



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 20. März 2007

**Kantonsratssitzung vom 25. Juni 2007; Traktandum 10:  
Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Fürsorge (neues Sozialhilfegesetz, SHG);  
1. Lesung; Zustimmung**

**10.1 Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2007**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte KantonsrätInnen  
Sehr geehrte Kantonsräte

**A. Ausgangslage**

1. Das geltende kantonale Gesetz über die öffentliche Fürsorge<sup>1)</sup> stammt aus dem Jahr 1974. Bereits in der Sach- und Terminplanung des Regierungsrates für die Jahre 2001 ff. war eine zeitgemässe Regelung des gesamten Sozialhilfebereichs vorgesehen. Der Erlass eines umfassenden Sozialhilfegesetzes war ebenfalls bereits als Massnahme im Leitbild 1999 des Kantons enthalten.

2. Der Regierungsrat verabschiedete am 11. Juli 2000 Thesen für eine Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Fürsorge. Mit diesen Thesen wurde versucht, eine Übersicht über die wichtigsten Regelungsschwerpunkte zu bieten. Die Thesen waren nicht abschliessend, sie waren als Rahmen einer gesetzlichen Regelung des Sozialhilfebereichs und als Beitrag zur Diskussion zu dieser Revision gedacht. Der Regierungsrat setzte ferner eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag ein, ausgehend von diesen Thesen einen Vorentwurf mit den zu regelnden Bereichen des neuen Gesetzes zu erarbeiten.

3. Ein erster Gesetzesentwurf wurde mit Zustimmung des Regierungsrates bis Ende August 2003 in die Vernehmlassung gegeben. Im Rahmen der Vernehmlassung waren insbesondere die Meinungen der Gemeinden weitgehend ablehnend. Dies im wesentlichen vor allem deshalb, weil sich der Kanton nicht finanziell beteiligen wollte und weil vorgeschlagene Massnahmen als Eingriff in die Gemeindeautonomie verstanden wurden.

---

1) Gesetz vom 28. April 1974 über die öffentliche Fürsorge (bGS 851.1)



4. Der Regierungsrat hat sich in der Folge mit den Ergebnissen aus dem Vernehmlassungsverfahren und dem weiteren Vorgehen auseinandergesetzt. Er hat am 10. Februar 2004 eine Neukonstituierung der Arbeitsgruppe beschlossen, da sich bei verschiedenen Mitgliedern der Arbeitsgruppe Veränderungen ergeben hatten. Die Arbeitsgruppe setzte sich wie folgt zusammen:

1. Jürg Wernli, Vorsteher der Direktion des Innern, nunmehr: Departement Inneres und Kultur, Vorsitz
2. Annemarie Bächler, Pro Senectute, Helden
3. Martin Bänziger, Sozialberatung Appenzeller Vorderland, Helden
4. Max Eugster, Leiter des Betreuungsdienstes, Herisau
5. Martin Grob, Geschäftsführer Stiftung Tosam, Herisau
6. Max Koch, Gemeindepräsident, Wolfhalden
7. Hansruedi Langhart, Sozialberatung Bühler-Speicher, Speicher
8. Ursa Maler, Sozialberatung Appenzeller Hinterland, Herisau
9. Daniela Merz, Gemeinderätin, Herisau
10. Pius Süess, Referent Bildungsdienst Bethlehemmission Immensee/SZ, Wolfhalden
11. Dr. Peter Sutter, Rechtsanwalt / ehemaliger Gemeinderat, Rehetobel
12. Brigitte Wildhaber, Präsidentin KOSAR bis November 2005, Gais
13. Christof Bamert, Präsident KOSAR ab November 2005 (Mitglied in der Arbeitsgruppe ab Januar 2007), Herisau

Sekretariat:

Thomas Wüst, Departementssekretär, Departement Inneres und Kultur, Herisau

5. Mit Blick auf das Budget 2005 und die Finanzplanung für die kommenden Jahre hatte der Regierungsrat im Jahr 2004 ein Entlastungsprogramm verabschiedet, um die negative Entwicklung der Finanzlage des Kantons zu stoppen. Weil als Ergebnis dieses Entlastungsprogramms die vom Regierungsrat festgelegten Vorgaben übertroffen wurden, erklärte sich der Regierungsrat in der Folge einverstanden, einen Teil des Überschusses in der Grössenordnung von jährlich wiederkehrend Fr. 500'000 für ein finanzielles Engagement des Kantons im Rahmen des neuen Sozialhilfegesetzes vorzusehen. Im Finanzplan 2007-2009 ist deshalb ein Betrag in dieser Höhe eingestellt worden. Damit wurde ein Signal gesetzt, dass der Kanton bereit sei, seinerseits einen Beitrag an den Sozialhilfebereich zu leisten. Die Arbeiten am neuen Sozialhilfegesetz verzögerten sich in der Folge, weil einerseits die Möglichkeiten für die Verwendung der in Aussicht gestellten Mittel zu prüfen und andererseits allfällige Abhängigkeiten mit der NFA/KFA-Vorlage zu klären waren.

6. Die Möglichkeiten für einen sinnvollen und nachhaltigen Einsatz dieser Geldmittel wurden von einer eigens bestellten Fachgruppe zuhanden der Arbeitsgruppe für ein neues Sozialhilfegesetz abgeklärt. Diese Fachgruppe wurde mit Fachpersonen aus verschiedenen Bereichen, die teils noch nicht in der Arbeitsgruppe vertreten waren, zusammengesetzt und bestand aus folgenden Mitgliedern:

1. Jürg Wernli, Regierungsrat, Vorsteher Departement Inneres und Kultur
2. Herbert Bühi, alt Regierungsrat Schaffhausen
3. Rodolphe Dettwiler, Geschäftsführer der kantonalen Ausgleichskasse/IV-Stelle
4. Daniela Merz, Gemeinderätin Herisau / Ressort Soziales, Geschäftsleiterin Stiftung für Arbeit der Stadt St. Gallen
5. Peter Näf, Leiter RAV, IIZ-Koordinator



6. Alfonso Sousa-Poza, PD Dr. oec. HSG, Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen (Teilnahme an Startsituation)
7. Gerda Weber, Gemeindeschreiberin, Schwellbrunn
8. Thomas Wüst, Departementssekretär Inneres und Kultur

Externe Beratung:

Kurt Jaggi, the move consulting ag, Hinterkappelen BE

Die Fachgruppe setzte sich für die eigene Arbeit und die Beurteilung ihrer Vorschläge die folgenden Ziele:

- Die finanzielle Beteiligung des Kantons am Sozialhilfesystem mit einem wiederkehrenden Beitrag in der Grössenordnung von Fr. 500'000 soll möglichst wirkungsorientiert ausgestaltet sein.
- Die Möglichkeiten zur Festlegung des kantonalen Engagements sollen breit und kreativ untersucht werden.
- Der Entscheid soll auf der Basis nachvollziehbarer und kommunizierbarer Kriterien erfolgen.
- Der Einsatz des Kantons soll die Gemeinden finanziell und/oder in Bezug auf die Aufgabenerfüllung entlasten.
- Die Leistungen des Kantons und der Gemeinden sollen sich klar und nachvollziehbar ergänzen.

Die Fachgruppe kam zum Schluss, dass zwei Massnahmen für die Aufnahme ins Gesetz empfohlen werden können:

- Zum einen soll die Fallaufnahme im Rahmen eines neuen kantonalen Aufnahmeverfahrens zentral beim Kanton erfolgen, da dieser ersten Phase in der Sozialhilfe sehr hohe Bedeutung zukommt und sich hier auch regelmässig anspruchsvolle Fragestellungen ergeben.
- Zum anderen soll sich der Kanton für die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt, insbesondere für Arbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt, engagieren.

7. Die wesentlichen Zielsetzungen des Entwurfs für ein neues Sozialhilfegesetz basieren weiterhin auf den ursprünglichen Thesen. Für die Überarbeitung des Entwurfs aus dem Jahr 2003 ist zu beachten, dass der damalige Entwurf breit abgestützt erarbeitet wurde. In der Vernehmlassung 2003 blieben viele Bereiche der Vorlage weitgehend unbestritten; hingegen wurde insbesondere das fehlende finanzielle Engagement des Kantons kritisiert und hinsichtlich der Organisation ein Eingriff in die Gemeindeautonomie geltend gemacht.

8. Der Regierungsrat hat am 12. September 2006 vom neuen Entwurf eines neuen Sozialhilfegesetzes Kenntnis genommen und das Departement Inneres und Kultur ermächtigt, dazu ein Vernehmlassungsverfahren bis Ende November bzw. Mitte Dezember 2006 durchzuführen. In der Folge führte das Departement Inneres und Kultur verschiedene Informationsveranstaltungen durch. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde der Gesetzesentwurf grundsätzlich und weitgehend zustimmend aufgenommen. Die Eingaben konzentrierten sich auf den Vorschlag eines kantonalen Aufnahmeverfahrens. Dieser wurde von einem Grossteil der Gemeinden abgelehnt. Stattdessen wurde seitens der Gemeindepräsidenten-Konferenz und mehrerer Gemeinden als Gegenvorschlag ein Kompetenzzentrum vorgeschlagen, das auf freiwilliger Basis genutzt werden kann für die Beratung und Unterstützung der Gemeinden. Die Vorschläge für ein kantonales Engagement mit Blick auf Massnahmen für Menschen, die Schwierigkeiten haben, im ersten Arbeitsmarkt eine Arbeit zu finden, fanden Zustimmung. Daneben wurden verschiedene inhaltliche und redaktionelle Vorschläge eingereicht.



9. Das Departement Inneres und Kultur wertete die Ergebnisse der Vernehmlassung aus und überarbeitete den Gesetzesentwurf zusammen mit der Arbeitsgruppe. Ausserdem wurde ein Entwurf für eine Sozialhilferechtsverordnung zusammengestellt. Nähere Ausführungen zum bereinigten Entwurf für ein neues Sozialhilfegesetz (E-SHG) finden sich nachstehend.

### **B. Vorschlag 1: Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden**

#### **1. Beschreibung und Aufgaben**

Nachdem ein Grossteil der Gemeinden das ursprünglich zur Diskussion gestellte kantonale Aufnahmeverfahren ablehnte, schlägt der Regierungsrat stattdessen als erste Massnahme eine Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden vor. Ein solches Modell wurde bereits im Rahmen der Arbeiten der Fachgruppe zuhanden der Arbeitsgruppe geprüft, dann aber zugunsten eines weitergehenden kantonalen Aufnahmeverfahrens nicht weiterverfolgt. Diese Fachstelle soll die Sozialhilfebehörden und die in der Sozialhilfe Tätigen beraten und unterstützen, soll Empfehlungen zur Umsetzung der Sozialhilfe erlassen und zuhanden des Departementes den Vollzug dieses Gesetzes überprüfen, sie soll als zuständige Stelle im Sinne des Bundesgesetzes tätig sein und soll die fachliche Weiterbildung der in der Sozialhilfe Tätigen fördern und Informations- und Fortbildungsveranstaltungen organisieren. Der Fachstelle sollen im weiteren mit Zustimmung des Regierungsrates und gegen entsprechende Kostenverrechnung weitere Aufgaben übertragen werden können.

Eine entsprechende Fachstelle zur Entlastung der Gemeinden bietet mithin Support bei Rechtsfragen, bei sozialversicherungsrechtlichen Fragestellungen, bei der Klärung von Rückforderungsmöglichkeiten, bei der Missbrauchsbekämpfung, bei komplexen Einzelfallsituationen usw. Sie hat keinen direkten Kontakt zu den Klientinnen und Klienten.

Dieser Vorschlag greift einen von der Gemeindepräsidentenkonferenz und weiteren Gemeinden sowie auch von der Konferenz für Sozialhilfe und Vormundschaft des Kantons Appenzel Ausserrhoden (KOSAR) eingebrachten Antrag betreffend ein Kompetenzzentrum für die Gemeinden auf. Als mögliche Aufgaben wurden folgende erwähnt:

- Organisatorische, fachliche und finanzielle Verantwortung für die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden aller Sozialhilfestellen;
- Strategische Analyse- und Koordinationsfunktion im Bereich des Sozialhilfewesens im Sinne der Aufgabenaufzählung;
- Beratung der Sozialhilfeorgane der Gemeinden.

Diese Aufgaben würden gemäss dem Gesetzesentwurf der erwähnten Fachstelle zugewiesen. Die Gemeinde Herisau ging noch etwas weiter und stellte zudem folgende Aufgabe für dieses Kompetenzzentrum zur Diskussion:



- Umfassende und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Fachaufsicht über das öffentliche Sozialhilfewesen als zentrale Aufgabe.

Der Gesetzesentwurf geht nicht so weit. Die mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattete Fachaufsicht soll nicht der Fachstelle obliegen, sondern dem zuständigen Departement.

### 2. Auswirkungen auf die Gemeinden

Für die Gemeinden soll es freiwillig sein, ob sie Beratung und Unterstützung in fachlichen oder rechtlichen Belangen beanspruchen wollen. Das Dienstleistungsangebot steht aber klar im Interesse einer wirkungsvolleren und fachlich verbesserten Sozialhilfe. In gewissen Bereichen soll die Fachstelle Empfehlungen zur Umsetzung der Sozialhilfe erlassen können. Sie soll auch im Auftrag des zuständigen Departementes koordinative und strategische Aufgaben wahrnehmen. Die Fachstelle tritt gegenüber den Gemeinden nicht als Aufsichtsstelle auf. Diese Aufgabe soll dem zuständigen Departement obliegen, das auch als Rechtsmittelinstantz vorgeschlagen wird (Art. 33 E-SHG).

### 3. Auswirkungen auf den Kanton

Mit der vorgeschlagenen Fachstelle wird der Kanton in einzelnen Bereichen besser als bisher in die Lage versetzt, den strategischen Aufgaben und der koordinierenden Rolle im Bereich der Sozialhilfe nachzukommen. Letztlich kann mit dieser Fachstelle auch auf die Qualität und Kostenentwicklung in der Sozialhilfe eingewirkt werden.

### 4. Beurteilung

Das vorgeschlagene Modell kommt insbesondere den Bedürfnissen von kleinen und mittleren Gemeinden entgegen. Deren Autonomie wird nicht eingeschränkt, aber es wird ein Beitrag zu Effektivität und Effizienz erbracht. Damit können Beschwerden vermieden werden, weil in kritischen Fällen frühzeitig eine externe Fachmeinung eingeholt werden kann. Grössere und professionalisierte Gemeinden profitieren von einem solchen Angebot, indem sie durch eine Stärkung der anderen Gemeinden letztlich entlastet werden. Das Modell könnte zu einem Motor für die Entwicklung des Sozialwesens werden. Es setzt professionelle Massstäbe und legitimiert sich durch die Qualität der Arbeit. Da ein Hoiprinzip der Gemeinden hinter der Idee steckt, wird sich die Fachstelle dann durchsetzen, wenn sie für die Gemeinden nützlich ist. Mit der vorgeschlagenen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden kann einer verstärkten Professionalisierung und Harmonisierung des Sozialhilfewesens in Appenzell Ausserrhoden im Rahmen der aktuellen politischen Akzeptanz angemessen Rechnung getragen werden.

### 5. Kosten

Der voraussichtliche Aufwand für die Fachstelle wird etwa in gleichem Rahmen wie der Aufwand für die ursprünglich vorgeschlagene Aufnahmestelle geschätzt. Zwar unterscheiden sich die Aufgabenbereiche in inhalt-



licher Hinsicht grundlegend. Indessen sind auch bei der Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden Fachpersonen mit entsprechenden Kompetenzen unabdingbar. Es ist mithin von einem geschätzten Aufwand für die Fachstelle zulasten des Kantons von ca. Fr. 300'000.-- auszugehen, der sich wie folgt zusammensetzt:

- 1.5 Stellen für soziale und juristische Arbeit mit Kosten von ca. Fr. 160'000.--
- 0.5 Stellen für administrative Arbeit mit Kosten von ca. Fr. 40'000.--
- Nebenkosten für Arbeitgeberbeiträge, Büromiete, Material etc. von ca. Fr. 100'000.--

Im übrigen ist vorgesehen, dass der Fachstelle mit Zustimmung des Regierungsrates und gegen entsprechende Kostenverrechnung weitere Aufgaben übertragen werden können. Gedacht wird hierbei beispielsweise an die Möglichkeit, Fallführungen von und für Gemeinden zu übernehmen.

### **C. Vorschlag 2: Integration in den Arbeitsmarkt**

#### **1. Beschreibung**

Der zweite Vorschlag sieht Massnahmen für Menschen vor, die Schwierigkeiten haben, im ersten Arbeitsmarkt eine Arbeit zu finden. Im Rahmen dieses Modells sollen im zweiten Arbeitsmarkt in verschiedenen Bereichen zwischen 50 und 100 Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden.

Es gilt, erwerbslosen und ausgesteuerten Personen aus dem Kanton eine Tagesstruktur zu bieten. Das Einbinden in den Arbeitsprozess stärkt die Motivation und das Selbstwertgefühl. Durch die Entlohnung der Beschäftigten wird die Sozialhilfe finanziell entlastet.

Ziel des Vorschlages ist es, die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern und zu unterstützen. Zusätzlich sollen Einwohnerinnen und Einwohner sowie Verwaltung und Wirtschaft wirkungsvoll miteinander vernetzt werden, um hier mittelfristig gesellschaftlich sinnvolle Synergieeffekte zu erzielen.

#### **2. Auswirkungen auf die Gemeinden**

Die zuweisenden Sozialämter bzw. die Gemeinden beteiligen sich nicht an den Programm- und Projektkosten. Dies ist Sache des Kantons. Die Gemeinden sind nur insofern beteiligt, als sie die Sozialhilfeleistungen nach Abzug der anrechenbaren Löhne der beschäftigten Personen weiterhin finanzieren. Das Ziel besteht darin, dass die Sozialhilfeleistungen zunehmend durch Lohnzahlungen abgelöst werden und sich dadurch mittelfristig eine vollständige Entlastung der Gemeinden ergibt.

Solche Massnahmen der Arbeitsintegration dürften zunehmend wichtiger werden. Die neuen SKOS-Richtlinien betonen die Bedeutung von Integrationsmassnahmen und setzen die Schaffung von entsprechenden Plätzen voraus. Die Erfahrung zeigt, dass die Gemeinden sich mit diesem Bereich oft zuwenig auseinandersetzen können. Eine gemeindeübergreifende Koordination und Zusammenarbeit drängt sich auf. Für eine kleinere oder mittlere Gemeinde ist es in der Regel fast nicht möglich, eine solche Aufgabe allein wahrzunehmen.



Das Modell nützt allen Gemeinden, die Sozialhilfedossiers führen. Es erlaubt ihnen namentlich auch die Umsetzung der neuen SKOS-Richtlinien. Für die hilfsbedürftigen Personen ergibt sich eine Chancengleichheit unabhängig von der zuständigen Gemeinde.

### 3. Auswirkungen auf den Kanton

Der Kanton engagiert sich mit Beiträgen in der Form von Programm- und Projektfinanzierungen.

Es kann und soll nicht primär Aufgabe des Kantons sein, eigene Projekte zu realisieren. Dazu ist der Kanton mit seiner relativ kleinen Bevölkerungszahl nicht in der Lage. Der Aufbau und der Betrieb von solchen Projekten sind aufwändig und setzen viel Know-how voraus. Dieses ist bei Institutionen, die solche Projekte anbieten, bereits vorhanden und sollte deshalb unbedingt genutzt werden. Bei der Ausgestaltung der Beschäftigungsprogramme im Sozialbereich ist speziell darauf zu achten, dass - wenn immer möglich - keine Konkurrenzierung des ersten regulären Arbeitsmarktes stattfindet.

Gemäss ersten Schätzungen werden entsprechende Verträge mit in Frage kommenden Institutionen dank des oben dargestellten Finanzierungsmechanismus nur ca. einen Fünftel des zur Diskussion stehenden kantonalen Beitrages beanspruchen. Solche Vertragsabschlüsse werden überdies die sonst langwierige Aufbauphase stark abkürzen.

### 4. Beurteilung

Die Gemeinden profitieren im Ausmass der Nutzung der Arbeitsplätze von Beschäftigungsprogrammen. Das kantonale Engagement kommt so direkt den Gemeinden zugute.

### 5. Kosten

Grundsätzlich sollten sich die Kosten mittel- bis längerfristig selber refinanzieren. Für den Einkauf in entsprechende Programme oder Projekte ist jedoch mit Startbeiträgen des Kantons zu rechnen. Diese sollten durchschnittlich Fr. 100'000.-- pro Jahr nicht übersteigen.

Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln von rund Fr. 500'000.-- könnten mithin die beiden dargestellten Vorschläge 1 und 2 kumulativ umgesetzt werden. Daneben bleiben noch Mittel übrig für weitere Fördermassnahmen des Kantons (siehe dazu nachstehend Lit. H Ziff. 3).

## D. Finanzausgleich

Im Entwurf aus dem Jahr 2003 wurde ein Vorschlag für einen sozialhilfespezifischen horizontalen Lastenausgleich im Rahmen des neuen Sozialhilfegesetzes vorgelegt. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde dieser Vorschlag stark kritisiert. Stattdessen forderten die Gemeinden einen Lastenausgleich im Rahmen des Geset-



zes über den Finanzausgleich und unter massgeblicher Beteiligung des Kantons. Im vorliegenden Entwurf wird deshalb auf einen horizontalen Lastenausgleich im Rahmen des Sozialhilfegesetzes verzichtet. Mit Blick auf eine solche Entlastung werden stattdessen im vorliegenden Gesetzesentwurf die Vorschläge für eine Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden und eine Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt unterbreitet.

Inzwischen liegen mit den Ergebnissen der Schweizerischen Sozialhilfestatistik für die Jahre 2004 und 2005 erstmals Zahlen zur Sozialhilfestatistik für Appenzell Ausserrhoden vor. Diese Zahlen belegen in eindrücklicher Weise grosse Unterschiede unter den Gemeinden bei der Belastung mit Sozialhilfefällen. Im Anhang finden sich eine Übersicht zu den Unterstützungseinheiten und unterstützten Personen nach Gemeinden 2004 und 2005 sowie eine Übersicht über die Sozialhilfefälle, Sozialhilfeempfänger/innen und Sozialhilfequoten in den Kantonen gemäss der ersten gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik für das Jahr 2004.

Der Regierungsrat hat eine Vernehmlassung zur NFA/KFA-Umsetzung in Appenzell Ausserrhoden durchgeführt. In dieser Vorlage wurde aufgrund der vorgenannten Ausgangslage auch die Einführung eines horizontalen Soziallastenausgleichs im Rahmen einer Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes zur Diskussion gestellt. Aufgrund der grossmehrheitlich positiven Aufnahme in der Vernehmlassung hat der Regierungsrat kürzlich diesen Vorschlag eines Soziallastenausgleichs zuhanden des Kantonsrates verabschiedet.

### **E. NFA/KFA - Umsetzung und soziale Schnittstellen**

#### **Einrichtungen für erwachsene Behinderte**

Als rechtliche Grundlage für Kantonsbeiträge an Institutionen zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderung wird im Rahmen der NFA/KFA-Vorlage<sup>2)</sup> ein besonderes Übergangsgesetz für die Sicherstellung der Finanzierung dieser Institutionen geschaffen. Das Gesetz über die Kantonsbeiträge an Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (KFEG) regelt die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen bis zum Erlass der kantonalen Einführungsgesetzgebung zum Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG, BBl 2005 6345).

Als Institutionen in diesem Sinne gelten Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten für Behinderte. Bis anhin wurden entsprechende Bau- und Betriebsbeiträge vom Bund gestützt auf die Invalidenversicherungsgesetzgebung ausgerichtet. Mit dem Inkrafttreten der NFA wird die Zuständigkeit auf die Kantone übergehen. Mit dem neuen Gesetz wird die gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an Institutionen innerhalb und ausserhalb des Kantons geschaffen.

Die Einzelheiten für die Bestimmung der Bau- und Betriebsbeiträge sowie der weiteren Beitragsleistungen werden - in Anlehnung an die geltenden Bestimmungen des Bundes - im Rahmen einer vorgesehenen regierungsrätlichen Verordnung erlassen. Die entsprechenden Modalitäten sowie das vom Bund vorgesehene Konzept zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen werden später Gegenstand der geplanten kantonalen Einführungsgesetzgebung zum IFEG bilden.

2) Gesetz über den Erlass und die Änderung von Gesetzen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden, Entwurf vom 27. Februar 2007



### **Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)**

Der Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) soll sicherstellen, dass die Finanzierung von Wohnheimen, Tagesstätten und Werkstätten für Behinderte entsprechend der Herkunft der Personen in den Einrichtungen auf die Wohnkantone verteilt wird. Allerdings geht der Geltungsbereich der IVSE über den Bereich der Einrichtungen für erwachsene Behinderte hinaus.

Erfasst werden auch Einrichtungen, die jugendliche Personen aufnehmen (Kinder- und Jugendhelme, siehe nachfolgend). Erfasst werden ferner stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich. Für Kantonsbeiträge bestehen - mit einer Ausnahme<sup>3)</sup> - keine gesetzlichen Grundlagen. Gestützt auf die Regelung im neuen Sozialhilfegesetz betr. Beratungs- und Hilfsangebote im sozialen Bereich (siehe die Ausführungen zu Art. 37 E-SHG) können neu Beiträge gesprochen werden, soweit dies nicht im Rahmen der Gesundheitsgesetzgebung möglich ist. Erfasst werden schliesslich die Sonderschulen. Die Invalidenversicherung zieht sich auch aus der Finanzierung des Sonderschulbereichs zurück. Im Gegensatz zum Bereich der erwachsenen Behinderten waren die Kantone aber hier schon in die Finanzierung eingebunden. Im Rahmen der NFA/KFA-Vorlage sind entsprechende gesetzliche Anpassungen vorgesehen.

Der Regierungsrat hat sich für den Beitritt zur IVSE ausgesprochen und wird die Vorlage im Laufe des Jahres 2007 an das Parlament weiterleiten. Als Zeitpunkt für das Inkrafttreten ist der 1. Januar 2008 vorgesehen. Verschiedene Kriterien für die Anwendung der IVSE ergeben sich aus der Vereinbarung selber oder aus zugehörigen Richtlinien. Soweit es kantonale Ausführungsbestimmungen braucht, so namentlich hinsichtlich der Zuständigkeit und weiteren Kriterien für die Unterstellung von Einrichtungen unter die IVSE, werden diese zu einem späteren Zeitpunkt vom Departement Gesundheit in die Wege geleitet.

### **Alters- und Pflegeheime und weitere Heime für Erwachsene**

Alters- und Pflegeheime, Heime zur Betreuung sozial gefährdeter Erwachsener und sozialtherapeutische Wohngemeinschaften für Erwachsene unterliegen einer Aufsicht durch das Departement Gesundheit<sup>4)</sup>. Kantonale Baubeiträge sind unter gewissen Voraussetzungen nur an Pflegeheime möglich. Für die anderen Einrichtungen bestehen keine gesetzlichen Grundlagen für Kantonsbeiträge. Gestützt auf die Regelung im neuen Sozialhilfegesetz betr. Beratungs- und Hilfsangebote im sozialen Bereich (siehe die Ausführungen zu Art. 37 E-SHG) können Beiträge gesprochen werden.

### **Kinder- und Jugendhelme**

Kinder- und Jugendhelme, heilpädagogische Pflegefamilien und sozialtherapeutische Wohngemeinschaften für Kinder unterliegen einer Aufsicht durch die Vormundschaftsbehörden gemäss Bundesrecht<sup>5)</sup>. Im Rahmen der Sach- und Terminplanung 2007-2011 ist die Prüfung ergänzender Bestimmungen für diesen Bereich vorgesehen. Für Kantonsbeiträge bestehen keine gesetzlichen Grundlagen. Gestützt auf die Regelung im neuen Sozialhilfegesetz betr. Beratungs- und Hilfsangebote im sozialen Bereich (siehe die Ausführungen zu Art. 37 E-SHG) können Beiträge gesprochen werden.

3) Vgl. Vereinbarung vom 21. August 1981 über das Rehabilitationszentrum für Drogenabhängige, Lutznberg, bGS 812.31

4) Vgl. Verordnung vom 9. September 1996 über die Heimaufsicht (Heimverordnung), bGS 811.113

5) Vgl. Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO, SR 211.222.338)



### F. Die wesentlichsten Änderungen gegenüber dem Entwurf aus dem Jahr 2003

Die wesentlichsten Änderungen im vorliegenden Entwurf gegenüber dem Entwurf für ein neues Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 2003 sind kurz zusammengefasst die folgenden:

- Der Entscheid über die Gewährung oder Nichtgewährung von Sozialhilfe wird weiterhin von der Sozialhilfebehörde getroffen. Der Entwurf aus dem Jahr 2003 hatte noch vorgesehen, dass hierfür der Sozialdienst zuständig sein soll. Immerhin sollen die Sozialhilfebehörden ermächtigt werden, die Kompetenz zur Anordnung von konkreten Massnahmen und die Festsetzung von Leistungen an die Sozialdienste zu delegieren.
- Der Kanton führt eine Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden. Diese Fachstelle ist einerseits beratend tätig. Sie nimmt aber andererseits auch andere Aufgaben wahr. Schliesslich kann sie mit Zustimmung des Regierungsrates weitere Aufgaben übernehmen.
- Der Kanton engagiert sich neu bei Bemühungen zur Integration in den Arbeitsmarkt und erhält zu diesem Zweck zur Ausrichtung von eigenen Beiträgen insbesondere zum Aufbau von Arbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.
- Auf einen sozialhilfespezifischen (horizontalen) Lastenausgleich im Rahmen des Sozialhilfegesetzes wird verzichtet. Ein solcher wird im Rahmen einer Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes als Teil der NFA/KFA-Vorlage vorgeschlagen.
- Bestimmungen über Kantonsbeiträge an Institutionen zur Förderung der Eingliederung von Menschen mit Behinderung werden nicht ins Sozialhilfegesetz aufgenommen. Im Rahmen der NFA/KFA-Vorlage wird ein besonderes Übergangsgesetz für die Sicherstellung der Finanzierung dieser Institutionen geschaffen.
- Auf besondere Bestimmungen für Personen des Asylbereichs (Asylsuchende, Schutzbedürftige, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge) im Rahmen des Sozialhilfegesetzes wird verzichtet. Diese sollen in die Revision der kantonalen Asylverordnung vom 16. November 1992<sup>6)</sup> einbezogen werden. Im Gesetz wird lediglich eine gesetzliche Grundlage für entsprechende Ausführungsbestimmungen vorgesehen.
- Auf Regelungen über Familie und Jugend im Rahmen des Sozialhilfegesetzes wird verzichtet. Inzwischen besteht die Erkenntnis, dass diese Themen systematisch nicht richtig im Sozialhilfegesetz aufgehoben wären. In diesem Zusammenhang ist auf den kürzlich erschienenen Bericht zum Stand der Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2006 hinzuweisen, der aktuelle Grundlagen für die weitere Diskussion dieses Themas bietet.

---

6) bGS 122.24



### G. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

#### I. Allgemeines

##### Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

Die neue Bundesverfassung<sup>7)</sup> sieht ein Recht auf Hilfe in Notlagen vor: "Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind" (Art. 12 BV). Die Bundesverfassung formuliert ausserdem verschiedene Sozialziele (siehe Art. 41 BV). Die Verfassung des Kantons Appenzel A.Rh.<sup>8)</sup> räumt Sozialrechte ein und bestimmt unter anderem: "Jede Person hat bei Notlagen, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen kann, Anspruch auf ein Obdach, auf grundlegende medizinische Versorgung sowie auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel" (Art. 24 Abs. 1 KV). Auch in der Kantonsverfassung sind Sozialziele formuliert (siehe Art. 25 KV). Es ist im übrigen Sache der kantonalen Gesetzgebung, den Bereich der öffentlichen Sozialhilfe im Einzelnen zu regeln. Das geltende Fürsorgegesetz<sup>9)</sup> soll durch ein neues Sozialhilfegesetz (SHG) ersetzt werden.

Seit dem Inkrafttreten des Fürsorgegesetzes im Jahre 1974 haben gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen zu einem neuen Bild der Sozialhilfe geführt. Dies wird beispielsweise nur schon am Begriff der "Sozialhilfe" deutlich, der in der Praxis und Gesetzgebung mittlerweile überall den bisherigen Begriff der "Fürsorge" abgelöst hat. Damit einher geht ein inhaltlich verändertes Verständnis der sozialen Hilfe. "Wachsende Bedeutung hat die Sozialhilfe (..) bei den sozialen Risiken, welche vom Sozialversicherungs-System nicht oder nur unzureichend erfasst werden. Beispielsweise für allein erziehende Personen, Langzeitarbeitslose oder Berufstätige mit einem den Existenzbedarf nicht deckenden Einkommen hat die Sozialhilfe heute die Funktion einer subsidiären Grundsicherung, die ergänzend zu Leistungen der Sozialversicherungen oder anstelle derselben ein soziales Existenzminimum gewährleistet"<sup>10)</sup>.

Mit dem neuen Sozialhilfegesetz soll dieser Entwicklung Rechnung getragen und das bisherige Fürsorgegesetz durch eine zeitgemässe Regelung des Instrumentariums für die Sozialhilfe im Kanton abgelöst werden.

Art. 1 Abs. 2 SHG bringt zum Ausdruck, dass die Sozialhilfe einerseits in einem generellen Sinne soziale Notlagen verhindern und andererseits mit Blick auf die einzelne Person bei drohenden oder eingetretenen Notlagen Unterstützung anbieten will. Betont wird indessen auch die Förderung zur Selbsthilfe als Ausdruck der Selbstverantwortung, die jede Person trägt (vgl. Art. 26 Abs. 1 KV). Zentral ist die für alle Massnahmen gültige Zielsetzung, die soziale und berufliche Integration der hilfsbedürftigen Personen möglichst rasch (wieder) herzustellen.

Art. 1 Abs. 3 SHG listet die Bereiche auf, für die teilweise abweichende Vorschriften des Bundes und des Kantons bestehen. Die Grundsätze des SHG werden teilweise in bestimmten Bereichen unterschritten, zum Beispiel im Asylbereich oder bei Ausländerinnen und Ausländern gemäss dem Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer<sup>11)</sup>.

7) Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

8) Verfassung des Kantons Appenzel A.Rh. vom 30. April 1995 (KV, bGS 111.1)

9) Gesetz vom 28. April 1974 über die öffentliche Fürsorge (bGS 851.1)

10) Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 40

11) SR 142.20



## II. Organisation der Sozialhilfe

### Art. 2 Grundsatz

Sozialhilfe ist eine Aufgabe, die im Zusammenwirken von Kanton, Gemeinden und nichtstaatlichen Institutionen zu erfüllen ist (vgl. Art. 39 Abs. 1 KV). Das geltende Recht bezeichnet die Gemeinden als Träger der Fürsorge (Art. 2 des Fürsorgegesetzes). Das neue Sozialhilfegesetz weist den Gemeinden nach wie vor die zentrale Rolle bei der Erfüllung der Sozialhilfe zu. Indessen hat sich in der praktischen Arbeit nach und nach eine Verschiebung gewisser Aufgaben auf die Ebene des Kantons ergeben. Das Gesetz trägt dieser Entwicklung Rechnung.

### Art. 3 Örtliche Zuständigkeit

Als zuständig für die Unterstützung von hilfsbedürftigen Personen wird die Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde bezeichnet. Dabei bestimmt sich der Unterstützungswohnsitz oder der Aufenthalt nach den Bestimmungen des Bundesrechts, mithin des Zuständigkeitsgesetzes<sup>12)</sup>, das die Zuständigkeit im Interkantonalen Verhältnis regelt.

Das geltende Gesetz sieht vor, dass sich die Unterstützung von Personen mit dem Bürgerrecht des Kantons und einer Gemeinde in Appenzell Ausserrhoden auch im innerkantonalen Verhältnis sinngemäss nach den Bestimmungen des Bundesrechtes richtet. Zur Anwendung kommen also insbesondere die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, wonach eine Ersatzpflicht des Heimatortes gegenüber dem Aufenthaltsort oder dem Wohnort besteht:

- wenn die unterstützte Person keinen Wohnsitz hat, so vergütet der Heimatort dem Aufenthaltsort die Kosten der Unterstützung (vgl. Art. 15 ZUG).
- wenn die unterstützte Person noch nicht zwei Jahre lang ununterbrochen in einem Ort Wohnsitz hat, so erstattet der Heimatort dem Wohnort die Kosten der Unterstützung (vgl. Art. 16 ZUG).

Auch nach dem neuen Recht soll sich Innerkantonal die Unterstützung sinngemäss nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes richten (Art. 3 Abs. 4 E-SHG). Allerdings soll nach dem E-SHG auf die Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde im innerkantonalen Verhältnis verzichtet werden. Die praktische Bedeutung der Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde im innerkantonalen Verhältnis darf als vernachlässigbar beurteilt werden (siehe Anhang betr. innerkantonale Kostenersatzpflicht von Heimatgemeinden) und rechtfertigt diesen Verzicht insbesondere auch mit Blick auf den damit verbundenen administrativen Aufwand.

### Art. 4 Verbot der Abschiebung

Das Verbot der Abschiebung lehnt sich an die Regelung an, die sich im Zuständigkeitsgesetz des Bundes findet. Das Abschiebungsverbot richtet sich an alle Behörden einer Gemeinde und nicht nur an die Sozialhilfebehörden.

12) Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG, SR 851.1)



## Appenzell Ausserrhoden

### Art. 5 Kanton

#### a) Grundsätze

Der Kanton erfüllt diejenigen Aufgaben, die nicht von den Gemeinden oder von anderen Organisationen wahrgenommen werden. Es handelt sich hierbei um einen Grundsatz, der bereits in der Kantonsverfassung festgeschrieben ist (siehe Art. 27 Abs. 3 KV). Als kantonal wahrzunehmende Aufgabe ist nebst den in Art. 5 E-SHG aufgeführten Aufgaben vorgesehen, dass sich der Kanton auch mit der Führung einer Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden für den Bereich der Sozialhilfe engagiert.

Der Kanton steht letztlich in der Verantwortung der Planung und Koordination bedarfsgerechter Leistungsangebote. Er soll in diesem Zusammenhang die Wirkungen und die Qualität der erbrachten Leistungen periodisch überprüfen, soweit diese durch öffentliche Gelder finanziert werden.

Die Aufgaben des Kantons im Sozialhilfebereich liegen zum einen in der Aufsicht und Koordination. Der Kanton nimmt Einfluss auf die Planung, Steuerung und Kontrolle der Qualität der Sozialhilfe. Zum anderen kommen dem Kanton Vollzugsaufgaben zu, die sich im wesentlichen aufgrund von Staatsvertragsrecht und Bundesrecht ergeben. In der Praxis bedeutsam sind in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Erlasse:

- Fürsorgevereinbarung zwischen der Schweiz und Frankreich<sup>13)</sup>
- Art. 12 der Bundesverfassung betr. Recht auf Hilfe in Notlagen<sup>14)</sup>
- Zuständigkeitsgesetz<sup>15)</sup>

Dem Kanton werden weitere Aufgaben zugewiesen, die er bisher in unterschiedlichem Masse bereits wahrgenommen hat wie zum Beispiel die Mittfinanzierung von Hilfsangeboten im sozialen Bereich. Eine wichtige Neuerung ist die ausdrückliche Erwähnung der Pflicht zur Planung und Koordination bedarfsgerechter Leistungsangebote und die regelmässige Überprüfung der Wirkung und der Qualität.

### Art. 6 b) Zuständigkeit

In Art. 6 wird die rechtliche Grundlage für eine Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden geschaffen. Die Darstellung der Aufgaben und Kompetenzen einer solchen Stelle sind oben unter Buchstabe B dargestellt. Im Übrigen können der Fachstelle mit Zustimmung des Regierungsrates auch weitere Aufgaben übertragen werden. Soweit Gemeinden diese zusätzlichen Dienstleistungen beanspruchen, geschieht dies durch entsprechende Kostenverrechnungen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass alle Gemeinden im Bereich der Beratung entsprechend ihrer Belastung mit Sozialhilfefällen von den Dienstleistungen der Fachstelle profitieren sollen.

13) Abkommen vom 9. September 1931 zwischen der Schweiz und Frankreich über die Fürsorge für Unbemittelte (SR 0.854.934.9)

14) Art. 13 der Bundesverfassung hat folgenden Wortlaut: "Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind."

15) Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1)



### **Art. 7** Gemeinden a) Grundsatz

Die Gemeinden stellen nach wie vor die Leistungsangebote für die Sozialhilfe bereit. Der Kanton beteiligt sich ergänzend. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang etwa die ambulante Drogenberatung: Der Kanton betreibt, anerkennt oder unterstützt entsprechende Beratungsstellen<sup>16)</sup>.

Eine wichtige und neue Ausnahme von diesem Grundsatz ist die Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden.

### **Art. 8** b) Sozialhilfebehörde

Im Gesetz wird den Gemeinden die organisatorische Struktur für die Erfüllung der Aufgaben der Sozialhilfe nicht mehr im Einzelnen vorgeschrieben. Jede Gemeinde hat eine Sozialhilfebehörde zu bestimmen, die strategische und aufsichtsrechtliche Aufgaben wahrnimmt. Es bleibt den Gemeinden überlassen, diese Aufgaben dem Gemeinderat oder einer anderen Behörde zu übertragen. Die Sozialhilfebehörde wird im übrigen ermächtigt, die Kompetenzen zur Anordnung von konkreten Massnahmen oder die Festsetzung sowie Gewährung von Leistungen an den Sozialdienst zu delegieren (Art. 8 Abs. 4 E-SHG).

### **Art. 9** c) Sozialdienst

Neben der Sozialhilfebehörde hat jede Gemeinde für einen Sozialdienst zu sorgen. Dieser Sozialdienst vollzieht die individuelle Sozialhilfe im Einzelfall und ist mithin zuständig für Beratung, Betreuung und Unterstützung von hilfsbedürftigen Personen. Die Gemeinden können selber einen Sozialdienst betreiben oder dies zusammen mit anderen Gemeinden oder Dritten tun. Es wird darauf verzichtet, den Gemeinden beispielsweise eine Regionalisierung dieser Aufgabe zwingend vorzuschreiben, obgleich es insbesondere für mittlere und kleinere Gemeinden gute Gründe für eine regionale Ausrichtung gibt<sup>17)</sup>. Wesentlich ist, dass sich die Gemeinden in der Weise organisieren, dass sie bedarfsgerechte Sozialhilfe durch fachlich geeignete Personen anbieten.

Diese Vorgabe soll sicherstellen, dass die anspruchsvollen Aufgaben der Sozialhilfe von Personen mit entsprechenden Fachkenntnissen wahrgenommen werden. Das Milizsystem und die häufigen Wechsel der betroffenen Personen im Amt führen zu unterschiedlicher Qualität bei der Erfüllung der Aufgaben im Sozialhilfebereich innerhalb des Kantons. Die Anforderungen sind in den letzten Jahren angesichts der zunehmenden Komplexität der Fragestellungen auf diesem Gebiet gestiegen. Eine Professionalisierung der Hilfe ist daher je länger je wichtiger. Diese Entwicklung mag zu anfänglich höheren Kosten für das Einrichten der entsprechenden Strukturen führen; diese dürften aber durch die angemessene Qualität der Hilfe mehr als wettgemacht werden.

16) Siehe Art. 4 ff. des Einführungsgesetzes vom 30. April 1989 zum Bundesgesetz über die Betätigungsmittel (BGS 813.21)

17) Vgl. Regionalisierung und Professionalisierung sozialer Dienste, Auf dem Weg zu einer tragfähigen und wirksamen Sozialhilfe, verabschiedet von der Geschäftsleitung der SKOS am 2. November 2006, zustimmend zur Kenntnis genommen vom Vorstand der SODK am 23. Februar 2007



### Art. 10 Andere Organisationen

Die nichtstaatlichen, also nicht vom Kanton und nicht von den Gemeinden geführten Institutionen und Trägerschaften, sind in denjenigen Bereichen der Sozialhilfe tätig, die ihnen vom Kanton oder Gemeinden mittels Leistungsvereinbarungen übertragen sind. Neben diesen Aufgaben in Bereichen, wo sie die öffentliche Hand ersetzen, sind solche Organisationen oft in völliger Unabhängigkeit von Kanton oder Gemeinden tätig oder sie stützen sich auf andere Beitragszahler (z.B. Pro Senectute).

### III. Grundprinzipien der Sozialhilfe

#### Art. 11 Grundsätze

Für die Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe sind verschiedene Prinzipien von grundlegender Bedeutung<sup>18)</sup>. Im Gesetz ausdrücklich aufgeführt werden

- die Wahrung der Menschenwürde,
- die Rechtsgleichheit und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit,
- das Subsidiaritätsprinzip,
- das Individualisierungsprinzip,
- das Bedarfsdeckungsprinzip,
- das Prinzip der Ursachenbekämpfung.

Diese Grundsätze ergeben sich direkt aus der Verfassung. Sie sind indessen für die Gewährung von Sozialhilfe derart grundlegend, dass es sich rechtfertigt, sie den Kapiteln im Gesetz über die Leistungsangebote sowie die Rechte und Pflichten der hilfsbedürftigen Person voranzustellen, um auch hier nochmals und zusammengefasst deren Bedeutung zu betonen.

### IV. Individuelle Sozialhilfe

#### 1. Leistungsangebote

Unter dem Titel der individuellen Sozialhilfe geht es um Sozialhilfeleistungen zu Gunsten von Einzelpersonen. Diese Leistungen machen den Kern des Sozialhilferechts aus. Das Sozialhilfegesetz unterscheidet zwischen präventiver Hilfe, persönlicher Hilfe, wirtschaftlicher Hilfe und Integrationshilfen.

#### Art. 12 Präventive Hilfe

Die präventive Hilfe soll einerseits verhindern, dass überhaupt Notlagen entstehen (Generalprävention). Der Kanton und die Gemeinden fördern die Prävention und koordinieren ihre präventiven Massnahmen (vgl. dazu auch Art. 5 Abs. 2 lit. c und Art. 8 Abs. 2 lit. a E-SHG). Damit sind in erster Linie Massnahmen der General-

18) Siehe dazu die Ausführungen bei Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 69 ff.



prävention angesprochen. Präventive Hilfe soll aber andererseits auch im Einzelfall vorbeugend gewährt werden, um Notlagen abzuwehren (Einzelprävention).

### Art. 13 Persönliche Hilfe

Persönliche Hilfe und wirtschaftliche Hilfe ergänzen sich. Beide haben zum Ziel, die soziale Situation einer hilfsbedürftigen Person zu verbessern und eine möglichst rasche soziale und berufliche (Re-) Integration sicherzustellen. Die persönliche Hilfe richtet sich nach der Problemlage und dem Bedarf der betroffenen Person. Es bleibt der Behörde überlassen, ob sie die persönliche Hilfe selber erbringen will und kann oder ob sie die hilfsbedürftigen Personen an spezialisierte Institutionen weitervermitteln will.

### Art. 14 Wirtschaftliche Sozialhilfe

#### a) Inhalt und Voraussetzungen

Die verschiedenen kantonalen Armutsstudien und weitere Untersuchungen zur Armutsproblematik zeigen, dass die wirtschaftliche Hilfe für einen wachsenden Teil der Bevölkerung je länger je wichtiger wird. Die wirtschaftliche Hilfe stellt heute mit Abstand die wichtigste Hilfeart dar. Gründe für die wachsende Bedeutung der wirtschaftlichen Hilfe sind insbesondere

- die Lücken im Bereich der Sozialversicherungen,
- die Arbeitslosigkeit,
- der Zerfall von familiären Hilfsnetzen,
- die wachsende Zahl von Alleinerziehenden,
- steigende Mieten und Gesundheitskosten.

Die Tatsache, dass auch Erwerbstätige oft nicht in der Lage sind, den Lebensunterhalt für sich und ihre Familie zu sichern, hat ebenfalls Konsequenzen für die Sozialhilfe. Der Beratung und Betreuung im Sinne einer Förderung der Selbsthilfe und der Motivation zur Erwerbstätigkeit steht in der Realität die für viele Betroffene äusserst schwierige Situation auf dem Arbeitsmarkt gegenüber<sup>19)</sup>.

Die Voraussetzungen für das Ausrichten von wirtschaftlicher Hilfe sind einerseits der Mangel an genügenden Mitteln für den Lebensunterhalt (Bedürftigkeit) und andererseits der Umstand, dass anderweitige Mittel nicht oder noch nicht (beispielsweise wegen der Dauer sozialversicherungsrechtlicher Verfahren) verfügbar sind (Subsidiarität, vgl. Art. 11 Abs. 2 E-SHG).

Die Behörde prüft im Einzelfall, welche Form der wirtschaftlichen Hilfe angemessen ist. Dies ist Ausdruck des Individualisierungsprinzips (vgl. Art. 11 Abs. 3 E-SHG).

---

19) Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 125



### Art. 15 b) Bemessung

Im Unterschied zu den Sozialversicherungen, die sehr detaillierte Berechnungssysteme für Ihre Versicherungsleistungen kennen, regelt die Sozialhilfegesetzgebung die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe nur in allgemeiner Form. Ausgangspunkt für die Bedarfsberechnung ist der Grundsatz, dass die Sozialhilfe die "Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind" (Art. 12 BV) bzw. die für ein "menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel" (Art. 24 Abs. 1 KV) im Sinne eines sozialen Existenzminimums gewährleisten soll.

Nach Art. 24 Abs. 1 KV hat jede Person bei Notlagen, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen kann, Anspruch auf ein Obdach, auf grundlegende medizinische Versorgung sowie auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel. Diese Regelung begründet einen Anspruch auf entsprechende Leistungen, legt diese indessen inhaltlich nicht fest.

Massgebend für die inhaltliche Konkretisierung dieses sozialen Existenzminimums sind in allen Kantonen Unterstützungsrichtlinien, die für die wichtigsten Ausgabenpositionen Richtwerte festlegen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe herausgegeben werden (SKOS-Richtlinien). Bei den SKOS-Richtlinien handelt es sich um Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe.

Die Richtlinien enthalten im wesentlichen Aussagen zu folgenden Bereichen: Voraussetzungen und Grundsätze, materielle Grundsicherung, situationsbedingte Leistungen, Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration, Anrechnung von Einkommen und Vermögen, finanzielle Ansprüche gegenüber Dritten.

In der Sozialhilfepraxis orientieren sich die Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden an den SKOS-Richtlinien. Diese Richtlinien haben bei den Gemeinden eine beachtliche Akzeptanz; es ist aber auch bei der Anwendung in gewissen Bereichen eine unterschiedliche Handhabung festzustellen. Der Regierungsrat hat in einem Rekursentscheid festgehalten, dass er sich in Beschwerdefällen an die von der SKOS herausgegebenen Richtlinien hält, soweit nicht besondere Umstände ein Abweichen rechtfertigen<sup>20)</sup>.

Im E-SHG ist vorgesehen, dass der Regierungsrat durch Verordnung Richtlinien für die Berechnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe festlegt. Die Gemeinden werden vorgängig dazu angehört. In der Praxis wird sich der Regierungsrat auf Grund des Gesagten grundsätzlich an den SKOS-Richtlinien orientieren. Mit Blick darauf, dass die SKOS-Richtlinien von den Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden grossteils akzeptiert sind und auch eine Evaluation der SKOS eine grosse Akzeptanz der Richtlinien bei den Sozialhilfebehörden der anderen Kantone zeigte<sup>21)</sup>, lässt sich auch unabhängig von der weiteren Entwicklung in den umliegenden Kantonen eine Nutzung dieses Instruments vertreten. Die seit kurzem gültigen, revidierten Richtlinien der SKOS basieren zudem richtigerweise vermehrt auf Anreiz- statt auf Sanktionsmechanismen. Die SODK Ost hat sich dafür ausgesprochen, diese neuen Richtlinien mit wenigen Einschränkungen im Raume der Ostschweiz anzuwenden. Das Departement Inneres und Kultur hat die Anwendung der neuen Richtlinien den Gemeinden in Appenzell Ausserrhoden empfohlen. Alle Gemeinden haben sich zu dieser Empfehlung zustimmend geäußert.

20) Entscheid des Regierungsrates vom 20. Oktober 1998 i.S. R.B. c. Gemeinderat H.

21) Siehe Evaluation der neuen SKOS-Richtlinien, in: Zeitschrift für Sozialhilfe, 2000, S. 145 ff.



## Art. 16 c) Beginn und Dauer

Wirtschaftliche Sozialhilfe soll nur zur Beseitigung einer bestehenden oder drohenden Notlage (also mit Blick auf die Gegenwart oder Zukunft) ausgerichtet werden, solange die Bedürftigkeit der unterstützten Person andauert. Dies ist Ausfluss des Bedarfsdeckungsprinzips (vgl. Art. 11 Abs. 4 E-SHG). Nur ausnahmsweise soll eine rückwirkende Unterstützung möglich sein, wenn dadurch eine bestehende oder drohende Notlage behoben oder vermieden werden kann. Ob Schulden übernommen werden sollen, hat die Sozialhilfebehörde aufgrund einer Abwägung der Interessen im Einzelfall zu entscheiden. Zu beachten ist stets, dass die Übernahme von Schulden nur zu Gunsten der unterstützten Person, nicht aber im Interesse der Gläubiger erfolgen darf. In der Praxis werden insbesondere unbezahlte Mietzinse, Krankenversicherungsprämien und Mindestbeiträge der Sozialversicherung übernommen, wenn dadurch Notlagen vermieden werden können<sup>22)</sup>.

## Art. 17 Integrationsmassnahmen

Sozialhilfe soll nicht nur die Existenz bedürftiger Personen sichern, sondern darüber hinaus auch eine möglichst weitgehende berufliche und soziale Integration der Unterstützten anstreben. Sozialhilfe umfasst somit einerseits existenzsichernde Leistungen, andererseits aber auch weiterführende Hilfen, die über die blosse Gewährung der elementaren Lebensgrundlagen hinausgehen<sup>23)</sup>. Dies ist auch Ausdruck des Individualisierungsprinzips (vgl. Art. 11 Abs. 3 E-SHG), das die Behörden verpflichtet, dem individuellen Bedarf Rechnung zu tragen. In diesem Sinne sind Integrationsmassnahmen als Teil der individuellen Hilfe zu verstehen.

## 2. Rechte und Pflichten der hilfsbedürftigen Person

### Art. 18 Abklärung des Sachverhalts

Der hilfsbedürftigen Person, die um Sozialhilfe nachsucht, kommen verschiedene Rechte und Pflichten zu. Zwar sind die Sozialhilfebehörden und die Sozialdienste für die vollständige und richtige Abklärung des Sachverhalts verantwortlich. Die hilfsbedürftige Person ist jedoch verpflichtet, bei den Abklärungen mitzuwirken, soweit dies für die Gewährung der Hilfe geboten ist. Die betroffene Person hat selber die erforderlichen Angaben beizubringen oder die Behörde zu ermächtigen, diese Angaben einzuholen.

### Art. 19 Änderung der Verhältnisse

Als Ausfluss der Informations- und Mitwirkungspflichten bei der Abklärung des Sachverhaltes ist die unterstützte Person verpflichtet, die Behörde über alle Veränderungen zu informieren, die für die Leistungserbringung von Bedeutung sind.

22) Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 152

23) Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 78



### Art. 20 Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit

Die Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit erfasst bewusst nicht nur die auf Erwerbseinkommen ausgerichteten Tätigkeiten. Die Pflicht zur Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Art. 11 Abs. 2 E-SHG) und dem Prinzip der Selbstverantwortung (siehe Art. 26 Abs. 1 und Art. 39 Abs. 2 KV). Die Aufnahme einer Tätigkeit verändert in der Regel die wirtschaftliche Situation der unterstützten Person und ist auch für deren Integration von grosser Bedeutung.

Die unterstützte Person wird zur Aufnahme einer zumutbaren Tätigkeit verpflichtet. Aufgrund der ähnlichen Ausgangslage und der gemeinsamen Zielsetzung der Integration von Arbeitslosen ins Berufsleben rechtfertigt es sich, sich im Sozialhilferecht grundsätzlich an die Umschreibung der zumutbaren Arbeit im Arbeitslosenversicherungsrecht<sup>24)</sup> anzulehnen<sup>25)</sup>. Als zumutbare Tätigkeit gilt auch die Teilnahme an Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen.

Die hilfsbedürftige Person hat sich selber nach einer geeigneten Stelle umzusehen; eine Unterstützung der Behörde bei der Arbeitssuche kann indessen im Einzelfall erforderlich sein, so namentlich dann, wenn die betroffene Person auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt ist. Die Sozialdienste weisen auf Angebote anderer Stellen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche hin (insbesondere RAV). Durch die Schaffung bzw. Mitfinanzierung von zusätzlichen, niederschweligen Arbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt stützt der Kanton die Bemühungen in diesem Bereich nachhaltig.

### Art. 21 Auflagen, Bedingungen und Weisungen

Auflagen, Bedingungen und Weisungen sind Nebenbestimmungen einer Verfügung. Werden Nebenbestimmungen einer Verfügung nicht eingehalten, so führt dies nicht zwingend zu einem Wegfall der Sozialhilfeleistungen. Die Behörde hat im Einzelfall zu entscheiden, welches die Konsequenzen bei einer Nichtbeachtung von Nebenbestimmungen sind<sup>26)</sup>.

### Art. 22 Kürzung, Unterbrechung oder Entzug von Sozialhilfeleistungen

Kürzungen, Unterbrechungen oder Entzug (bzw. Verweigerung, wenn noch kein Entscheid vorliegt) von Sozialhilfeleistungen stellen einen Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung dar. Die Möglichkeit zur Kürzung, Unterbrechung oder zum Entzug bzw. zur Verweigerung von Unterstützungsleistungen ist für den Fall vorgesehen, dass die unterstützte Person die ihr obliegenden Pflichten verletzt. Die betroffene Person ist vorgängig anzuhören. Leistungen des notwendigen Lebensbedarfs (Nahrung, Kleidung, Obdach, medizinische Versorgung) machen den Kerngehalt des Rechts auf Existenzsicherung aus, so dass der Entzug bzw. die Verweigerung in diesem Bereich nicht zulässig ist (vgl. Art. 23 Abs. 4 KV).

Soweit sich sozialhilferechtliche Leistungen (insbesondere solche der persönlichen Hilfe) als unzureichend erweisen, hat die Sozialhilfebehörde zu prüfen, ob der zuständigen Vormundschaftsbehörde Meldung zu ma-

24) Siehe Art. 16 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (SR 837.0)

25) Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 109

26) Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 111, 112



chen ist zur Durchführung vormundschaftlicher Massnahmen (beispielsweise Kinderschutz, Vermögensverwaltung oder Anordnung einer Therapie).

Bei der Prüfung einer Kürzung oder Verweigerung von Sozialhilfeleistungen ist wie immer der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. ~~Der Entscheid wird getroffen durch die Sozialhilfebehörde~~, und es stellt der Sozialdienst den entsprechenden Antrag.

### Art. 23 Strafbestimmung

In der letzten Zeit wurden in verschiedenen Kantonen Vorstösse unternommen, um ungerechtfertigten Sozialhilfebezug mit einer Sonderstrafbestimmung zu ahnden. Im Kanton Zürich zum Beispiel wurde ein entsprechender Vorschlag im Parlament mit über 2/3 der Stimmen gutgeheissen. Das Anliegen ist populär. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hatte sich mit diesem Thema befasst und sprach sich gegen die Schaffung zusätzlicher Straftatbestände in der Sozialhilfe aus. Die heutigen Instrumente zur Missbrauchsbekämpfung, die mit den revidierten SKOS-Richtlinien erweitert wurden, würden genügen, um Missbräuche konsequent zu bekämpfen. Zusätzliche Ordnungsbussen, welche in der Regel kaum eingebracht werden könnten, führten zu unnützen Verfahren und unterstützten die Ziele der Sozialhilfe nicht.

Gleichwohl ist im E-SHG neu eine Strafbestimmung vorgesehen. Danach wird, wer für sich oder andere Personen durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt, mit Busse bis Fr. 10'000.-- bestraft. Fahrlässiges Handeln ist nicht strafbar. Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

Mit dieser Bestimmung soll ein ungerechtfertigter Sozialhilfebezug sanktioniert werden können, und zwar ergänzend zu Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937<sup>27)</sup>, wo alle Ungehorsamstatbestände (subsidiär) erfasst sind. Die Strafnorm des Sozialhilfegesetzes soll schneller greifen als jene des Leistungsbetruges, welche sich in Art. 30 des Gesetzes vom 25. April 1982 über das kantonale Strafrecht<sup>28)</sup> findet. Beim Leistungsbetrug wird ausdrücklich ein arglistiges Verhalten verlangt, während dies bei der vorgeschlagenen Strafbestimmung nicht der Fall ist.

Als Strafe wird eine Busse bis maximal Fr. 10'000.-- vorgesehen. Dies entspricht dem Betrag, den das StGB als Höchstbetrag für Übertretungen vorsieht (vgl. Art. 106 StGB). Das gleiche Strafmass sieht auch Art. 292 StGB betr. Ungehorsam gegen amtlichen Verfügungen vor. Demgegenüber sieht der Leistungsbetrug gemäss kantonalem Recht nicht nur Busse, sondern auch Freiheitsstrafe vor.

~~Die Strafverfolgung fällt in die Zuständigkeit des Verhörortes als zuständiger Strafverfolgungsbehörde des Kantons.~~

27) StGB, SR 311.0

28) bGS 311



### Art. 24 Verwandtenunterstützung

Die öffentliche Sozialhilfe ist subsidiär und kommt nur zum Zuge, wenn nicht anderweitig Hilfe möglich ist. Im E-SHG ist vorgesehen, dass die zuständige Stelle daher bei jedem Unterstützungsfall prüft, ob unterstützungspflichtige Personen vorhanden sind und diese gegebenenfalls zur Hilfeleistung auffordert. Voraussetzungen und Umfang der Unterstützungspflicht richten sich nicht nach dem öffentlichen Sozialhilferecht, sondern nach den Bestimmungen des Bundeszivilrechts, nämlich nach Art. 159 (Unterhaltspflicht des Ehegatten), Art. 276 (Unterhaltspflicht der Eltern) und Art. 328 f. (Verwandtenunterstützungspflicht) des Schweizerischen Zivilgesetzbuches<sup>29)</sup> sowie Art. 13 des Partnerschaftsgesetzes<sup>30)</sup> (Unterhaltspflicht bei eingetragener Partnerschaft). Ist die Unterhalts- oder Unterstützungspflicht umstritten, entscheidet das Zivilgericht. Soweit das Gemeinwesen anstelle von unterhalts- oder unterstützungspflichtigen Personen Hilfe leistet, gehen die entsprechenden Ansprüche auf das Gemeinwesen über (Art. 329 Abs. 3 und Art. 289 Abs. 2 ZGB).

### Art. 25 Sicherstellung

Wirtschaftliche Sozialhilfe kann auch an Personen ausgerichtet werden, die über Grundeigentum oder andere Vermögenswerte in erheblichem Umfang verfügen, sofern deren Realisierung nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Ein Verkauf von Grundeigentum kommt namentlich dann kaum in Frage, wenn die unterstützte Person in einer eigenen Liegenschaft von angemessener Grösse zu marktüblichen oder sogar günstigeren Bedingungen wohnen kann oder wenn andere wichtige Gründe gegen einen Verkauf sprechen. Die Behörde kann dann die Gewährung von Hilfe davon abhängig machen, dass sich die unterstützte Person verpflichtet, die bezogenen Leistungen zurückzuerstatten, wenn die Vermögenswerte realisierbar sind oder realisiert werden. Bei Grundstücken soll zur Sicherstellung die Eintragung eines Pfandrechts im Grundbuch verlangt werden können. In den anderen Fällen ist die Behörde berechtigt, die geeigneten Sicherstellungsmassnahmen zu treffen.

### Art. 26 Vorschusszahlungen

In der Praxis kommt es häufig vor, dass Personen im Hinblick auf erwartete Sozialhilfeleistungen in Form von Vorschusszahlungen für den Lebensunterhalt gewährt werden müssen. Zu erwähnen sind vor allem diejenigen Fälle, in denen Sozialversicherungsleistungen beantragt, aber noch nicht zugesprochen wurden. Denkbar sind auch noch nicht erhältliche Leistungen von Dritten ausserhalb des Sozialversicherungsrechts (etwa arbeitsrechtliche oder haftpflichtrechtliche Nachzahlungen).

Im E-SHG wird vorgesehen, dass wirtschaftliche Hilfe, die in diesem Sinne als Vorschuss gewährt wurde, im Umfang der später erhaltenen Leistungen zurückzuzahlen ist. Nach dem E-SHG kann die Gewährung wirtschaftlicher Hilfe davon abhängig gemacht werden, dass einer Drittauszahlung von Leistungen für den Zeitraum der Unterstützung und im Umfang der Vorschüsse an die bevorschussende Gemeinde zugestimmt wird oder Ansprüche auf Leistungen abgetreten werden. Dieser Grundsatz gilt, soweit Drittauszahlungen oder Abtretungen rechtlich zulässig sind. Diese Möglichkeiten werden im Bereich des Sozialversicherungsrechts durch

29) Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210)

30) Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare vom 18. Juni 2004 (Partnerschaftsgesetz, PartG, SR 211.231)



das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)<sup>31)</sup> geregelt.

Die Leistungen der 1. Säule sind mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich nicht abtretbar (vgl. Art. 22 Abs. 1 ATSG). Im Bereich der 2. Säule ist eine Abtretung nach Eintritt der Fälligkeit möglich (vgl. Art. 39 Abs. 1 BVG<sup>32)</sup>).

## Art. 27 Rückerstattung a) Grundsatz

In der sozialhilferechtlichen Diskussion werden vermehrt die Nachteile einer Pflicht zur Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen in den Vordergrund gerückt. So stellte denn namentlich die Schweizerische Konferenz der Sozialdirektoren und -direktorinnen (SODK) anlässlich ihrer Jahresversammlung vom 21. September 2000 fest, dass ein Verzicht der Behörden, die Rückerstattung aus einem späteren Erwerbseinkommen zu verlangen, die Bereitschaft der Sozialhilfeempfangenden erhöhe, sich wieder ins Erwerbsleben einzugliedern. Die SODK empfiehlt daher den Kantonen, die Rückerstattung der Sozialhilfe lediglich bei aussergewöhnlichen Einnahmen zu fordern (Erbchaft, Lotteriegewinne, Schenkungen usw.) und Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder später angelegten Sparguthaben von der Rückerstattungspflicht auszunehmen<sup>33)</sup>.

Der E-SHG geht nicht so weit. Nach dem geltenden Recht besteht eine Verpflichtung zur Rückerstattung, wenn sich die finanziellen Verhältnisse der unterstützten Person so gebessert haben, dass ihr dies zugemutet werden kann oder wenn sie bei ihrem Tode Vermögen hinterlässt (Art. 19 Abs. 1 des Fürsorgegesetzes).

Im E-SHG soll am Kriterium der Zumutbarkeit festgehalten werden. Haben sich die finanziellen Verhältnisse der unterstützten Person wesentlich verbessert und ist ihr daher eine Rückerstattung zumutbar, besteht eine entsprechende Verpflichtung. Zu Unrecht bezogene Leistungen sind in jedem Fall rückzahlbar. Die Rückerstattungspflicht soll - wie bisher - bis zur Höhe des erhaltenen Erbteils auch auf die Erben übergehen.

## Art. 28 b) Geltendmachung des Anspruchs, Verjährung

*⚠ nicht mehr aktuell  
in 2. Lesung geändert!*

Die zuständige Behörde versucht zunächst mit den Personen, bei denen eine Rückerstattung zumutbar erscheint, eine einvernehmliche und angemessene Lösung zu finden und eine entsprechende Vereinbarung abzuschliessen. Ist dies nicht möglich und hält die Behörde an der Rückerstattungsforderung fest, ist diese mittels schriftlicher Verfügung geltend zu machen.

Eine Rückzahlung für Unterstützungen, die jemand während der Unmündigkeit oder bis zum ordentlichen Abschluss der Erstausbildung erhalten hat, ist nach dem E-SHG bei dieser Person ausgeschlossen. Bereits nach dem geltenden Recht besteht ein solcher Ausschluss für Unterstützungen bis zum 20. Altersjahr (vgl. Art. 19 Abs. 2 des Fürsorgegesetzes).

31) SR 830.1

32) Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG; SR 831.40)

33) Siehe Thesen der SODK zur Ausgestaltung der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Zeitschrift für Sozialhilfe, 2000, S. 173 f.



Nach dem geltenden Recht sind Rückerstattungsforderungen unverzinslich (vgl. Art. 19 Abs. 3 des Fürsorgegesetzes). Neu sollen Rückerstattungsforderungen verzinst werden und zwar bei rechtmässig bezogenen Leistungen erst ab der Geltendmachung der Rückforderung mittels Verfügung und bei unrechtmässig bezogenen Leistungen bereits ab dem Bezug der Leistungen. Der Zinssatz von 5% lehnt sich an die Regelung im Schweizerischen Obligationenrecht<sup>34)</sup> an, wo für den Fall, dass ein Schuldner mit der Zahlung einer Geldleistung in Verzug ist, Verzugszinse von 5% zu bezahlen sind.

Bedeutet die Rückerstattung eine besondere Härte, kann die zuständige Behörde den geschuldeten Betrag ganz oder teilweise stunden oder erlassen. Das Kriterium der "besonderen Härte" entspricht dem Kriterium, das auch im Rahmen der Verwaltungsrechtspflege bei Erlass und Stundung massgeblich ist<sup>35)</sup>.

Im Unterschied zum geltenden Recht (vgl. Art. 19 Abs. 3 des Fürsorgegesetzes) sollen Rückerstattungsforderungen 15 Jahre nach Erhalt der Unterstützungsleistungen verjähren. Die Verjährungsfrist beginnt jeweils mit dem Erhalt der einzelnen Unterstützungsleistungen zu laufen. Die rückforderungsberechtigte Behörde muss somit vor Ablauf dieser Frist verjährungsunterbrechende Handlungen (bspw. eine Betreuung) einleiten. Mit der Unterbrechung beginnt die Verjährungsfrist von neuem zu laufen. Ausgenommen von dieser Verjährbarkeit sind pfandrechtlich sichergestellte Rückerstattungsverpflichtungen.

### 3. Verfahren

#### Art. 29 Einleitung des Verfahrens

Grundsätzlich wird ein Verfahren durch Gesuch der hilfsbedürftigen Person oder an ihrer Stelle durch die Gemeinde eingeleitet. Auch wenn kein Gesuch vorliegt, ist die Behörde dazu verpflichtet, wenn sie auf andere Weise (beispielsweise durch Mitteilung anderer Behörden oder von Privatpersonen) von einer bestehenden oder drohenden Notlage erfährt. Der Hilfeleistung von Amtes wegen kommt im Sozialhilferecht besondere Bedeutung zu, weil hilfsbedürftige Personen sich oft schämen, einen Unterstützungsantrag zu stellen oder wegen gesundheitlicher Probleme dazu nicht mehr in der Lage sind<sup>36)</sup>.

Die zuständige Stelle ist für die vollständige und richtige Abklärung des Sachverhalts verantwortlich. Die hilfsbedürftige Person hat mitzuwirken. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör<sup>37)</sup> ergibt sich, dass die hilfsbedürftige Person zu Sachverhalts- und Rechtsfragen anzuhören, ihr vor Erlass einer Verfügung Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren und ihr auch Akteneinsicht einzuräumen ist.

#### Art. 30 Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Das heute gültige Hilfssystem ist vielfältig, aber auch komplex. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen gewinnt laufend an Bedeutung. Im Vordergrund für solche Bemühungen stehen zwar oft finanzielle Fragen.

34) Art. 104 Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 (SR 220)

35) Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1) lautet: "Die Verfahrenskosten können ganz oder teilweise erlassen werden, wenn eine Partei in eine Notlage gerät oder die Erhebung der Kosten mit einer besonderen Härte verbunden ist."

36) Felix Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 196 f.

37) Vgl. Art. 20 Abs. 4 KV, Art. 12 f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1)



Das ist aber nicht der einzige Grund für die Zusammenarbeit. Vielmehr geht es um das Hauptziel der raschen beruflichen und sozialen Integration, dem alle diese Stellen verpflichtet sind.

Um die Eingliederung der hilfesbedürftigen Personen und ihre finanzielle Unabhängigkeit optimal zu fördern, sollen daher die Sozialhilfestellen mit den anderen dafür zuständigen Stellen vertieft zusammenarbeiten. Zu diesen zur Zusammenarbeit verpflichteten Stellen gehören insbesondere die Organe der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Berufsbildung. Die zuständigen Stellen harmonisieren nach Möglichkeit ihre Angebote an Eingliederungsmassnahmen und nutzen gegenseitige Synergien. Eine gute Zusammenarbeit verhindert unnötige Doppelspurigkeiten.

Die sog. Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) wird auch von verschiedenen überregionalen Stellen propagiert. Nähere Informationen dazu finden sich in einem Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit, welches im Jahr 2003 herausgegeben wurde<sup>38)</sup> unter Beteiligung

- der Konferenz der kant. Volkswirtschaftsdirektorinnen und -direktoren VDK
- der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK
- des Verbandes der Schweizerischen Arbeitsämter VSAA
- der Schweizerischen IV-Stellen Konferenz IVSK
- der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS
- der Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale ARTIAS
- der schweizerischen Konferenz der LeiterInnen und Leiter der Berufs- und Studienberatung KBSB/CDOPU
- des Bundesamtes für Sozialversicherung BSV
- des Staatssekretariates für Wirtschaft seco

In diesem Zusammenhang ist auf ein aktuelles Projekt hinzuweisen, das in Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen durchgeführt werden soll und das zum Ziel hat, Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken rascher wieder in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Dazu sollen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe in verbindlicher Weise zusammenarbeiten.

### **Art. 31** Schweigepflicht, Amtshilfe, Datenschutz

Personen, die sich mit dem Vollzug des Sozialhilfegesetzes befassen, unterliegen einer Schweigepflicht über die Informationen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit erfahren.

Diese Schweigepflicht gilt gegenüber anderen Behörden und Privaten. Eine Weitergabe an andere Behörden ist aber zulässig, wenn eine gesetzliche Auskunftspflicht besteht oder wenn eine Weitergabe im Interesse der Sozialhilfe geboten ist. Hat die betroffene Person in die Weitergabe von Daten eingewilligt, dann ist eine solche gegenüber anderen Behörden oder Privaten zulässig. Eine Verweigerung im eigenen Interesse gebotener Weitergabe ist unter dem Aspekt der Mitwirkungspflicht zu beurteilen und kann unter Umständen Konsequenzen nach Art. 22 E-SHG nach sich ziehen.

---

38) Vgl. [www.ilz.ch](http://www.ilz.ch)



Für die Weitergabe von Daten sind im übrigen die Bestimmungen über den Datenschutz zu beachten. Hinzu kommt der Schutz des Amtsgeheimnisses aufgrund der Bestimmungen des Strafrechtes.

### Art. 32 Verkehr mit anderen Kantonen

Der Verkehr mit anderen Kantonen im Rahmen des Bundesrechts oder interkantonalen Vereinbarungen erfolgt über das zuständige Departement (Departement Inneres und Kultur). Hier liegt eine der wichtigen Aufgaben des Kantons im Sozialhilfebereich (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. d E-SHG).

### Art. 33 Rechtsschutz

Im geltenden Recht können Verfügungen der Fürsorgekommissionen der Gemeinden an den Gemeinderat und Verfügungen sowie Entscheide des Gemeinderates an den Regierungsrat weiter gezogen werden (vgl. Art. 26 des Fürsorgegesetzes). Gegen Entscheide des Regierungsrates ist dann Beschwerde beim Verwaltungsgericht möglich.

Der E-SHG sieht vor, dass Verfügungen der Sozialhilfebehörde mit Rekurs an das zuständige Departement (Departement Inneres und Kultur) angefochten werden können. ~~Da es bei diesen Rekursen vielfach um fachliche oder sozialhilferechtliche Fragen geht, erscheint eine entsprechende Entlastung des Regierungsrates gerechtfertigt.~~ Entscheide des Departementes Inneres und Kultur können mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Wenn die Sozialhilfebehörde Kompetenzen an den Sozialdienst delegiert hat (vgl. Art 8 Abs. 3 E-SHG), ist gegen Verfügungen des Sozialdienstes zuerst der Rekurs an die Sozialhilfebehörde gegeben.

### Art. 34 Verfahrensbestimmungen

Das Verfahren und der Rechtsschutz richten sich im Übrigen nach den Regelungen, die für das Verwaltungserfahren im Kanton gelten. Diese ergeben sich - soweit sie ausdrücklich normiert sind - aus dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege<sup>39)</sup>.

## V. Finanzierung

### Art. 35 Individuelle Sozialhilfe

Die Verantwortung und Finanzierung der individuellen Sozialhilfe bleibt weiterhin bei den Gemeinden. Dies entspricht dem geltenden Recht, wonach Träger der öffentlichen Fürsorge die Gemeinden am Wohnsitz der hilfsbedürftigen Person sind (vgl. Art. 2 des Fürsorgegesetzes). Neu ist die erweiterte Möglichkeit von Beiträgen des Kantons und der Gemeinden (vgl. Art. 36 ff. E-SHG) vorgesehen.

39) Gesetz vom 9. September 2002 über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1)



### Art. 36 Integration in den Arbeitsmarkt

Die Ermächtigung zur Ausrichtung von eigenen Beiträgen schafft unter anderem die Grundlage für ein kantonales Engagement beim Aufbau von Arbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt, wie dies vorstehend unter Lit. C skizziert wurde.

### Art. 37 Beratungs- und Hilfsangebote

Gemäss Art. 99 KV setzt Jede Ausgabe eine Rechtsgrundlage, einen entsprechenden Kredit sowie einen Ausgabenbeschluss des zuständigen Organs voraus. Nach Art. 69 lit. c KV sind Bestimmungen über Zweck, Art und Rahmen von bedeutenden kantonalen Leistungen in Form des Gesetzes zu erlassen. Art. 3 des Finanzhaushaltsgesetzes<sup>40)</sup> wiederholt, dass Ausgaben einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Im Kanton Appenzel Ausserrhoden fehlen - abgesehen von Art. 25 lit. e KV (Sozialziele), Art. 39 KV (Sozialhilfe) und Art. 42 KV (Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung Behinderter) sowie Art. 28 des Krankenpflegegesetzes<sup>41)</sup> - gesetzliche Grundlagen für Beiträge von Kanton und Gemeinden im sozialen Bereich aus ordentlichen staatlichen Mitteln. Bis anhin werden entsprechende Beiträge aus Fondsmitteln (Lotteriefonds, Fonds für gemeinnützige Zwecke) finanziert.

Diese Bestimmung von Art. 37 E-SHG bildet - soweit keine speziellen Regelungen bestehen (wie beispielsweise betreffend ambulante Drogenberatung, Schwangerschaftsberatung oder Beratung im Bereich der Opferhilfe) - die Rechtsgrundlage für Beiträge des Kantons an Beratungs- und Hilfsangebote, die von nichtstaatlichen Institutionen angeboten werden. Es wird sich hier vorwiegend um ambulante Beratungsangebote handeln. Es ist aber möglich, dass auch stationäre Hilfsangebote unterstützt werden. Die Voraussetzungen sind pauschal formuliert. Es besteht hier ein Spielraum, um die Bedeutung des Angebotes für den Kanton entsprechend berücksichtigen zu können. Ausserdem soll eine fachkundige Beratung durch ausgebildetes Personal gewährleistet sein. Schliesslich sollen Kantonsbeiträge von angemessenen Beiträgen der Gemeinden abhängig gemacht werden können.

### Art. 38 Aus- und Weiterbildungsangebote

Das Bildungswesen im Sozial- und Gesundheitsbereich befindet sich im Umbruch<sup>42)</sup>. Diese Bestimmung bildet die Rechtsgrundlage für eine Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsangeboten im Sozialbereich, soweit keine speziellen Regelungen bestehen.

Entsprechend dieser für den Gesundheitsbereich geltenden Regelung soll im Sozialbereich allgemein die Möglichkeit vorgesehen werden, dass Kanton und Gemeinden Aus- und Weiterbildungsangebote im Bereich des Sozialwesens fördern und unterstützen oder Aus- und Weiterbildungsstätten errichten, betreiben oder sich daran beteiligen können.

40) Finanzhaushaltsgesetz vom 30. April 1995 (bGS 612.0)

41) Gesetz vom 26. April 1992 über die öffentliche Krankenpflege (bGS 812.11)

42) Siehe dazu die Beiträge "Einbindung der Sozialberufe in das Berufsbildungsgesetz des Bundes" und "Soziale Lehre ist mit Schwung gestartet", in: Zeitschrift für Sozialhilfe, 2001, S. 129 ff.



Dieser Bereich hängt eng mit der angestrebten Qualitätssteigerung und -sicherung in der Sozialhilfe zusammen (vgl. Art. 9 Abs. 2 E-SHG).

### **VI. Besondere Bestimmungen für Personen des Asylbereichs (Asylsuchende, Schutzbedürftige, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge)**

#### **Art. 39 Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene**

Um auf künftige nötige Anpassungen auf Bundesebene in angemessener Zeit reagieren zu können, ist vorgesehen, die entsprechenden Bestimmungen, soweit dies möglich ist, im Rahmen einer kantonsrätlichen Verordnung zu regeln. In das E-SHG sollen diejenigen Regelungen aufgenommen werden, die sich in grundsätzlicher Art zur Unterstützung, zum Entzug von Sozialhilfeleistungen, sowie zu Fragen der Organisation, Verfahren, Kostentragung und Finanzierung einerseits für Asylpersonen und vorläufig Aufgenommene, und andererseits für anerkannte Flüchtlinge äussert.

Aus dem bisherigen Asylgesetz des Bundes und den zugehörigen Verordnungen war aufgrund der einzelnen Pauschalen die Abweichung abzuleiten, dass bei der Auszahlung von Sozialhilfeleistungen bei Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen tiefere Ansätze als in der ordentlichen Sozialhilfe üblich angewendet werden dürfen. Durch die Einführung der Globalpauschale voraussichtlich per 1. Januar 2008, in der unter anderem auch Kostenbeiträge für die Betreuung enthalten sind, kann diese Abweichung nicht mehr ohne weiteres abgeleitet werden. Deshalb muss die Kompetenz zur Abweichung von den üblichen Normen in den kantonalen Gesetzeserlass aufgenommen werden.

In der kantonsrätlichen Asylverordnung sollen vor allem die Zuständigkeiten, die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden, die Sozialhilfe und Betreuung, die Integration und Rückkehrberatung sowie die Kostentragung und Finanzierung geordnet werden.

Im E-SHG ist vorgesehen, dass die Unterstützung von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie von vorläufig Aufgenommenen sich grundsätzlich nach diesem Gesetz richtet, soweit das Bundesrecht oder das kantonale Recht nichts anderes vorsehen. Aufgrund des Bundesrechtes sind Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, denen eine Ausreisefrist angesetzt worden ist, von der Sozialhilfe ausgeschlossen. Der Kantonsrat ist aufgrund der besonderen Verhältnisse im Asylwesen befugt, durch Verordnung abweichende Vorschriften namentlich in den Bereichen Zuständigkeit, Verfahren, individuelle Sozialhilfe, Nothilfe, Kostentragung und Finanzierung zu erlassen.

#### **Art. 40 Anerkannte Flüchtlinge, Schutzbedürftige mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung**

Im E-SHG ist vorgesehen, dass die Unterstützung von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sich nach diesem Gesetz richtet, soweit das Bundesrecht nichts anderes vorseht. Der Kanton kann mit einer Leistungsvereinbarung den Vollzug ganz oder teilweise übernehmen, wenn mindestens drei Viertel aller Gemeinden der Leistungsvereinbarung zustimmen. Die der Vereinbarung angeschlossenen Gemeinden tragen wie bisher grundsätzlich sämtliche Kosten. Der Kanton kann sich beteiligen.



Die Weiterleitung von Bundesabteilungen für Sozialhilfeleistungen an die Gemeinden richtet sich nach dem Asylgesetz, wenn keine Leistungsvereinbarung gemäss Absatz 2 abgeschlossen wurde.

### VI. Statistik

#### Art. 41 Sozialhilfestatistik

Bis vor kurzem bestand im Kanton keine Sozialhilfestatistik. In den Gemeinden wurde in unterschiedlicher Weise eine solche Statistik geführt. Das Ausmass der Sozialhilfeunterstützungen der Gemeinden für die Sozialhilfe in finanzieller Hinsicht ergab sich aus den Gemeinderechnungen. Diese sind indessen untereinander nur beschränkt vergleichbar und geben lediglich in groben Zügen Aufschluss über den finanziellen Aufwand im Sozialhilfebereich.

Neu sind die Gemeinden verpflichtet, eine Sozialhilfestatistik zu führen. Das Anliegen einer solchen Statistik liegt letztlich darin, über die Entwicklung der Sozialhilfe im Kanton und die in diesem Zusammenhang stehenden Bedürfnisse vermehrt spezifische Informationen zu erhalten, die es ermöglichen, die künftige Entwicklung im Sozialhilfebereich besser zu planen und zu steuern.

Ab 2004 erfassen alle Kantone die erforderlichen statistischen Daten zur Sozialhilfe. Auf Bundesebene liegen die ersten Ergebnisse einer gesamtschweizerischen Statistik der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen für das Jahr 2004 vor<sup>43)</sup>. Die Ziele dieser Sozialhilfestatistik sind:

- Erfassen der Anzahl und der Merkmale der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Regionen
- Darstellung struktureller Veränderungen innerhalb der Gruppe der Sozialhilfeempfänger und -empfängerInnen
- Information zur Dynamik bzw. Dauer des Sozialhilfebezuges
- Erstellen einer Typologie der Hilfeleistungen
- die Möglichkeit zu kantonalen und regionalen Vergleichen
- Information über die Problemlage der Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen in der Schweiz

Das Bundesamt für Statistik begann im Laufe des Jahres 2003 mit der Einführung der Sozialhilfestatistik im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Der Regierungsrat hat einer entsprechenden Leistungsvereinbarung mit dem Bundesamt für Statistik betreffend Unterstützung beim Aufbau einer gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik mit Blick auf die Datenerhebung im Kanton Appenzell Ausserrhoden zugestimmt. Die Datenerhebung erfolgte erstmals ab dem Jahr 2004. Die entsprechenden Daten liegen erstmals seit anfangs 2006 vor. Die Zahlen für 2005 liegen zur Zeit erst für die einzelnen Kantone vor.

Im Sozialhilfegesetz wird die Grundlage für eine Beteiligung des Kantons an der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik vorgesehen. Dabei bleibt es dem Kanton überlassen, ob er über die im Rahmen dieser Statistik erhobenen Daten noch weitergehende Angaben erheben will. Für eine Vergleichbarkeit mit den anderen Kan-

43) Siehe dazu den Beitrag "Die schweizerische Sozialhilfestatistik in der Einführungsphase", in: Zeitschrift für Sozialhilfe, 2001, S. 113 ff.; die Ergebnisse zur Sozialhilfestatistik sind zu finden unter: [www.socialsecurity-stat.admin.ch](http://www.socialsecurity-stat.admin.ch)



tonen ist indessen zumindest eine Mitwirkung an der gesamtschweizerischen Statistik sinnvoll. Da diese statistischen Informationen letztlich dem Kanton von Nutzen sind, ist eine Übernahme der Kosten durch den Kanton vorgesehen.

### VII. Schluss- und Übergangsbestimmungen

#### Art. 42 Ausführungsbestimmungen

Teilweise wurde bereits im Zusammenhang mit einzelnen Regelungsbereichen auf den Erlass ergänzender Ausführungsbestimmungen hingewiesen.

#### Art. 43 Übergangsbestimmungen

Diese Bestimmung regelt, wie sich das neue Recht auf hängige Gesuche und Verfahren sowie auf die Rückerstattung wirtschaftlicher Hilfe auswirkt. Gesuche und Verfahren, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes hängig sind, sollen in formeller und materieller Hinsicht nach dem neuen Recht beurteilt werden. Ebenso soll die Rückerstattung von wirtschaftlicher Sozialhilfe, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bezogen wurde, nach dem neuen Recht beurteilt werden. Was die Frist für die Verjährung der Rückerstattung betrifft, so beginnt diese erst mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes zu laufen.

#### Art. 44 Aufgehobenes Recht

Das neue Sozialhilfegesetz ersetzt das geltende Fürsorgegesetz vom 28. April 1974. Dieser Erlass wird daher aufgehoben.

#### Art. 45 Referendum und Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum (vgl. Art. 74 Abs. 2 KV). Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

### H. Finanzielle Auswirkungen

Das neue Sozialhilfegesetz ist für die Gemeinden direkt nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden. Es ist im Gegenteil zu erwarten, dass es bei den Gemeinden zu Entlastungen führen wird. Die nachfolgende Übersicht macht hingegen deutlich, dass mit dem neuen Sozialhilfegesetz beim Kanton mit Mehrkosten von maximal Fr. 500'000.-- jährlich wiederkehrend zu rechnen ist. Dies entspricht der Vorgabe des Regierungsrates, der Mittel von rund Fr. 500'000.-- pro Jahr zur Verfügung stellen will. Diese Mehrkosten verteilen sich wie folgt:



## 1. Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden

Für die Fachstelle als Dienstleistung für die Gemeinden wird der Aufwand voraussichtlich auf ca. Fr. 300'000.-- geschätzt und setzt sich wie folgt zusammen:

- 1.5 Stellen für soziale und juristische Arbeit mit Kosten von ca. Fr. 160'000.--
- 0.5 Stellen für administrative Arbeit mit Kosten von ca. Fr. 40'000.--
- Nebenkosten für Arbeitgeberbeiträge, Büromiete, Material etc. von ca. Fr. 100'000.--

## 2. Integration den Arbeitsmarkt

Für die Unterstützung der Integration in den Arbeitsmarkt sollten sich die Kosten mittel- bis längerfristig zumindest weitgehend selber refinanzieren. Für den Einkauf in entsprechende Programme oder Projekte ist jedoch mit Startbeiträgen des Kantons zu rechnen. Diese Beiträge werden voraussichtlich in der Startphase höher und dafür nach einigen Jahren geringer ausfallen. Diese sollten aber durchschnittlich Fr. 100'000.-- pro Jahr nicht übersteigen.

## 3. Förderungsmassnahmen des Kantons

Die Kosten für Förderungsmassnahmen des Kantons - dazu gehören Beiträge an Beratungs- und Hilfsangebote (vgl. Art. 37 E-SHG) sowie Aus- und Weiterbildungsangebote (Art. 38 E-SHG) - sind kaum schätzbar. Es handelt sich hier um Leistungen, die teilweise bisher bereits unter verschiedenen Titeln erbracht wurden oder die teilweise neu zu erbringen wären.

Die Möglichkeit für Beiträge des Kantons und der Gemeinden für solche Angebote wird - soweit nicht bereits spezielle Regelungen bestehen - neu im Sozialhilfegesetz vorgesehen. Bis anhin werden solche (allgemeinen) Beiträge allein aus Fondsmitteln (Lotteriefonds, Fonds für gemeinnützige Zwecke) ausgerichtet. Ausgehend davon lässt sich feststellen, dass gemäss der Staatsrechnung in den vergangenen Jahren u.a. aus dem Lotteriefonds Beiträge für gemeinnützige Zwecke an soziale Angebote, die - soweit sich dies beurteilen lässt - für Unterstützungen im Sinne der vorgeschlagenen Regelung in Frage kommen, bis zu Fr. 100'000.-- ausgerichtet wurden.

Die Bestimmung im Sozialhilfegesetz ist nicht verpflichtend ausgestaltet, so dass weiterhin solche Beiträge mit entsprechender Zweckbestimmung auch über den Lotteriefonds finanziert werden können und sollen. Dies gilt zumindest, soweit keine verpflichtenden Leistungsvereinbarungen bestehen. Damit stehen für neue Beiträge nach wie vor nochmals rund Fr. 100'000.-- pro Jahr zur Verfügung.

## 4. Statistik

Die Kosten für die Sozialhilfestatistik (vgl. Art. 41 E-SHG) fallen neu an. Was die Beteiligung des Kantons Appenzell Ausserrhoden an der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik betrifft, so ist gemäss der entspre-



chenden Leistungsvereinbarung mit dem Bundesamt für Statistik ab 2004 mit Kosten von Fr. 5'400.-- zu rechnen. Weitere Leistungen mit zusätzlichen Kosten sind zurzeit nicht vorgesehen.

## I. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. der Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Fürsorge (neues Sozialhilfegesetz, SHG) in erster Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Landammann:

Der Ratschreiber:

Jakob Brunnschweiler

Martin Birchler

## Anhang

1. Sozialhilfefälle, Sozialhilfeempfänger/Innen und Sozialhilfequoten nach Kantonen 2004
2. Unterstützungseinheiten und unterstützte Personen nach Gemeinden 2004 und 2005
3. Entwicklung der Netto-Sozialhilfekosten 2002 - 2005
4. Innerkantonale Kostenersatzpflicht von Heimatgemeinden 2001-2006

<b>Beilagen</b>	10.1.1	Entwurf für ein neues Sozialhilfegesetz
	10.1.2	Entwurf für eine Sozialhilfeverordnung
	10.1.3	Übersicht Entwurf für ein Sozialhilfegesetz, Fassungen vom 12. September 2006 und 20. März 2007, mit Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens
	10.1.4	Geltendes Gesetz über die öffentliche Fürsorge
	10.1.5	Entwurf für eine Totalrevision der kantonalen Asylverordnung (zur Kenntnis)