

VERHANDLUNGEN DES KANTONS RATES

an seiner

SITZUNG vom 24. September 2007

im kantonalen Regierungsgebäude in Herisau

Beginn: 08.15 Uhr

Anwesend: 62 bzw. 60 bzw. 58 bzw. 57 Mitglieder des Kantonsrates
7 bzw. 6 Mitglieder des Regierungsrates

Entschuldigt
abwesend: Kantonsrat Martin Brülhart, Herisau (ganzer Tag)
Kantonsrat Walter Diem, Schwellbrunn (ganzer Tag)
Kantonsrat Siegfried Dösigg, Stein (ganzer Tag)
Kantonsrat Hans-Peter Ramsauer, Waldstatt (ab Mittag)
Kantonsrat Jürg Messmer, Wolfhalden (ab Mittag)
Kantonsrätin Heidi Wüthrich, Speicher (ab 15.45 Uhr)
Kantonsrätin Silvia Lenz, Gais (ab 15.45 Uhr)
Kantonsrat Peter Gut, Walzenhausen (ab 17.30 Uhr)
Kantonsrat Clemens Wick, Walzenhausen (ab 17.45 Uhr)

Regierungsrat Jürg Wernli (ab 18.40 Uhr)

Vorsitz: Kantonsratspräsident Arthur Sturzenegger, Reute

Protokollführer: Christoph Sigrüst, Leiter Rechtsdienst Kantonskanzlei, Herisau

- -

1. Eröffnung

Kantonsratspräsident Sturzenegger, Reute, eröffnet die Sitzung mit folgenden Worten:

Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Diese Frage stand am vergangenen Samstag im Mittelpunkt der Beratungen an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen in St. Gallen. Dazu haben Prof. Dr. Georg Müller, dessen Name in den vergangenen Wochen verschiedentlich in den Zeitungen gelesen werden konnte, und Martin Graf, Sekretär der staatspolitischen Kommissionen beider Räte in Bern, recht konträre Standpunkte vertreten. Prof. Georg Müller ist der Ansicht, von kreativ - im Sinne von schöpferisch Ideen entwickeln - könne in der Gesetzgebung wohl kaum gesprochen werden. In Tat und Wahrheit gehe es um den Nachvollzug von Tatsachen, die Umsetzung von übergeordnetem Recht, die Aufnahme eines Ist-Zustandes oder um Änderungsgesetzgebungen. Die Zukunft sei schlecht vorhersehbar und vom Gestalten der künftigen Entwicklung könne bei der Gesetzgebung kaum oder nur in sehr seltenen Fällen gesprochen werden. Einfluss nehmen könnten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nur in sehr beschränktem Ausmass, am ehesten noch in Form von Motionen oder Postulaten oder dann mit einer Volksinitiative, denn die grundlegenden Entscheide würden beim Input und bei der Ausarbeitung von Grundkonzepten gefällt, das heisst auf der Stufe Verwaltung, Regierung und Kommission oder dann, wenn die Regierung das Konzept einer Vorlage dem Parlament zur Stellungnahme oder Beratung vorlegen würde. Er ist der Meinung, dass, wenn der Gesetzgebungsprozess eingeleitet ist, von Seiten des Parlamentes nur noch Retuschen angebracht werden dürfen und die Vorlage auf ihre politische Tragbarkeit zu überprüfen ist. Den Vernehmlassungsprozess erachtet er lediglich als einen Testlauf. Falls grössere Änderungen am Gesamtkonzept einer Vorlage vorgenommen werden, müsste ein Geschäft zur Überarbeitung zurückgewiesen oder von Seiten der Regierung zurückgezogen werden. Auch warnt er vor Schnellschüssen oder spontaner Kreativität, ohne Überprüfung allfälliger Nebeneffekte.

Dieser klar strukturierte, mit festen Zuständigkeiten aufgeteilte Gesetzgebungsprozess deckt sich nicht mit der Meinung des Sekretärs der staatspolitischen Kommissionen, Martin Graf. Er ist der Meinung, Parlamente müssten kreativ sein und die gesellschaftlichen Interessen in jeder Phase der Beratung einbringen. Diese Vielschichtigkeit könne die Regierung mit ihrer geringen Mitgliederzahl und die Verwaltung, welche nicht öffentlich ist, nicht repräsentieren. Dazu sei nur das Parlament in der Lage, ja sogar dazu verpflichtet, weil es aufgrund des Wählerwillens zusammengesetzt sei. Bei Abänderungsanträgen sei allenfalls auch einmal ein gesetzgeberischer Mangel in Kauf zu nehmen. Ein solcher könne in der Regel anlässlich einer zweiten Lesung wiederum geglättet werden.

Übereinstimmung haben die beiden Experten in der Bewertung, dass die Impulsgebung durch Motionen, Postulate oder Initiativen wichtige Instrumente seien, die gezielt genutzt werden sollten.

- -

Das Parlament ist für die Gesetzgebung verantwortlich. Es ist nicht nur Impulsgeber, sondern es muss die Gesetzgebung auch aktiv mitgestalten können. Und in steuerungspolitischen Entscheidungen sollte das Parlament bereits in der Konzeptphase einbezogen werden. Die anschliessende Diskussion machte deutlich, dass bezüglich Umsetzung und Gewichtung auf allen politischen Stufen recht grosse Unterschiede bestehen.

Die gegensätzlichen Meinungen der beiden Experten und die unterschiedlichen Abläufe in den Kantonen haben Folgendes deutlich aufgezeigt: Jeder Kanton muss und kann, je nach Grösse, Struktur und Mentalität seine Regeln zwischen Regierung und Parlament selber aushandeln und gestalten. Für eine gute zukunftsgerichtete Zusammenarbeit sind diese Strukturen von Zeit zu Zeit auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Denn unser Ziel muss sein, eine breit abgestützte, gerechte und ausgewogene Gesetzgebung für und nicht gegen die Bevölkerung unseres Kantons zu schaffen. Dazu, liebe Kolleginnen und Kollegen, haben wir heute Gelegenheit.

Die Sitzung ist eröffnet; wir wollen beten.

Im Anschluss an das Gebet macht der **Ratsvorsitzende** folgende Mitteilungen:

- Das Protokoll der Sitzung vom 14. Mai 2007 ist vom Büro genehmigt worden und wir demnächst in der definitiven Fassung aufgeschaltet. Der Entwurf ist bereits abrufbar.
- Bezüglich der Benutzung der technischen Anlagen hat das erweiterte Büro folgenden Beschluss gefasst: Der Präsenter soll in Ausnahmefällen auch den Mitgliedern des Kantonsrates zur Verfügung stehen. Der Präsident oder die Präsidentin erteilt dazu nach Voranmeldung die Bewilligung, aber sehr zurückhaltend und nur in begründeten Fällen. Die Form oder das Format einer solchen Vorlage kann beim Ratsweibel erfragt werden; er wird den Präsenter dann auch bedienen. Das erweiterte Büro hat auch über die Abgabe von zusätzlichen Unterlagen befunden. Die Abgabe von zusätzlichen Unterlagen zu Geschäften des Sitzungstages ist grundsätzlich möglich, und zwar unter folgenden Bedingungen: Die Abgabe muss vom Büro genehmigt werden, die Unterlagen werden allen abgegeben, also auch den Mitgliedern des Büros und des Regierungsrates, die Verteilung erfolgt vor der Sitzung, in einer Pause oder über die Mittagszeit, und zwar nicht vom Ratsweibel, sondern vom Mitglied, welches die Unterlagen verteilen möchte, selber. Auf den Unterlagen ist der/die verantwortliche Kantonsrat/Kantonsrätin namentlich aufzuführen. Der Vorsitzende macht in der Einleitung zum entsprechenden Geschäft auf die zusätzlich verteilten Unterlagen aufmerksam.
- In der Vergangenheit sind sehr viele Rückkommensanträge gestellt worden. Grundsätzlich gilt folgende Handhabung: Während der Behandlung eines Traktandums kann ohne formelle Abstimmung auf einen Beratungspunkt zurück gekommen werden. Nach der Verabschiedung eines Geschäftes oder am Ende des Sitzungstages kann auf einen einzelnen Beratungspunkt nur zurück gekommen werden, wenn dies der Rat auf Antrag beschliesst.

- -

- Am 21. Oktober 2007 ist ab 12.00 Uhr im Foyer ein Wahlbeizli eingerichtet.
- Entschuldigt für die heutige Sitzung haben sich Kantonsrat Martin Brühlhart, Herisau, Kantonsrat Walter Diem, Schwellbrunn, und Kantonsrat Siegfried Dörig, Stein.

Ich bitte Protokollführer Christoph Sigrist, den Appell durchzuführen.

Es sind 62 Mitglieder anwesend; das absolute Mehr beträgt 32.

Anschliessend werden die Geschäfte wie folgt behandelt:

2. Verordnung über die Kinderzulagen, Teilrevision; Zustimmung
3. Interpellation der SVP-Fraktion betreffend Bewertung Gutenbergzentrum; Beantwortung
4. Gesundheitsgesetz, Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung
5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung
6. Verordnung des Kantonsrates zum Asylwesen (KR AsylVo), Totalrevision; Zustimmung
7. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG zum BBG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung
8. NFA/KFA-Umsetzung:
 - A. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kanton und Gemeinden
 - B. Finanzausgleichsgesetz (FAG), Teilrevision; 2. Lesung; Zustimmung

5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung

Trakt. 173
24. September 2007

- -

5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt mit Bericht vom 28. August 2007 zur 2. Lesung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe:

1. Auf die Vorlage gemäss 1. Lesung des Kantonsrates einzutreten;
2. dem Gesetzesentwurf für ein neues Sozialhilfegesetz - mit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen - in 2. Lesung zuzustimmen.

Der Regierungsrat beantragt mit Bericht vom 21. August 2007 zur 2. Lesung des Gesetzes über die öffentliche Fürsorge:

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

Straub, Rehetobel, PK-Präsident, nimmt zur Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe einleitend wie folgt Stellung. Dieses Traktandum wird - im Gegensatz zum Gesundheitsgesetz - keine hohen Wellen mehr schlagen. Nach meiner Einschätzung kann diese Vorlage nun speditiv verabschiedet werden. Schon anlässlich der ersten Lesung am 25./26. Juni 2007 sind wenige Änderungen beantragt worden, und der Vorlage wurde ein grundsätzliches Wohlwollen entgegengebracht. Die berechtigten Anliegen wurden für die zweite Lesung in den regierungsrätlichen Nachbesserungen berücksichtigt. Die PK hat den Entwurf für ein neues Sozialhilfegesetz gemäss der ersten Lesung des Kantonsrates sowie die Änderungsanträge des Regierungsrates für die zweite Lesung an einer fünften Sitzung Ende August 2007 beraten. Im Rahmen der Volksdiskussion sind keine Beiträge eingegangen.

Die PK stellt keine Abänderungsanträge, und sie stimmt den vier Änderungsvorschlägen des Regierungsrates einstimmig zu. Betroffen sind

1. Art. 8 Abs. 4: Delegation von Kompetenzen an die Sozialhilfebehörde durch die Gemeinde.
2. Art. 23 Abs. 1: Ausdrücklicher Hinweis, dass auch Fahrlässigkeit strafbar ist.
3. Art. 28 Abs. 5: «Verwirkung» statt «Verjährung» der Rückerstattung. Davon ausgenommen sind Leistungen in Form von Darlehen und Vorschusszahlungen sowie Rückerstattungsverpflichtungen nach Art. 25 Abs. 1 und 2. Es geht um Grundeigentum und andere Vermögenswerte.
4. Art. 33 Abs. 2: Delegation von Kompetenzen an den Sozialdienst durch die Gemeinde und nicht durch die Sozialhilfebehörde.

5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung

Trakt. 173
24. September 2007

- -

Vor uns liegt ein guter Gesetzesentwurf, welcher sowohl für die Behörden als auch für die Klienten präzise Leitplanken beinhaltet. Für die Umsetzung, vor allem für den Aufbau des Kompetenzzentrums, muss aber die nötige Zeit eingeräumt werden. Entscheidend wird die Qualifikation der neu einzustellenden Mitarbeiter sein. An dieser Stelle möchte ich Departementssekretär Thomas Wüst nochmals ganz herzlich für die grosse fachliche und juristische Unterstützung und die Protokollierung danken.

Die PK beantragt Ihnen einstimmig,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. dem Gesetzesentwurf für ein neues Sozialhilfegesetz mit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen in zweiter Lesung zuzustimmen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Regierungsrat Wernli, Direktor Departement Inneres und Kultur, geht - wie PK-Präsident Straub, Rehetobel - davon aus, dass das Sozialhilfegesetz in zweiter Lesung wahrscheinlich keine riesigen Wellen werfen wird. Es ist kein einziger Volksdiskussionsbeitrag eingereicht worden. Der Regierungsrat hat sich deshalb in seiner regierungsrätlichen Botschaft auf die drei Pendenzen aus der ersten Lesung beschränken können, nämlich Delegation der Kompetenzen an den Sozialdienst, die Frage der Aktivlegitimation des Gemeinwesens bei Geltendmachung der Verwandtenunterstützung und schliesslich die Frage der Verjährung bzw. Verwirkung des Anspruchs auf Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen. Ich kann auf den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2007 verweisen. Zusätzlich schlägt der Regierungsrat eine marginale Änderung von Art. 23 über die Strafbestimmung im Sinne einer Ausdeutung vor. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden, sondern es handelt sich um eine Klärung, und sie dient der besseren Lesbarkeit. Er entspricht genau dem in erster Lesung angenommenen Antrag von Kantonsrätin Zürcher, Herisau.

Schliesslich hat sich der Regierungsrat noch einige Gedanken zum Datenaustausch zwischen den Sozialhilfebehörden, dem Sozialdienst und anderen Verwaltungsstellen gemacht, dies aufgrund der Diskussionen der vergangenen Wochen und Monaten in den Medien, ausgehend vom Votum des Polizeiverbandes, in welchem behauptet wurde, dass die Polizei mit der Weiterleitung von Informationen an die Sozialdienste jeweils Probleme habe. Wir haben entsprechende Abklärungen getroffen. Wir sind zum Schluss gekommen, dass zumindest mit Bezug auf unseren Kanton die geltenden gesetzlichen Grundlagen genügen.

5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung

Trakt. 173
24. September 2007

- -

Ich möchte an dieser Stelle der PK für die sehr wirkungsvolle und effiziente Zusammenarbeit ganz herzlich danken. Selbstverständlich richtet sich dieser Dank meinerseits auch an die Arbeitsgruppe, insbesondere an Departementssekretär Thomas Wüst.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Totalrevision des Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe mit den vorgeschlagenen Änderungen in zweiter Lesung zuzustimmen.

Wiesendanger, Walzenhausen, äussert sich namens der Finanzkommission wie folgt zum vorliegenden Gesetzesentwurf. Der Kantonsrat hat die Vorlage am 25./26. Juni 2007 in erster Lesung behandelt und ihr mit grosser Mehrheit zugestimmt. Im Rahmen der Volksdiskussion sind keine Beiträge eingegangen. Der Regierungsrat hat auf die zweite Lesung am Gesetzestext einige Änderungen vorgenommen, welche aber keine finanziellen Auswirkungen zeigen. Nachdem der Departementsvorsteher anlässlich der ersten Lesung versichert hat, dass die in der nächsten Finanzplanperiode vorgesehenen Mittel von 500'000 Franken jährlich ausreichen, sind aus Sicht der Finanzkommission keine weiteren Bemerkungen anzubringen.

Die Finanzkommission beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem neuen Sozialhilfegesetz in zweiter Lesung zuzustimmen.

Zürcher, Herisau, äussert sich namens der SVP-Fraktion wie folgt. Das Sozialhilfegesetz aus erster Lesung des Kantonsrates bewegte die Gemüter anscheinend weniger als das Gesundheitsgesetz. Der Regierungsrat unterbreitet uns aufgrund der Ergebnisse der ersten Lesung verschiedene Änderungsanträge. Die SVP-Fraktion begrüsst die beantragten Änderungen, Ergänzungen und Präzisierungen. Wir danken dem Regierungsrat für die Klärung der aufgeworfenen Fragen und die Berücksichtigung der Anliegen aus der ersten Lesung. Zu Art. 8 Abs. 4 schlägt der Regierungsrat vor, dass an Stelle der Sozialhilfebehörden die Gemeinden die Kompetenzen an den Sozialdienst delegieren können. Mit dieser neuen Formulierung kann der Gemeindeautonomie noch etwas mehr Rechnung getragen werden. Art. 23 Abs. 2 soll gemäss Antrag des Regierungsrates gestrichen werden. Zu Art. 28 beantragt der Regierungsrat, analog zum Kanton St. Gallen und zu anderen Sozialhilfegesetzen, statt der Verjährungsfrist eine Verwirkungsfrist zu verankern, was wohl auch im Interesse des Staates liegt und einen grösseren Spielraum offen lässt. Die Wahrscheinlichkeit, dass die öffentliche Hand aufgrund dieser Befristung auf wesentliche Geldbeträge verzichten muss, ist relativ klein. Zudem erscheint es uns fair, wenn Menschen

- -

nicht eine lebenslange Verpflichtung mit sich herumtragen müssen. Für Spezialfälle ist aus der Sicht der SVP-Fraktion mit Art. 25 und Art. 28 Abs. 5 genügend vorgesorgt.

Da ich beim Studium der Vorlage auf Unklarheiten gestossen bin und die Erklärungen zu den Begriffen Verjährung und Verwirkung etwas verwirrend sind, möchte ich zur besseren Verständlichkeit eine kurze Definition zu den beiden Begriffen wiedergeben. Ansonsten müsste ich noch eine verständliche Erklärung seitens des Regierungsrates erhalten. Bei einer Verjährung kann der Schuldner die Leistungen nach der abgelaufenen Frist verweigern, das heisst, die Verjährung ist der durch den Ablauf einer bestimmten Frist bewirkte Verlust der Möglichkeit, einen bestehenden Anspruch durchzusetzen. Im Gegensatz dazu steht die Verwirkung, bei welcher ein Recht verwirkt ist, wenn der Berechtigte es längere Zeit hindurch nicht geltend gemacht hat, und der Verpflichtete sich darauf eingerichtet hat und sich nach dem gesamten Verhalten des Berechtigten auch darauf einrichten durfte, dass dieser das Recht auch in Zukunft nicht geltend machen werde. Das heisst in unserem Gesetz, dass der Anspruch auf Rückerstattung nach 15 Jahren ab dem Zeitpunkt der letzten bezogenen Leistung verwirkt und eine Verwirkung auch bei verspäteter Geltendmachung rechtskräftig wird.

Die SVP-Fraktion beantragt einstimmig,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe mit den vorgeschlagenen Änderungen in zweiter Lesung zuzustimmen.

Signer, Heiden, bezieht namens der SP-Fraktion wie folgt Stellung. Wir nehmen positiv zur Kenntnis, dass sich das überfällige neue Sozialhilfegesetz auf der Ziellinie befindet. Es ist fortschrittlich und birgt den Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe. Der Staat hilft, begleitet und unterstützt, erwartet aber auch Eigenleistungen. Die fachliche Beratungsstelle begrüßen wir sehr. Wer bemüht ist, sich im Arbeitsmarkt wiederum zu integrieren, braucht aber Angebote. Hier ist die öffentliche Hand - die Gemeinden und der Kanton - aber auch die Wirtschaft gefordert. Wir können nicht Integrationsbemühungen fordern und belohnen, aber nichts anbieten. Unseres Erachtens ist während der Vorbereitungsphase und in der ersten Lesung gute Arbeit geleistet worden.

Die meisten Änderungsvorschläge des Regierungsrates, welche die PK unterstützt, werden auch von uns befürwortet. Die einzige Ausnahme ist Art. 23 über die Strafbestimmung. Störend ist für uns vor allem das Zusatzwort «fahrlässig». Wer fahrlässig handelt, soll mit einer Busse bis zu 10'000 Franken bestraft werden. Für die Ahndung von fahrlässigem Handeln haben wir im Sozialhilfegesetz bessere Mittel als die Bussenerhebung, nämlich Art. 22. Danach können So-

5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung

Trakt. 173
24. September 2007

- -

zialhilfeleistungen gekürzt, unterbrochen oder entzogen werden. Die ausführliche Begründung bringen wir dann in der Detailberatung an.

Die SP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage und für Zustimmung zu diesem neuen Sozialhilfegesetz.

Lenz, Gais, hält fest, dass die FDP-Fraktion den Entwurf für eine Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe, welcher gegenüber der ersten Lesung kleine Anpassungen in den Art. 8, 23, 28 und 33 erfahren hat, an ihrer letzten Fraktionssitzung besprochen hat. Nach einer kurzen und sachlichen Diskussion haben die an der Sitzung anwesenden Mitglieder einstimmig beschlossen, auf die Vorlage einzutreten und dem Gesetzesentwurf für ein neues Sozialhilfegesetz mit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen in zweiter Lesung zuzustimmen.

Die anwesenden Mitglieder der FDP-Fraktion waren der Ansicht, dass die neu vorgesehenen kleinen Anpassungen in materieller Hinsicht sachgerecht und in verfahrensrechtlicher Hinsicht praktikabel seien. Insgesamt handelt es sich aus der Sicht der anwesenden Mitglieder der FDP-Fraktion um eine zeitgemässe Vorlage, welche transparente Bestimmungen aufweist und klare Leitplanken für alle Akteure vorsieht. Die FDP-Fraktion spricht sich im Übrigen dafür aus, dass sich der Regierungsrat bei der Umsetzung dieser Vorlage genügend Zeit nehmen soll. Insbesondere beim Aufbau des Kompetenzzentrums ist unseres Erachtens die Qualifikation der neu einzustellenden Mitarbeiter entscheidend für den Erfolg dieser neuen Institution.

Die FDP-Fraktion beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Totalrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe mit den vorgeschlagenen Änderungen in zweiter Lesung zuzustimmen.

Die FDP-Fraktion bedankt sich bei allen Beteiligten für die Vorarbeiten.

Bach, Herisau, führt aus, dass die CVP/EVP-Fraktion die Totalrevision des Sozialhilfegesetzes beraten habe. Das neue Gesetz ist zeitgemäss und entspricht den heutigen Erfordernissen. Wie bereits festgehalten wurde, sind im Rahmen der Volksdiskussion keine Eingaben eingereicht worden. Der Normalbürger ist von diesem Gesetz kaum betroffen, und die Betroffenen wollen oder können sich nicht äussern. Die wenigen Anpassungen, welche der Regierungsrat vorschlägt, können wir gut nachvollziehen. Einzig bei Art. 23 über die Strafbestimmung haben wir ebenfalls Mühe mit der Neuformulierung. Es ist für uns nur schwer nachvollziehbar, wie man einer Person eine Fahrlässigkeit nachweisen

- -

soll, welche für eine Verurteilung relevant ist. Diese Personen gehören nun einmal zu der Sorte, welche mit ihrer Pflichterfüllung und ihrer Disziplin Mühe haben. Aber ob hierfür auch noch ein Richter eingeschaltet werden muss, wagen wir zu bezweifeln. Die Praxis wird zeigen, ob diese Vorschrift Sinn macht; wir werden nicht dagegen opponieren.

Zusammenfassend versprechen wir uns von diesem Gesetz einen den heutigen Anforderungen gerechten Vollzug der Sozialhilfe. Es bleibt weiterhin eine anspruchsvolle Aufgabe.

Die CVP/EVP-Fraktion ist für Eintreten und stimmt dieser Vorlage zu.

Auch die Gruppierung der parteiunabhängigen Kantonsrätinnen und Kantonsräte habe sich an ihrer Vorsitzung mit dem neuen Sozialhilfegesetz ausgetauscht, so **Heuscher**, Wald. Die Vorlage hat auch in unserer Gruppierung keine hohen Wellen mehr geworfen. Dass im Rahmen der Volksdiskussion keine einzige Eingabe eingereicht worden ist, werten wir als positiv für den vorliegenden Gesetzesentwurf. An dieser Stelle bedanke ich mich bei den Verantwortlichen des Departementes Inneres und Kultur, vorab bei Departementssekretär Thomas Wüst für seinen kompetenten Einsatz und für die gute Vorarbeit.

Wir sind einstimmig für Eintreten, und wir können grossmehrheitlich hinter diesem neuen Gesetz stehen. Für einmal kann «man und frau» sagen: «Was lange währt, wird endlich gut.»

Straub, Rehetobel, äussert sich vorerst zu den Ausführungen von Kantonsrätin Zürcher, Herisau, bezüglich Art. 28, worin der Begriff «Verjährung» durch das Wort «Verwirkung» ersetzt werden soll. Mit der Verwirkung will man erreichen, dass ein Sozialfall auch einmal zu einem Abschluss gelangt. Bekanntlich kann bei der Verjährung ein Unterbruch beantragt werden, was zu Folge hat, dass ein Fall endlos weitergeführt wird. Wir haben von Departementssekretär Thomas Wüst zusätzliche Unterlagen erhalten. Danach wird in vielen Kantonen die Verwirkung gehandhabt. Eine Verwirkung ist auch in dem Sinne einfacher, weil nach der letzten Leistung die Frist von 15 Jahren zu laufen beginnt. Wichtig ist aber, wie ich bereits in meinem Eintretensvotum betont habe, dass davon Grundeigentum oder andere Vermögenswerte ausgenommen sind; diese können auch in einem späteren Zeitpunkt für Rückzahlungen herangezogen werden.

Anlässlich der ersten Lesung haben Sie den Antrag der SVP-Fraktion auf Streichung von Art. 23 Abs. 2 mit dem Wortlaut «Fahrlässiges Handeln ist nicht strafbar» gutgeheissen. Usanz ist, dass die PK die vom Parlament getroffenen

5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung

Trakt. 173
24. September 2007

- -

Entscheide akzeptiert; wir wollten Art. 23 Abs. 2 im Gesetz belassen. Der Regierungsrat unterbreitet nun zuhanden der zweiten Lesung eine Formulierung von Art. 23 Abs. 1, welche den Begriff «fahrlässig» beinhaltet.

Soweit meine Ausführungen zu den Voten der Fraktionen. Ich möchte die Gelegenheit benutzen, zum neuen Sozialhilfegesetz noch eine generelle Aussage zu machen; sie passt auch ein wenig zur Eröffnungsrede von Kantonsratspräsident Sturzenegger. Ich möchte namens der PK allen für den konstruktiven Abwicklungsprozess bei der Behandlung dieser Totalrevision danken. Ein spezielles Kompliment gebührt dem Departement von Regierungsrat Wernli. Es dauerte zwar etwas lange, bis der Entwurf des neuen Sozialhilfegesetzes vorlag, dafür gestaltete sich der Ablauf dieser Totalrevision optimal. Ich möchte Sie daran erinnern, dass der Regierungsrat in der zweiten Jahreshälfte 2006 einen innovativen - ich möchte fast sagen, einen provokativen - Vorschlag mit einer kantonalen Aufnahmestelle unterbreitet und damit - was sehr wichtig war - eine intensive Beteiligung am Vernehmlassungsverfahren ausgelöst hat. Vor allem die Gemeindebehörden haben sich vehement gegen die Einrichtung einer solchen Aufnahmestelle gewehrt. In der Folge wurde sofort neu die Variante mit einer kantonalen Fachstelle favorisiert. Wir sind überzeugt, dass über eine solche Fachstelle die Professionalisierung in den Gemeinden gefördert werden kann. Ohne die Diskussion über eine kantonale Aufnahmestelle hätten wir heute keine kantonale Fachstelle. Auch die kritischen Anregungen aus der ersten Lesung wurden, soweit sie ihre Berechtigung hatten, umgesetzt. Wir können die Vorlage nun zügig verabschieden. Während des gesamten Meinungsbildungsprozesses hat eine sachliche, engagierte Auseinandersetzung auf allen Ebenen - Vernehmlassungsverfahren, Verwaltung, PK und Kantonsrat - stattgefunden.

Regierungsrat Wernli bedankt sich für die «Blumen», welche an sein Departement und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerichtet wurden. Mit der PK hat eine sehr effiziente Zusammenarbeit stattgefunden.

Ich äussere mich kurz zu den einzelnen Voten. Kantonsrat Wiesendanger, Walzenhausen, hat namens der Finanzkommission Stellung bezogen. Ich möchte auch anlässlich der heutigen zweiten Lesung nochmals bekräftigen, dass die jährlichen finanziellen Mittel von 500'000 Franken gesetzt sind; dieser Betrag wird nicht überschritten werden. Ich bedanke mich für die namens der SVP-Fraktion gemachten Ausführungen von Kantonsrätin Zürcher, Herisau, bezüglich der Verjährung/Verwirkung. Ich werde in der Detailberatung dazu noch zusätzliche Ausführungen machen. Sowohl die SP-Fraktion als auch die CVP/EVP-Fraktion können sich mit der vom Regierungsrat beantragten Neuformulierung von Art. 23 Abs. 1, welche den Begriff «fahrlässig» beinhaltet, nicht einverstanden erklären. In diesem Zusammenhang möchte ich die Ausführungen von PK-Präsident Straub, Rehetobel, unterstützen. Wenn in der ersten

- -

Lesung entschieden worden ist, Art. 23 Abs. 2 zu streichen, bedeutet dies, dass auch die Fahrlässigkeit erfasst werden soll. Der Regierungsrat hat nichts anderes gemacht, als im Sinne der besseren Lesbarkeit die Formulierung auszu-deutschen. Einen vom Parlament gefassten Entscheid gilt es zu akzeptieren. Der Regierungsrat vertrat und vertritt immer noch eine andere Auffassung. Darauf ist mit den Möglichkeiten aufgrund von Art. 22 auch hingewiesen worden. Ich kann in der Detailberatung noch mit einem Versuch starten, die Fahrlässigkeit auf laienhafte Art und Weise näher zu umschreiben. Schliesslich gestatte ich mir noch eine Bemerkung zur kantonalen Fachstelle. Wir glauben, dass es sich hierbei um den richtigen Ansatz handelt. Wir dürfen aber nicht vorprellen. Ob wir während der Referendumsfrist des Sozialhilfegesetzes diese Fachstelle zur Besetzung ausschreiben, muss ich mir noch überlegen. Meiner Meinung nach könnte dies verantwortet werden. Aber für die Suche von qualifizierten Personen wollen wir uns genügend Zeit lassen. Realistischerweise wird diese Stelle auf den 1. April 2008 implementiert werden können, sicherlich nicht auf den 1. Januar 2008.

Soweit meine Ausführungen zu den Eintretensvoten. Herzlichen Dank.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Art. 8 b) Sozialhilfebehörde

¹ Jede Gemeinde bestellt eine Sozialhilfebehörde.

² Die Sozialhilfebehörde nimmt strategische Aufgaben wahr und ist insbesondere verantwortlich für

- a) Massnahmen zur Ursachenbekämpfung und Prävention,
- b) die Bereitstellung der erforderlichen Angebote und Mittel,
- c) die Beurteilung grundsätzlicher Fragestellungen der Sozialhilfe.

³ Die Sozialhilfebehörde ist ferner zuständig für

- a) die Anordnung von konkreten Massnahmen,
- b) die Festsetzung und Gewährung von Leistungen.

⁴ Die Sozialhilfebehörde kann ihre Kompetenzen gemäss Abs. 3 ganz oder teilweise an den Sozialdienst delegieren.

⁵ Die Sozialhilfebehörde nimmt die Aufsicht über den Sozialdienst wahr.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 8 Abs. 4, welche von der PK unterstützt wird:

5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung

Trakt. 173
24. September 2007

- -

⁴ Die *Gemeinde* kann *die* Kompetenzen *nach* Abs. 3 ganz oder teilweise an den Sozialdienst delegieren.

Stricker, Stein, hätte gerne eine kurze Antwort von Regierungsrat Wernli zu dieser Änderung. Ich gehe davon aus, dass die Gemeindeautonomie mit dem Vorschlag des Regierungsrates sehr hoch gehalten wird. Will man mit dieser Formulierung den Gemeinden ausdrücklich die Kompetenz zurückgeben oder überlassen, dass sie selber auf der Ebene des Stimmbürgers, des Gemeinderates oder einer Sozialhilfekommission die Kompetenzen zuordnen kann. Ist meine Interpretation richtig?

Regierungsrat Wernli bestätigt die Richtigkeit dieser Interpretation. Es handelt sich um eine Präzisierung. Ohne die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kann diese Delegation nicht gemacht werden. Dies ist auch richtig so. Dieser Punkt ist anlässlich der ersten Lesung von Kantonsrat Frey, Teufen, zu Recht eingebracht worden. Mit dem Änderungsantrag des Regierungsrates zu Art. 8 Abs. 4 wird eine Gleichstellung zu Abs. 1 hergestellt. Die Gemeinden legen in ihren Gemeindeordnungen die Kompetenzen innerhalb ihrer Strukturen fest. Die Gemeindeordnungen sind der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Nachdem Antrag unbestritten bleibt, gilt er als stillschweigend angenommen.

Art. 23 Strafbestimmung

¹ 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, wird mit Busse bis zu Fr. 10'000.- bestraft.

² Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

Der Regierungsrat beantragt, unterstützt von der PK, folgende Änderung von Art. 23 Abs. 1:

¹ Wer *vorsätzlich oder fahrlässig* 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, wird mit Busse bis zu Fr. 10'000.- bestraft.

- -

Signer, Heiden, führt aus, dass der Begriff «Fahrlässigkeit» nach Duden bedeutet, «die nötige Vorsicht oder Aufmerksamkeit fehlen lassen». Hand auf's Herz, wer von uns hat es nicht schon im Alltag an der nötigen Vorsicht oder Aufmerksamkeit fehlen lassen? Sicherlich alle! Meistens wird man nicht direkt gebüsst, sondern zuerst ermahnt. Und einige Sozialhilfeempfänger/innen müssen lernen, ihr Leben besser zu organisieren, und sie erhalten auch Unterstützung durch die Ämter. Bekommen diese Personen ihr fahrlässiges Handeln nicht in den Griff, findet nicht Art. 23, sondern - wie bereits gesagt - Art. 22 Anwendung. Gemäss Art. 22 kann unter anderem mit einer Kürzung der Unterstützungsleistungen bestraft werden, was auch Sinn macht. Fahrlässiges Handeln soll mit Leistungskürzungen sanktioniert werden und nicht mit Bussen. Wie sollen denn die Personen, welche Sozialhilfe beziehen, eine Busse bezahlen? Bussen sollten dort gesprochen werden, wo durch unwahre oder unvollständige Angaben oder durch Verschweigen unrechtmässig Geld bezogen wird, wie dies in Art. 23 beschrieben wird. In diesen Fällen macht eine Busse Sinn; dann sind nämlich auch Mittel für die Bezahlung vorhanden. Art. 23 hat etwas Fragwürdiges an sich. Das Verschweigen von Informationen oder die Angabe von Unwahrheiten könnten auch unter Betrug geahndet werden. Auf der anderen Seite sind die Sozialhilfeämter sicherlich froh um Art. 23, weil sie damit ein gewisses Druckmittel zur Verfügung haben. Wir haben deshalb für Art. 23 ein gewisses Verständnis. Möchte aber das Sozialamt doch jemand für fahrlässiges Handeln büssen, kann dies auf dem Strafrechtsweg gemacht werden. Der Regierungsrat hat uns eine entsprechende Erklärung geliefert. Im Zusammenhang mit Sozialhilfebezüger/innen passt fahrlässiges Handeln überhaupt nicht in eine Strafbestimmung. Hiefür findet Art. 22 Anwendung. Die SP-Fraktion lehnt deshalb die neu vorgeschlagene Formulierung des Regierungsrates ab. Wir beantragen, die Worte «oder fahrlässig» im Vorschlag des Regierungsrates zu streichen.

Rohner, Rehetobel, äussert sich vorweg zum Votum von Kantonsrat Signer, Heiden. Er hat ausgeführt, dass die Fahrlässigkeit mit dem normalen Strafrecht geahndet werden könne. Es gibt den Betrug; über entsprechende Fälle konnte man in den Zeitungen lesen. Es gibt Leute, welche mit BMW's herumfahren und arglistig handeln. Dies ist aber nur strafbar, wenn es vorsätzlich passiert. Art. 23 beinhaltet die Arglist nicht, sondern einen Straftatbestand, welcher das Verschweigen betrifft. Ich muss Kantonsrat Signer insofern Recht geben, als es - und hier spreche ich als alter Strafrechtspraktiker - nicht sehr viel Sinn macht, wenn man Personen, welche ihre Akten und ihre Buchhaltung nicht in Ordnung halten können und deshalb vielfach in Schulden geraten sind, bestraft, weil sie eine Unordnung haben. Was passiert? Fahrlässige Delikte sind keine Staatsverbrechen; sie werden mit einer Busse von ein paar Franken bestraft. Wenn diese Busse nicht bezahlt werden kann, wird eine ganze Maschinerie in Betrieb gesetzt. Die Personen werden erst einmal polizeilich befragt, weshalb sie die Busse nicht bezahlt hätten. Es wird ihnen angedroht, dass die Busse in Haft

- -

umgewandelt wird. Möglicherweise wird dann ein Bussenenumwandlungsentscheid erlassen, worin die Höhe der Haft festgelegt wird. Irgendwann werden diese Personen aufgeboten, ihre Haft abzusetzen. Unter Umständen wird ein oder zwei Tage oder sogar möglicherweise bei Haftantritt die Busse bezahlt, womit das Verfahren abgeschlossen werden kann. Man muss sich also schon fragen, was dies bringen soll. Bessern werden sich diese Personen dadurch nicht; sie werden «Laueri's» bleiben oder sonst müssen sie anders erzogen werden. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der SP-Fraktion auf Streichung der Formulierung «oder fahrlässig» zu unterstützen.

Straub, Rehetobel, hält fest, dass die PK ursprünglich der Meinung war, dass fahrlässiges Handeln nicht strafbar sein soll. Das Parlament hat aber anlässlich der ersten Lesung beschlossen, dass die Fahrlässigkeit in Art. 23 zu verankern ist. Die PK hat mit Blick auf die zweite Lesung nochmals darüber diskutiert, was unter fahrlässig zu verstehen ist. Und hier beginnen bereits die Fragestellungen. Es kann nicht sein, dass eine Sozialhilfebehörde darüber entscheidet, was als fahrlässig bezeichnet wird und was nicht. Gemäss Art. 23 Abs. 1 in der vorgeschlagenen Formulierung des Regierungsrates muss Fahrlässigkeit geahndet werden. Hier ist wahrscheinlich der gesunde Menschenverstand walten zu lassen und nicht alle Fahrlässigkeiten mit einer Busse von 10'000 Franken zu belegen. Ich denke, dass die PK grossmehrheitlich auf den Begriff «fahrlässig» verzichten könnte.

Regierungsrat Wernli findet es wunderbar, wie der Begriff «Fahrlässigkeit» erklärt worden ist. Hier muss ich kaum etwas ergänzen, höchstens eine ganz laienhafte Formulierung, welche man im ersten Jus-Semester lernt. Eine Person handelt dann fahrlässig, wenn sie eigentlich hätte merken sollen, dass sie die eine oder andere Angaben hätte machen müssen. Dies ist eine ganz laienhafte Umschreibung der Fahrlässigkeit. Dann gibt es die höhere Stufe der Grobfahrlässigkeit. Dann spricht man davon, wie eine Person bloss etwas vergessen konnte. Ich finde diese Abgrenzung gar nicht so übel. Damit ist erklärt, was der Begriff «Fahrlässigkeit» bedeutet. Dieser Ausdruck stammt nicht aus der Küche des Regierungsrates. Wir haben anlässlich der ersten Lesung eine Formulierung unterbreitet, in welcher die Fahrlässigkeit nicht erfasst war, dies aufgrund von Überlegungen, wonach andere Mittel zur Verfügung stehen, welche viel effizienter sind, wie Leistungskürzungen usw. Aber für den Regierungsrat ist der Beschluss des Kantonsrates gemäss erster Lesung heilig, und es gilt, diesen nicht anzufechten. Jene Bedenken, welche wir damals geäussert haben, gelten heute noch.

Der namens der SP-Fraktion vorgebrachte Antrag von Kantonsrat Signer, Heiden wir mit 48 : 12 Stimmen bei 0 Enthaltungen gutgeheissen.

- -

Art. 28 b) Geltendmachung des Anspruchs, Verjährung

¹ Die zuständige Behörde fordert rückerstattungspflichtige Personen zur Rückerstattung auf. Sie strebt eine Vereinbarung über angemessene Rückerstattungsbeträge an. Kommt keine Vereinbarung zustande, sind Rückerstattungen mittels schriftlicher Verfügung geltend zu machen.

² Unterstützungen, die jemand vor dem 18. Altersjahr oder bis zum ordentlichen Abschluss der Erstausbildung erhalten hat, dürfen bei dieser Person nicht zurückgefordert werden.

³ Rückerstattungsforderungen sind ab der Geltendmachung der Rückforderung mittels Verfügung zu 5 % verzinslich. Kommt eine Vereinbarung zustande, kann auf eine Verzinsung verzichtet werden. Wurde wirtschaftliche Sozialhilfe unrechtmässig bezogen, läuft die Verzinsung ab dem Bezug.

⁴ Bedeutet die Rückerstattung eine besondere Härte, kann die zuständige Behörde den geschuldeten Betrag ganz oder teilweise stunden oder erlassen.

⁵ Der Anspruch auf Rückerstattung verjährt 15 Jahre nach der erbrachten Leistung. Pfandrechtlich sichergestellte Rückerstattungsverpflichtungen unterliegen keiner Verjährung.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 28 Abs. 5, welche von der PK gutgeheissen wird:

⁵ Der Anspruch auf Rückerstattung *verwirkt nach 15 Jahren, vom Zeitpunkt der letzten bezogenen Leistung an gerechnet. Ausgenommen sind Leistungen in Form von Darlehen und Vorschusszahlungen sowie Rückerstattungsverpflichtungen nach Art. 25 Abs. 1 und sichergestellte Rückerstattungsverpflichtungen gemäss Art. 25 Abs. 2 dieses Gesetzes.*

Nachdem der Antrag unbestritten bleibt, gilt er als stillschweigend angenommen. (Die Überschrift von Art. 28 ist entsprechend anzupassen: Verwirkung statt Verjährung).

Art. 33 Rechtsschutz

¹ Gegen Verfügungen der Sozialhilfebehörden kann Rekurs beim zuständigen Departement erhoben werden.

² Wenn die Sozialhilfebehörde Kompetenzen an den Sozialdienst delegiert hat, ist gegen Verfügungen des Sozialdienstes der Rekurs an die Sozialhilfebehörde gegeben.

5. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG), Totalrevision; 2. Lesung; Zustimmung

Trakt. 173
24. September 2007

- -

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 33 Abs. 2, welcher die PK zustimmt:

² *Soweit die Gemeinde Kompetenzen an den Sozialdienst delegiert hat, ist gegen Verfügungen des Sozialdienstes der Rekurs an die Sozialhilfebehörde gegeben.*

Nachdem der Antrag unbestritten bleibt, gilt er als stillschweigend angenommen.

In der namentlichen Schlussabstimmung heisst der Rat das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) mit 60 : 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen gut.

Das Behördenreferendum wird nicht ergriffen. Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum (Frist bis Dienstag, 27. November 2007).