



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 21. August 2007

**Kantonsratssitzung vom 24. September 2007; Traktandum 5:
Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Fürsorge (neues Sozialhilfegesetz, SHG);
2. Lesung; Zustimmung**

5.1 Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2007

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat den Entwurf für eine Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Fürsorge (neues Sozialhilfegesetz, E-SHG) am 20. März 2007 zuhanden der 1. Lesung des Kantonsrates verabschiedet (vgl. Traktandum Nr. 169 vom 20. März 2007). Zum Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission hat er am 15. Mai 2007 Stellung genommen (vgl. Traktandum Nr. 316 vom 15. Mai 2007). Der Kantonsrat hat den Gesetzesentwurf an seiner Sitzung vom 25. Juni 2007 in 1. Lesung behandelt, ihm mit 62 Ja-Stimmen zugestimmt und ihn der Volksdiskussion bis 4. August 2007 unterstellt.

B. Erwägungen

1. Im Rahmen der Volksdiskussion gingen innert Frist keine Beiträge ein. Aufgrund der 1. Lesung ergeben sich zu einzelnen Bestimmungen des E-SHG Änderungen. Die entsprechenden Erläuterungen finden sich nachstehend:

Art. 8 b) Sozialhilfebehörde

Nach Art. 8 Abs. 4 E-SHG kann die Sozialhilfebehörde ihre Kompetenzen gemäss Abs. 3 [Anordnung von konkreten Massnahmen sowie Festsetzung und Gewährung von Leistungen] ganz oder teilweise an den Sozi-



aldienst delegieren. Im Rahmen der 1. Lesung des Kantonsrates wurde von Kantonsrat Gerhard Frey, Teufen, eine ersatzlose Streichung von Abs. 4 beantragt. Regierungsrat Wernli sicherte eine Prüfung auf die 2. Lesung zu. Daraufhin wurde der Antrag sistiert¹⁾.

Mit gewissem Recht kann in der Regelung von Art. 8 Abs. 4 E-SHG gemäss 1. Lesung des Kantonsrates, die als Gesetzesdelegation verstanden werden kann, eine Einschränkung der Gemeindeautonomie und ein Ausschluss der Stimmberechtigten gesehen werden. Nach Art. 8 Abs. 1 E-SHG hat jede Gemeinde eine Sozialhilfebehörde zu bestellen, und diese Bestellung hat in der Gemeindeordnung oder in einem anderen Reglement zu erfolgen. Die Stimmberechtigten sind hier mithin einbezogen. Auch Abs. 4 ist dahingehend zu ändern, dass bei einer allfälligen Delegation von Kompetenzen der Sozialhilfebehörde in gleicher Weise vorzugehen ist. Mit einer Streichung von Art. 8 Abs. 4, wie dies beantragt wurde, würde die Möglichkeit einer solchen Delegation ausgeschlossen. Es liegt hier eine Delegationsmöglichkeit vor, die der Gemeinde nicht im Rahmen von Art. 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes²⁾ zusteht und auch nicht durch Art. 25 des Gemeindegesetzes abgedeckt wäre. Diese Möglichkeit sollte aber den Gemeinden offen stehen. Es wird daher ein entsprechender Änderungsantrag unterbreitet, der sicherstellt, dass eine derartige Delegation nur unter Mitwirkung der Stimmberechtigten erfolgen könnte.

Art. 23 Strafbestimmung

Nach der neuen Strafbestimmung gemäss E-SHG 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.

Anlässlich der 1. Lesung des Kantonsrates wurde Art. 23 Abs. 2 E-SHG in der Fassung des Regierungsrates vom 20. März 2007 auf Antrag von Kantonsrätin Emmy Zürcher, Herisau, gestrichen. Der gestrichene Abs. 2 hatte folgenden Wortlaut: "Fahrlässiges Handeln ist nicht strafbar." Dieser Absatz wurde vom Kantonsrat gestrichen, weil dieser sich dafür aussprach, dass auch fahrlässiges Handeln strafbar sei. Die bisherigen Absätze 3 und 4 wurden zu den neuen Absätzen 2 und 3.

Nach dem Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) ist nur die vorsätzliche Begehung von Übertretungen strafbar (Art. 104 in Verbindung mit Art. 12 StGB). Übertretungen sind Taten, die mit Busse bedroht sind (Art. 103 StGB). Im Unterschied dazu sind gemäss Art. 3 des Gesetzes vom 25. April 1982 über das kantonale Strafrecht (bGS 311) die Übertretungen des kantonalen Rechts auch strafbar, wenn sie fahrlässig begangen werden, sofern nicht nach dem Wortlaut oder dem Sinn der Strafbestimmung nur die vorsätzliche Begehung mit Strafe bedroht ist. Da nach dem Wortlaut oder dem Sinn der Strafbestimmung gemäss dem Entwurf aus 1. Lesung nicht nur die vorsätzliche Begehung mit Strafe bedroht ist, wird mit der Streichung des ursprünglichen Abs. 2 nunmehr auch fahrlässiges Handeln im Sinne der Strafbestimmung strafbar.

Da es sich bei der Sozialhilfe um einen sensiblen Bereich handelt, soll in der entsprechenden Strafbestimmung des neuen Sozialhilfegesetzes ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass auch die fahrlässige Tatbegehung strafbar ist. Entsprechende Strafbestimmungen, welche vorsätzliche oder fahrlässige Tatbegehung unter

1) Vgl. Amtsblatt 2007, S. 621

2) Gemeindegesetz vom 7. Juni 1998 (bGS 151.11)



Strafe stellen, finden sich im kantonalen Recht beispielsweise in Art. 33 Abs. 3 des Schulgesetzes³⁾ und Art. 30 des Bevölkerungsschutzgesetzes⁴⁾. Es wird daher eine entsprechende Anpassung von Art. 23 Abs. 1 E-SHG vorgeschlagen.

Art. 24 Verwandtenunterstützung

Im Rahmen der 1. Lesung des Kantonsrates wurde von den Kantonsräten Norbert Näf, Heiden, und Willi Rohner, Rehetobel, die Frage aufgeworfen, ob bei der Verwandtenunterstützung die Gemeinde berechtigt sei, anstelle der betroffenen Person zu klagen. Regierungsrat Wernli bejahte dies, falls die Gemeinde Leistungen erbracht hat, sicherte Indessen eine nochmalige Prüfung auf die 2. Lesung zu.

Eine nochmalige Prüfung dieser Frage bestätigt die gegebene Antwort. Wer nicht in der Lage ist, für seinen Lebensunterhalt selber aufzukommen, hat zunächst einen privatrechtlichen Unterstützungsanspruch gegen nahe Verwandte (Art. 328 Abs. 1 ZGB). Der Kreis der Unterstützungspflichtigen sowie die Voraussetzungen und der Umfang der familienrechtlichen Unterstützungspflicht werden durch das Bundeszivilrecht und nicht durch das kantonale Sozialhilferecht bestimmt. Schnittstellen zwischen dem Bundesprivatrecht und dem kantonalen öffentlichen Recht bilden die Art. 289 Abs. 2 ZGB und Art. 329 Abs. 3 ZGB, welche bestimmen, dass Unterhalts- und Unterstützungsansprüche an das Gemeinwesen übergehen, welches anstelle der pflichtigen Privatpersonen tatsächlich Hilfe leistet⁵⁾.

Sobald die Sozialhilfebehörde eine Person unterstützt, geht deren Anspruch gegenüber den Pflichtigen durch Subrogation von Gesetzes wegen auf die Behörde über. Der Behörde steht mithin ein eigener Anspruch gegenüber der pflichtigen Person zu. Wird die Unterstützungspflicht bestritten, kann die berechtigte Behörde beim zuständigen Zivilrichter eine Klage einreichen. Die Sozialhilfebehörde ist nicht berechtigt, die Unterstützungspflicht mittels Verfügung zu regeln, sondern hat den zivilprozessualen Weg zu beschreiten⁶⁾.

Art. 28 b) Geltendmachung des Anspruchs, Verjährung

Nach Art. 28 Abs. 5 E-SHG verjährt der Anspruch auf Rückererstattung 15 Jahre nach der erbrachten Leistung. Im Rahmen der 1. Lesung des Kantonsrates wurde von Kantonsrat Willi Rohner, Rehetobel, die Frage aufgeworfen, inwieweit hier nicht eine ähnliche Regelung wie im Kanton St. Gallen zu wählen sei, wonach eine Rückerstattung nach 15 Jahren nicht mehr möglich wäre.

Nach Art. 21 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes des Kantons St. Gallen vom 27. September 1998 wird finanzielle Sozialhilfe, die vor mehr als 15 Jahren geleistet wurde, nicht mehr zurückgefordert; vorbehalten sind wenige Ausnahmen. Gemäss dieser Formulierung ist gesetzlich ausgeschlossen, dass eine Behörde eine Rückerstattung später als 15 Jahre nach der Leistung geltend machen kann.

3) Schulgesetz vom 24. September 2000 (bGS 411.0)

4) Bevölkerungsschutzgesetz vom 13. September 2004 (bGS 511.1)

5) Wolfers, Grundriss des Sozialhilferechts, Bern/Stuttgart/Wien 1993, S. 171

6) Wolfers, a.a.O., S. 174



Anders ist die Situation in Art. 28 Abs. 5 E-SHG. Danach verjährt der Anspruch auf Rückerstattung 15 Jahre nach der erbrachten Leistung. Mit dem Begriff der Verjährung wird auf ein Instrument Bezug genommen, das aus dem Privatrecht bekannt ist. Insbesondere wird damit die Möglichkeit der Unterbrechung eingeräumt.

Die Regelung im Sozialhilfegesetz des Kantons St. Gallen lässt sich mithin als Verwirkungsfrist verstehen, die nicht unterbrochen und damit verlängert werden kann. Demgegenüber besteht bei der Regelung von Art. 28 Abs. 5 E-SHG, die eine Verjährungsfrist vorsieht, die Möglichkeit einer Unterbrechung und damit Verlängerung gegenüber der pflichtigen Person.

Nach nochmaliger Prüfung dieser Frage wird vorgeschlagen, nicht mehr am Charakter einer Verjährungsfrist gemäss 1. Lesung des Kantonsrates festzuhalten, sondern dem Kantonsrat neu eine Lösung vorzuschlagen, die der Regelung im Kanton St. Gallen nachgebildet ist. Mit der neuen Lösung soll der Anspruch auf Rückerstattung nicht mehr einer Verjährung, sondern einer Verwirkung unterliegen. Davon ausgenommen sind Leistungen in Form von Darlehen und Vorschusszahlungen sowie Rückerstattungsverpflichtungen nach Art. 25 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes. Auch soll die Frist nicht nach jeder erbrachten Leistung zu laufen beginnen, sondern nach der letzten bezogenen Sozialhilfeleistung.

Art. 31 Schweigepflicht, Amtshilfe, Datenschutz

Art. 31 E-SHG enthält Bestimmungen zu Schweigepflicht, Amtshilfe und Datenschutz. Unter dem Eindruck der aktuellen Diskussion um den Austausch von Daten und Informationen zwischen Polizei, Steuerbehörden und anderen Behörden einerseits und den Sozialhilfebehörden andererseits⁷⁾ stellte sich für den Regierungsrat die Frage, inwieweit für die 2. Lesung im Kantonsrat eine geeignete und ausreichende gesetzliche Formulierung für einen entsprechenden Datenaustausch erforderlich wäre.

Nach Abklärungen beim kantonalen Datenschutzkontrollorgan und beim Rechtsdienst der Kantonskanzlei kann festgehalten werden, dass die Sozialhilfebehörde ausreichende Möglichkeiten hat, einen Missbrauch abzuklären und gegebenenfalls die Polizei oder die Untersuchungsbehörde einzubeziehen. In der Praxis relevant sind vor allem Fälle von Schwarzarbeit. Hier ist im Kanton ohnehin vorgesehen, in einer kantonalen Verordnung zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit⁸⁾ das kantonale Kontrollorgan zu ermächtigen, Meldungen über Schwarzarbeit an die Sozialhilfestellen weiterzuleiten. Damit kann einem wichtigen Bedürfnis in der Praxis entsprochen werden. Handlungsbedarf für weitere Regelungen im Sozialhilfegesetz für einen Datenaustausch zwischen Sozialhilfebehörden einerseits und anderen Behörden andererseits ist aufgrund der jetzt schon gegebenen und der vorgesehenen Möglichkeiten nicht ersichtlich. Es ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf Art. 8 lit b des Datenschutzgesetzes⁹⁾ hinzuweisen. Nach dieser Regelung können Daten anderen Organen bekannt gegeben werden, wenn das empfangende Organ (bspw. die Sozialhilfebehörde) die Daten im Einzelfall zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt.

7) Vgl. NZZ am Sonntag vom 29. Juli 2007, Sozialhilfe-Präsident Schmid fordert erweiterten Datenaustausch; NZZ vom 2. August 2007, Der Datenschutz wird einmal mehr zum Sündenbock, Der eidgenössische Datenschutzbeauftragte zur Diskussion um Missbräuche bei der Sozialhilfe

8) Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA)

9) Gesetz vom 18. Juni 2001 über den Datenschutz (bGS 146.1)



Art. 33 Rechtsschutz

Entsprechend dem Änderungsantrag zu Art. 8 Abs. 4 E-SHG ist auch die Bestimmung von Art. 33 zum Rechtsschutz anzupassen.

2. Für den Regierungsrat bestehen nach der Volksdiskussion und den vorstehenden Ausführungen keine zusätzlichen Gründe, die eine weitere Änderung der Vorlage gegenüber der 1. Lesung im Kantonsrat nahe legen.

C. Finanzielles

Durch die vorgeschlagenen Änderungen ergeben sich keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen. Die bereits im Bericht und Antrag an den Kantonsrat auf die 1. Lesung hin aufgeführten Mehrkosten von jährlich wiederkehrend maximal Fr. 500'000.--, für die mit dem neuen Sozialhilfegesetz beim Kanton zu rechnen ist, werden ins Budget 2008 aufgenommen.

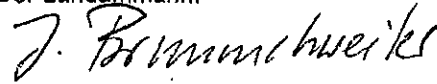
D. Anträge

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

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

Im Namen des Regierungsrates

Der Landammann:


Jakob Brunnschweiler

Der Ratschreiber:


Martin Bärchler

Beilage

5.1.1 Änderungsanträge für die 2. Lesung des Kantonsrates vom 24. September 2007