

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

2. Juli 2024

Nr. 2024-475 R-120-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Gesamtrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; RB 20.3421) (Motion Flavio Gisler, Schattdorf)

I. Zusammenfassung

Das aktuelle Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; RB 20.3421) ist seit 1998 in Kraft und erfuhr zuletzt im Jahr 2013 eine Anpassung aufgrund der Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (EG/KESR; RB 9.2113). Die letzte Gesamtrevision des Gesetzes fand im Jahr 1997 statt. Seither hat sich die Sozialhilfe schweizweit und auch kantonal in ihrer ganzen Palette stetig verändert und zusehends professionalisiert. Der Entwurf des neuen Gesetzes übernimmt, was sich im geltenden Recht bewährt hat. Er beachtet die verfassungsmässige Aufgabenteilung, wonach die öffentliche Fürsorge grundsätzlich Sache der Gemeinden ist, während der Kanton sie dabei unterstützt (Art. 44 Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101). Die Gemeinden führen zwei Sozialdienste (Sozialdienst Uri Süd, Soziale Dienste Uri Nord).

Die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe ist und bleibt auch im revidierten Gesetz Aufgabe der Gemeinden und die Sozialhilfe im Asylbereich liegt in der Verantwortung des Kantons. Neu wird auch der Schutzstatus S im Gesetz geregelt sein. Die Grundzüge der Sozialhilfe sollen in Zukunft auf Gesetzesstufe, das Ausführungsrecht auf Verordnungs- und Reglementstufe geordnet sein. Hinzu kommt ein ergänzendes Handbuch für die Praxis mit Grundsatzentscheiden.

Nach Artikel 18 EG/KESR werden die Kosten für Massnahmen, die von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) im Einzelfall getroffen wurden, von jener Gemeinde bezahlt, die für die wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig ist. Dies, sofern die betroffene Person nicht für die Kosten aufkommen kann. Das ist auch im revidierten Gesetz so vorgesehen.

Die Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion (GSUD) erarbeitet in der Regel alle vier Jahre den Sozialplan (Art. 15 Sozialhilfegesetz). Dieser bezeichnet jene Beratungs- und Dienstleistungsangebote ohne gesetzliche Grundlage, die erforderlich sind, um ein umfassendes und fachgerechtes Sozialhilfeangebot bereitzustellen. Der zurzeit aktuelle Sozialplan gilt von 2024 bis 2027.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht.....	3
1.	Ausgangslage	3
2.	Inhalt des revidierten Gesetzes	3
2.1.	Wichtigste materielle Änderungen	3
2.2.	Formaler Aufbau des Gesetzes	3
2.3.	Wirkungen der Gesetzesrevision	4
2.4.	Folgen für die Anschlussgesetzgebung	4
3.	Ergebnis der Vernehmlassung	4
4.	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln.....	5
4.1.	Allgemeine Bestimmungen.....	5
4.2.	Zuständigkeit und Kostenersatzpflicht	6
4.3.	Organisation	7
4.3.1.	Gemeinden	7
4.3.2.	Kanton	7
4.4.	Sozialhilfeleistungen	8
4.4.1.	Allgemeine Bestimmungen.....	8
4.4.2.	Vorbeugende Massnahmen.....	10
4.4.3.	Persönliche Hilfe	10
4.4.4.	Wirtschaftliche Hilfe und Nothilfe	11
4.4.5.	Förderungsmassnahmen	14
4.5.	Finanzielle Bestimmungen.....	14
4.6.	Sonderhilfen	14
4.7.	Schlussbestimmungen.....	15
5.	Inhalte der Verordnung.....	15
6.	Personelle und finanzielle Auswirkungen	15
III.	Antrag.....	16

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Im November 2018 reichte Landrat Flavio Gisler, Schattdorf, eine Motion für eine Gesamtrevision des Sozialhilfegesetzes ein. Darin wird aufgeführt, dass das heutige Sozialhilfegesetz seit 2013 (Einführung des Kindes- und Erwachsenengesetzes) keine Anpassung mehr erfahren hat. Der Regierungsrat hat sich in seiner Antwort bereit erklärt, das Sozialhilfegesetz einer Gesamtrevision zu unterziehen, und dem Landrat empfohlen, die Motion erheblich zu erklären. Die Motion wurde durch den Landrat an der Sitzung vom 19. Juni 2019 einstimmig für erheblich erklärt.

2. Inhalt des revidierten Gesetzes

Die Revision baut auf dem bewährten System auf. Sie beinhaltet keine grösseren materiellen Eingriffe in das geltende System, womit die generellen Normen zur Sozialhilfe in der Kantonsverfassung grundsätzlich unverändert fortbestehen können. Die Kantonsverfassung enthält einige Bestimmungen zum Sozialrat, für den Fall, dass die Gemeinden einen solchen wählen (Art. 108 Abs. 2). Dieser Begriff wird im neuen Gesetz nicht mehr verwendet. Das Gesetz lässt den Gemeinden einen gewissen Spielraum, wie sie sich organisieren wollen. Namentlich wie die Sozialhilfebehörde bestellt werden soll. So kann ein Sozialrat, wie er in der Kantonsverfassung geregelt ist, die Sozialhilfebehörde sein. Allerdings sind gerade mit Blick auf die bereits praktizierte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden auch andere Möglichkeiten denkbar. Nachdem die Kantonsverfassung es den Gemeinden überlässt, ob sie einen Sozialrat wählen wollen, besteht mit dem neuen Gesetz kein Widerspruch. Damit drängt sich eine Änderung der Kantonsverfassung nicht unmittelbar auf. Allerdings sind die entsprechenden Bestimmungen zu überprüfen im Hinblick auf die Umsetzung der Motion von Landrat Georg Simmen für eine umfangreiche Revision der Urner Kantonsverfassung.

2.1. Wichtigste materielle Änderungen

Neu werden die Ausführungsbestimmungen in einer vom Landrat zu erlassenden Verordnung geregelt. Im Gesetz wurden daher einige Regelungen gestrichen oder gestrafft, die in der Verordnung Platz finden können.

Der Umgang mit freiwilligem Vermögensverzicht wird im Gesetz geregelt. Ausserdem wird bei der Rückerstattung von rechtmässig bezogener Sozialhilfe in Zukunft eine Ausnahme bei jungen Erwachsenen gemacht, die während der Minderjährigkeit oder bis zum Abschluss einer Erstausbildung bis maximal ins 25. Altersjahr rechtmässig wirtschaftliche Hilfe bezogen haben. Im Asylbereich wird der Schutzstatus S ausdrücklich erwähnt und geregelt. In Zukunft können die Sozialdienste bei begründetem Verdacht auf Missbrauch Sozialinspektoren einsetzen.

2.2. Formaler Aufbau des Gesetzes

Im formalen Aufbau hält sich das revidierte Gesetz weitgehend an das bestehende Sozialhilfegesetz.

2.3. Wirkungen der Gesetzesrevision

In finanzieller Hinsicht werden Mindererträge aus Rückerstattungen bei jungen Erwachsenen erwartet. Diese zu beziffern, ist allerdings schwierig, weil die Fallzahlen bei jungen Erwachsenen und die damit verbundenen Kosten von einem Jahr zum anderen stark variieren können. Für die soziale Arbeit im Kanton Uri wird es durch diverse Präzisierungen im Gesetz einfacher, dieses in der Praxis umzusetzen. Und durch die Einführung einer Verordnung als ergänzende Ausführungsbestimmungen kann in der Zukunft bei Bedarf schneller auf gesellschaftliche oder politische Veränderungen reagiert werden.

2.4. Folgen für die Anschlussgesetzgebung

Das neue Gesetz beinhaltet die Rechtsgrundlage und auch den Auftrag an den Landrat, eine Verordnung dazu zu erlassen. Neben allfälligen Ausführungsbestimmungen sind darin insbesondere die Vorschriften für die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe zu regeln (die sich wie bisher an den SKOS-Richtlinien orientieren müssen) sowie die Einzelheiten, wie weit bei der Berechnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe Vermögenswerte zu berücksichtigen sind, auf die die hilfeschende Person verzichtet hat. Auch die Ausführungsbestimmungen zur Rückerstattung von wirtschaftlicher Sozialhilfe sollen in der Verordnung geregelt werden. Ebenso wird in der Verordnung beschrieben, an welche fachliche Anforderungen sich die Sozialbehörden bei der Führung der Sozialdienste zu halten haben.

Abweichungen zu den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) kann der Landrat beschliessen. Der Landrat kann den Regierungsrat in der Verordnung auch dazu ermächtigen.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte vom 5. Juni 2023 bis zum 8. September 2023. Die wichtigsten Themen, die in der Vernehmlassung erwähnt wurden:

- Die ausführenden Bestimmungen des Gesetzes sollen in einer Verordnung erlassen werden. Dieser Wunsch wurde aufgenommen. Ein Entwurf der Verordnung liegt vor.
- Für die Finanzierung von KESB-Massnahmen soll die Verantwortlichkeit von den Gemeinden zum Kanton wechseln. Der Wechsel zum Kanton wurde schon vor der Vernehmlassung kontrovers diskutiert und nicht aufgenommen. Die aktuelle Handhabung hat sich eingespielt, funktioniert und wird im kantonalen Finanz- und Lastenausgleich berücksichtigt.
- Die Kosten für sozialpädagogische Familienbegleitung soll vom Kanton übernommen werden. Auch dieses Anliegen wurde bei der Erarbeitung des Gesetzes geprüft und verworfen. Bei einer Änderung würden insgesamt Mehrkosten erwartet.
- Die Unterstützungspflicht für Personen, die nach dem 60. Altersjahr die Wohngemeinde wechseln, soll neu geregelt werden. Die Wohngemeinde soll unterstützungspflichtig sein. Das Anliegen wurde berücksichtigt. Das Gesetz sieht in Artikel 5 eine Übergangsfrist von einem Monat vor.
- Es sollen Sozialhilfeinspektorinnen und Sozialhilfeinspektoren eingesetzt werden können. Dem Anliegen wurde Folge geleistet. Bestimmungen für den Einsatz von Sozialinspektoren sind im neuen Gesetz in Artikel 28 aufgenommen.

- Der Vermögensverzicht soll bei der Berechnung der wirtschaftlichen Sozialhilfe angerechnet werden. Dem wurde Rechnung getragen. Das neue Gesetz regelt den Umgang mit Vermögensverzicht.
- Der Begriff der Professionalität bei den Sozialdiensten soll im Gesetz und in der Verordnung präzisiert werden. Im vorliegenden Entwurf der Verordnung wird der Begriff der Professionalität bei den Sozialdiensten präzisiert.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

Im Gesetz wurden im Zuge der Gesamtrevision neben den inhaltlichen Anpassungen auch die Gliederung überarbeitet und dadurch auch die Nummerierung der Artikel neu erstellt. Beilage 2 zeigt zusätzlich zu den Erläuterungen der einzelnen Gesetzesartikeln das aktuelle und das revidierte Gesetz mit den Änderungen.

4.1. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Gegenstand des Gesetzes ist die öffentliche Sozialhilfe. Daneben bestehen weitere Rechtsgrundlagen, um finanzielle Beihilfen aus sozialpolitischen Motiven auszurichten. Nicht unter den Gegenstand des Gesetzes fallen z. B. Alimentenbevorschussungen, Stipendien und andere Ausbildungsbeiträge, Wohneigentumsförderungsmassnahmen, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV und dergleichen. Ebenfalls nicht unter das Gesetz fallen Massnahmen des EG/KESR. Das Gesetz regelt auch die Kostenpflicht und die Beitragsleistungen des Kantons und der Einwohnergemeinden. Dabei geht es nicht nur um die Beiträge an die sozialen Institutionen, sondern allgemein um die Beitragspflicht.

Artikel 2

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Sozialhilfe bezweckt die Sicherung der Existenz sowie die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit bedürftiger Personen. Die Sozialhilfe wird von der öffentlichen Hand ausgerichtet, ist subsidiär zu anderen privaten oder öffentlichen Hilfen und bemisst sich nach den Verhältnissen im Einzelfall.

Artikel 3

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Sozialhilfeleistungen unterliegen dem Grundsatz der Subsidiarität und werden nur gewährt, wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann oder Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist. Die Sozialhilfe ist insbesondere subsidiär gegenüber der Möglichkeit zur Selbsthilfe, der Leistungsverpflichtung Dritter und gegenüber freiwilligen Leistungen Dritter.

4.2. Zuständigkeit und Kostenersatzpflicht

Artikel 4

Der Artikel wurde sprachlich angepasst. Inhaltlich übernimmt er die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes. Entsprechend der verfassungsmässigen Aufgabenteilung (Art. 44 Kantonsverfassung) sind die Einwohnergemeinden grundsätzlich zuständig, öffentliche Sozialhilfe zu leisten. Abweichende Bestimmungen des Gesetzes für Einzelfälle gehen dem Grundsatz selbstverständlich vor. Hier sei etwa an die finanzielle Unterstützung erinnert, die der Kanton für Flüchtlinge, Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Niederlassungsbewilligung leistet (Art. 40). Der Grundsatz gilt für die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe. Vorbeugende Massnahmen und Förderungsmassnahmen treffen sowohl der Kanton als auch die Einwohnergemeinden im Rahmen der ordentlichen Finanzkompetenzen.

Artikel 5

Der Artikel bekennt sich zum Wohnortsprinzip. Er lehnt sich an das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz [ZUG]; SR 851.1) an. Demnach begründen der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer anderen Einrichtung und die behördliche Unterbringung einer volljährigen Person in Familienpflege keinen Unterstützungswohnsitz (Art. 5 ZUG). Aufgrund der Vernehmlassung wird bei Personen über 60 Jahre die bisherige Unterstützungsgemeinde nur noch für einen Monat nach der Wohnsitznahme kostenersatzpflichtig. Die neue Bestimmung unter Absatz 3 regelt dies. Artikel 5a im aktuellen Gesetz wird gelöscht, da im ZUG die Kostenersatzpflicht unter den Kantonen seit 2018 neu geregelt ist.

Artikel 6

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Die Bestimmung lehnt sich an die Artikel 13 und 14 ZUG an. Die Aufenthaltsgemeinde hat einer bedürftigen Person die notwendige Unterstützung zu leisten, auch wenn sie nicht Unterstützungsgemeinde ist. Zur notwendigen Unterstützung gehören auch die Kosten der Rückkehr der unterstützten Person an den Wohnort. Die unterstützungspflichtige Gemeinde hat ihr die entsprechenden Kosten zu ersetzen.

Artikel 7

Absatz 1 des Artikels übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. In Absatz 2 wird auf eine Aufzählung der Bestimmungen verzichtet und nur noch auf die Massnahmen in der Ausländer- und Asylgesetzgebung hingewiesen. Der neue Absatz 3 weist auf die Bestimmungen des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) und die vereinbarten Integrationsziele zwischen Bund und Kantonen hin. Das Abschiebeverbot lehnt sich an Artikel 10 ZUG an und gilt auch für bedürftige Personen. Verboten ist damit ebenfalls, Bedürftige innerhalb des Kantons abzuschicken oder durch behördliche Schikanen zum Wegzug zu veranlassen.

4.3. Organisation

4.3.1. Gemeinden

Artikel 8

Dieser Artikel wurde neu formuliert, stark gestrafft und ergänzt mit neuen Bestimmungen zu Sozialinspektoren. Die Aufzählungen der Aufgaben der Gemeinden sind angepasst und nur soweit nötig belassen worden. Die Aufgaben der Sozialbehörde sind nicht detailliert im Gesetz zu regeln, sondern werden von den zuständigen Gemeinden bestimmt.

Zu Absatz 2: Die Gemeinde muss einen professionellen Sozialdienst sicherstellen. Sie kann allein oder mit anderen Gemeinden zusammen einen Sozialdienst führen. Sie kann dies aber auch an einen privaten Sozialdienst delegieren. Gefordert wird ein professioneller Sozialdienst, was eine bestimmte Grösse und fachlich geschultes Personal voraussetzen. Damit soll sichergestellt werden, dass eine fachgerechte Beratung der hilfesuchenden Personen erfolgt. Die Ausführungsbestimmungen sollen in der noch zu erarbeitenden Verordnung geregelt werden.

Artikel 9

Der Artikel wurde neu formuliert und auf das Notwendige reduziert. Die Aufgaben der Sozialdienste sind nicht detailliert im Gesetz zu regeln, sondern werden in der Verordnung geregelt. Die Aufzählungen der Aufgaben sind angepasst und nur soweit nötig belassen worden. Die zuständigen Sozialbehörden können weiterführende Ausführungsbestimmungen vorgeben.

4.3.2. Kanton

Artikel 10

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in fast unveränderter Form. Allerdings wird die Aufsicht des Regierungsrats nicht mehr als Oberaufsicht bezeichnet. Unter diesem Begriff wird heute in der Regel die parlamentarische Oberaufsicht verstanden. Der Regierungsrat hat die Aufsicht über die gesamte öffentliche Sozialhilfe. Damit greift er nicht in die Zuständigkeiten der Sozialhilfebehörden und Sozialdienste ein. Er nimmt die Aufsicht wahr und entscheidet, wenn die Zuständigkeiten und Kostenersatzpflicht unter den Sozialhilfebehörden umstritten sind. Dabei handelt es sich nicht um ein ordentliches Rechtsmittel - dieses ist in Artikel 41 geregelt - sondern um eine hoheitliche Entscheidungsbefugnis.

Artikel 11

Während Artikel 8 die Aufgaben der Sozialhilfebehörden beschreibt, bestimmt Artikel 11 jene der zuständigen Direktion. Es handelt sich dabei nur um Aufgaben, die dem Kanton kraft dieses Gesetzes zustehen. Buchstabe a verdeutlicht, dass der Kanton bis auf wenige Ausnahmen (z. B. Bst. c) keine öffentliche Sozialhilfe zu betreiben, sondern nur unter Wahrung der Gemeindeautonomie zu koordinieren hat. Dagegen kann er vorbeugende und Förderungsmassnahmen im Rahmen der bewilligten

Kredite treffen, doch muss er diese mit den Sozialhilfebehörden abstimmen (Bst b; siehe auch Art. 19, 34 und 38). Buchstabe c deutet den Inhalt des Artikels 40 an, wonach der Kanton zuständig ist, Flüchtlinge, Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Niederlassungsbewilligung im Rahmen des Bundesrechts finanziell zu unterstützen. In Buchstabe g wird der vierte Abschnitt mit Artikel 17 des aktuellen Gesetzes integriert. In der Sozialkonferenz sind alle Sozialhilfebehörden, die Sozialdienste und die privaten Sozialdienste (im Sinne des Sozialplanes) vertreten. Die Sozialkonferenz ist ein institutionalisiertes Forum, das der gegenseitigen Information, der Meinungsbildung und der Zusammenarbeit dient. Der Vorsteher oder die Vorsteherin der GSUD präsidiert die Konferenz. Er beruft sie jährlich einmal ein. Buchstabe i erwähnt neu als Aufgabe der zuständigen Direktion die Aufgaben, die gemäss dem Sozialplan anstehen.

Artikel 12

Der Sozialplan bestimmt jene privaten Sozialdienste, die erforderlich sind, um ein umfassendes, fachgerechtes und wirksames Sozialhilfeangebot bereitzustellen. Der Sozialplan nennt nicht die Sozialhilfemassnahmen, sondern die Institutionen, die bereit und in der Lage sind, die gewünschten Massnahmen zu erbringen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch ausserkantonale Institutionen Teil des Sozialplans werden. Mit Blick auf die sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnisse, die auch die soziale Situation prägen, ist es richtig, den Sozialplan zeitlich zu begrenzen. Dieser ist alle vier Jahre zu überarbeiten und neu zu beschliessen. Der Kanton übernimmt die Kosten für den Sozialplan vollumfänglich, deshalb erhalten die Gemeinden keine Anhörung mehr.

Artikel 13

Mit privaten Sozialdiensten, die im Sozialplan enthalten sind, wird eine Programmvereinbarung abgeschlossen. Die inhaltlichen Anforderungen sowie die Zuständigkeit richten sich folglich nach Artikel 33 ff. des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden (FiLaG; RB 3.2131). Demnach ist der Regierungsrat zuständig, die Programmvereinbarungen abzuschliessen. Der Landrat beschliesst abschliessend über die erforderlichen Kredite (Art. 35 FiLaG).

Neu im Gesetz verankert ist, dass diese Programmvereinbarungen nicht der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB) unterstellt sind.

4.4. Sozialhilfeleistungen

4.4.1. Allgemeine Bestimmungen

Artikel 14

Die öffentliche Sozialhilfe gründet auf vier Pfeilern: Den vorbeugenden Massnahmen, der persönlichen Hilfe, der wirtschaftlichen Hilfe und der Nothilfe sowie der Förderungsmassnahmen. Auf diesen vier Arten baut das ganze Gesetz auf - und zwar hinsichtlich der Zuständigkeiten, der Organisation, der eigentlichen öffentlichen Sozialhilfe und der Finanzierung. Der Inhalt der vier Sozialhilfearten wird nicht hier, sondern in den folgenden Artikeln beschrieben. Die Ausrichtung der Nothilfe wird im Gesetz neu im Abschnitt über die wirtschaftliche Hilfe unter Artikel 24 explizit erwähnt.

Artikel 15

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form.

Artikel 16

Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Die Grundsätze sollen die zentralen Strukturprinzipien des Sozialhilferechts aufzeigen. Dazu gehören namentlich die Wahrung der Menschenwürde, der Individualisierungsgrundsatz, das Bedarfsdeckungsprinzip, der Grundsatz der Ursachenbekämpfung und die Hilfe zur Selbsthilfe.

Grundlegende Aufgabe der Rechtsordnung ist es, die Menschenwürde und den Selbstwert des Individuums sicherzustellen. Im sozialen Rechtsstaat hat die öffentliche Hand ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten. Sie soll versuchen, hilfebedürftigen Personen zu ermöglichen, alles Zumutbare selbst zu unternehmen, um eine Notlage aus eigenen Kräften abwenden oder beheben zu können. Der Grundsatz der Individualisierung ist ein für die Sozialhilfe charakteristischer Leitgedanke. Er verpflichtet die Behörde zu Hilfeleistung nach Besonderheiten und Bedürfnissen der hilfesuchenden Person. Und schliesslich besagt das Bedarfsdeckungsprinzip, dass die Sozialhilfe einer individuellen, konkreten und aktuellen Notlage abhelfen soll. Ausgangspunkt bildet die Ursachenbekämpfung. Sie verlangt im Einzelfall z. B., dass der armutsgefährdeten Person ermöglicht wird, sich weiterzubilden, um sich damit eine verbesserte Ausgangslage zu verschaffen.

Wichtig ist es, die Grundprinzipien nicht für sich allein, sondern insgesamt anzuwenden. Kein Grundsatz steht für sich allein, jeder beeinflusst den andern.

Artikel 17

Der Artikel wurde neu formuliert, übernimmt jedoch die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in der Wirkung in unveränderter Form. Ob und in welchem Umfang wirtschaftliche oder persönliche Hilfe zu gewähren ist, kann die Sozialhilfebehörde erst entscheiden, wenn sie sich ein umfassendes Bild der finanziellen und persönlichen Situation der hilfesuchenden Person gemacht hat. Damit verfügt sie über eine Fülle hochsensibler Daten aus dem Leben der hilfesuchenden Person, weshalb der Schweigepflicht und dem Datenschutz besondere Bedeutung zukommt.

Artikel 18

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Jede kantonale und gemeindliche Behörde oder Amtsstelle, die von der Hilfsbedürftigkeit einer Person Kenntnis erhält, soll diese auf die Möglichkeit hinweisen, öffentliche Sozialhilfe zu beanspruchen. Damit soll der hilfesuchenden Person ein Dienst erwiesen werden. Mit dem «soll» wird ausgedrückt, dass die Vorschrift den Behörden keine Rechtspflicht mit Sanktionen auferlegt.

4.4.2. Vorbeugende Massnahmen

Artikel 19

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Die vier Arten öffentlicher Sozialhilfe, die in Artikel 14 erwähnt sind, lassen sich gliedern in allgemeine Sozialhilfe einerseits und individuelle Sozialhilfe andererseits. Zur ersten Kategorie gehören die vorbeugenden und die Förderungsmassnahmen, zur zweiten die persönliche und die wirtschaftliche Sozialhilfe. Die allgemeine Sozialhilfe setzt nicht bei der Einzelfallbetreuung ein, sondern befasst sich generell mit der Armutsbekämpfung sowie mit der Finanzierung der Hilfsangebote auf institutioneller Ebene. Sie will z. B. die Ursachen der Armut erforschen und bekämpfen sowie die sozialen Dienste fordern. In diesem Sinne beschreibt der Artikel Zweck und Mittel der vorbeugenden Massnahmen, während Artikel 34 den Zweck der Förderungsmassnahmen umschreibt. Der Artikel 38 des Entwurfs verdeutlicht, dass jedes Gemeinwesen die vorbeugenden und Förderungsmassnahmen, die es ergreift, selbst zu bezahlen hat. Artikel 4 Absatz 2 regelt die entsprechenden Zuständigkeiten.

4.4.3. Persönliche Hilfe

Artikel 20

Der Artikel entspricht weitgehend dem bisherigen Recht. Neu wird jedoch verdeutlicht, dass unter den gegebenen Voraussetzungen auch auf persönliche Hilfe ein Anspruch besteht, was heute nur bei der wirtschaftlichen Hilfe ausdrücklich steht.

Artikel 21

Der Artikel ist neu formuliert und von überflüssigem Inhalt befreit. So verzichtet die Bestimmung neu etwa darauf, Beispiele für die persönliche Hilfe aufzuzählen. Auf Gesetzesstufe genügt es, wenn der Artikel den Zweck der persönlichen Hilfe regelt. Nur wer sich in einer sozialen Notlage befindet, hat Anspruch auf persönliche Hilfe. Das Spektrum möglicher Leistungen im Rahmen der persönlichen Hilfe ist grundsätzlich nicht beschränkt. Es reicht vom einfachen Gespräch bis zu aufwendigen Dauerberatungen. Entscheidend sind die Bedürfnisse des Einzelfalls. Schliesslich ist zu bemerken, dass die persönliche Hilfe mit der wirtschaftlichen Hilfe gekoppelt werden kann oder dass diese jener nachfolgt.

Persönliche Hilfe kann auch darin bestehen, Beiträge und Leistungen geltend zu machen, auf die die hilfeschende Person einen Rechtsanspruch hat. Der Sozialhilfebehörde bzw. dem beanspruchten privaten Sozialdienst wird damit eine Art «gesetzliche Vollmacht» erteilt, die jedoch nicht entgegen dem Willen der hilfeschenden Person beansprucht werden kann. Wie dieser Rechtsanspruch durchzusetzen ist, sagen die Prozessordnungen.

4.4.4. Wirtschaftliche Hilfe und Nothilfe

Artikel 22

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Neu wird lediglich auch der Anspruch auf Nothilfe erwähnt.

Artikel 23

Wirtschaftliche Sozialhilfe wird nicht mehr bei der Sozialhilfebehörde, sondern beim Sozialdienst nachgesucht.

In aller Regel erfolgt die wirtschaftliche Hilfe, indem der hilfeschuchenden Person Bargeld übergeben oder ein Geldbetrag überwiesen wird. Sie kann aber auch in anderer Form geschehen, etwa durch Naturalleistungen, Kostengutsprachen, Gutscheine oder Darlehen. Der Individualisierungsgrundsatz gebietet, das Leistungsspektrum auch diesbezüglich möglichst offen und dem Einzelfall anpassungsfähig zu gestalten.

Anders als bei der persönlichen Hilfe kann die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen, Bedingungen und Weisungen verbunden werden. Von Gesetzes wegen darf sie weder gepfändet noch abgetreten werden.

Für Kinder und Jugendliche beschreibt Absatz 2 eine besondere Sozialhilfeschwelle. Diesen soll nicht nur das soziale Existenzminimum zustehen, sondern darüber hinaus jene Unterstützung, die erforderlich ist, um den Kindern und Jugendlichen eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende Ausbildung zu ermöglichen.

Artikel 24

Dem Ziel, alle Formen der Sozialhilfe adäquat zu berücksichtigen, soll mit dem Artikel zur Nothilfe Rechnung getragen werden. Im Absatz 1 wird definiert, wer Anrecht auf Nothilfe hat. Der grundsätzliche Umfang der Nothilfe wird in Absatz 2 beschrieben, ohne dafür einen konkreten Betrag festzulegen.

Artikel 25

Absatz 1 und 2 wurden textlich leicht überarbeitet und entsprechen ansonsten dem bisherigen Recht. Neu ist unter Absatz 3 bei Verweigerung von zumutbarer Realisierung von nicht liquiden Vermögenswerten geregelt, dass eine Kürzung der wirtschaftlichen Sozialhilfe so lange eingerechnet werden, bis das Vermögen der Unterstützungseinheit rechnerisch unter dem des Vermögens liegt.

Artikel 26

Der Gesetzesentwurf beinhaltet neu eine gesetzliche Grundlage für den Einbezug von freiwilligem Vermögensverzicht während zehn Jahren vor dem Antrag auf Sozialhilfe. Mit der Berücksichtigung

des Vermögensverzichts soll der Grundsatz der rechtmässigen und gerechten Gewährung der Sozialhilfe gestärkt werden. Die Einzelheiten sind in der vom Landrat zu erlassenden Verordnung zu bestimmen.

Artikel 27

Der Artikel wurde neu formuliert. Die Auskunfts- und Mitwirkungspflicht wurde in Absatz 2 etwas genauer umschrieben. Neu wird ausdrücklich festgehalten, dass die Organe der Sozialhilfe Auskünfte nicht nur bei der hilfeschenden Person selbst, sondern auch bei Dritten einholen können. Letzteres ist möglich, wenn das Einholen der Auskünfte bei der hilfeschenden Person nicht möglich ist. Die hilfeschende Person ist jedoch vorgängig zu informieren. Damit Dritte auch zur Auskunftserteilung befugt sind, ist die hilfeschende Person verpflichtet, eine entsprechende Ermächtigung auszustellen. In der Praxis sollte es damit einfacher werden, die erforderlichen Auskünfte für die Abklärungen zu erhalten.

Artikel 28

Neu geregelt ist, dass bei begründetem Verdacht auf unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe es in der Kompetenz der Sozialhilfebehörde liegen soll, Sozialhilfeinspektorate einzusetzen. Die Aufgaben der Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren werden in Absatz 2 und 3 geregelt, die Zuständigkeit für die Kosten in Absatz 3.

Artikel 29

Wenn die hilfeschende Person ihre Pflichten verletzt, namentlich die Mitwirkungs- und die Auskunftspflicht, oder wenn sie verfügten Auflagen, Bedingungen und Weisungen zuwiderhandelt, kann der Sozialdienst und nicht wie im aktuellen Gesetz die Sozialhilfebehörde, die wirtschaftliche Hilfe verweigern, kürzen oder einstellen.

Voraussetzung ist eine vorgängige Mahnung und eine Nachfrist für die Pflichterfüllung. Das Grundrecht auf Existenzsicherung verbietet, durch den Entzug von Sozialhilfeleistungen den Kerngehalt des Grundrechts zu beeinträchtigen. Das gilt jedenfalls, solange eine Person unverschuldet nicht in der Lage ist, sich die für ihr physisches Überleben unabdingbaren Mittel zu beschaffen. Das Grundrecht der Existenzsicherung ist nicht gleichbedeutend mit dem sozialen Existenzminimum, wie es etwa in Artikel 23 zum Ausdruck kommt. Für die Sanktionen nach Artikel 29 bedeutet das, dass die Sozialdienste die wirtschaftliche Hilfe zwar kürzen, aber nicht gänzlich untersagen dürfen. Das Lebensnotwendige muss jedem Menschen gewährt werden.

Artikel 30

Die Bestimmung gibt neu dem Sozialdienst, anstelle der Sozialhilfebehörde im aktuellen Gesetz, das Recht, Forderungen der hilfeschenden Person bei Dritten einzufordern und notfalls einzutreiben.

Artikel 31

Wie schon im vorangehenden Artikel wechselt die Verantwortlichkeit in der Umsetzung von der Sozialhilfebehörde zum Sozialdienst. Verwandte in auf- und absteigender Linie und Geschwister sind gegenseitig verpflichtet, einander zu unterstützen, sobald sie ohne diesen Beistand in Not geraten würden (Art. 328 Abs. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB]; SR 210). Sobald der Sozialdienst die berechnete Person unterstützt, geht deren Anspruch gegenüber den unterstützungspflichtigen Verwandten von Gesetzes wegen auf die Behörde über (Art. 329 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 289 Abs. 2 ZGB). Artikel 31 wiederholt diese bundesrechtliche Ordnung, verpflichtet den Sozialdienst aber, den persönlichen Verhältnissen der hilfeschenden Person Beachtung zu schenken. Das äussert sich einmal darin, dass der Sozialdienst zwar die Unterstützungspflicht geltend machen kann, aber nicht oder nur teilweise geltend machen muss. Zudem hat sie zu erwartende Auswirkungen auf das soziale Umfeld der hilfeschenden Person abzuschätzen, bevor sie Klage auf Unterstützungsleistungen erhebt. Nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe soll in erster Linie eine einvernehmliche Einigung angestrebt werden. Das Verfahren, nach dem die Verwandtenunterstützungsbeiträge geltend zu machen sind, richtet sich nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung [ZPO]; SR 272).

Artikel 32

Zu den bisherigen Bestimmungen in Absatz 2 kommt neu Buchstabe c hinzu. Dieser definiert, dass für die Rückerstattungspflicht auch rückwirkende Leistungen von Sozial- oder Privatversicherungen, von haftpflichtigen anderen Dritten oder Alimenteren berücksichtigt werden. Das unterstützende Gemeinwesen kann dafür beim Dritten die direkte Auszahlung der rückwirkenden Leistungen verlangen.

Neu wird in Absatz 3 eine Ausnahme von der Rückerstattungspflicht geregelt für Personen, die während der Minderjährigkeit oder bis zum Abschluss einer Erstausbildung bis maximal ins 25. Altersjahr rechtmässig wirtschaftliche Hilfe bezogen haben. Grundsätzlich sollten Jugendliche und junge Erwachsene während einer Ausbildung nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein. Die Praxis zeigt allerdings, dass nicht alle die anerkannten Kosten zu decken vermögen, dies trotz Stipendien und Ausbildungsgehalt. Deshalb sollen junge Erwachsene von der Rückerstattungspflicht für Unterstützungsleistungen, die sie während der Erstausbildung beziehen, befreit werden. Dadurch wird die Chance erhöht, dass junge Erwachsene eine Ausbildung antreten, diese abschliessen und ohne finanzielle Verschuldung in die wirtschaftliche Selbstständigkeit starten können.

Artikel 33

Zusätzlich zu den geltenden Bestimmungen wird in Absatz 3 ein Rückerstattungserlass bei regelmässiger Tilgung während vier Jahren ergänzt. Eingetragene Pfandrechte werden vom Restschuldenerlass nicht berührt und bleiben bestehen. Ergänzende Bestimmungen werden in der Verordnung geregelt.

4.4.5. Förderungsmassnahmen

Artikel 34

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Siehe Bemerkungen zu Artikel 19.

4.5. Finanzielle Bestimmungen

Artikel 35

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form.

Artikel 36

Der Artikel wurde neu ausformuliert. Die Kostenpflicht für die privaten Sozialdienste sind an den Kanton übertragen. Dies schliesst aber nicht aus, dass der Kanton und die Gemeinden gemeinsam oder separat private Sozialdienste finanziell unterstützen können.

Artikel 37

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form.

Artikel 38

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form. Siehe Bemerkungen zu Artikel 23.

4.6. Sonderhilfen

Artikel 39

Der Artikel übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes in unveränderter Form.

Artikel 40

Die Bestimmung fasst die bisher in zwei separaten Artikeln geregelte Unterstützung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern einerseits und Flüchtlingen andererseits zusammen. Mit der neuen Formulierung wird zukünftig auch der Schutzstatus S im Gesetz ausdrücklich geregelt. Der Schutzstatus S ist im AsylG aufgrund der Jugoslawienkriege geschaffen worden und wurde beim Kriegsbeginn in der Ukraine im März 2022 zum ersten Mal angewandt.

4.7. Schlussbestimmungen

Artikel 41

Dieser Artikel wurde so formuliert, dass eine einheitliche Praxis entsteht. Verfügungen der Sozialdienste werden bei der zuständigen Sozialhilfebehörde angefochten. Verfügungen der Sozialhilfebehörde sind mit Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat anzufechten. Anders als im bisherigen Recht haben Gemeinden keine Möglichkeit mehr, gegen Verfügungen der Sozialhilfebehörden noch ein gemeindeinternes Rechtsmittel vorzusehen. Das Verfahren richtet sich nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege (VRPV; RB 2.2345).

Artikel 42

Es handelt sich um die übliche Vollzugsbestimmung. Neu wird jedoch der Auftrag an den Landrat, eine Verordnung zu erlassen, ausdrücklich geregelt. Unter bisherigem Recht waren Vollzugsbestimmungen nicht vorgesehen.

Artikel 43

Das entworfenene Sozialhilfegesetz ersetzt das geltende Sozialhilfegesetz vollständig, sodass dieses aufzuheben ist.

Artikel 44

Das Inkrafttreten des Gesetzes wird auf den 1. Januar 2026 festgelegt.

5. Inhalte der Verordnung

Die ergänzende Verordnung zum vorliegenden Gesetz ist im Entwurf (Beilage 3) vorhanden. Der Ausblick über die Inhalte der Verordnung zeigt auf, wo noch Bedarf an Ausführungsbestimmungen beim Gesetzesentwurf besteht.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Änderungen des Gesetzes lösen keine personellen Auswirkungen beim Kanton und den Gemeinden aus, mit Ausnahme der Sozialinspektoren. Die Kosten für die Sozialinspektoren werden von der Gemeinde übernommen, die den Auftrag für eine Abklärung durch ein Sozialinspektorat gibt. Insgesamt werden durch die vorliegende Gesetzesvorlage keine finanziellen Auswirkungen erwartet.

III. Antrag

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz), wie es in der Beilage 1 enthalten ist, wird zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet.

Beilagen

- Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Beilage 1)
- Gesetz mit sichtbaren Änderungen und Kommentaren/Synoptische Darstellung (Beilage 2)
- Entwurf der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Beilage 3)