Missbrauch im strafrechtlichen Sinn umfasst. Die Stadt Basel vermag keine konkreten Aussagen über Fälle zu machen, die ausschliesslich sozialhilferechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.
- Die Stadt Winterthur erfasst seit dem Jahr 2006 eine umfassende Missbrauchsquote (Strafanzeigen und Leistungskürzungen). Für das Jahr 2011 wird eine Quote von rund 3,6 Prozent ausgewiesen.
- Die Stadt Zug geht im Jahr 2006 von einer Missbrauchsquote von 0,5 Prozent mit anschließender Strafanzeige und von einer Quote von vier Prozent aus, wo der Missbrauch sozialhilferechtliche Folgen hatte.
- In der Stadt Zürich beträgt die fallbezogene Missbrauchsquote im Jahr 2010 rund 5 Prozent und die leistungsbezogene Missbrauchsquote 2,3 Prozent. Berücksichtigt sind jeweils nur Missbrauchsfälle mit einer Schadenssumme von mehr als Fr. 2'000.–. Diese Quoten sind vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass die Stadt Zürich Nachholbedarf und viele teils weit zurückliegende pendente Verdachtsfälle aufzuarbeiten hatte. Im Jahr 2010 erhielt das Inspektorat noch rund halb so viele Aufträge zur Ermittlung wie im Vorjahr. Insgesamt forderte die Stadt Zürich wegen ungerechtfertigter Bezüge oder Zweckentfremdung 6,3 Mio. Franken zurück, wobei erfahrungsgemäss nur rund ein Drittel dieser unrechtmässig bezogenen Beträge tatsächlich zurück in die Stadtkasse fliesst. Die Rückforderungssumme dürfte künftig zurückgehen, da der Nachholbedarf bald aufgefangen ist.
- Die Stadt St.Gallen weist für das Jahr 2007 eine Missbrauchsquote von 1,1 Prozent aus. Auf 2'096 Sozialhilfedossiers fielen 24 Missbrauchsfälle, wobei acht davon zur Strafanzeige gebracht wurden.

Da hauptsächlich nur Missbrauchsquoten von grösseren Städten vorliegen, sind die Zahlen für die Kantone mit Vorsicht zu interpretieren. In ländlichen Gegenden dürfte aufgrund der lokalen Nähe bzw. der sozialen Kontrolle die Missbrauchsquote tiefer liegen. Der Kanton Aargau geht dennoch von ähnlichen Quoten aus wie die Städte: Der Missbrauch im strafrechtlichen Sinn betrage unter 2 Prozent, der Missbrauch im weiteren Sinn beziffert der Kanton mit einer Quote zwischen 2 und 5 Prozent.

Gemäss Erhebung der KOS wurden in den Jahren 2008 bis 2010 im Kanton St.Gallen gegen 90 Missbrauchsfälle aufgedeckt bei durchschnittlich 9'509 gemeldeten Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern. Dies entspricht einer Quote von rund 1 Prozent.

Als Vergleich zu Missbrauchsquoten in der Sozialhilfe dürfte die Betrugsbekämpfung in der Invalidenversicherung (IV) interessant sein. Im Jahr 2011 hat die IV in 2'520 verdächtigen Fällen Ermittlungen aufgenommen. Von diesen Dossiers wurden 2'250 Fälle abgeschlossen. Dabei bestätigte sich der Verdacht in 320 Fällen, was eine Herabsetzung oder Aufhebung der Rentenleistungen bzw. Nichtzusprache einer Neurente zur Folge hatte. Damit konnte die IV insgesamt 207 ganze Renten einsparen, woraus eine Gesamteinsparung der IV von rund 100 Mio. Franken bei Kosten von 7,3 Mio. Franken resultierte. Im Jahr 2011 zählte die IV 450'000 Leistungsbeziehende, was eine Missbrauchsquote von rund 0,07 Prozent ergibt. Der Unfallversicherung Suva werden jährlich rund 250 bis 300 Verdachtsfälle gemeldet. Die meisten Fälle betreffen die Versicherten, aber auch Arbeitgebende werden wegen Betrugs gemeldet. Für Privatversicherungen werden teilweise Betrugsquoten von bis zu 10 Prozent genannt.

Der volkswirtschaftliche Schaden aufgrund des Sozialhilfemissbrauchs dürfte insgesamt gering ausfallen. Angesichts der relativ guten Kontrollen in der Sozialhilfe und ihren gesamten Aufwendungen von drei bis vier Milliarden Franken je Jahr sind die zu Unrecht bezogenen Leistungen wesentlich geringer als jene finanziellen Ausfälle, die dem Staat beispielsweise durch Schwarzarbeit oder Steuerhinterziehung entstehen.

5 Bestehende gesetzliche Grundlagen und Regelungsbedarf

5.1 Ausgangslage

Mit dem SHG besteht bereits die Möglichkeit für den Einsatz von Sozialinspektoraten. Auf die Implementierung konkreter Ermittlungsinstrumente oder Mittel der Beweiserhebung, wie sie der Kanton Bern in seinem Sozialhilfegesetz eingefügt hat, kann im Kanton St.Gallen verzichtet werden. Auch mit derart detaillierten Gesetzesgrundlagen bleibt es in der Verantwortung der zuständigen Gemeindebehörden, Instrumente im Einzelfall verhältnismässig einzusetzen. Das Bundesgericht hat die Verfassungsmässigkeit der Berner Gesetzesrevision mit Urteil vom 4. September 2012 überprüft (8C.949/2011). Die Beschwerdeführerinnen und -führer rügten namentlich die neuen Gesetzesbestimmungen zu den Generalvollmachten und der Auskunftspflicht von Privaten (insbesondere Vermieterinnen und Vermieter, Arbeitgebende). Sie betrachten die Pflicht, bereits bei Gesuchstellung eine Generalvollmacht zur Informationsbeschaffung zu erteilen, als schweren Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen. Nicht nur der Vollzug des Gesetzes im Einzelfall, sondern bereits die Gesetzgebung müsse dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen. Die Beschwerde wurde allerdings abgewiesen.

Zusammengefasst kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die zu überprüfenden Normen nicht aufzuheben sind, da sie im Einzelfall eine verfassungskonforme Auslegung zulassen. Allein der Umstand, dass eine Norm in einem der Verfassung widersprechenden Sinn verstanden und in einzelnen Fällen in verfassungswidriger Weise angewendet werden könnte, führe allein noch nicht zu einer Aufhebung (8C_949/2011, E. 4). Die Überprüfung der einzelnen Bestimmungen des Berner Sozialhilfegesetzes ergab sodann, dass diese eine verfassungsmässige Anwendung durch die Sozialhilfebehörden zulassen würden. Dabei sind folgende Kernelemente von Belang:

- Die Informationsbeschaffung muss einer Kaskade folgen. In erster Linie sind Informationen im Rahmen der Mitwirkungspflicht bei den betroffenen Personen zu beschaffen. Andere Massnahmen kommen erst nachgelagert zum Zug, sofern die Notwendigkeit besteht, zur Beurteilung der Bedürftigkeit über Informationen zu verfügen. Zudem müssen die Massnahmen geeignet und angemessen sein sowie in einer vernünftigen Zweck-Mittel-Relation stehen.
- Eine Interessenabwägung und Beurteilung der Verhältnismässigkeit sind im Einzelfall vorzunehmen. Auch wenn die Gesetzesgrundlagen genügend bestimmt gefasst sind, bleibt ein Ermessen im Einzelfall zwingend.

In Bezug auf die st.gallische Sozialhilfegesetzgebung besteht zwischen dem Anliegen der Motion nach bestimmteren Rechtsgrundlagen und den geltenden gesetzlichen Grundlagen, die den mit dem Vollzug betrauten Organen grosse Ermessensspielräume belassen, ein gewisser Widerspruch. Aufgrund dessen ist darauf zu verzichten, im jetzigen Zeitpunkt im SHG umfassende Regelungen für dieses Teilthema des Sozialhilfevollzugs vorzusehen. Vielmehr muss es nach dem Wortlaut der hier umzusetzenden Motion darum gehen, die bestehenden Grundlagen zu ergänzen, also punktuelle Anpassungen und Präzisierungen vorzunehmen. Grundlegende Anpassungen wären in einer umfassenden Teilrevision des SHG betreffend die persönliche Sozialhilfe aufzunehmen. Falls im Vollzug Unsicherheiten entstehen, ist vielmehr zu prüfen, auf der dafür vorgesehenen Normstufe, also mittels Verordnungsrecht, Rechtssicherheit durch Konkretisierungen zu schaffen. Diese Schlussfolgerung wird auch durch das jüngste Bundesgerichtsurteil gestützt.

Um Sozialhilfemissbrauch zu verhindern oder aufzudecken, ist im Sinn der Motion zu klären, ob genügend Grundlagen bestehen, die Richtigkeit und Vollständigkeit der erteilten Auskünfte (Art. 17 Bst. a SHG) einer spezialisierten bzw. vertieften Ermittlung zu unterziehen und Mitwirkungspflichten der hilfeschuchenden Person durchzusetzen. Dazu muss es den Sozialämtern möglich sein, im Bedarfsfall:

- Sachverhaltsermittlungen Dritten zu übertragen, die nicht durch das Sozialamt selbst getätigt werden können (bereits abgedeckt ist die Erstattung von Anzeigen bei Betrugsverdacht; sodann klären die Strafverfolgungsbehörden ab, ob ein Straftatbestand vorliegt);
- Mitwirkungspflichten gegenüber der hilfeschuchenden Person durchzusetzen;
- Auskünfte mit und ohne Ermächtigung durch die betroffene Person bei Dritten einzuholen;
- sich in besonderen Fällen vor Ort ein Bild zu verschaffen (sogenannter Augenschein wie Hausbesuch und Überwachung).

5.2 Übertragung von Aufgaben der Sozialhilfe an Dritte

Bei der Sozialhilfe handelt es sich um eine Staatsaufgabe nach Art. 24 ff. KV, zumal sie zur Verwirklichung der Staatsziele beiträgt, nämlich zur sozialen Sicherung der Bevölkerung (Art. 12 KV) und zur sozialen Integration (Art. 14 KV). Die Sachverhaltsermittlungen im Rahmen der Sozialhilfe zur Feststellung von Leistungsansprüchen von gesuchstellenden oder beziehenden Personen gehören zu den Aufgaben der Sozialhilfe und sind somit Teilaspekt einer Staatsaufgabe.

Mit Art. 4 Abs. 1 SHG besteht neben der allgemeinen Grundlage für die öffentliche Aufgabenübertragung durch die Gemeinden (Art. 126 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2; abgekürzt GG) eine besondere gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit der Gemeinden mit anderen Gemeinden oder Privaten im Bereich der Sozialhilfe. Die Sachverhaltsermittlung als Teilaufgabe kann somit unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben teilweise oder vollständig durch andere Stellen erfolgen. Dabei haben die politischen Gemeinden die Möglichkeit, entweder gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden entsprechende Stellen zu errichten (Bst. a) oder mit Leistungsvereinbarung einer privaten Sozialhilfeeinrichtung zu übertragen (Bst. b). Somit sind die Gemeinden frei, die Aufgabe selbst, in regionaler Zusammenarbeit oder durch Dritte zu erfüllen.

In jedem Fall, insbesondere in Verdachtsfällen, hat das Sozialamt von Amtes wegen den Sachverhalt abzuklären. Die Bearbeitung einer Verdachtsmeldung kann Dritten übertragen werden, zumal Art. 9 des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG) die Bearbeitung von Personendaten (Umgang mit Personendaten nach Art. 1 Bst. e DSG) durch Dritte unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich zulässt. Namentlich darf die Übertragung nicht von Gesetzes wegen ausgeschlossen sein und die beauftragten Dritten müssen Gewähr für die datenschutzrechtlich einwandfreie Bearbeitung bieten. Das SHG enthält keine Bestimmung, die einer Übertragung der Bearbeitung entgegensteht. Private Sozialinspektorate gelten im Rahmen der Erfüllung einer Staatsaufgabe als öffentliches Organ im Sinn von Art. 1 Bst. h Abs. 2 DSG. Somit sind die kantonalrechtlichen Datenschutzbestimmungen in jedem Fall anwendbar.

Regelungsbedarf besteht somit grundsätzlich nicht in diesem Bereich. Da es sich jedoch bei den Sozialinspektoraten um Eingriffe in die Privatsphäre und persönliche Freiheit der Betroffenen handelt, ist eine besondere Delegationsnorm zur Schaffung einer genügend bestimmten Rechtsgrundlage angezeigt. Diese dient ebenfalls der Klarstellung, dass mit der Sachverhaltsermittlung durch Private hoheitliche Befugnisse übertragen werden müssen und damit insbesondere der Rechtsschutz der betroffenen Personen, der bisher unbestimmt bleibt, allgemeinverbindlich in einem Reglement zu regeln ist.

5.3 Durchsetzung von Mitwirkungspflichten

Um ein Gesuch beurteilen zu können, ist die Behörde darauf angewiesen und nach SHG berechtigt, die nötigen Angaben zu den finanziellen und sozialen Verhältnissen zu erhalten. Zudem ist sie von Amtes wegen verpflichtet, den Sachverhalt ausreichend zu klären. Die Auskünfte dazu haben in erster Linie die betroffenen Personen zu leisten. Für die Sachverhaltsermittlung sind diese zu umfassender Mitwirkung verpflichtet. Mit Art. 16 SHG wird die Auskunftspflicht, die für die Zusammenarbeit zwischen Betroffenen und Sozialhilfeorganen nötig ist, sowie Folgen bei Verletzung der Mitwirkung verankert. Demnach haben Personen, die um finanzielle Sozialhilfe ersuchen, wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft zu geben.

Können die Leistungsvoraussetzungen aufgrund der Angaben der betroffenen Personen nicht oder nur ungenügend geklärt werden, besteht die Möglichkeit nach Art. 17 SHG aufgrund ungenügender Mitwirkung die Leistungen zu verweigern, zu kürzen oder einzustellen. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sind diese Massnahmen vorgängig anzuordnen. Gemäss Botschaft der Regierung vom 5. August 1997 ist dabei eine vollständige Einstellung von finanziellen Leistungen nur in Ausnahmefällen möglich, wobei die Praxis des Bundesgerichts über das Existenzminimum zu beachten ist (ABI 1997, 1769, 1795 [22.97.12] mit Hinweis auf BGE 121 I 337 und 122 II 193). Wenn eine Notlage der hilfeschuchenden Person festgestellt worden ist, sind Sanktionsmassnahmen nur soweit anzuordnen, als sie dem Fehlverhalten angemessen sind und den absoluten Existenzbedarf nicht berühren (vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 4. September 2012 8C_949/2011; E. 7.3.). Insbesondere bei der Verweigerung oder Einstellung der finanziellen Sozialhilfe ist der Notlage der Betroffenen Rechnung zu tragen durch eine angemessene Unterbringung, Verpflegung und medizinische Versorgung.

Insgesamt bestehen für die Vollzugsbehörden genügend Instrumente für die wirksame Durchsetzung von Mitwirkungspflichten.

5.4 Auskunft von Dritten

Die Sozialhilfeorgane sind allenfalls auch auf Informationen von Dritten angewiesen, um Anspruch und Bedarf ermitteln zu können. Die Bearbeitung von Personendaten umfasst den gesamten Umgang mit Personendaten, insbesondere deren Beschaffung, Aufbewahrung, Verwendung, Bekanntgabe sowie Veränderung oder Vernichtung (Art. 1 Bst. e DSG). Soweit die Personendaten Leistungen und Massnahmen der sozialen Hilfe umfassen, handelt es sich zudem um besonders schützenswerte Personendaten (Art. 1 Bst. b Ziff. 3 DSG). Entsprechend erhält der Datenschutz im Bereich der Sozialhilfe eine besondere Bedeutung. Besonders schützenswerte Personendaten sind stets unter besonderen Voraussetzungen zu bearbeiten (vgl. insbesondere Art. 5 Abs. 2 und Art. 13 DSG). Die gesuchstellende Person ist zudem bereits mit Aufnahme des Falles darauf hinzuweisen, dass zur Sachverhaltsermittlung und Überprüfung ihrer Auskünfte Informationen von Amtsstellen oder derjenigen privaten Personen beigezogen werden können, die gestützt auf Ermächtigung oder Gesetz auskunftspflichtig sind. Dadurch wird dem datenschutzrechtlichen Transparenzgebot (Art. 4 Abs. 2 DSG) Rechnung getragen.

Wenn die Mitwirkungspflicht von den Gesuchstellenden bzw. Sozialhilfebeziehenden nicht genügend wahrgenommen wird oder nicht wahrgenommen werden kann, weil beispielsweise die Dokumente und Belege unvollständig vorliegen, eignet sich das Einholen von Informationen von Dritten (Behörden und Private) als Instrument der Sachverhaltsermittlung. Auskünfte einzuholen ist immer möglich, wenn die betroffene Person das Sozialamt dazu ermächtigt hat (Art. 16 SHG). Das Bundesgericht hat dazu ausgeführt, dass die (privatautonome) Vollmacht eine gesetzliche Ermächtigung ersetzt. Jedoch stelle sich in beiden Fällen (gesetzliche oder privatautonome Ermächtigung) die Frage, ob die Grundlage für die Informationsbeschaffung genügend bestimmt ist (8C_949/2011; E. 7.4.2.2 und 7.4.3.1). Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 BV) ergibt sich, dass nur jene Daten erhoben werden dürfen, die für die Bearbeitung des Gesuchs

notwendig sind. Im Datenschutz wird daraus der Grundsatz der Zweckbindung abgeleitet. Schliesslich ist auch von Bedeutung, dass es sich im Zusammenhang mit der Ermittlung des Leistungsanspruchs nicht um eine geheime Datenbearbeitung handelt. Entsprechend spricht nichts dagegen, mit der Vollmacht den Auskunftszweck und die Auskunftsstelle zu definieren. Auch wenn das SHG nicht vorschreibt, dass die Betroffenen über die – sei es aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung oder der Vollmacht – von Dritten eingeholten Daten im Einzelnen informiert werden müssen, haben diese die Möglichkeit, die Bearbeitung ihrer Daten zu kontrollieren und eine verfassungs- bzw. gesetzeswidrige Anwendung der Ermächtigung zu rügen (8C_949/2011; E. 7.4.3.2).

Ohne entsprechende privatautonome Ermächtigung ist es somit dennoch möglich, Auskünfte bei Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden einzuholen (siehe unten Amtshilfe). Zu klären ist die Informationsbeschaffung bei Privaten ohne Ermächtigung (siehe unten Private).

5.4.1 Amtshilfe

Die Bearbeitung oder Bekanntgabe der Personendaten ist nur zulässig, wenn das Gesetz dies vorsieht oder wenn die Personendaten für die Empfängerin oder den Empfänger zur Erfüllung einer ihr oder ihm übertragenen gesetzlichen Aufgabe unentbehrlich sind. Da in der Sozialhilfe ein Datenaustausch zwischen den mit dem Vollzug betrauten kommunalen Behörden und anderen Amtsstellen (Polizei, Betreibungsämter, Steuerämter, Gerichte) erforderlich ist, wurde mit Art. 6bis SHG eine formell gesetzliche Grundlage geschaffen. Dabei dürfen nur diejenigen Informationen vermittelt werden, die für die Erfüllung der Aufgaben geeignet und erforderlich sind (Abs. 1).

Die Amtshilfebestimmung wurde explizit zur Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge von Sozialhilfeleistungen geschaffen. Amtshilfe ist demnach auch dann möglich, wenn die betroffene Person die Ermächtigung nicht erteilt hat oder keine Ermächtigung eingeholt werden kann. Sozialämter können also schon heute bei Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden Auskünfte einholen, sofern diese für eine Sachverhaltsermittlung erforderlich sind. Andererseits legt Abs. 2 fest, dass Verwaltungs- und Rechtspflegebehörden das Sozialamt informieren, wenn ein unberechtigter Bezug von Sozialhilfe vermutet wird.

Aufgrund der Sozialhilfe- und Datenschutzgesetzgebung besteht im Bereich der Amtshilfe kein weiterer Regelungsbedarf.

5.4.2 Private

Zur Sachverhaltsermittlung kann insbesondere die Befragung von privaten Personen aus dem Umfeld der betroffenen Person massgeblich sein. Für jeden Umgang mit Personendaten durch private Personen ist das Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1; abgekürzt eidgDSG) anwendbar. Nach Art. 12 Abs. 2 Bst. c eidgDSG dürfen insbesondere nicht besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile ohne Rechtfertigungsgrund Dritten bekanntgegeben werden.

Eine umfassende Vollmacht zur Auskunftserteilung, die nicht durch ihre Zweckgebundenheit eingeschränkt ist (Generalvollmacht), wäre als unverhältnismässig zu betrachten (vgl. 8C_949/2011; E. 7.4.2.2). Aus der öffentlichen Beratung vom 4. September 2012 ging jedoch hervor, dass die Sozialhilfebehörden die Klientinnen und Klienten beim Gebrauch der Vollmachten informieren und die Betroffenen ihre Vollmacht widerrufen können. In der gemeinsamen Sachverhaltsermittlung mit der gesuchstellenden bzw. sozialhilfebeziehenden Person sind bestimmte Dritte nur soweit nötig zur ergänzenden Auskunftserteilung (Stufenfolge bzw. Subsidiarität zur primären Mitwirkungspflicht) zu bezeichnen. Das öffentliche Organ bzw. die private Person bearbeitet Per-

sonendaten nach Massgabe des Zwecks, der in der Rechtsgrundlage festgelegt ist, bei der Beschaffung angegeben wurde oder aus den Umständen ersichtlich ist (Art. 4 Abs. 1 DSG bzw. Art. 4 Abs. 3 eidgDSG). Eine zeitlich und inhaltlich unbeschränkte Vollmacht würde diesen datenschutzrechtlichen Grundlagen entgegenstehen. Die Nichterteilung einer Vollmacht allein darf entsprechend nicht zur Ablehnung des Gesuchs führen. Ein Nichteintreten auf ein Gesuch darf also nur erfolgen, wenn die Bedürftigkeit trotz fundierter Sachverhaltsermittlung nicht erwiesen ist. Die Mitwirkungspflicht der hilfesuchenden Person sowie die gesetzlichen Auskunftspflichten Dritter vermögen unter Umständen einer vollständigen Sachverhaltsermittlung zu genügen, wodurch sich eine Vollmacht erübrigen würde.

Regelungsbedarf besteht im SHG in Bezug auf die Auskunftserteilung durch Dritte, wenn keine spezifische Ermächtigung vorliegt. Damit in der Praxis nicht widerrechtlich Generalvollmachten gestützt auf Art. 16 Abs.1 Bst. b SHG erteilt werden, um an ergänzende Informationen zu gelangen, sind unter bestimmten Voraussetzungen gesetzliche Auskunftspflichten von Personen im Umfeld der hilfesuchenden Person zu erlassen.

5.5 Augenschein

5.5.1 Hausbesuch

In besonderen Fällen können Hausbesuche die Feststellungen zum Sachverhalt ergänzen. Vor Ort kann beispielsweise direkt geprüft werden, wer in einer Wohnung wohnt. Zur Abgrenzung gegenüber der Ermittlung in Verdachtsfällen betreffend Sozialhilfebetrug ist wesentlich, dass Personen, die diese Hausbesuche durchführen, keine Polizeifunktion bzw. keine polizeilichen Befugnisse innehaben. Die fachliche und persönliche Eignung muss hingegen erfüllt sein. Die Privatsphäre ist stets zu respektieren. In der Praxis sind die Klientinnen und Klienten sowohl in Merkblättern als auch in Beratungsgesprächen darauf aufmerksam zu machen, dass angemeldete und unangemeldete Hausbesuche möglich sind. Eine besondere gesetzliche Grundlage ist für entsprechende Hausbesuche nicht notwendig.

Das Betreten einer Wohnung gegen den Willen oder ohne Wissen der betroffenen Person ist unzulässig. Auch eine entsprechende gesetzliche Grundlage wäre mit dem verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsgebot nicht vereinbar. Dies wird durch die eingeschränkten Kompetenzen der Strafverfolgungsbehörden bei Hausdurchsuchungen deutlich (vgl. Art. 244 StPO). Eine von diesen rechtstaatlich etablierten Standards abweichende Lösung im Bereich der Sozialhilfe wäre als nicht um- und durchsetzbar zu qualifizieren.

5.5.2 Überwachung

Die Erhebung und Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Daten, worunter Video-, Ton- oder Bildaufnahmen fallen, berühren den Schutzbereich der persönlichen Freiheit oder den Schutz der Privatsphäre (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 BV). Dies hat das Bundesgericht auch in neuerer Rechtsprechung festgestellt (BGE 135 I 169; BGE 8C_272/2011 vom 11. November 2011).

Die SVP schlug mit einer früheren Motion 42.08.15 «Einführung von Sozialinspektoraten zur Missbrauchsbekämpfung» vor, dass die Gemeinden verpflichtet werden sollen, Nachforschungen und Überwachungen ohne Information des Verdächtigen vorzunehmen. Auf die Motion ist der Kantonsrat nicht eingetreten. Im Zusammenhang mit der regelmässigen Observation versicherter Personen durch Privatdetektive hat das Bundesgericht festgestellt, dass es sich dabei um einen relativ geringfügigen Eingriff in die grundrechtlichen Positionen der überwachten Person handle, wenn sich diese auf den öffentlichen Raum beschränkten (BGE 135 I 169; E. 5.4.2). In Bezug auf die Zulässigkeit entsprechender Nachforschungen und Überwachungen ist ferner zu beachten, dass die Erkennbarkeit der Datenerhebung durch die betroffene Person gewährleistet sein muss. Nach Art. 4 Abs. 2 DSG ist sicherzustellen, dass die Beschaffung der Personendaten und der

Zweck ihrer Bearbeitung für die betroffene Person erkennbar und die Personendaten richtig und, nach Massgabe der Verwendung, vollständig sind. Das bedeutet nicht, dass die Person über den genauen Zeitpunkt einer Observation informiert sein muss. Vielmehr ist sie generell auf die Möglichkeit der Überprüfung des Leistungsanspruchs (bei begründeten Zweifeln) und die Mittel zur Datenerhebung (Auskunftspflichtigen Dritter, Hausbesuche und Überwachung) in Kenntnis zu setzen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt schliesslich, dass die Überwachung zur Erreichung des angestrebten Zieles geeignet (z.B. bei Hinweisen auf Schwarzarbeit, verheimlichte Vermögenswerte [Fahrzeug], Abweichen von gemeldeter und faktischer Wohnsituation) und erforderlich ist und dass das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln, den zu seiner Verwirklichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen, steht (BGE 129 V 323 E. 3.3.3). Das Bundesgericht erachtete jüngst eine allgemeine gesetzliche Grundlage zur Sachverhaltsermittlung, wie sie für die Invalidenversicherung (IV) mit Art. 43 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1) besteht, als hinreichend (Urteil vom 11. November 2011, 8C_272/2011).

Überwachungen sind in begründeten Einzelfällen somit heute schon zulässig, soweit sie ausschliesslich im öffentlichen Raum stattfinden. In der Strafverfolgung ist die verdeckte Ermittlung in Bezug auf Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten sowie deren Bild- oder Tonaufzeichnung unter bestimmten Voraussetzungen und nur begrenzt zulässig (Art. 282 StPO). Eine entsprechende gesetzliche Grundlage für sozialhilferechtlich belangbare Missbräuche fällt ausser Betracht. Ebenfalls steht eine Observation im Privatbereich im absoluten Missverhältnis zum verfolgten Ziel. Eine besondere gesetzliche Grundlage erscheint vor diesem Hintergrund nicht erforderlich.

5.6 Einheitliche Umsetzung der Sachverhaltsermittlung

Die kantonalen Rechtsgrundlagen bieten eine hinreichende Grundlage für den Einsatz von Sozialinspektoren. Im Rahmen der Umsetzung der Motion 42.09.13 «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Sozialinspektorate» sind demnach in erster Linie Anwendungsfragen hinsichtlich der konkreten Umsetzung der bestehenden Bestimmungen zu klären. Die konkretisierenden Regelungen können weitgehend auf Verordnungsstufe umgesetzt werden. In einer Sozialhilfeverordnung können zudem weitere Umsetzungseckwerte und Konkretisierungen einfließen, die einen wirksamen und rechtmässigen Sozialhilfenvollzug im ganzen Kanton unterstützen. Zum Beispiel können regelmässige Dossierkontrollen institutionalisiert werden. Die ernstzunehmende, aber zahlenmässig eher unbedeutende Thematik des Sozialhilfemissbrauchs könnte innerhalb eines ganzheitlichen Ansatzes der Qualitätssicherung und Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe geregelt werden.

6 Ausblick: Weitere Optimierung der Sozialhilfe

6.1 Betreuende Sozialhilfe

Die Diskussion um den Missbrauch der Sozialhilfe zeigt das Bedürfnis nach einem System der sozialen Sicherung, das von der Bevölkerung als gerecht empfunden wird und ihr gleichwohl auch die Sicherheit gewährt, dass in allfälligen Notsituationen das Netz der sozialen Sicherung hält.

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden in der «Gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung» aus dem Jahr 2010⁴, die Sozialhilfe so auszugestalten, dass eine effektive, individuelle Beratung und Begleitung von armutsbetroffenen Personen unter Achtung

⁴ Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung, Bericht des Bundesrates vom 31. März 2010 in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N).

ihrer Würde möglich ist. Dies soll dazu beitragen, dass sich die Betroffenen durch Massnahmen, die ihrer individuellen Situation angepasst sind, von der Sozialhilfe nachhaltig ablösen und ihren Lebensunterhalt langfristig selber decken können.

Die Beratung von Armutsgefährdeten oder Sozialhilfebeziehenden, im SHG auch «betreuende Sozialhilfe» genannt, ist für die wirksame Hilfe unerlässlich. «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 wird insbesondere geleistet durch Beratung und persönliche Betreuung; Mithilfe bei der Suche nach Arbeit und Wohnraum; Vermittlung von Dienstleistungen anderer Stellen.» (Art. 7 und Art. 8 SHG) Ziel der betreuenden Sozialhilfe ist es, die Menschen zu befähigen, ihre Notlage zu überwinden.

Ein wirksamer Einsatz finanzieller Mittel erfolgt dann, wenn die Hilfe für die betroffenen Menschen gezielt erfolgt sowie gut geplant und koordiniert wird. Seit dem Jahr 2003 arbeiten Kanton und Gemeinden zusammen, um die Angebote der betreuenden Sozialhilfe gemäss Art. 7 und 8 SHG zu konkretisieren und flächendeckend sicherzustellen. Mit dem mehrjährigen Projekt «Sozialberatung im Kanton St.Gallen», das vom Departement des Innern und der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) getragen wird, sollen ein flächendeckendes Grundangebot an sozialer Beratung sichergestellt, die Fallbearbeitung verbessert und die Zusammenarbeit in komplexen Fällen optimiert werden. In das Projekt Sozialberatung wurden auch beinahe alle kommunalen oder kantonalen Stellen einbezogen, die soziale Beratung aufgrund anderer rechtlicher Grundlagen leisten.

In den ersten beiden Teilprojekten des Projekts wurde ein elektronisches Sozialverzeichnis erarbeitet und ein Grundangebot an sozialer Beratung definiert. Die politischen Gemeinden haben deklariert, dass sie das Grundangebot zur Verfügung stellen wollen. Die Resultate der Projekte sollen nun gesichert werden, das Sozialverzeichnis muss aktualisiert und weiterentwickelt werden. Damit soll verfolgt werden, wie die Gemeinden das Grundangebot sicherstellen.

In den Jahren 2010 bis 2012 wurde in vier Pilotregionen ein Case Management-Modell für die Bearbeitung von komplexen Fällen entwickelt. Die letzte Testphase wurde im Sommer 2012 abgeschlossen. Der Ergebnisbericht der Fachhochschule St.Gallen, welche die Durchführung des Pilotprojekts verantwortet, liegt jedoch noch nicht vor. Im Projektverlauf wurden bereits Themen bekannt, für die möglicherweise eine Regelung im SHG notwendig wird:

- präzisere Definition der betreuenden Sozialhilfe;
- Vorgaben für Angebotsplanung und -sicherung;
- verbindliche Standards für die Fallbearbeitung;
- Klärung der Rolle des Kantons in der Qualitätssicherung der sozialen Beratung sowie bei der Weiterentwicklung von standardisierten Verfahren;
- Vorgaben für die Zusammenarbeit zwischen der Regionalen Arbeitsvermittlung RAV und Sozialhilfeorganen bei arbeitsfähigen Sozialhilfebeziehenden;
- Klärung von Schweigepflichten, Informations- und Zusammenarbeitsrechten und -pflichten, vor allem zwischen Stellen der gesetzlichen Sozialarbeit (inkl. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden) und der freiwilligen Sozialberatung.

6.2 Professionalisierung in der Sozialhilfe

Die Gemeinden sind für den Vollzug der Sozialhilfe verantwortlich und organisieren demgemäss die finanzielle Sozialhilfe. Obwohl die Sozialhilfe in den letzten Jahren verschiedentlich professionalisiert wurde, bestehen immer noch erhebliche Unterschiede zwischen Gemeinden und Regionen. Zudem existieren keine verbindlichen Minimalstandards.

Bisher hat die Regierung darauf verzichtet, eine Verordnung zum Sozialhilfegesetz zu erlassen. Alle Kantone, mit Ausnahme der beiden Kantone Appenzell sowie des Kantons St.Gallen, haben die Richtlinien der SKOS verbindlich erklärt und damit einen Anwendungsrahmen definiert. Um die Rechtsgleichheit auch im Kanton St.Gallen zu gewährleisten, ist zu prüfen, minimale Standards und Ansätze für die Bemessung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL), der Wohnkosten (WOK) mit regional unterschiedlichen Ansätzen, der Integrationszulagen (MIZ, IZU) sowie der Einkommensfreibeträge für Erwerbstätige (EFB) festzulegen. Allerdings kann es nicht nur Ziel sein, betragsmässig Standards zu diskutieren. Um eine einheitliche Praxis im Kanton zu fördern, müssen insbesondere auch Umsetzungsvorgaben zu weiteren Artikeln wie zum Beispiel Missbrauch finanzieller Sozialhilfe (Art. 10 Abs. 3 SHG), gebesserte finanzielle Lage und Zumutbarkeit der Rückerstattung (Art. 18 Abs. 1 SHG), Darlehen (Art. 21 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 SHG) sowie angemessene Beiträge der Verwandten (Art. 23 Abs. 1 SHG) geprüft werden. Auch das Bundesgericht hielt im jüngsten Urteil fest (8C_949/2011), dass das Niveau der gesetzlichen Präzisierung massgeblich vom betroffenen Sachgebiet und der Anzahl und der Qualität der Gesetzesanwender abhängen muss. Im Urteil wird im Übrigen vorausgesetzt, dass im Bereich der Sozialhilfe grundsätzlich geschulte Personen beschäftigt sind. Dies ist auch aus Sicht des Kantons zwingend, da nur so gewährleistet ist, dass die gesetzlich vorgesehenen Instrumente im Einzelfall verfassungskonform und verhältnismässig zum Einsatz gelangen.

Die Sozialhilfe und das Vormundchaftswesen sind die zentralen Institutionen der öffentlichen Fürsorge. Am 1. Januar 2013 tritt das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (sGS 912.5) in Vollzug. Neun professionelle regionale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden werden auf verbesserten rechtlichen Grundlagen massgeschneiderte Massnahmen für schutzbedürftige Kinder und Erwachsene verfügen. Die Professionalisierung und Regionalisierung des Kindes- und Erwachsenenschutzes wird auch Auswirkungen auf die Sozialhilfe haben. Ohne das Vormundchaftswesen verbleiben in kleinen Gemeinden lediglich kleine Sozialämter, die vormals häufig zusammen mit den Vormundschaftsbehörden organisiert waren. Der Aufwand dieser kleinen Sozialämter für einen rechtmässigen Sozialhilfevollzug in dem immer komplexer werdenden Gebiet mit etlichen Schnittstellen wird unverhältnismässig gross werden. Die Frage der Regionalisierung muss sich deshalb auch in der Sozialhilfe stellen, damit die Erfüllung wirksam und wirtschaftlich im Sinn von Art. 26 KV und dem GG erfolgt. Die Entwicklung zu regionalen Sozialhilfestellen ist umso wahrscheinlicher, weil auch die Beratung und Betreuung von Flüchtlingen teilweise durch professionelle regionale Stellen, die Regionalen Potentialabklärungs- und Arbeitsintegrationsstellen der Gemeinden (REPAS-Stellen), wahrgenommen wird. Der Zusammenschluss zu regionalen Stellen ist bereits durch Art. 4 SHG ausdrücklich vorgesehen.

Um die notwendigen Entwicklungen hinsichtlich Professionalisierung und Regionalisierung zu unterstützen und, wo nötig, zu forcieren, bietet sich ein Engagement des Kantons bei der Förderung der Zusammenarbeit, der Beratung, der Aus- und Weiterbildung an. Wenn elektronische Medien zur Überprüfung von Anliegen (Ansprüche, Reklamationen sowohl von Betroffenen als auch von Dritten) genutzt werden sollen, ist ebenfalls eine kantonale Koordination angezeigt, damit die Angebote für die Bevölkerung bekannt und ohne Umschweife nutzbar sind. Ferner ist aufgrund des vermuteten Vertrauensverlusts der Bevölkerung zu prüfen, ob eine Ombudsstelle für Fragen der finanziellen Sozialhilfe geschaffen werden soll. Diese Anliegen entsprechen auch den in der Interpellation 51.12.26 «Meldung Missbrauchsverdacht Sozialhilfe und IV» geäusserten Anliegen.

6.3 Interinstitutionelle Zusammenarbeit und Rolle der Sozialhilfe

Im System der sozialen Sicherung ist die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz. Die Sozialversicherungen sichern bestimmte Risiken wie Invalidität oder Arbeitslosigkeit auf der Grundlage von Bundesgesetzen ab. Wenn neue soziale Risiken entstehen oder die Sozialversicherungen ihre

Bestimmungen zum Leistungsbezug ändern und insbesondere Anspruchsberechtigungen einschränken, gerät die Sozialhilfe unter Druck. Die Sozialhilfe ist daher immer wieder mit neuen Herausforderungen konfrontiert.

Von den sozialhilfebeziehenden Personen ist fast die Hälfte arbeitssuchend. Der Anteil der Privathaushalte im Kanton St.Gallen, die ausser der Sozialhilfe über keinerlei zusätzliche Einkommen verfügen, ist seit dem Jahr 2007 stetig gestiegen. Im Jahr 2009 bestritt fast jeder zweite unterstützte Privathaushalt seinen gesamten Lebensbedarf ausschliesslich über die Sozialhilfe⁵. Ein grosser Teil dieser Personen hat Mühe, den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu genügen. Der Strukturwandel in der Wirtschaft und die damit einhergehenden wachsenden Ansprüche an die berufliche Qualifikation führen dazu, dass viele Personen längerfristig oder gar dauerhaft aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Zudem verschwinden zunehmend Nischenarbeitsplätze, die für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmenden von hoher Bedeutung sind.

Die Leistungseinschränkungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Invalidenversicherung (IV) im Zug der letzten Revisionen gehen wenigstens teilweise zulasten der Sozialhilfe. Aufgrund der lückenhaften Datenbasis stellt sich die Frage, ob die 5. IV-Revision hinsichtlich der Grundsätze «Frühintervention» und «Integrationsmassnahmen» Wirkung entfaltet. Diesbezüglich stellt sich auch die Frage der Nachhaltigkeit. Die erhöhte Zahl ergriffener Eingliederungsmassnahmen der IV-Stellen lässt noch keinen Schluss über die effektive Eingliederung von den Betroffenen in den Arbeitsmarkt zu. Bei der ALV wurde die Bezugsdauer von 520 Tagen auf höchstens 400 Tage gesenkt. Die Folgen für die Sozialhilfe dürften aktuell noch nicht voll ersichtlich sein, da die betroffenen Personen vorerst ihr Vermögen verbrauchen müssen.

Die ALV und die IV verfügen über Instrumente, um die Arbeitsmarktfähigkeit abzuklären und die Chancen für einen Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt mit qualifizierenden Massnahmen zu verbessern. Die Sozialhilfe ist auf eine enge Zusammenarbeit mit den regionalen Arbeitsvermittlungszentren, der IV und der Berufsberatung angewiesen. Für diese Zusammenarbeit werden seit mehreren Jahren im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) auf Bundesebene und in den Kantonen Strategien und Zusammenarbeitsmodelle entwickelt und umgesetzt. Die interdisziplinäre und interinstitutionelle Zusammenarbeit erfordert von allen Beteiligten Kenntnisse über die Aufgaben und Möglichkeiten der anderen Institutionen sowie eine klare Definition der eigenen Funktion. Sie erfordert neben zeitlichen Ressourcen auch die Bereitschaft, sich über das Thema der eigenen Stelle hinaus zu befassen und Problemlösungen zu suchen und ist daher fachlich anspruchsvoll. Die Sozialhilfe kann dabei ihre Stärke in der Unterstützung bei der sozialen Integration in die interinstitutionelle Zusammenarbeit einbringen, muss sich aber auch verstärkt selbst mit Fragen der beruflichen Integration befassen. Die kommunale Organisation der Sozialhilfe ist für die Zusammenarbeit mit kantonal oder überkantonal organisierten Zusammenarbeitspartnerinnen und -partnern ein Erschwernis. Verfahren, Abläufe und gemeinsame Standards in der Zusammenarbeit müssten mit jeder Gemeinde einzeln besprochen und vereinbart werden. Jede Gemeinde oder deren Sozialamt muss sich zudem einzeln für die Anliegen der Sozialhilfe einsetzen. Wie auch im Projekt «Sozialberatung im Kanton St.Gallen» zeigt es sich, dass für die Zusammenarbeit verbindliche rechtliche Grundlagen geschaffen werden müssen.

Schon heute unterstützt die Sozialhilfe aber auch Personen, die den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr schaffen. Für die Fachpersonen der Sozialämter stellt sich die Frage, ob weitere Massnahmen für die berufliche Integration sinnvoll sind oder ob es darum geht, mit Beschäftigungsprogrammen, Treffpunkten oder gemeinwesenorientierten Projekten Tagesstrukturen zu schaffen und die soziale Integration von Personen zu erhalten oder fördern, auch wenn die berufliche Integration nicht mehr möglich ist. In all diesen Fragen sind die Sozialämter auf eine gute Zusammenarbeit mit Stellen des Sozial- und Gesundheitswesens angewiesen.

⁵ Kopf und Zahl 2011, Kanton St.Gallen Fachstelle für Statistik, Ausgabe September 2011.

6.4 Soziale Sicherung von Familien

Knapp jede dritte mit Sozialhilfe unterstützte Person war im Jahr 2010 jünger als 18 Jahre. Der Anteil ist seit Einführung der schweizerischen Sozialhilfestatistik unverändert hoch. Die durchschnittliche Sozialhilfequote im Kanton St.Gallen beträgt 2,1 Prozent. Kinder und Jugendliche sind überdurchschnittlich häufig auf Sozialhilfe angewiesen und haben mit 3,1 Prozent die höchste Sozialhilfequote nach Altersklassen. Dies entspricht 2'907 Kinder und Jugendlichen.⁶ Jede zweite Sozialhilfe beziehende minderjährige Person lebt mit einem alleinerziehenden Elternteil zusammen. Die Vermutung wurde deshalb erhärtet, dass viele Familien und insbesondere Alleinerziehende im Kanton St.Gallen armutsgefährdet und armutsbetroffen sind.

Das Departement des Innern liess deshalb die finanzielle Situation der rund 65'000 St.Galler Familien mit Kindern unter 25 Jahren untersuchen (nachfolgend Ecoplan-Studie⁷). Dazu wurden Steuerveranlagungsdaten mit Daten von bedarfsabhängigen Sozialleistungen anonymisiert verknüpft und verschiedene Ansätze zur finanziellen Entlastung von Familien geprüft. Die Ecoplan-Studie zeigt auf, dass bei der Sozialhilfe, bei der Alimentenbevorschussung, bei der individuellen Verbilligung von Krankenversicherungsprämien und bei gestuften Kindertagesstättentarifen erhebliche systembedingte Ungerechtigkeiten entstehen können. Die Erhöhung des Erwerbseinkommens führt für manche Haushalte nicht nur zu einem Nulleffekt, sondern sogar zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen (sogenannte Schwelleneffekte)⁸. Dies vor allem, weil durch die Einkommenserhöhung mehr Leistungen entfallen oder neue Ausgaben hinzukommen. Mit der Studie wird nachgewiesen, dass durch einen Abbau dieser sogenannten Schwelleneffekte bereits etliche Familien finanziell entlastet würden.

Eine generelle finanzielle Besserstellung von Familien kann mit diesen Anpassungen aber noch nicht erreicht werden. Mit Simulationsberechnungen zeigt die Studie weitere Verbesserungen im Hinblick auf den Bericht des gutgeheissenen Postulats 43.09.13 «Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kindern» auf. Seit einigen Jahren werden Ergänzungsleistungen als mögliche Variante zur Bekämpfung von Familienarmut diskutiert. Stehen die Entlastungen von armutsbetroffenen Familien und Working Poor im Vordergrund, erweist sich die Einführung von Familienergänzungsleistung auch im Kanton St.Gallen als ein wirksames, der Sozialhilfe vorgelagertes Instrument. Von dieser neuen Leistung könnten gemäss Berechnung fast jeder zehnte Familienhaushalt im Kanton oder 6'100 Haushalte mit rund 13'500 Kindern profitieren. Damit würde jeder Dritte der ärmsten 20 Prozent der Familienhaushalte bessergestellt. Hierbei handelt es sich vor allem um Alleinerziehende oder verheiratete Paare mit drei oder mehr Kindern. Viele dieser Familien müssen heute Sozialhilfe beziehen. Aufgrund der laufenden Sparbemühungen im Kanton wird vorderhand das Hauptaugenmerk nicht auf dem Aufbau von neuen Leistungen, sondern auf der Beseitigung systembedingter Ungerechtigkeiten zu richten sein. Dabei stehen vor allem Anpassungen von Subventionierungsmodellen bei den Kindertagesstätten im Vordergrund (Verbesserung der Verteilung der Mittel). Verbesserungspotential in der Sozialhilfe besteht laut Studie vor allem bei Ein- und Austrittsschwellen. Allerdings sind diese Anpassungen vertieft mit den Gemeinden zu diskutieren, da das Risiko für Mehrkosten für die Gemeinden besteht.

⁶ «Statistik aktuell» Nr. 36, April 2012 Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und Mutterschaftsbeiträge im Kanton St.Gallen, Fachstelle für Statistik.

⁷ «Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien: Finanzielle Situation der St.Galler Familienhaushalte – Sozialleistungen – Optimierungsmöglichkeiten», Schlussbericht April 2012 ECOPLAN.

⁸ Laut SKOS wird von einem Schwelleneffekt gesprochen, wenn mehr Lohn zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führt. Anstelle von Schwelleneffekt kann auch von einem negativen Arbeitsanreiz gesprochen werden. Das «frei verfügbare Einkommen» bezeichnet jenes jährliche Einkommen, das einem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Nettolohn und Sozialtransfers) abzüglich der fixen Lebenshaltungskosten (Miete, obligatorische Krankenversicherungsprämie, evt. Kosten für die Kinderbetreuung) und Steuern zur Verfügung steht.

Einen hohen Unterstützungsbedarf durch die Sozialhilfe haben, wie erläutert, vor allem Ein-elternerfamilien. Das Sozialhilferisiko der Alleinerziehenden ist im Kanton im Jahr 2010⁹ leicht gestiegen und liegt mit einer Unterstützungsquote von 12,9 Prozent nach wie vor wesentlich über dem Durchschnitt sämtlicher Privathaushalte. Mitverantwortlich für die hohe Sozialhilfequote der Alleinerziehenden ist der Umstand, dass sie aufgrund von Kinderbetreuungspflichten kein ausreichendes Erwerbseinkommen erzielen können.

Die Alimente reichen oft nicht aus, um den Unterhalt des Kindes und die Betreuungskosten zu decken. Bei der Bemessung der Alimente ist die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils massgebliches Kriterium. Wenn nur geringe oder gar keine Alimente festgelegt werden, können diese auch nicht auf der Grundlage des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.51; abgekürzt GIVU) bevorschusst werden. Bereits im September 2005 hat sich die Regierung bereit erklärt zu prüfen, auf welchem Weg bzw. mit welchen Massnahmen das Problem der «ungerecht verteilten Alimentenbevorschussung» gelöst werden kann (vgl. Interpellation 51.05.31). Zur gleichen Frage legte am 4. Mai 2011 der Bundesrat in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) den Bericht «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» vor und stellte fest, dass das Ziel des Bundesgesetzgebers, die Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten mittels Alimentenhilfe zu sichern, in den Kantonen nur teilweise erreicht werde. Besonders problematisch sei die Situation für die Unterhaltsgläubigerinnen und -gläubiger, die in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Einelternhaushalten leben.¹⁰ Der Bund prüft deshalb, ob harmonisierende Rechtsgrundlagen auf Bundesebene geschaffen werden müssen. Dabei ist auch die hängige Motion 42.10.12 «Änderung des Gesetzes über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge angezeigt» zu berücksichtigen.

Des Weiteren befasst sich der Bund im Rahmen des laufenden Revisionsprojekts, mit dem die elterliche Verantwortung neu geregelt werden soll, mit Anpassungen im Unterhaltsrecht. Aufgrund der Bestimmungen in den kantonalen Sozialhilfegesetzen ist es derzeit nicht möglich, für die Fälle, in denen das Einkommen beider Elternteile für den Unterhalt nicht ausreicht, die Mankoteilung einzuführen. Die Halbierung des vom unterhaltsberechtigten Elternteil zu tragenden Mankos erzielt nur dann den gewünschten Effekt, wenn die Unterhaltbeiträge zugunsten der Kinder, die nicht mit der unterhaltspflichtigen Person zusammenleben, im Sozialhilfebudget berücksichtigt werden könnten. Das Sozialhilferisiko wird also weiterhin derjenige Elternteil tragen, der den Hauptteil der Betreuung übernimmt. Im Vernehmlassungsentwurf des Bundes vom Juli 2012 wird ergänzend vorgeschlagen, bei der Festlegung von Unterhaltsbeiträgen in einem Trennungs- oder Scheidungsverfahren auch festzulegen, welcher Betrag zur Deckung des gebührenden Unterhalts jedes Kindes fehlt. Durch eine Änderung im ZUG sollen des Weiteren Kinder, die unter gemeinsamer elterlicher Sorge stehen oder die nicht bei den Eltern leben, einen eigenen Unterstützungswohnsitz erhalten. Die Änderungen auf Bundesebene können auch zu Anpassungsbedarf im SHG führen.

6.5 Koordination der Existenzsicherung und Armutsprävention

Die der Sozialhilfe vorgelagerten einkommensabhängigen Bedarfsleistungen sind nach der Sozialhilfe eingeführt worden, um strukturelle Probleme vorgelagert zu lösen. Die verschiedenen Gesetzesgrundlagen legen für den Bezug jeder einzelnen Leistung jeweils eine eigene Einkommensgrenze fest. Das massgebliche Einkommen für die Anspruchsberechtigung wird unterschiedlich errechnet. Ungeregelt und damit unkoordiniert bleibt somit insbesondere der Einfluss,

⁹ «Statistik aktuell» Nr. 36, April 2012 Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und Mutterschaftsbeiträge im Kanton St.Gallen, Fachstelle für Statistik.

¹⁰ Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) vom 13. Januar 2006, 4. Mai 2011.

den die verschiedenen einkommensabhängigen Sozialleistungen untereinander haben. Deshalb hat die oben genannte Ecoplan-Studie vom April 2012 das Zusammenwirken von Leistungen im Kanton St.Gallen genau untersucht. Die Resultate zeigen, dass die einzelnen Leistungen besser aufeinander abzustimmen sind. Verschiedene Kantone haben aufgrund ähnlicher Erkenntnisse Bemühungen gemacht, einzelne negative Schwelleneffekte zu korrigieren oder in einem Harmonisierungsgesetz verschiedene einkommensabhängige Bedarfsleistungen zu koordinieren.

Verbesserungen können aber nicht allein auf horizontaler Ebene erwirkt werden. Bund und Kantone prüfen deshalb den Erlass eines Bundesgesetzes zur Koordination der Systeme der Existenzsicherung und die Notwendigkeit für Rahmenregelungen zur Existenzsicherung. Der Nationalrat hat am 20. September 2012 die Motion für ein Koordinations- und Rahmengesetz Sozialhilfe (12.3013) behandelt und mit 107 Ja-Stimmen zu 53 Nein-Stimmen bei 4 Enthaltungen klar angenommen. Der Motionstext lautet: «Der Bundesrat wird beauftragt, analog zum ATSG ein schlankes Rahmengesetz für Sozialhilfe vorzulegen.» Nun wird sich der Ständerat mit der Motion befassen. Die SODK erarbeitet bereits im Rahmen ihres Projekts «Koordination der Existenzsicherung» (KodEx) erste Umsetzungsvorschläge.

Parallel dazu hat der Bundesrat am 31. März 2010 eine Strategie zur Armutsbekämpfung veröffentlicht und die SODK arbeitet seit dem Jahr 2010, dem europäischen Jahr zur Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung, an der Umsetzung eines Armutsprogramms. Armut enthält nicht nur eine materielle Komponente. Arm zu sein bedeutet auch, ungenügende Möglichkeiten der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben zu haben und hängt zudem immer auch von der Vergleichsgruppe ab (relative Armut). Die Armutsdefinition der EU gibt diese Mehrdimensionalität wieder: «Personen, Familien und Gruppen sind arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in ihrer Gesellschaft als Minimum annehmbar ist.»

Seit einigen Jahren berechnet und publiziert das Bundesamt für Statistik (BFS) die offizielle Armutsquote der Personen im erwerbsfähigen Alter. Die dabei für die Schweiz verwendete Armutsgrenze orientiert sich an den Empfehlungen der SKOS und definiert einen absoluten Schwellenwert, unter dem eine Person aus statistischer Sicht als arm gilt. Die Armutsstatistik des BFS rechnet Transferleistungen wie Sozialversicherungen, Bedarfsleistungen oder Sozialhilfe als verfügbares Einkommen an und gibt somit die Armut nach dem Transfer von Sozialleistungen wieder. Wenn Armutsbetroffene Sozialleistungen erhalten und dadurch nicht mehr unter die Armutsgrenze fallen, spricht man von «bekämpfter Armut».

Bei armutsbetroffenen Personen hingegen, die keine oder nicht alle ihnen zustehenden Sozialleistungen beziehen, obwohl sie bezugsberechtigt wären, spricht man von so genannter «verdeckter Armut». Bei 7,8 Prozent der Bevölkerung in der Schweiz lag das verfügbare Haushaltseinkommen im Jahr 2010 unterhalb der Armutsgrenze¹¹. Von Armut verdeckt Betroffene versuchen offenbar, möglichst lange ohne fremde Hilfe zurechtzukommen. Die Mehrzahl der antragstellenden Personen ersuchen beim Sozialamt zu spät um Hilfe. Oftmals ist bereits eine Überschuldung und Chronifizierung der Probleme eingetreten.

Je kleiner eine Gemeinde ist, desto weniger kann eine unbelastete Situationsanalyse gewährleistet werden. Der Vorteil der lokalen Nähe für die korrekte Gewährung von Sozialhilfe kann in kleinen Gemeinden somit ins Gegenteil verkehrt werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass gerade die Hilfe vor Ort dazu führt, dass Sozialleistungen nicht oder zu spät bezogen werden und somit in kleinen Gemeinden eine höhere Nichtbezugsquote von bedarfsabhängigen Leistungen besteht und Chronifizierung von Problemlagen entsteht. Es gibt jedoch auch Gemeinden, denen

¹¹ Armut in der Schweiz, BFS Aktuell, März 2012.

es wichtig ist, niederschwellige Beratungen und unverbindliche Anspruchsberechnungen für potentielle Armutsbetroffene (Sozialhilfe-Checks) anzubieten.

Der Nichtbezug von Unterstützungsleistungen, auf die ein Anspruch bestehen würde, ist aus finanzieller Optik keineswegs im Interesse der öffentlichen Hand, weil er dem Staat nicht hilft, Mittel zu sparen. Die Folgekosten von Armut können im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, im Strafvollzug und weiteren Bereichen anfallen, wo der Staat Schutz- und Gewährleistungspflichten hat. Umgekehrt ist auch die Bekämpfung der Armut nicht alleinige Sache der Sozialhilfe. Armutspolitik betrifft Politikfelder wie Wirtschafts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik, Gesundheits-, Bildungs-, Wohn- oder Migrations- und Integrationspolitik.

Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen ist eine Gesamtschau des Systems vorzunehmen. Denn die Ausgaben der Sozialhilfe können nur wirksam und dauerhaft gesenkt werden, wenn die Ursachen von Armut quer durch alle staatlichen Ebenen gezielt bekämpft werden. Dies steht auch im Einklang mit der grundsätzlichen Stossrichtung für ein schweizerisches Konzept zur Existenzsicherung.

7 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

7.1 Ausdrückliche Grundlage für die Beauftragung von Sozialinspektoren

Gemäss den Ausführungen unter Ziff. 5.2 ist die Übertragung von Aufgaben der Sozialhilfe bereits nach geltendem Recht möglich. Die umzusetzende Motion (42.09.13) verlangt allerdings ausdrückliche und genügend bestimmten Rechtsgrundlagen für den Einsatz von Sozialinspektoren. Entsprechend enthält *Art. 4bis (neu)* die besondere Ermächtigung der politischen Gemeinden zur Übertragung der Ermittlung von Sachverhalten, in denen begründeter Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug besteht. In Ergänzung zum geltenden Art. 4 SHG, der sinngemäss insbesondere die generelle Zusammenarbeit bzw. Übertragung des Sozialhilfevollzugs betrifft, enthält die neu zu schaffende Grundlage in Art. 4bis Abs. 2 eine Delegationsnorm für eine spezifische Teilaufgabe der mit dem Vollzug des Erlasses betrauten Behörde, nämlich der Sachverhaltsermittlung. Die zuständige Behörde ist bereits nach geltendem Recht aufgrund der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrens (Art. 12 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1) zur Sachverhaltsermittlung verpflichtet. Aufgrund der Motion 42.09.13 ist diese Rechtsgrundlage zu spezifizieren.

Der Leistungsauftrag kann sich namentlich nur auf Ermittlungen beziehen, die notwendig sind in begründeten Verdachtsfällen auf unrechtmässigen Leistungsbezug oder die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen. Ein begründeter Verdacht ist insbesondere gegeben, wenn sich aus den Angaben der Gesuchstellenden oder Sozialhilfebeziehen und deren Unterlagen Widersprüche ergeben oder belegte Hinweise von Dritten beim Sozialamt eingehen. Die Übertragung der Sachverhaltsermittlung sollte zudem unter Berücksichtigung der Grundsätze der KV und des GG sowie des Verhältnismässigkeitsprinzips nur in jenen Fällen erfolgen, in denen das Sozialamt die Ermittlung nicht durchzuführen vermag. Es liegt im Übrigen kaum im Interesse der Gemeinden, die Sachverhaltsermittlung generell und umfassend Dritten zu übertragen.

Die Rechte und Pflichten des privaten Ermittlungsdienstes sind nach Art. 4bis Abs. 2 im entsprechenden Leistungsauftrag verbindlich festzulegen, zumal eine entsprechende Ermittlung regelmässig die Rechte auf Privatsphäre und auf persönliche Freiheit der Betroffenen tangiert. Entsprechend sind insbesondere die Bestimmungen des kantonalen DSG zu beachten, zumal das private Sozialinspektorat einem öffentlichen Organ gleichgestellt ist, soweit es Staatsaufgaben erfüllt (Art. 1 Bst. h Abs. 2 DSG). Art. 9 Abs. 2 DSG sieht bei der Übertragung der Aufgabe zudem vor, dass die politische Gemeinde bzw. deren Behörde die Einhaltung des Datenschutzes

sicherstellt und insbesondere festlegt, dass die Personendaten nur so bearbeitet werden, wie sie selbst dies bzw. nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen tun dürfen. Entsprechend sind nur jene Ermittlungsinstrumente zulässig, die das Gesetz zur Verfügung stellt. Schliesslich ist sicherzustellen, dass die bearbeiteten Personendaten weder verloren noch entwendet oder unbefugt zugänglich gemacht und bearbeitet werden können. In Bezug auf die privaten Sozialinspektoren ist schliesslich zu beachten, ob diese als Privatdetektive nach Art. 51 des Polizeigesetzes (sGS 451.1) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben.

Allgemeinverbindlich sind nach Art. 4bis Abs. 3 schliesslich die Rechte der betroffenen Personen zu regeln. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse bedarf nach Art. 126 Abs. 2 GG des Erlasses eines Reglements durch die politische Gemeinde. Vor Erteilung von Leistungsaufträgen nach Art. 4bis Abs. 2 (neu) ist somit die Zuständigkeit festzulegen sowie der Rechtsschutz der Betroffenen zu regeln.

7.2 Auskunftspflichten

In Ergänzung zu Art. 16 SHG betreffend die Auskunfts- und Mitwirkungspflichten der Gesuchstellenden bzw. Sozialhilfebeziehenden ist mit Art. 16bis (neu) SHG eine gesetzliche Auskunftspflicht von Personen im Umfeld der betroffenen Person zu schaffen.

Dem Wortlaut der neuen Bestimmung nach greift die gesetzliche Auskunftspflicht erst nachgelagert und soweit die Informationsbeschaffung auf diesem Weg notwendig ist. Dadurch wird auch der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts Rechnung getragen (8C_949/2011; E. 7.4, vgl. dazu auch Ausführungen nach Ziff. 5.4 oben). Einerseits muss die Möglichkeit der Ermächtigung durch die hilfesuchende Person ausgeschöpft worden sein. Zudem muss ein begründeter Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Auskunft der Person oder den von ihr eingereichten Unterlagen bestehen. Dieser ist nicht bereits gegeben, wenn die hilfesuchende Person die Ermächtigung zur weiteren Auskunftserteilung (z.B. der Vermieterin oder des unterhaltspflichtigen geschiedenen Ehemannes) verweigert. Dadurch würde deren Recht auf persönliche Freiheit (Art. 13 Abs. 2 BV) unterlaufen. Ein begründeter Zweifel liegt namentlich vor, wenn Auskünfte der betroffenen Person, Amtsstellen und ermächtigten Dritten widersprüchlich sind oder aus den Unterlagen zu schliessen ist, dass Auskünfte wissentlich zurückgehalten werden. Schliesslich muss unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen.

Zu beachten ist für die Behörden und Ermittlungsdienste, die um Auskunft ersuchen, dass Geheimhaltungspflichten der nach dieser Bestimmung auskunftspflichtigen Personen unter Umständen vorgehen. Beispielsweise ist eine Auskunftspflicht der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers unter dem Gesichtswinkel zu prüfen, dass diese zum Schutz der Persönlichkeit der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers nach Art. 328 ff. des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR), insbesondere zu den Vorschriften betreffend die Bearbeitung von Personendaten gemäss Art. 328b OR, verpflichtet sind. Das Bundesgericht hat diese Frage geprüft, aber nicht abschliessend beantwortet (vgl. Urteil vom 4. September 2012 8C_949/2011; E. 8.4.3). Der Persönlichkeitsschutz im Arbeitsverhältnis wird auch in der Praxis kontrovers diskutiert.¹² Die Interessenabwägung ist somit im Einzelfall vorzunehmen.

¹² vgl. Daniel Kettiger, Der Persönlichkeitsschutz im Arbeitsverhältnis im Lichte von Auskunftspflichten des Sozialhilfrechts am Beispiel des Kantons Bern, in: Jusletter, 2. April 2012.

8 Kostenfolgen und Verfahren

Aus dem III. Nachtrag zum SHG resultieren keine Kosten. Die Schaffung von Grundlagen für den Einsatz von Sozialinspektoren sowie weiteren Kontrollinstrumenten bieten den politischen Gemeinden spezifische Möglichkeiten zur Sachverhaltsermittlung, verpflichten diese aber insbesondere nicht zum Einsatz von Sozialinspektoraten. Deshalb und da das jüngste Bundesgerichtsurteil zur Beschwerde gegen das Berner Sozialhilfegesetz in die Vorlage einfließen konnte, wurde auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet. Zudem bestand aufgrund des Auftrags des Kantonsrates, die Motion unverzüglich umzusetzen, kein zeitlicher Spielraum.

Als rechtsetzender Erlass unterliegt dieser dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des III. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

III. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz

Entwurf der Regierung vom 16. Oktober 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 16. Oktober 2012¹³ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998¹⁴ wird wie folgt geändert:

c) Ermittlung des Sachverhalts

Art. 4bis (neu). ¹ Das mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Organ ermittelt den Sachverhalt zur Feststellung und Überprüfung des Anspruchs auf persönliche Sozialhilfe und zur Bemessung der Höhe der finanziellen Sozialhilfe.

² Die politische Gemeinde kann die Ermittlung des Sachverhalts mit Leistungsauftrag Privaten übertragen. Der Leistungsauftrag legt unter Berücksichtigung der Bestimmungen dieses Erlasses und des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009¹⁵ die Rechte und Pflichten des beauftragten Privaten fest.

³ Die politische Gemeinde erlässt für die Übertragung der Sachverhaltsermittlung ein Reglement. Dieses legt die Zuständigkeit für den Abschluss des Leistungsauftrags fest und regelt den Rechtsschutz.

Auskunfts- und Meldepflichten a) Hilfesuchende Person

Art. 16. ¹ Wer um finanzielle Sozialhilfe ersucht:

- a) erteilt wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft;
- b) ermächtigt Amtsstellen und Dritte, Auskünfte zu erteilen.

² Wer finanzielle Sozialhilfe bezieht, meldet umgehend Tatsachen, die Anspruch oder Berechnung verändern.

¹³ ABI ...

¹⁴ sGS 381.1.

¹⁵ sGS 142.1.

b) Dritte

Art. 16bis (neu). Dritte geben dem mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organ ohne Ermächtigung nach Art. 16 Abs. 1 Bst. b dieses Gesetzes Auskunft, wenn:

- a) das mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Organ begründete Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Auskunft der hilfesuchenden Person hat;
- b) die Auskunft für die Feststellung oder Überprüfung des Anspruchs auf finanzielle Sozialhilfe notwendig ist.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.