

§ 16 Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe

A. Einführung Sozialinspektion, weiterer Anpassungsbedarf

B. Einführung Schulsozialarbeit

C. Anpassung von Rechtserlassen

Die Vorlage im Überblick

Einführung Sozialinspektion, weiterer Anpassungsbedarf

Die Motion «Moderate Verschärfung des Sozialhilfegesetzes» verlangt die Schaffung von Sozialinspektionen, welche missbräuchliche Sozialhilfebezüge verhindern sollen. Sozialinspektionen können falsche oder unvollständige Angaben zu persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen aufdecken. Zudem stärkt überzeugende Missbrauchsbekämpfung das Vertrauen in die Sozialhilfe und schreckt von potenziellem Missbrauch ab. Im Sozialhilfegesetz ist dafür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Abklärungsaufträge sollen extern vergeben werden, da die wenigen Abklärungsaufträge ein eigenes Inspektorat nicht rechtfertigten; beabsichtigt ist ein Vertrag mit einem grösseren Gemeinwesen, welches über ein solches verfügt.

Zudem wird das Sozialhilfegesetz an die neue Verwaltungsorganisation angepasst, für die seit 2006 der Regierungsrat zuständig ist. Die Kantonalisierung des Sozial- und Vormundchaftswesens erfolgte 2007. Die damit verbundenen Rechtsänderungen konnten nicht sofort vollständig umgesetzt werden. Nun sind noch verwaltungsorganisatorische Belange zu regeln und die Bewilligungsvoraussetzungen für den Betrieb eines Heimes oder einer entsprechenden Einrichtung anzupassen. Eine Bewilligungspflicht besteht erst ab fünf (statt bisher ab drei) ganztägig betreuten Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen.

Im Landrat war die Einführung eines Sozialinspektorats unbestritten, diskutiert wurde, ob die Vergabe eines Mandates auch an Private möglich sein soll; der Landrat will dies zulassen.

Einführung Schulsozialarbeit

Im Weiteren soll die Schulsozialarbeit gesetzlich verankert werden. Stimmt ihr die Landsgemeinde zu, soll der Stellenplafonds der Hauptabteilung Soziales für den neuen Fachbereich «Schulsozialarbeit» um maximal 600 Stellenprozent erhöht werden.

Die gesellschaftlichen Veränderungen beeinflussen die Schulen stark und sind zu einer pädagogischen Herausforderung geworden. Schulsozialarbeit (SSA) bildet Teil der Jugend- und Familienhilfe gemäss Sozialhilfegesetz und unterstützt Früherkennung und Bearbeitung von individuellen sozialen Problemen, um kostenintensive Spätfolgen (stationäre Unterbringung, Sozialhilfe) zu vermeiden. Sie bietet professionelle Beratungs-, Interventions- und Präventionsleistungen sowie Triagefunktionen an. Sie etablierte sich in den vergangenen 20 Jahren in der ganzen Schweiz als schulunterstützendes Angebot. Beim Pilotprojekt im Schulhaus Buchholz liessen sich rund 50 Prozent der Jugendlichen der Oberschule und der Kleinklasse, 20 Prozent der Realschule und 10 Prozent der Sekundarschule beraten. Gründe waren Sozialverhalten (z.B. Delinquenz, Diebstahl), Konflikte in der Familie (z.B. Scheidung) sowie Ängste und Depressionen. Die Evaluation zeigt Bedarf, ja Notwendigkeit. SSA ist allein Aufgabe der Sozialhilfe und keine der Volksschule und Gemeinden. Sie wird vom Kanton bereitgestellt und finanziert, während die «offene Jugendarbeit» im Sinne der Aufgabenentflechtung vollumfänglich der Gemeinde obliegt.

Die Schulsozialarbeitenden sind personell, organisatorisch und administrativ dem Departement Volkswirtschaft und Inneres (Abteilung Soziale Dienste) unterstellt und gehören der Fachstelle SSA an. Die Arbeitsgruppe SSA setzt sich aus Vertretungen der Gemeinden (Schulleitung) und der Hauptabteilung Volksschule und Sport (Fachstelle Sonderpädagogik) zusammen und berät die Fachstelle. Für die Stellendotation bildeten nicht die Richtlinien des Berufsverbandes (1 Stelle pro 375 Lernende) sondern die kantonalen Erfahrungen (1 Stelle pro 700 Lernende) die Grundlage.

Im Landrat gab die Einführung der Schulsozialarbeit zu reden. Vor allem aus finanziellen Gründen wurde ein Nichteintretensantrag gestellt, doch der Rat stimmte der Vorlage zuhanden der Landsgemeinde zu.

Anpassung von Rechtserlassen

Es geht um begriffliche Anpassungen im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) und in jenem zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG), welche der Regierungsrat verbindlich festlegen soll.

Der Landrat beantragt Zustimmung zur Vorlage.

1. Einführung Sozialinspektion, weiterer Anpassungsbedarf

1.1. Ausgangslage

Die Motion der SVP-Landratsfraktion «Moderate Verschärfung des Sozialhilfegesetzes» forderte unter anderem Einführung einer Stelle für Abklärungen und Betrugsbekämpfung, um ungerechtfertigte Zahlungen im Sozialhilfebereich zu unterbinden (Sozialinspektorat). Missbräuchliche Bezüge von Sozialhilfe waren in den letzten Jahren in der ganzen Schweiz Diskussionsthema:

- Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen;
- unrechtmässige Verwendung der Leistungen (Zweckentfremdung);
- schuldhaftes Herbeiführen oder Aufrechterhalten einer Notlage;
- Verschweigen zusätzlicher Einkommen (Schwarzarbeit, Renten- oder Alimentenzahlungen usw.).

Das Missbrauchspotenzial liegt bei 2 bis 5 Prozent. Zwar ist nur ein kleiner Teil davon (wieder) einbringlich, wichtiger ist der präventive Effekt; Auswertungen belegen: Sozialinspektion erzielt Wirkung.

1.2. Lösungsansatz

Gestützt auf solche Erfahrungen und in Erfüllung des parlamentarischen Auftrags sind Sozialinspektionen zu ermöglichen. Dazu ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche externe Vergabe erlaubt, da die wenigen Abklärungsaufträge ein eigenes Inspektorat nicht rechtfertigten. Das benötigte Know-how aufzubauen lohnte sich nicht und liesse sich bei solch bescheidenem Pensum kaum sinnvoll nutzen (Rekrutierungsschwierigkeiten, Stellvertretungsfragen). Die Annahme des Sozialamtes Olten (17 000 Einwohner), es sei jährlich lediglich mit einem bis drei Verdachtsfälle zur rechnen, die daher eine private Überwachungsfirma abklären sollte, bestätigte sich. Die Stadt Bern (230 000 Einwohner) unterhält ein Sozialinspektorat mit nur 160 Stellenprozent. Darauf abgestützt lassen sich für den Kanton Glarus jährlich zwei bis sechs Verdachtsfälle, resp. 25 Stellenprozent, errechnen. Statt eine Stelle zu schaffen soll das Gesetz ermöglichen, private Firmen oder andere Dritte einzusetzen. Beabsichtigt ist ein Vertrag mit einem grösseren Gemeinwesen, welches über ein eigenes spezialisiertes Inspektorat verfügt.

1.3. Weiterer Anpassungsbedarf

Das Sozialhilfegesetz verwendet für Sozialhilfeorgane unterschiedliche Begriffe, wie «Instanzen der öffentlichen Sozialhilfe» (Art. 2 Abs. 3), «Sozialhilfeinstanzen» (Art. 4 Abs. 2), «zuständige Behörden» (Art. 5 Abs. 2^a), «Sozialhilfeorgane» (Art. 18), «mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Instanzen» (Art. 30 Abs. 1); die Vereinheitlichung wäre zumindest wünschenswert. Sodann sind die Begriffe «Kantonales Sozialamt» und «Sozialbehörde» aufzuheben. Seit der Kantonalisierung besteht keine eigentliche Behörde des Sozial- und Vormundschaftswesens mehr. Es handelt sich nun um kantonale Verwaltungsstellen, was aber keine materielle Änderung darstellt.

Ziel der «Verwaltungsorganisation 2006» war nebst der Entlastung des Regierungsrates von operativen Geschäften auch dessen Organisationsautonomie, um die Verwaltung zeitgerecht an die sich rasch wandelnden Bedürfnisse anpassen zu können. Dies bedingt Vollzugsvorschriften, die für blosse Organisationsänderungen nicht den Landrat oder gar die Landsgemeinde als zuständig bezeichnen. Allerdings konnte dieses gesetzgeberische Konzept 2006 nicht vollständig umgesetzt werden. Ausgeklammert blieben Erlasse, die in absehbarer Zeit geändert werden mussten; sie wurden lediglich an die gültigen Bezeichnungen der Organisationseinheiten der neuen Verwaltungsstruktur angepasst (Art. 34 Abs. 2 RVOG). Dazu gehörte das Sozialhilfegesetz, das 2007 aufgrund der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens grundlegend zu ändern war. Die Kantonalisierungsvorlage lehnte sich insoweit an die neue Verwaltungsorganisation an, als die Bezeichnung des zuständigen Departements dem Regierungsrat zugewiesen wurde. Andererseits verblieb Verwaltungsorganisatorisches im Gesetz, das nun in die Regierungsverordnung verlagert werden soll, soweit es nicht auf Gesetzesstufe zu regeln ist (z.B. Stützpunkte in den Gemeinden).

Ferner werden die Voraussetzungen für die Bewilligung zum Betrieb eines Heimes oder einer entsprechenden Einrichtung angepasst. Eine Bewilligungspflicht besteht erst ab fünf (statt bisher ab drei) ganztägig betreuten Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen. Die Lockerung entspricht einem Bedürfnis. Schliesslich ist noch die Rechtsschutzbestimmung anzupassen. – Diese vorweggenommenen Änderungen geben Raum, um weitere allenfalls grundlegende Anpassungen gestützt auf Erkenntnisse aus dem Kantonalisierungsprozess in Ruhe vorbereiten zu können.

1.4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die nicht erwähnten Artikel enthalten lediglich begriffliche und/oder redaktionelle Anpassungen.

Artikel 5 Absätze 1, 2 und 3; Amtsgeheimnis; Auskunftsrecht

Der Begriff «Sozialbehörde» wird durch «im Sozialwesen tätiges Personal» ersetzt. Im Übrigen werden nur redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Artikel 11; Zuständiges Departement

Nebst der begrifflichen Bereinigung (Abs. 1), wird – analog zu vergleichbaren Regelungen – dem Departement die Beaufsichtigung des Vollzugs der (gesamten) Sozialhilfe zugewiesen (Abs. 2).

Artikel 12; Stützpunkte, Vollzugsorgane

Die Sozialhilfe bzw. das Grundangebot wird in drei Stützpunkten erbracht. Um die Wichtigkeit der dezentralen Organisation zu betonen, bleibt sie im Gesetz verankert. Wirtschaftliche Sozialhilfe wird verfügt. Weiterhin bestimmt das Departement das Grundangebot (Abs. 1). Die Vollzugsorgane zu bezeichnen ist jedoch Sache des Regierungsrats (Abs. 2).

Artikel 13; Kantonaler Sozialdienst (aufgehoben)

Die Organisation der Sozialhilfe ist auf Verordnungsstufe zu regeln. Die gesetzliche Regelung kann aufgehoben werden.

Artikel 14; Aufgabenübertragung; Kostenbeteiligung an Institutionen

Da die Sozialhilfe kantonale Aufgabe geworden ist, kann der Kanton nicht mehr als übernehmender Träger auftreten. – Übertragbar sind nicht weitere, sondern «bestimmte» Aufgaben.

Artikel 30^a (neu); Sozialinspektion

Sozialinspektionen können missbräuchlichen Sozialhilfebezug aufdecken und bekämpfen. Darin unterscheiden sie sich von der Sozialarbeit, deren Hauptaufgabe die Beratung sowie die soziale und berufliche Integration der Sozialhilfebeziehenden bildet. Kontrollierende, meist unangemeldete Besuche zu Hause oder am Arbeitsplatz lassen falsche oder unvollständige Angaben zu persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen zur Erwirkung unrechtmässiger Leistungsbezüge erkennen, während zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen, missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage oder selbstverschuldete Notlagen mitunter auch von der Sozialarbeit aufgedeckt werden. Sozialinspektionen erfolgen nur in Einzelfällen, in denen Sachverhalte zu klären und die Möglichkeiten der Sozialarbeitenden ausgeschöpft sind.

Absatz 1. – Sozialinspektionen selber durchzuführen oder durchführen zu lassen, soll Ausnahme bleiben und erst in Auftrag gegeben werden, wenn die Sozialhilfestellen, aufgrund der Komplexität der Fälle nicht weiter kommen oder sie nicht über die dafür aufzubringenden Ressourcen verfügen. Zudem muss begründeter Verdacht auf erfolgten oder versuchten unrechtmässigen Leistungsbezug vorliegen. Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren sind auf ihre Pflichten (Datenschutz, Amtsgeheimnis) hinzuweisen. Es sind ihnen alle für die Abklärung notwendigen Daten mitzuteilen – aber nur diese.

Absatz 2. – Angesichts des erwarteten Bedarfs steht nicht die Schaffung einer eigenen Stelle im Vordergrund. Für sie ergäbe sich ein Kleinstpensum von lediglich etwa 25 Prozent. Vorzuziehen ist das Beauftragen einer Privatfirma oder die Zusammenarbeit mit einem anderen Gemeinwesen.

Absatz 3. – Offenen Sachverhaltsermittlungen sind Grenzen gesetzt. Kann ein Sachverhalt nicht genügend geklärt werden, müssen weitere Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Es ist deshalb vorgesehen, jemanden auch ohne sein Wissen überwachen und unangemeldete Besuche am Arbeits- oder Wohnort machen zu können. Da die Überwachung Grundrechte tangiert, bedarf deren Anordnung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses (Art. 10, 13 und 36 Bundesverfassung). Zudem muss der Eingriff verhältnismässig sein und den Kerngehalt des Grundrechts respektieren.

Absatz 4. – Besteht öffentliches Interesse an Überwachung, wird sie von einer vorgesetzten Stelle angeordnet und von fachlich qualifizierten und mit den Rechtsgrundlagen vertrauten Personen durchgeführt. Antrag und Sozialinspektionsauftrag legen fest, welche Verdachtsmomente mit welchen Beweismitteln abgeklärt werden sollen; Beweisausforschungen («fishing expeditions») sind nicht zulässig. Den Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren können die zur Zustimmungserteilung Berechtigten den Zutritt zum Arbeits- oder Wohnort verweigern. Berechtigte sind am Wohnort die Mieter, allenfalls die Eigentümer einer Liegenschaft oder Wohnung, am Arbeitsplatz der Arbeitgeber. Die Sozialinspektorinnen und -inspektoren sind – im Unterschied zur Polizei (Hausdurchsuchung gestützt auf einen Hausdurchsuchungsbefehl) – nicht befugt, gegen den Willen der zur Zustimmungserteilung Berechtigten die Räumlichkeiten zu betreten. Der Vorschlag orientiert sich am Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (Art. 44a).

Das Verhältnismässigkeitsgebot gebietet, den zeitlichen Aspekt zu beachten. Für Überwachungen setzt die Rechtsordnung eine Vielzahl von Schranken, namentlich schützt das Strafrecht den Geheim- oder Privatbereich (Art. 179 ff. Strafgesetzbuch). Die Sozialinspektorinnen und -inspektoren dürfen das Verhalten der überwachten Personen nicht beeinflussen und versuchen, sie zu einer bestimmten Tätigkeit zu veranlassen. Die Abklärungen betreffen immer die Situation der von einer Sozialhilfestelle Unterstützten. Handelt es sich um eine Unterstützungseinheit (z.B. eine Familie) oder steht die überwachte Person in einer relevanten Rechtsbeziehung zu weiteren Personen, können die Abklärungen auf diese ausgeweitet werden. Gegenstand der Abklärung können Erwerbstätigkeit, Arbeitsfähigkeit, Wohn- und Lebenssituation (inkl. Zivilstand und tatsächliche Haushaltszusammensetzung), Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie Ausgaben oder Verwendung der Sozialhilfeleistungen sein.

Absatz 5. – Die Abklärungen erfolgen im Rahmen von Verwaltungsverfahren (Verwaltungsrechtspflegegesetz); es steht das gesamte Instrumentarium zur Verfügung (Beweismittel), namentlich Mitwirkungspflichten und -rechte. So können die Betroffenen an Instruktionsverhandlungen und Augenscheinen teilnehmen und Personenbefragungen beiwohnen. Angefragte Privatpersonen sind nicht zur Auskunft verpflichtet. Sie sind darüber aufzuklären und auch darüber, dass solche Aussagen den Betroffenen zugänglich gemacht werden können. Die Abklärungen sind zu dokumentieren. Der beauftragenden Stelle ist Bericht zu erstatten, und es sind ihr die verwertbaren Beweismittel zu übergeben. Untaugliche Beweismittel sind zu vernichten. Die Sozialhilfestellen entscheiden, welche Massnahmen aufgrund des Berichts zu ergreifen und ob neue Verfügungen zu erlassen sind. In diesem Fall ist den Betroffenen vorab das rechtliche Gehör zu den Schlussfolgerungen des Berichts zu gewähren. Auch in den andern Fällen sind die Betroffenen zumindest über die Schlussfolgerungen des Berichts in geeigneter Form zu informieren.

Artikel 44 Absatz 1; Betriebsbewilligung Heime

Die Neufassung bringt eine Anpassung an die Regelungen in den umliegenden Kantonen, in denen ebenfalls erst ab fünf Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen eine Bewilligungspflicht gilt. Es entspricht dies auch einem Bedürfnis aus der Praxis.

Artikel 54; Rechtsschutz

Einsprachen gegen alle dem Departement nachgeordneten Verwaltungsbehörden sind zulässig. Der weitere Instanzenzug richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Von einer «Unmittelbarkeit» (der Verwaltungsgerichtsbeschwerde) kann angesichts des vorgeschalteten Einsprache- und des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens nicht die Rede sein (Abs. 3 bisher).

Artikel 54^a; Vollzugsbestimmungen

Die aufgehobenen Zuständigkeits- und Kompetenzregelungen hat der Regierungsrat durch Vollzugsbestimmungen zu ersetzen.

Artikel 57, 58, 61–64, 66 und 67 (aufgehoben)

Diese vor allem mit der Kantonalisierung des Sozial- und Vormundschaftswesens in Zusammenhang stehenden Übergangsbestimmungen können aufgehoben werden bzw. sind zwischenzeitlich überholt. Beizubehalten sind die Artikel 59, 60 und 65. Artikel 155 des Gemeindegesetzes verweist unter anderem auf sie, wobei Artikel 65 «Aufgaben und Zuständigkeiten der Ortsgemeinden» von Bedeutung ist. Zu Gunsten der Verständlichkeit und weil auch diese Bestimmungen bald aufgehoben werden können, wird auf eine begriffliche Bereinigung (z.B. «Ortsgemeinde») verzichtet.

1.5. Finanzielle, personelle Auswirkungen

Sozialinspektionen erfordern kein zusätzliches Personal, weil sie an Dritte übertragen werden sollen. Auch die finanziellen Folgen dürften wegen der nur wenigen Aufträge kaum ins Gewicht fallen. Genauere Angaben sind schwierig, zumal keine Verhandlungen mit Dritten geführt wurden. – Die übrigen Anpassungen zeitigen weder finanzielle noch personelle Konsequenzen.

1.6. Beratung der Vorlage im Landrat

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales befasste sich unter der Leitung von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, mit der Vorlage. Eintreten war unbestritten. Es werde eine teilweise überwiesene Motion umgesetzt. Es sei anerkannt, dass Sozialinspektionen Missbräuche aufdecken können. Selbst wenn nur wenig und selten Missbrauch betrieben werde, sei dies sehr wertvoll, weil dadurch das Vertrauen in die Sozialhilfe gestärkt werde. Alternativ gemachte Erfahrungen seien positiv. Auch Abklärungen durch grössere Gemeinwesen oder Dritte ausführen zu lassen habe sich als richtig erwiesen (Leistungsvereinbarungen). – Diskutiert wurde, ob solche Leistungsverträge nur mit anderen Gemeinwesen oder auch mit Dritten (Privaten) zulässig sein sollen. Die sensible Aufgabe könne nur einer spezialisierten, mit dem öffentlichen Recht vertrauten Stelle eines anderen Gemeinwesens und nicht irgendwelchen privaten Detekteien übertragen

werden. Die Kommissionsmehrheit blieb beim regierungsrätlichen Vorschlag; man dürfe sich wegen des bescheidenen Volumens nicht zu sehr einschränken und das zuständige Departement werde Kontrollierende verantwortungsbewusst auswählen. Im Vordergrund stehe zudem der Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit einem spezialisierten Dienst eines anderen Gemeinwesens. – Ob Regierungsrat oder Departement solche Vereinbarungen abschliessen, erachtete die Kommission als sekundär, wichtig sei gute Wahl. Die Kommission blieb bei der regierungsrätlichen Fassung.

Im Landrat war Eintreten ebenfalls unbestritten. Sozialhilfeinspektion stärke das Vertrauen in die Sozialhilfe und beuge Missbrauch vor, was Jahreskosten von etwa 30 000 Franken rechtfertige. Die wenigen Kontrollen nehme nach Möglichkeit ein anderes Gemeinwesen, z.B. Zürich, wahr. – In der Detailberatung wurde mit den gleichen Gründen wie in der Kommission beantragt, es dürften nur Leistungsvereinbarungen mit anderen Gemeinwesen abgeschlossen werden. Es handle sich um eine staatliche Aufgabe, um heikle Überwachung und Kontrolle, die nur öffentlichen spezialisierten Diensten zu übertragen seien. Die Mehrheit blieb bei der Regierungs- und Kommissionsfassung. Es handle sich zwar um eine sensible Aufgabe, deren Erfüllung klare Rahmenbedingungen voraussetze. Der Regierungsrat werde dazu in einer Vollzugsbestimmung Detailregeln erlassen, welche alle, ob Private oder Gemeinwesen Unterstehende, einzuhalten hätten. Private dürften keineswegs machen was sie wollten, wenn sie die öffentlich bleibende Aufgabe übernähmen, und die Gemeinwesen sich ebenso wenig ihrer Verantwortung für korrektes Ausführen (Einhalten von Recht und Gesetz und Verhältnismässigkeit) entledigen. Das Vorgeschlagene gebe Flexibilität zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe, und die Verantwortung bleibe in jedem Fall beim Kanton. Erfahrung belege Missbrauch in 2 bis 5 Prozent der Fälle, weshalb die präventive Wirkung wichtig sei.

Ob eine Betriebsbewilligung für Heime wie bisher ab drei oder erst ab fünf betreuten Personen vorgesehen werden solle, führte zu einer Diskussion. Es wurde beantragt, zum Schutz der betreuten Personen (Erwachsene und Kinder) und zur Sicherstellung einer fachgerechten Betreuung bei der geltenden Bewilligungspflicht zu bleiben. Der Landrat bevorzugte die Erhöhung. Sie entspreche der Regelung anderer Kantone, und oft betreue eine Mutter neben den eigenen noch weitere Kinder ganztägig, indem sie einen Mittagstisch und Betreuung nach der Schule anbiete. Dies müsse ohne grossen Aufwand machbar bleiben. Zudem handle es sich lediglich um eine polizeirechtliche Bewilligung.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage A. unverändert zuzustimmen.

2. Einführung Schulsozialarbeit

2.1. Ausgangslage

Die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre beeinflussen die Schulen und sind zu einer pädagogischen Herausforderung geworden. Hohe soziale Komplexität, rasch wachsendes Wissen, unterschiedliche Wertvorstellungen, kulturell verschiedene Hintergründe und unsichere Zukunftsperspektiven fordern die Jugend stark. Familie, Schule und Gemeinde haben die jungen Menschen bei der Gestaltung ihres Lebenswegs zu unterstützen und in die Gesellschaft zu integrieren. Der Schule kommt dabei besondere Bedeutung zu. In ihr treffen sich Kinder und Jugendliche unterschiedlichster Prägung und Herkunft und verbringen einen grossen Teil ihres Tages. Zusammenleben wird geübt und erfahren.

Schulsozialarbeit bildet Teil der Jugend- und Familienhilfe nach Sozialhilfegesetz (Art. 34 ff. SHG). Sie unterstützt Früherkennung und Bearbeitung von individuellen und sozialen Problemen und kann früh eingreifen, um kostenintensive Spätfolgen zu vermeiden (stationäre Unterbringung, Sozialhilfe). Sie bietet professionelle Beratungs-, Interventions- und Präventionsleistungen sowie Triagefunktionen an. Die SSA etablierte sich in den vergangenen 20 Jahren in der ganzen Schweiz als schulunterstützendes Angebot. Im Kanton stieg die Nachfrage kontinuierlich, sodass im Februar 2008 ein Pilotprojekt des Oberstufen-Schulkreises Mittelland (Schulhaus Buchholz) für drei Jahre genehmigt wurde. Es wollten Erfahrungen und Grundlagen für eine definitive Einführung gesammelt werden.

2.2. Erkenntnisse Pilotprojekt

In den knapp zwei Jahren, in denen SSA geleistet wurde, stieg die Nachfrage deutlich. Die Schulsozialarbeiterin arbeitete mit je etwa 70 Jugendlichen (20% Gesamtschülerschaft) aus allen 19 Sekundar-, Real-, Oberschulklassen sowie der Kleinklasse. Die Anmeldungen erfolgten meist über die Klassenlehrperson oder aufgrund eines Vorfalles. Einige Jugendliche suchten die Beratung direkt oder wurden von der Schulleitung angemeldet. Es liessen sich rund 50 Prozent der Jugendlichen der Oberschule und der Kleinklasse, 20 Prozent der Realschule und 10 Prozent der Sekundarschule beraten. Gründe für die Anmeldungen waren Sozialverhalten (z.B. Delinquenz, Diebstahl), Konflikte in der Familie (z.B. Scheidung) sowie Ängste und Depressionen; in neun Fällen war die Lehrstellensuche Hauptthema. Bei einem Viertel fand zusätzlich eine Elternberatung statt. In 12 Prozent wurden die Klassenlehrperson und bei 6 Prozent die Schulleitung einbezogen. Zudem nahm die Schulsozialarbeiterin an schulinternen Sitzungen der Lehrerschaft teil und führte Klasseninterventionen durch. Das Angebot der SSA richtet sich nicht nur an die Schülerschaft, sondern an sämtliche mit der Schule befassten Personengruppen:

- *Lernende*: unbürokratische Hilfe und Beratung bei sozialen oder persönlichen Problemen und Unterstützung in Krisensituationen vor Ort;
- *Lehrpersonen*: Unterstützung bezüglich Erziehungsauftrag; Sensibilisierung für soziale Fragen; gemeinsames Aufgreifen und Bearbeiten problematischer Situationen von Einzelnen oder Gruppen;
- *Eltern*: Beratung und Unterstützung bei Erziehungsfragen sowie bei sozialen und persönlichen Problemen ihres Kindes;
- *Schulleitung und Schulhausteam*: Unterstützung in Erarbeitung und Durchführung von auf das Schulhaus zugeschnittenen Interventions-, Integrations- und Präventionsmassnahmen.

Ende 2009 wurde eine Evaluation durchgeführt. Die Befragten sind von der Anlaufstelle überzeugt, welche die Jugendlichen bei der Bewältigung des Schulalltags und weiterer Themen unterstütze und die Lehrpersonen beim Erfüllen des Erziehungsauftrags der Schule entlaste. Vorschläge zur Optimierung wurden erfasst.

2.3. Kantons- oder Gemeindeaufgabe – Vernehmlassung

Für die Verankerung der SSA wurde eine Kann-Formulierung im Sozialhilfe- oder Bildungsgesetz diskutiert. Das Departement Bildung und Kultur beantragte eine Grundlage im Bildungsgesetz und führte insbesondere zu Verbundaufgabe, Freiwilligkeit, Finanzierung und Zuständigkeit eine Vernehmlassung durch. Das Ergebnis zeigte Kann-Formulierung im Bildungsgesetz und Angliederung der SSA als Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden beim Departement Bildung als nicht mehrheitsfähig. Insbesondere wurde statt der Kann-Formulierung eine Verpflichtung gefordert. Für die Finanzierung hätten Entscheidungsberechtigte und Finanzverantwortliche überein zu stimmen. Dieses Prinzip von Finanzausgleich und Aufgabenentflechtung sei konsequent umzusetzen. Die SSA sei Teil des öffentlichen Sozialhilfeangebots und damit Aufgabe des Kantons. Die Schulsozialarbeitenden sollten in das Team der Sozialen Dienste eingegliedert werden, da dies stetigen fachlichen Austausch, Stellvertretung, koordinierte Weiterbildung und Infrastruktur gewährleiste. – Insgesamt wurden die SSA und die skizzierte operative Arbeitsweise begrüsst, kontrovers beurteilt hingegen Zuständigkeit und Finanzierung.

Die SSA ist im Sozialhilfegesetz zu verankern, die Finanzierung dem Kanton zu übertragen und das im Pilotprojekt erarbeitete Konzept an die neuen Strukturen anzupassen; die Schulsozialarbeitenden sind den Sozialen Diensten anzugliedern.

2.4. Entflechtung Schulsozialarbeit und offene Jugendarbeit

Gleichzeitig wird die Zuständigkeit für die offene («auserschulische» [Art. 37 Abs. 1 SHG]) Jugendarbeit geklärt; es werden dafür allein die Gemeinden zuständig. Auch die offene Jugendarbeit ist Teil der Sozialarbeit und umfasst pädagogische Angebote, welche Jugendliche stützen, fördern und ihnen einen angemessenen Platz in der Gesellschaft ermöglichen. Ihre äusserst unterschiedlichen Angebote können ohne Mitgliedschaft und ohne Vorbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Freizeit genutzt werden: Treffpunktarbeit, mobile Jugendarbeit, Projektarbeit, geschlechtsspezifische Arbeit usw. In den Gemeinden wird sie zum grossen Teil in Jugendhäusern erfüllt. Weil ihr Angebot die Attraktivität von Gemeinden zumindest mitbestimmt, sollen diese dafür allein verantwortlich sein. Zudem gilt sie, losgelöst von der Schule, der Freizeit der Jugendlichen, und es ist kein gemeindeübergreifendes Angebot erforderlich. – Die offene Jugendarbeit ist als Gemeindeaufgabe von der Kantonsaufgabe SSA zu trennen.

2.5. Rechtliches

Das geltende Recht kennt den Begriff SSA nicht. Geregelt ist die Jugend- und Familienhilfe (Art. 34 ff. SHG), zu der auch die SSA gehört. Sie zu fördern und zu koordinieren obliegt dem Kanton (Art. 34). Das kantonale Sozialamt hat in diesen Fragen Behörden und Privatpersonen zu beraten und mit öffentlichen und privaten Institutionen, welche entsprechend tätig sind, zusammenzuarbeiten (Art. 35). Sodann kann der Kanton «die ergänzende Jugend- und Familienhilfe gemeinnütziger, privater oder öffentlicher Organisationen» sowie «auserschulische» (bzw. die offene) Jugendarbeit unter bestimmten Voraussetzungen unterstützen (Art. 37). Weitere Regelungen bestehen nicht. Namentlich fehlt eine klare Aufgabenzuweisung. Das aktuelle Recht ist unklar.

Eine Klärung der Zuständigkeiten, in welchen bisher Kanton, Gemeinden und Private tätig waren, tut Not. Dies hat im Sinne der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zu geschehen: gestützt auf die Grundsätze der Subsidiarität (Kanton übernimmt Aufgaben, welche die Kraft der Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen), der fiskalischen Äquivalenz (jenes Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten) und der institutionellen Kongruenz (das Gemeinwesen, welches die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese bestimmen). Dieser Handlungsbedarf war dem Landrat im Dezember 2006 aufgezeigt worden. Es war vorgesehen, den Bereich «Jugend» den Gemeinden zuzuweisen. Der Landrat trat auf diese Vorlage aber nicht ein; der Landsgemeinde seien nicht Grundsatzentscheide vorzulegen sondern Anpassungen mit Gesetzesvorlagen zu erwirken. Gestützt darauf wird nun die Aufgaben- und Zahlungsstromentflechtung beantragt.

Es war zu prüfen, ob die SSA in der Bildungs- oder wie bisher in der Sozialhilfegesetzgebung zu verankern wäre. In den Kantonen bestehen unterschiedliche Lösungen. Allerdings gehört die SSA zur Sozialarbeit und dort zum Bereich Jugend- und Familienhilfe. Deshalb und gestützt auf die Vernehmlassung erscheint es zweckmässiger, die Rechtsgrundlage für die SSA im Sozialhilfegesetz beizubehalten. Weil die offene Jugendarbeit Teil der Jugend- und Familienhilfe ist, bleibt sie ebenfalls im Sozialhilfegesetz geregelt. Es rechtfertigt sich dies auch aufgrund der Trennung der offenen Jugendarbeit von der Schule, wodurch sich deren Regelung nur schwer ins Bildungsgesetz integrieren liesse.

2.6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der Kanton schafft den Fachbereich «Schulsozialarbeit», über dessen Eingliederung und Organisation der Regierungsrat entscheidet. Die SSA beinhaltet Beratung, Begleitung und Unterstützung der Lernenden und deren Umfeld. Die Kosten trägt entsprechend den Grundsätzen des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung der Kanton. Zuständigkeit und Verantwortlichkeit bezüglich SSA und offener Jugendarbeit werden mit einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes geklärt, obschon umfassender Revisionsbedarf bestünde. Nachdem aber die Gemeinden in diesen Bereichen teils erhebliches Engagement planen, müssen die Zuständigkeitsfragen vorgezogen werden. Die klärenden Rechtsänderungen sollen am 1. August 2013 (Anfang Schuljahr 2013/14) in Kraft treten. Eine Totalrevision des Sozialhilfegesetzes ist später anzugehen.

Artikel 34; Grundsatz

Die geltende Regelung entstammt einer Zeit, als die Sozialhilfe Sache der Gemeinden war und die kantonalen Tätigkeiten Beratung, Förderung und Koordination waren (aAbs. 1). Voranzustellen ist nun der bisherige Absatz 2, der den zentralen Auftrag des Kantons festschreibt. Der neue Absatz 2 knüpft daran an und verpflichtet den Kanton, die weitere Jugend- und Familienhilfe zu fördern und zu koordinieren.

Artikel 35; Leistungen, Zusammenarbeit

Absatz 1. – Zuständig im Bereich Jugend- und Familienhilfe ist der Kanton mit seinen Sozialhilfestellen. Das Leistungsangebot wird ausführlicher beschrieben, und die SSA wird ausdrücklich genannt, obschon sie Bestandteil der Jugend- und Familienhilfe ist. Nebst ihr bildet die offene Jugendarbeit Teil der Jugend- und Familienhilfe, ihre Leistungen sind aber nicht hier zu erwähnen, weil sie den Gemeinden obliegt (Art. 37). Nicht mehr erwähnt wird, wer dieses Angebot des Kantons nutzen kann. Meist werden es Personen aus dem Umfeld einer Schule im Kanton sein. Da jedoch das Ziel darin besteht Spätfolgen (Sozialhilfe) zu minimieren, lässt die Formulierung einen offenen Benutzerkreis zu.

Absatz 2. – Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Institutionen der Jugend- und Familienhilfe und der Schule bleibt möglich. Entsprechende gemeinnützige Organisationen soll der Kanton weiterhin unterstützen können, wobei auf das Bestimmen von Voraussetzungen verzichtet wird (aArt. 37).

Absatz 3. – Inhaltlich unverändert regelt er die Anzeigepflicht (als Form der Zusammenarbeit).

Artikel 37; Offene Jugendarbeit

Der veraltete Begriff «ausserschulische Jugendarbeit» wird ersetzt durch «offene Jugendarbeit». Diese ist neu Sache der Gemeinden. Es bleibt ihnen überlassen, was und wie sie in ihre Jugend investieren. Auf detaillierte Regelung wird daher verzichtet.

Inkrafttreten

Diese Änderung des Sozialhilfegesetzes soll am 1. August 2013 in Kraft treten, um die SSA ab 1. August 2013 für das Schuljahr 2013/14 wirksam werden zu lassen.

2.7. Konzept Schulsozialarbeit

Das Rahmenkonzept wurde in Zusammenarbeit mit den drei Gemeinden, den Verantwortlichen des Pilotprojekts und einer externen Beratung verfasst. Es zeigt, wie die SSA an den Glarner Schulen positioniert werden will.

Die Schulsozialarbeitenden sind personell, organisatorisch und administrativ dem Departement Volkswirtschaft und Inneres (Hauptabteilung Soziales, Abteilung Soziale Dienste) unterstellt und gehören der Fachstelle SSA an. Die Arbeitsgruppe SSA wird von den Sozialen Diensten geleitet. Sie setzt sich aus einer Vertretung der Gemeinden (Schulleitung) und der Hauptabteilung Volksschule und Sport (Fachstelle Sonderpädagogik) zusammen und berät die Fachstelle. Sie tagt einmal jährlich. Die Zusammenarbeit der Schulsozialarbeitenden mit der Schule ist zentral. Schulleitung und Schulsozialarbeitende stehen in regem Austausch. Letztere können in Absprache mit der Schulleitung an Schulanlässen teilnehmen. Sie halten Teamsitzungen sowie Netzwerktreffen mit anderen Schulsozialarbeitenden ab. Sie pflegen professionellen Austausch mit beteiligten Fachstellen (z.B. schul- sowie kinder- und jugendpsychologischer Dienst, ärztliche Dienste). Unterschieden wird zwischen der ambulanten SSA, die von einer zentralen Stelle aus die verschiedenen Schulen versorgt, und der räumlich in die Schule integrierten SSA. Die Ausgestaltung des Angebotes

hängt von Bevölkerungsstruktur, Organisationsform der Stelle (Anzahl Schulhäuser), Alter der Kinder/Jugendlichen und Ausbildung und Berufserfahrung der Schulsozialarbeitenden ab.

Der Berufsverband (*avenir social*) sieht 100 Stellenprozent pro 375 Lernende vor. In der Vernehmlassung wurde teils eine Annäherung daran gewünscht. Der Erfahrungswert aus dem Pilotprojekt Buchholz und Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass ein 100-Prozent-Pensum für rund 700 Lernende eine gute Ausgangslage darstellt. Die personelle Dotation der SSA wird jedoch erst mit dem Budget 2013 durch den Landrat festgelegt.

2.8. Finanzielle Auswirkungen/Ressourcen

2.8.1. Schulsozialarbeit

Die Entlöhnung entspricht der Einstufung der Sozialarbeitenden gemäss Lohnverordnung (Lohnbänder 9–11). Dies entspricht einem Personalaufwand von brutto (inkl. Sozial- und weiterer Nebenleistungen) von etwa 120 000 Franken pro Vollzeitstelle. Vorgesehen sind einstweilen 150 Stellenprozent in Glarus Süd, 190 in Glarus und 250 in Glarus Nord, mit dem zusätzlichen Bedarf für die Leitung also rund 600 Stellenprozent, was Personalmehrkosten von rund 720 000 Franken gleichkommt. Hinzuzurechnen ist ein (geringer) Aufwand für die Infrastruktur, für jene Zeit, in der die Schulsozialarbeitenden nicht an der Schule präsent sind. Während der Anwesenheit in der Schule stellen die Gemeinden pro Schulhaus einen Arbeitsraum zur Verfügung, der sich für Einzel- und Gruppenberatungen eignet und eine übliche Büroinfrastruktur mit Computer, Drucker, Telefon und Internetanschluss enthält.

2.8.2. Offene Jugendarbeit

Die Gemeinden bieten offene Jugendarbeit an. Sie haben die Kosten dafür alleine zu tragen. Für den Kanton ergeben sich hier keine Kosten (Beiträge) mehr. Da die Gemeinden über den Umfang der offenen Jugendarbeit entscheiden, können zu den finanziellen Auswirkungen keine detaillierten Ausführungen gemacht werden. Für die offene Jugendarbeit sehen die Budgets 2012 vor: Gemeinde Glarus Süd 120 Stellenprozent für drei Jugendräume (160 000 Fr.), Glarus 140 Prozent für einen Jugendraum (mit Aushilfen 190 000 Fr.) und Glarus Nord 180 Prozent für drei Jugendräume (294 000 Fr.). Die Gemeinden befürworteten einen Ausbau der Jugendarbeit, betonten aber die Notwendigkeit kantonaler Unterstützung, wobei damals aber die SSA noch als Verbundaufgabe betrachtet wurde.

2.9. Beratung der Vorlage im Landrat

2.9.1. Kommission

Die landrätliche Kommission Gesundheit und Soziales unter dem Präsidium von Landrat Franz Landolt, Näfels/Glarus Nord, trat einstimmig auf die Vorlage ein. Sie beantragte dem Landrat zuhanden der Landsgemeinde Verabschiedung der Gesetzesänderung und Zustimmung zu den sechs Stellen für die Schulsozialarbeit. SSA sei kein schulisches, sondern ein gesellschaftliches Thema. Sie stehe im Spannungsfeld zwischen Gesellschaft, Elternhaus und Schule. Sie stelle keine Belastung für die Schule dar, sondern entlaste die Lehrpersonen, die sich daher eher auf ihre Kernaufgabe Bildung konzentrieren könnten. Viele unserer Kinder und Jugendlichen, insbesondere die gesellschaftlich und oft auch schulisch Schwächeren, bräuchten Unterstützung. Prophylaxe vermeide Leid und später sehr hohe Kosten. Gemäss den Prinzipien der Aufgabenentflechtung hätten die Nutzniessenden einer Massnahme deren Kosten zu tragen: die der offenen Jugendarbeit die Gemeinden, die der Schulsozialarbeit der Kanton, da sie zivil- und strafrechtliche Platzierungen sowie Sozialhilfeunterstützung reduziere. SSA geschehe in den Schulhäusern, Klassenzimmern, auf dem Pausenplatz, im Elternhaus und dort, wo sich die Jugendlichen in der Freizeit treffen. Sie suche nach einfachen, kostenlosen oder kostengünstigen Lösungen. Sie stelle eine Prophylaxe dar, deren Wert wie in anderen Bereichen kaum zu beziffern sei. 2011 hätten für bis 25-Jährige für zivil- und strafrechtliche Platzierungen 2,8 sowie für Sozialhilfeunterstützung 1,9, total also 4,7 Millionen Franken, ausgegeben werden müssen. Die Kosten stiegen weiter, wenn keine Massnahmen ergriffen würden. Die jährlich 720 000 Franken seien gut in unsere Jugend investiertes Geld. – Besser sei es, Mittel gezielt für Prophylaxe einzusetzen, als später Polizei, Richter, Kliniken, Heime zu beschäftigen und schon jung arbeitsunfähig gewordene Menschen über sehr lange Zeit unterstützen zu müssen.

Die Finanzaufsichtskommission unter der Leitung von Landrätin Marianne Lienhard, Elm/Glarus Süd, befasste sich mit finanzieller Tragweite, Wirtschaftlichkeit und Einordnung in den Finanzplan. Sie beantragte mit fünf zu drei Stimmen auf die Vorlage nicht einzutreten. – Die neue Aufgabe brächte Mehrkosten von 720 000 Franken, was nicht leistbar sei. Bei Vorlagen dieser finanziellen Tragweite wären detaillierte Informationen zur Finanzierbarkeit nötig; ein Mitbericht des Departements Finanzen und Gesundheit fehle, wie ihn das Finanzhaushaltgesetz eigentlich forderte (Art. 80 Abs. 1 Bst. g). Die Aufsicht habe bei der Vorbereitung der Landsgemeindebeschlüsse zu geschehen, und dabei seien die finanziellen Konsequenzen einzubeziehen: 0,6 Steuerprozent; um einen Drittel höhere Lohnkosten im Sozialdienst; nicht erwähnte Infrastrukturkosten. Zudem benötige die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ebenfalls 300 Stellenprozent

und weitere Stellenbegehren harrten der definitiven Beschlussfassung. – Weder Budget 2012 noch Finanzplan 2013–2016 enthielten die neue Aufgabe. Ob Kanton oder Gemeinden für die Kosten aufzukommen hätten, sei nebensächlich, da die Kosten in jedem Fall zu bezahlen wären.

2.9.2. Plenum

Der Landrat diskutierte die Schulsozialarbeit engagiert. Argumentiert wurde wie in den beiden landrätlichen Kommissionen. Mehrere Redner votierten für Eintreten. Kanton und Gemeinden hätten Aufgabenteilung und Konzept gemeinsam erarbeitet und seien sich der Notwendigkeit bewusst. Die Budgetentwürfe der Gemeinden enthielten Beträge zu Gunsten dieser Aufgabenerfüllung. Glarus kenne bereits Schulsozialarbeit und baue sie gar aus. Das Konzept sei erprobt, der Kanton müsse sich den Änderungen in Familie und Gesellschaft stellen. Die Kosten für vormundschaftliche Massnahmen, zivil- und strafrechtliche Platzierungen sowie stets steigende Beiträge für sozialhilfeabhängige Jugendliche fielen nicht bei den Gemeinden sondern beim Kanton an, der für diese gebundene Aufgabe einen Nachtragskredit von über 1 Million Franken habe gewähren müssen, weil die zivilrechtlichen Platzierungen von 17 auf 26 stiegen. In Extremfällen ergäben sich Jahreskosten von deutlich über 200 000 Franken pro Fall. Die Schulsozialarbeit werde dem entgegenwirken. Ihre Arbeit könne zudem selbst beeinflusst werden. Sie bestehe nicht nur in Schulveranstaltungen und Thematisieren der Drogenprobleme, sondern diene dem Einzelfall, beziehe vor allem die Eltern mit ein, die in Erziehungsfragen Beratung erhielten. Bei rechtzeitigem Eingreifen könnten sich abzeichnende Fehlentwicklungen durchbrochen werden. Die Schulsozialarbeit ermögliche, die gebundenen Ausgaben im Massnahmen- und Sozialbereich einzudämmen, getreu dem Sprichwort: Vorsorge verhütet Nachsorge. – Sie sei vom Kanton zu verantworten und zu finanzieren.

Ablehnung wurde vor allem mit den hohen Kosten von jährlich rund 720 000 Franken begründet. Der Präventionseffekt, welcher höhere Kosten für stationäre Massnahmen verhindere, lasse sich nicht belegen. Nicht jede Schule sei eine Problemschule. Es mangle an detaillierten Informationen zur Finanzierbarkeit und an einem Mitbericht des Departements Finanzen und Gesundheit. Die neue Aufgabe sei weder im Budget 2012 noch im Finanzplan 2013–2016 enthalten und widerspreche der beschlossenen Effizienzanalyse und Verzichtsplanung. Der Landrat habe die Aufsicht bei der Vorbereitung der Landsgemeinde wahrzunehmen und die erwähnten finanziellen Konsequenzen bei der Beschlussfassung einzubeziehen. Wer für die Kosten aufzukommen habe, sei für die Steuerzahlenden nebensächlich; sie hätten so oder anders dafür aufzukommen. Auch die neue Schulstruktur bedeute ebenfalls eine grosse Investition und die Schulen sollten sich in ihnen installieren können, ehe sie in ein neues Korsett gezwängt würden, werde doch die Schulsozialarbeit den Schulbetrieb massiv beeinflussen, was das Organisationskonzept belege. – Der Landrat entschied sich für Eintreten.

In der Detailberatung wurde beantragt, die Stellen nicht wie bei der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sofort, sondern erst mit dem Budget 2013 zu bewilligen, und zwar per Beginn des Schuljahres 2013/14 (1. August). Man müsse sich genügend Zeit nehmen zur Prüfung in Bezug zu den sich verschlechternden Staatsfinanzen und für den Wechsel der Angestellten von der Gemeinde Glarus zum Kanton. – Der Regierungsrat war einverstanden, die Ressourcen mit dem kommenden Budget zu beschliessen, weil dann die Finanzaussichten bekannt seien. Er vertraue aber darauf, die angemessene Erhöhung des Personalbestandes zugestanden zu erhalten, die ja nur die Hälfte des vom Berufsverband vorgeschlagenen betrage. Das Inkrafttreten jedoch sei auf den 1. Januar 2013 vorzusehen, um das Rechnungsjahr nicht aufteilen zu müssen. Es werde ohnehin unmöglich sein, auf dieses Datum hin alle Stellen besetzen zu können. Inkrafttreten mit dem Jahresbeginn gäbe den Gemeinden Glarus Nord und Süd Klarheit, was sie für die offene Jugendarbeit ins Budget einzustellen hätten und erfordere für die Zeit bis zum 1. August keine Übergangsregelung. Zudem habe die Aufgabe keinen Bezug zum Schuljahr. Der Landrat schlägt trotzdem das spätere Datum vor.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Gesetzesänderung zuzustimmen und diese per 1. August 2013 in Kraft zu setzen.

3. Anpassung von Rechtserlassen

Die Vorlage zur Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts sieht teils in den gleichen Bestimmungen Änderungen vor; sie sind gegebenenfalls zusammenzuführen. Dem Regierungsrat ist eine entsprechende Kompetenz durch die Landsgemeinde einzuräumen.

3.1. EG ZGB

Artikel 43 Absätze 1 und 3: rein begriffliche Anpassungen.

Artikel 44 Absatz 1; Gefährdung Kindeswohl

Die Möglichkeit, eine Anzeige bei der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde machen zu können, entfällt. Sie ist weder nötig noch benutzt worden. – Sollten beide Vorlagen angenommen werden, gilt der Wortlaut: «Die Anzeige in Fällen der Gefährdung des Kindeswohles im Sinne der Artikel 307 ff. und der Artikel 324 ff. ZGB kann bei der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde oder bei den Vollzugsorganen der Sozialhilfe erfolgen.»

Artikel 63^b Absatz 3; administrative Betreuung Vormundschaftsbehörde

Der Regierungsrat hat die administrative Betreuung der Vormundschaftsbehörde durch die kantonale Verwaltung auf Verordnungsstufe zu regeln. – Sollten beide Vorlagen angenommen werden, gilt die Fassung gemäss der Vorlage zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.

Artikel 63^c; Mitgliedschaft Vormundschaftsbehörde

Für alle Mitarbeitenden und Mitglieder des Verwaltungsgerichts sowie die Vollzugsorgane der Sozialhilfe ist Mitgliedschaft in der Vormundschaftsbehörde unvereinbar. – Sollten beide Vorlagen angenommen werden, lautet der Artikel: «Die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde können nicht zugleich Mitglied oder Mitarbeitende des Verwaltungsgerichts, der Aufsichtsbehörde oder bei den Vollzugsorganen der Sozialhilfe sein.»

3.2. EG KVG und weiterer Anpassungsbedarf

Im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung, Artikel 29 und 30 ist der Begriff «Sozialbehörde» zu ersetzen. Zudem sind anzupassen (Zuständigkeit Land- oder Regierungsrat):

- Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE);
- Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen;
- Reglement über den Fonds zur ergänzenden Unterstützung von Familien;
- Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung;
- Verordnung über den Bewährungsdienst.

Inhaltlich blieben die rein formalen Anpassungen unbestritten, und es wird beantragt, die Kompetenz dafür dem Regierungsrat zu erteilen.

4. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen und den Regierungsrat zu ermächtigen, diese Änderungen mit dem Beschluss zur Umsetzung des neuen Erwachsenen- und Kindesschutzrechts zusammenzuführen, den Wortlaut des EG ZGB verbindlich festzulegen sowie Widersprüche zu beseitigen und Auslassungen zu korrigieren:

A. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Einführung der Sozialinspektion und weiterem Anpassungsbedarf

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1995 über die öffentliche Sozialhilfe wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1, 2 und 3

¹ Das im Sozialwesen tätige Personal ist zur Verschwiegenheit über amtliche Angelegenheiten verpflichtet, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind.

² Keine Schweigepflicht im Einzelfall besteht gegenüber den Sozialhilfestellen des Bundes im Rahmen des gegenseitigen Geschäftsverkehrs. Im Weiteren bleiben die Vorschriften über Amts- und Rechtshilfe sowie über Auskünfte von Behörden gemäss den Artikeln 24, 25 und 50 Verwaltungsrechtspflegegesetz vorbehalten. In jedem Fall dürfen aber nur jene Daten und Tatbestände weitergegeben werden, deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung der anderen Verwaltungsstelle erforderlich ist.

³ Das zuständige Departement ist in den übrigen Fällen befugt, gegenüber in- und ausländischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden Auskünfte aus den Sozialhilfeakten zu erteilen oder eine nachgeordnete Vollzugsbehörde dazu zu ermächtigen, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

Art. 11*Zuständiges Departement*

¹ Das zuständige Departement übt die Aufsicht über Heime und heimähnliche Einrichtungen aus, insbesondere über Alters-, Pflege- und Behindertenheime. Vorbehalten bleiben die Zuständigkeiten gemäss der Bildungs- und der Gesundheitsgesetzgebung.

² Es beaufsichtigt den Vollzug der Sozialhilfe und ist Beschwerdeinstanz gemäss Artikel 54.

Art. 12*Stützpunkte, Vollzugsorgane*

¹ In jeder Gemeinde besteht ein Stützpunkt zur Erbringung eines Grundangebots der öffentlichen Sozialhilfe. Das zuständige Departement bestimmt dieses Grundangebot.

² Der Regierungsrat bezeichnet die Vollzugsorgane in der Zentralverwaltung und in den Stützpunkten.

Art. 13*Aufgehoben.***Art. 14***Aufgabenübertragung; Kostenbeteiligung an Institutionen*

¹ Der Regierungsrat kann bestimmte Tätigkeitsbereiche der Sozialhilfe mittels Vereinbarung an Institutionen anderer Kantone übertragen.

² Er regelt die Kostenbeteiligung des Kantons an inner- und ausserkantonalen Institutionen.

Art. 19 Abs. 1

¹ Wer sich in einer Notlage befindet, kann bei der zuständigen Sozialhilfestelle um persönliche Hilfe nachsuchen.

Art. 20 Abs. 2

² Im Rahmen der persönlichen Hilfe kann der Kanton für die Hilfesuchenden jene Beiträge und Leistungen geltend machen, auf die sie einen Rechtsanspruch haben.

Art. 26 Abs. 1 und 2

¹ Bestehen Ansprüche von hilfesuchenden Personen gegenüber Dritten, so kann die Gewährung materieller Hilfe davon abhängig gemacht werden, dass sie im Umfang der Unterstützungsleistungen an den Kanton abgetreten werden.

² Werden Versicherungsleistungen bevorschusst, so gehen die betreffenden Ansprüche im Umfang der ausgerichteten Zahlungen an den Kanton über.

Art. 27 Abs. 2

² Verbindlichkeiten, die ohne Zustimmung der zuständigen Sozialhilfestelle eingegangen werden, können nur dann ganz oder teilweise übernommen werden, wenn damit eine noch höhere Verschuldung oder höhere Kosten verhindert werden können oder bei Kenntnis aller Umstände Kostengutsprache erteilt worden wäre.

Art. 30^a (neu)**Sozialinspektion**

¹ Der Kanton kann Sozialinspektionen durchführen oder durchführen lassen, wenn begründeter Verdacht auf unrechtmässigen Sozialhilfebezug besteht und die betreffenden Abklärungen mit den Mitteln der Vollzugsorgane nicht getätigt werden können.

² Das zuständige Departement kann entsprechende Leistungsvereinbarungen mit Dritten abschliessen.

³ Sozialinspektionen sind Abklärungen namentlich durch Überwachung der betroffenen Person ohne ihr Wissen (Beobachtungen im Alltag, Bildaufnahmen im öffentlichen Raum usw.) sowie durch unangemeldete Besuche am Arbeitsort und am Wohnort. Wohnung und Arbeitsort dürfen nur mit Zustimmung der Berechtigten betreten werden.

⁴ Die Abklärung muss verhältnismässig sein, dem Zweck entsprechen und von einer fachlich qualifizierten Person durchgeführt werden. In die Abklärung miteinbezogen werden Personen, die im gleichen Haushalt leben wie die Person, die Sozialhilfeleistungen bezieht, oder die ihr gegenüber eine Unterhaltspflicht haben. Abgeklärt werden insbesondere folgende Einzelheiten:

- a. finanzielle Mittel, Einkünfte, Vermögen oder Naturaleinkommen in der Schweiz und im Ausland sowie Erwerbs- und Arbeitsfähigkeit;
- b. laufende sowie andere Ausgaben;
- c. Wohnsitz und tatsächlicher Lebensort;
- d. Zivilstand und tatsächliche Haushaltszusammensetzung;
- e. angemessene Verwendung der Sozialhilfeleistungen.

⁵ Über die Ergebnisse der Abklärung sind die betroffene Person und allfällige Mitbetroffene zu orientieren. Das Verfahren beim Erlass von Verfügungen gestützt auf solche Abklärungen richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 31 Abs. 2 und 3

² Der Kanton kann den Anspruch auf Unterstützung bei den Verwandten geltend machen. In Bezug auf die ungedeckten Kosten der stationären Altersbetreuung steht diese Befugnis der pflichtigen Gemeinde (Art. 6^a) zu; die Gemeinden können dem Kanton entsprechende Mandate erteilen. Die Auswirkungen auf die Betroffenen sind jeweils angemessen zu berücksichtigen.

³ In Streitfällen ist Klage beim nach Artikel 329 ZGB zuständigen Gericht einzureichen.

Art. 33 Abs. 1

¹ Rückerstattungen sind mittels anfechtbarer Verfügung geltend zu machen.

Art. 34 Abs. 2

² Der Kanton hat Kindern und Jugendlichen, für deren Unterhalt weder Eltern noch unterstützungspflichtige Verwandte aufzukommen vermögen, eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende Förderung und Ausbildung zu ermöglichen.

Art. 35**Beratung**

¹ Die zuständigen Sozialhilfestellen informieren und beraten Behörden und Privatpersonen in Fragen der Jugend- und Familienhilfe.

² Sie arbeiten dabei mit den öffentlichen und privaten Institutionen der Jugend- und Familienhilfe zusammen.

³ Sie sind berechtigt und verpflichtet, bei Feststellung von Gefährdungen des Kindeswohles bei der zuständigen Amtsstelle Anzeige zu erstatten.

Art. 36 Abs. 1

¹ Der Kanton führt eine Stelle für Alimenteninkasso und Alimentenbevorschussung.

Art. 44 Abs. 1

¹ Der Betrieb eines Heimes oder einer Einrichtung, die mehr als fünf Kinder, Jugendliche oder Erwachsene ganztägig betreut, bedarf einer Bewilligung.

Art. 54*Rechtsschutz*

¹ Gegen Verfügungen der dem zuständigen Departement nachgeordneten Verwaltungsbehörden kann bei der verfügenden Stelle innert 30 Tagen Einsprache erhoben werden.

² Im Übrigen richtet sich der Rechtsschutz nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Art. 54^a (neu)*Vollzugsbestimmungen*

Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vollzugsbestimmungen.

Art. 57, 58, 61–64, 66, 67

Aufgehoben.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Einführung der Schulsozialarbeit

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Das Gesetz vom 7. Mai 1995 über die öffentliche Sozialhilfe wird wie folgt geändert:

Art. 34*Grundsatz*

¹ Der Kanton hat Kindern und Jugendlichen, für deren Unterhalt weder Eltern noch unterstützungspflichtige Verwandte aufzukommen vermögen, eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende Förderung und Ausbildung zu ermöglichen.

² Er fördert und koordiniert die weitere Jugend- und Familienhilfe.

Art. 35*Leistungen, Zusammenarbeit*

¹ Die zuständigen Sozialhilfestellen beraten, begleiten und unterstützen in Fragen der Jugend- und Familienhilfe, namentlich auch im Bereich Schulsozialarbeit.

² Sie arbeiten mit den öffentlichen und privaten Institutionen der Jugend- und Familienhilfe und den Schulen zusammen. Der Kanton kann solche gemeinnützigen Organisationen unterstützen.

³ Die zuständigen Sozialhilfestellen sind berechtigt und verpflichtet, bei Feststellung von Gefährdungen des Kindeswohls bei der zuständigen Amtsstelle Anzeige zu erstatten.

Art. 36 Abs. 1

¹ Der Kanton führt eine Stelle für Alimenteninkasso und Alimentenbevorschussung.

Art. 37*Offene Jugendarbeit*

Die offene Jugendarbeit ist Aufgabe der Gemeinden.

II.

Diese Änderung tritt am 1. August 2013 in Kraft.

**C. Anpassung von Rechtserlassen an die Änderung
des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe im
Zusammenhang mit der Einführung der Sozial-
inspektion und weiterem Anpassungsbedarf**

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I.

Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

Ziffer 1**GS III B/1/1**

**Änderung des Gesetzes vom 7. Mai 1911 über die
Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im
Kanton Glarus**

Art. 43 Abs. 1 und 3

¹ Den Sozialhilfestellen bleiben die ihnen durch das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe eingeräumten Befugnisse der Sozialhilfe für Kinder, die selbst unterstützt werden, oder deren Eltern Unterstützungen beziehen, auch in den Fällen vorbehalten, in dem Eltern die elterliche Gewalt nicht entzogen worden ist.

³ Den Eltern bleibt das Beschwerderecht an das zuständige Departement und gegen dessen Entscheid an das Verwaltungsgericht gewahrt.

Art. 44 Abs. 1

¹ Die Anzeige in Fällen der Gefährdung des Kindeswohles im Sinne der Artikel 307 ff. und der Artikel 324 ff. ZGB kann bei der Vormundschaftsbehörde oder bei den Vollzugsorganen der Sozialhilfe erfolgen.

Art. 63^b Abs. 3

³ Der Regierungsrat regelt die administrative Betreuung durch die kantonale Verwaltung.

Art. 63^c

Die Mitglieder und Ersatzmitglieder der Vormundschaftsbehörde können nicht zugleich Mitglied oder Mitarbeitende des Verwaltungsgerichts oder der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde oder bei den Vollzugsorganen der Sozialhilfe sein.

Ziffer 2

GS VIII D/21/1

Änderung des Einführungsgesetzes vom 7. Mai 2006 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Art. 29

Ausserordentliche Rechnungsstellung

Die zuständigen Sozialhilfestellen können in begründeten Fällen anordnen, dass die Rechnungsstellung der Versicherer für die Prämien direkt an sie erfolgt. Ein begründeter Fall liegt namentlich vor, wenn Anlass zur Befürchtung besteht, dass die ausbezahlte Prämienverbilligung nicht für die Begleichung der Prämienrechnungen verwendet wird und Prämien als uneinbringlich entrichtet werden müssen.

Art. 30 Abs. 2

² Hat der Kanton aufgrund von Artikel 29 die Prämien anstelle des Versicherten direkt dem Versicherer vergütet, so geht der Anspruch auf Prämienverbilligung auf ihn über.

II.

Diese Änderungen treten am 1. Januar 2013 in Kraft.

§ 17 A. Einführungsgesetz zum Tierschutzgesetz und zum Tierseuchengesetz B. Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen

Die Vorlage im Überblick

Die kantonalen Vorschriften zum Tierschutz- und zum Tierseuchenbereich müssen an bundesrechtliche Vorgaben und innerkantonale Gegebenheiten angepasst werden. Das neue Einführungsgesetz (EG) enthält die organisatorischen Grundzüge, während die Einzelheiten durch Regierungsverordnung zu bestimmen sind. Die Aufgaben werden vor allem vom Kanton erfüllt. Den Gemeinden verbleiben Aufgaben im Tierseuchenbereich, bei der Kontrolle der Hundehaltung sowie Unterstützung des Kantons in aussergewöhnlichen Situationen. Die Finanzierungsregelung entspricht weitgehend bisherigem Recht, wird aber verdeutlicht. Sie entlastet die Gemeinden von Beiträgen an Entsorgungsbetriebe. Der Hausierhandel mit Heimtieren wird untersagt. Neu ist die Rechtsgrundlage für obligatorische Tierseuchenbekämpfungsmassnahmen. Das EG regelt zudem Tiergesundheitsberufe und Hundehaltung. Der Regierungsrat bestimmt, welche Tätigkeiten im Bereich Tiergesundheit nebst dem Tierarztberuf einer Bewilligung bedürfen, wozu eine Übergangsordnung zu erlassen ist.

Der Regierungsrat verzichtete in seinem Entwurf auf Verbote und eine kantonale Bewilligungspflicht von Hunderassen, umschrieb aber den behördlichen Handlungsspielraum für Massnahmen gegenüber verhaltensauffälligen Hunden. Der Landrat ergänzte auf Antrag seiner Kommission die regierungsrätliche Vorlage und verschärfte insbesondere die Bestimmungen über die Hundehaltung; die Haltung von Hunden mit besonders hohem Gefährdungspotenzial soll verboten sein und das Halten von Hunden mit erhöhtem Gefährdungspotenzial sowie von mehr als einem Hund pro Haushalt einer Bewilligungspflicht unterliegen. Für Hundehalter wird eine generelle Versicherungspflicht und für neuralgische öffentliche sowie für von den Gemeinden bezeichnete Orte eine generelle Leinenpflicht eingeführt. Der Massnahmenkatalog bei verhaltensauffälligen Hunden wird um ein befristetes oder unbefristetes Halteverbot ergänzt. Für ihre Aufgaben bezüglich Hundehaltung sollen die Gemeinden das Dreifache statt wie bisher das Doppelte der kantonalen Hundetaxe einfordern können. – Zu Gunsten der Wildtiere enthält das EG eine Bestimmung zu Weidezäunen.

Der Landrat stimmte nach intensiver Debatte der Vorlage grossmehrheitlich zu.
