

Botschaft über die Bündner NFA

03.03.2009

Übersicht über die Veränderungen aus Sicht der Sozialen Arbeit

Das Reformprojekt Bündner NFA betrachtet die einzelnen Aufgaben ohne deren Wirkung im Zusammenspiel zu untersuchen. Im Bereich der Sozialhilfe werden damit die Eckpfeiler des Bündner Erfolgsmodells gekippt. Diese sind insbesondere:

- Die übergeordnet koordinierende Funktion des Kantons.
- Die klare natürliche Trennung der Ebenen Beratung/Antrag (persönliche Sozialhilfe beim Kanton) und Behörde/Entscheid (materielle Sozialhilfe bei den Gemeinden).
- Die faktische Zuständigkeit des Kantons im Bereich der persönlichen Sozialhilfe. Dadurch besteht Gewähr einer vergleichbaren Dienstleistungsqualität in allen Bündner Regionen und die Sozialhilfe ist ein Partner auf Augenhöhe mit den Sozialversicherungen in der Interinstitutionellen Zusammenarbeit.
- Die bisherige Wirkungsweise des Lastenausgleichs für besondere Soziallasten, welcher die Integration der betroffenen Personen förderte.

	Zuständigkeit bisher	Vorschlag gem. Botschaft
Generelle Sozialhilfe		
• Vorbeugende generelle Sozialhilfe: Sozialforschung, Sozialplanung und Sozialinformation.	Kanton <i>Armenverordnung von 1857 und RB vom 30.03.2004</i>	Gestrichen?
• Fördernde Sozialhilfe: Koordination und Subventionen.	Kanton <i>Art. 8 und 10 SHG</i>	Keine Koordination Subventionen: Kanton
Individuelle Sozialhilfe		
• Vorbeugende individuelle Sozialhilfe: Vorbeugen und Verhindern von künftigen Notlagen	Kanton <i>Art. 2 Abs. 2 SHG</i>	Gemeinden
• Persönliche Sozialhilfe: Beratung (z.B. Hilfe bei persönlichen Problemen, Information über Angebote, Budgetberatung, Rechtsberatung), Betreuung (z.B. Vertretung, Durchführung von Lohnverwaltungen) und Vermittlung an andere Stellen (Triage).	Im Gesetz als Regelfall: Gemeinden Als Eventualfall: Kanton In der Praxis als Regelfall: Kanton Als Sonderfall: Gemeinde Davos <i>Art. 4 – 7 und 11 SHG</i>	Gemeinden
• Materielle Sozialhilfe: Sachhilfe und materielle Hilfe. Notwendige Mittel für das physische Überleben, zum Sichern und Aufbauen eines sozialen Netzes sowie für die Teilnahme und Teilhabe am kulturellen Leben.	Gemeinden <i>Art. 4 Abs. 2 SHG AB zum KUG SKOS-Richtlinien</i>	Gemeinden

Quelle: Degiacomi, Patrik: Sozialhilfe in Graubünden am Scheideweg: Masterthesis: S. 37. Chur/Olten 2008.

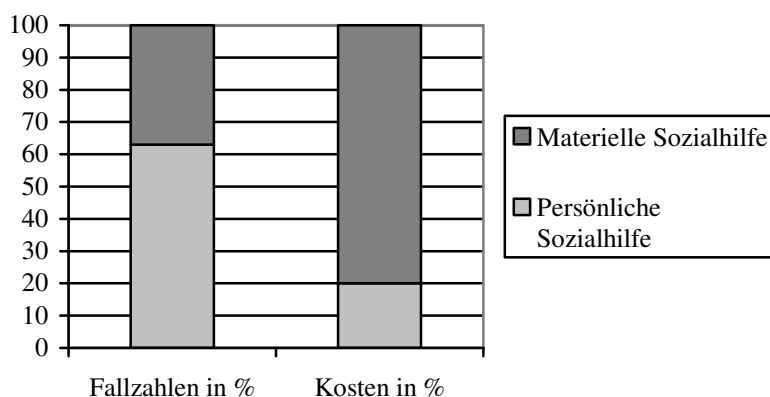
Definition von Sozialhilfe:

Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit, und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. (SKOS¹)

Ob die Sozialhilfe die beabsichtigte Integrationswirkung erreicht, hängt von vielen Faktoren ab. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Zusammenspiel der persönlichen und materiellen Sozialhilfe und die übergeordnete Koordination. Der Vorschlag gemäss Bündner NFA berücksichtigt diese Faktoren in keiner Weise. Es sind deshalb Korrekturen am vorgeschlagenen Modell gemäss Botschaft notwendig, wenn die bisherig erfolgreiche Wirkung erhalten und die Gesamtkosten in der Sozialhilfe tief gehalten werden sollen.

Der persönlichen Sozialhilfe kommt eine wichtige Bedeutung in der Steuerung der Gesamtkosten in der Sozialhilfe zu. Sie verursacht im Vergleich mit der materiellen Sozialhilfe nur einen geringen Teil der Gesamtkosten in der Sozialhilfe. Ein Abbau oder eine schlechtere Qualität wirken sich schnell kostentreibend auf das Gesamtsystem aus.

Persönliche und materielle Sozialhilfe in Graubünden im Vergleich (2006)



Quelle: Degiacomi, Patrik: Sozialhilfe in Graubünden am Scheideweg: Masterthesis: S. 87. Chur/Olten 2008.

Korrektur-Vorschläge im erweiterten Bereich der Sozialhilfe im Überblick:

Aufgabe	Vorschlag für Gesetzesänderung (bezogen auf Vorschläge NFA)	Vorgeschlagene Zuständigkeit
Lastenausgleich Soziales SLA	Abänderung NFA-Mantelgesetz, Anhang 3, Art. 8 od. KUG Art. 21f	Gemeinden
Generelle Sozialhilfe	Abänderung SHG Art. 4	Kanton
K7: Massnahmenvollzug in Anstalten	Abänderung KUG Art. 22, Abs. 1	Kanton
G2: Persönliche Sozialhilfe	Abänderung SHG Art. 4 und EG zum ZGB Art. 39	Kanton
G3: Unterstützungsleistungen und Alimentenbevorschussungen	Abänderung SHG Art. 5	Gemeinden
G4: Mutterschaftsbeiträge	Abänderung Gesetz MuBe Art. 10	Verbund
G5: Suchthilfe: Primäre Suchtprävention	Abänderung Suchthilfegesetz Art. 7 bis 9	Kanton

SHG = Sozialhilfegesetz

KUG = Kantonales Unterstützungsgesetz

Gesetz MuBe = Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge

Fettdruck = Priorität!

¹ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (www.skos.ch).

Die einzelnen Aspekte im Bereich der Sozialhilfe im Detail

Lastenausgleich Soziales SLA (S. 1285f)

Der bisherige Lastenausgleich für besondere Soziallasten verhinderte auf der einen Seite eine übermässige Belastung der Gemeinden, auf der anderen Seite jedoch sicherte er auch die Anonymität von Sozialhilfe beziehenden Menschen. Damit leistete er einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung der Desintegration dieser Personen und ihrer Familien und ermöglichte eine rasche Wiederintegration.

Der neue Lastenausgleich Soziales SLA fokussiert einseitig auf die Belastung der Gemeinden. Künftig werden in kleineren Gemeinden Situationen entstehen, in denen nach Jahren mit keinen Sozialhilfekosten plötzlich Kosten auf der Jahresrechnung auftauchen. (Vor)schnell schliesst die Gemeindeversammlung auf bestimmte Personen oder Familien. Stigmatisierungen werden gefördert, Integration verhindert. Im Besonderen werden betroffen sein:

- Arbeitsunfähige und behinderte Personen
- Familien nach einer Trennung
- Bedürftige Familien nach der Geburt eines Kindes
- Zugezogene

Gerade die Menschen, die im Hinblick auf ihre berufliche und soziale Integration auf besonderen Schutz vor Diskriminierung geschützt werden müssten, sind damit unnötigen Stigmatisierungen ausgesetzt. Dies fördert ihre Desintegration.

Im Besonderen muss in diesem Zusammenhang die Tatsache beachtet werden, dass die meisten Sozialleistungen nur vorübergehend gewährt werden und es den betroffenen Personen meist gelingt ihre Situation nach kurzer Zeit zu verbessern.

- Mutterschaftsbeiträge werden in der Regel für längstens 10 Monate gewährt.
- Rund $\frac{2}{3}$ der Sozialhilfebeziehenden können sich (u.a. mit Hilfe der persönlichen Sozialhilfe) innerhalb des ersten Jahres wieder von der Sozialhilfe ablösen.
- Erfahrungen der Inkassohilfe in der Stadt Chur zeigen, dass jahrelange Bezüge von Alimentenbevorschussung durch professionelle Beratung und Vermittlung der betroffenen Familien vielfach verhindert werden können oder durch Rückerstattungen wieder kompensiert werden.

AvenirSocial sieht die Vorteile des neuen einfacheren Modells, welches nicht mehr im Zusammenhang mit der Finanzkraftklassen- Einteilung steht. Wir schlagen deshalb vor, das vorgeschlagene Modell um den Aspekt des ‚Pools aller Gemeinden‘ aus dem bisherigen Lastenausgleich zu erweitern. Damit können die unerwünschten Desintegrationseffekte weitgehend vermieden werden.

Im Gesetz über den Finanzausgleich könnte eine entsprechende Lösung für den Lastenausgleich Soziales SLA folgendermassen aussehen: Siehe auch den Vergleich der Modelle im Anhang.

Art. 8

1 Die Gemeinden teilen die Aufwendungen gemäss Absatz 3 und 4 folgendermassen unter sich auf:

- 50 Prozent von ihren Nettoaufwendungen trägt jede Gemeinde selber;**
- 50 Prozent werden im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt.**

¹² Der Kanton gewährt den Gemeinden, die im Bereich der materiellen Sozialhilfe übermässig belastet sind, einen Ausgleich.

²³ Der Ausgleich bemisst sich nach den Nettoaufwendungen der Gemeinden aufgrund von Leistungen gemäss:

- a) Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger;
- b) Gesetz über Mutterschaftsbeiträge;
- c) Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unterhaltsberechtigter Kinder.

Lastenausgleich Soziales

³⁴ Zu den Nettoaufwendungen zählen Leistungen, zu denen die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, abzüglich der Einnahmen aus Rückerstattungen, Verwandtenunterstützungspflicht und Versicherungsleistungen. Die Regierung kann für die Nettoaufwendungen Normkosten festlegen.

⁴⁵ Für den Ausgleich massgebend ist das Verhältnis der Nettoaufwendungen zum Ressourcenpotenzial der Gemeinde. Der Ausgleich beträgt in Prozent des Ressourcenpotenzials:

bis zum 5. Prozent des Ressourcenpotenzials 0 Prozent;
für das 6. Prozent des Ressourcenpotenzials 10 Prozent;
für das 7. Prozent des Ressourcenpotenzials 20 Prozent;
für das 8. Prozent des Ressourcenpotenzials 30 Prozent;
für das 9. Prozent des Ressourcenpotenzials 40 Prozent;
für das 10. Prozent des Ressourcenpotenzials 50 Prozent;
für das 11. Prozent des Ressourcenpotenzials 60 Prozent;
ab dem 11. Prozent des Ressourcenpotenzials 70 Prozent.

⁵⁶ Die Nettoaufwendungen werden auf Gesuch der Gemeinden hin jeweils im Folgejahr festgelegt und ausgeglichen.

⁶⁷ **Die Regierung regelt den interkommunalen Lastenausgleich und sorgt für die Koordination der Datenerhebungen des Lastenausgleichs mit der Sozialhilfestatistik.**

Dieses Modell sorgt für eine Anonymität der Leistungesbeziehenden sowie bei den Gemeinden zum einen für einen weiteren Schutz vor übermässigen Belastungen und es stärkt ausserdem die Solidarität innerhalb der Gemeinden. Die Belastungen für den Spitzenbrecher des Kantons werden kleiner als mit dem Modell gemäss Botschaft über die Bündner NFA.

Dieser interkommunale Lastenausgleich könnte alternativ auch im Kantonalen Unterstützungsgesetz verankert werden:

Änderungsvorschlag in Bezug auf die Botschaft über die Bündner NFA:

Gemeinden	<p>IV. Zuständigkeiten für die Unterstützung</p> <p>Art. 21</p> <p>¹ Die Unterstützungspflicht obliegt der politischen Gemeinde, in welcher die bedürftige Person ihren Wohnsitz hat.</p> <p>² <u>Die Gemeinden teilen die Aufwendungen gemäss Artikel 8 Absatz 3 und 4 des Finanzausgleichsgesetzes folgendermassen unter sich auf:</u></p> <p>a) 50 Prozent von ihren Nettoaufwendungen trägt jede Gemeinde selber; b) 50 Prozent werden im Verhältnis zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt.</p> <p>²³ Die bedürftige Person hat ihren Wohnsitz in der Gemeinde, in welcher sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält.</p> <p>³⁴ Bei blossem Aufenthalt obliegt die Unterstützungshilfe der Gemeinde, in welcher sich die bedürftige Person aufhält.</p> <p>⁴⁵ Verlegt ein Bürger eines anderen Kantons den Wohnsitz innerhalb des Kantons, so geht die Unterstützungspflicht mit sofortiger Wirkung auf die neue Wohnsitzgemeinde über.</p>
Kanton	<p>Art. 22</p> <p>¹ Dem Kanton obliegt die Unterstützungspflicht:</p> <p>a) von bedürftigen Personen auf der Durchreise; b) von Personen im Asylverfahren sowie vorläufig Aufgenommenen; c) von Personen mit einem rechtskräftig abgewiesenen Asylgesuch oder die über kein Aufenthaltsrecht verfügen; d) in ausserordentlichen Fällen.</p> <p>² Der Kanton trägt die Unterstützungskosten von in anderen Kantonen oder Staaten wohnenden Kantonsbürgerinnen und -bürgern nach Massgabe der Bundesgesetzgebung und allfälliger Staatsverträge.</p> <p>³ Er besorgt den Verkehr mit ausserkantonalen Stellen.</p> <p>⁴ <u>Die Regierung regelt den interkommunalen Lastenausgleich und sorgt für die Koordination der Datenerhebungen des Lastenausgleichs mit der Sozialhilfestatistik.</u></p>

Sollte der Grosse Rat dies nicht realisieren wollen, müssten im Sozialhilfegesetz griffige Bestimmungen aufgenommen werden, die diesen Schutz auf anderem Weg gewährleisten.

Generelle Sozialhilfe

Das Reformprojekt Bündner NFA streicht wichtige Bestimmungen über die generelle Sozialhilfe ersatzlos. Der bisherige Artikel 10 des Sozialhilfegesetzes und die Inhalte des Regierungsbeschlusses vom 30.03.2004 über die Aufgabenteilung zwischen den Regionalen Sozialdiensten und den Gemeinden sollen ins Sozialhilfegesetz aufgenommen werden. Sie sind dem Kanton im Sinne des Gesetzesvorschlages unter ‚G2 Persönliche Sozialhilfe‘ zuzuweisen.

K7 Massnahmenvollzug in Anstalten (S. 1282)

Die geplante Verschiebung in Richtung Kanton wird befürwortet, jedoch sollten ebenso freiwillige stationäre Massnahmen, insbesondere im Jugend- und Suchtbereich vom Kanton übernommen werden. Auf der einen Seite fallen diese für die betroffenen Gemeinden ebenso ins Gewicht wie der Massnahmenvollzug und es besteht auf der anderen Seite die Gefahr, dass freiwillige Therapien und Massnahmen durch die Gemeinden kaum mehr unterstützt werden, weil sie nicht mehr wie bisher im Lastenausgleich für besondere Soziallasten abgerechnet werden können. Insgesamt werden freiwillige Therapien auf Kosten des Massnahmenvollzuges zurückgehen. Diese Entwicklung ist klar negativ zu werten, weil Freiwilligkeit eine eindeutig bessere Voraussetzung für eine Therapie ist, als eine verordnete Massnahme.

Vorschlag für eine Korrektur des Kantonalen Unterstützungsgesetzes:

Kanton	Art. 22 ¹ Dem Kanton obliegt die Unterstützungspflicht: c) von bedürftigen Personen auf der Durchreise; d) von Personen im Asylverfahren sowie vorläufig Aufgenommenen; e) von Personen mit einem rechtskräftig abgewiesenen Asylgesuch oder die über kein Aufenthaltsrecht verfügen; f) <u>von freiwilligen stationären Massnahmen im Kinder-, Jugend- und Suchtbereich, für die ein ausgewiesener Bedarf besteht;</u> g) in ausserordentlichen Fällen.
--------	---

G2 Persönliche Sozialhilfe (S. 1274)

Die vorgeschlagene Kommunalisierung ist auch dann der heutigen Struktur unterlegen, wenn sich das nur für die Übergangsfrist von zwei Jahren vorgeschlagene Modell mit den Standortgemeinden längerfristig erhalten sollte. Es ist gegenüber dem heutigen System komplizierter, konfliktträchtiger und wird den Zugang zur Sozialberatung negativ beeinflussen und sich auch auf die Professionalität der Beratung negativ auswirken. Ganz davon zu schweigen, was geschieht, wenn die Gemeinden ihre Freiheit in Anspruch nehmen und neue Strukturen bilden. Eine sehr unterschiedliche, aufwändige und unübersichtliche Situation würde entstehen, die gegenüber der heutigen einfachen und erfolgreichen Lösung ganz nicht das Wasser reichen würde.

Die persönliche Sozialhilfe ist deshalb im Sozialhilfegesetz dem Kanton zuzuweisen:

Zuständigkeit 1. Kanton	Art. 4 ¹ Die generelle Sozialhilfe ist Sache des Kantons. ² Die persönliche Sozialhilfe ist Sache des Kantons. ³ Der Kanton ist in der Sozialhilfe ausserdem zuständig für: a) Verkehr mit ausserkantonalen Stellen; b) Koordination der Datenerhebung für die Sozialhilfestatistik; c) Förderung und Unterstützung der interinstitutionellen Zusammenarbeit; d) die Bearbeitung von Sachfragen im Bereich der Sozialhilfe; e) die Koordination der persönlichen und materiellen Sozialhilfe; f) die Koordination von Altershilfemassnahmen; g) die Pflegekinder; h) die Kinderheimkontrolle; i) die Beratung und fachliche Begleitung der Sozialarbeiter; j) die Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals der Sozialdienste;
2. Gemeinden	Art. 4a Die materielle Sozialhilfe ist Sache der Gemeinden. Der Kanton beteiligt sich daran ge-

Sollte der politische Wille fehlen, das heutige Erfolgsmodell mit dieser einfachen und natürlichen Trennung der Ebenen zu erhalten, dann wäre es notwendig, dass Bestimmungen ins Gesetz (oder auf Verordnungsstufe) aufgenommen werden, die eine Verletzung der ‚Einheit der Materie‘ verhindern:

- Es bräuchte auf kantonaler Ebene nicht nur eine Unterstützung in der Fort- und Weiterbildung, sondern heute gibt es auch eine fachliche Führung durch das Kantonale Sozialamt. Es ist nicht denkbar, wie die teilweise kleinen Sitzgemeinden dies machen sollten, es sei denn man müsste wieder irgendwelche Zweckverbände und neue Strukturen bilden. Ausserdem wurde die Ausbildung der Sozialarbeitenden aus dem Gesetz gestrichen (Bisher: Art. 10 Abs. 2 lit. f SHG). Wenn kein Abbau betrieben werden soll, müsste Art. 5 Abs. 2 SHG also dahingehend ergänzt werden, dass der Kanton auch für die fachliche Beratung der regionalen Sozialdienste zuständig ist und in Art. 6 Abs. 3 die Bestimmung aufgenommen wird, dass die Gemeinden auch für die Ausbildung zuständig sind. Ansonsten werden die Gemeinden schnell einmal darauf verweisen, dass die Ausbildung Privatsache sei.
- Bisher war in Art. 7 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes festgehalten, dass der Kanton Beiträge an Sozialdienste leistet, wenn alle Aufgaben der öffentlichen Sozialhilfe durch ausgebildete Sozialarbeiter erfüllt werden. In der Praxis war es so, dass tatsächlich in aller Regel ausgebildete Sozialarbeiter mit einem Abschluss auf Tertiärstufe die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe erfüllt haben. Man müsste also den neuen Art. 6 Abs. 3 lit. a (oder in einer Verordnung) dahingehend ergänzen, dass ‚alle Aufgaben‘ erwähnt sind und auch dass festhalten, dass in aller Regel ausgebildete Sozialarbeiter gemeint sind und auf alle Fälle für die Beratungsaufgaben ein Abschluss auf Tertiärstufe notwendig ist.
- Ein wichtiger Erfolgsfaktor der natürlichen Trennung der Ebenen ist, dass die Beratung unabhängig erfolgen kann und die Sozialberatung unter Wahrung der Schweigepflicht gegenüber anderen Stellen erfolgen kann. Wenn die persönliche Sozialhilfe in die gleiche Verwaltung wie die Sozialbehörde angesiedelt wird, dann wird gemäss Erfahrungen der Stadt Chur früher (und auch gemäss dem vielbeachteten Werk von Mäder/Nadai: <http://www.socialnet.de/rezensionen/1665.php>) einerseits die Folge sein, dass die Sozialarbeiter Teilaufgaben der Sozialbehörde übernehmen und auch Sanktionen durchführen müssen (Personen, die materielle Sozialhilfe in Anspruch nehmen) und auf der anderen Seite, dass die Gemeinde die Listen der Personen haben möchte, die nur Beratung in Anspruch nehmen. Genau dies ist die Erfahrung in ländlichen Gebieten, deren Sozialhilfe ähnlich strukturiert sind, wie die Bündner NFA dies möchte (z.B. Sarganserland). Art. 8 SHG müsste also auch Bestimmungen enthalten, die sicherstellen, dass die Beratung unabhängig und unter Wahrung der Verschwiegenheit auch gegenüber den Trägern der Sozialhilfe erfolgen muss und dass die Sozialberatung keine Sanktionen der Sozialbehörden durchführen darf.

Die Alimentenbevorschussung (G3) ist Teil der Alimentenhilfe. Die **Inkassohilfe** ist der Alimentenbevorschussung vorgelagert. Sie soll gemäss Art. 290 ZGB² unterhaltsberechtigten Frauen und Kindern unentgeltliche Unterstützung bieten beim geltend machen ihres Unterhaltsanspruches. Wie bei der Sozialhilfe hat die Inkassohilfe damit stark präventiven Charakter und beugt hohen Ausgaben im Bereich der Alimentenbevorschussung vor. Der Familienbericht (S. 51) bemerkt, dass die Inkassohilfe wenig professionell erbracht wird. Die Inkasso-

² Art. 290 ZGB: ‚II. Vollstreckung: 1. Geeignete Hilfe: Erfüllt der Vater oder die Mutter die Unterhaltspflicht nicht, so hat die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle auf Gesuch dem anderen Elternteil bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruches in geeigneter Weise und unentgeltlich zu helfen.‘

hilfe ist bisher in der Bündner NFA nicht erwähnt, obwohl sie eng mit der persönlichen Sozialhilfe (G2) und der Alimenterbevorschussung (G3) verknüpft ist.

Art. 39 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (nicht in der Botschaft enthalten) soll folgendermassen geändert werden:

Art. 39 II Unterhaltsanspruch

1. Inkassohilfe

Erfüllt der Vater oder die Mutter die Unterhaltspflicht nicht, **haben die regionalen Sozialdienste dem anspruchsberechtigten Kind** ~~hat die zuständige Behörde oder Amtsstelle der Wohnsitzgemeinde des anspruchsberechtigten Kindes~~ auf Gesuch bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruches in geeigneter Weise und unentgeltlich zu helfen (Art. 290).

G3 Materielle Sozialhilfe und Alimenterbevorschussung (S. 1278)

Die materielle Sozialhilfe und die Alimenterbevorschussung waren bereits bisher Sache der Gemeinden. Dagegen ist im Grundsatz nichts einzuwenden, auch wenn kleinere und mittlere Gemeinden gerade im fachlichen und auch rechtlichen Bereich teilweise überfordert sind. Dies schlägt sich darin nieder, dass Beschwerden gegen Einscheide der Sozialbehörden nur schon aufgrund von Verfahrensmängeln oftmals gutgeheissen werden. Es ist deshalb sehr zu begrüssen, dass die SKOS-Richtlinien auf Gesetzesstufe für verbindlich erklärt werden.

Der Vorschlag der Regierung (Art. 5 KUG) ist in seiner Formulierung jedoch gemäss juristischen Fachpersonen unklar und unterscheidet sich auch leicht vom bisherigen Text in den Ausführungsbestimmungen. In der vorliegenden Fassung ist unklar, ob nur die reine Bemessung der Sozialhilfe oder auch die weitergehenden Empfehlungen (z.B. Bemessung der Verwandtenunterstützung, Massnahmen für die soziale und berufliche Integration etc.) verbindlich sind.

Vorschlag für eine neue Regelung:

Art. 5 des Kantonalen Unterstützungsgesetzes soll im Gegensatz zur Botschaft folgendermassen geändert werden.

Grundsatz	Art. 5 Die Ausgestaltung und Bemessung der Unterstützung richtet sich nach den von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren genehmigten Richtlinien und Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOSRichtlinien) mit den nachfolgenden Konkretisierungen und Einschränkungen.
-----------	---

Im Kanton Graubünden führt die heutige Trennung der Ebenen und die professionellen Gesuche der Sozialarbeitenden und auch die Beratung des Kantonalen Sozialamtes in Sachfragen (bisher: Art. 10 SHG, neu: gestrichen) dazu, dass viele Probleme oder offensichtlich unrichtige Entscheide der Sozialbehörden (die vorwiegend aus Laien bestehen) verhindert werden können. Wenn die persönliche Sozialhilfe in die gleiche Verwaltung der Sozialbehörde integriert wird, werden die Sozialarbeitenden hier in Loyalitätskonflikte geraten. Dies würde dazu führen, dass Entscheide von Sozialarbeitenden wohl vermehrt von einer unabhängigen Stelle (Verwaltungsgericht) überprüft werden müssten. Es scheint uns dringlich, dass dieser unnötige Aufwand und die Kosten soweit möglich vermieden werden. Das Verfahren haben ja dann bei Sozialhilfebeziehenden doch wieder die Gemeinden über die unentgeltliche Prozessführung zu bezahlen. Möglich wäre dies, indem beispielsweise wie in anderen Kantonen im Rechtsmittelverfahren ein Zwischenschritt eingebaut würde, der zuerst das Kantonale Sozialamt als erste Beschwerdeinstanz vorsehen würde und erst danach das Verwaltungsgericht.

Diese Korrektur im Kantonalen Unterstützungsgesetz könnte empfohlen werden, ob die persönliche Sozialhilfe nun beim Kanton bleibt oder nicht. Wenn sie jedoch zu den Gemeinden verschoben wird, scheint sie tatsächlich notwendig:

Grundsatz

Art. 3 Streitigkeiten

¹ Entscheide und Einsprachen der Regierung in interkantonalen und internationalen Anständen sind für die am Streitfall beteiligten bündnerischen Gemeinden verbindlich.

² Über Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung des Unterstützungsgesetzes ergeben, entscheidet **erstinstanzlich das Kantonale Sozialamt und in zweiter Instanz** das Verwaltungsgericht.

³ Bei der Anwendung des Gesetzes gelten sinngemäss die Grundsätze des Bundesgesetzes, soweit dieses Gesetz nicht selbst Vorschriften enthält.

G4 Mutterschaftsbeiträge

Die Bündner Regierung hat sich unserer Haltung angeschlossen, dass eine Streichung der Mutterschaftsbeiträge einen Eingriff in die Einheit der Materie bedeuten würden. Die Verschiebung zu den Gemeinden ist dennoch für die Betroffenen Familien eine Verschlechterung, weil sie sich bisher an die regionalen Sozialdienste wenden konnten und diese Antrag an das Kantonale Sozialamt gestellt hatten. Bei den Gemeinden waren Bezüge von Mutterschaftsbeiträgen bisher nicht bekannt. Neu wird ein solcher Bezug mit mehr Stigmatisierung verbunden sein und durch den dezentralen Vollzug wird der Aufwand für diese Aufgabe insgesamt grösser als bisher. Diese Organisationskosten sind bisher nicht berücksichtigt. Die Mutterschaftsbeiträge sind deshalb beim Kanton zu belassen und weiterhin zentral durch das Kantonale Sozialamt zu vollziehen.

Eventualiter könnten die Mutterschaftsbeiträge von den Gemeinden finanziert werden, wenn kumulativ die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- Die Beratung und Abklärung durch die regionalen Sozialdienste erfolgt.
- Die Anträge durch das Kantonale Sozialamt geprüft und ausbezahlt werden.
- Der Lastenausgleich Soziales SLA durch das ‚Pool-Element‘ erweitert wird und die Mutterschaftsbeiträge dort abgerechnet werden können.

Vorschlag für eine neue Regelung:

Art. 10 des Gesetzes über die Mutterschaftsbeiträge könnte dementsprechend im Gegensatz zur Botschaft (S. 1259) folgendermassen geändert werden.

Art. 10

¹ Die Beratung der Elternteile, die Abklärung der Verhältnisse und die Antragstellung erfolgt durch die regionalen Sozialdienste.

² Die Festlegung und Auszahlung der Beiträge obliegt **dem Kanton der Gemeinde. Sie Er** befindet in einer Verfügung über Anspruchsberechtigung, Höhe und Dauer der Beiträge.

G5 Suchthilfe: Primäre Suchtprävention (s. 1478)

Die primäre Suchtprävention ist nicht eine eigentliche Verschiebung zu den Gemeinden, sondern war bisher schon weitgehend Aufgabe der Gemeinden. Der Gesetzgeber hatte gehopt, dass die Gemeinden mit dieser Aufgabe überfordert sein werden und deshalb hatte er dem Kanton die Aufgabe zugewiesen die Gemeinden darin zu unterstützen. Leider ist weder bei den Gemeinden noch beim Kanton in dieser Beziehung viel gelaufen. Die Abschaffung des Supports durch den Kanton wird weiter dazu beitragen, dass die Primäre Suchtprävention zwar gesetzlich verankert ist, aber nur umgesetzt wird. Die Gemeinden sollen deshalb weiterhin vom Kanton unterstützt werden. Dem Kanton sind dazu aber Vorgaben zu machen.

Vorschlag für eine neue Regelung:

Art. 7 bis 9 des Suchthilfegesetzes müssen im Gegensatz zur bisherigen Regelung folgendermassen abgeändert werden.

Art. 7

~~Die Gemeinden sind~~ **Der Kanton ist** für die primäre Suchtprävention zuständig. ~~Sie können Er kann~~ diese Aufgabe auch an geeignete öffentliche oder private Institutionen oder Privatpersonen übertragen ~~oder im Rahmen von Gemeindeverbindungen lösen.~~

Zuständigkeit
~~1. Gemeinden~~

² ~~Die Gemeinden fördern mit Unterstützung des Kantons~~ **Der Kanton fördert:**

- a) die Information der Bevölkerung über die Ursachen und Auswirkungen der Sucht und abhängigen Verhaltens;
- b) das Bewusstsein und die Fähigkeit von Eltern und Lehrkräften, auf die Vermeidung suchtfördernder Verhaltensweisen bei Jugendlichen hinzuwirken.
- c) die Erziehungsberatung im Sinne der Suchtprävention.

Art. 8

~~Der Kanton ist zuständig für:~~

- ~~a) die Beratung und Unterstützung der Gemeinden;~~
- ~~b) die Koordination der Aktivitäten der Gemeinden;~~
- ~~c) die Erziehungsberatung.~~

~~2. Kanton~~

Art. 9

Der Kanton kann kantonal oder regional tätigen Organisationen im Bereich der Erziehungsberatung Beiträge gewähren.

Beiträge

Weitere von der Bündner NFA betroffene Bereiche mit Auswirkungen im Sozialbereich

Entflechtung Richtung Kanton

K6 Unterstützungsleistungen für Bündner in Fremdkantonen

Die geplante Verschiebung in Richtung Kanton wird befürwortet.

K10 Mütter- und Väterberatung

Die geplante Verschiebung in Richtung Kanton wird befürwortet.

K12 Unterricht von fremdsprachigen Kindern

Die Ansiedlung dieser Aufgabe beim Kanton macht sicherlich Sinn. Beachten Sie bitte den Zusammenhang zu unserer kritischen Haltung betreffend der Ansiedelung von Mehrkosten durch die integrative Beschulung von Kindern mit einer Behinderung bei den Gemeinden (Siehe insbesondere Aufgabe K17: und K13, G11, G15 sowie G18).

K13 Unterricht von Kindern von Asylsuchenden

Die geplante Verschiebung in Richtung Kanton wird mit demselben Hinweis wie unter K12 befürwortet.

K15 Übergeordnete Aufgaben im Volksschulbereich

Die geplante Verschiebung in Richtung Kanton wird befürwortet.

K17 Sonderschulung: Schulgeldbeiträge der Gemeinden

Die Schulgeldbeiträge müssen im Zusammenhang mit der Finanzierung von Mehrkosten für die integrative Beschulung für Kinder mit Behinderungen gesehen werden. Die Botschaft über die Bündner NFA möchte den niederschweligen Bereich, d.h. die integrative Beschulung, weitgehend den Gemeinden übertragen, während der hochschwellige Bereich, d.h. separative Sonderschulung, vollumfänglich dem Kanton übertragen wird. Die Erfahrungen mit der integrativen Beschulung zeigen, dass es für alle Beteiligten eine grosse Herausforderung bedeutet ein Kind mit einer Behinderung in eine Regelklasse zu integrieren. Das Sonderpädagogische Konzept des Erziehungs-, Kultur und Umweltschutzdepartementes EKUD sieht dennoch vor, dass die integrative Beschulung der Normalfall werden sollte. Diese Absicht unterstützt AvenirSocial. Die vorgeschlagene Aufgaben- und Finanzteilung steht dieser Bemühung jedoch diametral entgegen. Wir schlagen vor, dass nicht nur die Kosten für den Unterricht fremdsprachiger Schüler und von Kindern von Asylsuchenden dem Kanton übertragen werden, sondern dass alle Mehrkosten für die Schulung von Kindern mit besonderen Lernbedürfnissen beim Kanton angesiedelt werden. Nur dann hat die integrative Schulung eine Chance auf eine Umsetzung.

In Bezug auf konkrete Vorschläge für Anpassungen der Gesetzgebung verweisen wir auf Empfehlungen der Behindertenorganisationen.

Entflechtung Richtung Gemeinde

G6 Familienergänzende Kinderbetreuung

Die Gemeinden sind mit dieser Aufgabe schlicht überfordert, resp. die falsche Ebene gemäss fiskalischer Äquivalenz. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein wichtiges sozialpolitisches Postulat, welches für den ganzen Kanton uneingeschränkt Gültigkeit haben muss. Die familienergänzende Kinderbetreuung soll deshalb weiterhin im Verbund erbracht werden. Die Aufhebung einer Reihe von Vorgaben widerspricht dem Grundsatz der Einheit der Materie.

G11 Besoldung der Kindergartenlehrpersonen

Siehe den Bezug zu Aufgabe K17 (integrative Schulung vs. Sonderschulung). Die Hilfskräfte für die integrative ‚Beschulung‘ im Kindergarten sollen gemäss Erläuterungen zwar durch den Kanton finanziert werden, doch ist dies weder im Kindergarten-, noch im Behindertengesetz eindeutig festgelegt. Hier ist eine Klärung notwendig.

G13 Besoldung der Volksschullehrpersonen

Siehe den Bezug zu Aufgabe K17 (integrative Schulung vs. Sonderschulung). Die Hilfskräfte für die integrative Beschulung in der Volksschule sind davon betroffen.

G18 Sonderschulung (Beiträge an pädagog.-therapeut. Massnahmen)

Siehe den Bezug zu Aufgabe K17 (integrative Schulung vs. Sonderschulung).

Anhang

Lastenausgleichs-Modelle im Vergleich

Lastenausgleich für besondere Soziallasten (bisher)

Betroffene Aufwendungen:

- Materielle Sozialhilfe
- Alimentenbevorschussungen (Kinder/zu 4/5)

Funktionsweise:

Nettoaufwendungen werden in einem vierstufigen Verfahren aufgeteilt. Die Gemeinden erstellen Quartalsabrechnungen. Die Ausgleichszahlungen- und forderungen erstellt der Kanton automatisch im 4. Quartal.

1. 33 1/3% übernimmt die betroffene Gemeinde
2. 26 2/3% übernimmt der Kanton
3. 40% werden gemäss Einwohnerzahl auf alle Gemeinden verteilt (Pool)
4. Kosten, die 5% der für die Berechnung der Finanzkraftklassen-Einteilung massgebenden Steuereinnahmen übersteigen, übernimmt der Kanton (Spitzenbrecher).

Lastenausgleich Soziales SLA (neu)

Betroffene Aufwendungen:

- Materielle Sozialhilfe
- Mutterschaftsbeiträge
- Alimentenbevorschussungen (Kinder)

Funktionsweise:

Nettoaufwendungen, welche im Verhältnis zum Ressourcenpotential (RP) einen gewissen Prozentsatz übersteigen, werden den Gemeinden vom Kanton im Folgejahr auf Gesuch hin vergütet:

- | | |
|-----------------|-----|
| - Bis 5% des RP | 0% |
| - 6% RP | 10% |
| - 7% RP | 20% |
| - 8% RP | 30% |
| - 9% RP | 40% |
| - 10% RP | 50% |
| - 11% RP | 60% |
| - Ab 11% RP | 70% |

Vorschlag für ein neues Modell

Betroffene Aufwendungen:

- Materielle Sozialhilfe
- Mutterschaftsbeiträge
- Alimentenbevorschussungen (Kinder)

Funktionsweise:

Nettoaufwendungen werden in einem einfachen dreistufigen Verfahren aufgeteilt. Die Gemeinden erstellen globale Jahresabrechnungen.

1. 50% übernimmt die betroffene Gemeinde
2. 50% werden gemäss Einwohnerzahl auf alle Gemeinden verteilt (Pool)
3. Kosten, die 5% der für die Berechnung der Finanzkraftklassen-Einteilung massgebenden Steuereinnahmen übersteigen, übernimmt der Kanton (Spitzenbrecher):

- Bis 5% des RP	0%
- 6% RP	10%
- 7% RP	20%
- 8% RP	30%
- 9% RP	40%
- 10% RP	50%
- 11% RP	60%
- Ab 11% RP	70%

Anhang

Wirkungen:

- Verhinderung der übermässigen Belastung einer Gemeinde durch Sozialleistungen (Materielle Sozialhilfe und Alimentenbevorschussungen).
- Schaffung einer Solidarität zwischen den Gemeinden durch das Pool-Modell. Jede Gemeinde trägt einen Teil der Gesamtkosten aller Soziallasten.
- Weitgehende Sicherstellung der Anonymität von Leistungsbezüger/innen in der Wohngemeinde, da jede Gemeinde in jedem Jahr Aufwendungen für Soziallasten hatte – unabhängig ob in der Gemeinde selber Kosten angefallen sind.

Abrechnungsmodus:

Quartalsweise je Klient. Automatische Vergütung des Kantonsanteils im vierten Quartal.

Wirkung:

- Verhinderung der übermässigen Belastung einer Gemeinde durch Sozialleistungen ().

Abrechnungsmodus:

Gemeinden können im Folgejahr die Nettoaufwendungen der genehmigten Jahresrechnungen dem Kanton einreichen und eine Rückerstattung des ‚Spitzenbrecher‘- Anteils beantragen.

Wirkungen:

- Verhinderung der übermässigen Belastung einer Gemeinde durch Sozialleistungen (Materielle Sozialhilfe und Alimentenbevorschussungen).
- Schaffung einer Solidarität zwischen den Gemeinden durch das Pool-Modell. Jede Gemeinde trägt einen Teil der Gesamtkosten aller Soziallasten.
- Weitgehende Sicherstellung der Anonymität von Leistungsbezüger/innen in der Wohngemeinde, da jede Gemeinde in jedem Jahr Aufwendungen für Soziallasten hatte – unabhängig ob in der Gemeinde selber Kosten angefallen sind.

Abrechnungsmodus:

Im Jahr 2009 erfolgt die erste Vollerhebung der Sozialhilfestatistik im Kanton Graubünden. Die Daten müssen also so oder so durch den Kanton erhoben werden. Koordination der Datenerhebung der Sozialhilfestatistik mit derjenigen des Lastenausgleiches.
Gemeinden können im Folgejahr die Nettoaufwendungen der genehmigten Jahresrechnungen dem Kanton einreichen und eine Rückerstattung des ‚Spitzenbrecher‘- Anteils beantragen.