



Soziales, Sozialhilfe

Sozialausgaben der Stadt St.Gallen

Anträge

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Vom vorliegenden Bericht wird Kenntnis genommen.
 2. Das Postulat «Wie weiter mit unseren Sozialausgaben?» wird als erledigt am Protokoll abgeschrieben.
-

1 Zusammenfassung

Die Sozialausgaben der Stadt St.Gallen sind in den vergangenen Jahren stetig und markant gestiegen. Angesichts dieser Entwicklung beauftragte das Stadtparlament den Stadtrat, einen Ausblick über den wahrscheinlichen weiteren Verlauf der städtischen Sozialausgaben vorzunehmen und das Sparpotenzial auszuloten. Im Rahmen der Erfüllung dieses Auftrages galt es zunächst abzuklären, wie sich die aktuellen Sozialkosten der Stadt zusammensetzen und auf welchen gesetzlichen Grundlagen sie beruhen. Aus Verständnisgründen bildet diese Auslegeordnung Bestandteil des vorliegenden Postulatsberichts. Sie zeigt, welche Sozialkosten auf städtischer Ebene beeinflussbar sind und welche Sozialaufgaben die Stadt aufgrund übergeordneten Rechts erfüllen muss. Anschliessend umreisst der Bericht die sich abzeichnende Entwicklung der städtischen Sozialaufgaben sowie mögliche Massnahmen zur Reduktion der Sozialausgaben.

Wesentlich sind zwei Feststellungen: Erstens ist die Auslegeordnung nicht vollständig. Es werden nur die wiederkehrenden Sozialausgaben beleuchtet, die in der Direktion Soziales und Sicherheit anfallen und in der Laufenden Rechnung erscheinen. Gewisse Aufwendun-



gen anderer Direktionen, insbesondere der Direktionen Schule und Sport sowie Bau und Planung, stellen aber auch Sozialausgaben dar. Zu nennen sind hier beispielsweise die Aufwendungen für Kinderhorte, für das Freiwillige Schulhausangebot, für die Schulsozialarbeit, für schulische Integrationsaktivitäten, für das Jugendsekretariat oder Investitionen in Kinderspielflächen und Räumlichkeiten, die der Erfüllung sozialer Aufgaben dienen. Und zweitens gilt es in Erinnerung zu rufen, dass sich die Sozialausgaben unserer Stadt bei weitem nicht nur aus Sozialhilfeausgaben zusammensetzen, die vor dem Hintergrund des Besorgnis erregenden Anstiegs und der schweizweit geführten Missbrauchsdiskussion im Brennpunkt des politischen Interesses stehen. Beiträge an verschiedenste Beratungsstellen, an Kinderkrippen, an Integrations- und Frühförderungsprojekte, an die Hilfe und Pflege zu Hause oder Investitionsbeiträge an Alters- und Pflegeheime, die allen zugute kommen können, fallen ebenfalls darunter. Trotzdem aber machen die jährlichen Sozialhilfebeiträge mit über CHF 20 Mio. einen namhaften Teil der städtischen Leistungen im Sozialbereich aus.

Im Jahr 2007 beliefen sich die Sozialausgaben der Direktion Soziales und Sicherheit auf insgesamt CHF 41,5 Mio. 88 Prozent davon wurden zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben übergeordneten Rechts aufgewendet. Rund CHF 5 Mio. wurden für soziale Leistungen ausgegeben, deren Rechtsgrundlagen in rein städtischer Kompetenz geschaffen wurden. Beim Vergleich dieser beiden Grössen wird rasch deutlich, dass der Einfluss von Stadtrat und Parlament auf die Gesamthöhe der städtischen Sozialausgaben limitiert ist. Bestimmend sind sowohl die gesetzgeberischen Aktivitäten auf Kantons- und Bundesebene als auch der Konjunkturverlauf, denn Arbeitslosigkeit bildet nach wie vor die Hauptursache der Bedürftigkeit. Die konjunkturelle Entwicklung des vergangenen Jahres hat dazu geführt, dass mehr Arbeitslose wieder eine Arbeitsstelle gefunden haben und die Fallzahlen der Sozialhilfe in der Stadt St.Gallen um 15 Prozent gesunken sind. Obwohl in enger Zusammenarbeit mit der Stiftung für Arbeit jährlich eine beachtliche Zahl von Sozialhilfebeziehenden in den ersten Arbeitsmarkt zurückgeführt wird, ist doch die Wirtschaftslage der entscheidende Faktor. Dies gilt auch dann, wenn dereinst als Folge eines Konjunkturtiefs die Zahl der Sozialhilfefälle wieder deutlich zunähme, was umso mehr ins Gewicht fiele, als gleichzeitig die Steuereinnahmen von den juristischen und natürlichen Personen sanken.

Bei jenen Aufgaben, die im vorliegenden Bericht unter «freiwillige Leistungen im Sozialbereich» aufgeführt sind, geht es um die gestaltende Sozialpolitik in der Stadt St.Gallen, die den urbanen Bedürfnissen Rechnung trägt. Nicht zuletzt unter dem Aspekt der Standortattraktivität setzt die Stadt – beispielsweise mit der Unterstützung familienergänzender Betreuungsangebote oder der Lancierung von Frühförderungsinitiativen – sozialpolitische Akzente. Angestrebt wird damit aber auch eine nachhaltige Präventionswirkung, die sich mittel- bis langfristig dämpfend auf die Höhe der Sozialausgaben auswirkt. Es ist darum in jedem Ein-



zelfall sorgfältig abzuwägen, ob sich die Streichung städtischer Leistungen im Bereich der freiwilligen Leistungen langfristig nicht mit Mehrausgaben für die öffentliche Hand rächt.

Insgesamt deutet die absehbare Entwicklung nicht auf einen Abbau der sozialen Aufgaben der Stadt hin. Überalterung und medizinischer Fortschritt verursachen weiter steigende Gesundheitskosten. Die sich wandelnde Rolle der Frau in der Gesellschaft führt mehr und mehr zu einer Verlagerung von Erziehungs-, Betreuungs- und Pflegeaufgaben in den professionellen, entlöhnten Bereich. Die allgemeine Beschleunigung des Lebens- und Arbeitstempos begünstigt stressbedingte psychische und psychosomatische Krankheiten sowie Suchterkrankungen und erhöht das Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit und Invalidität. Die Globalisierung der Wirtschaft verstärkt den Trend zu einer Zwei-Drittel-Gesellschaft, die das letzte Drittel unter massiver Belastung der sozialen Sicherungssysteme von den Wachstums- und Wohlfahrtsgewinnen abkoppelt. Zu merklich mehr Aufgaben und höheren Kosten im Sozialbereich führt ferner die Zunahme komplexer Fälle im Vormundchaftswesen, vorab bei den kostenintensiven Platzierungen von Kindern und Jugendlichen.

Diese Entwicklung gilt es auch kostenmässig unter Kontrolle zu halten. Soweit möglich setzt der Stadtrat im Sozialbereich auf präventive Massnahmen. Ferner setzt er auf die Zusammenarbeit mit Organisationen mit hohem Freiwilligenanteil, zu denen vorab auch die Kirchen zählen. Dadurch können in vielen Fällen sowohl die sozialen Aufgaben erfüllt als auch die Kosten so tief wie möglich gehalten werden. Bei der Unterstützung des sozialen Engagements privater oder öffentlich-rechtlicher Anbieter durch die Stadt werden klassische Subventionen nach und nach durch Abgeltungen über Leistungsvereinbarungen abgelöst. Ausserdem ist der Nutzniesserkreis der städtischen Sozialaktivitäten konsequent auf Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt St.Gallen zu beschränken. Andernfalls sind die Kosten den entsprechenden Gemeinwesen in Rechnung zu stellen. Im anteilmässig bedeutsamen Bereich der Sozialhilfe wird die Mittelverwendung künftig noch stärker als bisher einem systematischen Controlling unterzogen. Die Handlungsmöglichkeiten des Stadtrates liegen also primär im Bereich des effektiven, effizienten und überprüfbaren Mitteleinsatzes.

Dank des innerkantonalen Finanzausgleichs, der eine Abgeltung für die weit über dem kantonalen Durchschnitt liegenden städtischen Sozialausgaben vorsieht, wird die Stadt spürbar entlastet. Damit werden zwar gesamthaft betrachtet keine Sozialkosten eingespart. Aber vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Stadt St.Gallen mit einem kantonalen Bevölkerungsanteil von 16 Prozent bisher rund 41 Prozent der Sozialkosten getragen hat, führt die Abgeltung dieser städtischen Sonderlast zu einer gerechteren Verteilung der Sozialkosten innerhalb des Kantons.



Man kann es aber drehen und wenden wie man will. Wenn von Sozialausgaben die Rede ist, denken die meisten Menschen an Sozialhilfeausgaben. Die heftig und streckenweise polemisch geführte Diskussion über deren Höhe und vor allem über den Missbrauch von Sozialhilfegeldern, der konsequent zu bekämpfen ist, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Unterstützung hilfsbedürftiger und benachteiligter Menschen nach wie vor auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens gründet. Diesen gilt es zu bewahren. Die Werterhaltung einer Gesellschaft bemisst sich unter anderem auch daran, wie sie jene ihrer Mitglieder behandelt, die – aus welchen Gründen auch immer – dem hohen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leistungs- und Erwartungsdruck nicht Stand halten. Ein vernünftiger sozialer Ausgleich bremst die weitere Öffnung der Schere zwischen Arm und Reich. Und eine weit-sichtige, vorbeugende Sozialpolitik vermindert die negativen Auswirkungen der breiter werdenden Kluft zwischen Arm und Reich und sichert den gesellschaftlichen Frieden, von dem alle Einwohnerinnen und Einwohner unseres Gemeinwesens profitieren.

2 Inhaltsverzeichnis

Anträge	1
1 Zusammenfassung	1
2 Inhaltsverzeichnis	4
3 Ausgangslage, Abgrenzung und Begriffe	5
3.1 Ausgangslage	5
3.2 Begriffe und Abgrenzung	6
4 Gesetzliche Aufgaben im Sozialbereich	8
4.1 Überblick	8
4.2 Persönliche Sozialhilfe	8
4.3 Mutterschaftsbeiträge nach kantonalem Recht	14
4.4 Kinderalimente: Bevorschussung und Inkassohilfe	15
4.5 Stationäre Sozialhilfe: Haus zur Grünhalde, Frauenhaus und Schlupfhuus	16
4.6 Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV	17
4.7 Hilfe und Pflege zu Hause: Objektfinanzierung	20
4.8 Suchtprävention und Suchthilfe	22
5 Freiwillige Leistungen im Sozialbereich	24
5.1 Überblick und Allgemeines	24
5.2 Familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter	25
5.3 Integration	27



5.4	Finanzielle Unterstützung von Beratungsstellen	28
5.5	Langzeitarbeitslosigkeit: Stiftung für Arbeit	30
5.6	Ostschweizerisches Kinderspital: Standortbeitrag	30
5.7	Suchtprävention und Suchthilfe: Gassenarbeit, Katharinenhof.....	31
5.8	Kinderschutzzentrum St.Gallen – Beratungsstelle «In Via»	32
5.9	Ostschweizerischer Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst (OKJPD).....	32
5.10	Hilfe und Pflege zu Hause: Subjektfinanzierung und Krankenmobilenmagazin.....	33
5.11	Projekte zur Frühförderung und Elternbildung.....	34
6	Trends und künftige Entwicklung.....	35
7	Mögliche Massnahmen zur Reduktion der städtischen Sozialausgaben.....	36
7.1	Allgemeines	36
7.2	Finanzielle Rahmenbedingungen	37
7.3	Verstärkung von Integrationsmassnahmen und Kontrolle in der Sozialhilfe	38
7.4	Projekt «Beratung nach Sozialhilfegesetz»	39
7.5	Ostschweizerisches Kinderspital: Befreiung vom Standortbeitrag	40
7.6	Präventionsanstrengungen reduzieren Belastung im gesetzlichen Bereich	41
7.7	Kontraktmanagement im freiwilligen Bereich	41
8	Schlussfolgerungen und politische Würdigung	42

3 Ausgangslage, Abgrenzung und Begriffe

3.1 Ausgangslage

Am 29. September 2005 erklärte das Stadtparlament das Postulat „Wie weiter mit unseren Sozialausgaben?“ (Nr. 1018) erheblich und beauftragte den Stadtrat, Bericht darüber zu erstatten,

- wie sich die verschiedenen Kosten im Sozialbereich zusammensetzen,
- wie er mit den steigenden Kosten umgehen will,
- welches Sparpotential im Sozialbereich möglich wäre und
- welche weitere Schritte notwendig sind, um den innerkantonalen Soziallastenausgleich zu erwirken.

Grund für die Einreichung des hier behandelten Postulats bildeten im Wesentlichen das markante Anwachsen der Sozialkosten in der Stadt St.Gallen und der Umstand, dass sich im



Zeitpunkt der Einreichung des Vorstosses keine Entspannung der Situation abzeichnete. Dank der konjunkturellen Lage und des seit der Erheblicherklärung des Postulates verwirklichten innerkantonalen Finanzausgleichs präsentierte sich die Situation im Zeitpunkt der Postulatsbeantwortung positiver. Erstmals seit vielen Jahren war in der Rechnung 2007 in der Sozialhilfe eine Abnahme des Nettoaufwandes (um CHF 336'000) zu verzeichnen. Die CHF 21,2 Mio. Nettokosten im Bereich Sozialhilfe machen jedoch nur 47 Prozent der gesamten Sozialausgaben der Stadt St.Gallen aus, so dass insgesamt von rund CHF 44,6 Mio. (2007) die Rede ist. Hierbei sind weder die Lohn- und Sachkosten der zuständigen Dienststellen (Sozialamt, Vormundschaftsamt, Amt für Gesellschaftsfragen) einberechnet noch allfällige Investitionsbeiträge für soziale Institutionen, die über die Investitionsrechnung abgewickelt werden.¹ Zum Vergleich: Der Gesamtaufwand der Stadt St.Gallen im Jahr 2007 (Laufende Rechnung) belief sich auf rund CHF. 589 Mio. So wie sie hier abgegrenzt werden, machen die Sozialausgaben also knapp 7,6 Prozent des gesamten städtischen Haushalts aus.

3.2 Begriffe und Abgrenzung

Eine eindeutige und für alle staatlichen Ebenen einheitliche Definition für den Begriff «Sozialausgaben» gibt es nicht. Einen Überblick über das Gebiet, auf das sich ganz allgemein staatliche und private Sozialausgaben beziehen, gibt folgende Definition des Begriffs «Soziale Sicherheit», welcher der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS) des Bundesamts für Statistik zugrunde liegt:

Soziale Sicherheit erstreckt sich auf die Gesamtheit der Massnahmen des Staates und der privaten Institutionen, die der Existenzsicherung der Bevölkerung und insbesondere dem Schutz vor sozialen Risiken dienen. Institutionen bzw. institutionelle Einheiten, die Sozialleistungen ausrichten, werden nur dann dem Bereich der Sozialen Sicherheit zugeordnet, wenn sie die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllen: Erstens ist es erforderlich, dass sie dem Kriterium der sozialen Solidarität genügen und/oder kraft eines Gesetzes oder einer kollektiven Vereinbarung obligatorisch sind; zweitens müssen sie mindestens eines von acht sozialen Risiken oder Bedürfnissen abdecken, nämlich Krankheit/Gesundheitspflege, Invalidität, Alter, Überleben Hinterbliebener, Familie/Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnen und soziale Ausgrenzung.²

Was unter den Titel «städtische Sozialausgaben» fällt, lässt sich nicht ohne weiteres aus dieser Definition ableiten. Der Anteil kommunaler Beiträge an die Soziale Sicherheit betrug im Jahr 2006 gesamtschweizerisch 13 Prozent, während der Bund 46 und die Kantone 41

¹ Dazu zählen insbesondere die Baubeiträge an Investitionsvorhaben im Bereich der Betagtenheime, an denen sich die Stadt mit bis zu 40 Prozent beteiligt.

² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/22/publ.Document.77161.pdf>, S. 7.



Prozent beisteuerten.³ Mehr als die Hälfte der kommunalen Beiträge fliessen in bedarfsabhängige Leistungen und knapp 40 Prozent sind Subventionen. Ausführliche statistische Angaben zur Zusammensetzung, Verwendung und Finanzierung liefert die GRSS.

Der vorliegende Bericht orientiert sich am Informationsbedürfnis der Postulanten und bezieht sich auf wiederkehrende städtischen Ausgaben im Sozialbereich, die in der Laufenden Rechnung erscheinen⁴. Die Abgrenzung zu anderen städtischen Ausgaben, die teilweise auch sozialen Charakter aufweisen, wurde pragmatisch auf der Basis der Zuordnung innerhalb des Kontenrahmens der Stadt St.Gallen vorgenommen: Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf Ausgaben, die im Bereich der Direktion Soziales und Sicherheit anfallen. So sind etwa die Aufwendungen für die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern im Vorschulalter enthalten (Krippen, Tagesfamilien), jedoch nicht jene für schulpflichtige Kinder (Horte, Mittagstische etc.), da letztere der Direktion Schule und Sport zugeordnet sind.

Relevant für den vorliegenden Bericht ist die Unterscheidung zwischen *gesetzlichen Aufgaben* übergeordneten Rechts (Bund und Kanton) einerseits und *freiwilligen Leistungen* im Bereich der sozialen Wohlfahrt andererseits. Der unmittelbare Einfluss der Stadt auf die Höhe der Ausgaben, die auf übergeordnetem Recht gründen, ist gering.

Unter *freiwilligen Leistungen* werden im vorliegenden Bericht jene Leistungen aufgeführt, die auf städtischem Recht gründen und weder vom Bundesrecht noch vom kantonalen Recht vorgeschrieben sind. Mit den freiwilligen Leistungen betreibt die Stadt eine eigenständige Sozial- und Gesellschaftspolitik, die auf die spezifischen lokalen Bedürfnisse abgestimmt ist. Hier besteht ein Gestaltungsspielraum, der es erlaubt, flexibel und rasch auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren. Die Sozialausgaben im freiwilligen Bereich haben im Hinblick auf die gesetzlichen Aufgaben nicht selten präventiven Charakter und damit langfristig eine ausgabendämpfende Wirkung, so etwa im Bereich der Angebote der Suchthilfe und der Langzeitarbeitslosigkeit oder bei den Projekten zur Frühförderung.

³ Bundesamt für Statistik: «Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit 2006. Leichter Anstieg der Sozialausgaben», Medienmitteilung vom 26. Mai 2008.

⁴ Vgl. Laufende Rechnung, Budgetpositionen 402.3186 Leistungen Dritter für das Integrationskonzept, 403 AHV-Zweigstelle, 4090 Gesundheit, 4091 Soziale Wohlfahrt, 410.3668 Mutterschaftsbeiträge (nur Anteile Sozialamt), 410.3667 Beiträge an Kindereralimente, 411 Sozialhilfe, 414.4142 Wohnhaus zur Grünhalde. Nicht berücksichtigt sind die Personal- und Sachkosten der zuständigen Dienststellen sowie Investitionsbeiträge an soziale Einrichtungen, da diese via Investitionsrechnung abgewickelt werden (Bsp.: Baubeiträge an Einrichtungen der stationären Altershilfe, auf der Basis des gesetzlichen Versorgungsauftrags aus dem kantonalen Sozialgesetz (vgl. Art. 28 Abs. 1 SHG, sGs 381.1)).



4 Gesetzliche Aufgaben im Sozialbereich

4.1 Überblick

Die nachstehende Tabelle 1 liefert einen Überblick über die gesetzlichen Aufgaben, welche die Stadt St.Gallen im Sozialbereich hat, samt den jeweiligen Ausgaben in den Jahren 2006 und 2007:

Bereich	Bezeichnung	Rechnung 2006 [Mio. CHF]	Rechnung 2007 [Mio. CHF]
Persönliche Sozialhilfe (inkl. Asylwesen)	Betreuende, beratende und finanzielle Sozialhilfe	21.520	21.184
Kantonale Mutterschaftsbeiträge	Beratung und Abklärung Anspruchsberechtigung (extern) sowie ausbezahlte Mutterschaftsbeiträge (SOA)	0.798	0.784
Alimentenbevorschussung und Inkasso	Kinderalimente	2.342	1.975
Stationäre Sozialhilfe	Betriebsbeitrag Stiftung Frauenhaus Betriebsbeitrag Schlupfhuus (ohne Solidarbeitrag) Nettoaufwand Haus zur Grünhalde	0.637	0.738
Anteil an den kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV (EL und AEL)	15.120	12.919
Hilfe und Pflege zu Hause	Objektfinanzierung	1.159	1.317
Suchtbereich	Suchtprävention und Suchthilfe	0.839	0.803
TOTAL Gesetzliche Sozialausgaben		42.415	39.720

Tabelle 1: Zusammenstellung der gesetzlich vorgeschriebenen Ausgaben im Sozialbereich in der Stadt St.Gallen.

4.2 Persönliche Sozialhilfe

4.2.1 Allgemeines

Die soziale Sicherung hat zum Ziel, Personen oder Haushalte vor sozialen Risiken zu schützen und einen menschenwürdigen Lebensstandard zu gewährleisten. Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz des sozialen Sicherungssystems. Sozialhilfe soll der Hilfebedürftigkeit vorbeugen, ihre Folgen nach Möglichkeit beseitigen oder mildern und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen fördern. Sie umfasst einerseits betreuende bzw. beratende und andererseits finanzielle Unterstützung. Für die Ausrichtung von Sozialhilfe sind die politischen Gemeinden zuständig. Zuständigkeit, Unterstützungswohnsitz und Verfahren richten sich nach dem



Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger⁵. Sozialhilfe wird aus dem allgemeinen Haushalt der Gemeinden finanziert.

Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe richten sich nach dem kantonale Sozialhilfegesetz⁶ (SHG), den SKOS-Richtlinien⁷ und den KOS-Empfehlungen. Nach diesen Grundlagen ist das Ziel der Sozialhilfe, die Existenz der bedürftigen Personen zu sichern, ihre Selbständigkeit zu fördern und ihre soziale und berufliche Integration zu gewährleisten.

In der Rechnung der Sozialhilfe sind auch die Aufwendungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber enthalten, so weit diese Sozialhilfe beziehen. Die entsprechenden Aufwendungen wurden der Stadt bis Ende 2007 nach Aufwand und werden seit Anfang 2008 über Pauschalbeiträge vom Bund abgegolten.⁸ Darüber hinaus gehende Kosten werden neu nicht mehr vergütet. Für Asylbewerbende mit einem Nichteintretensentscheid (NEE) entrichtet der Bund nur noch eine pauschale Entschädigung für die Abgeltung der Nothilfe gemäss Bundesverfassung.⁹ Alle Gemeinden im Kanton St.Gallen wenden bei Asylbewerbenden mit NEE das gleiche Verfahren an, das sich auf einen entsprechenden Beschluss der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) und auf Empfehlungen der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) vom Februar 2004 stützt.

4.2.2 Betreuende und finanzielle Sozialhilfe

Die persönliche Beratung und Betreuung ist ein wichtiger Bestandteil der Sozialhilfe. Betreuende Sozialhilfe erhält, «wer in einer persönlichen Notlage, deren Behebung weder durch eigene Bemühungen noch durch den Beizug Dritter möglich ist, der Hilfe bedarf»¹⁰. Die betreuende Sozialhilfe wird geleistet in Form von Beratung und persönlicher Betreuung, durch Mithilfe bei der Suche nach Arbeit und Wohnraum sowie durch die Vermittlung von Dienstleistungen anderer Stellen.¹¹

⁵ Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (SR 851.1).

⁶ Sozialhilfegesetz (SHG) vom 27. September 1998 (sGS 381.1).

⁷ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS: www.skos.ch;
SKOS-Richtlinien: http://www.skos.ch/store/pdf_d/richtlinien/richtlinien/RL_deutsch_2008.pdf.

⁸ Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, Art. 88 (SR 142).

⁹ Bundesverfassung (BV) vom 18. Dezember 1998 (SR 101).

¹⁰ Art. 7 SHG.

¹¹ Art. 8 SHG.



Finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und Naturalleistungen sowie Kostengutsprachen.¹² Die Bundesverfassung¹³ garantiert das Recht auf Existenzsicherung. Bei der Ausrichtung von Sozialhilfe wird zwischen absolutem und sozialem Existenzminimum unterschieden. Das absolute Minimum beschreibt die Deckung der Grundbedürfnisse wie Ernährung, Kleidung, Obdach und medizinische Grundversorgung. Soziale Existenzsicherung umfasst zusätzlich die Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben. Gemäss SKOS lauten die Grundsätze, nach denen Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden: Wahrung der Menschenwürde, Subsidiarität, Bedarfsdeckung, Individualisierung, Angemessenheit der Hilfe, Professionalität sowie Kosten-Nutzen-Verhältnis. Die finanzielle Sozialhilfe¹⁴ wird so bemessen, dass die hilfebedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann.

4.2.3 Entwicklung der persönlichen Sozialhilfe in der Stadt St.Gallen

Die Sozialhilfefälle und die Sozialhilfeausgaben in der Stadt St.Gallen sind bis 2006 stark angestiegen. Im Jahre 2007 sanken die Fallzahlen in der Sozialhilfe recht deutlich um über 15 Prozent.

Hauptursache der Bedürftigkeit ist die Arbeitslosigkeit. Während es sich bei rund der Hälfte der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen um sogenannte «Ausgesteuerte» handelt, beziehen die übrigen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (ALV) und stehen in der beruflichen Abklärung resp. Beratung beim regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV). Es kann jedoch sein, dass sie ergänzend zu den ALV-Leistungen unterstützt werden müssen oder eine finanzielle Überbrückungshilfe benötigen. Weitere Ursachen der Unterstützungsbedürftigkeit sind Krankheit und Unfall. Unterstützungsbedürftigkeit resultiert ferner aus nicht-existenzsicherndem Erwerbseinkommen («working poors»). Persönliche Sozialhilfe kann auch bei der Fremdplatzierung von Kindern nötig sein. Oft von Bedürftigkeit betroffen sind ausserdem Personen im Strafvollzug oder solche, die bis zur definitiven Einstufung (IV/EL) zur Deckung der Lebenshaltungskosten eine Rentenbevorschussung benötigen. Besonders betroffen sind Alleinerziehende. In der Sozialhilfe als letztem Auffangnetz landen immer häufiger Menschen, die sich aufgrund einer Mehrfachproblematik in schwierigen Lebenssituationen befinden.

¹² Art. 10 SHG.

¹³ Art. 12 BV.

¹⁴ Art. 11 SHG.



Der deutlichen Senkung der Fallzahlen steht eine wesentlich geringere Senkung der totalen Nettokosten gegenüber. Der Grund hierfür liegt darin, dass es die einfachen (und kostengünstigeren) Fälle sind, die dank der Konjunkturlage wieder in den Arbeitsprozess eingegliedert werden konnten, dieweil die komplexen (und kostenintensiveren) Fälle in der Sozialhilfe verbleiben. Die Nettokosten pro Fall betragen, ohne Berücksichtigung der Teuerung, im Jahr 2007 etwa das Doppelte gegenüber 1997. Die Zunahme der lange in der Sozialhilfe verbleibenden und damit teuren Fälle unterstreicht die These hin zur Entwicklung einer Zwei-Drittel-Gesellschaft.¹⁵

Jahr	Anzahl Fälle	Anzahl Personen	Entwicklung der Fallzahlen	Nettokosten total [in 1'000 CHF]	Entwicklung der totalen Nettokosten	Nettokosten pro Fall [CHF]
1997	2'084	3'400		8'941		4'290
1998	2'168	3'588	+ 4,03 %	12'472	+ 39,49 %	5'753
1999	2'412	4'035	+ 11,25 %	13'268	+ 6,38 %	5'501
2000	2'498	4'259	+ 3,56 %	13'999	+ 5,50 %	5'604
2001	2'407	4'021	- 3,64 %	13'241	- 5,41 %	5'501
2002	2'412	3'891	+ 0,20 %	10'706	- 19,14 %	4'439
2003	2'532	4'145	+ 4,97 %	12'977	+ 21,21 %	5'125
2004	2'651	4'400	+ 4,70 %	15'745	+ 21,33 %	5'939
2005	2'881	4'715	+ 8,67 %	21'332	+ 35,48 %	7'404
2006	2'944	4'740	+ 2,18 %	21'520	+ 0,88 %	7'310
2007	2'478	3'985	- 15,82 %	21'184	- 1,56 %	8'549

Tabelle 2: Entwicklung der Fallzahlen und Kosten der Sozialhilfe der Stadt St.Gallen von 1997 bis 2007.

¹⁵ Zwei-Drittel-Gesellschaft: Anfang der 1980er-Jahre entstandener Begriff, der seither für die These steht, dass der Wandel der westlichen Industriegesellschaften zu Dienstleistungs-, Informations- und Wissensgesellschaften für einen nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung (etwa ein Drittel) mit einer dauerhaften Abkoppelung von den Wachstums- und Wohlfahrtsgewinnen verbunden sein wird. Der Begriff wird auch in Bezug auf den wirtschaftlichen Strukturwandel verwendet, welcher die Entstehung eines Arbeitsmarktsegments mit nicht-existenzsicherndem Lohnniveau («Working Poor») begünstigt, die Zahl von (Langzeit-)Arbeitslosen mit geringer und/oder nicht (mehr) marktgerechter Qualifikation in der Altersklasse von über 40 Jahren sowie unter Alleinerziehenden und Behinderten ansteigen lässt und damit bewirkt, dass viele Menschen über lange Zeiträume auf lediglich Mindeststandards sichernde soziale Sicherungssysteme angewiesen sind. Zahlen und Fakten für die Schweiz liefert dazu z.B. die Studie «Working Poor in der Schweiz. Gesamtbericht einer Untersuchung über Konzepte, Ausmass und Problemlagen aufgrund der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung» des Büro Bass (Februar 2001).



4.2.4 Persönliche Sozialhilfe im Städtevergleich

Das Sozialamt der Stadt St.Gallen steht seit 1999 im Städtevergleich mit sieben andern Schweizer Städten.¹⁶ Verglichen werden können in erster Linie die Fallzahlen.¹⁷ Die Brutto-/ Nettokosten sind hingegen unter den Städten aufgrund unterschiedlicher lokaler Vorgehensweisen bei der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen nur bedingt vergleichbar.

Ausgehend vom Jahr 2000 zeigen sich deutliche Unterschiede in der Fallentwicklung (vgl. dazu Abbildung 1 und Abbildung 2).

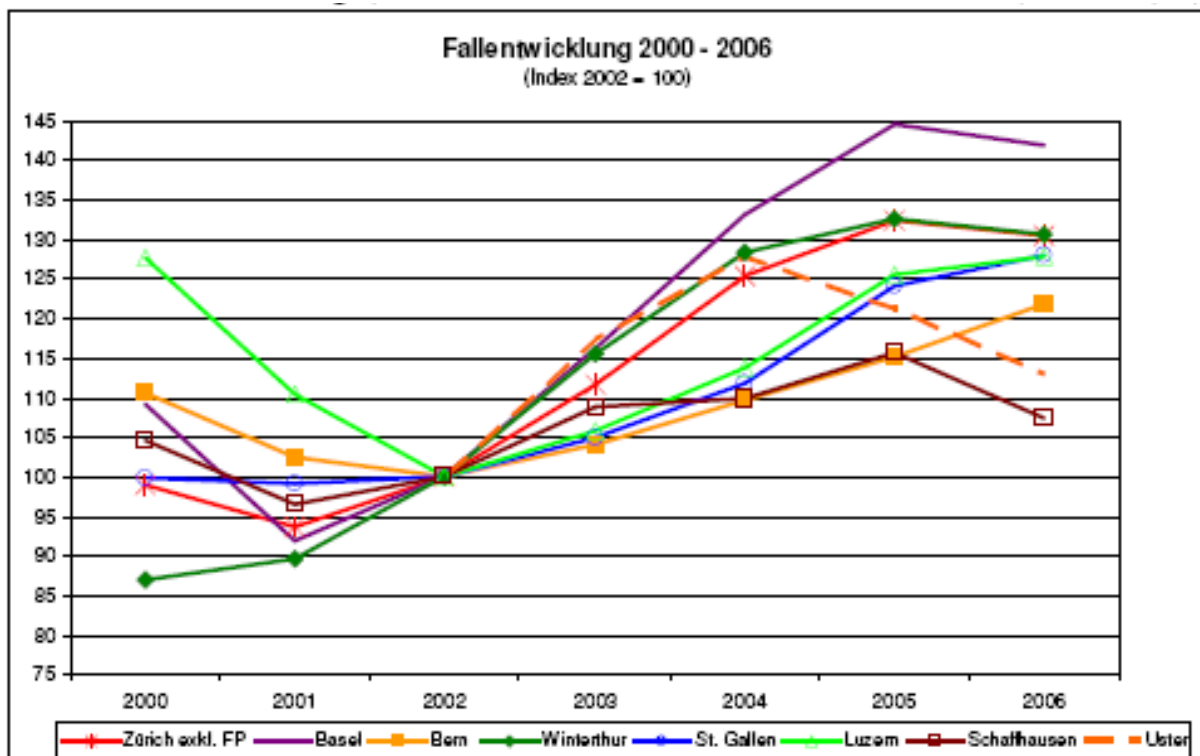


Abbildung 1: Fallentwicklung 2000 bis 2006, kumulierte Fallzahl inkl. Fremdplatzierte (Quelle: Salzgeber, Renate: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2006).

¹⁶ Die Vergleichsstädte sind: Zürich, Basel, Bern, Winterthur, St.Gallen, Luzern, Schaffhausen und Uster, siehe auch <http://www.staedteinitiative.ch/>.

¹⁷ Ein Fall kann sowohl eine Einzelperson als auch mehrere Personen umfassen, z.B Ehepaare mit oder ohne Kinder sowie Alleinerziehende.



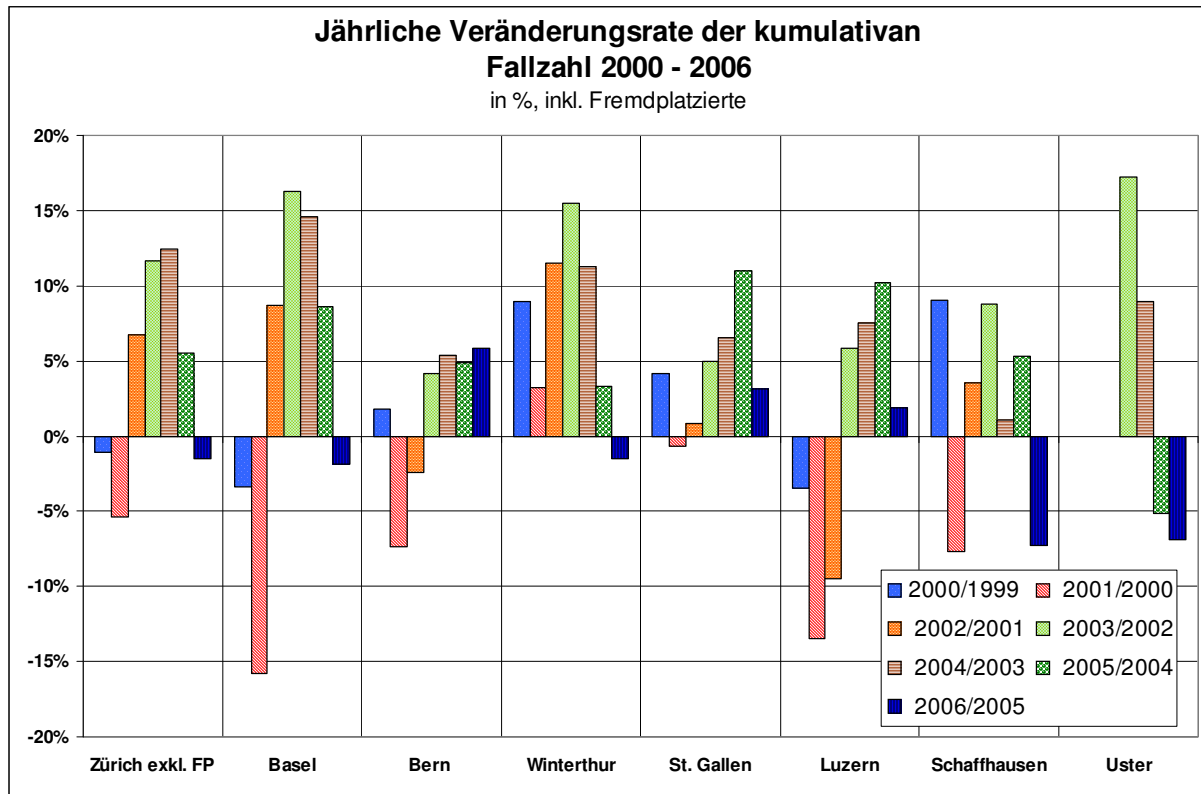


Abbildung 2: Entwicklung kumulative Fallzahl 2000 bis 2006 (Quelle: Salzgeber, Renate: Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2006).

Die Städte Basel, Zürich und insbesondere Winterthur betreuen heute markant mehr Fälle als zur Jahrtausendwende. Die Stadt St.Gallen zeigte ein stetiges, aber insgesamt eher moderates Ansteigen des Fallniveaus bis 2004; deutliche Anstiege verzeichnen die Jahre 1999 und 2005.

Abbildung 1 zeigt deutlich, wie stark die Fälle seit 1999 von Jahr zu Jahr gestiegen sind und sich der Rückgang 2006 dagegen noch sehr bescheiden ausnimmt (ausser in Uster und teilweise in Schaffhausen). Im Jahr 2006 stabilisierten sich die Fallzahlen im Durchschnitt der Städte auf hohem Niveau bzw. sanken erstmals seit längerer Zeit leicht, nachdem sie im Vorjahr noch markant angestiegen waren. So reduzierten sich die Anzahl der Fälle, die im Jahr 2006 mindestens eine finanzielle Sozialhilfeleistung erhalten haben, insbesondere in Schaffhausen und Uster deutlich. In Zürich, Basel und Winterthur gingen die Fallzahlen um rund 1,5 Prozent leicht zurück. Gegen den allgemeinen Trend erhöhten sich Fallzahlen jedoch in Bern nochmals erheblich. Auch St.Gallen und Luzern verzeichneten nochmals Fallzunahmen – jedoch deutlich tiefere als in den Vorjahren.



Die Entwicklung der Fallzahlen präsentiert sich für 2006 somit uneinheitlich. Für die insgesamt positive Tendenz ist vorwiegend der relativ starke Konjunkturaufschwung in allen Regionen verantwortlich – insbesondere im grossen Zentrumsgebiet rund um Zürich. Dieser hat zu einer deutlichen Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt und damit zu einer merklichen Reduktion der Arbeitslosenzahlen geführt. Der Städtevergleich für 2007 liegt jedoch noch nicht vor. Wie im Abschnitt 4.2.3 gezeigt, sind die Fallzahlen im Jahr 2007 in der Stadt St.Gallen um über 15 Prozent gesunken. Es ist davon auszugehen, dass die Entwicklung in den anderen Städten in ähnlicher Weise verlaufen ist, da der Rückgang weitgehend konjunkturell bedingt ist. In Zürich sank der Anteil von Sozialhilfebeziehenden an der Stadtzürcher Bevölkerung von 6,5 auf 6 Prozent.¹⁸

4.3 Mutterschaftsbeiträge nach kantonalem Recht

Gestützt auf das Gesetz über Mutterschaftsbeiträge¹⁹ sowie auf die dazugehörige Vollzugsverordnung²⁰ hat eine Mutter nach der Geburt eines Kindes während i.d.R. sechs Monaten Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge, wenn sie sich persönlich der Pflege und der Erziehung des Kindes widmet und der Lebensbedarf das anrechenbare Einkommen übersteigt. Die Mutterschaftsbeiträge werden von der Wohnsitzgemeinde ausgerichtet²¹.

Die Stadt St.Gallen hat der Beratungsstelle für Familienplanung und Partnerschaft der Frauenzentrale des Kantons St.Gallen die Abklärungen über die Anspruchsberechtigung von Mutterschaftsbeiträgen für Personen mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen übertragen.²² Die Stadt leistet der Beratungsstelle einen jährlich wiederkehrenden Beitrag zur Deckung der aus dieser Tätigkeit anfallenden Kosten. Im Jahr 2007 belief sich dieser auf CHF 31'550. Die eingereichten Gesuche werden im Sozialamt geprüft. Im Jahr 2007 ist deren Anzahl leicht angestiegen. Die Anzahl gutgeheissener Gesuche nahm marginal um drei auf 72 zu. Im Gegensatz zu den Fallzahlen reduzierten sich die Nettokosten leicht um CHF 15'000. Die seit 2005 ausgerichteten eidgenössischen Mutterschaftsversicherungsleistungen tragen zur Entlastung der kantonalen Mutterschaftsbeiträge bei. Die ausbezahlten Mutterschaftsbeiträge belaufen sich im Jahr 2007 auf CHF 752'000 (siehe Zusammenstellung in Tabelle 3).

¹⁸ NZZ vom 24./25. Mai 2008, Nr. 119, S. 57.

¹⁹ Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 5. Dezember 1985 (sGS 372.1).

²⁰ Vollzugsverordnung zum Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 28. Mai 1986 (sGS 372.11).

²¹ Art. 1 und Art. 8 Abs. 1 Gesetz über Mutterschaftsbeiträge.

²² Nicht zu verwechseln mit den Leistungen aus der (eidgenössischen) Mutterschaftsversicherung, welche erwerbstätigen Müttern im Rahmen der Erwerbsersatzordnung (EO) ausgerichtet werden.



Kantonale Mutterschaftsbeiträge	2005 [Mio. CHF]	2006 [Mio. CHF]	2007 [Mio. CHF]
Beratung und Abklärung Anspruchsberechtigung (extern)	0.031	0.031	0.032
ausbezahlte Mutterschaftsbeiträge (Sozialamt)	0.734	0.767	0.752
Ausgaben Mutterschaftsbeiträge total	0.765	0.798	0.784

Tabelle 3: Ausgaben kantonale Mutterschaftsbeiträge.

4.4 Kinderalimente: Bevorschussung und Inkassohilfe

Unterhaltsberechtigten unmündigen und mündigen Kindern leistet das Sozialamt der Wohn-gemeinde unentgeltlich Inkassohilfe oder Vorschüsse (Kinderalimente), wenn der unter-haltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt, und wenn Einkommen und Vermögen des obhutsberechtigten Elternteils unter einer bestimmten Grenze liegen.

Die gesetzlichen Grundlagen der Alimentenbevorschussung finden sich im Zivilgesetzbuch (ZGB)²³ sowie im Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (GIVU)²⁴ und der zugehörigen Verordnung²⁵. Die Vorschusspflicht obliegt der politischen Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes.²⁶

Die Alimentenbevorschussung ist eine Bedarfsleistung, welche aufgrund ihrer sozialpoliti-schen Funktion vor allem Personen mit tiefem Einkommen zukommen soll. Die Alimenten-bevorschussung wird aus öffentlichen Mitteln und auf Rechnung des säumigen Elternteils finanziert. Im Unterschied zur sozialhilferechtlichen Unterstützung müssen die Vorschüsse nur vom unterhaltspflichtigen Elternteil zurückerstattet werden, nicht aber vom Leistungs-empfänger. Inkassohilfe wird für die vollen festgelegten Unterhaltsbeiträge geleistet. Sind getroffene Massnahmen erfolgreich, erhält die Alimentengläubigerin den ganzen Betrag. Dies bedeutet, dass der anspruchsberechtigten Person beim Bezug der Unterhaltsbeiträge unter Anwendung der rechtlichen Möglichkeiten geholfen wird.

²³ Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907, Art. 290 und 293 (SR 210).

²⁴ Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (GIVU) vom 28. Juni 1979 (sGS 911.51).

²⁵ Vollzugsverordnung zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (VV GIVU) vom 15. Oktober 1979 (sGS 911.511).

²⁶ Art. 5 GIVU.



Die Brutto-Bevorschussung nahm von 2006 auf 2007 geringfügig um CHF 40'000 auf CHF 6'206'000 zu. Der Ertrag aus dem Inkasso stieg im Vergleich zum Vorjahr 2006 um CHF 406'000 oder 10,6 Prozent auf CHF 4,231 Mio. markant an. Der Nettoaufwand ging um CHF 366'000 oder 15,6 Prozent auf CHF 1,975 Mio. zurück. Die Inkassoquote lag 2007 somit bei 68,2 Prozent.

	2005 [Mio. CHF]	2006 [Mio. CHF]	2007 [Mio. CHF]
Bruttobevorschussung	6.100	6.166	6.206
Ertrag aus Inkasso	3.945	3.825	4.231
Nettoaufwand	2.155	2.341	1.975

Inkassoquote	64,7 %	62,0 %	68,2 %
--------------	--------	--------	--------

Tabelle 4: Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe.

4.5 Stationäre Sozialhilfe²⁷: Haus zur Grünhalde, Frauenhaus und Schlupfhuus

Die politische Gemeinde sorgt für die Unterbringung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, die der betreuenden Sozialhilfe in einer stationären Einrichtung bedürfen.²⁸ Der Staat (Kanton und Gemeinden) finanziert den Aufwandüberschuss (Defizit) der anerkannten stationären Einrichtungen, die schutzbedürftigen Personen mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen Unterkunft und Betreuung anbieten.²⁹ Der Kanton und die politischen Gemeinden teilen sich die Finanzierung wie folgt auf³⁰:

- Kanton: 50 Prozent des Aufwandüberschusses
- Gemeinden: 10 Prozent des Ausgabenüberschusses nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl am Ende des Vorjahres (Solidarbeitrag) sowie 40 Prozent des Aufwandüberschusses nach Massgabe der tatsächlichen Aufenthaltstage von schutzbedürftigen Personen mit Unterstützungswohnsitz in der jeweiligen politischen Gemeinde.

Zu den anerkannten stationären Einrichtungen zählen die Stiftung Frauenhaus St.Gallen sowie das Schlupfhuus des Kinderschutzzentrums St.Gallen, an deren Defizit sich die Stadt nach oben genanntem Verteilschlüssel beteiligt.

²⁷ Stationäre Einrichtungen für schutzbedürftige Personen, vgl. SHG Art. 2ff.

²⁸ Art. 39 SHG.

²⁹ Art. 36 SHG.

³⁰ Art. 38 SHG.



Seit dem Jahr 2000 stieg die finanzielle Beteiligung der Stadt St.Gallen an der Stiftung Frauenhaus markant von rund CHF 61'000 auf rund CHF 194'000 im Jahr 2007. Die Zahl der Aufenthaltstage, aber auch der Solidarbeitrag pro Einwohnerin bzw. Einwohner sind seit 2002 stetig angestiegen.

Die Beiträge an das Schlupfhuus sind ebenfalls der stationären Sozialhilfe zuzurechnen. Ausserdem betreibt die Stadt mit dem Haus zur Grünhalde eine eigene Institution. Darin untergebracht sind die Betreute Wohngruppe (BWG) mit sieben Plätzen für Personen mit Integrationsschwierigkeiten sowie die Unterkunft für Obdachlose (UfO), in der bis maximal zehn randständige Menschen in Notsituationen Unterschlupf finden.

Die nachstehende Tabelle fasst die städtischen Ausgaben für die stationäre Sozialhilfe zusammen:

Stationäre Sozialhilfe	2006 [Mio. CHF]	2007 [Mio. CHF]
Frauenhaus (effektive Aufenthaltstage und Solidarbeitrag)	0.137	0.194
Schlupfhaus (nur effektive Aufenthaltstage, ohne Solidarbeitrag ³¹)	0.117	0.172
Haus zur Grünhalde	0.383	0.372
Total	0.637	0.738

Tabelle 5. Zusammenstellung Stationäre Sozialhilfe.

4.6 Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV

Wenn die Renten der AHV, der IV und der Pensionskasse den Existenzbedarf nicht decken, können ordentliche Ergänzungsleistungen beansprucht werden.³² Hierbei werden zwei Arten unterschieden: einerseits die jährlichen Ergänzungsleistungen (periodische EL) und andererseits die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten. Der Kanton St.Gallen richtet zusätzlich ausserordentliche Ergänzungsleistungen (AEL) aus.

³¹ Die Beiträge für das Schlupfhuus und die Anlauf- und Beratungsstelle «In Via» werden der Stadt jeweils gemeinsam in Rechnung gestellt. Dabei wird nicht zwischen gesetzlichen und freiwilligen Leistungen unterschieden. Im vorliegenden Bericht wurde diese Abgrenzung behelfsmässig vorgenommen, indem die Solidarbeiträge für das Schlupfhuus und die Beratungsstelle dem freiwilligen, und die Beiträge für effektive Aufenthaltstage den gesetzlichen Sozialausgaben zugeordnet wurden, vgl. dazu Kap. 5.8.

³² Art. 112a BV.



Ergänzungsleistungen sind individuelle Leistungen, die aufgrund der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse berechnet werden, sofern jemand die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt. Bei den Ergänzungsleistungen handelt es sich nicht um Sozialhilfeleistungen. Infolge der NFA³³ wurde die Finanzierung der Ergänzungsleistungen grundlegend verändert. Bisher richtete der Bund in Abhängigkeit von der Finanzkraft der Kantone Beiträge zwischen 10 und 35 Prozent aus. Neu gelten für alle Kantone einheitliche Voraussetzungen.

An der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten beteiligt sich der Bund seit 2008 nicht mehr. Diese Leistungen haben die Kantone neu selber zu finanzieren. Bei der Finanzierung der jährlichen Ergänzungsleistungen ist zu unterscheiden, ob eine Person zu Hause oder im Heim/Spital lebt. Bei den Personen zu Hause beteiligt sich der Bund mit 5/8 an der jährlichen EL, während die Kantone die restlichen 3/8 zu tragen haben. Bei Personen im Heim/Spital beteiligt sich der Bund nur im Bereich der Existenzsicherung mit 5/8, d.h. es wird gerechnet, wie wenn diese Person in einer Mietwohnung leben würde. Die darüber hinaus erforderlichen Ergänzungsleistungen zur Deckung des Existenzbedarfs im Heim/Spital haben die Kantone zu tragen. In diesem Zusammenhang wurden die bisherigen Obergrenzen bei den jährlichen ordentlichen Ergänzungsleistungen angehoben, um zu verhindern, dass pflegebedürftige Heimbewohnerinnen und -bewohner bei einem Ausgabenüberschuss plötzlich auf Sozialhilfe angewiesen sind. Bisher lag es im Ermessen der Kantone, inwieweit solche Ausgabenüberschüsse durch AEL aufzufangen seien. Bei den AEL im Kanton St.Gallen ist infolge der Neuregelung mit einer markanten Verschiebung hin zu den ordentlichen EL zu rechnen (vgl. dazu Tabelle 6 und Tabelle 7), was indessen in der Gesamtsumme von ordentlichen und ausserordentlichen Ergänzungsleistungen für Gemeinden und Kanton kaum zu Unterschieden führen dürfte.

Gemäss Angaben der Sozialversicherungsanstalt (SVA) als offizieller Durchführungsstelle im Kanton St.Gallen sind die in den nachstehenden Tabellen wiedergegebenen Budgetzahlen für die Zeit ab Inkrafttreten der NFA per 1.1.2008 mit einigen Unsicherheiten behaftet. Die Qualität dieser Prognosen wird man erst ab ca. 2010 beurteilen können.

Die generelle Kostensteigerung der ordentlichen und ausserordentlichen EL lag in der Vergangenheit bei rund fünf Prozent pro Jahr. Es gibt wenig Grund zur Annahme, dass sich dieses Wachstum in nächster Zeit verlangsamt.

³³ «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen», angenommen in der Volksabstimmung vom 28. November 2004.



	Rechnung 2005		Rechnung 2006		Rechnung 2007		Budget 2008 (neu nach NFA)	
	Anteil	Mio. CHF	Anteil	Mio. CHF	Anteil	Mio. CHF	Anteil	Mio. CHF
Total EL	100 %	187	100 %	194,5	100 %	200	100 %	231
Bund	27 %	50,5	27 %	52,5	27 %	54	29 %	67
Kanton	40 % vom Rest	54,5	40 % vom Rest	57	50 % vom Rest	73	80 % vom Rest	131
Gemeinden	60 % vom Rest	82	60 % vom Rest	85	50 % vom Rest	73	20 % vom Rest	33
Stadt St.Gallen	³⁴	12,5		13		11		5

Tabelle 6: Entwicklung und Anteile der drei Ebenen und der Stadt an den ordentlichen Ergänzungsleistungen zur AHV und IV.

	Rechnung 2005		Rechnung 2006		Rechnung 2007		Budget 2008 (neu nach NFA)	
	Anteil	Mio. CHF	Anteil	Mio. CHF	Anteil	Mio. CHF	Anteil	Mio. CHF
Total AEL	100 %	20,5	100 %	23	100 %	23	100 %	4
Bund	0 %	–	0 %	–	0 %	–	0 %	–
Kanton	40 % vom Rest	8	40 % vom Rest	9	50 % vom Rest	11,5	80 % vom Rest	3
Gemeinden	60 % vom Rest	12,5	60 % vom Rest	14	50 % vom Rest	11,5	20 % vom Rest	1
Stadt St.Gallen		1,9		2,1		1,7		0,2

Tabelle 7: Entwicklung und Anteile der drei Ebenen und der Stadt an den ausserordentlichen Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (AEL).

	Rechnung 2005	Rechnung 2006	Rechnung 2007	Budget 2008 (neu nach NFA)
	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF
Total EL und AEL zusammen	207,5	217,5	223	235
Bund	50,5	52,5	54	67
Kanton	62,5	66	84,5	134
Gemeinden	94,5	99	84,5	34
Stadt St.Gallen	14,5	15	13	5

Tabelle 8: Entwicklung der ordentlichen und ausserordentlichen EL zur AHV und IV.

³⁴ Der Anteil der Gemeinden ist abhängig von der Anzahl Einwohner. Auf die Stadt St.Gallen entfallen daher ca. 15 Prozent des Gemeindeanteils.



4.7 Hilfe und Pflege zu Hause: Objektfinanzierung

Das kantonale Gesundheitsgesetz³⁵ (GesG) weist den Gemeinden im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause³⁶ einen Versorgungsauftrag zu, den sie entweder selbst wahrnehmen oder an öffentlich-rechtliche oder private Leistungserbringer delegieren können. Die Stadt St.Gallen unterhält für die Erbringung der Dienstleistungen der Hilfe und Pflege zu Hause Leistungsvereinbarungen mit den Spitex-Stützpunkten Ost, Centrum und West, mit der Pro Senectute Regionalstelle St.Gallen sowie mit dem Haushilfe- und Entlastungsdienst der Frauenzentrale (HED).

Der grösste Teil der kassenpflichtigen Leistungen wird von den drei Spitex-Stützpunkten Ost, Centrum und West erbracht. Bei den nicht-kassenpflichtigen Leistungen handelt es sich um hauswirtschaftliche Dienstleistungen, die in krankheits-, behinderungs- oder gebrechlichkeitsbedingten Fällen zu Hause bei den Betroffenen geleistet werden. Darunter fällt auch die Entlastung betreuender Angehöriger.

Die von den Versicherern bezahlten Tarife für Pflichtleistungen aus der obligatorischen Krankenversicherung sind nicht kostendeckend. Gleichzeitig geniessen aber die Versicherten Tarifschutz, d.h. sie dürfen von den Leistungserbringern nicht zusätzlich zur Kasse gebeten werden. Hier setzt die finanzielle Verpflichtung der politischen Gemeinden ein, die das in der Praxis entstehende Defizit zu tragen haben.³⁷ Die Stadt St.Gallen stellt die Restfinanzierung der erbrachten Pflichtleistungen (Pflege zu Hause) sicher und macht die Nichtpflichtleistungen (Hilfe zu Hause) für die Klientinnen und Klienten erschwinglich, indem sie durch Zahlung von Restfinanzierungsansätzen pro verrechnete Stunde an die Leistungserbringer die Differenz deckt.

Bei der Subventionierung der nicht-kassenpflichtigen Leistungen (Hilfe zu Hause) besteht ein gewisser Spielraum. Dies im Gegensatz zur Pflege zu Hause, die vom Bund vorgegeben ist. Zwar schreibt das kantonale Gesundheitsgesetz zwingend vor, Hilfe zu Hause anzubieten. Die konkrete Ausgestaltung dieser Dienstleistungen ist jedoch nicht vorgeschrieben. Gewisse, aufs Gesamte gesehen jedoch marginale Einflussmöglichkeiten auf die Subventionshöhe sind bei der Preisfestsetzung und der Definition des Leistungsniveaus vorhanden: Die Stadt hat die Möglichkeit, die Kliententarife für die Hilfe zu Hause via Leistungsvereinbarung in eigener Regie festzusetzen. Je nach Preisniveau kann damit die nachgefragte Leistungs-

³⁵ Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979 (sGS 311.1), Art. 23.

³⁶ Der bisher verwendete Begriff «Spitex» wurde in der Gesetzgebung durch den Ausdruck «Hilfe und Pflege zu Hause» ersetzt.

³⁷ Art. 36quater GesG.



menge etwas beeinflusst werden. Ebenso hat das in den Leistungsvereinbarungen definierte Leistungsniveau, z.B. über die Betriebszeiten, einen gewissen Einfluss auf die Leistungsmenge. Im innerkantonalen Vergleich und gegenüber vergleichbaren Schweizer Städten liegt St.Gallen im Durchschnitt.

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, ist die jährliche Subventionshöhe in der Objektfinanzierung seit 2002 um knapp 30 Prozent angestiegen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Menge der geleisteten Stunden jedoch insgesamt nur um 5,3 Prozent erhöht. Dabei zeigt sich bei den Pflegestunden ein Plus von 75 Prozent, während die Hilfestunden um 16 Prozent abgenommen haben.

Jahr	Leistungen der Hilfe zu Hause [Std.]	Leistungen der Pflege zu Hause [Std.]	Total Leistungen [Std.]	Objektfinanzierung Hilfe und Pflege zu Hause [CHF]
2002	115'995	35'693	151'688	1'026'135
2003	113'526	37'901	151'428	1'029'054
2004	105'413	40'570	145'983	1'097'092
2005	90'529	47'859	138'389	1'088'038
2006	96'030	57'229	153'259	1'244'012
2007	97'102	62'625	159'726	1'317'406

Tabelle 9: Entwicklung Objektfinanzierung Hilfe und Pflege zu Hause 2002 bis 2007.

Die Veränderungen sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, die jedoch nicht ohne weiteres auseinandergehalten und quantifiziert werden können. Eine wichtige Rolle spielen

- der Trend zum möglichst späten Eintritt ins Alters- oder Pflegeheim,
- die starke Zunahme kurzstationärer Behandlungen im Akutspital (Tageskliniken, massiver Rückgang der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer im Spital),
- der technische Fortschritt in der Medizin und der Medizintechnik,
- die abnehmenden Möglichkeiten zur innerfamiliären Pflege und Betreuung Kranker und Betagter
- sowie ganz allgemein die demografische Alterung, denn bereits heute sind 85 Prozent der Klientinnen und Klienten, die Hilfe und Pflege zu Hause benötigen, im AHV-Alter. Für die Zukunft ist mit einer weiteren Verstärkung dieser Entwicklung zu rechnen.

Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass sowohl die pflegerischen als auch hauswirtschaftlichen Leistungen dazu beitragen, dass Patientinnen und Patienten früher aus der Akutversorgung entlassen beziehungsweise Heimeintritte vermieden oder hinausgezögert



werden können. Dies ist volkswirtschaftlich sinnvoll und wird in der Mehrheit der Fälle auch von den betroffenen Personen und ihren Angehörigen vorgezogen.

Die Umsetzung der NFA ab 1. Januar 2008 brachte eine Bündelung der Zuständigkeiten. Die Finanzierung für die Hilfe und Pflege zu Hause liegt neu auf der kommunalen Ebene. Insbesondere müssen die Gemeinden neu zusätzliche Mittel in der Höhe der bisherigen Bundes-subsventionen für in der Altershilfe tätige Institutionen³⁸ bereitstellen und die Aufsichtsfunktion geht vom Kanton an die Gemeinden über. Aufgrund der neuen Bildungssystematik im Gesundheitswesen sind zusätzlich auch Ausbildungsbeiträge an die Leistungserbringer auszurichten, so weit diese Ausbildungsplätze für Fachangestellte Gesundheit (FaGe) und diplomierte Pflegefachleute HF anbieten. Ab 2008 steigen aufgrund dieser veränderten Rahmenbedingungen die städtischen Ausgaben für die Hilfe und Pflege zu Hause um rund 2 Mio. CHF jährlich an (2007: 1,3 Mio. CHF, 2008: ca. 3,3 Mio. CHF). Der grösste Teil davon wird, ebenfalls im Zuge der NFA, auf der kommunalen Ebene durch eine Entlastung bei den Ergänzungsleistungen kompensiert (vgl. dazu Abschnitt 4.6).

4.8 Suchtprävention und Suchthilfe

4.8.1 Allgemeines

Die Erfüllung der kommunalen Aufgaben im Bereich der Suchtprävention und der Suchthilfe gemäss kantonalem Suchtgesetz³⁹ hat die Stadt St.Gallen mit einem Leistungsauftrag an die Stiftung Suchthilfe⁴⁰ delegiert. Diese strebt zusammen mit den Klientinnen und Klienten die Ziele der sozialen Reintegration und der finanziellen Unabhängigkeit an sowie als weiteres Fern- oder Teilziel die Abstinenz.

Der Netto-Gesamtumsatz der Stiftung Suchthilfe, einhergehend mit einer Angebotserweiterung in den Bereichen Arbeit, Wohnen und neue Suchtformen wie Essstörungen, Spielsucht, neue Medien sowie im Bereich der Früherfassung und Prävention hat sich in den letzten zehn Jahren um 70 Prozent erhöht. Die städtischen Beiträge stiegen im selben Zeitraum nur um rund fünf Prozent. Ein neues Schwergewicht wird die Stiftung Suchthilfe neu im Bereich Alkoholismus bilden. Seit der Einführung der Arbeitsangebote innerhalb der Stiftung Suchthilfe fliessen durchschnittlich netto CHF 150'000 in Form von ausbezahlten Löhnen an Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger an die Stadt St.Gallen zurück.

³⁸ Es handelt sich um Lohnsubventionen aus Art. 101bis AHVG (SR 831.10), die bisher vom BSV ausbezahlt wurden.

³⁹ Suchtgesetz vom 14. Januar 1999 (sGS 311.2).

⁴⁰ www.stiftung-suchthilfe.ch.



Abklärungen haben gezeigt, dass die Angebote der Stiftung Suchthilfe keine Sogwirkung nach St.Gallen auslösen. Auch der Eintritt in die heroïn- oder methadongestützte Behandlung (vgl. Ziff. 4.8.3) hat keine vermehrten Wohnsitznahmen Betroffener in der Stadt zur Folge.

4.8.2 Suchtprävention: Betrieb der Suchtfachstelle

Im Präventionsbereich (Vorbeugung, Verhütung von Missbrauch und dessen Folgen) sorgt der Kanton für die Errichtung und den Betrieb von Fachstellen für Suchtprävention. Diese entwickeln Präventionsprogramme, setzen sie um oder wirken bei deren Umsetzung mit und leisten fachliche Unterstützung. Die Zuständigkeit der Gemeinden liegt bei der Umsetzung von Suchtpräventionsmassnahmen und bei der Finanzierung der von ihnen veranlass-ten Projekte im Präventionsbereich.⁴¹

Die Stiftung Suchthilfe betreibt im Auftrag der Stadt St.Gallen und verschiedener Gemeinden der Region⁴² die Suchtfachstelle. Die Grundlage für die jährliche Subvention an die Stiftung Suchthilfe findet sich im Suchtgesetz⁴³. Die entsprechende Leistungsvereinbarung umfasst die ambulante Beratung, Behandlung und Betreuung von Abhängigen und ihres Umfeldes und regelt die Abgeltung der erbrachten Leistungen mit den angeschlossenen Gemeinden und der Stadt.

4.8.3 Suchthilfe: Betrieb der Medizinisch-Sozialen Hilfsstellen

Die Kosten der Unterstützung der heroïngestützten Behandlung durch die Medizinisch-Soziale Hilfsstelle 1 (MSH 1) an der Rosenbergstrasse 2 sind seit 1996 unverändert; sie betragen CHF 140'000. Das Angebot der MSH 1 stützt sich auf den dringlichen Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroïn⁴⁴ vom 9. Oktober 1998 respektive auf die Verlängerung⁴⁵ desselben vom 30. Juni 2003. Der Beitrag der Stadt an die methadongestützte Behandlung durch die Medizinisch-Soziale Hilfsstelle 2 (MSH 2) an der Rorschacherstrasse 71 basiert auf einem Volksentscheid vom 2. März 1997. Die ursprüngliche Subvention von CHF 470'000 konnte 1997 auf CHF 431'000 reduziert werden und ist seither konstant.

⁴¹ Art. 6 und 7 GesG.

⁴² Mörschwil, Häggenschwil, Muolen, Berg, Wittenbach.

⁴³ Art. 7 Abs. 2 Suchtgesetz (sGS311.2).

⁴⁴ AS 1998 2293.

⁴⁵ AS 2004 4388.



5 Freiwillige Leistungen im Sozialbereich

5.1 Überblick und Allgemeines

Die nachstehende Tabelle 10 liefert einen Überblick über die freiwilligen Leistungen, welche die Stadt St.Gallen im Sozialbereich ausrichtet, samt dem jeweiligen Aufwand aus der Laufenden Rechnung der Jahre 2006 und 2007:

Bereich	Bezeichnung	Rechnung 2006 [Mio. CHF]		Rechnung 2007 [Mio. CHF]	
Familienergänzende Kinderbetreuung	Kinderkrippen	1.668	1.781	1.858	1.971
	Vermittlung Tageseltern (Pflegekinder)	0.100		0.100	
	Vermittlung Kinderhütendienst	0.013		0.013	
Integration	ARGE Integration Ostschweiz	0.095	0.142	0.092	0.139
	Alphabetisierungs-, Integrations- und Deutschkurse	0.037		0.037	
	Offene Kirche St.Gallen	0.010		0.010	
Beratungsstellen	Bereich Familien, Kinder, Jugendliche	0.891	1.098	0.906	1.112
	Bereich Alter	0.160		0.160	
	Bereich Behinderung	0.047		0.046	
Langzeitarbeitslosigkeit	Stiftung für Arbeit	0.650	0.650	0.637	0.637
Ostschweizer Kinderspital	Standortbeitrag	0.430	0.430	0.437	0.437
Suchtbereich, Aidshilfe	Gassenarbeit	0.276	0.366	0.276	0.366
	Katharinenhof	0.080		0.080	
	Aidshilfe	0.010		0.010	
Kinderschutzzentrum u. Beratungsstelle «In Via»	Opferhilfe, Beratung für Kinder und Jugendliche	0.078	0.078	0.079	0.079
Kinder- und jugendpsychiatrische Dienste	Betriebsbeitrag Stiftung Kinder- und jugendpsychiatrische Dienste	0.073	0.073	0.056	0.056
Hilfe und Pflege zu Hause	Subjektfinanzierung, Krankenmobilenmagazin	0.061	0.061	0.070	0.070
Projekte zur Frühförderung und Elternbildung	Beiträge an Spielgruppen (SpiKi) schrittweise (2008-2010: total CHF 55'000)	0	0	0.033	0.033
TOTAL Freiwillige Sozialausgaben		4.679	4.679	4.900	4.900

Tabelle 10: Zusammenstellung: Freiwillige städtische Leistungen im Sozialbereich.

Ein grosser Teil der sozialen Einrichtungen in der Stadt St.Gallen – sowohl im Bereich der vorbeugenden bzw. vorsorgenden wie insbesondere im Bereich der helfenden Massnahmen – besteht aus privaten Trägerschaften, die von der Stadt St.Gallen durch gezielte ideelle und finanzielle Hilfe unterstützt werden. Dieses System hat sich bewährt und es besteht ein politischer Konsens, dass dieses System so weit wie möglich erhalten werden soll. Die Stadt als Gemeinwesen profitiert in verschiedener Hinsicht davon. Einerseits profitiert sie von den jahrzehntelangen Erfahrungen und der Kundennähe dieser Organisationen und wird von den mehrheitlich ehrenamtlich arbeitenden Trägerschaften von Verwaltungstätigkeiten entlastet.



Andererseits werden die sozialen Ausgaben der Stadt reduziert, wenn die Organisationen zusätzliche Eigenleistungen erbringen.

5.2 Familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter

5.2.1 Allgemeines und Abgrenzung

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat in der heutigen Zeit eine wichtige gesellschaftliche Funktion. Sie kann zur besseren Integration von Kindern mit Migrationshintergrund und zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Mann und Frau beitragen. Sie kann aber auch das Armutsrisiko reduzieren, dem Familien und insbesondere Einelternfamilien mehr als andere Gemeinschaftsformen ausgesetzt sind. Volkswirtschaftlich gesehen verursacht die familienergänzende Kinderbetreuung nicht nur staatliche Mehrausgaben, sie generiert gleichzeitig auch mehr Steuereinnahmen und hat weitere positive volkswirtschaftliche Auswirkungen. Ein attraktives Angebot an familienergänzenden Betreuungseinrichtungen trägt zur Standortattraktivität der Stadt St.Gallen als Arbeitsplatz und Wohnort bei.⁴⁶ Vor diesem Hintergrund befürwortet der Stadtrat die Unterstützung und Förderung von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen grundsätzlich.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf jene Institutionen und Dienstleistungen der familienergänzenden Kinderbetreuung, die gemäss städtischer Rechnung dem Sozialbereich zugeordnet sind. Sie richten sich an Familien mit Kindern im Vorschulalter. Angebote für schulpflichtige Kinder, also Tageshorte, freiwillige Schulhausangebote sowie die Schülerbetreuung sind dem Bildungsbereich zugeordnet. Im Rechnungsjahr 2007 wurden dafür insgesamt 2,74 Mio. CHF aufgewendet (Nettoaufwand)⁴⁷. Familienergänzende Angebote des Jugendsekretariates wie z. B. das Projekt Sommerplausch werden ebenfalls dem Bildungsbereich zugeordnet und werden hier nicht weiter ausgeführt. Im weiteren Sinne jedoch bilden auch diese Sozialausgaben.

5.2.2 Kinderkrippen

Die Stadt St.Gallen gewährt privaten Kinderkrippen seit Jahrzehnten finanzielle Unterstützung. Das heutige Krippenangebot in der Stadt wird beinahe ausschliesslich von privater

⁴⁶ Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Bern: «Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten», November 2000 sowie die neuere Studie, ebenfalls vom Büro BASS: «Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern», November 2007.

⁴⁷ Vgl. dazu in der Rechnung 2007 die Ziffern 318 «Familienergänzende Betreuung» sowie 33 «Jugendsekretariat».



Seite bereitgestellt. Kinderkrippen bieten ihre Dienste Eltern an, die für mindestens einen Tag pro Woche eine familienergänzende Betreuung für ihr Kind benötigen.

Gemäss Subventionierungssystem⁴⁸ unterstützt die Stadt St.Gallen die Kinderkrippen aufgrund der Anzahl Plätze, welche jeweils effektiv belegt sind. Der Unterstützungsbeitrag der Stadt bildet sich aus der Differenz zwischen dem einkommensabhängigen Elternbeitrag und den effektiven Kosten pro Tag und Platz (kostendeckender Tagessatz). Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Subventionssumme seit dem Jahre 2004:

Jahr	2004	2005	2006	2007
Subventionssumme [CHF]	1'775'000	1'689'000	1'668'000	1'858'000

Tabelle 11: Städtische Subventionen an Kinderkrippen.

Die Subventionssumme der Kinderkrippen betrug im Jahre 2004 rund CHF 1'775'000. In den beiden darauf folgenden Jahren ist diese Subventionssumme leicht zurückgegangen. Ein Grund für diesen Rückgang ist der im Vergleich zum Jahre 2004 weniger hohe Anteil der Kinder aus einkommensschwachen Familien. Im Jahr 2006 war diese Tendenz insbesondere bei grösseren Kinderkrippen festzustellen. Im Jahr 2007 sind die Subventionen für die Kinderkrippen wieder angestiegen (CHF 1'858'000), da der städtische Finanzierungsanteil der Stadt gegenüber den Vorjahren wiederum angestiegen ist, d.h. dass die Anzahl Betreuungstage für Kinder aus einkommensschwachen Familien zugenommen hat. Ferner wurden im Jahr 2007 mit der Eröffnung einer zusätzlichen Krippe⁴⁹ 13 Plätze mehr subventioniert als in den Vorjahren.

5.2.3 Tageselterndienst

Mit einem jährlichen Subventionsbeitrag von CHF 100'000 unterstützt die Stadt St.Gallen die Vermittlung und Beratung von Tageseltern der Pflegekinder-Aktion St.Gallen. Der Tageselterndienst der Pflegekinder-Aktion ergänzt das Angebot der städtischen Krippen und Horte. Er besorgt die Vermittlung von Tagesfamilien zur professionellen Betreuung von Kindern. Dadurch können flexible Betreuungszeiten, auch über Nacht, angeboten und die Bedürfnisse jener Kinder berücksichtigt werden, die in einer Krippen- oder Hortgruppe überfordert wären und individuelle Zuwendung brauchen.

⁴⁸ Vorlage an den Grossen Gemeinderat «Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter: Ausbau des Angebotes» vom 27. Mai 2003, Nr. 3430, sowie Vorlage an das Stadtparlament «Kinderkrippen; Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes» vom 29. April 2008, Nr. 4314.

⁴⁹ Kinderkrippe Trutti Frutti, Heiligkreuz.



5.2.4 Kinderhütendienst der Frauenzentrale

Der Kinderhütendienst der Frauenzentrale vermittelt Kontakte zwischen Familien und Personen, die sich für Hütedienste zur Verfügung stellen. Der Kinderhütendienst steht allen Eltern in der Stadt St.Gallen offen. Er vermittelt Kinderhüterinnen und Kinderhüter stundenweise bis maximal 2½ Tage pro Woche.

Der Kinderhütendienst der Frauenzentrale ist eine Einrichtung, die im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung einen besonderen Stellenwert einnimmt. Er schafft zusätzliche Betreuungsplätze – sowohl an Werktagen wie auch am Wochenende – und bietet als einziger die Betreuung und Umsorgung der Kinder zu Hause in ihrer gewohnten Umgebung an.

5.3 Integration

Mit ihren Anstrengungen im Integrationsbereich trägt die Stadt aktiv dazu bei, das Zusammenleben von Menschen verschiedener Nationalitäten in der Stadt nachhaltig zu verbessern. Integration, vorliegend als Integration im engeren Sinne, d.h. als Ausländerintegration, verstanden, ist eine Daueraufgabe, welche die aktive Beteiligung aller betroffenen Akteure und Akteurinnen erfordert: sowohl schweizerischer wie auch ausländischer Einzelpersonen sowie privater und öffentlich-rechtlicher Organisationen.

Im Bereich der Integration unterhält die Stadt seit einigen Jahren eine Leistungsvereinbarung mit der ARGE Integration Ostschweiz. Diese Organisation stellt eine Vielzahl von Informations-, Beratungs-, Kurs- und Sprachdienstleistungsangeboten für die ausländische Wohnbevölkerung bereit. Im Jahr 2007 richtete die Stadt einen Beitrag von CHF 91'600 an die Beratungsstelle der ARGE Integration aus. Im Bereich der Sprachförderung hat die städtische Integrationsstelle in Zusammenarbeit mit lokalen Kursanbietern ein umfassendes Angebot an Alphabetisierungs-, Integrations- und Deutschkursen aufgebaut, das zurzeit mit jährlich CHF 37'000 subventioniert wird. Ebenfalls zum Integrationsbereich kann ein Teil der Unterstützung der Offenen Kirche St.Gallen gerechnet werden. Der zugehörige Trägerverein richtet seine vielseitigen Angebote und Veranstaltungen an alle ökumenisch und interreligiös interessierten Menschen und wird dafür von der Stadt mit jährlich CHF 10'000 unterstützt.

Zusammen betragen die städtischen Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt im Bereich der Integration rund 139'00 CHF. Hinzu kommen weitere CHF 200'000, die im Dienststellen-



budget des Amts für Gesellschaftsfragen (bis Ende 2007: Fachstelle Gesellschaftsfragen) enthalten sind und für Dienstleistungen Dritter im Integrationsbereich verwendet werden.⁵⁰

Die hier aufgeführten Aufwendungen für die Integration bzw. der Massnahmen, die unter anderem auch Integrationswirkung nach sich ziehen, sind wegen der vorgenommenen Abgrenzung⁵¹ oder weil entsprechende Daten nicht erhoben werden, nicht vollständig. So fällt ein Grossteil der effektiven Integrationskosten in der Schule an (Fördermassnahmen wie Nachhilfe und integrative Schülerhilfe, Deutsch- bzw. Integrationsklassen, Betreuungsangebote etc.).

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden mit Inkrafttreten des neuen Ausländerrechts⁵² per 1. Januar 2008 im Integrationsbereich neu auch gesetzliche Verpflichtungen haben, dies vor allem im Informationsbereich.⁵³

5.4 Finanzielle Unterstützung von Beratungsstellen

5.4.1 Bereich Familien, Kinder und Jugendliche

Für Beratungsstellen im Bereich Familien, Kinder und Jugendliche hat die Stadt St.Gallen im Jahre 2007 rund CHF 903'000 Subventionen ausbezahlt. Die Angebote der verschiedenen Institutionen richten sich in erster Linie an Familien, Paare und Einzelpersonen aus der Stadt St.Gallen. Die zu beratenden Personen werden von den Beratungsstellen informiert, beraten und in schwierigen Lebenssituationen unterstützt.

Ein grosser Teil dieser Subventionen kommt dem Ostschweizerischen Verein für das Kind (Mütter- und Väterberatung) sowie der Beratungsstelle für Familien zu Gute. Im Zentrum der Mütter- und Väterberatung steht die Prävention und Gesundheitsförderung im Säuglings- und Kleinkindalter. Das Angebot ist niederschwellig, freiwillig und steht allen Eltern und Erziehungsberechtigten offen.

Die Beratungsstelle für Familien nimmt Anmeldungen für die Alimentenbevorschussung entgegen und bietet Inkassohilfe bei der Geltendmachung von Unterhaltsbeiträgen. Des

⁵⁰ Dieser Posten taucht in der Zusammenstellung (Tabelle 10) abgrenzungsbedingt nicht auf. In der städtischen Rechnung ist es das Kto. 450.3186.

⁵¹ Beschränkung auf die Aufwendungen, die in der Laufenden Rechnung dem Sozialbereich zugeordnet werden.

⁵² Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20) sowie insbesondere die Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) vom 24. Oktober 2007 (SR 142.205).

⁵³ Art. 10 VintA (SR 142.205).



Weiteren organisiert und führt sie im Auftrag der Stadt St.Gallen begleitete Besuchstage durch. Im Rahmen der Sozialberatung ist sie in verschiedenen Bereichen tätig. Ihr Angebot beinhaltet beispielsweise binationale Paarberatung, Einzel-, Paar- und Familienberatung, Beratung bei Fragen elterlicher Unterhaltspflicht, Sachhilfe in finanziellen Notsituationen, Scheidungsberatung und Mediation.

Ferner unterstützt die Stadt St.Gallen verschiedene Beratungsangebote der Frauenzentrale des Kantons St.Gallen, die Kinder- und Jugendhilfe, den Verein Gugelhuus, die Pro Juventute, Mobile und den Schweizerischen Verband Pro Filia.

Im Jahr 2007 wurden die Subventionen für die Kinder- und Jugendhilfe erhöht. Die Kinder- und Jugendhilfe leistet seit Jahrzehnten für die Stadt St.Gallen wertvolle professionelle Erziehungs- und Familienberatung. Ausserdem ist die Kinder- und Jugendhilfe auch Trägerin des Projekts «Wohnraum für Jugendliche», das vier Wohngruppen für total zwölf Jugendliche bereitstellt.

5.4.2 Bereich Alter und Behinderung

Die Stadt unterhält eine Leistungsvereinbarung mit dem Fachbereich Soziale Arbeit der Pro Senectute Regionalstelle St.Gallen für die Beratung älterer Menschen ab sechzig Jahren mit Wohnsitz in der Stadt St.Gallen in den Bereichen Finanzen, Gesundheit, Wohnen, Recht und Lebensgestaltung. Die Beratungen haben zum Ziel, Notlagen vorzubeugen, zu beheben oder deren Folgen zu lindern. Ausserdem sollen Anliegen und Probleme aus den Bereichen Finanzen, Wohnen und Lebensgestaltung durch die Beratung so weit geklärt werden, als es für die Erhaltung oder Wiederherstellung der Selbständigkeit erforderlich ist. Die Beratungen fallen je nach Bedarf unterschiedlich lang und intensiv aus. Ein zahlenmässig bedeutsamer Teil der Klientenkontakte entfällt auf die einfache Informationsvermittlung, während die individualisierten Beratungen und Begleitungen in der Regel mehrere Sitzungen und zusätzliche Abklärungen erfordern.

Das Beratungsangebot der Pro Senectute zugunsten älterer Menschen wird durch Bundesbeiträge gemäss AHVG⁵⁴ grundsubventioniert. Die Kosten sind damit jedoch erst zu ca. 54 Prozent gedeckt. Der Beitrag der Stadt deckt 80 Prozent der verbleibenden Restkosten; dies mit einem Kostendach von CHF 160'000 pro Jahr. Die Höhe dieses Betrags ist seit 2003 konstant. Seither wurden in diesem Rahmen durchschnittlich knapp 1'600 Klientenkontakte pro Jahr abgewickelt, wovon etwa ein Viertel individuelle Beratungen und Begleitun-

⁵⁴ Art. 101bis des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG); SR 831.10.



gen sind und drei Viertel der Kontakte der einfachen Informationsvermittlung dienen. Ein deutlicher Rückgang ist bei der reinen Informationsvermittlung erkennbar, der seine Ursache bei der inzwischen auch unter Seniorinnen und Senioren weit verbreiteten Internetnutzung haben dürfte. Die geltende Leistungsvereinbarung läuft noch bis Ende 2009. Sie wird durch eine Neuregelung abgelöst, die sich stärker an der messbaren Zielerreichung (Output) als an der erbrachten Leistung (Input) orientiert.

Im Bereich Behinderung unterstützt die Stadt die Beratungsstellen der Pro Infirmis, die Procap St.Gallen-Appenzell⁵⁵ sowie die Schweizerische Bibliothek für Blinde und Sehbehinderte.

5.5 Langzeitarbeitslosigkeit: Stiftung für Arbeit

Als Reaktion auf stark steigende Arbeitslosenzahlen Ende der 90er-Jahre gründete die Stadt St.Gallen im Herbst 1997 die Stiftung für Arbeit (SfA). Mit dieser Sozialfirma sollten anfänglich Tagesstrukturen für ausgesteuerte Langzeiterwerbslose geschaffen werden. Damals wuchs die Zahl der Sozialhilfebezüger massiv. Nach etwa fünf Jahren begann sich die Stiftung für Arbeit stärker betriebswirtschaftlich auszurichten. Dank der zunehmenden Marktorientierung konnten laufend mehr Arbeitsplätze geschaffen und der Eigenfinanzierungsgrad beträchtlich gesteigert werden.

Ziel ist es, die SfA-Mitarbeitenden wieder in den ersten Arbeitsmarkt zurückzuführen. Die Erfolgsquote liegt bei hohen 40 Prozent. Heute beschäftigt die SfA in St.Gallen ca. 350 Arbeitnehmende. Inzwischen hat die Stiftungsidee auch in anderen Städten Anklang gefunden. In Arbon, Zürich (Wallisellen) und Winterthur wurden Zweigniederlassungen eröffnet und zahlreiche weitere Arbeitsplätze geschaffen. Im Jahr 2007 hat die Stadt die SfA mit einem Betriebsbeitrag von CHF 637'000 unterstützt. Dieser deckt primär die Bereitstellung der Infrastruktur ab, während die Löhne der Mitarbeitenden aus den erwirtschafteten Erträgen und der städtischen Sozialhilfe finanziert werden. Die SfA trägt unmittelbar zur Senkung der Sozialhilfekosten bei, indem dort die Aufwendungen für Ausgesteuerte sinken. Die Ausweitung der Stiftungsaktivitäten macht eine Erneuerung der Organisationsstruktur nötig, die ab 1. Januar 2009 greifen soll.

5.6 Ostschweizerisches Kinderspital: Standortbeitrag

Die Stadt St.Gallen beteiligt sich als einzige Gemeinde des Kantons am Betriebsdefizit des Ostschweizerischen Kinderspitals⁵⁶. Der Standortbeitrag wird jährlich dem Geldwert ange-

⁵⁵ Früher: Invalidenverband.



passt. In den Jahren 2006 und 2007 betrug er CHF 430'000 bzw. 437'000. Die Aufhebung dieser städtischen Verpflichtung bildet Gegenstand der laufenden Diskussion über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden⁵⁷.

5.7 Suchtprävention und Suchthilfe: Gassenarbeit, Katharinenhof

Seit 1983 sucht die Gassenarbeit (neu: Fachstelle für aufsuchende Sozialarbeit, abgekürzt FASA) Gruppen und Einzelpersonen mit Suchtproblemen auf, die sich im (halb-)öffentlichen Raum aufhalten. Der (halb-)öffentliche Raum ist für diese von zentraler Bedeutung für ihre sozialen Kontakte und ihre Lebensgestaltung. Die Angebote der Gassenarbeit richten sich dabei nicht nur an Menschen mit Suchtproblemen. Die Zielgruppen sind unspezifisch und ergeben sich aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen und dem daraus ersichtlichen Bedarf. Durch kontinuierliche Präsenz stellen die vier Sozialarbeiterinnen und -arbeiter ein Vertrauensverhältnis zu den Betroffenen her. Sie bieten Orientierungshilfe und zeigen Handlungsmöglichkeiten auf. Zudem setzen sie sich mit sozialarbeiterischen Mitteln zum Abbau von Spannungsfeldern im öffentlichen Raum ein. Die Gassenarbeit nimmt als Sonde in der Gesellschaft Tendenzen und Entwicklungen wahr und thematisiert diese in der (fachlichen) Öffentlichkeit. Grundsätze der Gassenarbeit sind: Freiwilligkeit, Schweigepflicht und Niederschwelligkeit.

Zu den Schwerpunkten der Gassenarbeit zählen Information, Beratung, Anleitung zur Selbsthilfe und Weitervermittlung. Daraus ergeben sich folgende Methoden und Mittel der Strassensozialarbeit: Präsenz, Einzelfallhilfe, Vernetzung, Projekte und Öffentlichkeitsarbeit.

Mit Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 24. September 1991 wurde die Grundlage für die regelmässige Unterstützung der Gassenarbeit St.Gallen geschaffen. Der städtische Beitrag von liegt seit dem Jahr 2003 bei CHF 276'000. Seit Mai 2002 erfüllt die Gassenarbeit ihre Arbeit gemäss den Verhaltensrichtlinien für die Nutzung des öffentlichen Raums in der Stadt St.Gallen.

Der Katharinenhof ist ein Restaurant, das als Treffpunkt für Menschen am Rand der Gesellschaft genutzt wird. Dort wird auch HIV- und Hepatitisprävention betrieben durch Abgabe von Spritzen. Die Stadt unterstützt die Gemeinnützige- und Hilfsgesellschaft der Stadt

⁵⁶ Grossratsbeschluss über die Staatsbeiträge an Ausbau und Betrieb des Ostschweizerischen Säuglings- und Kinderspitals St.Gallen vom 22. September 1985; sGS 325.912.

⁵⁷ Vgl. dazu Antwort des Stadtrates zur Interpellation «Standortbeitrag ans Ostschweizer Kinderspital gerechtfertigt?» vom 23. Oktober 2007, Nr. 3629.



St.Gallen (GHG) als Betreiberin mit einer jährlichen Subvention von CHF 80'000. Ausserdem erhält die Aidshilfe St.Gallen-Appenzell einen jährlichen Subventionsbeitrag von CHF 10'000.

5.8 Kinderschutzzentrum St.Gallen – Beratungsstelle «In Via»

«In Via» ist die Anlauf- und Beratungsstelle für Kinder und Jugendliche, die körperliche, psychische und/oder sexualisierte Gewalt erlitten haben. Ausgebildetes Fachpersonal berät, unterstützt und begleitet die Kinder und Jugendlichen sowie deren Angehörige und Bezugspersonen in Krisensituationen. «In Via» deckt folgende Aufgabenbereiche ab:

- Opferhilfe für die Kantone SG/AR/AI,
- Elternberatung,
- Kinder- und Jugendnotruf und
- Schulungs- und Präventionsveranstaltungen.

Aufgrund der Vereinbarung zwischen der Vereinigung St.Gallischer Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (VSGP) und dem Ostschweizer Kinderspital (KISPI) aus dem Jahre 2004⁵⁸ beteiligen sich die Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl am Aufwandüberschuss der Beratungsstelle. Gemeinsam mit jenem Anteil der Unterstützung für das Schlupfhuus, der von der Bevölkerungszahl abhängt (Solidarbeitrag)⁵⁹, haben sich die Aufwendungen der Stadt St.Gallen in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Jahr	2004	2005	2006	2007
Ausbezahlte Solidarbeiträge [Mio. CHF]	0.091	0.078	0.078	0.079

Tabelle 12: Städtische Beiträge Kinderschutzzentrum / Beratungsstelle «In Via».

5.9 Ostschweizerischer Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst (OKJPD)

Die Stadt St.Gallen beteiligt sich seit 1970 an den Betriebsdefiziten des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienstes St.Gallen (KJPD). Dieser Beitrag basiert auf einer Vereinbarung⁶⁰ zwischen dem Gesundheitsdepartement des Kantons St.Gallen und den Gemeinden der Kreise St.Gallen-Gossau und Rorschach sowie den Gemeinden Degersheim und Thal aus

⁵⁸ Auszug aus dem Vorstandsprotokoll der VSGP vom 19.8.2004.

⁵⁹ Vgl. dazu auch Abschnitt 4.5 zur Stationären Sozialhilfe.

⁶⁰ Vgl. SRB «Ostschweizerischer Verein für das Kind; Erhöhung der Subvention an den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst (OKJPD) ab dem Jahr 1994» vom 18. Mai 1993, Nr. 658.



dem Jahre 1993. Gestützt auf diese Vereinbarung berechnet sich der Anteil der einzelnen Gemeinden zur einen Hälfte nach der Bevölkerungszahl, zur andern Hälfte nach der effektiven Zahl der Patienten.

Seit 2002 ergaben sich aufgrund dessen für die Stadt St.Gallen folgende Beiträge:

Jahr	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ausbezahlte Subventionen [CHF]	76'648	56'343	61'979	59'312	73'408	56'226

Tabelle 13: Städtische Beiträge an den OKJPD.

5.10 Hilfe und Pflege zu Hause: Subjektfinanzierung und Krankenmobilenmagazin

Neben der Objektfinanzierung, die sich nach der Menge der verrechneten Leistungsstunden richtet und an die Leistungserbringer ausbezahlt wird (vgl. Abschnitt 4.7), unterstützt die Stadt einkommensschwache Bezügerinnen und Bezüger mit einer von der Höhe des steuerbaren Einkommens und der Familiengrösse abhängigen Subjektfinanzierung. Diese individuelle Verbilligung wird auf die von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gemäss KVG⁶¹ nicht abgedeckten hauswirtschaftlichen Leistungen gewährt. Dies geschieht, indem am Stundenansatz der Leistungsarten Hauspflege und Haushilfe eine Sozialgutschrift zwischen CHF 6 und CHF 30 abgezogen wird. Die Subjektfinanzierung ist beschränkt auf einkommensschwache Leistungsbeziehende, die weder eine AHV- noch eine IV-Rente beziehen.⁶² Die Ansätze wurden letztmals im Jahr 2001 angepasst. Zwischen 1998 und 2007 hat die Stadt jährlich zwischen CHF 43'400 und CHF 112'000 für die Subjektfinanzierung ausgegeben, dies mit abnehmender Tendenz. Im Jahr 2007 waren es CHF 56'060, die rund hundert Haushalten zugute kamen.

Die Ausgabenentwicklung und die abnehmende Zahl von Nutzniessenden deuten darauf hin, dass das sozialpolitische Ziel der Subjektfinanzierung, nämlich die gezielte finanzielle Entlastung finanziell schwacher Bezügerinnen und Bezüger von Haushilfeleistungen, die nicht bereits von anderen Sozialversicherungsleistungen (AHV oder IV samt Ergänzungsleistungen) Unterstützungsmassnahmen profitieren, heute nicht mehr im angestrebten Mass erreicht wird. Der Anteil der Subjektfinanzierung am gesamten Subventionsbetrag lag bei deren Einführung bei über zehn Prozent. Inzwischen hat er stetig abgenommen und belief sich 2007 noch auf 4,3 Prozent. Eine Überarbeitung der Berechnungsgrundlagen ist geplant.

⁶¹ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (SR 832.10).

⁶² Einkommensschwache AHV- und IV-Rentnerinnen und Rentner haben die Möglichkeit, die Finanzierung über Ergänzungsleistungen sicherzustellen.



Im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause wird ausserdem der Betrieb des Krankenmobiliarmagazins bei der Spitex St.Gallen-Ost mit einem jährlichen Beitrag von CHF 14'000 unterstützt. Hier werden Krankenpflegeartikel und medizinische Hilfsmittel vermietet und verkauft.

5.11 Projekte zur Frühförderung und Elternbildung

Die frühkindliche Förderung ist ein wesentlicher Schlüssel für den erfolgreichen Schul- und Lebensverlauf von Kindern. Die ersten drei bis vier Lebensjahre – also die Zeit vor dem Kindergarten – sind für die Chancengerechtigkeit entscheidend. Die frühe Förderung der Kinder in Spielgruppen und Tagesstätten vermittelt wichtige Kompetenzen wie beispielsweise Sozialverhalten oder Sprachfähigkeit. Vor allem Kinder aus sozial benachteiligten Familien profitieren von einer systematischen Frühförderung.

In der Stadt St.Gallen wurde im Jahre 2006 das Frühförderungsprojekt SpiKi in den beiden Pilotquartieren Halden und Boppartshof eingeführt.⁶³ Mit SpiKi werden den Kindern schon vor dem Kindergarten systematisch ergänzende Sozial- und Sprachkompetenzen vermittelt. Die Kinder werden in ihrer Spiel-, Lern- sowie Persönlichkeitsentwicklung gezielt gefördert. Im Jahre 2007 gab die Stadt St.Gallen für Umsetzung des Projekts SpiKi in den beiden Pilotquartieren CHF 33'000 aus. Aufgrund der positiven Rückmeldungen sowohl von Fachpersonen als auch von den Eltern hat das Stadtparlament der Ausweitung des Projekts in die Schulquartiere Heimat-Buchwald, Engelwies und Schönenwegen-Lachen zugestimmt.⁶⁴

Das Projekt SpiKi richtet sich an Familien mit Kindern im Vorschulalter (ab drei Jahren). Im Gegensatz dazu sucht das Elternbildungsprojekt «schritt:weise» gezielt die Kooperation mit Migrantenfamilien mit Kleinkindern im Alter von 18 Monaten bis drei Jahren, welche auf Unterstützung und Elternbildung angewiesen sind und bestehende Angebote bisher nicht nutzten. Das Projekt «schritt:weise» startet im Sommer 2008 und wird vom HEKS und dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) getragen. Seitens der Stadt St.Gallen wird das Projekt in den Jahren 2008 – 2010 mit insgesamt CHF 55'000 finanziell unterstützt.⁶⁵

⁶³ Vorlage an das Stadtparlament «Förderung im Vorkindergartenalter – Projekt SpiKi» vom 6. April 2006, Nr. 1693.

⁶⁴ Vorlage an das Stadtparlament «SpiKi – Feinanpassungen des Grundkonzepts und Ausweitung auf weitere Schulquartiere» vom 22. April 2008, Nr. 4278; Parlamentsbeschluss vom 20. Mai 2008.

⁶⁵ Stadtratsbeschluss «HEKS Elternbildung schrittweise» vom 11. Dezember 2007, Nr. 3807.



6 Trends und künftige Entwicklung

In der allgemeinen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklung werden sich Trends und Entwicklungen fortsetzen, die bereits heute und teilweise seit Jahren zu beobachten sind. Für die Entwicklung der Sozialausgaben sind verschiedene Dimensionen relevant, so etwa folgende:

- Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Bevölkerungsstruktur:
 - Überalterung der Gesellschaft: Ungünstiges Verhältnis zwischen der Bevölkerung im erwerbstätigen und nicht-erwerbstätigen Alter gefährdet die Finanzierung des Rentensystems auf heutigem Niveau.
 - Migrationsbewegungen: Herausforderung für die Integrationswilligkeit und –fähigkeit der Zuwandernden, aber auch für die Integrationsfähigkeit der ansässigen Gesellschaft.
- Individualisierung, sich wandelnde Rollenbilder der Geschlechter und deren Auswirkungen auf Familien und Lebensformen: Lockerung des familiären Zusammenhalts, Zunahme der Scheidungsrate, Aufkommen einer Vielfalt von Familien- und Lebensformen (Ein-Eltern-Familien, Patchwork-Familien, unverheiratete Paare mit Kindern, starke Zunahme der Einpersonenhaushalte).
- Zunahme komplexer Fälle im Vormundschaftsamt, vor allem bei der kostenintensiven Platzierung von Kindern und Jugendlichen⁶⁶ (Kosten fallen insbesondere im Sozialamt an).
- Monetarisierung und Professionalisierung: Teilweise ebenfalls aufgrund veränderter Rollenbilder der Geschlechter steigt die volkswirtschaftlich erwünschte Erwerbsbeteiligung der Frauen an, wodurch Erziehungs-, Betreuungs- und Pflegeaufgaben tendenziell vom familiären in den professionellen und bezahlten Bereich verlagert werden.
- Medizinischer, pharmazeutischer und technischer Fortschritt: Massive Erhöhung der Lebenserwartung bei gleichzeitigem Anstieg der Gesundheitskosten, Verkürzung der Aufenthaltsdauer in stationären Einrichtungen (Spitäler, Heime), längerer Verbleib im eigenen Haushalt bei Pflegebedürftigkeit dank besserer und ausgebauter ambulanter Gesundheitsversorgung (Hilfe und Pflege zu Hause).
- Allgemeine Beschleunigung des Lebens- und Arbeitstempos: Auswirkungen auf die Gesundheit, indem stressbedingte psychische und psychosomatische Krankheiten und Suchterkrankungen begünstigt werden. Menschen, die dem höheren Tempo nicht mehr gewachsen sind, drohen aus dem Arbeitsprozess herauszufallen und weisen ein erhöhtes Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit und Invalidität auf.
- Globalisierung der Wirtschaft: Birgt die Gefahr der Entwicklung hin zu einer Zwei-Drittel-Gesellschaft und entsprechender sozialer Unrast.

⁶⁶ Die Kosten für solche von der Vormundschaftsbehörde angeordneten Massnahmen werden grösstenteils dem Sozialamt belastet. Im Vormundschaftsamt fallen in erster Linie Personalkosten an, die in diesem Bericht aufgrund der vorgenommenen Abgrenzung nicht behandelt werden.



- Konjunkturelle Abhängigkeit: Es besteht eine sehr enge Koppelung der Sozialausgaben (insbesondere der Sozialhilfe) an die Konjunkturentwicklung und den Arbeitsmarkt. Bei schlechter Konjunktur sinken die Steuereinnahmen, gleichzeitig steigen die Sozialhilfekosten.

Die Aufzählung der genannten Einflussfaktoren legt nahe, dass die Aufgaben und damit die Ausgaben der öffentlichen Hand im Sozialbereich auch auf Gemeindeebene weiter zunehmen werden. Gegenläufige Entwicklungen, welche die Problemlast verkleinern könnten, sind kaum auszumachen.

7 Mögliche Massnahmen zur Reduktion der städtischen Sozialausgaben

7.1 Allgemeines

Bei den in Ziffer 6 dargelegten Trends und Entwicklungen handelt es sich um allgemeine übergeordnete Phänomene, denen die Stadt St.Gallen als einzelnes Gemeinwesen nur wenig entgegensetzen kann. Neben den gesellschaftlichen Faktoren ist insbesondere auch die starke Konjunkturabhängigkeit der Sozialausgaben zu nennen. Hinzu kommt, dass der überwiegende Teil der Sozialausgaben gebunden ist, d.h. dass die Stadt aufgrund von übergeordnetem kantonalem oder Bundesrecht in der Pflicht ist. Sie kann darum nicht über das «Ob», nur selten über das «Wie viel» und allenfalls noch über das «Wie» dieser Ausgaben entscheiden.

Die Handlungsmöglichkeiten liegen damit primär im Bereich des effektiven, effizienten und überprüfbaren Mitteleinsatzes. Im Fokus stehen die Auswahl möglichst wirkungsvoller Massnahmen und deren kostenbewusste Umsetzung. Ausserdem ist sicherzustellen, dass der Nutzen städtischer Sozialausgaben auch so weit wie möglich in der Stadt anfällt und der hier niedergelassenen und steuerpflichtigen Bevölkerung und Wirtschaft zu Gute kommt. So weit es sich um Ausgaben im freiwilligen Bereich handelt, sind diese auch daran zu messen, inwiefern sie sich vorbeugend und mildernd auf soziale Herausforderungen und Probleme auswirken und damit einen kostendämpfenden Effekt auf den Pflichtbereich haben.

Was die Konjunkturabhängigkeit der Sozialausgaben und insbesondere der Sozialhilfe betrifft, ergibt sich im Konjunkturabschwung definitionsgemäss eine Ausgabensteigerung, um stabilisierend auf das soziale Gefüge einzuwirken. Dabei muss gegebenenfalls eine Zunahme der Verschuldung in Kauf genommen werden.



7.2 Finanzielle Rahmenbedingungen

7.2.1 Entlastung durch den innerkantonalen Finanzausgleich

Die Stadt hat sich seit Jahren bemüht, vom Kanton eine bessere Abgeltung der im kantonsweiten Gemeindevergleich weit überdurchschnittlichen Höhe der Sozialhilfeausgaben zu erhalten. So wurden im Kanton St.Gallen bisher 41 Prozent der gesamten Sozialhilfeausgaben im Kanton von der Stadtbevölkerung getragen, obwohl diese nur einen Bevölkerungsanteil von 16 Prozent ausmacht. Im Vergleich zu einer auf städtische Verhältnisse umgerechneten Durchschnittsbelastung im ganzen Kanton St.Gallen beträgt diese Sonderlast etwa CHF 12 bis 14 Mio. für die Stadt. Das in der Volksabstimmung vom 29. September 2007 angenommene kantonale Finanzausgleichsgesetz enthält nun eine Abgeltung dieser Sonderlast in der Höhe von rund CHF 6 Mio. für die Stadt. Damit wurde ein langjähriges städtisches Postulat umgesetzt. Entsprechend dem Grundgedanken des neuen Finanzausgleichs werden nicht die effektiven Kosten abgegolten, sondern eine pauschalierte Grösse, die sich aber an den effektiven Ausgaben orientiert. Konkret werden nur drei Viertel der Differenz zwischen den städtischen Ausgaben im Sozialbereich und der Ausgleichsgrenze ausgeglichen, wobei die Ausgleichsgrenze um 25 Prozent über dem Kantonsdurchschnitt liegt. Um eine gewisse Glättung zu erreichen, wird immer auf einen Dreijahresdurchschnitt abgestellt. Konkret berechnet sich der Beitrag an die Zentrumslasten im Bereich der Sozialhilfe für das Jahr 2008 aufgrund der Zahlen des Departements des Innern wie folgt:

	Dreijahres- durchschnitt [CHF]	2004 [CHF]	2005 [CHF]	2006 [CHF]
Nettokosten finanzielle Sozialhilfe je Einwohner				
Kantonsdurchschnitt	110.58	96.31	119.29	116.14
Stadt St.Gallen	277.46	223.23	303.37	305.79
Ausgleichsgrenze (125 % des Kantonsdurchschnitts)	138.23			
75 % der Differenz (zwischen dem Betrag der Stadt und der Ausgleichsgrenze = 113,50 CHF)	104.43			
Ausgleichsbeitrag für Zentrumslasten in der Sozialhilfe an die Stadt St.Gallen für 2008	7'350'900			

Tabelle 14: Berechnung des innerkantonalen Finanzausgleichs in der Sozialhilfe für 2008.

Dieser Beitrag wird jedes Jahr an die Entwicklung der Durchschnittskosten im Kanton angepasst. Auch wenn damit die Entwicklung in der Stadt nur teilweise abgedeckt wird, darf nicht übersehen werden, dass die Stadt diesen Durchschnittswert mit einem Gewicht von rund 40 Prozent stark beeinflusst. Diese Dynamisierung bedeutet für die Stadt einen wesentlichen Fortschritt, denn im Falle eines erneuten Anstiegs der Sozialhilfeausgaben wird



auch die Abgeltung ansteigen. Ausserdem erfolgt eine ausserordentliche Anpassung, wenn in der Stadt eine wesentlich andere Entwicklung festzustellen ist als im übrigen Kantonsgebiet.

7.2.2 Auswirkungen der NFA: Weniger für Ergänzungsleistungen, mehr für die Hilfe und Pflege zu Hause

Die NFA zeigt im Sozialbereich auf kommunaler Ebene ihre Auswirkungen in einer Entlastung bei den Ergänzungsleistungen und einer erhöhten Belastung bei den Aufwendungen für die Hilfe und Pflege zu Hause. Die Verschiebung der finanziellen Zuständigkeiten, bezogen auf den Zeitpunkt des Systemwechsels, ist grundsätzlich budgetneutral. Mit Blick auf die künftige Entwicklung der beiden Bereiche ist aus heutiger Perspektive schwer zu sagen, wie sich diese Umstellung längerfristig auf die Gesamthöhe der städtischen Sozialausgaben auswirken wird. Sowohl bei den Ergänzungsleistungen als auch bei der Hilfe und Pflege zu Hause deuten die Trends aufgrund gesellschaftlicher und demografischer Entwicklungen⁶⁷ auf eine Steigerung hin.

7.3 Verstärkung von Integrationsmassnahmen und Kontrolle in der Sozialhilfe

Die Stadt St.Gallen hat ihre Anstrengungen, Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in den Arbeitsmarkt zurückzuführen oder in einem Förder- oder Integrationsprogramm zu beschäftigen, in den letzten Jahren verstärkt und trägt die Kosten für diese Investitionen. Im Hinblick auf das Ziel einer raschen und nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt arbeitet die Stadt eng mit der Stiftung für Arbeit⁶⁸ und anderen Anbietern zusammen. Die Stadt St.Gallen zahlt an die SfA einen jährlich wiederkehrenden Beitrag von CHF 650'000 und richtet pro Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer via Sozialhilfe einen monatlichen Integrationsbeitrag von CHF 1'000 bis 1'500 aus.

Ausserdem ist es Aufgabe der Sozialhilfeorgane, Missbräuche zu verhindern und dafür zu sorgen, dass lediglich diejenigen Personen finanziell unterstützt werden, die tatsächlich einen rechtlichen Anspruch auf Unterstützung haben.⁶⁹ Das städtische Sozialamt setzt Kontrollinstrumente zur Verhinderung von Missbrauchsfällen in der Sozialhilfe ein. So werden standardisierte Abläufe zur Ermittlung der Bedürftigkeit, gegenseitige Kontrollen bei Fallauf-

⁶⁷ Vgl. Ziff. 4.3.

⁶⁸ Vgl. Ziff. 4.3.

⁶⁹ Vgl. auch Antwort des Stadtrates auf die Einfache Anfrage «Sozialhilfemissbrauch» vom 4. März 2008, Nr. 4115.



nahmen, regelmässige Besprechungen, die periodische Überprüfung sämtlicher Unterlagen wie Kontoauszüge, Fahrzeugausweise und Arbeitsbemühungen vorgenommen. Das Sozialamt arbeitet im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben eng mit andern Amtsstellen und insbesondere mit der Polizei zusammen.

7.4 Projekt «Beratung nach Sozialhilfegesetz»

Nach Sozialhilfegesetz sind sowohl die betreuende als auch die finanzielle Sozialhilfe Pflichtaufgaben der Gemeinde. Sie kann diese Aufgabe auch gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden erfüllen oder mit Leistungsvereinbarungen an privaten Sozialhilfeeinrichtungen übertragen.⁷⁰ Die persönliche Sozialhilfe muss durch fachlich geeignetes Personal geleistet werden.⁷¹ In Bezug auf Zielsetzung, Organisation, Ausgestaltung und Angebote der betreuenden Sozialhilfe macht das Sozialhilfegesetz keine weiteren Vorgaben. Verhältnis und Zusammenwirken von Sozialämtern und Sozialberatungsstellen innerhalb des Kantons sind im Gesetz nicht geklärt. Sozialämter der politischen Gemeinden, regionale Beratungsstellen und private Institutionen leisten in sehr unterschiedlicher Art und Weise Sozialhilfe.

Vor diesem Hintergrund kamen das Departement des Innern des Kantons St.Gallen und die VSGP im Jahr 2004 überein, ein gemeinsames Projekt zur Beratung nach Sozialhilfegesetz durchzuführen. Die Stadt St.Gallen beteiligt sich aktiv an diesen Arbeiten. Für das Projekt wurden folgende Ziele festgelegt:

Die Gemeinden erfüllen ihre Beratungsaufgaben nach Sozialhilfegesetz, das heisst,

- die flächendeckende Versorgung ist sichergestellt;
- die Ressourcen sind optimal eingesetzt;
- die Professionalität ist gefördert;
- das heutige Beratungsangebot ist erhoben und
- die Rollen von Kanton und Gemeinden vor dem Hintergrund der Aufgabenteilung sind geklärt.

Zur Erreichung dieser Ziele wurden drei Teilprojekte lanciert:

- Verzeichnis der Sozialberatungsangebote erstellen und publizieren.
- Grundangebot der Sozialberatung im Kanton St.Gallen definieren und geografisch optimieren (regionale Zusammenarbeit).

⁷⁰ Art.4 SHG.

⁷¹ Art. 3 Abs. 1 SHG.



- Konzept für ein einheitliches Case Management erarbeiten.

Das kantonale Amt für Soziales wurde im Rahmen des ersten Teilprojekts beauftragt, ein elektronisches Verzeichnis der Sozialberatungsangebote im Kanton St.Gallen zu erstellen und dessen periodische Aktualisierung zu gewährleisten.

Als Produkt des zweiten Teilprojekts «Definition Grundangebot Sozialberatung Kanton St.Gallen» liegt heute ein Grundangebotskatalog vor, der in der zweiten Jahreshälfte 2008 zugänglich gemacht wird.

Im dritten Teilprojekt «Case Management» wird zurzeit an einem dreistufigen Modell gearbeitet. Als Erstes sollen bei diesem Modell die Fallaufnahmen (Intake⁷²-Verfahren) standardisiert werden, so dass die fallbezogene Zusammenarbeit zwischen den Organisationen vereinfacht wird. Aufbauend auf diesen Standardisierungen sollen – zweitens – konkrete Formen der fallbezogenen Kooperation zwischen den Organisationen geschaffen bzw. optimiert werden. Dies soll regionenspezifisch erfolgen und via Leistungsaufträge geregelt werden. Und schliesslich wird es in einem dritten Schritt darum gehen, Case-Management-Verfahren angepasst an die unterschiedlichen regionalen Bedürfnisse und Verhältnisse einzuführen.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass die finanziellen Mittel im Beratungsbereich durch die Umsetzung der Ergebnisse aus dem Projekt «Beratung nach Sozialhilfegesetz» noch effizienter eingesetzt werden können und die Professionalität erhöht wird.

7.5 Otschweizerisches Kinderspital: Befreiung vom Standortbeitrag

Das KISPI erzielte im Jahr 2006 einen vergleichsweise hohen Ertragsüberschuss von rund CHF 3,6 Mio. an dem die Kantone St.Gallen, beide Appenzell und Thurgau sowie das Fürstentum Liechtenstein anteilmässig partizipieren. Es sind im Fall eines Verlusts aber dieselben Kantone und das Fürstentum Liechtenstein, welche die Mehrkosten zu tragen hätten. Die gegenwärtige Lösung mit einem städtischen Standortbeitrag hat zur Folge, dass die Stadt weder am Gewinn noch am Verlust partizipiert. Dennoch wird der Stadtrat im Rahmen der Gespräche über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit Nachdruck dafür eintreten, dass die Stadt mangels Zuständigkeit von der Zahlungsverpflichtung befreit wird.⁷³

⁷² Neuaufnahme der Sozialhilfebezügern.

⁷³ Vgl. Interpellationsantwort des Stadtrates «Standortbeitrag ans Otschweizer Kinderspital gerechtfertigt?» vom 23. Oktober 2007, Nr. 3629.



7.6 Präventionsanstrengungen reduzieren Belastung im gesetzlichen Bereich

«Ein lebendiger und funktionsfähiger Stadtorganismus verlangt, dass möglichst alle Menschen als selbstverantwortliche und geachtete Glieder an der Gemeinschaft teilhaben können.»⁷⁴ Die Stadt St.Gallen will deshalb in erster Linie mit vorbeugenden bzw. vorsorgenden Massnahmen die Eigenverantwortung und das Gemeinschaftsdenken stärken, um das Entstehen von sozialen Randgruppen zu verhindern. Grundsätzlich sind vorbeugende Massnahmen den helfenden – im Sinne von reparierenden – Massnahmen vorzuziehen. Im Rahmen der vorbeugenden Massnahmen werden Ursachen für die zu verhindernden Phänomene definiert und, oftmals in Form von Beratung, behandelt und beseitigt oder gemildert. Durch Information und Beratung der betroffenen Personen und ihres Umfelds können belastende Situationen besser bewältigt, Überforderungsreaktionen vermindert und Verhaltensalternativen aufgezeigt werden. Des Weiteren können insbesondere bei Kindern gesundheitliche Probleme und geistige oder körperliche Entwicklungsauffälligkeiten früh erfasst und notwendige Massnahmen frühzeitig eingeleitet werden.

Die Wirkungen von Präventionsmassnahmen sind schwierig zu messen. Trotzdem ist der Stadtrat der Meinung, dass durch Stärkung dieses Bereichs den von der Gesellschaft unerwünschten Verhaltensweisen (wie beispielsweise Gewalt) und/oder Zuständen (wie zum Beispiel Sucht und Krankheit) massgeblich vorgebeugt werden kann und damit Folgekosten verhindert oder zumindest tiefer gehalten werden können. In diesem Sinne können Aufwendungen für die Prävention ebenso wie ein gutes Bildungssystem als Investition in eine lebensfähige und gesunde Gemeinschaft verstanden werden.

7.7 Kontraktmanagement im freiwilligen Bereich

Grundsätzlich wird die bereits bisher zurückhaltende Politik bei der Subventionierung von Leistungen im freiwilligen Bereich fortgeführt. Sollen neue freiwillige Beiträge und Subventionen für bestimmte Leistungen im Sozialbereich genehmigt werden, misst sie der Stadtrat daran, inwiefern sie einen nachhaltigen Beitrag zur Vorbeugung, Verminderung und Linderung sozialer Probleme leisten können.

Bestehende Unterstützungsleistungen im freiwilligen Bereich werden periodisch überprüft. Dabei sind verschiedene Fragen zu beantworten, so etwa:

- Werden die mit der Dienstleistung oder Massnahme angestrebten Ziele erreicht?

⁷⁴ Leitbild der Stadt St.Gallen, Bereich Sozialaufgaben.



- Sind die dazu eingesetzten Instrumente und Mittel wirkungsvoll?
- Wird effizient, kostenbewusst und sorgfältig gewirtschaftet?
- Ist die betreffende Dienstleistung oder Massnahme nach wie vor nötig?
- Inwieweit kann sie auch ohne oder mit weniger städtischer Unterstützung finanziert werden?
- Inwieweit kann der Einbezug von Freiwilligen in die Leistungserbringung gefördert werden?
- Ist der Kreis der Begünstigten auf die Zielgruppe Stadtbewohnerinnen und -bewohner begrenzt?

Das für das Kontraktmanagement im Bereich der sozialen Wohlfahrt zuständige Amt für Gesellschaftsfragen unterzieht alle vorhandenen Leistungsvereinbarungen dieser Prüfung und richtet sie an der Leistung und der Erreichung der von der Politik definierten Ziele aus.

8 Schlussfolgerungen und politische Würdigung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass aufgrund verschiedener übergeordneter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Faktoren, die von der Stadt ursächlich kaum zu beeinflussen sind, der generelle Aufwärtstrend der letzten Jahre bei den städtischen Sozialausgaben mittelfristig anhalten wird und dass insbesondere der Bereich der Sozialhilfe markant den konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt ist. Die gesetzlichen Leistungen können in ihrer Ausrichtung und Bemessung nur über den politischen Prozess auf der entsprechenden staatlichen Ebene beeinflusst werden. Hier gilt es, sich im Sinne der städtischen Anliegen einzubringen und zusammen mit Verbündeten durch Lobbyarbeit Einfluss zu nehmen. Ein Beispiel für die Einflussnahme auf die Aktivitäten des Bundes ist die «Städteinitiative Sozialpolitik», an der sich St.Gallen seit mehreren Jahren beteiligt.⁷⁵ Damit wird festgestellt, dass die Möglichkeiten, die Sozialausgaben in der Stadt St.Gallen aus eigener Kraft markant zu reduzieren, sehr beschränkt sind.

Für gesetzliche Leistungen liegt immer ein gewisser Handlungsspielraum im «Wie». Dieses «Wie» kann über die Organisation der Leistungserbringung (durch städtische Dienststellen oder durch beauftragte private Organisationen und Institutionen) gestaltet werden. Gestaltet werden kann es ferner durch klar formulierte und umsetzbare Zielvorgaben der Politik und ein entsprechendes Controlling in der Verwaltung bzw. bei den Leistungserbringern.

⁷⁵ www.staedteinitiative.ch.



Wesentlich mehr Handlungsspielraum für die Stadt besteht bei den freiwilligen Leistungen, wo autonom über das «Was» und das «Wie viel» entschieden werden kann. Hier können und sollen Stadtrat und Parlament sozial- und standortpolitische Akzente setzen. Ferner besteht in diesem Bereich die Möglichkeit, rasch und flexibel auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren bzw. im besten Falle zu agieren. Eine simple Gleichsetzung von freiwilligen Leistungen mit Sparpotenzial greift zu kurz und kann sich, wie etwa das Beispiel der Stiftung für Arbeit im Bereich der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit deutlich macht, rasch ins Gegenteil verkehren.

Die Stadt St.Gallen pflegt eine lange Tradition des schlanken Staates und der Zusammenarbeit mit privaten Wohlfahrtsinstitutionen. Diese heute als «Public Private Partnership» bezeichneten Verbindungen stehen dank sozial engagierten Menschen für eine zukunftsfähige Sozialpolitik, die sich an den tatsächlichen Bedürfnissen ausrichtet. Der Stadtrat will dieser Linie treu zu bleiben. Gleichzeitig ist es sein Bestreben, das «Wie» an den Erkenntnissen und Instrumenten einer modernen, schlanken und effizienten Verwaltungsführung auszurichten.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

