

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 27. September 2023

§ 155

Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Reorganisation Abteilung Soziale Dienste)

(Berichte Regierungsrat, 15.8.2023; Kommission Gesundheit und Soziales, 8.9.2023)

Eintreten

Andrea Trummer, Glarus, Kommissionspräsidentin, beantragt Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat. – 2019 wurden die Sozialen Dienste evaluiert. Die Analyse empfahl die Zusammenführung der bisherigen drei Stützpunkte der Sozialen Dienste an einem zentralen Standort in Glarus. Diese zukunftsgerichtete Lösung soll für mehr Effizienz, Klarheit und fachliche Qualität sorgen. Die prozessorientierte Organisation mit Kompetenzzentren und einer Neustrukturierung der Fachbereiche wurde per 1. Januar 2022 umgesetzt. So konnten die Zusammenarbeit, die Prozesse und der fachliche Austausch bereits optimiert werden. Künftig sollen die Sozialen Dienste an einem zentralen Ort untergebracht sein. Gleichzeitig soll die aufsuchende Sozialarbeit ausgebaut werden, um nahe bei der Bevölkerung zu bleiben. Dies wurde in der Eintretensdebatte in der Kommission, in welcher der überwiegende Teil der Kommissionsmitglieder eine Zentralisierung positiv sah, als Bedingung genannt. Bei der Umsetzung der räumlichen Zusammenführung ist das Departement Bau und Umwelt federführend. Für das konkrete Hochbauprojekt ist allenfalls eine separate Vorlage notwendig, über die der Landrat oder sogar die Landsgemeinde entscheiden würde. – Mit der Aufhebung von Artikel 12 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe wird die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Abteilung Soziale Dienste keine dezentralen Standorte mehr betreiben muss. Die andere wesentliche Änderung betrifft den Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde. Diese Änderung führte in der Detailberatung schliesslich auch zur intensivsten Diskussion. Eintreten blieb jedoch unbestritten. – In der Detailberatung wurde ein Fokus auf die aufsuchende Sozialarbeit gelegt, die in Artikel 17 im Kapitel zur Prävention beschrieben wird. Es wurde kurz diskutiert, ob gar sämtliche Aufgaben der Sozialarbeit aufsuchend erbracht werden sollen. Die Kommission erachtete dies jedoch als nicht zielführend, weil es nicht der Praxis entspricht und es bei diesem Artikel explizit um die Prävention geht. Die aufsuchende Sozialarbeit soll im öffentlichen Raum, nahe bei den Leuten und in bereits bestehenden Strukturen wie etwa Gemeindehäusern stattfinden. – Aus der Kommission wurde die ersatzlose Streichung von Artikel 54 Absatz 1a aus der Vorlage beantragt. Unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit wurde als problematisch erachtet, dass im Einspracheverfahren die gleiche Person über die aufschiebende Wirkung entscheidet, die auch die Einstellungsverfügung erliess. Zudem wurde befürchtet, dass der Zugang zu ordentlichen Unterstützungsleistungen auch Personen verwehrt wird,

die tatsächlich auf wirtschaftliche Hilfe angewiesen wären. Dem wurde vonseiten des Departements entgegengehalten, dass die Fälle von ausgebildeten Sozialarbeitenden bearbeitet und die Einspracheentscheide gemeinsam mit der Hauptabteilungsleitung gefällt würden. Dadurch sei die Professionalität sichergestellt. Der gesamte Rechtsmittelweg wurde ausführlich beschrieben. Es wurde aufgezeigt, dass eine Einstellung der Leistungen das letzte Mittel unter den Sanktionsmöglichkeiten darstelle. Dieser geht ein langer Mahn- und Kürzungsprozess voraus. Mit der aktuell fehlenden Möglichkeit zum Entzug der aufschiebenden Wirkung existiert ein Missbrauchspotenzial, weil Leistungseinstellungen mit der Beschreitung des kostenlosen Rechtsmittelverfahrens über Monate oder Jahre hinausgezögert werden können. Leistungen, die zu Unrecht ausbezahlt wurden, können nicht mehr zurückgefordert werden. Diese Argumente überzeugten die Kommissionsmitglieder grossmehrheitlich. Der Antrag auf Streichung von Artikel 54 Absatz 1a aus der Vorlage wurde mit 1 zu 8 Stimmen abgelehnt. Schliesslich stimmte die Kommission dem regierungsrätlichen Antrag einstimmig zu. – Zu danken ist dem Departement Volkswirtschaft und Inneres mit Regierungsrätin Marianne Lienhard, Audrey Hauri, Leiterin der Hauptabteilung Soziales, sowie Maria Imhof. Sie konnten die Kommission mit ihrem Fachwissen sehr gut unterstützen. Ein weiterer Dank gebührt den Kommissionsmitgliedern für die engagierte und konstruktive Diskussion.

Priska Grünenfelder, Niederurnen, Kommissionsmitglied, beantragt namens der SP-Fraktion Eintreten und Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat. – Es freut die SP-Fraktion sehr, dass die aufsuchende Sozialarbeit explizit im Gesetz verankert wird. Bei einer organisatorisch sinnvollen Zusammenlegung an einem Standort erhält dieses Element eine besondere Bedeutung. Prävention an sich muss einen hohen Stellenwert haben, verhindert sie – richtig eingesetzt – hohe Folgekosten. Gerade die Schulsozialarbeit hat leider zu wenig Spielraum, weil die im Kanton zur Verfügung gestellten Stellenprozente nur für das Nötigste reichen. – Der Zankapfel in dieser Vorlage besteht in Artikel 54 Absatz 1a. Es überrascht vielleicht, dass die SP-Fraktion dieser Bestimmung zustimmt. Diese ist überzeugt, dass die Sozialen Dienste gute Arbeit leisten. Sie stehen für ihre Klientinnen und Klienten ein, unterstützen diese in teilweise sehr misslichen Lebenslagen und sind darauf bedacht, sie in einem möglichst eigenständigen Leben zu begleiten. Ziel ist, die Leute – wo immer möglich und sinnvoll – möglichst schnell wieder aus der Sozialhilfe-Abhängigkeit in ein unabhängiges oder zumindest unabhängigeres Leben zu entlassen. Das erwartet die SP-Fraktion von den Sozialen Diensten. Es ergibt auch Sinn, dass nicht jede Verfügung von vornherein begründet werden muss. In den allermeisten Fällen ergehen sie nämlich im Konsens zwischen den Klientinnen bzw. Klienten und den Sozialen Diensten. Eine Begründung muss erst geliefert werden, wenn kein Einvernehmen vorhanden ist. Dadurch lässt sich die Verfügung anfechten. Dazu muss man die Gründe kennen, die zur Einstellungsverfügung geführt haben. Lässt sich die Angelegenheit immer noch nicht klären, kann aus wichtigen Gründen die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Der juristische Begriff «wichtige Gründe» ist nicht klar definiert. Es gibt immer ein Ermessen. Jeder Fall wird separat betrachtet und im Kontext beurteilt. Das ist richtig so, auch wenn es auf den ersten Blick heikel wirkt. Eine Rechtspraxis wird sich entwickeln. Das wird aber voraussichtlich eine Weile dauern, weil die Bestimmung nur in ganz wenigen Fällen angewendet werden muss. An der Kommissions-sitzung wurde gesagt, dass man bisher in zwei von rund 500 Fällen die Mittel ganz streichen musste, weil man zu keinem Konsens kam. Die SP-Fraktion unterstützt diesen Passus, weil sie den Sozialen Diensten als wohlwollende, sozial denkende und professionelle Stelle die Möglichkeit geben will, in diesen ganz wenigen, aussichtslosen Fällen ein wirkungsvolles Mittel einzusetzen – im Sinne einer Ultima Ratio. In diesen wenigen Fällen, in denen sich die Leute nicht kooperativ zeigen, müssen die Sozialen Dienste Handlungsspielraum haben. Es sind die wenigen negativen Ausnahmen, die ein schlechtes Licht auf alle Sozialhilfebe-ziehenden werfen und die Solidarität der Gemeinschaft gegenüber diesen Leuten beeinträchtigen. – Die unrechtmässige Einstellung von Sozialhilfeleistungen stellt für das betroffene Individuum eine Katastrophe dar. Diese ist verbunden mit einem gesellschaftlichen Abstieg, viel Kummer und Leid. Als wirklich kleines Trostpflaster bleibt nur die Nothilfe, die gerade noch zum Überleben reicht. Dieses Risiko gilt es, mit professioneller Arbeit zu mini-

mieren. Die Grösse des Kantons Glarus, in dem die Wege kurz sind und man die Leute häufig kennt, kann helfen, dass es nicht zu solchen Fällen kommt. Die Sozialen Dienste leisten gute Arbeit und tragen einen wichtigen Teil dazu bei, dass viele Leute gar nicht erst in die Sozialhilfe-Abhängigkeit rutschen.

Cinia Schriber, Mitlödi, an der Kommissionssitzung anwesendes Ersatzmitglied, beantragt im Namen der Fraktion der Grünen / Jungen Grünen Eintreten. – Die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen unterstützt die Zusammenführung der Sozialen Dienste an einem Stützpunkt. Ein zentraler Standort in Glarus ermöglicht einen optimalen Austausch zwischen den Mitarbeitenden. Damit soll jedoch keine Zentralisierung, sondern eine Kantonalisierung stattfinden. Es ist wichtig, dass der Zugang zu den Sozialen Diensten und deren Angebot in allen drei Gemeinden weiterhin gleichwertig ist. Die Betroffenen können mit den Mitarbeitenden nach dem Erstkontakt individuell vereinbaren, wo die weiteren Zusammenkünfte stattfinden sollen. Da also auf Wunsch der Betroffenen auch ein Treffen ausserhalb des Standorts in Glarus möglich ist, geht die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen davon aus, dass sich der Service public mit der Zusammenführung nicht verschlechtert. – Nicht einverstanden ist die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen mit Artikel 54 Absatz 1a. Im Sozialhilfebereich soll einer Beschwerde weiterhin immer aufschiebende Wirkung zukommen. Nach erfolgtem Eintreten wird deshalb ein entsprechender Streichungsantrag gestellt. Eine Person, die auf Sozialhilfe angewiesen ist, gehört zu den Schwächsten der Gesellschaft. Für die Schwächsten ist ein starker Rechtsschutz umso wichtiger. Eine Person, die auf Sozialhilfe angewiesen ist, soll sich rechtlich gegen einen fehlerhaften Entscheid wehren können, ohne vorverurteilt zu werden, indem sie kein Geld mehr erhält.

Beat Noser, Oberurnen, Kommissionsmitglied, stimmt dem Antrag von Kommission und Regierungsrat stellvertretend für die Die-Mitte-Fraktion zu. – Die Die-Mitte-Fraktion ist überzeugt, dass insbesondere die Sozialen Dienste mit Artikel 54 Absatz 1a eine rechtlich abgestützte Möglichkeit haben müssen, um Leistungen zu kürzen oder eben ganz zu streichen. In der Kommission wurde das Beispiel einer Klientin geschildert, der man mehrmals Stellen vermittelte. Diese wurden jedoch stets aus religiösen Gründen abgelehnt; an Bewerbungsgesprächen empfahl die Klientin gar, sie nicht einzustellen. Da ist es nötig, dass man irgendwann einmal einen Schlussstrich ziehen kann. Es soll sich jedoch um absolute Ausnahmefälle handeln. Dies wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der Sozialen Dienste zugesichert.

Nadine Landolt Rüegg, Näfels, Kommissionsmitglied, spricht sich namens der GLP-Fraktion für Eintreten und Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat aus. – Seit der Kantonalisierung des Sozialwesens sind einige Jahre vergangen. Die GLP-Fraktion begrüsst die Initiative der zuständigen Hauptabteilung, ihre Strukturen kritisch zu überprüfen. Auf den ersten Blick kommt die Befürchtung auf, dass die vulnerabelsten Mitglieder der Gesellschaft nicht mehr lokal betreut werden können. Vertieft man sich aber mit der Vorlage, wird klar, dass dies auch mit den vorgesehenen rechtlichen Anpassungen gewährleistet werden kann. Die GLP-Fraktion begrüsst ausdrücklich den vermehrten Einsatz der aufsuchenden Sozialbetreuung, wo diese sinnvoll und nötig ist. Sie ist erfreut, dass das Recht dies jetzt sogar in der Prävention vorsieht. Dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung bei einer Sanktion im Ausnahmefall möglich sein soll, kann die GLP-Fraktion unterstützen. Diese dankt den Verantwortlichen für die zeitgemässe und sinnvolle Weiterentwicklung des kantonalisierten Sozialwesens.

Regierungsrätin *Marianne Lienhard* beantragt Zustimmung zum Antrag von Kommission und Regierungsrat. – Im regierungsrätlichen Bericht wird aufgezeigt, wie sich die Sozialen Dienste seit der Kantonalisierung des Sozialwesens im 2008 entwickelt haben und wie sie weiterentwickelt werden sollen. Bei den Strukturen wurde mit der Zeit Anpassungsbedarf erkannt. Andererseits unterwirft sich die Arbeit in diesem Bereich auch einem gewissen gesellschaftlichen Wandel. Diese Elemente wurden in der nun unterbreiteten Vorlage berück-

sichtigt. Im vergangenen November wurden prozessorientierte Organisationsstrukturen eingeführt. Das führte zu grösseren Teams. Innerhalb von grösseren Teams ist der Austausch besser möglich. Fachliche Fragen können besser abgestützt diskutiert werden. Auf der anderen Seite gibt es Änderungen im Gesetz, vor allem betreffend die aufsuchende Sozialarbeit. Diese ist im Bereich der Schulsozialarbeit sowie bei den zivilrechtlichen Mandaten bereits bekannt. Dort geht man raus zu den Leuten. Das soll künftig auch im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe möglich sein. Aktuell ist der Kanton in allen drei Gemeinden an einem Standort fest eingemietet und dort erreichbar. Sollten in Zukunft nicht mehr feste Mietverhältnisse in jeder Gemeinde bestehen, sollten Anlaufstellen definiert werden, wo die Sozialen Diensten zu gewissen Zeiten verfügbar sind. Dies stellt den niederschweligen Zugang von Menschen in wirtschaftlicher Not zu den Sozialen Diensten in ihrer Nähe sicher. Das ist wichtig für den Erstkontakt. Für alle weiteren Kontakte werden die Kontaktpunkte wieder individuell festgelegt. Dieses Konzept hat zur Folge, dass die gesetzliche Vorgabe, wonach in jeder Gemeinde ein Stützpunkt zu unterhalten ist, aufgehoben werden kann. Die baulichen Aspekte der Zusammenführung sind nicht Bestandteil dieser Vorlage. Dazu wird der Landrat einige Informationen mit dem Hochbauprogramm 2024 erhalten. In diesem Rahmen wird er die Möglichkeit haben, das Vorhaben zu beurteilen. – Die Frage der aufschiebenden Wirkung betrifft das Verfahrensrecht. Die Einstellung der Sozialhilfe ist eine sehr starke Massnahme. Sie wird zwar nicht häufig getroffen, ist aber dennoch notwendig. Die Sozialen Dienste begleiten Personen, die wirtschaftlich nicht mehr über die Runden kommen oder aus irgendwelchen Gründen ihr Leben nicht mehr selber bewältigen können. Das Ziel muss aber immer sein, die Leute wieder aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu führen. Diese stellt nur das letzte Auffangnetz dar. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es einerseits gute Mitarbeitende bei den Sozialen Diensten. Andererseits müssen die Klientinnen und Klienten kooperieren. Das passiert in den allermeisten Fällen. Aber es gibt auch Fälle, in denen nicht mehr kooperiert wird. Dann müssen Möglichkeiten vorhanden sein, um handeln zu können. Der Einstellung der Sozialhilfe gehen viele Mahnungen voraus. Es gibt zudem auch die Möglichkeit, die Unterstützung zu reduzieren. – Zu danken ist der Kommission unter der Leitung von Landrätin Andrea Trummer für die Diskussion.

Detailberatung

Artikel 54; Rechtsschutz

Cinia Schriber beantragt im Namen der Fraktion der Grünen / Jungen Grünen, Artikel 54 Absatz 1a aus der Vorlage zu streichen. – Die Fraktion der Grünen / Jungen Grünen erachtet es als befremdlich, dass im Zuge der Reorganisation der Sozialen Dienste eine Regelung im Bereich des Rechtsschutzes eingeführt wird. Diese hat in keiner Weise mit dem Zusammenschluss der drei Stützpunkte zu tun. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist keine Lapalie, sondern betrifft etwas sehr Grundsätzliches. Es geht darum, dass eine Person die Möglichkeit hat, den Rechtsweg zu beschreiten, wenn sie mit einer Verfügung der Sozialen Dienste nicht einverstanden ist. Und es geht darum, dass diese Person nicht vorverurteilt wird, indem die Sozialhilfegelder nicht mehr ausbezahlt werden, obwohl das Rechtsmittelverfahren mit Einsprache und Beschwerde noch läuft. Im 2022 erliessen die Sozialen Dienste 548 Verfügungen. Dabei kam es nur zu zwei Einsprachen. Grundsätzlich ergreifen also nur sehr wenige Sozialhilfeempfangende ein Rechtsmittel. Es sind Einzelfälle im Promillebereich. Aus dem Kommissionsbericht ist nicht ersichtlich, ob die beiden Einsprachen erfolgreich waren und wie weit die Einsprachen weitergezogen wurden. Auf jeden Fall ist das tatsächliche Missbrauchspotenzial aber verschwindend klein. Der Handlungsbedarf für die Einführung von Artikel 54 Absatz 1a ist nicht gegeben. Das Missbrauchspotenzial steht zudem in keinem Verhältnis zum Schaden, den eine Person erleidet, der fälschlicherweise die Sozialhilfegelder gestrichen wurden. Es ist eine Tatsache, dass der Entzug der aufschiebenden Wirkung bzw. der Umstand, dass eine Person keine Sozialhilfegelder mehr bekommt, obwohl das Rechtsmittelverfahren noch läuft, im Nachgang regelmässig als Unrecht einge-

stuft wird. Das sagen die Erläuterungen zum Rechtsmittelverfahren im kantonalen Sozialhilferecht des Kantons Zürich. Was passiert aber mit einem Menschen, der fälschlicherweise keine Sozialhilfegelder mehr bekommt? Auch wenn er noch 10 Franken Nothilfe pro Tag bekommt, drohen Ruin und Obdachlosigkeit – und das völlig zu Unrecht. Der Schaden der betroffenen Person ist also enorm und hat existenzielle Folgen. Es nützt dieser Person gar nichts, wenn sie im Nachhinein das Geld doch noch bekommt. Sie hat nirgends Geld zur Überbrückung bis zum Abschluss des Verfahrens auf der Seite. Sie ist ruiniert. Der Kanton Aargau schliesst deshalb explizit aus, dass im Sozialhilfeverfahren Geldleistungen wichtige Gründe sind, um die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Er schreibt in seinem Handbuch, das online einsehbar ist: «Allfällige fiskalische Interessen des Gemeinwesens stellen keine derartigen Gründe dar.» Eine Person, die in der Sozialhilfe den Rechtsweg beschreitet, soll nicht mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung vorverurteilt werden.

Andrea Trummer hält am Antrag von Kommission und Regierungsrat fest. – Die Kommission diskutierte diese Bestimmung ausführlich und wog die Argumente ab. Es ist nachvollziehbar, dass die Situation der betroffenen Menschen speziell anspruchsvoll ist. Dort muss sehr sorgfältig hingeschaut werden. Die Kommission liess sich jedoch vom Departement Volkswirtschaft und Inneres überzeugen, dass es nur um absolute Ausnahmefälle geht. In diesen Fällen muss es eine rechtliche Grundlage geben, um insbesondere bei Missbrauch eingreifen zu können. Landrat Beat Noser schilderte bereits ein Beispiel. Deshalb war die Kommission mehrheitlich der Auffassung, dass es eine rechtliche Handhabe für jene wenigen Fälle, die sich unter Umständen über Jahre hinziehen und in denen über Jahre zu Unrecht Leistungen gezahlt werden, geben muss.

Regierungsrätin *Marianne Lienhard* spricht sich für den Antrag von Regierungsrat und Kommission aus. – Die von Landrätin Cinia Schriber beschriebenen Situationen bewältigen die Mitarbeitenden im Sozialwesen. Die Betroffenen werden unterstützt. Dass die Kooperation verwehrt wird, ist nicht der klassische Fall. Personen, die auf Unterstützung angewiesen sind, kooperieren. Es gibt nur sehr wenige Einsprachen gegen Verfügungen und praktisch keine Beschwerden, die bis auf Stufe Departement kommen. Die Verfügungen werden zu über 90 Prozent akzeptiert. Wie überall gibt es aber ein Missbrauchspotenzial. In der täglichen Arbeit musste man feststellen, dass für solche Fälle ein Instrument notwendig ist. Es ist für die Mitarbeitenden befremdlich, wenn man alles versucht zu regeln, Betroffene nicht kooperieren und das Geld dennoch fliesst. Das ist nicht mehr vereinbar mit dem Sinn und Zweck der Sozialhilfe. Diese ist sehr wichtig und wertvoll. Sie muss aber auch am richtigen Ort eingesetzt sein. Wenn Missbrauch geortet wird, muss Handlungsspielraum bestehen. Das gehört dazu. Für diese wenigen Ausnahmen braucht es ein Instrument. Denn meistens sind es eben genau diese Ausnahmen, die auf die ganze Arbeit ein schlechtes Licht werfen.

Abstimmung: Der Antrag von Kommission und Regierungsrat obsiegt über den Antrag Schriber mit 52 zu 4 Stimmen.

Die Vorlage unterliegt einer zweiten Lesung.