



Sozialhilfe Kanton St.Gallen

Kommentierte Resultate der Sozialhilfestatistik 2004



Sozialhilfe Kanton St.Gallen

Kommentierte Resultate der Sozialhilfestatistik 2004

Bericht

Amt für Soziales / Departement des Innern / Kanton St.Gallen

Mitarbeit

Bundesamt für Statistik / Eidgenössisches Departement des Innern / Neuchâtel
Fachstelle für Statistik / Volkswirtschaftsdepartement / Kanton St.Gallen

Gestaltung

Cactus AG / Marketingkommunikation Kommunikationsdesign / St.Gallen

Copyright

Amt für Soziales

St.Gallen 2006

Inhalt

- 5** Vorwort

- 8** Das Wichtigste in Kürze

- 10** Das System der sozialen Sicherung

- 12** Die Schweizerische Sozialhilfestatistik – Ausgangslage

- 13** Die Datenerhebung der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2004

- 15** Die Datenauswertung der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2004

- 16** Resultate der Sozialhilfestatistik 2004 für den Kanton St.Gallen
 - 16** 11'000 Personen werden im Kanton St.Gallen mit Sozialhilfe unterstützt
 - 16** St.Gallische Sozialhilfequote ist tiefer als in Zentralkantonen
 - 17** Bezugsdauer liegt bei der Hälfte der Fälle unter einem Jahr
 - 18** Geschiedene sind stark armutsgefährdet
 - 19** Alleinerziehende sind überdurchschnittlich betroffen
 - 20** Sozialhilferisiko ist nach Altersgruppen sehr unterschiedlich verteilt
 - 21** Hohes Sozialhilferisiko besteht für Ausländerinnen und Ausländer
 - 22** Vielfach ist Sozialhilfe einzige Einkommensquelle

- 23** Professionelle Zusammenarbeit fördert Integration

- 26** Glossar

Vorwort

«Der Staat setzt sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative die soziale Sicherung der Bevölkerung, namentlich von Familien, Kindern, Jugendlichen, Alleinstehenden, Betagten und Behinderten, zum Ziel». Damit verpflichtet Artikel 12 der Kantonsverfassung den Staat, seine Aufgaben der sozialen Sicherung wahrzunehmen. Trotz eines vielfältigen Netzes, welches die verschiedensten Risiken und Notsituationen abdeckt, fallen einzelne Menschen durch die «Maschen». Die wirtschaftliche Situation, aber auch die gesellschaftlichen Veränderungen wie neue Familienformen, demographischer Wandel usw. fordern die Politik auf, bestehende Strukturen zu überdenken. Es ist eine gesellschaftliche Aufgabe, das Netz der sozialen Sicherheit auf seine Wirksamkeit zu prüfen und unter Wahrung der Autonomie des Individuums den neuen Gegebenheiten anzupassen.

Das Departement des Innern startete im letzten Jahr zusammen mit der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) das Projekt «Sozialberatung nach Sozialhilfegesetz». Dabei wird die Sozialberatungslandschaft inventarisiert, um dort, wo Lücken oder Doppelspurigkeiten im Beratungsnetz festgestellt werden, die notwendigen Veränderungen vornehmen zu können. Ziel des Projekts ist ein flächendeckendes Angebot für die Bevölkerung in unserem Kanton. In einem weiteren Projekt zur familienergänzenden Kinderbetreuung fördert der Kanton die Schaffung von neuen Plätzen und die Vernetzung der Kindertagesstätten. Zudem ist die Gesamtsituation im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes analysiert und es sind zusammen mit Fachleuten Vorschläge erarbeitet worden, wie ein interdisziplinäres Netz regionaler Kinderschutzgruppen geschaffen werden kann. Diese Beispiele zeigen, dass in ganz unterschiedlichen Themen differenzierter Handlungsbedarf besteht.

Die Armutsproblematik ist ein Thema, über das in letzter Zeit in den Medien viel geschrieben wurde und das uns alle beschäftigt. Politikerinnen und Politiker, Forschende, Fachpersonen und Führungskräfte der Wirtschaft äussern sich zu diesen Fragen. Tatsache ist, dass in der reichen Schweiz zunehmend mehr Menschen von Armut betroffen sind. Armut ist längst kein individuelles Problem mehr, sondern es sind ganze Bevölkerungsgruppen davon betroffen. Die Entwicklung zeigt auch, dass die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz in der sozialen

Sicherung zunehmend beansprucht werden muss, weil die vorgehenden Bedarfsleistungen einzelne Problematiken nicht abzudecken vermögen. Um Erkenntnisse zu gewinnen und daraus Handlungsstrategien abzuleiten und umzusetzen, braucht es fundierte Grundlagen.

Mit der Schweizerischen Sozialhilfestatistik verfügen wir erstmals gesamtschweizerisch und kantonale über verlässliche Daten, die Aufschluss geben über strukturelle Veränderungen in der Sozialhilfe. Sie dienen als Grundlage für Entscheidungen in der Sozialpolitik auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Mit den Daten zum Jahr 2004 gelangen wir im Kanton St.Gallen erstmals mit einem Bericht an die Öffentlichkeit. Er enthält jährlich wiederkehrende Daten, die längerfristig auch Aufschluss über die Entwicklung in unserem Kanton geben können. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf ausgewählte Themenbereiche wie z.B. Risikogruppen. Das Spezialthema beschäftigt sich mit der beruflichen und sozialen Integration und zeigt Lösungsansätze auf. In den revidierten Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) erhält das Thema Integration eine besondere Bedeutung, indem die Sozialhilfeunterstützten mit einem finanziellen Anreizsystem zu Integrationsbemühungen motiviert werden. Die Erwerbsaufnahme oder Erwerbserweiterung, die Beschäftigung in einem Integrationsprogramm oder Leistungen für die Gemeinschaft sollen finanziell belohnt werden. Der VSGP hat den Gemeinden im Kanton St.Gallen empfohlen, die neuen SKOS-Richtlinien per 1. Januar 2006 anzuwenden.

Im Bewusstsein, dass die Datenerhebung der Sozialhilfestatistik für die zuständigen Stellen mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, danke ich allen Beteiligten für ihren Einsatz ganz herzlich.

Departement des Innern

Die Vorsteherin:



lic.phil. Kathrin Hilber

Regierungsrätin

Das Wichtigste in Kürze

Die Erhebung bedarfsabhängiger Sozialleistungen erfasst nur diejenigen Personen, die ihren Unterstützungsanspruch geltend machen, und das tut nur ein Teil der Anspruchsberechtigten. Ebenso ist zu bedenken, dass Menschen, die nahe am Existenzminimum leben, durch die bestehende Einkommensschwäche ebenfalls Benachteiligungen ausgesetzt sind. Armut bezeichnet dabei nicht nur eine unterdurchschnittliche Menge an materiellen Ressourcen, sondern zeigt sich in der Folge auch in Lebensbereichen wie Bildung, Beruf, Wohnen, Kultur, Beziehungen und/oder Gesundheit. Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist neben der Linderung finanzieller Not eine Kernaufgabe der Armutsbekämpfung. Vor diesem Hintergrund ist in der vorliegenden Sozialhilfestatistik nur ein Teil der in Armut lebenden Menschen erfasst.

Dass Geschiedene, Alleinerziehende sowie Ausländerinnen und Ausländer ein überdurchschnittlich hohes Armutsrisiko haben, bestätigt sich auch in den Auswertungen der Sozialhilfestatistik: Rund 6 Prozent der geschiedenen Erwachsenen sind auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Im Vergleich zur kantonalen Sozialhilfequote von 2.4 Prozent sind Geschiedene also einem rund zweieinhalb Mal grösseren Sozialhilferisiko ausgesetzt. Häufig sind dabei auch Kinder und Jugendliche

**Armut im Kindesalter bleibt
nicht ohne Folgen
für das Erwachsenenalter**

gefährdet. So benötigen 13 Prozent der Alleinerziehenden Sozialhilfe zur materiellen Existenzsicherung ihrer Familie. Rund 3600 Kinder und Jugendliche werden mit Sozialhilfeleistungen unterstützt (das entspricht rund einem Drittel aller unterstützten Personen). Diese müssten ohne diese staatlichen Leistungen unter dem Existenzminimum leben. Die Zahl der von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen liegt indes, wie einleitend erläutert, wesentlich höher.

Kinder zu haben, stellt im Kanton St.Gallen jedoch kein generelles finanzielles Risiko dar, denn für Paare mit Kind(ern) liegt das Sozialhilferisiko unter dem Durchschnitt. Kinder sind jedoch dann einem Armutsrisiko ausgesetzt, wenn die finanzielle und erzieherische Verantwortung weitest gehend von einem Elternteil getragen werden muss.

Armut und Hilfebedürftigkeit im Kindesalter bleiben nicht ohne Folgen für das Erwachsenenalter. Die «Vererbung von Armut» von Eltern zu ihren Kindern wird aktuell gesamtschweizerisch diskutiert. Denn Sozialhilfe beziehende junge Erwachsene sind häufig in Familien aufgewachsen, die ebenfalls auf Sozialhilfe angewiesen waren. Diese jungen Menschen haben also mit den Folgen von Benachteiligungen im Kindesalter zu kämpfen z.B. bezüglich Bildung. Für viele Jugendliche ist der Einstieg ins Berufsleben ohnehin schwierig. Mit schlechter Schul- und Ausbildung ist eine nachhaltige berufliche und soziale Integration fast unmöglich. Generell sind junge Erwachsene mit einer Quote von 3.4 Prozent einem hohen Sozialhilferisiko ausgesetzt. Eine schlechte oder unsichere Arbeitsmarktsituation beeinträchtigt die Einstiegschancen junger Erwachsener ins Berufsleben und fördert damit das Armutsrisiko überdurchschnittlich.

Generell nimmt in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit die Zahl der Armutsgefährdeten und -betroffenen zu. Ausländische Staatsangehörige sind aufgrund arbeitsmarktbezogener Faktoren, z.B. durch ein tendenziell tieferes Bildungsniveau, stärker gefährdet, arbeitslos zu werden, dies länger zu bleiben und deshalb häufiger auf Sozialhilfe angewiesen zu sein (Sozialhilfequote von 4.6 Prozent). Zusätzlich zur Dynamik im Arbeitsmarkt tragen Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung – die Verkürzung der Bezugsdauer und die Verlängerung der Mindestbeitragspflicht – zur Zunahme der Sozialhilfefälle bei. Die abnehmende Leistungsbereitschaft anderer Ebenen des sozialen Sicherungssystems führt generell zu einer stärkeren Beanspruchung der Sozialhilfe. Je weniger die Sozialversicherungen strukturelle Risiken, beispielsweise Langzeitarbeitslosigkeit, tragen, desto stärker müssen diese strukturellen Probleme im Sozialhilfesystem gelöst oder getragen werden.

Die Auswertungen zeigen, dass Sozialhilfebedürftigkeit nicht jeden in gleichem Masse trifft bzw. treffen kann und mehrheitlich nur kurz dauert. Bei einer beachtlichen Zahl der Fälle jedoch muss die Sozialhilfe länger als ein

In Zeiten
wirtschaftlicher Unsicherheit
nimmt die Zahl
Armutsgefährdeter zu

Jahr geleistet werden. Zudem können Bevölkerungsgruppen bezeichnet werden, die einem überdurchschnittlich hohen Sozialhilferisiko ausgesetzt sind. Armut und Sozialhilfebedürftigkeit treffen häufig Personen in spezifischen «Risiko-Lebenssituationen», in denen oft gleichzeitig mehrere Probleme und Benachteiligungen zusammen vorkommen. Als Risikogruppe zu benennen ist insbesondere die Gruppe der erwerbslosen Unterstützten, die sich auf Arbeitssuche befinden. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Erhöhung des Arbeitspensums ermöglicht dabei oftmals die Ablösung von der Sozialhilfe.

Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Bericht vertieft auf das Thema der beruflichen sowie sozialen Integration eingegangen. Integration bzw. Wiedereingliederung ist sowohl Massnahme als auch Ziel in der Betreuung und Beratung von Sozialhilfebeziehenden. Den «Königsweg» aus der Sozialhilfeabhängigkeit gibt es jedoch nicht, vielmehr sind unterschiedliche Ziele und Massnahmen je nach Situation der Betroffenen und des (wirtschaftlichen) Umfeldes möglich und durchführbar. Der Vernetzung der an Integrationsprozessen beteiligten Personen und Stellen kommt ein hoher Stellenwert zu. Dazu müssen auch auf politischer Ebene (Bund, Kantone, Gemeinden) entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden. Zudem können Massnahmen gegen Armut, Ausgrenzung und Sozialhilfeabhängigkeit nicht isoliert im System der sozialen Sicherung erfolgen, sondern müssen auch in Bereichen wie Bildungs-, Familien- und Steuerpolitik Eingang finden.

Das System der sozialen Sicherung

Soziale Sicherung hat zum Ziel, Personen oder Haushalte vor sozialen Risiken zu schützen und einen menschenwürdigen Lebensstandard zu gewährleisten. Sie gründet auf der Werthaltung der gesellschaftlichen Solidarität und soll soziale Gerechtigkeit schaffen.

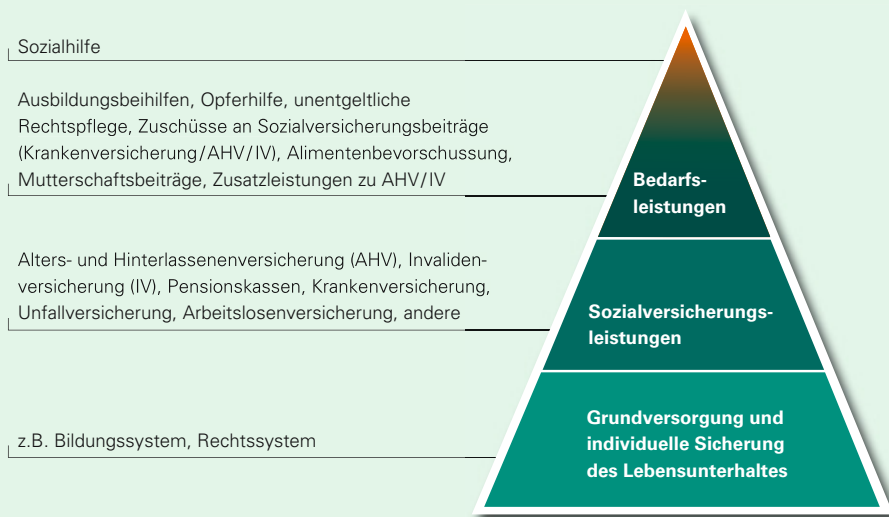
Grundversorgung und individuelle Sicherung des Lebensunterhalts

Damit alle Menschen die Möglichkeit haben, individuell ihren Lebensunterhalt zu sichern, sind entsprechende Voraussetzungen notwendig. Dabei ist die Sicherung eines Arbeitsplatzes mit existenzsicherndem Einkommen von entscheidender Bedeutung. Zur sozialen Sicherung gehört aber auch die Sicherstellung der Grundversorgung, beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Bildung. Diese Leistungen müssen prinzipiell für alle Menschen zugänglich sein. Massnahmen der sozialen Sicherung werden nicht nur durch staatliche Institutionen geleistet, sondern auch von Privaten wie z.B. in der Freiwilligenarbeit, in Vereinen und Kirchen. Neben der Grundversorgung umfasst das Sicherungssystem im Sinne einer «spezialisierten» sozialen Sicherung die Sozialversicherungsleistungen und die Bedarfsleistungen.

Die drei Stufen mit Grundversorgung, Sozialversicherungsleistungen und Bedarfsleistungen sind voneinander abhängig. So haben Veränderungen in der Grundversorgung und in den Sozialversicherungen, z.B. Arbeitslosenversicherung, unmittelbare Folgen für die Sozialhilfe.

Sozialversicherungsleistungen

Sozialversicherungen sollen vor sozialen Risiken schützen. In jedem Fall ist für den Bezug von Sozialversicherungsleistungen ein Ereignis massgebend. Die Leistungen werden nach dem Kausalitätsprinzip ausgerichtet: Ausgangspunkt für das Kausalitätsprinzip bilden bestimmte Ursachen wie Krankheit, Unfall, Arbeitsverlust, usw., die einen zu deckenden Schaden hervorgerufen haben. Anders sieht es beim Finalprinzip aus, wo die Ursachen keine Rolle spielen, sondern die Hilfebedürftigkeit die Leistung auslöst. In diese Gruppe gehören alle Bedarfsleistungen (vgl. nachfolgend). Sozialversicherungsleistungen werden unabhängig von der Frage ausgezahlt, ob die Leistungshöhe für den Existenzbedarf ausreicht. Für Situationen, in denen die Sozialversicherungsleistungen zur Sicherung der Existenz nicht genügen, sind bedarfsabhängige Sozialleistungen vorgesehen.



Bedarfsleistungen

Die Bedarfsleistungen haben subsidiären Charakter, sind aber auch eine Ergänzung zu anderen Leistungen des sozialen Sicherungssystems. Sie sind bedarfsabhängig, d.h. ausschliesslich Bedürftigkeit begründet den Leistungsanspruch. Die Feststellung von Bedürftigkeit richtet sich nach einem sogenannten Mindestsicherungsansatz: Es existiert ein Schwellenwert, der besagt, ab wann die Existenz als nicht gesichert erachtet wird (vgl. z.B. SKOS-Richtlinien). Die Ursache für die Hilfebedürftigkeit ist dabei nicht massgebend. Nachfolgend wird, wie allgemein üblich, der Begriff «Notlage» als sinnverwandter Begriff für Hilfebedürftigkeit benutzt.

Im Kanton St.Gallen gehören neben der Sozialhilfe Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, Alimentenbevorschussung, Mutterschaftsbeiträge, Zuschüsse an Krankenkassenprämien (Prämienvorbilligung), Ausbildungsbeihilfen, Opferhilfe, unentgeltliche Rechtspflege und Zuschüsse für Sozialversicherungsbeiträge zu den bedarfsabhängigen Leistungen.

Die Sozialhilfe ist das unterste Netz des sozialen Sicherungssystems. Gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz bezweckt Sozialhilfe, der Hilfebedürftigkeit vorzubeugen, deren Folgen nach Möglichkeit zu beseitigen oder zu mildern und die Selbsthilfe der Hilfebedürftigen zu fördern. Sie umfasst betreuende bzw. beratende und finanzielle Unterstützung. Für die Ausrichtung von Sozialhilfe sind die politischen Gemeinden zuständig. Sozialhilfe wird aus dem allgemeinen Haushalt der Gemeinden finanziert.

In der Bundesverfassung ist das Recht auf Existenzsicherung festgelegt. Bei der Ausrichtung von Sozialhilfe wird in diesem Zusammenhang 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 Notwendigkeit, auch Teilhabe am Sozial- und Arbeitsleben zu gewährleisten. Gemäss der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) lauten die Grundprinzipien, nach denen Sozialhilfeleistungen ausgerichtet werden: Wahrung der Menschenwürde, Subsidiarität, Bedarfsdeckung, Individualisierung, Angemessenheit der Hilfe, Professionalität, Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Als Grundlage zur Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe dienen die kantonalen Sozialhilfegesetze sowie die Richtlinien der SKOS. Nach diesen Richtlinien ist das Ziel der Sozialhilfe, die Existenz der bedürftigen Personen zu sichern, ihre Selbständigkeit zu fördern und die soziale und berufliche Integration zu gewährleisten. Beinahe alle Kantone wenden die SKOS-Richtlinien an, davon einige mit Abweichungen.

Die Schweizerische Sozialhilfestatistik – Ausgangslage

Warum eine Sozialhilfestatistik?

Als letztes Auffangnetz im sozialen Sicherungssystem der Schweiz übernimmt die Sozialhilfe eine wichtige Aufgabe. Aufgrund der sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen ist die Sozialhilfe mit stetig steigenden Ausgaben konfrontiert, was neue Massnahmen in der Sozialpolitik erfordert. Als Grundlage für Entscheidungen fehlen aber auf Bundesebene, in den Kantonen und Gemeinden Informationen, die vergleichbar sind. Zudem sind die Sozialhilfedaten im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ein wichtiger Indikator für den soziodemographischen Lastenausgleich. Deshalb wurde das Bundesamt für Statistik (BFS) vom Bundesrat mit der Einführung der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik in allen Kantonen beauftragt.

Die gesetzlichen Grundlagen bilden das Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 und die Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes. Die Verordnung regelt auch die Kooperation zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

Was bringt sie?

Die Sozialhilfestatistik erfasst die Anzahl und die strukturellen Merkmale der Sozialhilfeunterstützten wie zum Beispiel Geburtsdatum, Nationalität usw. auf Bundesebene, auf kantonaler, regionaler und lokaler Ebene. Sie gibt Informationen über die Problemlage der Sozialhilfeunterstützten und über die Dynamik und Dauer des Sozialhilfebezugs. Ebenso sind differenzierte Angaben zur Sozialhilfeleistung ersichtlich. Künftig sind Aussagen über die strukturellen Veränderungen innerhalb der Gruppe der Sozialhilfeunterstützten möglich.

Wem nützt sie?

Der Nutzen für die zuständigen Behörden, für die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker und die interessierten Fachkreise ist sehr vielseitig. Die Auswertungen der Sozialhilfestatistik stehen für strategische Entscheide zur Verfügung, liefern Kennzahlen für die Planung, zeigen Entwicklungen auf, ermöglichen Vergleiche und dienen der Früherkennung neuer Problemlagen und sozialer Risiken.

Wie ist sie im Kanton St.Gallen entstanden?

Vorgängig zur definitiven Einführung der Sozialhilfestatistik im Jahr 2003 erfolgte eine schrittweise Information der Erhebungsstellen der Gemeinden. Die ersten Daten wurden für den Zeitraum von Juni bis Dezember 2003 erfasst. Den Gemeinden wurden im Mai 2005 exemplarisch einige Auswertungstabellen zur Verfügung gestellt. Mit den Daten des ganzen Erhebungsjahrs 2004 liegt nun erstmals eine breite Datenbasis für einen Bericht vor.

Wer ist für was zuständig?

Die Sozialhilfestatistik entsteht in Kooperation zwischen Bund, Kanton und Gemeinden. Die Durchführung der Sozialhilfestatistik erfolgt durch den Bund in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK). Die Kantone unterstützen das BFS bei der Erstellung der Statistik. Zu diesem Zweck wurde zwischen dem BFS und dem Departement des Innern des Kantons St.Gallen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Das im Departement zuständige Amt für Soziales (AfSO) ist für den fachinhaltlichen Teil verantwortlich. Gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons St.Gallen vom 27. September 1998 sind die Gemeinden für die Sozialhilfe zuständig. Die Regierung hat sich für den Einbezug aller Gemeinden in die Erhebung entschieden. Deshalb sind alle 89 Gemeinden verpflichtet, die Daten zu erfassen. Das BFS hat die Aufgaben für die Sicherstellung der Datenerhebung und der Datenkontrolle sowie für die Betreuung der Erhebungsstellen an die Fachstelle für Statistik (FfS) des Kantons St.Gallen delegiert.

Die Datenerhebung der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2004

Einführung der Statistik

Im Kanton St.Gallen wurde die Einführung der Sozialhilfestatistik im Jahr 2003 mit Informationsseminaren gestartet. An diesen regionalen Veranstaltungen wurde der Kontakt zu den Erhebungsstellen geknüpft, über die Zielsetzungen und über den Nutzen der Statistik sowie über die Erfassungssysteme und die Regeln für die Erfassung informiert.

Datenerhebung

Wie bereits erwähnt, sind die politischen Gemeinden für die Datenerhebung zuständig. Zur Erfassung der Daten wurde ein Fragenkatalog erarbeitet. Der Fragenkatalog umfasst folgende Merkmale:

- Identifikation (Angaben zu den einzelnen Dossiers wie Name, Aufnahmedatum usw.)
- Demografie (strukturelle Angaben zur Antrag stellenden Person wie Geburtsdatum, Nationalität usw.)
- Wohnsituation
- Arbeit und Ausbildung
- Gesundheit
- finanzielle Situation
- Massnahmen
- Sozialhilfeleistung

Der Fragenkatalog enthielt in einer ersten Fassung sogenannte Muss- und Sollfelder. Die Mussfelder waren zwingend auszufüllen. Vorgesehen war jedoch, dass alle Felder beantwortet werden sollten. Aufgrund des Umfangs der Fragen und der Belastung der Sozialdienste haben verschiedene Kantone für eine Reduktion des Fragenkatalogs plädiert. Eine Arbeitsgruppe, eingesetzt vom BFS, hat festgestellt, welche dringendsten Informationsbedürfnisse abgedeckt sein müssen. Zusätzliche Kriterien für einen reduzierten Fragebogen waren die Erhebbarkeit in der nötigen Qualität und der Aufwand für die Erhebungsstellen. Der überarbeitete Fragebogen enthält nun sogenannte Kernvariablen, die obligatorisch ausgefüllt werden müssen, und nicht zum Kern gehörende Variablen. Die Kernvariablen sind eine wichtige Informationsquelle zur Berechnung definierter Indikatoren und Standardtabellen. Zudem decken sie die Grundbedürfnisse aller Beteiligten und Interessierten ab. Die Erfassung der Kernvariablen ist ab dem 1. Januar 2006 für alle Kantone und Gemeinden verbindlich.

Zur Erfassung der Daten steht neben den auf dem Markt erhältlichen Fallführungssystemen das vom Bundesamt für Statistik zur Verfügung gestellte Softwareprogramm SOSTAT bereit. Im Kanton St.Gallen entschied sich die Mehrheit der Erhebungsstellen für dieses Programm. Für die Benutzerinnen und Benutzer von SOSTAT wurden vom BFS und von der FfS Schulungskurse durchgeführt. Einige wenige Gemeinden erfassen ihre Daten mit Papierfragebogen, welche von der FfS eingelesen werden.

Nach erfolgter Datenerfassung durch die Sozialdienste der Gemeinden erfolgt der Datentransfer in anonymisierter Form an die FfS. Die Fachstelle prüft beim Datenimport, ob alle Erhebungsstellen die angeforderten Daten geliefert haben, und leistet bei Bedarf Hilfestellung. Anschliessend werden die Erhebungsdaten zur Weiterverarbeitung an das BFS exportiert. Für das Jahr 2004 verfügt der Kanton St.Gallen erstmals über Daten für ein ganzes Jahr. Die FfS hat die Erhebungsstellen intensiv unterstützt. Dadurch ist die Datenqualität im Kanton St.Gallen als gut zu bezeichnen.

| Leistungsart | Gesetzliche Grundlagen | Datenerhebung und Datenauswertung |
|--------------------------------|--|---|
| Sozialhilfe | Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1; abgekürzt SHG) | <ul style="list-style-type: none"> • Erhebung ab Juni 2003 • jährliche Auswertung, erstmals Daten 2003 |
| Alimentenbevorschussung | Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 28. Juni 1979 (sGS 911.51; abgekürzt GIVU) sowie Vollzugsverordnung zum GIVU vom 15. Oktober 1979 (sGS 911.511) | <ul style="list-style-type: none"> • Erhebung ab Juni 2003 • erstmalige Auswertung der Daten 2005 konnte im vorliegenden Bericht nicht mehr berücksichtigt werden |
| Mutterschaftsbeiträge | Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 5. Dezember 1985 (sGS 372.1; abgekürzt GMB) sowie Vollzugsverordnung zum GMB vom 28. Mai 1986 (sGS 372.11) | <ul style="list-style-type: none"> • Erhebung voraussichtlich ab Daten 2007 |
| Ergänzungsleistungen zu AHV/IV | Ergänzungsleistungsgesetz vom 22. September 1991 (sGS 351.1; abgekürzt ELG) | <ul style="list-style-type: none"> • Erhebung voraussichtlich ab Daten 2007 |

Einbezogene Leistungen

Das Bundesamt für Statistik hat beschlossen, die Sozialhilfeleistungen im engeren Sinn (die finanzielle Sozialhilfe) und die Sozialleistungen im weiteren Sinn zu erheben. Über welche bedarfsabhängigen Leistungen und ab welchem Zeitpunkt die Daten erhoben werden, ist aus oben stehender Tabelle ersichtlich. Für die Sozialleistungen im weiteren Sinn wird gegenüber dem Fragenkatalog zur Sozialhilfe ein verkürzter Fragebogen formuliert. Die Datenerhebung und die Datenauswertung für die einzelnen Leistungen werden schrittweise eingeführt.

Die Datenauswertung der Schweizerischen Sozialhilfestatistik 2004

Die nachfolgenden Auswertungen beruhen auf der Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik für die Erhebungsperiode 2004. Die Daten wurden einheitlich durch das BFS kontrolliert, plausibilisiert und statistisch ausgewertet. Die inhaltliche Interpretation erfolgte durch das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen in Absprache mit dem Bundesamt für Statistik und der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen.

Wie verlässlich sind die Resultate?

Trotz der teilweise hohen Anteile an fehlenden Werten ist im Kanton St.Gallen gemäss Bundesamt für Statistik von einer guten Datenqualität und damit von verlässlichen Aussagen auszugehen. Jedoch ist die Vergleichbarkeit mit den ersten Auswertungen für das Jahr 2003 aufgrund der unterschiedlich langen Erfassungsperiode eingeschränkt (2003 zweites Kalenderhalbjahr, 2004 ganzes Kalenderjahr).

Bei der Sozialhilfestatistik für den Kanton St.Gallen handelt es sich um eine Vollerhebung. Da rund 20 Gemeinden noch keine Daten abgeliefert haben, mussten die Angaben anhand eines Gewichtungsverfahrens auf den gesamten Kanton durch das BFS hochgerechnet werden. Dies schmälert die Qualität der Erhebung.

Neben fehlenden Datensätzen waren die Angaben in den abgelieferten Datensätzen teilweise unvollständig. Diese Lücken bestehen nachfolgend auch in den Berechnungen zu Anteilen und Quoten (Risikoberechnungen für Bevölkerungsgruppen). Da bei einer hohen Anzahl fehlender Daten die errechneten Resultate für ein Thema, z.B. Deckungsquote, weniger verlässlich sind, war die Anzahl fehlender Angaben für die Themenauswahl entscheidend: Der vorliegende Bericht stützt sich auf Datenblöcke, bei denen insgesamt nie mehr als 5 Prozent der Angaben fehlten. Bei einigen Auswertungen war jedoch der Einbezug qualitativ weniger verlässlicher Daten notwendig. Dies ist im Text und unter der jeweiligen Darstellung vermerkt. Mit zunehmender Erfassungspraxis der Erhebungsstellen und durch die vollständige Erfassung in allen Gemeinden wird die Daten- und Aussagequalität steigen.

Was wurde ausgewertet?

Die nachfolgenden Auswertungen beziehen sich auf die direkte finanzielle Sozialhilfe im engeren Sinne (regulärer Fall, einmalige Zahlung mit und ohne Budget, Bevorschussung von Arbeitslosenleistungen). Reine Beratungen, administrative Betreuung, direkte Sachhilfe wie Möbel oder Haushaltgeräte sowie weitere Bedarfsleistungen wie z.B. die Alimentenbevorschussung wurden vom BFS nicht oder verspätet ausgewertet und sind deshalb nicht Gegenstand dieses Berichtes.

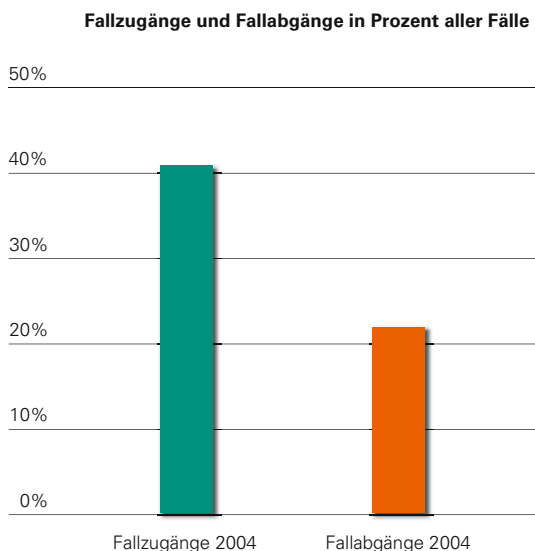
Nachfolgend werden die Daten auf der Ebene der sogenannten Unterstützungseinheit (Dossier oder Fall) und / oder der unterstützten Personen ausgewertet. Alle angegebenen Quoten wurden auf der Basis der Volkszählung 2000 ermittelt. Weitere Erläuterungen zu Erhebung und Methodik finden sich im Glossar.

Resultate der Sozialhilfestatistik 2004 für den Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen liegt die Zahl der Sozialhilfebeziehenden bei rund 11'000. Während in der ersten Erhebungsperiode im Jahr 2003 rund 21 von 1000 Einwohnenden des Kantons auf direkte finanzielle Sozialhilfe angewiesen waren, sind dies nun 24 (Sozialhilfequote 2.4 Prozent). Das Sozialhilferisiko ist für Frauen und Männer gleich. Pro Dossier werden durchschnittlich rund zwei Personen unterstützt (1.8 unterstützte Personen pro Fall).

**11'000 Personen
werden im Kanton St.Gallen
mit Sozialhilfe unterstützt**

Die Dynamik im Bereich der Sozialhilfe spiegelt sich im Verhältnis zwischen dem Anteil neuer Fälle und dem Anteil abgeschlossener Fälle. Mit 40.9 Prozent übersteigt der Anteil der Neuzugänge den Anteil der abgeschlossenen Dossiers mit 21.7 Prozent aller Fälle deutlich. Hält die Lage eines Überhanges an Fallzugängen an, so ist von einer weiteren Steigerung der Sozialhilfequote auszugehen. Es ist jedoch zu beachten, dass aufgrund der Erhebungsgestaltung die Anzahl der abgeschlossenen Fälle eher unterschätzt wird.



Bei 0 Prozent der Fälle fehlte diese Angabe.

Quelle: Bundesamt für Statistik BFS.

St.Gallische Sozialhilfequote ist tiefer als in Zentrumsantonen

Die St.Gallische Sozialhilfequote liegt verglichen mit den grossen Zentrumsantonen Zürich und Bern vergleichsweise tief. Während im Kanton Bern 44 von 1000 Haushalten mit Sozialhilfe unterstützt werden, sind dies im Kanton St.Gallen 28. Im Kanton Zürich sind 3.8 Prozent der Einwohnenden auf Sozialhilfe angewiesen, während im Kanton St.Gallen die Sozialhilfequote bei 2.4 Prozent liegt. Ob für die kantonalen Unterschiede die eher ländliche Prägung des Kantons St.Gallen und das Fehlen einer Grossstadt ausschlaggebend sind, werden weiterführende Analysen zeigen müssen. Jedenfalls deuten die vergleichbar ausgeprägte Sozialhilfequote im Kanton Thurgau mit 2 Prozent und die Quote in Appenzell Ausserrhoden mit 1.6 Prozent in diese Richtung. Das Bundesamt für Statistik wird im Jahr 2006 schweizerische und damit interkantonale Auswertungen zur Sozialhilfe veröffentlichen. Dabei dürfte auch die Rolle arbeitsmarktbezogener Faktoren beleuchtet werden.

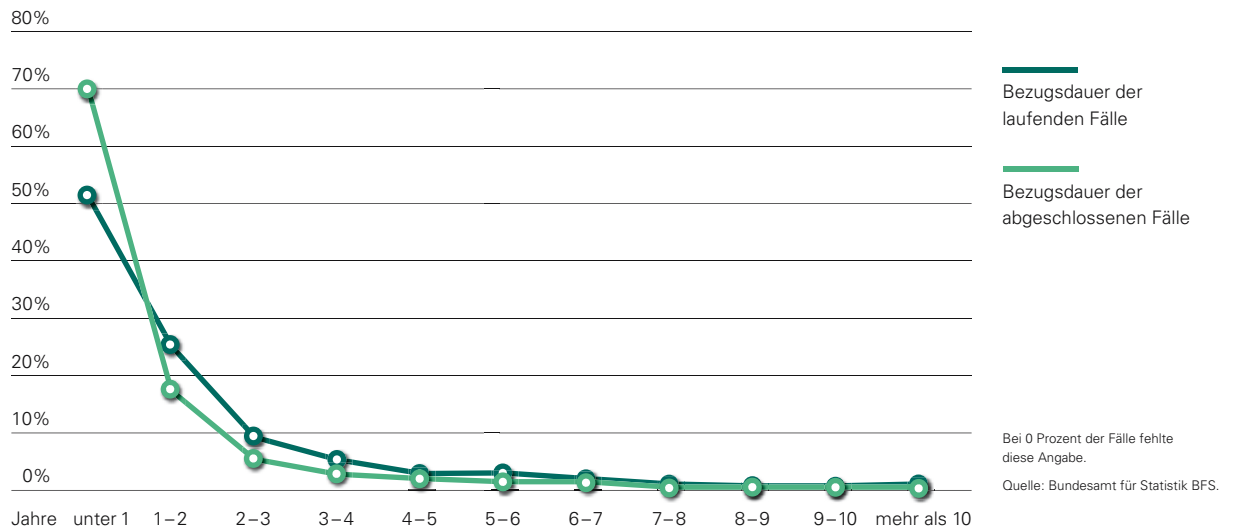
Für die Höhe der Sozialhilfequote in einer Gemeinde ist ihre (Zentrums-)Funktion innerhalb einer Region oder überregional entscheidend. Dies ist auch von der Einwohnerstärke einer Gemeinde abhängig. Entsprechend lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der kommunalen Sozialhilfequote feststellen. Da zudem ein enger Zusammenhang zwischen der Zahl der Sozialhilfebeziehenden und der Erwerbslosenquote besteht¹, dürfte arbeitsmarktbezogene Faktoren für die Streuung der Sozialhilfequote zwischen den Gemeinden eine zentrale Bedeutung zukommen.

Bei der regionalen Streuung der Sozialhilfequoten ist bislang kein geographisches Muster erkennbar. In allen Regionen des Kantons gibt es Gemeinden, deren Sozialhilfequoten über und auch unter dem kantonalen Durchschnitt liegen.

Generell müssen die kommunalen und regionalen Unterschiede in der Ausrichtung von Sozialhilfe weiterführend analysiert werden. Dies nicht zuletzt auch aufgrund der Tatsache, dass aus rund 20 Gemeinden Daten fehlen. Obige Ausführungen sind deshalb als erste Anhaltspunkte zu werten.

¹ R. Fluder, Armut und Bedürftigkeit – Herausforderungen an das kommunale Sozialwesen, Bern 1999, S. 2.

Bezugsdauer der abgeschlossenen Fälle und der laufenden Fälle



Für Aussagen zur Bezugsdauer von Sozialhilfe wird einerseits die Unterstützungsdauer der laufenden, also aktuellen Fälle im Stichmonat Dezember, andererseits die Dauer der im Erhebungsjahr abgeschlossenen Fälle herangezogen.

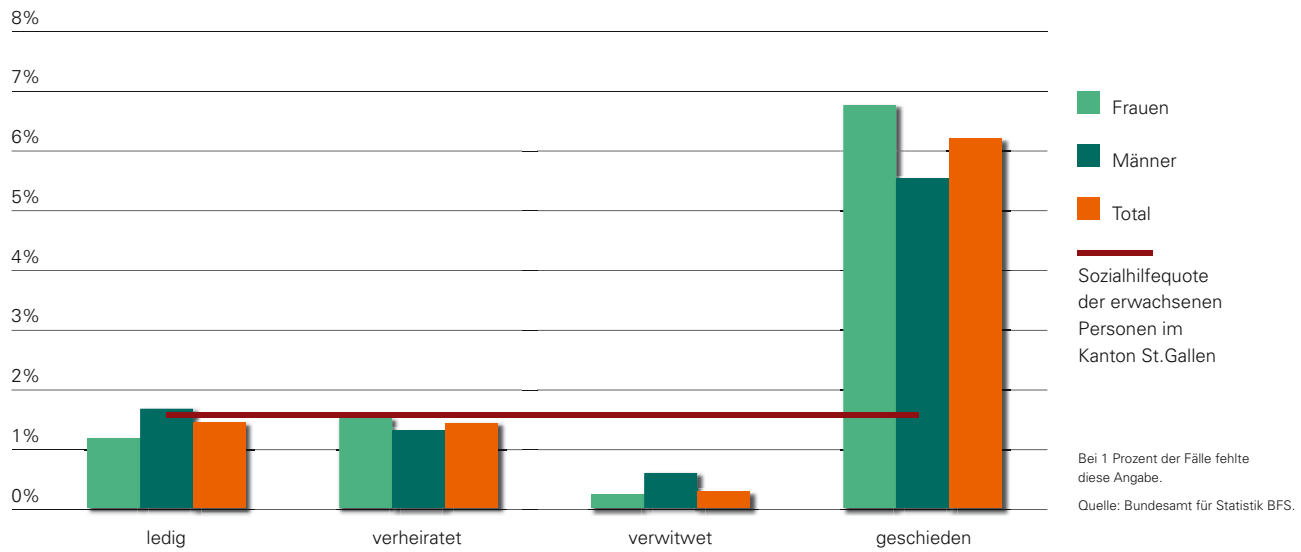
Bei der Hälfte der laufenden Sozialhilfefälle dauert die Unterstützung weniger als ein Jahr. Jedes vierte Dossier wird zwischen einem und zwei Jahren, jedes zehnte zwischen zwei und drei Jahren geführt. 14 Prozent der Dossiers wurden vor mehr als drei Jahren angelegt.

Bezugsdauer liegt bei der Hälfte der Fälle unter einem Jahr

Wird die Dauer der abgeschlossenen Fälle betrachtet, so zeigt sich ein vergleichbarer Verlauf: In sieben von zehn Fällen kann die finanzielle Unterstützung innerhalb eines Jahres beendet werden. Bei 16 Prozent dauerte sie zwischen einem und zwei Jahren und bei 5 Prozent zwischen zwei und drei Jahren.

Eine Mehrheit der Unterstützungsbedürftigen ist für kurze Zeit auf finanzielle Sozialhilfe angewiesen. Damit kann davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftliche Abhängigkeit kurz währt und Sozialhilfe, wie gesetzgeberisch beabsichtigt, Hilfe in einer Situation vorübergehender Bedürftigkeit ist. Es wird aber deutlich, dass in einer beachtlichen Zahl von Fällen die Unterstützung und damit die Abhängigkeit langandauernd ist. Die Wahrscheinlichkeit einer Ablösung von der Sozialhilfe ist im ersten Bezugsjahr hoch und nimmt bei zunehmender Unterstützungsdauer deutlich ab.

Sozialhilfequote nach Zivilstand und Geschlecht (unterstützte Personen ab 18 Jahren)

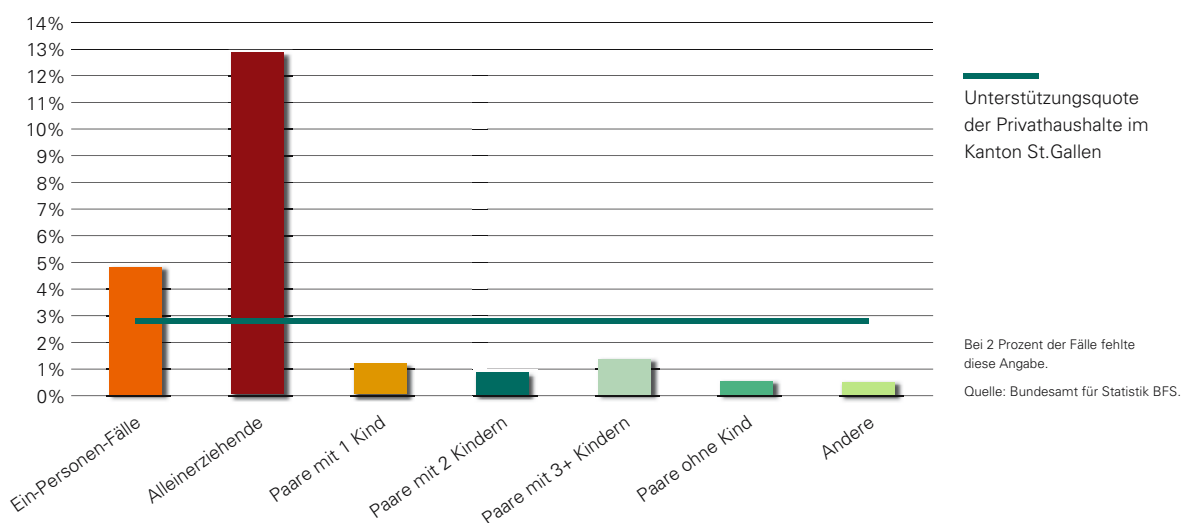


Generell liegt das Sozialhilferisiko für erwachsene Personen bei rund 1.6 Prozent: Damit benötigen 16 von 1000 erwachsenen Personen Sozialhilfe zur materiellen Existenzsicherung. Für Verheiratete ist dieses durchschnittliche Risiko in etwa gleich (Sozialhilfequote 1.4 Prozent). Ebenso zeigt sich das Risiko für ledige Personen (Sozialhilfequote 1.4 Prozent). Sozialversicherungsleistungen vermögen verwitwete Personen angemessen vor materiellen Notlagen zu schützen, denn ihre Sozialhilfequote liegt mit 0.3 Prozent deutlich unter dem Durchschnittswert.

Das Sozialhilferisiko steigt durch eine Scheidung auf rund 6 Prozent erheblich. Dies dürfte auf die Schwierigkeit zurückzuführen sein, nach einer Scheidung die materielle Existenz von zwei Haushalten zu sichern. Wie die nachfolgenden Auswertungen zeigen, sind davon häufig auch Kinder und Jugendliche betroffen. Geschiedene Frauen sind dabei leicht stärker betroffen als geschiedene Männer, während unter den Ledigen und Verwitweten für Männer ein leicht höheres Sozialhilferisiko besteht. Insgesamt haben Frauen (1.5 Prozent) und Männer (1.6 Prozent) dasselbe Risiko, unterstützungsbedürftig zu werden. Das Geschlecht allein ist also kein primärer Risikofaktor. Jedoch in Kombination mit biographischen Faktoren wie Scheidung spielt das Geschlecht bei der Höhe des Sozialhilferisikos eine Rolle.

Geschiedene sind stark armutsgefährdet

Unterstützungsquote in Privathaushalten nach Fallstruktur



2.8 Prozent aller Haushalte erhalten Leistungen der Sozialhilfe. Dabei spielt die Familiensituation eine entscheidende Rolle. Über die Hälfte der Fälle mit Sozialhilfeleistungen sind Ein-Personen-Haushalte und rund ein Viertel Alleinerziehende.

Alleinerziehende sind überdurchschnittlich betroffen

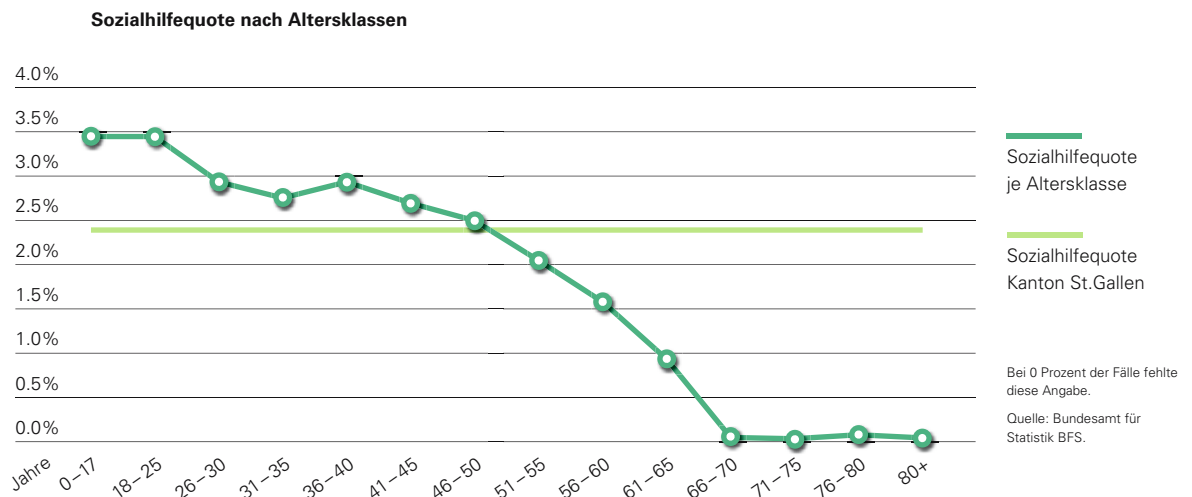
Aufgrund der hohen Erwerbslosenquote bei Sozialhilfebeziehenden dürfte bei den Alleinstehenden (Unterstützungsquote 4.9 Prozent) Erwerbslosigkeit der entscheidende Faktor für Hilfsbedürftigkeit sein. Mit einer Unterstützungsquote von 12.8 Prozent sind Alleinerzie-

hende weitaus am stärksten gefährdet, in finanzielle Notlagen zu geraten. Für Alleinerziehende ist die Schwierigkeit, berufliche Tätigkeit und Kinderbetreuung zu vereinbaren, am ausgeprägtesten. Ein Mangel an geeigneten Arbeits- und Kinderbetreuungsmodellen gefährdet Alleinerziehende häufig direkt in ihrer finanziellen Existenz. Wenn Erwerbstätigkeit neben der Kinderbetreuung überhaupt möglich ist, dürften bei Alleinerziehenden generell Teilzeit-Arbeitsmodelle in Frage kommen. Dies bleibt jedoch nicht ohne Folgen für das Einkommen, die Aufstiegschancen und die soziale Sicherheit usw. So zeigt sich, dass Alleinerziehende in überdurchschnittlichem Masse mit Mehrfachbenachteiligungen zu kämpfen haben.²

Paare mit Kind(ern) sind mit einer Sozialhilfequote von 1.2 Prozent wenig, deutlicher noch Paare ohne Kind mit 0.6 am wenigsten gefährdet, finanziell in eine Notlage zu kommen. Die Kinderzahl scheint bei Paaren keinen vorrangigen Risikofaktor darzustellen.

Bei den Resultaten ist einschränkend zu ergänzen, dass die Einordnung der Unterstützungseinheiten nicht auf derselben Haushaltsdefinition wie bei der eidgenössischen Volkszählung 2000 basiert. Deshalb ist die Quotenberechnung verzerrt. Es handelt sich dabei um ein methodisch-konzeptionelles Problem, das sich momentan in der ganzen Sozialhilfestatistik und in allen Kantonen zeigt.

² Bundesamt für Statistik (Hrsg.), K. Branger, P. Gazareth & J. Schön-Bühlmann, Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz, Sozialberichterstattung Schweiz, Dritter statistischer Bericht, Neuenburg 2003, S. 5 ff.



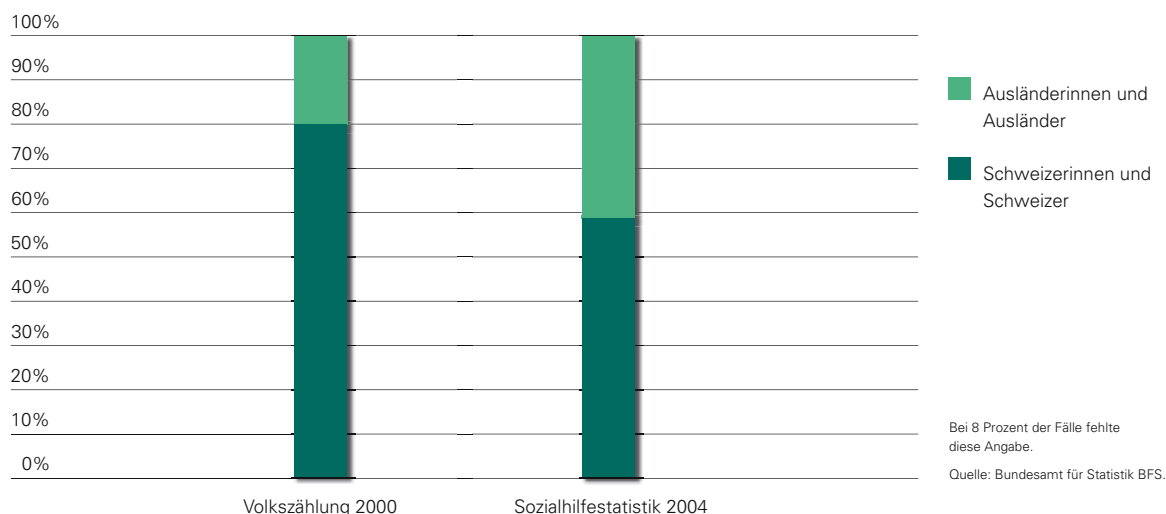
Jede dritte unterstützte Person ist minderjährig. Dies spiegelt sich auch in den Sozialhilfequoten nach Altersklassen wider: Für Kinder und Jugendliche besteht ein überdurchschnittlich hohes Sozialhilferisiko (Sozialhilfequote 3.4 Prozent). Minderjährige sind allerdings in der Regel nicht alleine, sondern zusammen mit ihren Eltern, vor allem mit nur einem Elternteil armutsgefährdet. Da Alleinerziehende, wie vorgängig erläutert, überdurchschnittlich oft auf finanzielle Unterstützung zur Existenzsicherung angewiesen sind, tragen diese Kinder auch ein überdurchschnittlich hohes Sozialhilferisiko. Es handelt sich dabei um ein kombiniertes strukturelles Problem: Kinder zu haben, stellt im Kanton St.Gallen an sich noch kein generelles finanzielles Risiko dar, denn für Paare mit Kind(ern) liegt das Sozialhilferisiko unter dem Durchschnitt. Kinder sind jedoch dann einem Armutsrisiko ausgesetzt, wenn die finanzielle und erzieherische Verantwortung weitestgehend von einem Elternteil getragen werden muss.

Sozialhilferisiko
ist nach Altersgruppen
sehr unterschiedlich
verteilt

Junge Erwachsene sind mit einer Sozialhilfequote von 3.4 Prozent ebenfalls stark gefährdet, in finanzielle Notlagen zu geraten. Die Sicherung der Ausbildung, des Berufseinstiegs bzw. generell die Gewährleistung einer nachhaltigen beruflichen Integration junger Erwachsener ist damit sozialpolitisch äusserst bedeutsam. Umso mehr, als mit entsprechenden Massnahmen die Verfestigung der Sozialhilfebedürftigkeit über das junge Erwachsenenalter hinaus vermieden werden kann und muss.

Zusammenfassend ergeben sich im Vergleich zu den Resultaten der Erhebung 2003 keine wesentlichen Unterschiede: Bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen ist das Sozialhilferisiko überaus hoch. Das Risiko, Sozialhilfe zu beziehen, verringert sich mit zunehmendem Alter. Dank der Leistungen der Sozialversicherungen sind Rentnerinnen und Rentner kaum auf Sozialhilfe angewiesen.

Sozialhilfebeziehende im Vergleich zur Kantonsbevölkerung jeweils nach Nationalität in Prozent



Die ausländische Wohnbevölkerung umfasst alle ausländischen Staatsangehörigen, die unabhängig von ihrer Anwesenheitsdauer und der Art der Aufenthaltsbewilligung ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. Es handelt sich also um eine sehr heterogene Bevölkerungsgruppe. Ausländerinnen und Ausländer stammen aber grösstenteils aus europäischen Ursprungsländern.³

Hohes Sozialhilferisiko besteht für Ausländerinnen und Ausländer

Sechs von zehn Sozialhilfebeziehenden sind Schweizerinnen oder Schweizer, während vier ausländischer Nationalität sind. Gemessen am Ausländeranteil in der St.Galler Bevölkerung ist das Sozialhilferisiko für Ausländerinnen und Ausländer mit einer Sozialhilfequote von 4.6 Prozent rund drei Mal höher als für Schweizerinnen und Schweizer (Sozialhilfequote 1.6 Prozent).

Ausländische Staatsangehörige sind generell häufiger von Armut betroffen als Schweizerinnen und Schweizer. Arbeitsmarktbezogene Faktoren wie Arbeit in konjunkturabhängigen Branchen, tieferes Lohnniveau, häufig atypische Arbeitsverhältnisse (z.B. Arbeit auf Abruf, Schichtarbeit) und ein tendenziell tieferes Bildungsniveau spielen dabei eine entscheidende Rolle. Diese Umstände sind auch massgebend dafür, dass diese Personen-

gruppe ein überdurchschnittlich hohes Risiko hat, arbeitslos zu werden und es lange zu bleiben. So liegt der Anteil ausländischer Staatsangehöriger unter den Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten weit über dem Durchschnitt.⁴ Da Erwerbslose ausgesprochen gefährdet sind, von der Sozialhilfe abhängig zu werden bzw. für Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte die Sozialhilfe das letzte Sicherheitsnetz darstellt, besteht für Ausländerinnen und Ausländer im Vergleich mit der Kantonsbevölkerung ein übermässig hohes Sozialhilferisiko.

Der Abschluss einer Berufslehre oder einer höheren Schulausbildung scheint das Risiko der Sozialhilfeabhängigkeit bei dieser Personengruppe deutlich zu minimieren. Deshalb muss für Ausländerinnen und Ausländer und speziell für die zweite Generation die Schul-, Aus- und Weiterbildung gewährleistet und gefördert werden. Unabhängig von der Nationalität kommt der Vermeidung von Erwerbslosigkeit und der beruflichen Wiedereingliederung durch Bildung eine grosse Bedeutung zu. Da bei einem Viertel der unterstützten Personen im erwerbsfähigen Alter die Angaben zur Ausbildung fehlen, muss die Rolle des Bildungsstandes in den kommenden Jahren weiter beobachtet werden.

³ Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2004, Neuchâtel, S. 16.

⁴ Bundesamt für Statistik, Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2004, Neuchâtel, S. 68.

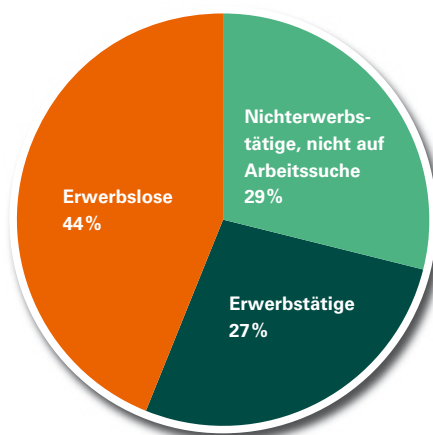
In der Mehrheit der Fälle, rund 60 Prozent, gibt es keine weiteren Einkommensquellen als die Sozialhilfe. Bei 12 Prozent der Sozialhilfebeziehenden genügt eine Sozialversicherungsleistung nicht zur Existenzsicherung. Dabei handelt es sich wahrscheinlich vorwiegend um Personen mit Teilleistungsbezug aus Sozialversicherungen (Teilrenten). Sozialversicherungsvolleistungen und bei Bedarf zusätzliche Ergänzungsleistungen sichern grundsätzlich die Existenz. Personen mit Teilrenten haben insbesondere auf dem Arbeitsmarkt schlechte Chancen auf teilzeitliche Anstellung und somit auf selbständige Existenzsicherung, weshalb diese über die Sozialhilfe erfolgen muss. Bei weiteren rund zehn Prozent der Sozialhilfefälle reichen andere bedarfsabhängige Sozialleistungen nicht aus.

Im Schnitt müssen mit der Sozialhilfe drei Viertel des Lebensunterhaltes gedeckt werden. Diese Größenordnung zeigt sich in allen Regionen und gesamtschweizerisch. Jedoch muss die Entwicklung bezüglich der Deckungshöhe in den kommenden Erhebungsjahren weiter beobachtet werden, denn im Jahr 2004 fehlten diese Angaben bei jedem fünften Fall.

Rund ein Viertel der unterstützten Personen ab 15 Jahren ist berufstätig. Drei von zehn Sozialhilfebeziehenden sind nicht erwerbstätig und nicht auf Arbeitssuche. Das sind beispielsweise von Armut betroffene Personen in vollzeitlicher Schulausbildung, Rentnerinnen und Rentner, aber auch vorübergehend oder dauerhaft arbeitsunfähige Menschen. Beinahe die Hälfte der unterstützten Personen im erwerbsfähigen Alter befinden sich jedoch auf Arbeitssuche. Da 20 Prozent der Angaben zur Erwerbssituation 2004 fehlten, müssen diese Daten zurückhaltend interpretiert werden. Dennoch liegt die Vermutung nahe, dass die Arbeitsmarktsituation, die Verkürzung der Bezugsdauer der Arbeitslosenversicherung und die Verlängerung der Mindestbeitragspflicht zu mehr Sozialhilfefällen geführt haben.

**Vielfach ist Sozialhilfe
einzige Einkommensquelle**

Erwerbssituation der unterstützten Personen ab 15 Jahren



Bei 20 Prozent der Fälle fehlte diese Angabe.

Quelle: Bundesamt für Statistik BFS.

Überaus wichtiger Grund für die Beendigung einer Unterstützung scheint die Existenzsicherung durch Sozialversicherungsleistungen. Jeder dritte Fall wird dadurch abgeschlossen. Entgegen der subsidiären Anlage der Sozialhilfe als letztem Leistungselement muss sie häufig bis zur Bezugsberechtigung einer Sozialversicherungsleistung den Lebensunterhalt sichern.

Die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden im erwerbsfähigen Alter ist auf Arbeitssuche und die Erwerbslosigkeit ist der Hauptgrund für die finanzielle Notlage. Deshalb ermöglicht eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch Erwerbseinkommen oftmals die Ablösung von der Sozialhilfe. Die ebenfalls sehr häufige Bezugsbeendigung durch einen Wohnortswechsel erfolgt, anders als bei vorgenannten Beendigungsgründen, ohne Gewissheit, ob damit eine Sicherung des Lebensunterhaltes erreicht wird. Weniger häufig scheinen nachfolgende Beendigungsgründe zu sein: Kontaktabbruch, Ableben der/des Sozialhilfebeziehenden, Existenzsicherung durch weitere bedarfsabhängige Sozialleistungen, Beschäftigungsmassnahme und erhöhtes Erwerbseinkommen.

Professionelle Zusammenarbeit fördert Integration

«Für eine nicht zu unterschätzende Anzahl von Menschen hat der Arbeitsmarkt die integrierende Funktion verloren, die er in der Vergangenheit innehatte. So finden sich diese Personen zunächst von ihrem angestammten beruflichen Leben ausgeschlossen, später vom Arbeitsmarkt und laufen schliesslich Gefahr, auch vom sozialen Leben ausgeschlossen zu werden. Deshalb wird seit den 90er-Jahren vom Risiko des sozialen und beruflichen Ausschlusses gesprochen, den es durch die Bereitstellung von Wiedereingliederungsmassnahmen zu verhindern gilt.»

Ueli Tecklenburg, SKOS-Geschäftsführer und Vorstandsmitglied von socialinfo⁵

Erwerbstätigkeit hat Schlüsselfunktion

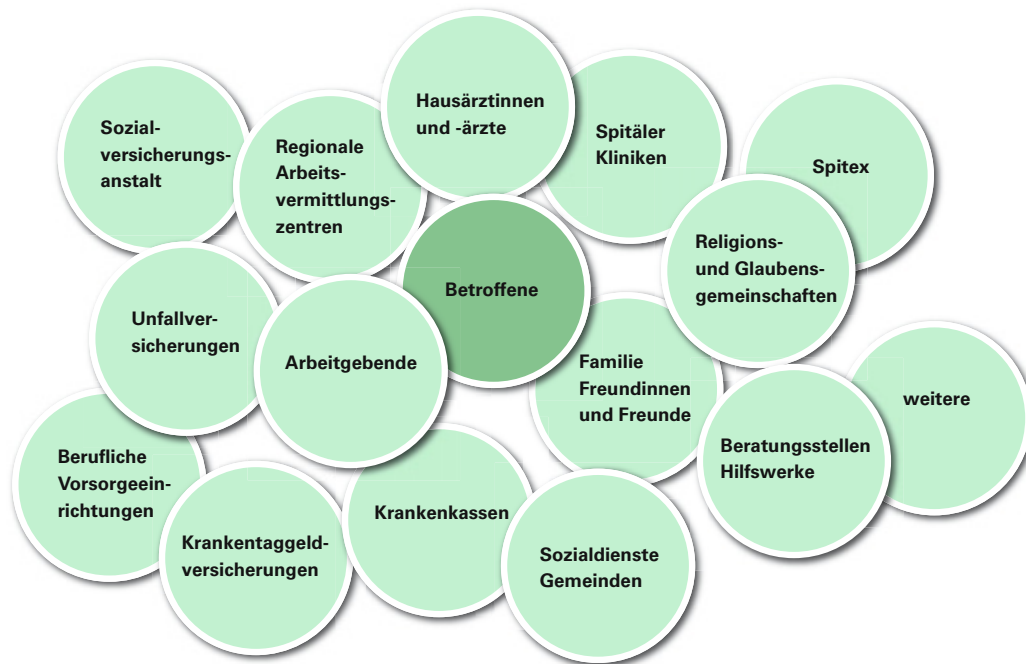
Die grosse Zunahme der Sozialhilfefälle im letzten Jahrzehnt ist nicht zuletzt auf die immensen Veränderungen im Arbeitsmarkt zurückzuführen. Die steigende Anzahl ausgesteuerter Arbeitsloser und die Zunahme der IV-Rentenbezüge weisen in dieselbe Richtung. Menschen, die nur teilweise leistungsfähig sind und/oder nicht genügend arbeitsbezogene Voraussetzungen wie Ausbildung oder Sprachkompetenz mitbringen, verlieren sukzessive den Anschluss an die (Arbeits-)Gesellschaft. Der stärkere Wettbewerb, der Strukturwandel in der Wirtschaft und die zunehmende Arbeitslosigkeit erhöhen nicht nur den Druck auf die Beschäftigten und drängen schwächere Arbeitnehmende aus dem Arbeitsmarkt, sondern senken gleichzeitig auch dessen Aufnahmefähigkeit für Menschen mit einer ungenügenden Ausbildung und/oder eingeschränkter Leistungsfähigkeit.

Im letzten Auffangnetz, in der Sozialhilfe, landen dadurch immer mehr Menschen und häufiger Menschen, die sich aufgrund von Mehrfachproblemen in schwierigen Lebenssituationen befinden. Die Aufgabe der Sozialdienste und deren Mitarbeitenden ist deshalb komplex und anspruchsvoll. Den «Königsweg» aus der Sozialhilfe gibt es nicht. Die Integration zurück in die Gesellschaft ist ein vielschichtiger Prozess, bei dem der beruflichen (Wieder-)Eingliederung eine Schlüsselrolle zukommt. So haben die Auswertungen gezeigt, dass für rund drei Viertel der Sozialhilfebeziehenden Erwerbslosigkeit der

Hauptgrund für die Hilfebedürftigkeit ist. Zwei von drei erwerbslosen Sozialhilfebeziehenden sind arbeitsfähig und auf Arbeitssuche. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglicht deshalb oftmals die Ablösung von der Sozialhilfe. Mit der Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien ist ein Anreizsystem geschaffen worden, das die berufliche und soziale Integration fördern soll. Dies erfolgt mit den Instrumenten von Einkommensfreibeträgen und Integrationszulagen bei entsprechenden Aktivitäten und Anstrengungen der Betroffenen. Eine minimale Integrationszulage wird denjenigen ausgerichtet, die Integrationsbereitschaft zeigen, deren Wiedereingliederung aber aus gesundheitlichen Gründen oder wegen fehlender Angebote nicht möglich ist.

Berufliche Integration fordert verschiedene Massnahmen

Für eine erfolgreiche berufliche Integration sind verschiedene Massnahmen möglich und/oder notwendig. Welche Massnahme angezeigt ist, entscheidet sich in der konkreten Situation des betroffenen Menschen und am Ziel der Integration. Wird bei einer Person eine Integration in den ersten, regulären Arbeitsmarkt angestrebt, so ist es unter Umständen notwendig, eine Weiterbildungsmassnahme durchzuführen oder einen Praktikumsplatz zu vermitteln. Bei anderen Sozialhilfebeziehenden kann eine Tätigkeit im sogenannt ergänzenden Arbeitsmarkt angezeigt sein. Der ergänzende Arbeitsmarkt, auch zweiter Arbeitsmarkt genannt, umfasst alle Integrationsmassnahmen (Beschäftigungsprogramme) für Erwerbslose. Oft bietet die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen die Chance, wieder einen Job im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Wenn sich die Situation im ersten Arbeitsmarkt nicht verändert, bleibt für viele Ausgesteuerte jedoch nur eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt. Zur Förderung der Integration können Massnahmen im Bereich des sozialen, gesellschaftlichen Lebens ebenfalls wirksam sein: beispielsweise Einsätze für das Gemeinwohl oder Mithilfe in einem Verein, die wiederum Kontakte und Möglichkeiten eröffnen können. Auch das Alter der Betroffenen ist entscheidend. So sind für Jugendliche und junge Erwachsene, die generell ein überdurchschnittlich hohes Sozialhilferisiko haben, Massnahmen der beruflichen Integration besonders bedeutend, da damit die Verfestigung der Sozialhilfeabhängigkeit im Lebenslauf vermieden werden kann. In einigen Gemeinden des Kantons werden deshalb erfolgreich spezifische Projekte für diese Personengruppe angeboten.



Die Beratungstätigkeit in den Sozialdiensten darf sich nicht auf kurzfristige Lösungen beschränken. Ein Dreh-tür-Effekt zwischen prekärer Erwerbssituation und Arbeitslosigkeit muss verhindert werden. Nachhaltige Integration umfasst unterschiedliche Massnahmen und Angebote, die darauf abzielen, Ressourcen und Fähigkeiten auf individueller und sozialer Ebene dauerhaft zu aktivieren. Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist die Sicherung der materiellen Existenz, wie sie durch die Sozialhilfe geleistet wird.

Zusammenarbeit ist unerlässlich

Neben den Betroffenen und den Sozialdiensten sind weitere Akteure an den Integrationsprozessen massgeblich beteiligt. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit der Beteiligten ist ein wichtiger Faktor für eine erfolgreiche Integration.

Die Darstellung zeigt, dass am Wiedereingliederungsprozess einer oder eines Betroffenen viele «Kreise» involviert sein können. Eine enge Zusammenarbeit ist nicht in jedem Fall notwendig. Je komplexer die Problemsituation, der Integrationsprozess und das Ziel sind, desto mehr ist aber eine Vernetzung angezeigt. Diese Erkenntnis führte dazu, dass auf nationaler und kantonaler Ebene neue Gremien zur Förderung der Zusammenarbeit geschaffen wurden. Die sogenannte Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) verfolgt das Ziel der koordinierten Eingliederung. Dabei sollen gezielte Projekte und Massnahmen die Zusammenarbeit von IV-Stellen, Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und Sozialdiensten verstärken, vereinfachen und fördern. Koordinierte Zielsetzungen und Vorgehensweisen können sein:

- Wiedereingliederung als ganzheitlicher Prozess und ganzheitliches Ziel (arbeitsbezogen, sozial und gesundheitlich);
- Gestaltung der Abklärungsprozesse (beispielsweise sogenannte medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case Management MAMAC);
- Weiterentwicklung unterschiedlicher Integrationsangebote;
- sogenanntes Case Management: bei hoher Komplexität erfolgt Koordination im Einzelfall über eine Stelle bzw. Fachperson.

Im Kanton St.Gallen wurden im Rahmen der IIZ diverse Verzahnungsprogramme, welche aus einem Abklärungs- und einem Wiedereingliederungsteil bestehen, realisiert. Ein Produkt der IIZ auf nationaler Ebene ist das Projekt MAMAC: Die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe führen bei Personen mit Mehrfachproblematiken ein gemeinsames Assessment (standardisierte Abklärung) der Arbeitsfähigkeit und der Arbeitsmarktfähigkeit durch und legen geeignete Massnahmen für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt fest. Dabei wird eine der drei Institutionen verbindlich damit beauftragt, diese Massnahmen umzusetzen und die Fallführung im Sinne eines Case Managements zu übernehmen. Vorgesehen ist eine vierjährige Laufdauer des Projekts, in der eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und drei noch zu bestimmenden Kantonen gepflegt wird. Bei einem positiven Ergebnis soll MAMAC in allen Kantonen eingeführt werden.

In der IIZ kommt der Sozialhilfe eine wichtige Rolle zu. Die Integrationsprojekte dürfen nicht bei einer einzelnen Institution platziert sein, sondern müssen von allen Partnern getragen werden. Eine erfolgreiche Umsetzung von IIZ setzt ein einheitliches Verständnis voraus. Erforderlich sind auch gemeinsame Ausbildungsmodulare für Beratungspersonen aller IIZ-Partner.

Zentrale Kooperationspartnerinnen und -partner sind die Arbeitgebenden. Es ist unabdingbar, Arbeitgebende zu motivieren, ihren Möglichkeiten entsprechend integrationsbedürftige Menschen auszubilden und zu beschäftigen. Vorgesetzte und Betroffene brauchen dabei Unterstützung, zum Beispiel durch fachliche Begleitung und gegebenenfalls finanzielle Anreize für die Arbeitgebenden insbesondere während der ersten Integrationsphase. Weiter muss durch Früherkennung und -intervention der Verlust des Arbeitsplatzes verhindert werden. Die 5. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung zielt ebenfalls in diese Richtung.

Armut und Ausgrenzung fordern alle politischen Akteure

Es soll dabei nicht ausser Acht gelassen werden, dass Koordination und Kooperation beim Bund, bei den Kantonen und den Gemeinden noch vermehrt und gezielt gefördert werden müssen. Die Bereitstellung von Integrationsangeboten muss in jedem Fall garantiert sein. Die Diskussion über Zuständig- und Verantwortlichkeiten auch in Bezug auf die Kostenaufteilung muss vertieft und mit Blick auf die Schaffung optimaler Strukturen geführt werden. Abschliessend ist festzuhalten, dass individuelle Integrationsanstrengungen die strukturellen Probleme von Armut, Ausgrenzung und Sozialhilfeabhängigkeit nicht lösen. Vielmehr ist eine ganzheitliche Perspektive auf politischer Ebene notwendig. Sozialpolitik beinhaltet auch eine ausgewogene Bildungs-, Familien- und Steuerpolitik. Mit Blick auf die vorgestellten Resultate gilt dabei das Augenmerk insbesondere Alleinerziehenden, jungen Erwachsenen sowie Ausländerinnen und Ausländern.

AfSO = Amt für Soziales des Kantons St.Gallen

Die Kantone unterstützen das BFS bei der Erstellung der Sozialhilfestatistik. Zu diesem Zweck wurde zwischen dem BFS und dem Departement des Innern des Kantons St.Gallen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Das Amt für Soziales ist das zuständige Fachamt im Departement des Innern.

Anteil, Anzahl Der Anteil oder die Anzahl als Auswertungsindikatoren beziehen sich auf eine vordefinierte Gesamtheit ohne Einbezug ungültiger resp. fehlender Angaben. Beispiel: 3579 Personen (= Anzahl) oder 33 Prozent (= Anteil) aller unterstützter Personen (= Grundgesamtheit ohne ungültige resp. fehlende Angaben) sind minderjährig.

Atypische Arbeitsverhältnisse Atypische Arbeitsverhältnisse können gekennzeichnet sein durch Befristung der Anstellungsdauer, Abend-, Nacht-, Wochenend- oder Schichtarbeit, mehr als ein Anstellungsverhältnis oder nicht frei gewählte Teilzeitbeschäftigung (bis zu nicht garantiertem Pensum bei sog. «Arbeit auf Abruf»).

Ausländerinnen und Ausländer Gemäss BFS umfasst die ausländische Wohnbevölkerung alle ausländischen Staatsangehörigen, welche zu einem bestimmten Zeitpunkt ihren Wohnsitz in der Schweiz haben – unabhängig von ihrer Anwesenheitsdauer und der Art der Aufenthaltsbewilligung.

Bezugsdauer Dauer der Unterstützung durch Sozialhilfeleistungen.

BFS = Bundesamt für Statistik Das Bundesamt für Statistik ist vom Bundesrat mit der Einführung der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik in allen Kantonen beauftragt.

Bruttobedarf Theoretischer Bedarf im konkreten Fall zur materiellen Grundsicherung plus situationsbedingte Leistungen pro Monat, d.h. ohne Berücksichtigung aktueller Einnahmen.

Case Management Case Management beschreibt die sogenannte standardisierte Fallführung durch eine Stelle bzw. Fachperson. Diese wird nicht prinzipiell bei allen Betroffenen angeboten, sondern kommt bei komplexen Problemlagen zur Anwendung.

Deckungsquote Anteil der zugesprochenen Leistung am theoretischen Bedarf im konkreten Fall (Bruttobedarf).

Doppelzählung Doppelzählungen von Dossiers bzw. Personen werden in der Regel nicht berücksichtigt. Doppelzählungen aufgrund von zwei verschiedenen Erhebungsgemeinden werden in jeder dieser Gemeinden einmal gezählt. Auf Kantonsebene wird jeweils nur das aktuellere der beiden Dossiers berücksichtigt.

Dossier, Fall Neben allein lebenden Einzelpersonen gelten miteinander verwandte Personen, die im gleichen Haushalt leben, als Unterstützungseinheit (Fall). Konkubinatspartnerinnen oder -partner gehören dann zur Unterstützungseinheit, wenn es sich um ein gefestigtes, stabiles Konkubinat handelt (mindestens fünf Jahre andauernd in einem Haushalt lebend) und/oder das Paar ein oder mehrere gemeinsame Kinder hat. Die Auswertungen auf Fallebene bzw. Ebene der Unterstützungseinheiten beziehen sich auf die in einem Dossier festgehaltenen Daten und können eine oder mehrere Personen betreffen. Liegt eine Auszahlung nicht mehr als sechs Monate zurück, gilt der Fall bzw. das Dossier als aktuell bzw. laufend. Die restlichen Dossiers werden als abgeschlossen bezeichnet.

Erfassungs-, Erhebungsperiode Zeitraum, für welchen Sozialhilfe-Daten erhoben werden. Die Erhebungsperiode dauert seit dem Jahr 2004 generell ein Kalenderjahr vom 1. Januar bis zum 31. Dezember (= Stichtag). Zur Einführung der Sozialhilfestatistik betrug im Jahr 2003 die Erhebungsperiode einmalig ein halbes Jahr.

Erwerbssituation Kategorien: Erwerbstätigkeit (unabhängig vom Beschäftigungsgrad ab min. 1 h/Woche bezahlter Erwerbstätigkeit), Erwerbslosigkeit (auf Arbeitssuche), Nichterwerbsstatus (Erwerbslosigkeit, nicht auf Arbeitssuche z.B. aufgrund von Arbeitsunfähigkeit). Auswertungen zur Erwerbssituation beziehen sich auf Personen im erwerbsfähigen Alter (ab 15 Jahren), Lehrlinge sind den Erwerbstätigen zugewiesen.

Fall siehe unter «Dossier».

Fallabgang, -zugang In der Erhebungsperiode abgeschlossene bzw. neu eröffnete Dossiers. Siehe auch unter «Dossier» und «Neubezüglerinnen und -bezügler».

FfS = Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen Das Bundesamt für Statistik hat die Aufgaben für die Sicherstellung der Datenerhebung und der Datenkontrolle sowie für die Betreuung der Erhebungsstellen an die Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen delegiert.

IIZ = Interinstitutionelle Zusammenarbeit Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit zielt auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit der IV-Stellen, der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren sowie der Sozialhilfe mittels konkreter Massnahmen. Ein Beispiel dafür ist das medizinisch-arbeitsmarktliche Assessment im Rahmen eines Case Managements (MAMAC).

MAMAC = Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case Managements

Das Projekt MAMAC umfasst eine standardisierte Abklärung der Arbeitsfähigkeit und der Arbeitsmarktfähigkeit bei Personen mit Mehrfachproblematiken durch die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe. Auf der Basis der Abklärung werden geeignete Arbeitsintegrationsmassnahmen festgelegt. Dabei wird eine der drei Institutionen verbindlich damit beauftragt, diese Massnahmen umzusetzen und die Fallführung im Sinne eines Case Managements zu übernehmen.

Neubezugerinnen und -bezüger Der Monat, für den erstmals Sozialhilfe ausbezahlt wurde, liegt in der Erhebungsperiode.

SKOS = Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe ist ein gesamtschweizerisch tätiger Fachverband, der die Anliegen der im Sozialwesen Tätigen vertritt. Die sog. SKOS-Richtlinien sollen zu einer einheitlichen Praxis in der Anwendung der Sozialhilfe und damit zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei der Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe beitragen.

SODK = Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren

Die Durchführung der Sozialhilfestatistik wird vom Bund in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren vollzogen.

Sozialhilfebeziehende Erfasste Mitglieder einer Unterstützungseinheit, welche Sozialhilfe beziehen. Siehe auch unter «Unterstützte Personen».

Sozialhilfequote Die Sozialhilfequote beschreibt die Wahrscheinlichkeit und damit das Risiko einer Person, die zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, z.B. bezogen auf das Alter oder die Nationalität, gehört, auf finanzielle Sozialhilfe angewiesen zu sein. Quoten beziehen sich also auf den Anteil gegenüber einer Referenzgrösse, die ausserhalb der Sozialhilfestatistik steht (Basis: Volkszählung 2000). Beispiel: 3579 Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre wurden in der Erhebungsperiode 2004 im Kanton St.Gallen mit Sozialhilfe unterstützt. Im Kanton St.Gallen leben 104'247 Kinder und Jugendliche (= Referenzgrösse, entspricht 100 Prozent). Die 3579 unterstützten minderjährigen Personen entsprechen damit einem Anteil von 3.4 Prozent (= Quote) dieser Bevölkerungsgruppe.

Stichmonat Situation der Unterstützungseinheit im Dezember der Erhebungsperiode. Wenn im Referenzmonat keine Auszahlung erfolgt, wird die Situation zum Zeitpunkt der letzten Auszahlung erhoben.

Unterstützungseinheit siehe unter «Dossier».

Unterstützte Personen Alle Personen der gesamten Unterstützungseinheit, die also entweder alleine oder mit anderen zusammen (Kinder, Ehepartnerin bzw. -partner u.a.) von der Sozialhilfeleistung leben, also einschliesslich der Antragsstellenden. Gemäss SKOS-Richtlinien zählen Konkubinatspartnerinnen und -partner, Geschwister, Freundinnen und Freunde o.ä. nicht zur Unterstützungseinheit. Konkubinatspartnerinnen oder -partner gehören dann zur Unterstützungseinheit, wenn es sich um ein stabiles Konkubinatspaar handelt (fünf Jahre andauernd in einem Haushalt lebend) und/oder das Paar ein oder mehrere gemeinsame Kinder hat.

Zivilstand Es werden gemäss BFS fünf Zivilstandskategorien unterschieden: «ledig» im Sinne von «noch nie verheiratet», «verheiratet» umfasst sowohl zusammen wie auch getrennt lebende verheiratete Personen, «geschieden», «verwitwet», «andere» bezeichnen unverheiratete Personen als Folge einer Ungültigerklärung einer früheren Ehe oder als Folge einer Verschollenenklärung der früheren Ehepartnerin oder des früheren Ehepartners. Minderjährige (unter 18 Jahre) wurden aus den Auswertungen zum Zivilstand für den Kanton St.Gallen ausgeschlossen, da eine Heirat und daraus folgende Zivilstandsformen bei Minderjährigen entweder nicht möglich oder unwahrscheinlich sind (ab 16 Jahren nur mit Bewilligung).

**Departement des Innern
des Kantons St.Gallen**

**Amt für Soziales
Spisergasse 41
9001 St.Gallen
Tel. 071 229 33 18
Fax 071 229 45 00
www.soziales.sg.ch**