

Einfache Anfrage Cozzio-St.Gallen vom 18. August 2014

## Kantonalisierung der Sozialhilfe

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. Oktober 2014

Nino Cozzio-St.Gallen erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 18. August 2014 aufgrund der Sozialhilfekürzungen in einzelnen Gemeinden nach Möglichkeiten, einem drohenden Negativwettbewerb unter den Gemeinden entgegenzuwirken.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Ausgestaltung der Sozialhilfe liegt in der Kompetenz der Kantone. Der Bund hat bislang darauf verzichtet, ein Rahmengesetz zu erlassen bzw. dazu eine entsprechende Verfassungsgrundlage zu schaffen. Bereits seit rund 50 Jahren gibt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Richtwerte zur Sozialhilfe heraus. Noch heute bewirken die SKOS-Richtlinien angesichts der gestiegenen Mobilität eine gewisse Vereinheitlichung und geben Sozialhilfebehörden Anhaltspunkte für die Ausrichtung von Leistungen. Da es sich bei der SKOS aber um einen Fachverband handelt, sind diese Richtlinien nicht unmittelbar verbindlich. Es handelt sich dabei lediglich um Empfehlungen. Erst durch eine kantonale Rechtsgrundlage können die Richtlinien verbindlich erklärt werden.

Im Kanton St.Gallen sind die Gemeinden für die Sozialhilfe zuständig. Nach Art. 11 Abs. 2 Bst. a des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) kann die Regierung Richtlinien von Fachorganisationen zur Bemessung der Sozialhilfe allgemein verbindlich erklären. Da die Regierung bisher darauf verzichtet hat, müssen sie von den Gemeinden nicht zwingend angewendet werden. Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) hat sich darauf geeinigt, die Empfehlungen der St.Galler Konferenz für Sozialhilfe (sogenannte KOS-Praxishilfe) anzuwenden. Diese konkretisiert die Empfehlungen der SKOS durch ergänzende Kommentare, Hinweise und Beispiele für die Sozialhilfepraxis. Die Ansätze für den Grundbedarf des Lebensunterhalts sind gemäss KOS-Praxishilfe tiefer als diejenigen der SKOS-Richtlinien. Obwohl auch die KOS-Praxishilfe nicht verbindlich ist, wird sie von den meisten St.Galler Gemeinden respektiert. Soweit dies den kantonalen Ämtern bekannt ist, werden im Kanton St.Gallen aber dennoch vier unterschiedliche Ansätze für den Grundbedarf angewendet.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das im Bundes- und kantonalen Recht verankerte Abschiebeverbot konkretisiert die verfassungsmässige Niederlassungsfreiheit. Eine Senkung des Grundbedarfs in der Sozialhilfe ist für sich allein kaum als Verstoß gegen das Abschiebeverbot zu werten. Stark abweichende Ansätze beim Grundbedarf können jedoch tatsächlich dazu führen, dass Sozialhilfebeziehende wegziehen oder gar nicht erst zuziehen. Den Grundbedarf zu senken oder z.B. günstigen Wohnraum einzudämmen oder zu beseitigen, hat keinen Einfluss auf die Hilfebedürftigkeit, sondern verschiebt und verstärkt das Problem. Die resultierende Entlastung in einzelnen Gemeinden erfolgt dann auf Kosten anderer Gemeinden, welche die von der SKOS bzw. KOS empfohlenen Ansätze anwenden. Aufgrund fehlender verbindlicher Richtlinien sind die Gemeinden daher auf die Solidarität untereinander angewiesen.

Dominoeffekte und Abschiebung von Sozialhilfebeziehenden sind nicht im Interesse des Kantons. Per 1. Januar 2014 wurde mit dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich (SL Sozio) ein Instrument zum Ausgleich der kommunalen Soziallasten in den Finanzausgleich

aufgenommen. Das Ausgleichsgefäss «Sozialhilfe» des SL Sozio berücksichtigt die vier Bereiche finanzielle Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge, Alimentenbevorschussung und arbeitsmarktliche Projekte der Sozialhilfe. Weist eine Gemeinde im kantonalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Nettoaufwand je Einwohnerin und Einwohner auf, werden 55 Prozent des überdurchschnittlichen Aufwands durch den Kanton abgegolten. Generell kann festgehalten werden, dass der Finanzbedarf im SL Sozio umso kleiner ist, je geringer die Unterschiede der Pro-Kopf-Belastung zwischen den Gemeinden sind. Je grösser die Unterschiede zwischen den Gemeinden, desto höher sind die Aufwendungen des Kantons im Finanzausgleich.

2. Die Regierung hat sich letztmals in ihrer Antwort vom 3. September 2002 auf die Interpellation 51.02.16 «Keine Verbindlicherklärung der SKOS-Richtlinien» zur Anwendung der SKOS-Richtlinien geäussert. Die Gründe, die damals gegen die Verbindlicherklärung gesprochen haben, gelten auch heute noch. Aufgrund der Zuständigkeit gemäss SHG sind die Gemeinden für die Art der Aufgabenerfüllung und die Finanzierung der Sozialhilfe verantwortlich. Im Grundsatz ist daran festzuhalten, denn die Stärke der aktuellen Zuständigkeitsordnung liegt auch in der Nähe zu den Betroffenen und ihren Lebensumständen. An der Ausgangslage hat sich aber insofern etwas geändert, als der Kanton mit dem neuen Ausgleichsinstrument SL Sozio (vgl. Ausführungen unter Ziff. 1) auch aus finanzpolitischen Gründen kein Interesse an zu grossen Disparitäten in der Sozialhilfe hat. Eine gewisse Leistungsharmonisierung durch die Verbindlicherklärung von Richtlinien kann nach Art. 26 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) eine Massnahme sein, sofern die Gemeinden selbst keine verlässliche Verständigung mehr erwirken können. Im Rahmen der bevorstehenden Revision des SHG ist zu konkretisieren, wann der Kanton sinnvollerweise einschreiten müsste. Dabei sind neben dem Grundbedarf weitere Faktoren zu berücksichtigen, welche die Ausgestaltung der Sozialhilfe und damit die Kosten betreffen (z.B. Abklärungsinstrumente, Sanktionsmechanismen, situationsbezogene Leistungen).
3. Nach Art. 26 Abs. 1 KV ist die Zuständigkeit für die finanzielle Sozialhilfe gesetzlich dem Kanton zuzuteilen, wenn die Gemeinden nicht in der Lage sind, die Aufgabe allein oder in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen. Auch wenn die Entwicklung des Sozialhilfevollzugs in einzelnen Gemeinden auch mit Blick auf die Betroffenen Anlass zur Sorge gibt, besteht aus Sicht der Regierung keine Notwendigkeit, die finanzielle Sozialhilfe zu kantonalisieren. Vorerst sind alle Optionen der interkommunalen Zusammenarbeit auszuschöpfen. Der Kanton entlastet die Gemeinden mit anderen Instrumenten schon heute wirksam. So federt er über den SL Sozio überdurchschnittliche Belastungen ab. Bei der betreuenden Sozialhilfe finanziert er Kinder- und Jugendheime mit und übernimmt ein Drittel der Aufenthaltskosten sowie allfällige Defizite. Auch finanziert er Aufenthalte im Frauenhaus in Anwendung des SHG direkt zur Hälfte mit.
4. Die Diskussion rund um die Leistungshöhe in der Sozialhilfe ist nur ein Aspekt. Aktuell sind vier weitere Vorstösse zu verschiedenen Themen der finanziellen und stationären Sozialhilfe hängig, die auf die Prüfung und Anpassung des SHG zielen. Anlässlich der Szeptembersession 2014 des Kantonsrates wurden drei weitere Vorstösse eingereicht. Eine breitere Prüfung und Anpassung des SHG ist allein schon mit Blick auf die bereits überwiesenen Vorstösse angezeigt.

Da der Vollzug der Sozialhilfe in der Kompetenz der Gemeinden liegt, verfügt der Kanton über keinen Zugang zu allen massgeblichen Daten. Bevor mögliche Lösungsvarianten diskutiert werden können, ist der bestehende Handlungsbedarf in den verschiedenen Bereichen der Sozialhilfe festzustellen. Das ist nur auf einer gesicherten Datengrundlage möglich. Diese Prüfung und Erhebung soll in Kooperation mit den Gemeinden und weiteren Akteuren erfolgen, damit die Regierung dem Parlament eine breit abgestützte Anpassung des SHG vorschlagen kann.

5. Mit der Einführung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) vor über zehn Jahren wurde eine Strategie zur besseren Zusammenarbeit verschiedener Partner aus dem Bereich der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Invalidenversicherung (IV), der Suva, der Sozialhilfe und anderen Institutionen umgesetzt. Die Zusammenarbeit im Rahmen der IIZ ist in einer Rahmenvereinbarung geregelt. Die dazugehörige Absichtserklärung für eine aktive Mitarbeit im IIZ-Prozess haben aber lediglich 28 Gemeinden (Stand September 2014) unterzeichnet.

Die Beratung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die Unterstützung bei der Stellensuche und die kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit stehen auch anderen Institutionen, z.B. den Sozialämtern, offen. Mögliche arbeitsmarktliche Massnahmen sind kollektive Bewerbungs- und Sprachkurse, die Praxisfirma, Ausbildungspraktika oder Einsatzprogramme. Nehmen Personen von anderen Institutionen diese Leistungen in Anspruch, trägt in der Regel die zuweisende Stelle die Kosten. Unter bestimmten Bedingungen und auf Gesuch hin können auch Personen, die keine Arbeitslosengelder beziehen, an ausgewählten Bildungs- und Integrationsangeboten teilnehmen. Die Arbeitslosenversicherung und die Kantone tragen in diesen Fällen die Kosten der Massnahmen zu gleichen Teilen. Im Jahr 2013 beteiligte sich der Kanton St.Gallen mit insgesamt über 485'000 Franken an diesen Kosten. Darüber hinaus besteht im jetzigen Zeitpunkt kein Bedarf, die Anstrengungen des Kantons zur Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt weiter zu verstärken. Allerdings ist im Rahmen der Revision des SHG zu prüfen, ob die Gemeinden über genügend Instrumente zur nachhaltigen Ablösung von der Sozialhilfe verfügen.