

**Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention
(Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG); Änderung**

**Bericht und Entwurf
zur 1. Beratung**

Inhaltsverzeichnis

1. Elternschaftsbeihilfe (EBH)	4
1.1 Zusammenfassung.....	4
1.2 Ausgangslage	4
1.2.1 Ist-Zustand.....	4
1.2.2 Geltende Regelung	5
1.2.3 Postulat Läng	6
1.3 Handlungsbedarf.....	6
1.4 Lösungsvorschlag	7
1.4.1 Gesetzesänderung.....	8
1.4.2 Verordnungsänderung.....	8
1.5 Auswirkungen.....	8
1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung.....	10
1.6.1 Vermögenssituation	10
1.6.2 Elternschaftsbeihilfe als Instrument ist abzuschaffen	10
1.6.3 Härtefallregelung (§ 24 Abs. 1 lit. b und c SPV).....	11
1.6.4 Diskriminierung von Sozialhilfe Beziehenden	11
1.6.5 Verlängerung der Anspruchsdauer von 6 auf 12 Monate.....	11
2. Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende	12
2.1 Zusammenfassung.....	12
2.2 Ausgangslage	12
2.2.1 Grundlage	12
2.2.2 Pilotprojekt – erste Erfahrungen	13
2.2.3 Benchmark.....	15
2.2.3.1 Arbeitslosenversicherung.....	15
2.2.3.2 Invalidenversicherung	15
2.2.3.3 Sozialhilfe	15
2.3 Handlungsbedarf.....	16
2.4 Lösungsvorschläge	16
2.4.1 Einleitung	16
2.4.2 Varianten.....	17
2.4.2.1 Kantonale Umsetzung.....	17
2.4.2.2 Kommunale Umsetzung.....	17
2.4.2.3 Stärken- und Schwächenanalyse.....	18
2.5 Auswirkungen.....	19
2.5.1 Organisation.....	19
2.5.1.1 Variante "kantonale Umsetzung".....	19
2.5.1.2 Variante "kommunale Umsetzung".....	19
2.5.2 Ressourcen.....	20
2.5.2.1 Personelle Ressourcen.....	20
2.5.2.2 Infrastruktur	20
2.5.2.3 Finanzen.....	20
2.6 Bevorzugte Lösung	21
2.7 Gesetzliche Grundlage.....	21
2.7.1 Ausgangslage	21
2.7.2 Gesetzesänderung.....	22

2.7.3	Verordnungsänderung.....	23
2.8	Auswirkungen.....	23
2.9	Ergebnisse der Vernehmlassung.....	23
2.9.1	Missbrauch und Koordination.....	24
2.9.2	Kostenbeteiligung und Mitspracherecht.....	24
2.9.3	Weitere Kritikpunkte.....	24
3.	Verwandtenunterstützung und Rückerstattung	25
3.1	Zusammenfassung.....	25
3.2	Ausgangslage	26
3.2.1	Verwandtenunterstützung	26
3.2.2	Rückerstattung	26
3.2.3	Fazit.....	27
3.3	Handlungsbedarf.....	27
3.3.1	Problematik.....	27
3.3.2	Vorstösse von Gemeindeseite.....	27
3.4	Bisheriges Vorgehen	28
3.4.1	Umfrage bei den Gemeinden	28
3.4.1.1	Umfragebogen	28
3.4.1.2	Rücklauf.....	29
3.4.1.3	Umfrageergebnisse Verwandtenunterstützung	29
3.4.1.4	Umfrageergebnisse Rückerstattung.....	29
3.4.1.5	Umfrageergebnisse Fachstelle	29
3.5	Letter of Intent.....	29
3.6	Fazit.....	30
3.7	Mögliche Modelle	30
3.7.1	Verwandtenunterstützung	30
3.7.1.1	Modell 1: Unterstützung im vorprozessualen Bereich.....	30
3.7.1.2	Modell 2: Unterstützung im vorprozessualen und im prozessualen Bereich	31
3.7.2	Rückerstattung	31
3.7.2.1	Modell 1: Unterstützung bei der Fallbewirtschaftung.....	31
3.7.2.2	Modell 2: Unterstützung bei der Fallbewirtschaftung und Verfügung durch den Kantonalen Sozialdienst.....	32
3.7.3	Lösungsvorschlag	32
3.7.3.1	Übersicht	32
3.7.3.2	Verwandtenunterstützung	33
3.7.3.3	Rückerstattung.....	33
3.7.3.4	Handlungsbedarf auf SPG-Ebene.....	33
3.7.3.5	Handlungsbedarf auf SPV-Ebene	34
3.7.3.6	Gesetzesänderung	34
3.8	Auswirkungen.....	35
3.9	Ergebnisse der Vernehmlassung.....	36
4.	Weiteres Vorgehen	36
5.	Ausblick	37
A n t r a g :	37

1. Elternschaftsbeihilfe (EBH)

1.1 Zusammenfassung

Die im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) verankerte Elternschaftsbeihilfe (EBH) ist eine Massnahme der sozialen Prävention. Elternschaftsbeihilfe ist klar abzugrenzen von der materiellen Hilfe ("Sozialhilfe"). Ziel dieser präventiven Massnahme ist es, wirtschaftlich schwachen Eltern oder Elternteilen die persönliche Betreuung ihres Kindes in den ersten 6 Monaten nach der Geburt zu ermöglichen.

Am 18. März 2008 reichte Grossrat Max Läng, Obersiggenthal, ein (08.73) Postulat betreffend Überprüfung der Elternschaftsbeihilfe ein. Dieses Postulat wurde vom Regierungsrat entgegengenommen, da es sich bei der Elternschaftsbeihilfe um ein mit der Einführung des SPG neu geschaffenes Instrument handelt. In der Begründung wurde festgehalten, dass es sich rechtfertigt, diese Massnahme der sozialen Prävention einer näheren Überprüfung hinsichtlich Wirksamkeit, Anspruchsberechtigung und Anspruchshöhe zu unterziehen.

Wie eine repräsentative Auswertung bei 8 grossen beziehungsweise grösseren Aargauer Gemeinden ergab, löst die Elternschaftsbeihilfe in ca. 35 % der Fälle die Sozialhilfe ab.

Um den berechtigten Anliegen des Postulanten Rechnung tragen zu können, erscheint es sinnvoll, Sozialhilfe beziehende Personen von der Anspruchsberechtigung auf Elternschaftsbeihilfe auszunehmen. Dies bedarf einer Gesetzesänderung.

1.2 Ausgangslage

1.2.1 Ist-Zustand

Die im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) verankerte Elternschaftsbeihilfe (EBH) ist eine Massnahme der sozialen Prävention. Elternschaftsbeihilfe ist demnach klar abzugrenzen von der materiellen Hilfe ("Sozialhilfe"). Ziel dieser präventiven Massnahme ist es, wirtschaftlich schwachen Eltern oder Elternteilen die persönliche Betreuung ihres Kindes in den ersten sechs Monaten nach der Geburt zu ermöglichen.

Elternschaftsbeihilfe hat in diesem Sinne weder Zweck noch Aufgabe, eine nachhaltige Wirkung bei Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezügern auszulösen. Elternschaftsbeihilfe hat als präventive Massnahme keinen direkten Bezug zur Sozialhilfe und steht – bei Erfüllen der Anspruchsberechtigung – allen Elternteilen offen.

Damit wird aber auch deutlich, dass die Elternschaftsbeihilfe ihren präventiven Zweck – nämlich die Möglichkeit, die Erwerbstätigkeit für eine gewisse Zeit zu reduzieren oder gar ganz einzustellen, damit eine persönliche Betreuung des Kleinkindes möglich wird – bei Bezügerinnen und Bezügerern von Sozialhilfe nicht zu erfüllen vermag. Die Erfahrungen mit der Elternschaftsbeihilfe seit deren Einführung zeigen, dass Personen, die Sozialhilfe beziehen

und in dieser Zeit Eltern werden, nicht oder nur einer teilweisen Erwerbstätigkeit (sei es, dass kein Elternteil arbeitet, dass "nur" einer Teilzeit-Erwerbstätigkeit nachgegangen wird oder "nur" ein Elternteil in einem 100 %-Pensum tätig ist) nachgehen. Ein Vergleich der jährlichen Fallzahlen zeigt, dass die Einführung der Mutterschaftsversicherung und damit Leistungen an vor der Geburt erwerbstätige Mütter keine Auswirkung auf die Fallzahlen in der Elternschaftsbeihilfe hatte (Einführung Mutterschaftsversicherung: 1. Juli 2005, Fallzahlen Elternschaftsbeihilfe: im Jahr 2005 350, im Jahr 2006 391, im Jahr 2007 366, im Jahr 2008 385). Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass für Sozialhilfe beziehende Personen der präventive Zweck der Elternschaftsbeihilfe nicht gegeben ist. Sozialhilfe beziehende Personen haben bereits die Möglichkeit, das Kleinkind persönlich zu betreuen, auch unter diesem Aspekt fällt der präventive Aspekt der Leistungen der Elternschaftsbeihilfe dahin. In der Sozialhilfe besteht zudem die Regelung, dass Sozialhilfe beziehende Personen nicht zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit gedrängt werden, solange das jüngste Kind nicht mindestens 3 Jahre alt ist (gemäss den im Aargau verbindlichen SKOS-Richtlinien).

Gemäss einer repräsentativen Auswertung in verschiedenen grösseren Gemeinden beziehen ca. 35 % der Fälle (im Jahr 2008 wurde durch die Gemeinden an insgesamt 385 Fälle Elternschaftsbeihilfe ausgerichtet) bereits vor dem Bezug von Elternschaftsbeihilfe Sozialhilfe. Im Gegensatz zur Elternschaftsbeihilfe kann bei einem Verbleib in der Sozialhilfe mit dem nicht betreuenden Elternteil – falls er einen Teil der Unterstützungseinheit darstellt – konkret gearbeitet werden: Mittels Auflagen und Weisungen kann er zu Arbeitsbemühungen angehalten oder aber in ein integratives Beschäftigungsprogramm zugewiesen werden. Wird Elternschaftsbeihilfe ausgerichtet, so entfallen diese Möglichkeiten und die integrierenden Massnahmen müssen ausgesetzt werden, da während dem Bezug von Elternschaftsbeihilfe einerseits grundsätzlich kein Anspruch auf Sozialhilfe besteht und innerhalb der Elternschaftsbeihilfe nicht mit Auflagen und Weisungen gearbeitet werden kann.

1.2.2 Geltende Regelung

Wer Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe hat, wird in § 27 des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG) geregelt:

§ 27

Anspruchsberechtigung

- ¹ Mit der Geburt eines Kindes entsteht ein Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe, sofern
 - a) ein Elternteil sich zur Hauptsache der Betreuung des Kindes widmet,
 - b) der betreuende Elternteil seit mindestens einem Jahr vor der Geburt und während der Bezugsdauer im Kanton zivilrechtlichen Wohnsitz hat,
 - c) der betreuende Elternteil und das Kind sich während der Bezugsdauer im Kanton aufhalten,
 - d) sowohl die voraussichtlichen Jahreseinkünfte ab Geburt als auch das steuerbare Vermögen gemäss letzter rechtskräftiger Steuerveranlagung unter den vom Regierungsrat festgelegten Grenzbeträgen liegen.
- ² Anspruchsberechtigt sind die im gleichen Haushalt lebenden Eltern oder ein allein erziehender Elternteil.
- ³ Im gleichen Haushalt lebende, nicht miteinander verheiratete Eltern werden bei der Berechnung der voraussichtlichen Jahreseinkünfte und des steuerbaren Vermögens den Ehepaaren gleichgestellt.

Massgeblich ist demnach, dass ein Elternteil das Kleinkind persönlich betreut sowie die Karenzzeit eines mindestens einjährigen Wohnsitzes im Kanton erfüllt, der auch während der Bezugsdauer anhalten muss. Im Weiteren müssen die Eltern oder der Elternteil in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Der Regierungsrat hat entsprechende Grenzbeiträge festgelegt (§ 22 Sozialhilfe- und Präventionsverordnung [SPV]). Die auszurichtenden Beiträge orientieren sich nach den Ansätzen, wie sie die Ergänzungsleistungen kennen, wobei für Kinder jedoch durchwegs der Ansatz des Ergänzungsleistungsgesetzes für den Lebensbedarf ab dem dritten Kind gilt (§ 22 Abs. 2 SPV).

1.2.3 Postulat Läng

Am 18. März 2008 reichte Grossrat Max Läng, Obersiggenthal, ein (08.73) Postulat betreffend Überprüfung der Elternschaftsbeihilfe ein. Die Stossrichtung des Postulats zielte insbesondere daraufhin, dass Sozialhilfe beziehende Personen, welche in dieser Zeit Eltern werden, im Vergleich zu anderen Sozialhilfe beziehenden Personen ungleich besser gestellt werden und eine adäquate Fallführung zum Teil verunmöglicht würde (Weiterführen von Integrationsmassnahmen und Ähnliches). Dieses Postulat wurde vom Regierungsrat entgegengenommen, da es sich bei der Elternschaftsbeihilfe um ein mit der Einführung des SPG neu geschaffenes Instrument handelt. In der Beantwortung wurde festgehalten, dass es sich rechtfertigt, diese Massnahme der sozialen Prävention einer näheren Überprüfung hinsichtlich Wirksamkeit, Anspruchsberechtigung und Anspruchshöhe zu unterziehen.

1.3 Handlungsbedarf

Da wie unter Ziffer 1.2 dargestellt bei der als präventive Massnahme ausgestalteten Elternschaftsbeihilfe bei Sozialhilfe beziehenden Personen der präventive Charakter der Elternschaftsbeihilfe nicht zum Tragen kommt, rechtfertigt es sich, diese Personengruppe vom Bezug der Elternschaftsbeihilfe auszuschliessen.

Die ausgerichteten Beiträge orientieren sich an den Ansätzen, wie sie die Ergänzungsleistungen kennen, wobei die Ansätze für Erwachsene unverändert übernommen werden. Diese Ansätze werden grundsätzlich als angemessen betrachtet, entsprechen sie doch dem Einkommen von Rentnern in bescheidenen Verhältnissen, ohne auf die Ansätze der Sozialhilfe abzusinken. Für Kinder gilt der Ergänzungsleistungsansatz für den Lebensbedarf ab dem dritten Kind (aktuell: Fr. 6'520.–/Jahr und Kind für das dritte und vierte Kind). Aufgrund dieser Systematik reduzieren sich die Beiträge von Familien mit ein oder zwei Kindern gegenüber dem Ergänzungsleistungsansatz (aktuell: Fr. 9'780.–/Jahr und Kind), was ebenfalls angemessen erscheint. Demgegenüber verfügen Familien mit fünf oder mehr Kindern im Vergleich (aktuell: Fr. 3'260.–/Jahr und Kind) über einen höheren Betrag in der Elternschaftsbeihilfe.

2009	Erwachsene		1–2 Kinder		3–4 Kinder		5 und mehr Kinder	
	Fr./Jahr	Fr./Monat	Fr./Jahr	Fr./Monat	Fr./Jahr	Fr./Monat	Fr./Jahr	Fr./Monat
Ansätze Ergänzungsleistungen für den Lebensbedarf	18'720*	1'560*	9'780	815	6'520	543	3'260	543
Ansätze Elternschaftsbeihilfe für den Lebensbedarf	18'720*	1'560*	6'520	543	6'520	543	6'520	543

* Ansätze bei 1 erwachsenen Person im Haushalt (Ansatz für Ehepaare: Fr. 28'080.–/Jahr)

Vergleich der Ansätze für den Lebensbedarf Elternschaftsbeihilfe und Sozialhilfe für eine 4-köpfige Familie (siehe auch nachfolgend Berechnungsbeispiel unter Ziffer 1.5).

2009	2 Erwachsene (Ehepaar)		2 Kinder		Total 4-köpfige Familie	
	Fr./Jahr	Fr./Monat	Fr./Jahr	Fr./Monat	Fr./Jahr	Fr./Monat
Ansätze Elternschaftsbeihilfe für den Lebensbedarf	28'080	2'340	13'040 (2 x 6'520)	1'086	41'120	3'426
Ansätze Sozialhilfe für Grundbedarf I und II*	13'770	1'147.50	13'770	1'147.50	27'540	2'295

* In der Sozialhilfe werden grundsätzlich im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen/Elternschaftsbeihilfe alle Personen – unabhängig ob Erwachsene oder Kinder – eines Haushalts mit dem gleich hohen Ansatz berechnet. In der Sozialhilfe werden die Ansätze aufgrund der Haushaltsgrösse pro Unterstützungseinheit bestimmt.

Aufgrund nur rudimentär verfügbarer statistischer Daten kann nur grob geschätzt werden, wie viele Elternschaftsbeihilfe beziehende Familien fünf oder mehr Kinder haben, es ist jedoch von ca. 2,5 % auszugehen. Bei einer Fallzahl von 385 im Jahr 2008 verbleiben nach dem vorgeschlagenen Ausschluss von Sozialhilfe beziehenden Personen vom Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe geschätzte 250 Fälle. Bei wiederum geschätzten 2,5 % davon gehören fünf oder mehr Kinder zur Familie, das sind 6,25 Fälle. Damit handelt es sich um Einzelfälle, zumal davon auszugehen ist, dass Familien mit vielen Kindern wohl vermehrt zur Gruppe von bereits Sozialhilfe Beziehenden gehören dürften und sich deshalb die geschätzte Zahl eher noch reduzieren dürfte. Eine Änderung der Regelung in der Verordnung drängt sich deshalb wegen dieser Einzelfälle nicht auf.

Dem berechtigten Ansinnen des Postulanten in Bezug auf die Wirksamkeit, die Anspruchsberechtigung und die Anspruchshöhe der Elternschaftsbeihilfe wird mit dem Ausschluss von Sozialhilfe beziehenden Personen vom Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe Rechnung getragen. Die Umsetzung bedarf einer Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG).

1.4 Lösungsvorschlag

Die bereits unter Ziffer 1.3 skizzierte Lösung, Sozialhilfe beziehende Personen aus der Gruppe der Anspruchsberechtigten für Elternschaftsbeihilfe herauszulösen, erweist sich als einfachste und wirkungsvollste Massnahme. Mittels einer einfachen Gesetzesänderung (welche keine Änderung der SPV nach sich zieht), gelingt es, eine adäquate Lösung zu finden, welche den präventiven Charakter der Elternschaftsbeihilfe unterstreicht und die ansonsten bestens funktionierenden gesetzlichen Regelungen unverändert lässt.

Den Gemeinden, welche die Elternschaftsbeihilfe ausrichten, steht damit ein zweckorientiertes Instrument zur Verfügung und die bewährten Regelungen der Elternschaftsbeihilfe können bei den verbleibenden Anspruchsberechtigten unverändert zur Anwendung kommen. Gleichzeitig kann mit Sozialhilfe beziehenden Eltern zielgerichtet weiter gearbeitet werden, ohne dass es zu einem künstlichen Unterbruch in der Sozialhilfe kommt.

Um die Anspruchsberechtigung von Sozialhilfe beziehenden Personen auszuschliessen, bedarf es einer Änderung beziehungsweise Ergänzung von § 27 SPG ("Anspruchsberechtigung"). § 27 Abs. 1 SPG kann mit einer entsprechenden Litera e ergänzt werden.

1.4.1 Gesetzesänderung

Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG) ist im § 27 Abs. 1 neu mit der Litera e zu ergänzen, welcher wie folgt lautet:

§ 27 Abs. 1 SPG

e) der betreuende Elternteil nicht Sozialhilfe bezieht.

Da es sich bei der Ausrichtung von Elternschaftsbeihilfe üblicherweise um von vornherein zeitlich beschränkte Ansprüche handelt und jährlich lediglich in 385 Fällen (2008) ausgerichtet wird, soll auf eine gesetzlich geregelte Übergangsbestimmung verzichtet werden. Im Sinne der üblicherweise geltenden gesetzlichen Regelungen soll auf im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung hängige Gesuche das bisherige Recht angewandt werden (so zum Beispiel bereits auch § 60 Abs. 2 SPG). Damit wird der Besitzstand nach derzeit geltendem Recht anspruchsberechtigten Personen, deren Kinder innerhalb von sechs Monaten vor Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung geboren wurden, über die Gesetzesänderung hinaus gewahrt. Dies gilt auch für Gesuche für Verlängerungen der Elternschaftsbeihilfe in Härtefällen gemäss § 28 Abs. 2 SPG, wenn diese vor Inkrafttreten der neuen Regelung gestellt werden.

1.4.2 Verordnungsänderung

Der Lösungsvorschlag bedarf lediglich einer Gesetzesänderung, ausführende Bestimmungen in der Verordnung erübrigen sich.

1.5 Auswirkungen

Werden Sozialhilfe beziehende Personen vom Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe ausgenommen, so beziehen diese Personen weiterhin Sozialhilfe. Dies ermöglicht den Gemeinden, die im Rahmen der Sozialhilfe getätigten Massnahmen ohne Unterbruch weiterzuführen. Den Gemeinden wird damit die Fallführung mit Sozialhilfe beziehenden Elternteilen vereinfacht, da die Sozialhilfe nicht mehr durch Elternschaftsbeihilfe unterbrochen wird.

Im Einzelfall sind finanzielle Einsparungen zu erwarten, da die Leistungen der Elternschaftsbeihilfe weitgehend denjenigen der Ergänzungsleistungen entsprechen und entsprechend höher ausfallen als Leistungen der Sozialhilfe. In anderen Fällen sind keine Einsparungen zu erwarten, insbesondere dann nicht, wenn ein Elternteil ein Beschäftigungsprogramm der Sozialhilfe absolviert. Nachfolgend ein Berechnungsbeispiel (ohne Beschäftigungsprogramm):

Familie mit 2 Kindern, Vater arbeitet 100 %, wohnhaft in Obersiggenthal

Sozialhilfe	Fr.	Elternschaftsbeihilfe	Fr.*
Grundbedarf I	2'095.–	Pauschale 2 Erwachsene	2'340.–
Grundbedarf II	200.–	Pauschale 2 Kinder	1'086.–
Wohnkosten	1'500.–	Pauschale Wohnkosten**	1'250.–
KVG-Prämien	734.–	KVG-Prämien	734.–
Selbstbehalte/Franchisen	80.–		
Erwerbsunkostenpauschale	300.–		
spez. Erwerbsunkosten	160.–		
./i. Erwerbseinkommen Vater	./i. 4'000.–	./i. Erwerbseinkommen Vater	./i. 4'000.–
Sozialhilfe/Monat	1'069.–	Elternschaftsbeihilfe/Monat	1'410.–

* die jährlichen Pauschalen der Elternschaftsbeihilfe wurden umgerechnet auf Monatsbeträge

**maximaler Wohnkostenbeitrag gemäss Ansatz bei Ergänzungsleistungen

Aus dem Berechnungsbeispiel wird deutlich, dass die Elternschaftsbeihilfe nicht wesentlich höher sein muss als die Unterstützung durch Sozialhilfe. Mit der Differenz von Fr. 341.–, welche den Elternschaftsbeihilfe-Beziehenden im Beispielfall mehr ausgerichtet wird als in der Sozialhilfe, muss die Familie alle situationsbedingten Leistungen wie etwa Selbstbehalte und Franchisen, Erwerbsunkosten, Zahnarztkosten, Differenz zu Mietkosten etc. finanzieren – Kosten, die bei Notwendigkeit durch die Sozialhilfe zusätzlich zu übernehmen sind, während die Elternschaftsbeihilfe diese nicht zusätzlich gewährt.

Mit gewissen Einsparungen für die Gemeinden – und in beschränktem Rahmen für den Kanton im Rahmen des Lastenausgleichs (28 % der Nettoaufwendungen trägt der Kanton) – ist zu rechnen. Da zurzeit über die Elternschaftsbeihilfe noch keine detaillierten Statistiken geführt werden (im Rahmen der Sozialhilfestatistik des Bundes werden künftig weitere bedarfsorientierte Leistungen wie die Elternschaftsbeihilfe ebenfalls erfasst) und der Vergleich zum Sozialhilfebudget im Einzelfall berechnet werden müsste, sind finanzielle Auswirkungen nur grob abschätzbar:

Würden von den im Jahr 2008 gezählten 385 Elternschaftsbeihilfe-Fällen geschätzte 35 % aufgrund eines bei Anspruchsbeginn bestehenden Sozialhilfebezugs wegfallen, so würden rund 250 Fälle Elternschaftsbeihilfe beziehen, die anderen 135 Fälle würden weiterhin in der Sozialhilfe verbleiben. Diese 135 Fälle würden – nimmt man das vorstehende Berechnungsbeispiel als Massstab – maximal Einsparungen von Fr. 46'000.– monatlich (135 x Fr. 341.–) beziehungsweise Fr. 552'000.– jährlich kantonsweit über alle Gemeinden gesehen bedeuten; davon abzuziehen wären nicht berechenbare situationsbedingte Leistungen.

Weitere Auswirkungen sind keine ersichtlich.

1.6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Von 120 vernehmlassenden Gemeinden begrüßen 108 Gemeinden die vorgeschlagene Änderung. Weitere 6 Gemeinden sprechen sich grundsätzlich dafür aus. Damit befürworten insgesamt 96 % der Gemeinden den Ausschluss von Sozialhilfe Beziehenden aus der Elternschaftsbeihilfe. Ebenso treten die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau und der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber für die Vorlage ein. Demgegenüber stellen sich lediglich 5 Gemeinden (4 %) gegen die Vorlage, 1 Gemeinde (0,8 %) ist eher dagegen. Für fast alle Gemeinden ist die bisherige Lösung untragbar, da bei den Sozialhilfe Beziehenden der Wechsel in die Elternschaftsbeihilfe und nach deren Ablauf die Wiederaufnahme in die materielle Hilfe mit sehr hohem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Zudem stösst man sich an der Tatsache, dass der ausbezahlte Betrag der Elternschaftsbeihilfe zum einen höher sein kann als die materielle Hilfe, zum anderen nicht rückerstattungspflichtig ist. Dieser Umstand stelle eine Ungerechtigkeit dar gegenüber Sozialhilfe Beziehenden, welche keine oder ältere Kinder haben. Aus diesen Gründen ist die Revision in diesem Punkt für die Gemeinden eine wichtige und lange fällige Änderung.

Bei den Verbänden, Organisationen und Parteien enthielten sich 3 der Stimme. 16 von 24 stimmen diesem Punkt der Vorlage grundsätzlich zu (67 %). 8 Vernehmlassende haben sich gegen die Vorlage ausgesprochen. Aus ihrer Sicht liegt der Fokus der Revision nicht bei der Verbesserung der Lebenssituation von Menschen in schwierigen Lebenssituationen, sondern bei Ressourceneinsparungen, dies sowohl finanziell als auch organisatorisch. Von den Parteien lehnt die SP die vorgeschlagene Änderung ab und fordert vielmehr eine Erhöhung der Bezugsdauer auf 12 Monate. Die übrigen Parteien stimmen der Vorlage grundsätzlich zu.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

1.6.1 Vermögenssituation

In Ergänzung zur vorgeschlagenen Gesetzesänderung soll für die Berechnung des Anspruchs auf Elternschaftsbeihilfe nicht die letzte rechtskräftige Steuerveranlagung massgeblich sein (§ 27 Abs. 1 d SPG), sondern das aktuelle (Rein-) Vermögen. Begründung: Bis die Steuerveranlagung rechtskräftig wird, können mehrere Jahre vergehen und allfälliges zwischenzeitlich angehäuften Vermögen bliebe ungerechterweise unberücksichtigt. Die betroffenen Beziehenden der Elternschaftsbeihilfe verfügen erfahrungsgemäss selten über Vermögenswerte, sodass sich dieses Problem in der Praxis kaum stellt. Auf eine Gesetzesanpassung kann deshalb verzichtet werden, zumal die Vernehmlassenden keine Änderung in der Höhe des Grenzbetrags wünschen.

1.6.2 Elternschaftsbeihilfe als Instrument ist abzuschaffen

Die Vertreter dieses Arguments machen geltend, die Elternschaftsbeihilfe greife in der Praxis nicht und es wären verhältnismässig wenige Anspruchsberechtigte zu verzeichnen. Eine vollständige Abschaffung des Instruments ist jedoch nicht angezeigt, denn wenn es auch verhältnismässig wenige Bezugsberechtigte betrifft, so bietet die Elternschaftsbeihilfe den betroffenen Eltern(-teilen) für die Bezugsdauer dennoch eine wichtige Stütze.

1.6.3 Härtefallregelung (§ 24 Abs. 1 lit. b und c SPV)

Einige Vernehmlassende machen geltend, nicht jedes Geburtsgebrechen dürfe automatisch einen Härtefall generieren. Voraussetzung für einen Härtefall müsste ein erhebliches Mass an Betreuungsmehraufwand sein, denn nicht jedes Geburtsgebrechen hat einen Betreuungsmehraufwand zur Folge. Die geforderten Passagen sind grundsätzlich bereits in der SPV enthalten, insbesondere in § 24 Abs. 1 lit. c SPV. Im Rahmen einer nächsten Verordnungsrevision kann geprüft werden, ob § 24 Abs. 1 lit. b SPV diesbezüglich einer Präzisierung bedarf, eine Gesetzesänderung ist zur Umsetzung dieses Anliegens nicht notwendig.

1.6.4 Diskriminierung von Sozialhilfe Beziehenden

Es wird geltend gemacht, dass mit materieller Hilfe unterstützte Personen mit der vorgeschlagenen Änderung gegenüber Elternschaftsbeihilfe-Beziehenden schlechter gestellt werden, insbesondere weil die Elternschaftsbeihilfe nicht rückerstattungspflichtig ist und der Betrag der Elternschaftsbeihilfe bedeutend höher ausfalle. Des Weiteren wird moniert, die Vorlage unterscheide nicht zwischen teil- und vollunterstützten Personen. Um die geltend gemachte Diskriminierung zu verhindern, wird vorgeschlagen, die Ansätze der materiellen Hilfe entsprechend zu erhöhen sowie von einer Rückerstattungspflicht abzusehen. Diese Vorschläge vermögen nicht zu überzeugen, würden sie doch massgeblich in das geltende System der materiellen Hilfe beziehungsweise der SKOS-Richtlinien eingreifen, was zu vermeiden ist. Zudem fällt der Elternschaftsbeihilfe-Anspruch häufig nicht höher aus, wie das Berechnungsbeispiel und die Ausführungen dazu im Begleitbericht belegen (siehe Ziffer 1.5). Zudem muss auch bei teilunterstützten Personen davon ausgegangen werden, dass der präventive Zweck der Elternschaftsbeihilfe nicht erfüllt ist (siehe Ziffer 1.2.1). Vereinzelt wird zudem vorgeschlagen, das Instrument der Elternschaftsbeihilfe mit Auflagen und Weisungen zu verbinden, wie dies in der materiellen Hilfe vorgesehen ist (siehe § 13 SPG). Eine Verknüpfung mit Mitteln der materiellen Hilfe würde jedoch dem Sinn der Elternschaftsbeihilfe als präventive Massnahme widersprechen und ist zu vermeiden, damit der angestrebte Zweck nicht beeinträchtigt und eine klare Abgrenzung beibehalten wird.

1.6.5 Verlängerung der Anspruchsdauer von 6 auf 12 Monate

Insbesondere vernehmlassende Organisationen fordern eine Verlängerung der Elternschaftsbeihilfe auf 12 Monate. Eine solche Ausweitung würde den Charakter von Familienergänzungsleistungen annehmen, welche separat zu prüfen und im Rahmen dieser Gesetzesänderung nicht sachdienlich ist.

2. Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende

2.1 Zusammenfassung

Sozialhilfe beziehende Personen, die wieder eingegliedert werden sollen, gehören nicht zu den Begehrtesten auf dem Arbeitsmarkt. Bei vielen haben bereits die Wiedereingliederungs-bemühungen mit Unterstützung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) der Arbeitslosenversicherung keinen Erfolg gezeitigt. Oft sind es auch Personen mit sogenannt mehrfachen Problematiken. Für sie bietet sich dank dem Anreiz von Einarbeitungszuschüssen an Arbeitgebende eine Chance, den Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt durch das Bereitstellen einer adäquaten Arbeitsstelle wieder zu schaffen. Ein knappes Drittel der stellensuchenden Sozialhilfe Beziehenden finden den Weg aus der Sozialhilfe infolge Erwerbsaufnahme. Gelingt eine echte berufliche Wiedereingliederung in den 1. Arbeitsmarkt, so darf davon ausgegangen werden, dass für einen guten Teil eine erneute Abhängigkeit von der Sozialhilfe verhindert wird. Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung kennen die Möglichkeit von Einarbeitungszuschüssen bereits. Insbesondere die regionalen Arbeitsvermittlungszentren haben eine langjährige Erfahrung mit dem Instrument. Eine Untersuchung durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hat ein bemerkenswert positives Resultat ergeben.

Der Regierungsrat hat am 28. März 2007 ein Rahmenkonzept als Pilotprojekt "Einarbeitungszuschüsse" genehmigt. Dafür wurde aus dem Swisslos-Fonds ein Rahmenkredit von 2,5 Millionen Franken bewilligt. Bei diesen Zuschüssen handelt es sich um sogenannte objektbezogene Kosten, da sie nicht direkt den betroffenen Personen zukommen, sondern dem Arbeitgebenden vergütet werden. Um das Pilotprojekt in eine definitive Lösung zu überführen, bedarf es einer Revision des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG).

Angestrebt wird eine kantonale Lösung, welche gegenüber einer kommunalen Umsetzung deutliche Vorteile bringt: Einarbeitungszuschüsse können mittels kantonalen Umsetzung einheitlich, sach- und adressatengerecht umgesetzt werden. Die Vorteile der Bearbeitung des gesamten kantonalen Arbeitsmarkts mit einem entsprechend grossen Vermittlungspool, welcher eine rasche und wirksame Vermittlung an Arbeitgebende gewährleistet, die Professionalität und das Auftreten eines Ansprechpartners für Arbeitgebende bedeuten am Ende auch eine effizientere Umsetzung und gewährleistet am ehesten, dass eine massgebliche Anzahl von Einarbeitungszuschüssen zur Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt gewährt und somit dem Ziel einer nachhaltigen Eingliederung effektiv Rechnung getragen werden kann.

2.2 Ausgangslage

2.2.1 Grundlage

Die Entwicklung der Sozialhilfefälle im Kanton Aargau zeigt in den vergangenen Jahren einen graduell zwar unterschiedlichen, aber stetigen Anstieg. Dabei erweist sich die Arbeitslosigkeit in einer grossen Zahl der Fälle als auslösender Faktor.

Die Sozialhilfestatistik 2007 macht deutlich, dass ein knappes Drittel der Sozialhilfe beziehenden Personen den Weg aus der Sozialhilfe infolge Erwerbsaufnahme findet. Gelingt eine echte berufliche Wiedereingliederung in den 1. Arbeitsmarkt, so darf davon ausgegangen werden, dass für einen guten Teil eine erneute Abhängigkeit von der Sozialhilfe verhindert wird. Bei der Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen steht die Nachhaltigkeit im Vordergrund; es werden keine befristeten Anstellungen unterstützt. Eine Auswertung der bisher bewilligten Gesuche zeigt ein günstiges Bild. Von den wieder eingegliederten ehemals Sozialhilfe beziehenden Personen arbeiten zurzeit immer noch über 86 %. Lediglich fünf Personen arbeiten nicht mehr an der vermittelten Arbeitsstelle: Drei davon fallierten während der unterstützten Phase (in den ersten sechs Monaten der Anstellung). Die beiden anderen Personen haben das Arbeitsverhältnis nach dieser Phase von sich aus gekündigt, um eine andere Stelle anzunehmen. Es gelang also vorerst lediglich bei drei Personen keine nachhaltige Eingliederung. Gerade aus der Sicht der Nachhaltigkeit ist es allerdings noch verfrüht, um sich ein abschliessendes Urteil zu bilden, da die ersten Personen, welche mit Einarbeitungszuschüssen vermittelt wurden, erst vor rund 20 Monaten ihre Anstellung antraten.

Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass Sozialhilfe beziehende Personen, die wieder eingegliedert werden sollen, nicht zu den Begehrtesten auf dem Arbeitsmarkt gehören. Bei vielen haben bereits die Wiedereingliederungsbemühungen mit Unterstützung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) der Arbeitslosenversicherung keinen Erfolg gezeitigt. Oft sind es auch Personen mit sogenannten mehrfachen Problematiken. Für sie bietet sich – neben den Massnahmen bestehender Programme (Beschäftigungsprogramme, Potenzialabklärungen usw.) – dank dem Anreiz von Einarbeitungszuschüssen an Arbeitgebende eine Chance, den Einstieg in den 1. Arbeitsmarkt durch das Bereitstellen einer adäquaten Arbeitsstelle wieder zu schaffen.

Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung kennen die Möglichkeit von Einarbeitungszuschüssen bereits. Insbesondere die regionalen Arbeitsvermittlungszentren haben eine langjährige Erfahrung mit dem Instrument. Eine Untersuchung durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hat ein bemerkenswert positives Resultat ergeben (siehe Ziffer 2.2.3.1).

2.2.2 Pilotprojekt – erste Erfahrungen

Der Regierungsrat hat am 28. März 2007 ein Rahmenkonzept als Pilotprojekt "Einarbeitungszuschüsse" genehmigt. Dafür wurde aus dem Swisslos-Fonds ein Rahmenkredit von 2,5 Millionen Franken bewilligt. Die Umsetzung erfolgt durch den Kantonalen Sozialdienst. Das Projekt wurde der Sektion Öffentliche Sozialhilfe angegliedert. Auf Anfang August 2007 wurde ein vollamtlicher Projektleiter mit befristeter Anstellung eingesetzt. Das Projekt wird von einem Beirat begleitet, der sich aus Vertretern der Wirtschaft (Aargauischer Gewerbeverband, Aargauische Industrie- und Handelskammer), des Kantons (AWA, Kantonaler Sozialdienst) sowie Vertretern der Gemeinden zusammensetzt. Während der Projektphase erfolgt die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen nach festgelegten Richtlinien. Dabei lehnen sich Form und Bemessung an das Modell der Arbeitslosenversicherung an (Art. 65 und 66 Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG).

Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende werden für eine Dauer bis höchstens sechs Monate gewährt. Die Zuschüsse betragen in den ersten beiden Monaten maximal je 60 %, in den beiden Folgemonaten maximal je 40 % und im 5./6. Monat maximal je 20 % des vereinbarten AHV-Bruttolohns. Die Dauer der Bezugsphase sowie die Höhe der Einarbeitungszuschüsse richten sich nach den individuellen Bedürfnissen und Möglichkeiten des Arbeitgebenden sowie den gesetzlichen Rahmenbedingungen des Arbeitsrechts und sind abhängig von der Berufs- und Branchenerfahrung des Arbeitnehmenden. An die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen sind gewisse Bedingungen geknüpft: Der Arbeitgebende schliesst mit dem Arbeitnehmenden einen unbefristeten Arbeitsvertrag mit orts- und branchenüblichen Bedingungen ab. Der Arbeitgebende arbeitet den Arbeitnehmenden während der Einarbeitungszeit unter geeigneter Aufsicht ein. Der Arbeitgebende erhebt die Sozialversicherungsbeiträge auch auf die geltend gemachten Einarbeitungszuschüsse.

Der Kantonale Sozialdienst arbeitet eng mit den Sozialdiensten der Gemeinden zusammen. Letztere melden dem Kantonalen Sozialdienst stellensuchende, arbeitsfähige und arbeitswillige Personen zur Vermittlung oder versuchen von sich aus, diese in den 1. Arbeitsmarkt unter Nutzung von Einarbeitungszuschüssen zu integrieren. Der Kantonale Sozialdienst unterhält zudem Kontakte zur Wirtschaft und versucht seinerseits, gemeldete Personen zu vermitteln.

Seit November 2007 konnten 38 Gesuche um Einarbeitungszuschüsse bewilligt werden, 9 Gesuche wurden abgelehnt. Letztere ausschliesslich dadurch begründet, dass die Gesuchstellenden Personen keine Sozialhilfe bezogen. 31 der bewilligten Gesuche erhalten/erhielten die Einarbeitungszuschüsse während 6 Monaten, bei 15 Fällen handelt es sich um Teilzeitanstellungen (mindestens 50 %). Die durchschnittlichen Zuschüsse pro bewilligtes Gesuch belaufen sich auf Fr. 7'413.10/Klient. Die verursachten direkten Verwaltungskosten (Stellenakquisition, Vermittlungsbemühungen, Verfahren mit Einarbeitungszuschüssen und Marketingaktivitäten) eingerechnet ergibt sich per 30. April 2009 ein Betrag von Fr. 12'095.05 pro bewilligten Fall.

Die seit November 2007 gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende, welche Sozialhilfe beziehende Personen einstellen, einen adäquaten Beitrag an den Aufwand der Sozialhilfe leisten kann. Vergleicht man die Bruttoaufwendungen pro Fall mit der ausgerichteten materiellen Sozialhilfe, lässt sich rasch erkennen, dass bereits während der Einarbeitungszeit Einsparungen erzielt werden. Im Durchschnitt wird je nach Fallkonstellation eine Einsparung bereits nach vier bis sechs Monaten realisiert. Die Sozialhilfestatistik 2007 errechnet für Privathaushalte einen monatlichen Mittelwert pro Haushalt von Fr. 2'581.– an Sozialhilfearaufwendungen. Der per 30. April 2009 berechnete Betrag für die Bruttoaufwendungen pro bewilligten Fall für Einarbeitungszuschüsse von Fr. 12'095.05 zeigt im Vergleich zum Mittelwert aus der Sozialhilfestatistik, dass bereits nach gut viereinhalb Monaten Einsparungen erzielt werden. Geht man vom Erfahrungswert aus, dass jährlich knapp ein Drittel den Weg aus der Sozialhilfe durch Erwerbsaufnahme/Zusatz-einkommen findet, dauert die durchschnittliche Unterstützung durch die Sozialhilfe drei Jahre. So gerechnet werden pro ausgerichteten Einarbeitungszuschuss-Fall Einsparungen von rund Fr. 80'000.– erzielt.

Im Rahmen der zugesprochenen Einarbeitungszuschüsse wurde bis zum heutigen Zeitpunkt erst in drei Fällen das Arbeitsverhältnis aufgelöst (in zwei Fällen durch den Arbeitgebenden).

Die Erfahrungen des Kantonalen Sozialdiensts zeigen zudem, dass die wieder Eingegliederten die anerbundene Einarbeitungszeit auch bei niederschwelliger Arbeit brauchen. In zwei Fällen musste die Einarbeitungszeit auf das für Ausnahmefälle vorgesehene Maximum von 12 Monaten verlängert werden (auf begründeten Antrag des Arbeitgebenden).

Seit April 2008 werden die Unterstützungsbemühungen der stellensuchenden Sozialhilfe beziehenden Personen durch gezieltes Coaching erweitert. Dabei handelt es sich um Unterstützungsmassnahmen im Bereich der Eigeninitiative während der Stellensuche und nach Arbeitsaufnahme um ein Job-Coaching, damit der frühe Arbeitsabbruch vermieden werden kann. Ebenfalls wird in einzelnen Fällen ein gezieltes zweitägiges Assessment durchgeführt.

2.2.3 Benchmark

2.2.3.1 Arbeitslosenversicherung

Mit Einarbeitungszuschüssen an Arbeitgebende kennt das Arbeitslosenversicherungsgesetz schon längere Zeit eine wirksame Hilfe für Versicherte mit erschwerter Vermittelbarkeit. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Aargau hat eine Erfolgsauswertung über zugesprochene Einarbeitungszuschüsse in der Zeit von 1999–2004 durchgeführt. Diese Auswertung belegt die Wirksamkeit der Massnahme:

In 75 % der erfolgten Bewilligungen hat die Massnahme zu einer länger dauernden Anstellung geführt. Davon bestand das Arbeitsverhältnis in 41 % der bewilligten Gesuche im Zeitpunkt der Auswertung Ende 2005 immer noch. Insgesamt wurden in der untersuchten Periode 409 Gesuche gutgeheissen. Die Mehrheit der betroffenen Arbeitgebenden (87 %) erachtete Einarbeitungszuschüsse als sinnvolle Massnahme. Über 70 % der Arbeitgebenden waren nach der Einarbeitungszeit mit den Leistungen und dem Verhalten der wieder Eingegliederten zufrieden bis sehr zufrieden.

2.2.3.2 Invalidenversicherung

Dem Arbeitgeber werden Einarbeitungszuschüsse ausgerichtet, sofern die versicherte Person zu Beginn des Arbeitsverhältnisses noch nicht die nach Abschluss der Anlern- oder Einarbeitungszeit zu erwartende Leistungsfähigkeit erbringt. Der Einarbeitungszuschuss beträgt höchstens 80 % des zuletzt erzielten Einkommens aus voller Erwerbstätigkeit, darf aber den Höchstbetrag von Fr. 346.– pro Tag nicht übersteigen. Die Zuschüsse der Invalidenversicherung (IV) werden längstens während 180 Tagen ausgerichtet.

2.2.3.3 Sozialhilfe

Der Kanton Zürich hat im Rahmen einer Revision des Sozialhilfegesetzes folgenden Passus in Art. 3a aufgenommen (in Kraft seit 1. Januar 2008):

³ Sie [→ Kanton und Gemeinden] können Arbeitgebenden für eine begrenzte Zeit ausnahmsweise Einarbeitungszuschüsse ausrichten, mit denen Hilfesuchenden der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert wird.

Auf eine konkrete zeitliche Begrenzung der Einarbeitungszuschüsse wurde verzichtet.

2.3 Handlungsbedarf

Das geltende Sozialhilfe- und Präventionsgesetz sieht keine Möglichkeit vor, Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende zu gewähren. Die Zuschüsse lassen sich nicht unter den Begriff der materiellen Hilfe subsumieren. Die Zuschüsse werden an Arbeitgebende und nicht an Sozialhilfe Beziehende geleistet. Die vom SPG im Rahmen der materiellen Hilfe angestrebte und geforderte finanzielle Subjektunterstützung ist nicht gegeben, weshalb das SPG für eine Finanzierung der Zuschüsse keine Rechtsgrundlage enthält.

Bereits im Bewilligungsverfahren des Pilotprojekts und im Rahmen der Gutheissung durch den Swisslos-Fonds wurde festgehalten, dass eine Finanzierung der Einarbeitungszuschüsse nicht nach SPG erfolgen kann, da Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende und nicht an Sozialhilfe Empfangende ausgerichtet werden, es sich also um eine Objektfinanzierung und nicht um eine Subjektfinanzierung im Sinne des SPG handelt.

Soll die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen als ordentlicher Bestandteil ergänzender Massnahmen im Sozialhilfebereich eingesetzt werden können, sind zwingend die gesetzlichen Vorschriften zu schaffen.

2.4 Lösungsvorschläge

2.4.1 Einleitung

Im Grundsatz ist jeder Einzelne verantwortlich, sich um seine berufliche Eingliederung zu kümmern. Es gilt aber auch, dass die Sozialhilfe neben der geforderten Eigeninitiative und unabhängig von der Existenzsicherung die berufliche Eingliederung von Sozialhilfe beziehenden Personen zu unterstützen hat. Damit wird die wirtschaftliche Selbstständigkeit dieser Personen gefördert.

Nebst den bereits bestehenden Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration wie Ersatzarbeiten (Beschäftigungsprogramme, Teillohnjobs), Potenzialabklärungen und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie der Institutionellen Zusammenarbeit (IIZ) soll die Möglichkeit bestehen, die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt mit finanziellen Anreizen an den Arbeitgebenden in Form von Einarbeitungszuschüssen zu fördern. Dies soll für eine begrenzte Zeit möglich sein, im Normalfall während sechs, in besonderen Fällen bis maximal zwölf Monaten.

Bei diesen Zuschüssen handelt es sich um sogenannte objektbezogene Kosten, da sie nicht direkt den betroffenen Personen zukommen, sondern dem Arbeitgebenden vergütet werden. Kernidee dieser Vergütungsform ist, dass der Arbeitgebende dem wieder eingegliederten Arbeitnehmenden einen branchen- und ortsüblichen Lohn entrichtet, die üblichen Sozialversicherungsbeiträge verrechnet und somit ein "normaler" Arbeitsvertrag zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zustande kommt. Im Gegenzug wird der Arbeitgeber für seine erhöhten Leistungen während der Einarbeitungszeit von schwer Vermittelbaren entschädigt. Damit soll eine nachhaltige Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt gewährleistet werden.

Einarbeitungszuschüsse gemäss SPG können lediglich von Arbeitgebenden bezogen werden, die Sozialhilfe beziehende Personen einstellen. Sozialhilfe wird immer subsidiär ausgerichtet, entsprechend gehen die Ansprüche aus einer Sozialversicherung (ALV, IV etc.) der Sozialhilfe vor. Bezieht eine Sozialhilfe beziehende Person gleichzeitig (nicht die Existenz sichernde) ALV-Taggelder, können mögliche Zuschüsse nicht kumuliert werden. Kommt die Anstellung über das Amt für Wirtschaft und Arbeit (RAV) zu Stande, übernimmt das AWA die Zuschüsse, wird die Anstellung durch die Sozialdienste beziehungsweise den Kantonalen Sozialdienst generiert, werden die Einarbeitungszuschüsse gemäss SPG bezogen. Die beiden Stellen koordinieren in diesen Fällen die Ansprüche. Obwohl keine praktischen Erfahrungen vorliegen mit gleichzeitigen Bemühungen der IV und der Sozialdienste, wären allfällige Ansprüche analog zu handhaben. Da keine Kumulierung der Zuschüsse erfolgen kann, bestimmt alleine der vertraglich vereinbarte Lohn die Höhe der Zuschüsse an die Arbeitgeber gemäss SPG.

2.4.2 Varianten

2.4.2.1 Kantonale Umsetzung

Damit kantonsweit keine unterschiedliche Handhabung entsteht und Arbeitgebende ungeachtet der Herkunft der eingestellten Person von bekannten Bemessungen ausgehen können, sind die Richtlinien zur Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen einheitlich zu gestalten. Mit einer kantonalen Umsetzung wird auch gewährleistet, dass Arbeitgebende einen Ansprechpartner statt vieler haben, da die verschiedenen kantonalen Stellen (insbesondere AWA und IV) zusammenarbeiten und ein koordiniertes Vorgehen anstreben können.

Das Potenzial an vorhandenen offenen Stellen einerseits und das Angebot an stellensuchenden Sozialhilfe Beziehenden andererseits kann mit der kantonalen Umsetzung überregional genutzt werden. Zur Sicherstellung einer optimalen Nutzung und der Ressourcen (stellensuchende Sozialhilfe beziehende Personen) koordiniert der Kanton diese Aufgaben mit den kommunalen Sozialdiensten.

Der Kanton erlässt Richtlinien, Rahmenbedingungen und definiert das Gesuchs- und Vergütungsprozedere für die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen. Die Aufgaben werden durch den Kantonalen Sozialdienst wahrgenommen.

Die vergüteten Einarbeitungszuschüsse werden den Gemeinden in Rechnung gestellt. Die koordinierenden Aufgaben des Kantonalen Sozialdiensts und weitere Leistungen (Coaching) gehen zulasten des Kantonalen Sozialdiensts.

Mit den vorgesehenen personellen Ressourcen (siehe Ziffer 2.5.2.1 Variante a) im Kantonalen Sozialdienst, darf mit einem Wiedereingliederungspotenzial von jährlich bis 120 Sozialhilfe beziehenden Personen gerechnet werden.

2.4.2.2 Kommunale Umsetzung

Die Richtlinien zur Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen sind auch in dieser Variante einheitlich zu gestalten, damit Arbeitgebende ungeachtet der Herkunft der eingestellten Personen von einheitlichen Bemessungen ausgehen können.

Die kommunalen Sozialdienste bemühen sich gezielt um die Akquisition vorhandener offener Stellen und um die Wiedereingliederung von Sozialhilfe Beziehenden mit dem Anreiz von Einarbeitungszuschüssen.

Der Kanton erlässt Richtlinien und Rahmenbedingungen. Die Aufgaben werden durch die Sozialdienste der Gemeinden wahrgenommen.

Die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen sowie die daraus resultierenden zusätzlichen Arbeiten gehen zulasten der Gemeinden.

Aus heutiger Sicht ist es schwierig, Prognosen zur Wirkung der kommunalen Umsetzung zu stellen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass aufgrund von fehlendem Know-how, fehlender Koordination und beschränkter Reichweite das Wiedereingliederungspotenzial erheblich reduziert wäre.

2.4.2.3 Stärken- und Schwächenanalyse

Variante "kantonale Umsetzung"

<i>Stärken</i> <ul style="list-style-type: none">– Einheitliche kantonsweite Umsetzung, Bemessung und Qualitätsstandards– Fokus auf Arbeitgebende in allen Regionen und damit Nähe zum kantonalen Arbeitsmarkt– Breitgefächertes Angebot an Arbeitskräften (Vermittlungspool)– Kantonaler Sozialdienst als Vertragspartner der Programm- und Integrationsanbieter (Coaching)– 1 Ansprechpartner für Arbeitgebende– Kontakt und Einbezug der Wirtschaft koordiniert über eine kantonale Stelle– Zusammenarbeit mit kantonalen Stellen (insbesondere AWA, IV)– Effizienz	<i>Chancen</i> <ul style="list-style-type: none">– Bessere Wiedereingliederungschancen für stellensuchende Sozialhilfe Beziehende, da kantonsweite Optik– Impulswirkung auf Sozialdienste der Gemeinden für Kontakte zu Arbeitgebenden– Gezieltes Assessment und Coaching– Direkter Zugang zu IIZ-MAMAC
<i>Schwächen</i> <ul style="list-style-type: none">– Kein direkter Zugriff auf Dossiers Sozialhilfe Beziehender– Koordinationsaufwand	<i>Risiken</i> <ul style="list-style-type: none">– Wenig Unterstützung durch die Sozialdienste der Gemeinden

Variante "kommunale Umsetzung"

<i>Stärken</i> <ul style="list-style-type: none">– Nähe zum örtlichen Gewerbe– Direkter Zugriff auf Dossiers Sozialhilfe Beziehender– Erfahrungen mit dem stellensuchenden Sozialhilfe Beziehenden	<i>Chancen</i> <ul style="list-style-type: none">– Rasches Handeln bei Bedarf der Arbeitgebenden– Stärkung der Zusammenarbeit mit den Programm- und Integrationsanbietern
<i>Schwächen</i> <ul style="list-style-type: none">– Ungenügende Ressourcen– Unausgewogenheit in Angebot und Nachfrage (Anzahl/Eignung Stellensuchende/örtliches Gewerbe)– mangelnde Effizienz– Koordinationsaufwand– mangelnde Erfahrung mit Arbeitgebenden– kein direkter Einbezug von Wirtschaftsvertretern	<i>Risiken</i> <ul style="list-style-type: none">– Fokus auf Betreuung der Sozialhilfe Beziehenden und weniger auf den Arbeitsmarkt– Wenig Möglichkeiten der Wiedereingliederung ins lokale Gewerbe– Professionelles Vorgehen nicht immer gewährleistet– Unterschiedliche Handhabung– Arbeitgebende werden von vielen verschiedenen Akteuren kontaktiert– Kein umfassendes Coaching und ungenügendes Assessment

2.5 Auswirkungen

2.5.1 Organisation

2.5.1.1 Variante "kantonale Umsetzung"

Der Kantonale Sozialdienst unterhält ein Team "Arbeitsmarktliche Massnahmen", welches die nachhaltige Wiedereingliederung von Sozialhilfe Beziehenden fördert. Dies ist dank Nähe zum kantonalen Arbeitsmarkt und der Unterstützung durch die Sozialdienste der Gemeinden möglich. Das Team gewährleistet professionelles und koordiniertes Vorgehen in der Vermittlung von Sozialhilfe Beziehenden und der Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen an Arbeitgebende. Die Arbeitgebenden haben einen Ansprechpartner.

2.5.1.2 Variante "kommunale Umsetzung"

Die Sozialdienste der Gemeinden fördern die nachhaltige Wiedereingliederung von Sozialhilfe Beziehenden. Dies geschieht dank Nähe zum örtlichen Arbeitsmarkt. Sie richten Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende aus. Diese Aufgabe wird im Rahmen des Grundauftrags der Sozialdienste wahrgenommen.

2.5.2 Ressourcen

2.5.2.1 Personelle Ressourcen

a) Variante "kantonale Umsetzung"

Im Kantonalen Sozialdienst braucht es für die Umsetzung zusätzliche personelle Ressourcen. Das laufende Pilotprojekt zeigt, dass für die Umsetzung mit einer personellen Mindestbesetzung von 250 Stellenprozenten gerechnet werden muss, um die angestrebte Wirkung zu erzielen (bis 120 Wiedereingliederungen pro Jahr).

b) Variante "kommunale Umsetzung"

Inwieweit die Gemeinden ihre personellen Ressourcen in den Sozialdiensten anpassen müssten, hängt von den zu betreuenden Personen ab. Sicher ist, dass gezielte Bemühungen im Arbeitsmarkt und die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen zu einem spürbaren Mehraufwand führen. Einzelne Gemeinden haben in den Sozialdiensten heute schon im Hinblick auf eine verstärkte Tätigkeit am Arbeitsmarkt gewisse Strukturen geschaffen. Viele Sozialdienste pflegen jedoch gar keine Kontakte zu Arbeitgebenden, dies insbesondere wegen mangelnder Ressourcen, aber auch wegen fehlender Kenntnisse des Arbeitsmarkts sowie in der Stellenvermittlung und Stellenakquisition. Auch die Grösse einer Gemeinde und die Anzahl der zu betreuenden Personen spielen hier eine wichtige Rolle.

2.5.2.2 Infrastruktur

a) Variante "kantonale Umsetzung"

Es kann davon ausgegangen werden, dass im bestehenden Raumangebot des Kantonalen Sozialdiensts die zusätzlichen Aufgaben wahrgenommen werden können. Das laufende Pilotprojekt mit einer personellen Besetzung von 100 Stellenprozenten ist bereits integriert.

b) Variante "kommunale Umsetzung"

Kann im Rahmen dieses Berichts nicht schlüssig beantwortet werden (abhängig von den Gegebenheiten in den Gemeinden).

2.5.2.3 Finanzen

a) Variante "kantonale Umsetzung"

Der jährliche Aufwand für die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen ist für den Kanton kostenneutral (soll jedenfalls von den Gemeinden übernommen werden). Demgegenüber soll der Kanton die Personal-, Verwaltungs- und Massnahmekosten tragen.

Der jährliche Umsetzungsaufwand beträgt

– Personalkosten	ca. Fr.270'000.–
– Verwaltungskosten	ca. Fr. 50'000.–
– Massnahmekosten (Coaching, Marketing)	<u>ca. Fr. 280'000.–</u>
Kostendach	max. Fr. 600'000.–
– Einarbeitungszuschüsse (bei 120 Vermittlungen, davon 100 mit Einarbeitungszuschüssen)	ca. Fr. 740'000

b) Variante "kommunale Umsetzung"

Kann im Rahmen dieses Berichts für die einzelne Gemeinde nicht beantwortet werden. Gesamthaft gesehen dürfte der Umsetzungsaufwand bei geringerer Effizienz erhöht sein, da viele verschiedene Akteure tätig sein würden.

2.6 Bevorzugte Lösung

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wird deutlich, dass die Variante "kantonale Umsetzung" deutliche Vorteile gegenüber einer kommunalen Umsetzung bringt. Mit einer kantonalen Umsetzung können Einarbeitungszuschüsse einheitlich, sach- und adressatengerecht umgesetzt werden. Die Vorteile der Bearbeitung des gesamten kantonalen Arbeitsmarkts mit einem entsprechend grossen Vermittlungspool, welcher eine rasche und wirksame Vermittlung an Arbeitgebende gewährleistet, die Professionalität und das Auftreten eines Ansprechpartners für Arbeitgebende (auch in Koordination mit weiteren Amtsstellen) bedeuten am Ende auch eine effizientere Umsetzung und gewährleisten am ehesten, dass eine massgebliche Anzahl von Einarbeitungszuschüssen zur Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt gewährt und somit dem Ziel einer nachhaltigen Eingliederung effektiv Rechnung getragen werden kann. Die Gefahr besteht, dass bei einer kommunalen Lösung die Umsetzung nicht einheitlich erfolgt und die Ressourcen verzettelt werden beziehungsweise Einarbeitungszuschüsse in an und für sich geeigneten Fällen nicht zum Tragen kommen (können). Damit wäre die Wirksamkeit von Einarbeitungszuschüssen, welche im derzeit laufenden Pilotprojekt bereits festgestellt werden konnte, in Frage gestellt.

Mit der Variante "kantonale Umsetzung" entstehen dem Kanton gegenüber einer kommunalen Umsetzung Kosten, welche in Bezug auf die fallbezogenen ausgerichteten Einarbeitungszuschüsse auf die Gemeinden abgewälzt werden sollen. Der Kanton profitiert aufgrund des Lastenausgleichs (Kostenteiler 72–28 %) von einer Reduktion der Anzahl Fälle und insbesondere der Nettoaufwendungen in der Sozialhilfe.

2.7 Gesetzliche Grundlage

2.7.1 Ausgangslage

Das SPG benennt im dritten Teil "Massnahmen der sozialen Prävention" bereits einige Massnahmen, welche das Ziel haben, Personen von der Sozialhilfe abzulösen oder den Bezug von Sozialhilfe zu reduzieren. Die meisten sind auf das Subjekt bezogen, also auf die Sozialhilfe beziehende Person ausgerichtet. Dazu gehören etwa die Elternschaftsbeihilfe und die Alimentenbevorschussung. Als einzige effektiv Objekt bezogene Hilfe ist unter "F. Weite-

re Massnahmen", § 39 SPG, die familienergänzende Kinderbetreuung genannt. § 40 SPG regelt die Bereitstellung für Notunterkünfte für Obdachlose durch die Gemeinden und § 41 SPG die Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen. Neu (in Kraft seit 1. Juli 2009) regelt § 41a SPG die Massnahmen zur häuslichen Gewalt.

Um die Möglichkeit zu schaffen, Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende ausrichten zu können, drängt sich aufgrund der bestehenden Ordnung auf, einen neuen § 41b SPG unter der Marginalie "Einarbeitungszuschüsse" zu schaffen, welcher die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Einarbeitungszuschüssen regelt. Um Einarbeitungszuschüsse ausrichten zu können, bedarf es jedenfalls einer Gesetzesänderung, unabhängig ob eine kantonale oder kommunale Variante angestrebt wird.

2.7.2 Gesetzesänderung

Im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG) ist neu § 41b zu schaffen, welcher bei der bevorzugten kantonalen Lösung wie folgt lautet:

§ 41b

Einarbeitungszuschüsse

Der Kanton kann die Wiedereingliederung von stellensuchenden Personen, die Sozialhilfe beziehen mit Einarbeitungszuschüssen an Arbeitgebende fördern. Der Regierungsrat regelt Dauer und Höhe der Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende durch Verordnung.

Die "Kann-Formulierung" stellt sicher, dass keine gesetzlichen Ansprüche der Arbeitgebenden auf Einarbeitungszuschüsse geschaffen werden; vielmehr soll der Kanton lediglich die Möglichkeit haben, solche Gelder auszurichten. Dies bedeutet, dass er beispielsweise aus politischen Gründen trotz gesetzlicher Grundlage darauf verzichten kann, diese Aufgabe wahrzunehmen. Denkbar ist auch, dass aus wirtschaftlichen oder arbeitsmarktlichen Gründen das Instrument Einarbeitungszuschüsse mehr oder weniger zurückhaltend angewendet wird.

Weiter ist für die Überwälzung der Kosten der im Einzelfall ausgerichteten Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende an die Gemeinde eine ergänzende Norm zu schaffen. Dies soll in § 52 mit einer neuen Litera. e erfolgen:

§ 52

Gemeinde

Die Gemeinde trägt die Kosten für

[...]

e) die an Arbeitgebende ausgerichteten Einarbeitungszuschüsse.

Die Gemeinden haben damit die bei erfolgreicher Vermittlung anfallenden Einarbeitungszuschüsse im Einzelfall vollständig zu finanzieren. Im Gegenzug können die vermittelten Personen vollständig aus der Sozialhilfe entlassen werden beziehungsweise die Sozialhilfearwendungen massgeblich reduziert werden, falls in Ausnahmefällen kein existenzsichernder Lohn erzielt werden könnte. Da Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgebende und nicht an die Sozialhilfe beziehende Person ausgerichtet werden, unterliegen diese keiner Rückerstattungspflicht.

2.7.3 Verordnungsänderung

In der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) ist in der Folge die Detaillierung vorzunehmen (neu zu schaffender § 30a SPV). Dabei soll grundsätzlich am Vorgehen, wie es in der aktuellen Projektphase gehandhabt wird, festgehalten werden: An der Form und der Bemessung der Einarbeitungszuschüsse – stark orientiert am Modell der Arbeitslosenversicherung gemäss Art. 65 und 66 AVIG – soll festgehalten werden. Mit diesem Vorgehen wurden und werden aktuell positive Erfahrungen gemacht, es gewährleistet eine klare Handhabung der Einarbeitungszuschüsse und ist Arbeitgebenden bereits bekannt, einerseits aus dem AVIG-Verfahren und andererseits aus der laufenden Projektphase.

2.8 Auswirkungen

Den Gemeinden wird mit den Einarbeitungszuschüssen ein adäquates Mittel zur gezielten Wiedereingliederung der von Arbeitslosigkeit, aber arbeitsfähigen Sozialhilfe beziehenden Personen zur Verfügung gestellt. Es entstehen den Gemeinden kurzfristig zusätzliche Kosten, welche jedoch durch die Ablösung von der Sozialhilfe und die Integration der stellensuchenden Person in den 1. Arbeitsmarkt im Bereich der materiellen Hilfe schnell wieder eingespart werden. Damit werden von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit betroffene Sozialhilfe beziehende Personen dank Einarbeitungszuschüssen wieder in den 1. Arbeitsmarkt integriert und gleichzeitig von der Sozialhilfe abgelöst. Sowohl das Individuum als auch die Gesellschaft profitieren massgeblich. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird nicht regulierend auf die Wirtschaft eingegriffen. Mit den angestrebten Massnahmen sollen der Wirtschaft geeignete Arbeitskräfte ziel- und zweckorientiert zur Verfügung gestellt werden. Die Einarbeitungszuschüsse stellen eine Querschnittsmassnahme dar, die die Entwicklung des Volkseinkommens positiv beeinflussen sowie unterstützend wirken und in diesem Sinne eine wünschenswerte wirtschaftspolitische Massnahme darstellen.

Weitere Auswirkungen sind keine ersichtlich.

2.9 Ergebnisse der Vernehmlassung

79 % der sich vernehmlassenden Gemeinden nahmen positiv zu diesem Punkt der Vorlage Stellung. 20 % der Gemeinden lehnen die vorgeschlagene Änderung ganz oder teilweise ab. Die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau begrüsst die Vorlage. Der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber befürwortet die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen und spricht sich für eine kantonale Umsetzung aus.

Auch unter den Verbänden, Organisationen und Parteien stösst diese Vorlage überwiegend auf Zustimmung (85 %). Prinzipiell stehen die Parteien im Ganzen für die vorgeschlagenen Lösungen ein. Die FDP lehnt die Gesetzesänderung ab, weil sie zu einem Leistungsausbau im Sozialhilfebereich führe, deren Nutzen nicht in allen Belangen nachgewiesen werden könne. Die Schweizer Demokraten stehen der Vorlage eher kritisch gegenüber. Die SVP begrüsst den Gesetzesentwurf grundsätzlich, wünscht aber eine kommunale Umsetzung.

Der Aargauische Gewerbeverband, die Aargauische Industrie- und Handelskammer, der Aargauische Gewerkschaftsbund sowie der vpod aargau unterstützen die vorgeschlagenen Massnahmen grundsätzlich.

Hauptsächliche Kritikpunkte waren folgende:

2.9.1 Missbrauch und Koordination

Von einigen Vernehmlassenden wird ein Missbrauch des Instruments durch Arbeitgeberseite befürchtet, weshalb Kontrollmechanismen vorgesehen werden müssten. Zudem müssten Zusammenarbeit, Massnahmen und Kommunikation zwischen den Gemeinden und den verschiedenen Institutionen effizient koordiniert und untereinander zugänglich gemacht werden. Wie bereits unter der Ziffer 2.2.2 ausgeführt, erfolgt die Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen nach festgelegten Richtlinien. Dabei lehnen sich Form und Bemessung an das Modell der Arbeitslosenversicherung an. Bereits in der Projektphase wurde insbesondere eng mit der Arbeitslosenversicherung zusammengearbeitet (siehe Ziffer 2.4.1). Die klaren Richtlinien und die Koordination dienen der Verhinderung von Missbräuchen. Darauf soll auch weiterhin das Hauptaugenmerk gelegt werden. Ein weiterer Schwerpunkt soll auch in Zukunft auf effiziente Zusammenarbeit und Kompatibilität der verschiedenen Systeme gesetzt werden. Die nun vorgesehene gesetzliche Verankerung wird dieses Vorhaben zusätzlich unterstützen.

2.9.2 Kostenbeteiligung und Mitspracherecht

Es wird grossen Wert darauf gelegt, dass sich der Kanton an den Kosten massgeblich beteiligt und den Gemeinden vor Erteilung der Zustimmung zur Ausrichtung von Einarbeitungszuschüssen ein Mitspracherecht einräumt. Während unter Ziffer 2.4.2.1 die Variante "kantonale Umsetzung" die Kostenverlegung bezüglich den weiteren Leistungen noch offen lässt, wird unter Auswirkungen auf die finanziellen Ressourcen bei der kantonalen Variante klar festgehalten, dass der Kanton die Personal-, Verwaltungs- und Massnahmekosten trägt, während die Gemeinden die Einarbeitungszuschüsse selber zu finanzieren haben (siehe Ziffer 2.5.2.3). Diese Unklarheit wurde behoben, indem Ziffer 2.4.2.1 präzisiert wurde.

Die Vermittlung der Sozialhilfe Beziehenden an Arbeitgebende bedingt während des ganzen Prozesses einen engen Austausch zwischen Kanton und Gemeinden. Der Kanton legt grossen Wert auf die Mitwirkung der Gemeinden und berücksichtigt entsprechend auch dieses Anliegen.

2.9.3 Weitere Kritikpunkte

Wenige Vernehmlassungsteilnehmer bevorzugen eine kommunale Umsetzung. Zwar hat die kommunale Variante den Vorteil der Nähe zu lokalen Arbeitgebenden, wie die Stärken- und Schwächenanalyse (siehe Ziffer 2.4.2.3) jedoch aufzeigt, überwiegen die Vorteile bei einer kantonalen Umsetzung. Diese Überzeugung teilt denn auch die grosse Mehrheit.

Vereinzelt wird eine fehlende Breitenwirkung dieser Massnahme bemängelt. Eine grosse Anzahl von Einarbeitungszuschüssen ist aufgrund der Erfahrungen im Pilotprojekt nicht zu erwarten. Sie sind im Einzelfall jedoch ein wichtiges und hilfreiches Instrument für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt und entlasten die Sozialhilfe nachhaltig.

Vereinzelt wird angeregt, Einarbeitungszuschüsse beziehungsweise "Nachteilsausgleichszahlungen" nicht nur an Arbeitgebende, sondern auch an Sozialfirmen oder Programmanbieter, die die Wiedereingliederung von Stellen suchenden Sozialhilfe beziehenden Personen fördern, auszurichten. Einarbeitungszuschüsse zielen jedoch explizit auf die Integration von

Sozialhilfe beziehenden Personen in den ersten Arbeitsmarkt ab, was eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe ermöglicht.

3. Verwandtenunterstützung und Rückerstattung

3.1 Zusammenfassung

Es war seinerzeit eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, die Zuständigkeit zur Geltendmachung der Verwandtenunterstützung und der Rückerstattung – im Zug der grundsätzlichen Aufgabenübertragung des Sozialhilfebereichs – auf die Gemeinden zu übertragen. Bei den Vernehmlassungen zum SPG und zur SPV gab es jedoch bereits verschiedene (vor allem grössere) Gemeinden und Städte, die sich für eine "zentrale" Lösung in Bezug auf die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung und Rückerstattung aussprachen. Dies in der Annahme und im Wissen, dass die personellen Ressourcen sowie auch teilweise das Know-how in den Gemeinden zu diesen beiden Rechtsbereichen nicht vorhanden sind.

In der Folge bestätigt sich heute die von den Befürwortern einer zentralen Lösung getroffene Annahme, dass viele Gemeinden mit der Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung und Rückerstattung einer gewissen Überforderung ausgesetzt sind. Vor allem fehlen die notwendigen personellen Ressourcen und ein Teil des notwendigen Know-how. Dies führt dazu, dass diese zwei Bereiche entgegen den gesetzlichen Vorgaben (müssen von den Gemeinden bewirtschaftet werden) zurückgestellt beziehungsweise gar nicht bewirtschaftet werden. Hinzu kommt, dass bei der Verwandtenunterstützung das klageweise Vorgehen immer schwieriger wird, zumal die Gerichte je nach Bezirk sehr unterschiedliche Massstäbe bei der Beurteilung des Anspruchs ansetzen.

Verschiedene Vorstösse von Gemeindeseite führten zu weiteren Abklärungen sowie einer Umfrage bei den Gemeinden, um den Handlungsbedarf detaillierter abzuklären. Die Umfrageergebnisse zeigen deutlich, dass sich die Gemeinden sowohl im Bereich Verwandtenunterstützung als auch im Bereich Rückerstattung eine Fachstelle wünschen, an die sie diese Aufgaben delegieren können. Abklärungen ergaben, dass eine Aufgabenübertragung an den Kanton (Kantonaler Sozialdienst) einer SPG-Änderung bedarf.

Die im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Lösungen verfolgen den Ansatz, dass es den Gemeinden freigestellt sein soll, die Dienste der Fachstelle in Anspruch zu nehmen. Als Fachstelle wird der Kantonale Sozialdienst vorgesehen, weil eine grosse Mehrheit der Gemeinden gemäss den Umfrageergebnissen diese Lösung favorisiert.

In Bezug auf die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung soll einem Modell der Vorzug gegeben werden, welches eine Unterstützung der Gemeinden sowohl im vorprozessualen als auch im prozessualen Bereich ermöglicht.

In Bezug auf die Bewirtschaftung der Rückerstattungsfälle soll einem Modell der Vorzug gegeben werden, welches die Gemeinden bei der Fallbewirtschaftung unterstützt, da die Gemeinden in diesem Bereich selber verfügen können.

Die Gemeinden sollen in beiden Bereichen die Möglichkeit haben, eine modular ausgestaltete Leistungsvereinbarung mit dem Kantonalen Sozialdienst abschliessen zu können. Die Dienstleistungen sind im Rahmen einer Vollkostenrechnung zu entschädigen.

3.2 Ausgangslage

3.2.1 Verwandtenunterstützung

In Bezug auf die Verwandtenunterstützung wird bei der Gewährung von Sozialhilfe in § 7 SPG folgender Grundsatz festgehalten:

§ 7

Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht

- ¹ Die Gemeinde prüft das Vorliegen von Ansprüchen aus Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht gemäss Art. 131 Abs. 3, Art. 289 Abs. 2 und Art. 329 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 und trifft mit pflichtigen Personen nach Möglichkeit eine Vereinbarung über Art und Umfang der Leistung.
- ² Sie ergreift die erforderlichen prozessualen Massnahmen.
- ³ Für unterhalts- und unterstützungspflichtige Personen gilt die Mitwirkungspflicht nach § 2 Abs. 1 sinngemäss.
- ⁴ Der Regierungsrat erlässt Richtlinien für die Geltendmachung der in Absatz 1 genannten Ansprüche.

Weiter bestimmt § 6 SPV:

§ 6

Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht (§ 7 SPG)

- ¹ Im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialhilfe ist festzustellen, ob unterhalts- oder unterstützungspflichtige Personen vorhanden sind. Diese sind zu informieren und zur Hilfeleistung aufzufordern. Ist deren Hilfeleistung nicht rechtzeitig erhältlich, hat die zuständige Gemeinde die nötige Hilfe zu erbringen.
- ² Die Gemeinden sind verpflichtet, Unterhalts- und Verwandtenunterstützungsansprüche im Rahmen der Richtlinien des Regierungsrates geltend zu machen.

Am 12. März 2003 hat der Regierungsrat die Richtlinien über die Geltendmachung von Verwandtenunterstützung (Verwandtenunterstützungsrichtlinien, VUR) erlassen (SAR 851.251). Sie sind am 30. Mai 2003 in Kraft getreten.

3.2.2 Rückerstattung

§ 21 SPG enthält für die Rückerstattung bezogener materieller Hilfe folgende Regelung:

§ 21

Zuständigkeit und Verfahren

- ¹ Die Gemeinde, die den Beschluss über die materielle Hilfe gefasst hat, klärt periodisch die Voraussetzungen der Rückerstattung ab.
- ² Sie trifft mit der rückerstattungspflichtigen Person eine Vereinbarung über die Rückerstattung und deren Modalitäten.
- ³ Kommt keine Vereinbarung zu Stande, entscheidet die Gemeinde über die Rückerstattung.
- ⁴ Vorbehalten bleibt die Zuständigkeit der kantonalen Behörde in den Fällen gemäss § 51 Abs. 1 lit. b–d.

Der grundsätzlichen Zuständigkeit der Gemeinden steht eine beschränkte Zuständigkeit des Kantons in Fällen, in denen er die Kosten der materiellen Hilfe trägt (ZUG-Fälle, Personen ohne Unterstützungswohnsitz, Personen gemäss Asylgesetz), gegenüber. Übergangsrechtlich sah zudem § 60 Abs. 4 SPG nur noch in Ausnahmefällen und/oder nur noch für eine beschränkte Zeit (bis Ende 2007) die Zuständigkeit des Kantonalen Sozialdiensts für Kosten, die der Kanton getragen hat, vor.

3.2.3 Fazit

Es war seinerzeit eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, die Zuständigkeit zur Geltendmachung der Verwandtenunterstützung und der Rückerstattung – im Zug der grundsätzlichen Aufgabenübertragung des Sozialhilfebereichs – auf die Gemeinden zu übertragen. Bei den Vernehmlassungen zum SPG und zur SPV gab es jedoch bereits verschiedene (vor allem grössere) Gemeinden und Städte, die sich für eine "zentrale" Lösung in Bezug auf die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung und Rückerstattung aussprachen. Dies in der Annahme und im Wissen, dass die personellen Ressourcen sowie auch teilweise das Know-how in den Gemeinden zu diesen beiden Rechtsbereichen nicht vorhanden ist. Schon damals wurde verschiedentlich der Kantonale Sozialdienst als zentrale Behörde für die Bereiche Verwandtenunterstützung und Rückerstattung erwähnt, zumal dieser Behörde zum damaligen Zeitpunkt die höchste gebündelte Fachkompetenz zuerkannt wurde.

3.3 Handlungsbedarf

3.3.1 Problematik

In der Folge bestätigt sich heute die von den Befürwortern einer zentralen Lösung getroffenen Annahme, dass viele Gemeinden mit der Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung und Rückerstattung einer gewissen Überforderung ausgesetzt sind. Vor allem fehlen die notwendigen personellen Ressourcen und ein Teil des notwendigen Know-hows. Dies führt dazu, dass diese zwei Bereiche entgegen den gesetzlichen Vorgaben (müssen von den Gemeinden bewirtschaftet werden) zurückgestellt beziehungsweise gar nicht bewirtschaftet werden. Hinzu kommt, dass bei der Verwandtenunterstützung das klageweise Vorgehen immer schwieriger wird, zumal die Gerichte je nach Bezirk sehr unterschiedliche Massstäbe bei der Beurteilung des Anspruchs ansetzen.¹

3.3.2 Vorstösse von Gemeindeseite

Im Herbst 2004 wurde dem Kanton von Gemeindeseite der Bericht einer Arbeitsgruppe zum Thema "Einfordern von Verwandtenunterstützung" unterbreitet. Der Bericht thematisiert verschiedene Probleme, auf welche die Gemeinden bei der Geltendmachung von Verwandtenunterstützung stossen. Insbesondere sei die Geltendmachung von Verwandtenbeiträgen oft sehr personal- und zeitaufwändig. Schalten mögliche Pflichtige einen Anwalt ein und/oder ist ein Gerichtsverfahren anzustrengen, scheitern viele Gemeinden am nötigen speziellen Fachwissen und an genügend praktischen Erfahrungen. Hinzu kommt, dass ein klageweises Vorgehen vor Gericht schwierig ist und Risiken birgt, zumal einzelne Bezirksgerichte den Ermessensspielraum eindeutig zugunsten der Verwandten auslegen und die Durchsetzung der Verwandtenunterstützung schwierig ist.

¹ Siehe auch Beantwortung der (09.10) Interpellation Dr. Marcel Guignard, Aarau, betreffend Verwandtenunterstützung vom 18. März 2009; die Überprüfung der Verwandtenunterstützungsrichtlinien (VUR; SAR 851.251) wird im Lauf des vorliegenden Geschäfts vorgenommen.

Die Arbeitsgruppe sieht einen möglichen Lösungsansatz in der Schaffung einer "Fachstelle Verwandtenunterstützung". Vorteile einer spezialisierten Stelle wären unter anderem die konsequente und flächendeckende Durchsetzung der Verwandtenunterstützungsrichtlinien des Regierungsrats (VUR) und das Durchsetzen einer einheitlichen Handhabung auch bei den Bezirksgerichten. Als mögliche Träger einer solchen Fachstelle sieht die Arbeitsgruppe eine private Anwaltskanzlei, einen privatrechtlichen Verein oder den Kantonalen Sozialdienst, wobei die Arbeitsgruppe den Kantonalen Sozialdienst als besonders geeignete und praktikable Variante ansieht. Weitere Vereinigungen und Institutionen, aber auch weitere Sozialdienste und Ressortvorstehende machten gegenüber den kantonalen Instanzen ähnlich lautende mündliche Aussagen.


Ein ebenso grosses Interesse besteht an einem Kooperationsmodell im Bereich der Rückerstattung (siehe nachfolgende Umfragen bei den Gemeinden).

3.4 Bisheriges Vorgehen

3.4.1 Umfrage bei den Gemeinden

Aufgrund der erwähnten Vorstösse hat der Kanton weitere Abklärungen vorgenommen, um den Handlungsbedarf detaillierter abzuklären. Zu diesem Zweck wurde eine Umfrage bei allen Gemeinden gemacht.

3.4.1.1 Umfragebogen

 KANTON AARGAU	Departement Gesundheit und Soziales Kantonaler Sozialdienst
Umfrage „Verwandtenunterstützung und Rückerstattung“ Gemeinde: _____	
<i>bitte Zutreffendes ankreuzen</i>	manch- mal ja nein
Die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung wird aus personellen und/oder fachlichen Gründen zurückgestellt	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Die Bewirtschaftung der Rückerstattung wird aus personellen und/oder fachlichen Gründen zurückgestellt	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Wir begrüssen eine Fachstelle „ Verwandtenunterstützung “, welche fakultativ gegen Entgelt beauftragt werden kann	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Wir begrüssen eine Fachstelle „ Rückerstattung “, welche fakultativ gegen Entgelt beauftragt werden kann	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Wenn ja, durch wen soll eine solche Fachstelle geführt werden? <i>bitte keine Mehrfachnennungen</i>	<input type="checkbox"/> priv. Anwaltskanzlei <input type="checkbox"/> privatrechtl. Verein <input type="checkbox"/> Kantonaler Sozialdienst <i>(Änderung SPG erforderlich)</i>
Wenn ja, welchem Modell würden Sie den Vorzug geben?	
Verwandtenunterstützung	
▪ Unterstützung im vorprozessualen Bereich : Abklärung über das Vorliegen von Ansprüchen und Abschluss einer allfälligen Vereinbarung mit der pflichtigen Person	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
▪ Unterstützung im vorprozessualen und prozessualen Bereich : Abklärung über das Vorliegen von Ansprüchen und Abschluss einer allfälligen Vereinbarung oder prozessuale Geltendmachung, sofern dies aufgrund der konkreten Situation geboten ist	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Rückerstattung:	
▪ Unterstützung bei der Fallbewirtschaftung : periodische Abklärung über das Vorliegen der Voraussetzungen einer Rückerstattung sowie Abschluss einer Vereinbarung mit der pflichtigen Person oder auf Wunsch Vorbereiten einer Verfügung, sofern dies aufgrund der konkreten Situation geboten ist	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
▪ Unterstützung bei der Fallbewirtschaftung und Verfügung durch Fachstelle (nur möglich mit Gesetzesänderung): periodische Abklärung über das Vorliegen der Voraussetzungen einer Rückerstattung sowie Abschluss einer Vereinbarung oder Erlass einer Verfügung, sofern dies aufgrund der konkreten Situation geboten ist	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Besten Dank für Ihre Mitarbeit!	
Datum: _____	Stempel/Unterschrift: _____

3.4.1.2 Rücklauf

Die Umfrage stiess auf grosses Interesse, es wurden von 231 Fragebogen deren 207 ausgefüllt retourniert.

3.4.1.3 Umfrageergebnisse Verwandtenunterstützung

In 50 % der Gemeinden wird die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung aus personellen oder fachlichen Gründen zurückgestellt (ja/manchmal). In 50 % der Gemeinden wird die Bewirtschaftung nicht zurückgestellt.

82 % der Gemeinden würden eine Fachstelle für die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung begrüssen; dabei sind sowohl grosse als auch kleine Gemeinden vertreten. 18 % sehen keinen Bedarf.

Von den 82 % der Gemeinden, die eine Fachstelle begrüssen, wünschen sich 94 % eine Fachstelle, welche die gesamte Abwicklung der Verwandtenunterstützungsfälle inklusive allfällig notwendiger Prozessführung übernimmt. 6 % würden lediglich das Angebot der Unterstützung im vorprozessualen Bereich nutzen wollen.

3.4.1.4 Umfrageergebnisse Rückerstattung

In 47 % der Gemeinden wird die Bewirtschaftung der Rückerstattungsfälle aus personellen oder fachlichen Gründen zurückgestellt (ja/manchmal). In 53 % der Gemeinden wird die Bewirtschaftung nicht zurückgestellt.

76 % der Gemeinden würden eine Fachstelle für die Bewirtschaftung der Rückerstattungsfälle begrüssen; dabei sind sowohl grosse als auch kleine Gemeinden vertreten. 24 % sehen keinen Bedarf.

Von den 76 % der Gemeinden, die eine Fachstelle begrüssen, wünschen sich 70 % eine Fachstelle, welche die gesamte Abwicklung der Überprüfung auf Rückerstattung inklusive allfällig notwendiger Verfügung übernimmt. 30 % würden lediglich das Angebot der Fallbewirtschaftung nutzen wollen.

3.4.1.5 Umfrageergebnisse Fachstelle

95 % der Gemeinden würden als Träger der Fachstelle den Kantonalen Sozialdienst begrüssen; dabei sind sowohl grosse als auch kleine Gemeinden vertreten. 4 % würden einen privatrechtlichen Verein vorziehen, 1 % eine Anwaltskanzlei beauftragen.

3.5 Letter of Intent

Im Dezember 2008 hat der Regierungsrat den Kantonalen Sozialdienst beauftragt, mittels einer Absichtserklärung (Letter of Intent) vorzuprüfen, wie viele Gemeinden einer Auslagerung obiger Aufgaben an den Kantonalen Sozialdienst gegen Abgeltung der Vollkosten zustimmen würden.

In der Folge wurden alle Gemeinden um Mitteilung in Form einer Absichtserklärung ersucht, ob die Gemeinde die Aufgabenbereiche Verwandtenunterstützung und Rückerstattung gegen Abgeltung der Vollkosten an den Kantonalen Sozialdienst ganz oder teilweise (modula-

rer Aufbau der Leistungsvereinbarung) auslagern würde und welche Trägerschaft sie bevorzugt.

Die Auswertung der eingegangenen Letters of Intent hat ergeben, dass 54 % der Gemeinden (repräsentierend 278'948 Einwohner) die Verwandtenunterstützung und 53 % (repräsentierend 262'603 Einwohner) die Rückerstattung zu vorgenannten Konditionen auslagern würden und zwar zu 93 % an den Kantonalen Sozialdienst, zu 4,3 % an einen Verein beziehungsweise Verband und 2,1 % an private Dritte.

3.6 Fazit

Die Umfrageergebnisse und die Absichtserklärungen der Gemeinden zeigen deutlich, dass sich die Gemeinden sowohl im Bereich Verwandtenunterstützung als auch im Bereich Rückerstattung eine Fachstelle wünschen, an die sie diese Aufgaben delegieren können. Als Fachstelle wurde von einer sehr grossen Mehrheit der Kantonalen Sozialdienst vorgeschlagen.

3.7 Mögliche Modelle

Gesetzt den Fall, dass der Kanton dem Anliegen von Gemeindeseite Rechnung tragen möchte, stellt sich die Frage, wie diese Kooperation im Detail aussehen könnte. Im Folgenden werden deshalb mögliche Modelle aufgezeigt und deren Vor- und Nachteile bewertet. Als Voraussetzung wird davon ausgegangen, dass es den Gemeinden freigestellt sein soll, die Dienste der Fachstelle in Anspruch zu nehmen. Eine zwangsweise zentralisierte Lösung beim Kanton wird nicht angestrebt und ist abzulehnen. Als Fachstelle wird der Kantonale Sozialdienst vorgesehen, weil eine grosse Mehrheit der Gemeinden gemäss Umfrageergebnissen diese Lösung favorisiert und das Know-how dort vorhanden ist.

3.7.1 Verwandtenunterstützung

Wenn eine Gemeinde materielle Hilfe leistet, gehen die der unterstützten Person zustehenden Ansprüche auf Verwandtenunterstützung mittels Subrogation von Gesetzes wegen auf die Gemeinde über (Art. 289 Abs. 2 und 329 ZGB). Die Möglichkeiten einer Unterstützung durch den Kanton (Kantonaler Sozialdienst) sind folgende:

3.7.1.1 Modell 1: Unterstützung im vorprozessualen Bereich

a) Beschrieb

Diese Unterstützung umfasst lediglich die Abklärungen über das Vorliegen von solchen Ansprüchen sowie den Abschluss einer allfälligen Vereinbarung mit der pflichtigen Person durch den Kantonalen Sozialdienst. Der Kantonale Sozialdienst führt diese Abklärungen im Auftrag der betreffenden Gemeinde aus. Dazu ist zwischen Kanton und Gemeinde eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Sollte eine prozessuale Geltendmachung notwendig werden, müsste dies durch die Gemeinde selber beziehungsweise einen durch sie beauftragten Dritten erfolgen. Der Aufwand des Kantons muss von der beauftragenden Gemeinde abgegolten werden (Vollkostendeckung).

b) Vorteile

Gleichmässiger und konsequenter, im Rahmen der regierungsrätlichen Richtlinien sich bewegender Vollzug bei der Geltendmachung der Verwandtenunterstützung, im Vergleich zu den Gemeinden grösseres Know-how des Kantonalen Sozialdiensts.

c) Nachteile

Die Unterstützung durch den Kanton ist nur eine teilweise und entlastet die Gemeinden somit nicht vollständig.

3.7.1.2 Modell 2: Unterstützung im vorprozessualen und im prozessualen Bereich

a) Beschrieb

Diese Unterstützung umfasst sowohl die Abklärungen über das Vorliegen von solchen Ansprüchen und den Abschluss einer allfälligen Vereinbarung mit der pflichtigen Person als auch die prozessuale Geltendmachung, sofern dies aufgrund der konkreten Situation geboten ist. Der Kantonale Sozialdienst würde diese Massnahmen im Auftrag der betreffenden Gemeinde ausüben. Dazu wäre zwischen Kanton und Gemeinde eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen und die entsprechenden Forderungen wären an den Kanton abzutreten, damit der Kanton die Forderungen in eigenem Namen geltend machen kann. Der Aufwand des Kantons müsste von der beauftragenden Gemeinde abgegolten werden (Vollkostendeckung).

b) Vorteile

Gleichmässiger und konsequenter, im Rahmen der regierungsrätlichen Richtlinien sich bewegender Vollzug bei der Geltendmachung der Verwandtenunterstützung. Falls Verwandtenunterstützung in einem zivilrechtlichen Prozess geltend gemacht werden muss: Zuständigkeit eines Bezirksgerichts (statt deren elf) aufgrund von Art. 17 lit. b Gerichtsstandsgesetz, was ebenfalls einen gleichmässigen Vollzug sowie Rechtssicherheit gewährleistet. Effektive Entlastung und Unterstützung der Gemeinden.

c) Nachteile

Der Weg via Abtretung bedarf zusätzlicher Schritte. Haftungsrechtliche Fragen (Verantwortlichkeit bei ungenügender Prozessführung), Tragen des Prozessrisikos und Kosten der Prozessführung wären in den Leistungsvereinbarungen zu klären.

3.7.2 Rückerstattung

Im Gegensatz zur Verwandtenunterstützung ist das Verfahren auf Rückerstattung öffentlich-rechtlicher Natur, so dass keine zivilprozessrechtlichen Fragen zu klären sind.

3.7.2.1 Modell 1: Unterstützung bei der Fallbewirtschaftung

a) Beschrieb

Die periodischen Abklärungen über das Vorliegen der Voraussetzungen einer Rückerstattung sowie der Abschluss einer Vereinbarung mit der pflichtigen Person würden durch den Kantonalen Sozialdienst im Auftrag der betreffenden Gemeinde wahrgenommen. Sollte eine Verfügung notwendig werden, würde der Kantonale Sozialdienst diese für die Gemeinde

vorbereiten. Effektiv verfügen würde die Gemeinde selber. Der Aufwand des Kantons müsste von der beauftragenden Gemeinde abgegolten werden (Vollkostendeckung). Zwischen Kanton und Gemeinde wäre eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen.

b) Vorteile

Gleichmässiger und konsequenter Vollzug bei der Geltendmachung der Rückerstattung, im Vergleich zu den Gemeinden grösseres Know-how des Kantonalen Sozialdiensts.

c) Nachteile

Keine ersichtlich.

3.7.2.2 Modell 2: Unterstützung bei der Fallbewirtschaftung und Verfügung durch den Kantonalen Sozialdienst

a) Beschrieb

Die periodischen Abklärungen über das Vorliegen der Voraussetzungen einer Rückerstattung und der Abschluss einer Vereinbarung mit der pflichtigen Person, aber auch die eigentliche Verfügung würden durch den Kantonalen Sozialdienst wahrgenommen. Der Aufwand des Kantons müsste von der beauftragenden Gemeinde abgegolten werden (Vollkostendeckung). Zwischen Kanton und Gemeinde wäre eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen.

b) Vorteile

Gleichmässiger und konsequenter Vollzug bei der Geltendmachung der Rückerstattung, im Vergleich zu den Gemeinden grösseres Know-how des Kantonalen Sozialdiensts.

c) Nachteile

Unterschiedlicher Rechtsmittelweg: Für Gemeinden, welche die Dienstleistungen nicht in Anspruch nehmen, wäre der Instanzenzug vom Bezirksamt zum Verwaltungsgericht massgebend. Für Gemeinden, die die Fachstelle beim Kanton beauftragen und in der Folge der Kanton verfügen würde, müsste eine verwaltungsinterne Beschwerdeinstanz (Regierungsrat oder Departement Gesundheit und Soziales) eingesetzt werden, weil das Bezirksamt als Beschwerdeinstanz gegen Entscheide einer kantonalen Stelle nicht in Frage kommen kann. Im Rahmen der Revision des Strafprozessrechts und einer allenfalls damit einhergehenden Neuorganisation der Bezirksamter wäre vorgesehen, in Beschwerdefällen nach SPG/SPV die erste Rechtsmittelinstanz von den Bezirksamtern an das Departement Gesundheit und Soziales zu übertragen, so dass der Rechtsmittelweg je nach Ausgestaltung überprüft werden müsste.

3.7.3 Lösungsvorschlag

3.7.3.1 Übersicht

Das beim Kantonalen Sozialdienst vorhandene Know-how soll den Gemeinden bei der Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung und Rückerstattung zur Verfügung gestellt werden. Da der Kantonale Sozialdienst die personellen Ressourcen in der Sektion Öffentliche Sozialhilfe je nach Umfang der zu bearbeitenden Verwandtenunterstützung und Rückerstattung für die Gemeinden nicht ausweisen kann, sind Dienstleistungen gegenüber den Ge-

meinden zu verrechnen. Die Möglichkeit der Bewirtschaftung von Verwandtenunterstützung und Rückerstattung zugunsten der Gemeinden soll im SPG aufgenommen beziehungsweise eingefügt werden. Dies im Sinne einer "Kann-Regelung". Somit hätten die Gemeinden die Möglichkeit, diese zwei Rechtsbereiche dem Kantonalen Sozialdienst mit Leistungsvereinbarungen/auf Mandatsbasis (diese können unterschiedlich und/oder modular ausgestaltet sein) zu übermachen.

3.7.3.2 Verwandtenunterstützung

In Bezug auf die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung soll dem Modell 2 gemäss Ziffer 3.7.1.2 der Vorzug gegeben werden. Dies ermöglicht eine Unterstützung der Gemeinden sowohl im vorprozessualen als auch im prozessualen Bereich und entspricht gemäss den Umfrageergebnissen ganz klar den Wünschen der Gemeinden und ist umsetzbar. Eine wie vorgeschlagen unterschiedlich und/oder modular ausgestaltete Leistungsvereinbarung ermöglicht den Gemeinden immer noch, die Wahl selber zu treffen, ob sie die notwendigen Vorkehrungen zur Geltendmachung der Verwandtenunterstützung nur zu einem Teil oder als Ganzes in die Hände des Kantonalen Sozialdiensts geben wollen. Der Kantonale Sozialdienst ist mit diesem Modell jedoch in der Lage, das ganze Spektrum anzubieten. Obwohl gerade im prozessualen Bereich zusätzliche Schritte notwendig sein werden, ist insbesondere dieser Bereich von grossem Interesse für die Gemeinden, da ihnen erfahrungsgemäss gerade im prozessualen Bereich oft das notwendige Fachwissen und die praktischen Erfahrungen fehlen (siehe auch vorstehend unter Ziffer 3.3.2 sowie die Umfrageergebnisse unter Ziffer 3.4.1 und Ziffer 3.5).

3.7.3.3 Rückerstattung

In Bezug auf die Bewirtschaftung der Rückerstattungsfälle soll dem Modell 1 gemäss Ziffer 3.7.2.1 der Vorzug gegeben werden. Anders als bei der Verwandtenunterstützung – wo unter Umständen ein Gerichtsprozess notwendig wird – genügt bei der Rückerstattung eine Unterstützung bei der Fallbewirtschaftung, da die Gemeinden in diesem Bereich selber verfügen können. Zwar wünscht eine stattliche Anzahl der Gemeinden auch eine Verfügung durch die Fachstelle, doch eine entsprechende Verfügung kann durch die Fachstelle vorbereitet und von der Gemeinde übernommen werden. Je nach Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung kann darin der Entwurf einer Rückerstattungsverfügung enthalten sein, den die Gemeinde verwenden und somit in eigenem Namen verfügen kann. Dieses Modell hat die Vorteile, dass keine zusätzliche Gesetzesänderung angestrebt werden muss und der bestehende Rechtsmittel-Instanzenzug erhalten bleibt.

3.7.3.4 Handlungsbedarf auf SPG-Ebene

a) § 42 SPG (Kanton)

Aufgaben des Kantonalen Sozialdiensts sind unter anderem gemäss § 42 Abs. 1 lit. a SPG die Beratung der Gemeinden sowie gemäss § 42 Abs. 1 lit. c SPG die Förderung und Koordination privater und öffentlicher sozialer Tätigkeiten im Kanton. Unter diesem Titel ist es somit möglich, ergänzend eine Bestimmung zu schaffen, die den Kantonalen Sozialdienst ermächtigt, Aufgaben im Auftrag der Gemeinden gegen Entgelt ausführen zu können. In den Bereichen der Verwandtenunterstützung und der Rückerstattung entsteht so ein wirksames Koordinationsinstrument für einen gleichmässigen Vollzug der Verwandtenunterstützung und der Rückerstattung im gesamten Kanton.

b) § 43 SPG (Gemeinde)

Die Gemeinde kann ihre Aufgaben an Dritte übertragen (Abs. 4). Da der Kanton jedoch nicht als Dritter bezeichnet werden kann, muss ergänzend zusätzlich der Kanton in dieser Bestimmung genannt werden.

c) § 21 SPG (Rückerstattung)

Zur Umsetzung von Modell 1 (gemäss Ziffer 3.7.2.1) ist eine Gesetzesänderung nicht notwendig.

3.7.3.5 Handlungsbedarf auf SPV-Ebene

a) Aufgaben des Kantonalen Sozialdiensts

Der Regierungsrat hat gemäss der vorgeschlagenen Gesetzesänderung (siehe Ziffer 3.7.3.6) auf dem Verordnungsweg die einzelnen Aufgaben zu präzisieren und dabei das Vollkostendeckungsprinzip zu berücksichtigen. Dies soll in Bezug auf die Verwandtenunterstützung und Rückerstattung gemäss den vorstehend dargelegten Lösungsmodellen erfolgen.

b) Gemeinden

Eine Änderung/Ergänzung der SPV in diesem Bereich wird als nicht notwendig erachtet. Schon heute wird auf zusätzliche Präzisierungen in der SPV verzichtet. Dies wird auch nach erfolgter SPG-Änderung nicht nötig sein, § 43 SPG kann genügend präzise abgefasst werden, zumal in der Folge die Aufgaben des Kantons auf Verordnungsstufe präzisiert werden müssen.

c) § 6 SPV (Verwandtenunterstützung)

Wird Modell 2 umgesetzt, ist eine Änderung der SPV nicht notwendig.

d) § 20 SPV (Rückerstattung)

§ 20 SPV regelt lediglich Voraussetzungen, Umfang und Ausnahmen bezüglich der Geltendmachung von Rückerstattung. Eine Anpassung erübrigt sich.

3.7.3.6 Gesetzesänderung

Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG) ist im § 42 mit einem neuen Absatz 3 und § 43 Abs. 4 wie folgt zu ergänzen:

§ 42

³ Der Kanton kann im Rahmen von Leistungsvereinbarungen gegen kostendeckende Entschädigung Aufgaben der Gemeinden auf deren Gesuch hin erfüllen.

§ 43

Gemeinde

⁴ Sie kann ihre Aufgaben nach diesem Gesetz an Dritte oder den Kanton übertragen. Sie stellt dabei den Datenschutz sicher.

Die im neuen § 42 Abs. 3 SPG sowie im ergänzten § 43 Abs. 4 SPG gewählten Formulierungen erlauben es, dass der Kanton künftig auch weitere Aufgaben von Gemeinden übernehmen könnte. Dazu bedürfte es in der Folge einer Ordnungsänderung. Der Regierungsrat wird sich jedoch aufgrund der geltenden Aufgabenteilung eine gewisse Zurückhal-

tung auferlegen müssen. Es ist denn auch nicht beabsichtigt, dass der Kanton beliebig Aufgaben der Gemeinden im Auftragsverhältnis übernehmen soll. Die Übernahme einer Aufgabe kann nur dann sinnvoll sein, wenn es darum geht, dank einer zentralen Stelle eine Lösung von allgemeinem, kantonsweitem Interesse anbieten zu können, welche sich dank Ressourcen- und Know-how-Optimierung und Ähnlichem aufdrängt. Das zurzeit vom Kantonalen Sozialdienst angebotene Projekt "Aussendienst" (Laufzeit bis Ende 2011), könnte – je nach Resultat der Evaluation – eine solche Aufgabe sein. Mit der "Kann-Formulierung" ist es einerseits dem Kanton freigestellt, den Gemeinden ein entsprechendes Angebot zu unterbreiten, andererseits ist es auch den Gemeinden freigestellt, ein Angebot des Kantons – freiwillig auf eigenen Beschluss und Gesuch hin – in Anspruch zu nehmen.

3.8 Auswirkungen

Für die Gemeinden wird ein Angebot geschaffen, welches einem breit gehegten Anliegen der Gemeinden entspricht (siehe Umfrageergebnisse unter Ziffer 3.4.1 und Ziffer 3.5). Die Bearbeitung von Verwandtenunterstützungs- und Rückerstattungsfällen im Auftrag der Gemeinden bedarf zusätzlicher personeller Ressourcen beim Kantonalen Sozialdienst. Diese Dienstleistungen an die Gemeinden sind jedoch im Sinne einer Vollkostenrechnung zu entschädigen, so dass die finanziellen Mehraufwendungen durch die Gemeinden abgegolten werden, was zu einer Kostenneutralität für den Kanton führt. Ein allfällig notwendiger Aufbau der Ressourcen soll zeitgleich mit der Auftragserteilung erfolgen. Da auch die Gemeinden in diesem Fall einem Planungsprozess unterworfen sind (insbesondere auch hinsichtlich der Budgetierung), kann der Ressourcenaufbau in Abstimmung mit den Gemeinden erfolgen, so dass die Kostenneutralität gewahrt bleibt.

Gemäss Letter of Intent (siehe Ziffer 3.5) würde gut die Hälfte der Gemeinden den Kanton sowohl mit den Verwandtenunterstützungs- als auch mit den Rückerstattungsfällen beauftragen. Die Fallzahlen konkret abzuschätzen erweist sich als unmöglich, weil keine Statistiken darüber vorliegen. In Bezug auf die Rückerstattungsfälle kann geschätzt werden, dass mit einem 100 %-Pensum ca. 1'000 Fälle jährlich bearbeitet werden können. Hinsichtlich der Verwandtenunterstützungsfälle, bei denen deutlich mehr als bei der Rückerstattung Verhandlungen (mit Verwandten) sowie allenfalls sogar Prozesse geführt werden müssen, können voraussichtlich ca. 600 Fälle jährlich mit einem 100 %-Pensum bearbeitet werden.

Einflüsse auf die Wirtschaft sind keine ersichtlich, da es sich um reine Verwaltungstätigkeiten handelt. Vereinzelt ist eine Konkurrenz zu privaten Anbietern, nämlich Anwalt- und Inkassobüros denkbar. Da die Gemeinden erfahrungsgemäss aktuell kaum Gebrauch von den Dienstleistungen privater Anbieter machen, sind die Auswirkungen marginal. Zudem haben die Umfrageergebnisse deutlich ergeben, dass eine allfällige Auslagerung an den Kanton und nicht an private Anbieter erwünscht ist.

Weitere Auswirkungen sind keine ersichtlich.

3.9 Ergebnisse der Vernehmlassung

116 Gemeinden sprechen sich für oder grundsätzlich für die vorgeschlagenen Änderungen aus (97 %). Sie begrüßen, dass die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung und Rückerstattung an den Kanton übertragen werden kann und betonen, dass die Mandatsvergabe freiwillig und die Vergabe von einzelnen Fällen möglich sein soll. Die Gemeinden bevorzugen bei der Verwandtenunterstützung das Modell 2 und bei der Rückerstattung das Modell 1, so wie es vorgeschlagen wird (siehe Ziffer 3.7.3.2 und 3.7.3.3).

Bei den Verbänden, Organisationen und Parteien enthielten sich 5 der Stimme. 16 von 22 dieser Vernehmlassungsteilnehmenden begrüßen grundsätzlich diesen Punkt der Vorlage (73 %). 6 Teilnehmende haben sich ganz oder teilweise gegen die Vorlage ausgesprochen. Sie vertreten hinsichtlich der Bewirtschaftungsmodelle unterschiedliche Meinungen, obwohl sie im Grundsatz eher für die Bewirtschaftung der Verwandtenunterstützung und der Rückerstattung durch den Kanton sind. Die Parteien begrüßen die Vorlage grundsätzlich, wobei jedoch insbesondere die SVP sowie die EDU gewisse Vorbehalte anbringen (siehe nachstehend).

Hauptsächlicher Kritikpunkt war folgender:

Die SVP erachtet insbesondere die Unterstützung der Gemeinden in Bezug auf die Verwandtenunterstützung im prozessualen Bereich als nicht notwendig, weshalb darauf zu verzichten sei. Befürchtet wird, dass trotz Leistungsvereinbarungen keine Vollkostendeckung durch die Gemeinde erhältlich sein wird und die dadurch anfallenden Restkosten dem Kostenverteiler Kanton – Gemeinden belastet würden. Eine solche Umverteilung ist wegen bestehender gesetzlichen Vorschriften jedoch nicht möglich, zudem ist vorgesehen, in den Leistungsvereinbarungen die Übernahme des Prozessrisikos und der Kosten der Prozessführung zu vereinbaren.

Weitere Kritikpunkte zielten inhaltlich nicht auf die vorgeschlagenen Änderungen ab, sondern forderten insbesondere eine Anpassung der Verwandtenunterstützungsrichtlinien an die SKOS-Richtlinien beziehungsweise an die Bundesgerichtspraxis. Eine Überprüfung der Verwandtenunterstützungsrichtlinien ist vorgesehen (siehe Ziffer 3.3.1, Fussnote 1).

4. Weiteres Vorgehen

Verabschiedung Botschaft 1. Beratung durch Regierungsrat	26. Mai 2010
1. Beratung im Grossen Rat	17. August 2010
Verabschiedung Botschaft 2. Beratung durch Regierungsrat	4. Quartal 2010
2. Beratung im Grossen Rat	11. Januar 2011
Referendumsphase	1. Quartal 2011
Inkrafttreten	1. Juli 2011

5. Ausblick

Die nächste Teilrevision des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (SPG) zeichnet sich bereits ab. Der Regierungsrat hat das Departement Gesundheit und Soziales beauftragt, für die Einführung von Tagesstrukturen ein Normkonzept auf der Basis des SPG zu erstellen. Die Vernehmlassung für die Gesetzesrevision ist für das dritte Quartal 2010, das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2013 geplant.

A n t r a g :

Der vorliegende Entwurf für eine Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes, SPG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Aarau, 26. Mai 2010

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Peter C. Beyeler

Dr. Peter Grünenfelder

Beilage:

- Synopse Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)