

Vorlage Stadtparlament

Datum	20. August 2024
Beschluss Nr.	4232
Aktenplan	152.15.12 Stadtparlament; Interpellationen

Interpellation Lydia Wenger und Jenny Heeb: Kampf gegen Armut – Wo steht die Stadt St.Gallen?

Lydia Wenger und Jenny Heeb sowie 34 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 30. April 2024 die beiliegende Interpellation «Kampf gegen Armut – Wo steht die Stadt St.Gallen?» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Bundesverfassung stipuliert in Art. 12 das Recht auf Hilfe in Notlagen: Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Durch ein engmaschiges Sicherungssystem wird diesem Anspruch zwar Rechnung getragen. Zu denken ist insbesondere an die Sozialversicherungen, die Leistungen wie Renten, Erwerbsersatz und Familienzulagen ausrichten oder die Kosten bei Krankheit und Unfall tragen. Wichtig sind auch die aus Steuermitteln finanzierten Ergänzungsleistungen, die in Abhängigkeit von den finanziellen Bedürfnissen der betroffenen Person an Bezügerinnen und Bezüger einer AHV- oder IV-Rente erbracht werden, die mit ihrem gesamten Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken können. Dennoch sind die Folgen von materieller Not und grosser finanzieller Belastung in Teilen der Gesellschaft spürbar. Gerade in der jüngeren Vergangenheit, als Folge der zweimaligen Erhöhung des für die Mietpreisgestaltung bedeutsamen hypothekarischen Referenzzinssatzes, der für schweizerische Verhältnisse ungewohnt hohen Inflationsraten sowie der erneuten substantiellen Verteuerung der Krankenkassenprämien, wurde die Situation der finanziell schwachen Haushalte weiter stark belastet. In Erinnerung sind auch noch die Bilder von Menschen, die etwa in Zürich oder Lausanne in langen Schlangen für kostenloses Essen anstehen.

Für den Stadtrat ist die Sozialhilfe ein zentrales Element zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung sowie ein entscheidender Faktor für die gesellschaftliche Stabilität. Er hat deshalb am 11. Februar 2020 den Beitritt zur Charta Sozialhilfe Schweiz beschlossen. Die Sozialhilfe als Sicherheitsnetz ist ein Garant für ein Leben in Würde und das Verhindern von sozialen und gesundheitlichen Folgeschäden von Armut.

Auch in der Stadt St.Gallen stellen sich immer wieder Fragen nach der finanziellen Situation der Bewohnerinnen und Bewohner, zuletzt im Zusammenhang mit der Coronakrise:

- Am 25. August 2020 wurde eine Einfache Anfrage betreffend «Gratismasken» zum Schutz gegen die Covid-Infektion eingereicht. In seiner Antwort führte der Stadtrat aus, dass bei besonders bedürftigen Personen auch moderate zusätzliche Kosten stärker ins Gewicht fallen

und die Stadt St.Gallen ihrer Verantwortung nachkomme, indem sie Sozialhilfe beziehende Personen besonders unterstützt. Klientinnen und Klienten erhielten damals sogenannte situationsbedingte Leistungen für den Kauf von Masken. Diese Auslagen mussten dementsprechend nicht aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt bezahlt werden. Auch Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen sollten durch die Maskenpflicht mittels von der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen ausgerichteten Maskenpauschale keine Mehrkosten entstehen.

- Am 19. Mai 2020 wurde eine Einfache Anfrage betreffend «Hotline für Privatpersonen mit finanziellen Problemen aufgrund der Coronakrise» eingereicht. In seiner Antwort vom 4. August 2020 (SRB Nr. 4458) hat der Stadtrat auf verschiedene Massnahmen hingewiesen, die im Zuge der Corona-Pandemie realisiert wurden, etwa die Corona-Überbrückungssozialhilfe.
- Am 11. Januar 2021 wurde die dringliche Interpellation «In der Stadt braucht es eine niederschwellige Beratung und bessere Vernetzung während der Corona-Pandemie» eingereicht. Diese hat der Stadtrat mit Vorlage Nr. 214 am 18. Februar 2021 beantwortet. In seiner Antwort hat er eine Übersicht der verschiedenen Anlaufstellen aufgeführt und die Unterstützungsangebote für Unternehmen sowie für Einzelpersonen skizziert.

Die Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe stellt – neben der Bedeutung zur sozialen und beruflichen (Re-)Integration - ein tragfähiges Sicherungsnetz dar. Eine solide und faire Sozialhilfe ermöglicht Menschen, die vorübergehend oder auch über einen längeren Zeitraum in finanzielle Not geraten sind, eine finanzielle Sicherheit und die Chance, möglichst rasch wieder in die finanzielle Selbstständigkeit zurückzufinden. Damit stützt die Sozialhilfe nicht nur den Einzelnen, sondern sie schützt den gesellschaftlichen Frieden. Es spielt dabei keine Rolle, durch welche Umstände die finanzielle Bedürftigkeit verursacht wurde. Die Absicherung der Lebenshaltungs-, Gesundheits- sowie Wohnkosten unter Berücksichtigung der jeweiligen individuellen Situation erfolgt unabhängig von den konkreten Ursachen der Bedürftigkeit. Neben der Sozialhilfe sind es indessen zahlreiche weitere Akteure, die den in Not geratenen Menschen Hilfe leisten. Immer wieder – auch während der Corona-Pandemie - zeigt sich das wertvolle Engagement von verschiedenen privaten und kirchlichen Hilfswerken, das in Ergänzung der staatlichen Unterstützungssysteme die in Not geratenen Menschen unterstützt. So werden beispielsweise im Caritas-Markt den armutsbetroffenen Kundinnen und Kunden, welche im Besitz einer KulturLegi der Caritas St.Gallen-Appenzell sind, vergünstigte Lebensmittel abgegeben.

Es gilt begrifflich zu unterscheiden zwischen dem sozialen Existenzminimum – auf dem Niveau der Sozialhilfeleistungen – sowie relativer Armut bzw. Armutsgefährdung in relativer Situation zum Medianeinkommen. Gemäss Auswertungen des Bundesamtes für Statistik¹ hatten im Jahr 2022 9,9 Prozent der Personen in der Schweiz Schwierigkeiten, bis zum Monatsende über die Runden zu kommen, 4,9 Prozent der Bevölkerung waren von materieller und sozialer Deprivation betroffen, was bedeutet, dass sie aus finanziellen Gründen auf wichtige Güter, Dienstleistungen und soziale Aktivitäten wie zum Beispiel neue Kleider, regelmässige Freizeitaktivitäten oder Treffen mit Freunden verzichten mussten, ihre Rechnungen nicht rechtzeitig bezahlen oder keine unerwartete Ausgabe begleichen konnten.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/alle-indikatoren/gesellschaft/armutsquote.assetdetail.30905005.html>.

2 Beantwortung der Fragen

1. *Wie viele Menschen in der Stadt St.Gallen leben in Armut oder sind armutsgefährdet? Welche Personengruppen sind in der Stadt besonders von Armut betroffen?*

Finanzielle Armut bedeutet, vereinfacht ausgedrückt, dass ein Privathaushalt zu wenig Geld für ein Leben in Würde hat. Als Armutsgrenze angenommen wird das von der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS) definierte «soziale Existenzminimum». Als armutsgefährdet gilt eine Person, wenn ihr verfügbares Einkommen weniger als 60 % des Medianeinkommens (CHF 44'300 p.a.²) beträgt. Gemäss einer Auswertung des Kantons lag die Armutsquote – unter Berücksichtigung der liquiden Vermögenswerte – in der Stadt St.Gallen im Jahr 2017 bei 8,2 %.³ Der entsprechende Wert für den Kanton St.Gallen lag bei 4,9 %. Im Jahr 2023 wurden durch die Sozialen Dienste (SDS) insgesamt 3'595 Menschen (ohne Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge⁴) mit finanzieller Sozialhilfe unterstützt. Auch in der Stadt St.Gallen sind insbesondere ausländische Personen, Personen in Einelternhaushalten, Personen ohne nachobligatorische Ausbildung sowie Personen in Haushalten ohne Arbeitsmarktteilnahme besonders häufig von Einkommensarmut betroffen. Nicht statistisch erfasst ist die Gruppe der sogenannten Working Poors, also jener Personen, die trotz Erwerbstätigkeit von Armut betroffen oder armutsgefährdet sind. Unbekannt ist auch, wie viele Personen zwar anspruchsberechtigt wären (Sozialhilfe / Ergänzungsleistungen), aber auf diese finanzielle Unterstützung verzichten (Nichtbezug). Eine Studie zur Situation in der Stadt Basel beziffert die Nichtbezugsquote auf 31 %.⁵ Danach bezieht knapp ein Drittel der anspruchsberechtigten Personen keine Sozialhilfeleistungen. Gemäss dieser Studie sind die Gründe für einen Nichtbezug von Sozialleistungen vielfältig. In bisherigen Studien fänden der Kenntnisstand zu den Anspruchsbedingungen, die Komplexität der Abläufe bei der Antragstellung, die Dringlichkeit der Notlage oder soziale und psychologische Hemmnisse wie Schamgefühle Erwähnung. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen wie die Rückzahlungspflicht oder die zunehmend stärkere Koppelung der Aufenthaltsbewilligung mit der Forderung der Unabhängigkeit von der Sozialhilfe seien mögliche Zugangshürden.

Die Stadt St.Gallen beteiligt sich im Rahmen der Städteinitiative Sozialpolitik als eine von 14 Städten am jährlichen Kennzahlenbericht.⁶ Die entsprechenden Auswertungen zeigen, dass im Jahr 2022 ein relativ grosser Anteil von durchschnittlich 30,5 % der Sozialhilfebeziehenden erwerbstätig war und – ergänzend zum Erwerbseinkommen – durch Sozialhilfeleistungen unterstützt wurden. Bei den unterstützten Erwerbstätigen handelt es sich insbesondere um Personen in prekären Arbeitsverhältnissen (Arbeit auf Abruf, Gelegenheitsarbeit, befristete Anstellungen), um Selbständigerwerbende sowie um Personen mit einer oder mehreren Teilzeit-Anstellungen.

2. *Welche Unterstützungsangebote gibt es für diese Personen? Welche für armutsbetroffene Kinder?*

² Dieser Wert entspricht dem steuerbaren Einkommen. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass das Medianeinkommen je nach Gruppierung (verheiratet, nicht verheiratet) stark unterschiedlich ist. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Stadt St.Gallen eine Studierenden-Stadt ist. Dieser Aspekt beeinflusst die Höhe des Medianeinkommens stark.

³ «Kopf und Zahl 2022», Soziale Sicherheit, S. 18 f.

⁴ Aus den Bereichen Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und Flüchtlinge werden 1'252 Personen unterstützt.

⁵ [Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel 2016 – 2020](#). Bericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt. Version vom 16. Mai 2023.

⁶ https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/bericht_2022_sozialhilfe_staedte.pdf.

Die zentrale Rolle bei der – vorübergehenden oder über einen langen Zeitraum anhaltenden – Unterstützung von armutsbetroffenen Personen in der Stadt St.Gallen kommt den SDS zu. Sichergestellt durch die Sozialberaterinnen und Sozialberater der SDS werden sowohl die materielle Existenzsicherung (finanzielle Sozialhilfe) als auch die Beratung und Begleitung (betreuende Sozialhilfe) von in Not geratenen Einzelpersonen und Familien. Aufgrund ihrer Lebensumstände, ihrer Fähigkeiten oder ihres Gesundheitszustandes haben die armutsbetroffenen Menschen sehr oft keinen oder lediglich einen erschwerten Zugang zum Sozial- und Arbeitsleben. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter fördern die persönliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit und unterstützen die soziale und berufliche Integration. Im Haus zur Grünhalde wird zudem ein durchgehender Betrieb der Unterkunft für Obdachlose sowie der betreuten Wohngruppe gewährleistet. In Ergänzung zu den staatlichen Unterstützungsangeboten (insbesondere Sozialhilfe mit Sozialberatung) bestehen zahlreiche Beratungsstellen, beispielsweise die kirchlichen Sozialdienste oder die Frauenzentrale u.a. mit der Budget- und Schuldenberatung sowie niederschwellige Anlaufstellen wie beispielsweise der Quartierschalter des Vereins tiRumpel, der Treffpunkt Quartier mosaik der Stadtmission in St.Fiden oder das Solidaritätshaus. Die wichtigsten Fachstellen und Hilfsangebote für Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt St.Gallen werden in der Broschüre «Leben in St.Gallen / Fachstellen und soziale Angebote» dargestellt.⁷

Familien können wichtige Basisangebote zu einkommensabhängigen Tarifen beziehen so etwa die familienergänzende Kinderbetreuung in Kitas oder Tagesfamilien, der Spielgruppenbesuch im Rahmen von SpiKi, die schulergänzende Tagesbetreuung und Behandlungen in der städtischen Kinder- und Jugendzahnklinik.

Die Stadt wendet für die Grundsубventionierung von Versorgungsleistungen jedes Jahr Beiträge in Millionenhöhe auf, um nicht nur die Verfügbarkeit dieser Dienste sicherzustellen, sondern auch deren Erschwinglichkeit für breite Bevölkerungskreise. Darüber hinaus ist der grösste Teil von Leistungen der Sozialberatung kostenlos für die Klientinnen und Klienten. Auch dies wird durch entsprechende Betriebsbeiträge der Stadt an die Leistungserbringer, u.a. diverse Beratungsstellen, ermöglicht.

Die Basissubventionierung, in Kombination mit einkommensabhängigen Tarifen, hat eine allgemeine armutspräventive Wirkung. Für bestimmte Leistungen wie die Hilfe zu Hause besteht zusätzlich zur Basissubventionierung noch die Möglichkeit einer Subjektfinanzierung für finanzschwache Haushalte, die in Form abgestufter Tarifiermässigungen zwischen CHF 5 und CHF 20 pro Leistungsstunde gewährt wird. Dabei werden neben Einkommen und Vermögen auch die Haushaltsgrosse bzw. die Anzahl Kinder berücksichtigt.

Die Grundsубventionierung wird ergänzt durch individuelle bedarfsabhängige finanzielle Unterstützungsleistungen wie etwa die Ergänzungsleistungen für Rentnerinnen und Rentner, deren Lebenshaltungskosten höher sind als die Einnahmen, die individuelle Prämienverbilligung für Haushalte mit geringen Budgets, die Alimentenbevorschussung oder Überbrückungsleistungen für ausgesteuerte Arbeitslose ab dem 60. Lebensjahr etc.

Die Unterstützung von armutsbetroffenen Kindern ist besonders bedeutsam. Sozioökonomisch benachteiligte Familien bzw. Familien, die Kinder unter belastenden Lebensumständen wie

⁷ https://www.stadt.sg.ch/home/welcome/living-in-st-gallen/_jcr_content/TeaserPar1/stsq_teaser_download/DownloadList-Par/stsq_download.ocFile/Fachstellenverzeichnis.pdf.

Arbeitslosigkeit, Armut oder geringer gesellschaftlicher Integration grossziehen, bedürfen besonderer Unterstützung. In diesem Zusammenhang ist die Frühe Förderung von zentraler Bedeutung: Ziel der Frühen Förderung ist die Ressourcenstärkung von Familien mit Kindern im Vorschulalter. Mit der Frühen Förderung wird ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit geleistet. Auch Angebote aus dem Bereich der Integrationsförderung wie zum Beispiel Deutsch für Mütter und Väter, das Solidaritätshaus und die Integra Schule haben eine wesentliche armutspräventive Wirkung auf ihre Zielgruppe, da sie die soziale Integration, den Erwerb von Sprachkenntnissen und die Vernetzung fördern.

Armutsbetroffenen Kindern bzw. deren Eltern wird ebenfalls durch vielfältige Angebote finanzielle Hilfe geboten: Neben den Kinderzulagen für alle und den weiter oben erwähnten Angeboten der subventionierten familien- oder schulergänzenden Kinderbetreuung und der subventionierten Schulzahnpflege werden finanzschwachen Familien auch Elternschaftsbeiträge ausgerichtet. Die rein finanziellen Hilfestellungen werden ergänzt durch sozialbegleiterische oder sozialpädagogische Angebote wie beispielsweise das Hausbesuchsprogramm «PAT – Mit Eltern lernen», in dessen Rahmen psychosozial hoch belastete Familien während drei Jahren intensiv begleitet werden.

Sozioökonomisch benachteiligte Familien sind teilweise bereits mit der grundlegenden Versorgung ihrer Kinder so gefordert, dass es besonderer Anstrengungen bedarf, damit sie auch im Hinblick auf die Bewegungs- und Gesundheitsförderung bei ihren Kindern Wirkung erzielen und die Chancengerechtigkeit gestärkt werden kann. Ein Ansatz dafür ist MiniMove: Die Grundidee des Angebots ist, Sporthallen an Sonntagen für Familien mit kleinen Kindern zu öffnen und damit einen lokalen Treffpunkt für Bewegung zu schaffen. MiniMove ist ein betreutes und animiertes Bewegungsprogramm der Stiftung IdéeSport. Während der Wintermonate werden sonntags Sporthallen in einen sportpädagogischen Freiraum umgewandelt, der gleichzeitig als Bewegungs- und Begegnungsraum genutzt wird.

3. Wie unterstützt die Stadt Menschen, die nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden und trotzdem armutsbetroffen sind? Wie werden sie auf diese Unterstützungsangebote aufmerksam gemacht?

Wie weiter oben erwähnt, hat die Bereitstellung von erschwinglichen sozialen Versorgungsleistungen eine grosse armutspräventive Wirkung. Absolut zentral sind aber auch der Zugang zu professioneller Beratung und deren Vernetzung untereinander sowie mit den verschiedenen Gemeinschaften. Dadurch gelingt es, auf bestehende Angebote hinzuweisen. Die Sozialen Dienste unterstützen diese Vernetzung durch einen jährlich stattfindenden Beratungsstellenanlass.

In der Stadt St.Gallen ist das Netz an Beratungs- und Unterstützungsleistungen vielfältig und engmaschig und aufgrund des grossen Einzugsgebietes in der ganzen Themenbreite auch überaus qualifiziert. Trotzdem muss davon ausgegangen werden, dass die Problematik des Nicht-Bezugs von gesetzlichen Leistungen auch in der Stadt St.Gallen besteht, jedoch vermutlich weniger ausgeprägt als in ländlichen Gebieten. Als Beispiel dafür können die Elternschaftsbeiträge erwähnt werden: Mehr als die Hälfte der Gemeinden im Kanton St.Gallen haben keine Elternschaftsbeiträge ausgerichtet, 40 Prozent der Dossiers betrafen die Stadt St.Gallen.

Die SDS bieten an vier Nachmittagen Sozialberatungen an, an denen auch sehr viele Menschen erreicht und unterstützt werden können, welche keinen Anspruch auf finanzielle Sozialhilfeeleistungen haben. Die Anzahl dieser Beratungsleistungen nimmt, mit einem Unterbruch während der Corona-Pandemie, seit Jahren kontinuierlich zu.

4. *Welche Fachstelle ist für die Prävention und Bekämpfung von Armut zuständig?*

In der Prävention von Armut durch die Bereitstellung von grundsubventionierten sozialen Leistungen engagieren sich in erster Linie die Dienststellen Gesellschaftsfragen, Schule und Musik sowie Schulgesundheit, sei es durch die Beauftragung Dritter oder durch eigene Angebote.

Mit der individuellen Armutsbekämpfung sind insbesondere die Sozialen Dienste und die AHV-Zweigstelle als Teil von Gesellschaftsfragen befasst. Beide stellen neben persönlicher Beratung auch Informationsmaterial in verschiedenen Sprachen zur Verfügung: «Sind Sie in Not geraten? – Wir beraten und unterstützen Sie. Sozialhilfe in der Stadt St.Gallen» oder der Flyer «Mit wenig Geld leben / Tipps und Hinweise».

Zum Auftrag der Sozialen Dienste gehört neben der finanziellen Unterstützung von Personen in einer Notlage auch die Beratung der Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt St.Gallen über weitere, je nach individueller Situation spezialisierte Beratungs- und Hilfsangebote in der Stadt und im Kanton St.Gallen. Mit zahlreichen dieser Beratungsstellen, beispielsweise der Beratungsstelle für Familien, der Frauenzentrale oder der Kinder- und Jugendhilfe, unterhält die Stadt St.Gallen Leistungsvereinbarungen. Wie eingangs erwähnt leisten auch private kirchliche und weltliche Hilfswerke wertvolle Unterstützungsarbeit: katholische und reformierte Sozialdienste, Winterhilfe, Caritas, Pro Infirmis, Pro Senectute – um nur einige zu nennen.

5. *Gibt es — analog zur nationalen Strategie — auch eine städtische Strategie zu armutsbetroffenen oder -gefährdeten Personen?*

Eine eigentliche Strategie, ergänzend zu den übergeordneten Ansätzen, besteht in der Stadt St.Gallen nicht. Im Vordergrund steht der Ansatz der für die breite Bevölkerung erschwinglichen Grundversorgungsleistungen sowie ein umfassendes Beratungs- und Unterstützungsangebot, das den jeweiligen Zielgruppen bekannt und verfügbar gemacht wird. Das Beratungsstellenangebot soll dabei noch besser aufeinander abgestimmt und vernetzt werden, um die Wirkung weiter zu verstärken. Die SDS nutzen und organisieren dafür verschiedene Austauschgefässe, so etwa, wie oben erwähnt, den jährlichen Beratungsstellenanlass. Ebenfalls durch die SDS wurde das Basiskonzept zur sozialen und beruflichen Integration entwickelt.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:

- Interpellation vom 30. April 2024