



© Pixabay

Schlussbericht

# **Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden**

20. Januar 2023

Thomas Knill, Regula Flisch, Lukas Scherer, Laura Koller

Institut für Soziale Arbeit IFSAR / ISAL  
Institut für Organisation und Leadership IOL

## Inhaltsverzeichnis

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Management Summary .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Projektbegründung .....</b>  | <b>11</b> |
| 2.1       | Ausgangslage .....  | 11        |
| 2.2       | Grundlegung und Erkenntnisse aus den Studien Chur und Domat Ems/Imboden .....                       | 12        |
| 2.3       | Handlungsbedarf.....  | 13        |
| <b>3.</b> | <b>Projektauftrag .....</b>   | <b>14</b> |
| <b>4.</b> | <b>Projektziele .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>5.</b> | <b>Methodik .....</b>   | <b>16</b> |
| 5.1       | Analyse des heutigen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden .....                                  | 17        |
| 5.1.1     | Aufnahme der bestehenden Ergebnisse.....  | 17        |
| 5.1.2     | Vorgehen zur Stärken- und Schwächenanalyse.....   | 18        |
| 5.1.3     | Datenauswertung .....   | 19        |
| 5.2       | Evaluation des «Bündner Modells» mit den Sozialhilfemodellen aus anderen Kantonen.....              | 20        |
| 5.2.1     | Aufbau eines Benchmarkings .....  | 20        |
| 5.2.2     | Kritische Reflexion, Lernen von anderen Modellen & Ableitung von Verbesserungsschlüssen ...         | 21        |
| 5.2.3     | Datenauswertung .....   | 22        |
| <b>6.</b> | <b>«Bündner Modell» - Organisation der Sozialhilfe in Graubünden .....</b>                          | <b>23</b> |
| 6.1       | Die aktuelle Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe Graubünden .....                         | 23        |
| 6.1.1     | Persönliche Hilfe und die regionalen Sozialdienste RSD – Organisation und Aufgaben .....            | 25        |
| 6.1.2     | Wirtschaftlichen Sozialhilfe – Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten.....                      | 26        |
| 6.1.3     | Finanzielle Sozial- und Bedarfsleistungen im Kanton Graubünden (Sozialhilfe im weiteren Sinne)..... | 27        |
| 6.1.4     | Lastenausgleich Soziales .....  | 27        |
| 6.2       | Erkenntnisse aus den Interviews zur Stärken- und Schwächenanalyse .....                             | 28        |
| 6.2.1     | Adressaten und Dienstleistung .....   | 29        |
| 6.2.2     | Organisatorisches .....   | 32        |
| 6.2.3     | Finanzen .....  | 35        |
| 6.2.4     | Rechtliches und Politisches .....   | 37        |
| 6.2.5     | Fachlichkeit und Qualität.....  | 39        |
| <b>7.</b> | <b>Zwischenbilanz – Kristallisationspunkte und Kernaussagen .....</b>                               | <b>42</b> |
| 7.1       | Kristallisationspunkt 1: Stärkung «Bündner Modell» unter engerem Einbezug grösserer Gemeinden ..... | 42        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 7.2       | Kristallisationspunkt 2: Finanzielle Entlastung der Gemeinden, insbesondere bei Gemeinden mit hoher Soziallast und Vermeidung eines Negativ-Wettbewerbs zwischen den Gemeinden ..... | 43        |
| 7.3       | Kristallisationspunkt 3: Stärkung der Zuständigkeit und Koordination des Kantons in der Organisation der Sozialhilfe durch eine aktive kantonale Armuts- und Sozialpolitik .....     | 43        |
| 7.4       | Kristallisationspunkt 4: Bekanntheit erhöhen und Vertrauen in die Angebote und Dienstleistungen der Sozialhilfe stärken (präventiver Charakter) .....                                | 44        |
| 7.5       | Kristallisationspunkt 5: Verbesserung der Effizienz an der Schnittstelle Gemeinden und Kanton (RSD) .....  | 45        |
| <b>8.</b> | <b>Vergleichskantone Glarus, Wallis und St. Gallen .....</b>   | <b>46</b> |
| 8.1       | Statistischer Vergleich der ausgewählten Kantone und Graubünden .....  | 46        |
| 8.2       | Kanton Glarus – kantonale Zuständigkeit .....  | 46        |
| 8.2.1     | Kantonale Zuständigkeit und Organisation der Sozialhilfe - drei polyvalente Soziale Dienste in den Gemeinden.....  | 47        |
| 8.2.2     | Finanzielle Sozial- und Bedarfsleistungen im Kanton Glarus (Sozialhilfe im weiteren Sinne) .....   | 48        |
| 8.2.3     | Sozialpolitische Aspekte .....   | 48        |
| 8.2.4     | Soziallastenausgleich.....   | 48        |
| 8.3       | Kanton Wallis – Verbundaufgabe zwischen Gemeinden und Kanton in regionaler Organisation. 48  |           |
| 8.3.1     | Organisation der Sozialhilfe – fünf Sozialmedizinische Regionalzentren SMRZ.....   | 49        |
| 8.3.2     | Finanzielle Sozial- und Bedarfsleistungen im Kanton Wallis (Sozialhilfe im weiteren Sinne) .....   | 50        |
| 8.3.3     | Sozialpolitische Aspekte .....   | 51        |
| 8.3.4     | Soziallastenausgleich.....   | 51        |
| 8.4       | Kanton St. Gallen – Kommunale Aufgabe in starker Mitbestimmung des Gemeindeverbandes ..  | 51        |
| 8.4.1     | Organisation der Sozialhilfe – Pro Gemeinde ein Sozialdienst .....   | 52        |
| 8.4.2     | Finanzielle Sozial- und Bedarfsleistungen im Kanton St. Gallen (Sozialhilfe im weiteren Sinne) .   | 53        |
| 8.4.3     | Sozialpolitische Aspekte .....   | 53        |
| 8.4.4     | Soziallastenausgleich.....   | 53        |
| <b>9.</b> | <b>Zur Weiterentwicklung des «Bündner Modells» .....</b>   | <b>55</b> |
| 9.1       | Ergebnisse der Interviews und Workshops zur Weiterentwicklung des «Bündner Modells» .....  | 55        |
| 9.1.1     | Adressaten und Dienstleistung .....  | 56        |
| 9.1.2     | Organisatorisches .....  | 57        |
| 9.1.3     | Finanzen .....   | 58        |
| 9.1.4     | Rechtliches und Politisches .....  | 59        |
| 9.1.5     | Fachlichkeit und Qualität.....   | 60        |
| 9.2       | Ergebnisdiskussion und Grundüberlegungen zur Weiterentwicklung des «Bündner Modells» ....  | 61        |
| 9.2.1     | Kristallisationspunkt 1: Stärkung «Bündner Modell» unter engerem Einbezug grösserer Gemeinden .....  | 61        |
| 9.2.2     | Kristallisationspunkt 2: Finanzielle Entlastung der Gemeinden, insbesondere bei Gemeinden mit hoher Soziallast und Vermeidung eines Negativ-Wettbewerbs zwischen den Gemeinden ..... | 63        |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 9.2.3      | Kristallisationspunkt 3: Stärkung der Zuständigkeit und Koordination des Kantons in der Organisation der Sozialhilfe durch eine aktive kantonale Armuts- und Sozialpolitik .....   | 66        |
| 9.2.4      | Kristallisationspunkt 4: Bekanntheit erhöhen und Vertrauen in die Angebote und Dienstleistungen der Sozialhilfe stärken (präventiver Charakter) .....  | 68        |
| 9.2.5      | Kristallisationspunkt 5: Verbesserung der Effizienz an der Schnittstelle Gemeinden und Kanton (RSD) .....  | 70        |
| <b>10.</b> | <b>Handlungsempfehlungen</b> .....   | <b>72</b> |
| 10.1       | Grundlegende Diskussion und Bemerkungen .....  | 72        |
| 10.2       | Modell A: Bündner Modell + .....   | 73        |
| 10.2.1     | Vernetzung: Etablierung Sozialrat und Verankerung regionaler Sozialkonferenzen in allen fünf Regionen .....  | 73        |
| 10.2.2     | Bekanntheitsgrad: Umbenennung der RSD in «Sozial- und Beratungszentren» ergänzt mit Öffentlichkeitsarbeit/Marketing .....  | 74        |
| 10.2.3     | Fachlichkeit und Qualität: Fallentlastung sowie gemeinwesenorientierte-sozialräumlich Ausrichtung der RSD .....  | 74        |
| 10.2.4     | Jährliches Monitoring zur Sozialhilfe und Aufbau einer Sozial- und Armutsberichtserstattung.....   | 75        |
| 10.2.5     | Fallführungssoftware: digitaler Datenaustausch zwischen RSD und Gemeinden.....   | 75        |
| 10.2.6     | Rechtssicherheit: Vorbescheide WSH durch RSD mit Schlichtungsstelle sowie prognostische Statistik / Analytics .....  | 76        |
| 10.2.7     | Persönliche Hilfe als Verbundaufgabe mit primärer Zuständigkeit durch den Kanton .....   | 76        |
| 10.2.8     | Entlastung Gemeinden: Paritätische Kostenaufteilung der persönlichen Hilfe zwischen Gemeinden und Kanton .....   | 76        |
| 10.3       | Modell B: Bündner Modell ++ .....  | 77        |
| 10.3.1     | Entlastung Gemeinden: Klärung Kostenteilung der wirtschaftlichen Hilfe zwischen Gemeinde und Kanton – Diskussionsgrundlage: Paritätische Kostenaufteilung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zwischen Gemeinden und Kanton ..... | 78        |
| 10.3.2     | Finanzierung persönliche Hilfe: Die von den RSD erbrachte persönliche Hilfe wird im vollen Umfang vom Kanton getragen .....  | 78        |
| 10.3.3     | Anpassung Soziallastenausgleich zur Entlastung stark belasteter Gemeinden .....  | 78        |
| 10.3.4     | Zusammenführung der Regionen Sozialhilfe und KES und Integration der Dienstleistung in die Sozial- und Beratungszentren.....   | 79        |
| 10.3.5     | Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch die RSD .....   | 79        |
| 10.4       | Schlussbetrachtung.....  | 80        |
| <b>11.</b> | <b>Literaturverzeichnis</b> .....  | <b>81</b> |
| <b>12.</b> | <b>Anhang</b> .....  | <b>85</b> |
| Anhang 1:  | Kriterienkatalog .....   | 86        |
| Anhang 2:  | Leitfaden Expertinnen- und Experteninterviews (Projektphase 2).....  | 91        |
| Anhang 3:  | Leitfaden Interviews Leistungsbeziehende (Projektphase 2) .....  | 93        |
| Anhang 4:  | Einstiegsfragen Workshops und Expertinnen- und Experteninterviews (Projektphase 3) .....   | 95        |

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abbildung 1: Verbundaufgabe der Sozialhilfe im Kanton Graubünden.....   | 9  |
| Abbildung 2: Hauptdimensionen und Subdimensionen der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden.....   | 14 |
| Abbildung 3: Projektphasen.....   | 16 |
| Abbildung 4: Analyse des heutigen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden.....  | 17 |
| Abbildung 5: Ausschnitt des Kriterienkatalogs zum «Bündner Modell» .....  | 18 |
| Abbildung 6: Evaluation des «Bündner Modells» mit den Sozialhilfemodellen aus anderen Kantonen .....  | 20 |
| Abbildung 7: Organigramm kantonales Sozialamt Graubünden – Sozialamt Graubünden o.J. ....   | 24 |
| Abbildung 8: Standorte der neun Sozialdienste und der fünf Regionen (Die Gemeinde Davos - grau - führt einen gemeindeeigenen Sozialdienst) - Sozialamt Graubünden 2017: 50. Aktualisierung 2019 ..... | 25 |
| Abbildung 9: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Adressaten und Dienstleistung».....                    | 29 |
| Abbildung 10: Fallvignette Adressatenperspektive zum Thema «Kenntnis der Angebote in der Bevölkerung» .....   | 30 |
| Abbildung 11: Fallvignette Adressatenperspektive zum Thema «Vertrauen der Bevölkerung» .....  | 31 |
| Abbildung 12: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Organisatorisches».....                               | 32 |
| Abbildung 13: Fallvignette Adressatenperspektive zum Thema «Schnittstellen und Effizienz» .....   | 33 |
| Abbildung 14: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Finanzen» .....                                       | 35 |
| Abbildung 15: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Rechtliches und Politisches» .....                    | 37 |
| Abbildung 16: Fallvignette Adressatenperspektive zum Thema «Gleichbehandlung» .....   | 38 |
| Abbildung 17: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Fachlichkeit und Qualität» .....                      | 39 |
| Abbildung 18: Organisation Soziale Dienste Glarus (Kanton Glarus 2021).....   | 47 |
| Abbildung 19: Fünf Regionen der Sozialmedizinischen Zentren im Kanton Wallis (Walliser Vereinigung SMZ o.J.) - ergänzte, eigene Darstellung .....   | 49 |
| Abbildung 20: Schwerpunkte aus den Interviews und Workshops entlang der Hauptdimensionen .....  | 55 |
| Abbildung 21: Empfehlungen Modell A .....   | 73 |
| Abbildung 22: Verankerung kantonaler und regionaler Verbundarbeit .....   | 74 |
| Abbildung 23: Empfehlungen Modell B in Ergänzung des Modells A .....  | 77 |

|   |    |
|---|----|
| Tabelle 1: Interviewablauf.....   | 19 |
| Tabelle 2: Programm Workshop.....   | 21 |
| Tabelle 3: Zahlen und Fakten zu den Kantonen GR, GL, VS im Vergleich zur Gesamtschweiz..... | 46 |
| Tabelle 4: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 1 .....                                   | 62 |
| Tabelle 5: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 2 .....                                   | 64 |
| Tabelle 6: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 3 .....                                   | 66 |
| Tabelle 7: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 4 .....                                   | 68 |
| Tabelle 8: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 5 .....                                   | 71 |
| Tabelle 9: Zwei Modellvarianten.....  | 73 |

## Abkürzungsverzeichnis

|                            |  |
|----------------------------|--|
| ABzGMB GR                  | Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 17.12.1991 (Stand 1.12.1998) (BR 548.210)  |
| ABzKELG GR                 | Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Gesetz über Ergänzungsleistungen vom 27.11.2007 (Stand 1.01.2021) (BR 544.320)  |
| ABzUG GR                   | Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz vom 8.11.2005 (Stand 1.01.2022) (BR 546.270)   |
| AGFamZG VS                 | Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen im Kanton Wallis vom 11.09.2008 (Stand 1.01.2021) (SGS 836.1)  |
| ALBV                       | Alimentenbevorschussung  |
| ALVO GL                    | Verordnung über Alimentenhilfe (Alimentenhilfeverordnung) im Kanton Glarus vom 24.06.2015 (Stand 1.01.2022) (VIII E/21/10)   |
| BB                         | Berufsbeistandschaft   |
| BV                         | Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 13.02.2022) (SR101)   |
| EGzZGB GR                  | Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 12.06.1994 (Stand 1.01.2022) (BR 210.100)  |
| Einführungsgesetz<br>EL GL | Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung im Kanton Glarus vom 6.05.2007 (Stand 1.01.2012) (VIII D/13/1)                                       |
| ELG SG                     | Ergänzungsleistungsgesetz vom 22.09.1991 (Stand 1.01.2021) (sGS 351.5)   |
| FA                         | Finanzausgleich  |
| FAG GR                     | Gesetz über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden (Finanzausgleichsgesetz) vom 5.12.2013 (Stand 1.01.2022) (BR 730.200)   |
| FAG SG                     | Finanzausgleichsgesetz St. Gallen vom 23.09.2007 (Stand 1.01.2021) (sGS 813.1)   |
| FAV GR                     | Verordnung über den Finanzausgleich vom 30.06.2015 (Stand 1.03.2021) (BR 730.220)  |
| GEB SG                     | Gesetz über Elternschaftsbeiträge im Kanton St. Gallen vom 5.12.1985 (Stand 1.01.2018) (sGS 372.1)   |
| GES VS                     | Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe (GES) im Kanton Wallis vom 10.09.2020 (Stand 1.02.2020) (SGS 850.1)  |
| GHFS VS                    | Gesetz über die Harmonisierung der Finanzierung der Sozialsysteme sowie der Systeme für die soziale und berufliche Eingliederung im Kanton Wallis vom 8.04.2004 (Stand 1.01.2015) (SGS 850.2)                            |
| GLP VS                     | Gesetz über Langzeitpflege im Kanton Wallis vom 14.09.2011 (Stand 1.01.2015) (SGS 805.1)   |
| GMB GR                     | Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 8.12.1991 (Stand 1.08.2009) (BR 548.200)   |
| IIZ                        | Interinstitutionelle Zusammenarbeit. IIZ Graubünden: <a href="https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/kiga/RAV/Seiten/IIZ.aspx">https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/kiga/RAV/Seiten/IIZ.aspx</a> |
| KELG GR                    | Gesetz über kantonale Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Kantonales Gesetz über Ergänzungsleistungen) vom 18.04.2007 (Stand 1.01.2012) (BR 544.300)                            |
| KES                        | Kinder- und Erwachsenenschutz  |
| KESB                       | Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde   |

|                |   |
|----------------|---|
| KOS            | St. Gallische Konferenz der Sozialhilfe – <a href="https://www.kos-sg.ch/">https://www.kos-sg.ch/</a>   |
| MNA            | Mineurs non accompagnés (Unbegleitete Minderjährige Personen im Asylbereich)  |
| MUBE           | Mutterschaftsbeiträge   |
| NFA            | Nationaler Finanzausgleich  |
| o.J.           | ohne Jahr   |
| RP             | Ressourcenpotential der Gemeinde (Kanton Graubünden)  |
| RSD            | Regionaler Sozialdienst   |
| SHG GR         | Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) vom 7.12.1986 (Stand 1.01.2016) (BR 546.100)                 |
| SHG GL         | Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) im Kanton Glarus vom 7.05.1995 (Stand 1.01.2016) (GS VIII E/21/3)                 |
| SHG SG         | Sozialhilfegesetz im Kanton St. Gallen vom 27.09.1999 (Stand 1.01.2020) (sGS 381.1)   |
| SKOS           | Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe – <a href="https://skos.ch/">https://skos.ch/</a>  |
| SLA            | Lastenausgleich Soziales (Kanton Graubünden) – auch Soziallastenausgleich   |
| SMZ            | Sozialmedizinische Zentren (Kanton Wallis)  |
| SMRZ           | Sozialmedizinische Regionalzentren (Kanton Wallis)  |
| SODK           | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren   |
| SSA            | Schulsozialarbeit   |
| Statuten WVSMZ | Statuten der Walliser Vereinigung der sozialmedizinischen Zentren (Stand 15.06.2021)  |
| TISG           | Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen – <a href="https://ti-sg.ch/">https://ti-sg.ch/</a>  |
| UG GR          | Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger im Kanton Graubünden (Kantonales Unterstützungsgesetz) vom 3.12.1978 (Stand 1.01.2017) (BR 546.250) |
| VBUK GR        | Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unterhaltsberechtignte Kinder vom 31.05.1986 (Stand 1.01.2021) (BR 215.050)    |
| VES VS         | Verordnung über die Eingliederung und die Sozialhilfe (VES) im Kanton Wallis vom 21.04.2021 (Stand 1.07.2021) (SGS 850.100)                   |
| VSGP           | Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten – <a href="https://www.vsgp.ch/">https://www.vsgp.ch/</a>               |
| VV UG GR       | Vollziehungsverordnung zum kantonalen Unterstützungsgesetz im Kanton Graubünden vom 29.09.1978 (Stand 1.01.2009) (BR 546.260)                 |
| WSH            | wirtschaftliche Sozialhilfe   |
| WVSMZ          | Walliser Vereinigung der sozialmedizinischen Zentren  |
| ZGB            | Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907 (Stand 1.01.2022) (SR 210)   |



# 1. Management Summary

## *Auftrag und Zielsetzung*

Am 28. August 2020 überwies der Grosse Rat des Kantons Graubünden den Auftrag an die Regierung, die Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe auf Kantonsebene zu überprüfen. Dabei sei die Sozialhilfe «so zu verbessern, dass eine optimalere Steuerung im Sinne der fiskalischen Äquivalenz möglich wird und dass die Aufgaben jenen staatlichen Ebenen zugewiesen werden, die sie in aller Regel am professionellsten erbringen können».

Das Projekt verfolgte folgende Zielsetzungen

- Extrapolation<sup>1</sup>, Präzisierung und Ergänzungen der in zwei Vorstudien ausgearbeiteten Stärken und Schwächen der aktuellen Organisation der Sozialhilfe auf und für den ganzen Kanton;
- Erarbeitung von unterschiedlichen Organisationsmodellen der Sozialhilfe als konzeptionelle Grundlage für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden (ausgehend vom bestehenden «Bündner Modell»).
- Klärung der Frage, wie Kompetenz- und Aufgabenzuständigkeiten und Schnittstellenproblematiken, insb. unter Berücksichtigung der Grundsätze fiskalischer Äquivalenz und Subsidiarität, zwischen Kanton und Gemeinden verbessert und in hoher Fachlichkeit und Qualität erbracht werden können;
- Erarbeitung von Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden.

## *Vorgehen / Methodik*

Der vorliegende Auftrag wurde im ersten Halbjahr 2021 konzipiert und im Zeitraum vom September 2021 bis Dezember 2022 in drei darauffolgenden Projektphasen (Analyse des heutigen Sozialhilfemodells, Organisationsmodelle/Benchmarking und Erarbeitung von Handlungsempfehlungen) bearbeitet. Die Analyse des aktuellen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden wurde mittels einer Dokumentenanalyse der bestehenden Ausgangslage sowie persönlicher Interviews mit Gemeinde- und Kantonsvertreterinnen und -vertreter, Fachpersonen RSD und leistungsbeziehenden Personen durchgeführt. Bei der Evaluation und zur Ableitung von Entwicklungsvorschlägen wurden mit Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern, teilweise mit Grossratsmandat, sowie mit weiteren kantonalen und ausserkantonalen Fachpersonen weitere Interviews geführt. Zusätzlich wurden in Workshops neben Vertreterinnen und Vertretern der genannten Gruppen auch Fachpersonen aus Drittorganisationen (Berufsbeistandschaft, Pro Senectute, etc.) im Kanton Graubünden hinzugezogen und Modellvarianten entwickelt.

## *Kernaussagen / Erkenntnisse*

Ausgehend vom bestehenden «Bündner Modell» und in der Einordnung und Bewertung im Vergleich zu ausgewählten Modellen der Kantone Glarus, Wallis sowie St. Gallen kann festgehalten werden, dass die Organisation der Sozialhilfe in Graubünden gut aufgestellt ist und daraus geschlossen werden, dass eine grundlegende Neugestaltung im Sinne eines kantonalen (analog Glarus) oder eines rein kommunalen (analog St. Gallen) Modelles aus der Sicht der Studienautorinnen und -autoren nicht angezeigt ist. Vielmehr empfehlen sich nur ausgewählte Anpassungen unter Beibehaltung des Verbundcharakters der bisherigen Organisation.

Neben den Stärken des «Bündner Modells» konnten im Rahmen dieser Studie dennoch kritische Aspekte sichtbar gemacht werden. Diese kritischen Aspekte lassen sich in allen, der Studie zu Grunde gelegten fünf Dimensionen Adressaten und Dienstleistung / Organisatorisches / Finanzen / Rechtliches und Politisches / Fachlichkeit und Qualität verorten. Es zeigt sich, dass die Frage der Weiterentwicklung der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden nur mit einem breiten Blick über diese Dimensionen hinweg und in ihrer

---

<sup>1</sup> Zu verstehen als Anknüpfung an bestehende qualitative Daten

Wechselwirkung gelingen kann. Oftmals lassen sich diese als Nebeneffekte von Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen beschreiben, welche grundsätzlich in Bezug auf Themen und Fragestellungen notwendig oder zumindest sinnvoll und angemessen sind.

In diesem Sinne konnten folgende fünf Kristallisationspunkte festgehalten werden:

- Stärkung «Bündner Modell» unter engerem Einbezug grösserer Gemeinden;
- Finanzielle Entlastung der Gemeinden, insbesondere bei Gemeinden mit hoher Soziallast und Vermeidung eines Negativ-Wettbewerbs zwischen den Gemeinden;
- Stärkung der Zuständigkeit und Koordination des Kantons in der Organisation der Sozialhilfe durch eine aktive kantonale Armuts- und Sozialpolitik;
- Bekanntheit erhöhen und Vertrauen in die Angebote und Dienstleistungen der Sozialhilfe stärken (präventiver Charakter);
- Verbesserung der Effizienz an der Schnittstelle Gemeinden und Kanton (RSD).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wurden diese kritischen Aspekte unter Betrachtung des Benchmarkings der ausgewählten Vergleichskantone und der weiteren Diskussion mit den beteiligten Personen in den Interviews und Workshops aufgegriffen und zwei sich ergänzende und aufeinander aufbauende Modelle der Sozialhilfe abgeleitet. Das Modell A: Bündner Modell + zeichnet sich durch eine sanfte Weiterentwicklung der bestehenden Lösung dar, die sich zeitnahe umsetzen lässt und nur zu geringen Kostenumlagerung von Gemeinden auf den Kanton führt. Das Modell B: Bündner Modell ++ schliesst weitreichendere Weiterentwicklungen ein und ist mit grösseren Kostenumlagerungen zwischen Gemeinden und Kanton verbunden.

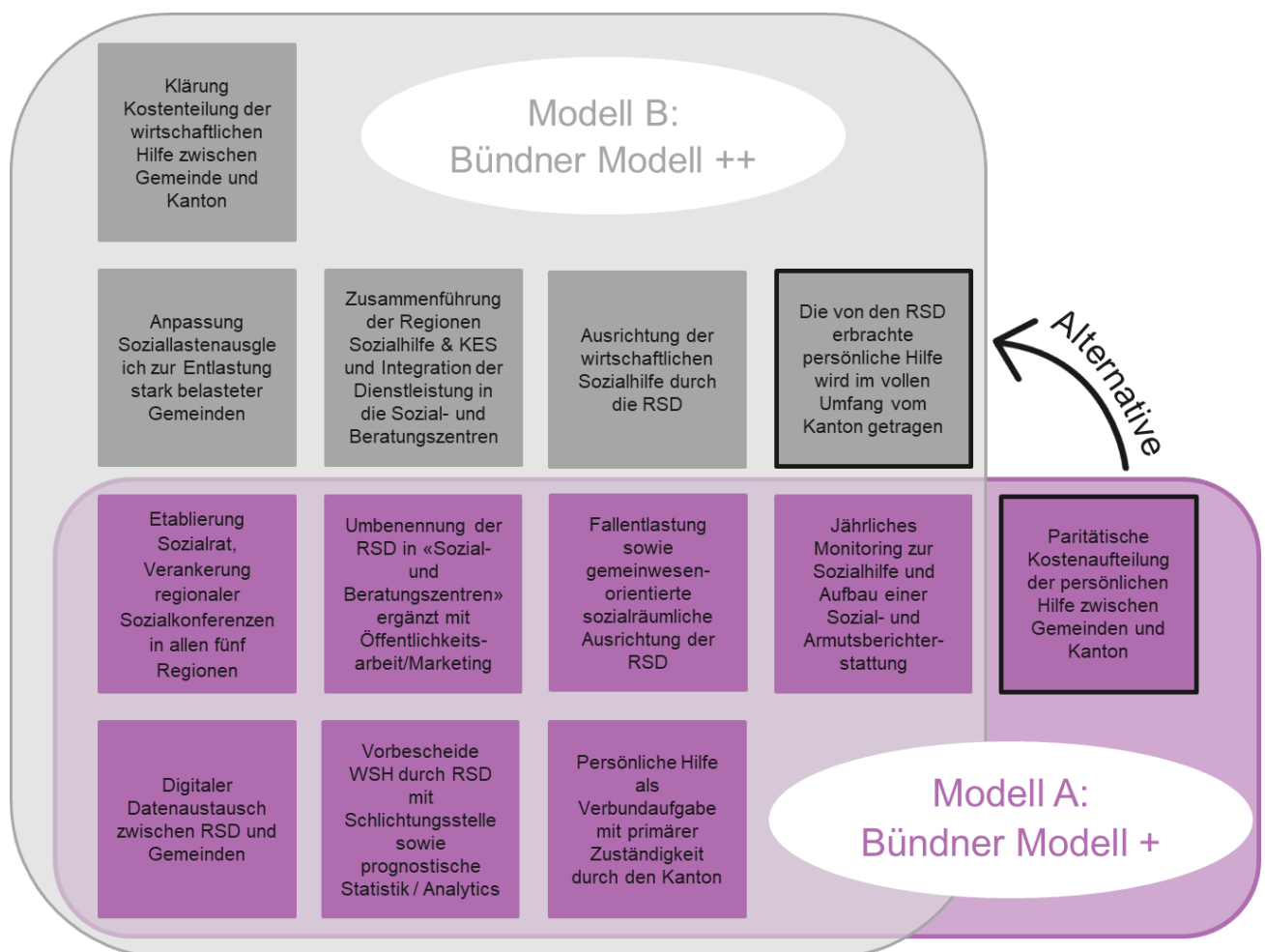


Abbildung 1: Verbundaufgabe der Sozialhilfe im Kanton Graubünden

Die Studie enthält 13 Empfehlungen mit rechtlichen und finanziellen Konsequenzen (vgl. Abbildung 1) sowie Hinweise zum Zeithorizont der Umsetzung. Insbesondere wird die Kostenaufteilung hinsichtlich persönlicher Sozialhilfe zwischen Gemeinden und Kanton eingehend diskutiert, zumal die Sozialhilfe im Kanton Graubünden als Verbundaufgaben verstanden wird.

#### *Ausblick*

Die Unterstützung von armutsbetroffenen Menschen bürgernah, effizient und in hoher Qualität zu erbringen, ist eine anspruchsvolle und vielschichtige Aufgabe. Die Studie zeigt, dass die aktuelle Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden diese Aufgabe bereits auf gutem Niveau erfüllt. Die entwickelten Empfehlungen sind unter engem und partizipativem Einbezug der zentralen Akteurinnen und Akteure voranzutreiben, vielleicht bereits im Rahmen der Etablierung, Reaktivierung und Stärkung der regionalen Sozialkonferenzen und eines zu schaffenden Sozialrates. Abschliessend wird angeregt, eine eingehende Revision des Sozialhilfegesetzes zu prüfen, um die Innovationskraft der Sozialhilfe im Kanton Graubünden zu stärken.

Eine Umsetzung der genannten Empfehlungen setzt einen politischen Willen und die Bereitschaft voraus, finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen. Die Investitionen in die Sozialhilfe folgen dabei dem gesetzlichen Auftrag und können Folgekosten verhindern. Es lohnt sich in dieser Betrachtung, die Aufwände als Investitionen zu sehen, welche nicht zuletzt die Kohäsion innerhalb der Bevölkerung stärken und armutsbetroffenen Menschen Sicherheit und eine Perspektive bieten.

St. Gallen, 20. Januar 2023

Studienautorinnen und -autoren:

Thomas Knill, Regula Fleisch, Lukas Scherer, Laura Koller  
OST – Otschweizer Fachhochschule  
Institut für Soziale Arbeit IFSAR / ISAL  
Institut für Organisation und Leadership IOL

Rosenbergstrasse 59, Postfach  
9001 St.Gallen, Switzerland  
[www.ost.ch](http://www.ost.ch)

## 2. Projektbegründung

### 2.1 Ausgangslage

Nachdem in der Dezembersession 2019 der Grossrat Patrik Degiacomi zusammen mit 30 Mitunterzeichnenden den Auftrag betreffend Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe (Grosser Rat 2020a) einreichte, hat am 28. August 2020 der Grosse Rat des Kantons Graubünden diesen an die Regierung überwiesen. Dabei sei die Sozialhilfe «so zu verbessern, dass eine optimalere Steuerung im Sinne der fiskalischen Äquivalenz möglich wird und dass die Aufgaben jenen staatlichen Ebenen zugewiesen werden, die sie in aller Regel am professionellsten erbringen können».

Im Vorfeld dieser Überweisung durch den Grossen Rat des Kantons Graubünden antwortete die Regierung am 6. März 2020 folgendermassen:

*«Am 28. November 2004 haben Volk und Stände der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA Bund) zugestimmt. Im Rahmen dieser Reform wurden in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz verankert. Diese beiden Grundsätze bilden staatstragende Gestaltungsprinzipien für den schweizerischen Föderalismus. Gemäss Art. 5a BV ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. Gemäss Art. 43a Abs. 2 und 3 BV trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten und dieses Gemeinwesen kann über diese Leistungen bestimmen. Die NFA-Reform wurde 2008 umgesetzt.*

*Am 28. September 2014 hatte das Bündner Stimmvolk das Gesetz über die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden (FA-Reform) angenommen. Die FA-Reform hatte die Regierung auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt. Der Grosse Rat hatte die Vorlage in der Dezembersession 2013 beraten. Ergänzend zur Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs im engeren Sinne wurden die Finanzströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden neu so geordnet, dass sie mit der gesetzlich festgelegten Aufgabenteilung und -verantwortung besser übereinstimmen. Dafür wurden insgesamt 18 Beiträge in Richtung Kanton verschoben und elf Beiträge in Richtung Gemeinden. Eine Verschiebung in Richtung Gemeinden hat dabei auch die Finanzierung der persönlichen Sozialhilfe beziehungsweise der Sozialdienste erfahren. Gemäss dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz; BR 546.100) sind die Gemeinden primär für die materielle und persönliche Sozialhilfe zuständig (siehe Botschaft über die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden, Heft Nr. 7/2013–2014, Seite 281). Der Finanzierungswechsel bei der Sozialberatung trägt den Grundsätzen der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz Rechnung und war im Grossen Rat unbestritten. Der Grosse Rat hat in diesem Zusammenhang Art. 5 mit einem Zusatz ergänzt, wonach die Sozialdienste ihre Aufgaben durch ausgebildetes Fachpersonal erfüllen. Die bestehende Aufgaben- und Kompetenzzuteilung wurde belassen.*

*Das Sozialhilfegesetz umschreibt den Zweck, den Geltungsbereich und die Art der Sozialhilfe. Es weist in Art. 3 die persönliche und materielle Hilfe als Teilbereiche der Sozialhilfe aus und stellt sicher, dass jede Person Zugang zur Sozialhilfe hat. Gestützt auf Art. 4 ist die materielle Sozialhilfe Sache der Gemeinden. Gemäss Art. 5 erfolgt die Sozialhilfe durch private, gemeindeeigene und, wenn keine gemeindeeigenen Sozialdienste tätig sind, subsidiär durch kantonale Sozialdienste. Diese Kompetenzzuteilung knüpft am Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz an, wonach die Finanzierung und der Nutzen der Sozialdienste grundsätzlich am gleichen Ort anfallen sollen. Die Gemeinden können gestützt auf Art. 6 die Sozialdienste allein wahrnehmen. Sie entscheiden damit, ob sie die persönliche Sozialhilfe selbst erbringen, einer Region oder einem Gemeindeverband oder Privaten übertragen oder vom Kanton vollziehen lassen wollen. Für den kantonalen Vollzug stellt das Sozialamt den Gemeinden die Kosten des jeweils betroffenen Dienstes – gestützt auf transparente Grundlagen – im Verhältnis der Bevölkerungszahl in*

*Rechnung. Der Verteilschlüssel beinhaltet eine Solidaritätskomponente unter den jeweiligen Gemeinden.*

*Die Regierung teilt die Einschätzung des Auftrags, wonach das geltende Sozialhilfesystem im Grundsatz gut funktioniert. Die aktuelle Finanzierungsregelung trägt den Grundsätzen der Subsidiarität – im Sinne des Auftrags Albertin betreffend Stärkung der Gemeinden – und der fiskalischen Äquivalenz – im Rahmen der bestehenden Verbundaufgabe – so gut wie möglich Rechnung. **Im Zuge der FA-Reform wurde ausschliesslich die Finanzierung angepasst, ohne die geltenden Kompetenz- und Aufgabenzuständigkeiten zu hinterfragen. Die Regierung ist bereit, die Aufgabenteilung in der Sozialhilfe unter besonderer Beachtung der beiden genannten Grundsätze zu überprüfen. Ihr ist es ein Anliegen, dass die Sozialhilfe auch künftig bürgernah, effizient und in guter Qualität angeboten wird.***

*Aufgrund dieser Ausführungen beantragt die Regierung dem Grossen Rat, den vorliegenden Auftrag zu überweisen.»*

## **2.2 Grundlegung und Erkenntnisse aus den Studien Chur und Domat Ems/Imboden**

Die Unterstützung Bedürftiger und damit die Sozialhilfe wird in Art. 115 der schweizerischen Bundesverfassung (BV) an die Kantone delegiert. Aufgrund der geografischen Lage (Bergregion), des ländlichen Charakters mit städtischen Regionen und der relativ grossen Anzahl kleiner und weitläufiger, teilweise auch finanzschwacher Gemeinden hat sich im Kanton Graubünden in Sachen Sozialhilfe ein «Bündner Modell» entwickelt. Dieses zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die persönliche Hilfe (Sozialberatung) in Regionalen Sozialdiensten (fortan RSD genannt) erbracht wird, die Entscheide und die Ausrichtung der materiellen Hilfe hingegen Sache der Gemeinden ist. An insgesamt neun nach Regionen geordneten und gemeindeübergreifenden Standorten erbringen die RSD diese Dienstleistung für die Bevölkerung und im Auftrag der Gemeinden. Die RSD werden vom Kanton (Kantonales Sozialamt) geführt, jedoch werden die Kosten seit Inkrafttreten des neuen kantonalen Finanzausgleichs im Jahr 2016 im Verhältnis zu der Bevölkerungszahl an die Gemeinden weiterverrechnet. Die Gemeinden sind dennoch frei, die persönliche Hilfe selbst anzubieten, an einen privaten Sozialdienst oder eben an den kantonalen Sozialdienst (RSD) zu delegieren. Mit Ausnahme der Gemeinde Davos (Landwassertal) greifen derzeit alle Gemeinden im Kanton Graubünden auf die letztgenannte Möglichkeit, also auf die kantonale Dienstleistung, zurück.

Nach Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs im Jahr 2016 haben sich insbesondere grössere Gemeinden und Gemeindeverbände die Frage gestellt, ob sie die persönliche Hilfe auch selbst erbringen könnten. Im Rahmen zweier Studien (Flisch et al. 2020; Flisch et al. 2018) hatte die Ostschweizer Fachhochschule (vormals FHS St. Gallen) die Gelegenheit aufzuzeigen, welche Vor- und Nachteile in organisationaler, finanzieller und fachlich-qualitativer Hinsicht damit verbunden wären. Die Studien haben in ähnlicher Weise, wie dies im Auftrag Degiacomi zum Ausdruck kommt, gezeigt, dass das «Bündner Modell» neben Vorteilen auch Nachteile mit sich bringt.

Zusammenfassend konnte in beiden Studien aufgezeigt werden, dass das «Bündner Modell» und insbesondere der polyvalente Charakter der RSD einem allgemeinen Sozialdienst sehr nahekommt und so der Bevölkerung ein niederschwelliges Beratungsangebot bei sehr unterschiedlichen Themen zur Verfügung steht.

Diesbezüglich ist die im jetzigen Modell vorhandene Breite der fachlichen Kompetenz in den RSD hervorzuheben, wobei sich die Frage stellt, ob diese im Alleingang vollständig abgedeckt werden könnte. Dies wurde in beiden Studien thematisiert, denn es müsste genügend fachlich qualifiziertes Personal gefunden und finanziert werden, was sich als Herausforderung darstellen könnte, da im Falle eines Alleingangs auch kleinere Pensen geschaffen werden müssten.

In Sachen materieller Hilfe wurde festgehalten, dass durch die im jetzigen System vorhandene Doppelzuständigkeit von RSD und Gemeinde Mehraufwände und Effizienzverluste aufgrund zusätzlich notwendiger Absprachen und Doppelspurigkeiten entstehen. Auch kann es für Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe Unklarheiten in Bezug auf die Zuständigkeit geben. Bei einer Zusammenführung könnte eine

bessere Effizienz, schnellere Kommunikationswege und eine Übersicht in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Gemeindevertretenden und den Sozialarbeitenden erreicht werden. Aus rechtlicher Betrachtung hingegen stärkt diese Doppelzuständigkeit die Rechts- und Verfahrenssicherheit aufseiten der Klientinnen und Klienten und kann sie vor Willkür schützen.

Beide Studien konnten zudem aufzeigen, dass die Kosten, welche die Gemeinden für die Dienstleistungen des RSD tragen, nicht höher sind, als wenn sie das gesetzlich vorgegebene Angebot im Alleingang anbieten würden. Dies würde noch deutlicher werden, wenn der Aufbau eines eigenen Sozialdienstes mitberechnet wird.

In beiden Fällen haben sich die beauftragenden Gemeinden aus unterschiedlichen Gründen gegen einen Alleingang ausgesprochen.

### **2.3 Handlungsbedarf**

Vor diesem Hintergrund und im Interesse einer Weiterentwicklung der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden wird nun in Rahmen eines neuen Auftrags die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe überprüft. Dies mit dem übergeordneten Ziel, dass das «Bündner Modell» weiterhin in fachlich-qualitativ hochstehender und effizienter Art und Weise ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen kann und die Akzeptanz und der Rückhalt in der Bevölkerung, den Leistungsbeziehenden, den Gemeinden und bei den Mitarbeitenden weiter gestärkt wird.

### 3. Projektauftrag

Im Hinblick auf die geschilderte Ausgangslage wurden mit der Auftraggeberin folgenden Teilziele vereinbart:

- Extrapolation<sup>1</sup>, Präzisierung und Ergänzungen der in zwei Vorstudien ausgearbeiteten Stärken und Schwächen der aktuellen Organisation der Sozialhilfe auf und für den ganzen Kanton;
- Erarbeitung von unterschiedlichen Organisationsmodellen der Sozialhilfe als konzeptionelle Grundlage für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden (ausgehend vom bestehenden «Bündner Modell»).
- Klärung der Frage, wie Kompetenz- und Aufgabenzuständigkeiten und Schnittstellenproblematiken, insb. unter Berücksichtigung der Grundsätze fiskalischer Äquivalenz und Subsidiarität, zwischen Kanton und Gemeinden verbessert und in hoher Fachlichkeit und Qualität erbracht werden können;
- Erarbeitung von Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden;
- *OPTIONAL: Entwicklung weiterer Handlungsoptionen (Entscheidungsunterstützung);*
- *OPTIONAL: (Mit-)Entwicklung eines (Betriebs-)Konzepts (Qualitäts- und Führungsmodell);*
- *OPTIONAL: Unterstützung bei der Implementierung.*

Um die auf der Grundlage der formulierten Zielsetzungen erarbeiteten Modelle und Empfehlungen systematisiert und aussagekräftig darzustellen, werden dem Projekt diese in Abbildung 2 aufgeführten Dimensionen zugrunde gelegt.



Abbildung 2: Hauptdimensionen und Subdimensionen der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden

<sup>1</sup> Zu verstehen als Anknüpfung an bestehende qualitative Daten

## 4. Projektziele

Auf der Grundlage des Auftrags der Regierung, der aufgeführten Zielsetzungen und unter Berücksichtigung der fünf Dimensionen kann die folgende Leitfrage und daraus operationalisierte Unterfragen abgeleitet werden:

- LEITFRAGE: Wie bürgernah, effizient und in welcher Qualität werden die gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe im Kanton Graubünden erbracht und wie können diese, unter Berücksichtigung der Aufgabenteilung und der Kompetenzen auf den Ebenen Gemeinde und Kanton, verbessert werden?
- Welche Stärken zeichnen die Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden aus?
- Welche Schwächen gehen mit dem «Bündner Modell» einher?
  - Wie lassen sich Stärken und Schwächen in den fünf Dimensionen (vgl. Abbildung 2) verordnen?
  - Welche Schnittstellenproblematiken und/oder Doppelspurigkeit zwischen Gemeinden und RSD liegen vor?
  - Gibt es Schnittstellenproblematiken und/oder Doppelspurigkeit zwischen Gemeinde/RSD und weiteren Beratungsangeboten, sowie KESB und Berufsbeistandschaft? Wodurch zeichnen sich diese aus?
  - Sind Aufgaben und Kompetenzen, unter Berücksichtigung der Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz und Subsidiarität, auf den richtigen Ebenen (Gemeinden, Kanton) angesiedelt?
  - Welche Mitsprachemöglichkeiten der Gemeinden in Bezug auf Angebot und Qualität der durch den RSD erbrachten Dienstleistung der persönlichen Hilfe bestehen? Wie könnten diese verbessert werden?
  - Welche Rolle haben grössere Gemeinden in der Organisation der Sozialhilfe? Wie könnte die Mitsprache – allenfalls die Mitbestimmung – gestärkt werden?
- Welche unterschiedlichen und in Bezug zum «Bündner Modell» vergleichbaren Organisationsmodelle der Sozialhilfe finden wir in anderen Kantonen, Gemeinden oder Regionen der Schweiz? Inwiefern könnten (Teil-) Aspekte dieser Modelle zur Weiterentwicklung des «Bündner Modells» genutzt werden?
- Wie könnten Aufgaben und Kompetenzen der Sozialhilfe bürgernah, effizient und in guter Qualität konzeptionell gerahmt und implementiert werden?



## 5. Methodik

Der vorliegende Auftrag wurde in vier Projektphasen bearbeitet (vgl. Abbildung 3). Diese beinhaltete in Phase 1 die Auftragsklärung und Festlegung des Projektkonzepts und in Phase 2 die Analyse der Stärken und Schwächen des aktuellen Sozialhilfemodells des Kantons Graubünden. Für Letzteres wurden zwei Vorstudien (Stadt Chur (2018)<sup>1</sup> und Region Imboden (2020)<sup>2</sup>) deduktiv herangezogen und die entsprechenden Ergebnisse durch einen induktiven Ansatz ergänzt. In Phase 3 folgte eine Evaluation des «Bündner Modells» mit Sozialhilfemodellen anderer Kantone und, ausgehend vom «Bündner Modell», die Erarbeitung unterschiedlicher Organisationsmodelle. Schliesslich wurden in Phase 4 auf der Grundlage der vorangegangenen Phasen konkrete Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden ausgearbeitet. In den einzelnen Projektphasen wurden Methoden der qualitativen Sozialforschung wie die Dokumentenanalyse, Experteninterviews und Workshops eingesetzt, die in den folgenden Kapiteln kurz beschrieben werden.

|  |
|--|
| <b>Phase 1: Auftragsklärung und Festlegung Projektkonzept</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definition des Projektplans (gemäss Freigabe durch den Auftraggeber)</li> <li>• Erarbeitung Projektkonzept und Disposition</li> </ul>   |
| <b>Phase 2: Analyse des heutigen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extrapolierung, Präzisierung und Ergänzung der Ergebnisse, welche aus den beiden Vorstudien (Stadt Chur (2018)<sup>1</sup> und Region Imboden (2020)<sup>2</sup>) resultierten</li> <li>• Entwicklung von Beurteilungs-/Benchmarkingkriterien (Kriterienkatalog)</li> <li>• Erfassung des IST-Zustands/Status Quo (Stärken und Schwächen) des Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden mithilfe von Interviews mit Vertreter/-innen der Gemeinden und des kantonalen Sozialamtes sowie mit Leistungsbeziehenden</li> </ul>   |
| <b>Phase 3: Evaluation des «Bündner Modells» mit den Sozialhilfemodellen aus anderen Kantonen</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung von unterschiedlichen Organisationsmodellen der Sozialhilfe (ausgehend vom «Bündner Modell») durch literaturgestützte Recherche und dem Einbezug von Anspruchsgruppen, Schlüsselpersonen und Vernetzungspartner/-innen als konzeptionelle Grundlage für die Weiterentwicklung</li> <li>• Aufbau eines Benchmarkings</li> <li>• Erarbeitung einer, an anderen Gemeinden, Regionen und Kantonen orientierten Typologie in Anlehnung an die Benchmarkingkriterien</li> <li>• Erstellung eines Vergleichs der Modelle als Entscheidungshilfe</li> <li>• Durchführung von Workshops und Interviews mit Vertreter/-innen der Gemeinden und des kantonalen Sozialamtes sowie von Drittorganisationen zwecks kritischer Reflexion, Lernen von anderen Organisationsmodellen und Herleitung von Handlungsempfehlungen</li> </ul> |
| <b>Phase 4: Erarbeiten von Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des «Bündner Modell»</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstellung Schlussbericht zur Studie</li> </ul>   |

Abbildung 3: Projektphasen

<sup>1</sup> Fleisch, Regula, Martin, Roger, Knill Thomas, Failla Valentina (2018). *Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes (Kanton) in die städtischen Sozialen Dienste – Schlussbericht*. St. Gallen: FHS St. Gallen

<sup>2</sup> Fleisch, Regula, Giger, Adrian (2020). *Prüfung über die Führung eines eigenen Sozialdienstes in Domat/Ems und der Region Imboden – Schlussbericht*. St. Gallen: FHS St. Gallen

## 5.1 Analyse des heutigen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden

Die Analyse des aktuellen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden erfolgte mittels einer Dokumentenanalyse und durch die Aufnahme bestehender Ergebnisse. Ergänzend dazu wurde eine Primärerhebung (persönliche Interviews) mit Vertretenden und Fachpersonen der Gemeinden und des kantonalen Sozialamtes und mit Leistungsbeziehenden durchgeführt (vgl. Abbildung 4). Dabei wurden grosse, mittlere und kleinere Gemeinden aus allen Regionen und Sprachgebieten des Kantons berücksichtigt.

### Analyse des heutigen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden

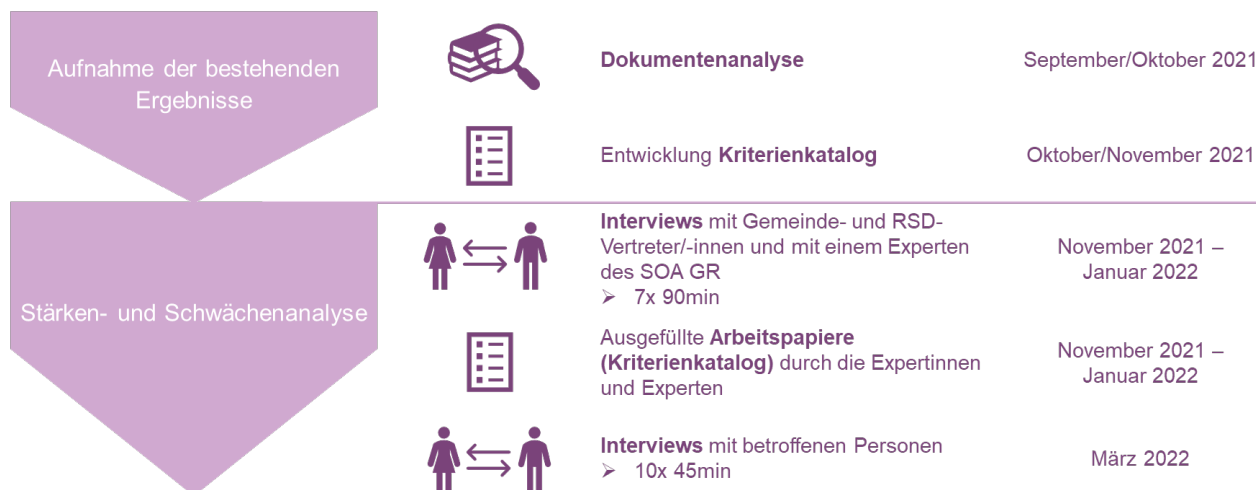


Abbildung 4: Analyse des heutigen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden

### 5.1.1 Aufnahme der bestehenden Ergebnisse

#### Dokumentenanalyse

Anhand einer Dokumentenanalyse wurden zu Beginn des Projektes im Herbst 2021 bereits bestehende Ergebnisse aufgenommen. Mit dem Datenerhebungsverfahren der Dokumentenanalyse werden keine neuen Daten generiert, vielmehr werden bestehende Daten systematisch für die Analyse benutzt. Diese dienen dem Zugang zu den Prozessen der Herstellung sozialer Situationen (Lamnek 2010: 200). Die Dokumentenanalyse ermöglicht «einen Überblick über den Gegenstand zu finden» (ebd.: 570).

Hierzu wurde die Studie zur Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes (Kanton) in die städtischen Sozialen Dienste in Chur (Flisch et al. 2018) und die Studie zur Prüfung über die Führung eines eigenen Sozialdienstes in Domat/Ems und der Region Imboden (Flisch et al. 2020) herangezogen. Diese beiden Studien wurden von Mitarbeitenden derselben Institute der OST Ostschweizer Fachhochschule (vormals FHS St. Gallen), die auch bei der vorliegenden Studie beteiligt sind, durchgeführt. Auf Basis der gesetzlichen Vorgaben und der Ergebnisse dieser beiden Studien wurde anschliessend ein Kriterienkatalog erstellt, der den Charakter und die Ausgestaltung der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden zum Ausdruck bringt.

#### Kriterienkatalog

Der Kriterienkatalog (vgl. Abbildung 5) umfasst insgesamt 30 Items, welche in die in Kapitel 3 aufgeführten fünf Dimensionen und jeweils 3 Subdimensionen (vgl. Abbildung 2) unterteilt wurden. Der komplette Katalog ist im Anhang 1 zu finden. Er diente später als Grundlage für die Interviews (→ Kapitel 5.1.2). Im Nachgang zu den Interviews wurden die 30 Items von den Interviewpartnerinnen und -partnern nach ihrer Wichtigkeit und dem Erfüllungsgrad bewertet. Die Einschätzungen, Präzisierungen und Erweiterungen der Fachpersonen ermöglichten es, ein komplettes Bild der aktuellen Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden zu erhalten.

| Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden |   |               |         |                |         |       |   |  |  |
|--|---|---------------|---------|----------------|---------|-------|---|--|--|
| Dimensionen und Items  | Wichtigkeit   |               |         | Erfüllungsgrad |         |       | Erläuterungen<br><i>Kursiv = Ergebnisse aus vorangegangenen Studien<sup>1</sup></i>   | Anmerkungen durch Expertinnen und Experten |  |
|  | er-wichtig  | teils-wichtig | wichtig | schwach        | neutral | stark |   |  |  |
|  |   |               |         | --             | -       | 0     | +   | ++   |  |
| <b>A Adressaten- und Dienstleistungsperspektive</b>                |   |               |         |                |         |       |   |  |  |
| <b>4.1 Angebot</b>   |   |               |         |                |         |       |   |  |  |
| 1  | Angebotsausgestaltung entspricht den Bedürfnissen der Bevölkerung | ○○○           |         | ○○○            | ○○○     | ○○○   | Die durch RSD und Gemeinden erbrachten Leistungen (wirtschaftliche Hilfe und/oder Beratung) entsprechen den Bedürfnissen der Bevölkerung  |  |  |
| 2  | Kenntnis der Angebote in der Bevölkerung                          | ○○○           |         | ○○○            | ○○○     | ○○○   | Die Bevölkerung weiss über die Angebote Bescheid (Informationsmaterial, Website, etc.)  |  |  |
| <b>4.2 Vertrauen und Entwicklung</b>                               |   |               |         |                |         |       |   |  |  |
| 3  | Vertrauen der Bevölkerung, die Angebote in Anspruch zu nehmen     | ○○○           |         | ○○○            | ○○○     | ○○○   | Wertschätzung, Partizipation, das gemeinsame Erarbeiten von Zielen und der Charakter von Hilfe zur Selbsthilfe wird in den Angeboten geleistet.<br>Grundlegende Professionalitäten Sozialer Arbeit. |  |  |
| 4  | Offenheit für neue Problemstellungen und -lagen                   | ○○○           |         | ○○○            | ○○○     | ○○○   | Sozialer Wandel, gesellschaftliche und gesellschaftlichstrukturelle Veränderungen werden aufgegriffen (bspw. im Zusammenhang mit Corona)  |  |  |

Abbildung 5: Ausschnitt des Kriterienkatalogs zum «Bündner Modell»

## 5.1.2 Vorgehen zur Stärken- und Schwächenanalyse

### Expertinnen- und Experteninterviews

Von Ende November 2021 bis Mitte Januar 2022 wurden explorative Expertinnen- und Experteninterviews durchgeführt.

In einem Experteninterview interessieren vor allem die Aussagen einer (Fach-)Person zu einem bestimmten, von der befragenden Person gesetzten Thema. Im Zentrum steht dabei nicht die Fachperson selbst, sondern ihr (Fach-)Wissen und ihr spezifischer Bezug zum Untersuchungsthema. Entlang eines halbstrukturierten Leitfadens werden Informationen über ein soziales Feld, ein bestimmtes Thema und eine Institution erhoben. Die interviewte (Fach-)Person wird als Repräsentantin und Repräsentant einer Gruppe (von Fachpersonen) verstanden und in diesem Fokus einbezogen. (Flick 2016: 214ff)

Experteninterviews können einzeln oder in kleineren Gruppen stattfinden. Dementsprechend wurden in dieser Befragungsrunde vier Personen in Gruppen von jeweils zwei Personen interviewt, während die übrigen fünf Personen einzeln befragt wurden.

Für die vorliegende Studie wurden in dieser Phase insgesamt neun zentrale Schlüsselpersonen mit verschiedenen Rollen, Funktionen und Expertisen befragt. Die Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner aus den betroffenen Bereichen (Gemeinden und Kanton) erfolgte nach den gemeinsam mit der Auftraggeberschaft definierten Kriterien wie Grösse der Gemeinde, Sprachregion und Parteizugehörigkeit. Das kantonale Sozialamt hat danach die Kontakte zu den verschiedenen Personen aus den folgenden Gruppen hergestellt:

- **Kommunal:** 6 Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter – teilweise mit Grossratsmandat
- **Kantonal:** 3 Vertreter des kantonalen Sozialamtes Graubünden (inkl. RSD)

Einige der befragten Personen wurden zu einem späteren Zeitpunkt erneut befragt, als es darum ging, dass «Bündner Modell» mit Sozialhilfemodellen aus anderen Kantonen zu vergleichen (→ Kapitel 5.2.2).

Diese erste Interviewrunde befasste sich mit einer Analyse des heutigen Sozialhilfemodells im Kanton Graubünden. Dabei bestand das Ziel darin, das Bild der aktuellen Organisation der Sozialhilfe zu verfeinern und dabei Charakter, Stärken und Schwächen sichtbar zu machen. Die Interviews wurden entlang eines halbstrukturierten Leitfadens geführt (→ Anhang 2). Vorab erhielten die interviewten Personen den Kriterienkatalog (→ Kapitel 5.1.1 und Anhang 1) als Gesprächs- und Vorbereitungsgrundlage. Das 90-minütige Interview war in zwei Teile gegliedert (vgl. Tabelle 1). Im ersten Teil hatten die Interviewpartner/-innen die Möglichkeit, sich zu verschiedenen Themen und Punkten zu äussern, die für sie wichtig, relevant oder problematisch sind oder die

sie als besondere Stärke ansehen. Im zweiten Teil wurden einzelne Themen von den Interviewleitenden (Mitglieder des Projektteams) aufgegriffen und gemeinsam mit den befragten Personen vertieft.

| <b>Zeit</b> | <b>Programmpunkt</b>   |
|-------------|--|
| 10min       | Begrüssung/Einführung  |
| 35min       | Offene Diskussion über das heutige Sozialhilfemodell                         |
| 5min        | Pause (optional)   |
| 35min       | Behandlung einzelner Themen entlang der fünf Dimensionen im Kriterienkatalog |
| 5min        | Abschluss  |

*Tabelle 1: Interviewablauf*

Aufgrund der pandemischen Lage und auf Wunsch der Auftraggeberschaft wurden die Interviews online über die Plattform Microsoft Teams durchgeführt.

### **Interviews mit Leistungsbeziehenden**

Um den Charakter sowie die Stärken und Schwächen der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden auch aus der Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer zu ermitteln, fanden im März 2022 zehn leitfadengestützte Einzelinterviews mit Leistungsbezügerinnen und -bezügern statt.

Ziel eines qualitativen Interviews ist es, Wissen, Erfahrungen oder Perspektiven von Akteurinnen und Akteuren in einem mündlichen Gespräch zu sammeln, wobei der Gesprächsverlauf weniger durch die Interviewerin oder den Interviewer als vielmehr durch die interviewte Person gesteuert und gestaltet wird. Dadurch sind tiefere und umfassendere Einblicke in das Untersuchungsthema möglich. (Döring und Bortz 2016)

Die Interviews mit den Leistungsbeziehenden hatten einen narrativen Charakter und zum Ziel, erste Hinweise zur Weiterentwicklung der aktuellen Organisation der Sozialhilfe aus der Sicht von Adressatinnen und Adressaten zu erhalten. Die Erkenntnisse aus den bisherigen Phasen dienten bei der Erstellung des Interviewleitfadens als Grundlage, so dass diese durch die Meinungen der Leistungsbeziehenden ergänzt und präzisiert werden konnten. Der Leitfaden ist im Anhang 3 zu finden. Die Interviews waren auf 45 Minuten ausgelegt und fanden online über Microsoft Teams statt. Diese wurden aufgezeichnet, wobei den Personen Anonymität und Datenschutz zugesichert wurde.

Die interviewten Personen wurden durch das kantonale Sozialamt, respektive durch die jeweiligen RSD, angefragt. In den Räumlichkeiten der RSD wurde für die Leistungsbeziehenden bei Bedarf die für das Onlineinterview notwendige Infrastruktur zur Verfügung gestellt (u.a. Computer, Software «Microsoft Teams», Kamera und Mikrofon).

Die interviewten Personen setzten sich wie folgt zusammen:

- Personen, welche persönliche und materielle Sozialhilfe beziehen und Personen, welche ausschliesslich persönliche Sozialhilfe beziehen.
- Nach Möglichkeit eine Diversität hinsichtlich Alter, Geschlecht, Wohnort, RSD

### **5.1.3 Datenauswertung**

Die Auswertung der Expertinnen- und Experteninterviews erfolgte mit der sozialwissenschaftlichen Methode der zusammenfassenden Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring (2015). Die Aussagen der befragten Personen wurden protokolliert und entlang der fünf Dimensionen – Adressaten und Dienstleistung, Organisatorisches, Finanzen, Rechtliches und Politisches sowie Fachlichkeit und Qualität (vgl. Abbildung 2 in Kapitel 3) – kategorisiert und strukturiert. Sofern in den ausgefüllten Kriterienkatalogen der Interviewpartnerinnen und -partner zusätzliche Anmerkungen zu den einzelnen Items vorlagen, wurden diese den Ergebnissen der Interviews hinzugefügt. Auf dieser Grundlage konnten schliesslich die Kernaussagen und Schlüsselerkenntnisse definiert und Kristallisationspunkte abgeleitet werden. Diese werden in den Kapiteln 6 und 7 erläutert.

Zur Strukturierung der Aussagen der Leistungsbezügerinnen und -bezüger wurden, die im vorangegangenen Schritt erarbeiteten Kristallisationspunkte verwendet. Darüber hinaus erfolgte eine Sortierung und

Kategorisierung der Aussagen nach ihrer Korrelation mit den Aussagen der interviewten Fachpersonen (ergänzend, korrigierend, widersprechend und priorisierend/favorisierend). Die entsprechenden Ergebnisse sind in die Handlungsempfehlungen eingeflossen, wobei zusätzlich einzelne repräsentative Aussagen in Fallvignetten ausgearbeitet und den Erkenntnissen (→ Kapitel 6) beigefügt wurden.

## 5.2 Evaluation des «Bündner Modells» mit den Sozialhilfemodellen aus anderen Kantonen

Zur Evaluation des «Bündner Modells» mit den Sozialhilfemodellen aus anderen Kantonen wurde zunächst eine weitere Dokumentenanalyse vorgenommen, um Details zu den Modellen der Vergleichskantone zu sammeln. Zur kritischen Reflexion und zur Ableitung von konkreten Verbesserungsansätze folgten schliesslich im Frühjahr 2022 weitere Interviews mit ausgewählten Gemeindevertreterinnen und -vertretern und weiteren kantonalen und ausserkantonalen Repräsentantinnen und Repräsentanten. Zusätzlich wurden in Workshops mit Gemeindemitarbeitenden, Fachpersonen RSD und Drittorganisationen (Berufsbeistand, Pro Senectute, Pro Infirmis und Caritas) Modellvarianten evaluiert und entwickelt.

### Evaluation des «Bündner Modells» mit den Sozialhilfemodellen aus anderen Kantonen

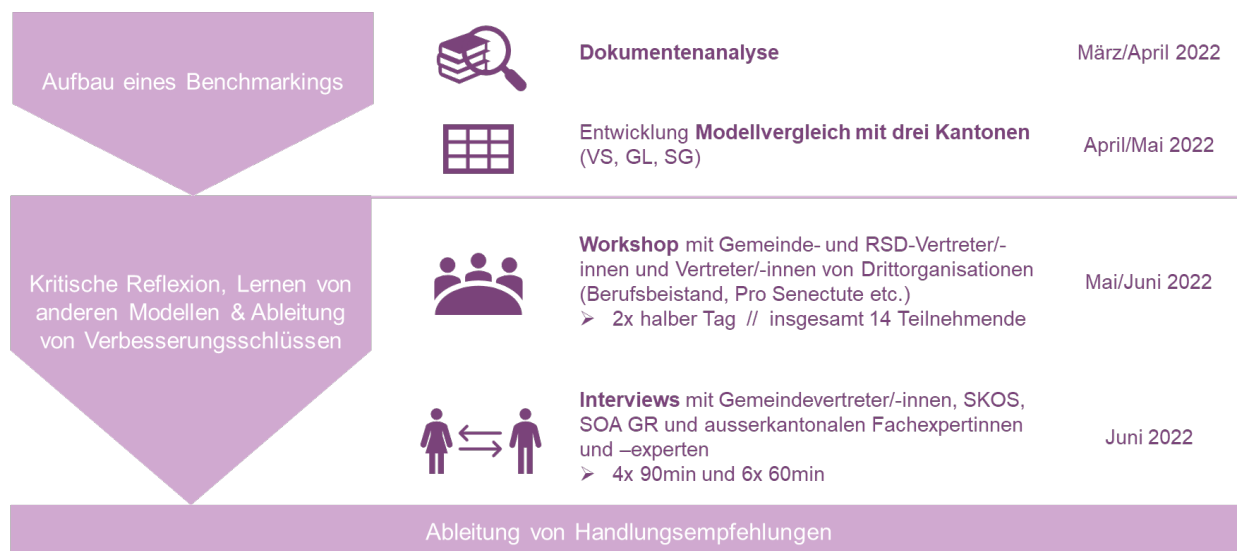


Abbildung 6: Evaluation des «Bündner Modells» mit den Sozialhilfemodellen aus anderen Kantonen

### 5.2.1 Aufbau eines Benchmarkings

#### Dokumentenanalyse

Zunächst erfolgte die Erarbeitung unterschiedlicher Sozialhilfemodelle aus anderen Kantonen als konzeptionelle Grundlage. Dies erforderte eine literaturgestützte Recherche. Dazu dienten Gesetztestexte, statistische Angaben, publizierte Studien und Informationen der jeweiligen Kantonsämter. Untersucht wurden die Sozialhilfemodelle der Kantone Glarus, St. Gallen und Wallis. Diese Auswahl deckt drei Modellvarianten ab - ein kantonal ausgerichtetes Modell (Kanton Glarus), ein kommunal ausgerichtetes Modell (Kanton St. Gallen) und ein Verbundmodell (Kanton Wallis), in welchem die Aufgaben, Zuständigkeiten sowie die Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt werden.

Die Dokumentenanalyse<sup>1</sup> ermöglichte es, die Eigenschaften der Vergleichskantone auszuarbeiten, welche entlang der Kristallisationspunkte in Vergleichstabellen zusammengefasst und in Stärken und Schwächen gegliedert wurden. Die entsprechenden Erkenntnisse werden in Kapitel 9.2 erläutert.

## 5.2.2 Kritische Reflexion, Lernen von anderen Modellen & Ableitung von Verbesserungsschlüssen

### Workshops

Gemäss Flick (2016: 249) dient ein Gruppeninterview dazu, die Beiträge der einzelnen Teilnehmenden zu einem Thema möglichst weitgehend abzudecken. Im Rahmen des vorliegenden Auftrags wurden demnach Ende Mai und Anfang Juni zwei Präsenzworkshops abgehalten.

In der nachfolgenden Tabelle 2 wird das Programm der Workshops dargestellt.

| Zeit     | Programmpunkt   |
|----------|---|
| 10min    | Begrüssung und Zielsetzung  |
| 30min    | Berichterstattung zum Sozialhilfemodell des Kantons GR und offene Ergänzungen   |
| 1h 50min | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorstellung der Modelle anderer Kantone</li> <li>• Kritische Reflexion der Modelle und der operativen Massnahmen anhand der Modellbeispiele</li> </ul> |
| 20min    | Ableitung von Verbesserungsschlüssen auf das «Bündner Modell»   |
| 10min    | Varia, Ausblick und nächste Schritte  |

Tabelle 2: Programm Workshop

Zunächst erhielten die Workshopteilnehmenden einen Überblick über die bisherigen Projektergebnisse, bevor die Sozialhilfemodelle der Vergleichskantone Glarus, St. Gallen und Wallis vorgestellt wurden. Es folgte eine kritische Reflexion. Dazu wurden die Kristallisationspunkte 1-5 herangezogen und mit der konkreten Problemstellung im Kanton Graubünden untermauert. Als Einstieg in die Diskussion stellten die Workshopleitenden den Teilnehmenden zu jedem Kristallisationspunkt eine Frage, welche dann in der Gruppe unter der Moderation eines Projektmitglieds diskutiert wurde. Die entsprechenden Einstiegsfragen sind im Anhang 4 zu finden.

Insgesamt nahmen 14 Personen an den beiden Workshops teil. Davon waren folgende Personengruppen vertreten:

- 4 Gemeindevertreter/-innen
- 4 Vertreter/-innen der RSD
- 6 Fachpersonen aus Drittorganisationen (Berufsbeistand, Pro Senectute, Pro Infirmis, Caritas)

Ziel dieser Workshops war es, die unterschiedlichen Organisationsmodelle zu evaluieren und Handlungs-massnahmen und -empfehlungen für den Kanton Graubünden abzuleiten. Die Ergebnisse der Gruppendiskussionen wurden simultan auf Flipcharts festgehalten und anschliessend in einem Protokoll verbalisiert. Diese flossen dann in die Ergebnisse in Kapitel 9.1 ein.

### Expertinnen- und Experteninterviews

Im Juni 2022 folgten weitere Einzelinterviews<sup>2</sup> mit insgesamt 10 Personen aus den folgenden Gruppen:

- *Kommunal*: 4 Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter – teilweise mit Grossratsmandat
- *Kantonal*: 2 Vertreter des kantonalen Sozialamtes Graubünden
- *Ausserkantonal*: 3 Vertreter der Vergleichskantone Glarus, St. Gallen und Wallis
- *Ausserkantonal - SKOS*: 1 Fachexpertin

Die Interviewpartnerinnen und -partner wurden von der Auftraggeberschaft in enger Zusammenarbeit mit dem Projektteam ausgewählt.

<sup>1</sup> Mehr Informationen zur Methode der Dokumentenanalyse in Kapitel 5.1.1.

<sup>2</sup> Mehr Informationen zur Methode der Expertinnen-/Experteninterviews in Kapitel 5.1.2.

Analog zu den Workshops erhielten die Interviewpartnerinnen und -partner zunächst einen Überblick über die bisherigen Projektergebnisse, bevor die Sozialhilfemodelle der Vergleichskantone Glarus, St. Gallen und Valais präsentiert wurden. Daran schloss sich eine kritische Reflexion an, die sich auf die Kristallisationspunkte 1-5 stützte und durch die konkrete Problemstellung im Kanton Graubünden unterlegt wurde. Als Einstieg in die eigentlichen Interviews wurden den Befragten die gleichen Fragen gestellt, die bereits in den Workshops behandelt wurden (→ Anhang 4). Die Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern des Kantons Graubünden (Gemeindevertreter/-innen mit Grossratsmandat und Vertreter des Sozialamtes Graubünden) wurden mit einer zusätzlichen Frage zur politischen Umsetzbarkeit der diskutierten Handlungsmassnahmen abgeschlossen. Die Interviews dauerten 60-90 Minuten und hatten dasselbe Ziel wie die Workshops, nämlich die verschiedenen nationalen Organisationsmodelle zu evaluieren und daraus Handlungsmassnahmen und Empfehlungen für den Kanton Graubünden abzuleiten. Zudem lieferten die Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Vergleichskantone wertvolle Inputs zum Verständnis des Organisationsmodells sowie der Stärken und Schwächen der Organisation der Sozialhilfe in ihrem Kanton.

Die Interviews fanden wiederum online statt und wurden aufgezeichnet, protokolliert und zusammengefasst. Die Ergebnisse sind in Kapitel 9.1 zu finden.

### **5.2.3 Datenauswertung**

Basierend auf der konzeptionellen Grundlage, die durch die Ausarbeitung verschiedener Modelle und den Erkenntnissen aus anderen Kantonen geschaffen wurde, sowie auf den ergänzenden Interviews und Workshops wurde innerhalb des Projektteams ein Mini-Workshop abgehalten. Die Ergebnisse wurden gesammelt, diskutiert, kategorisiert und gewichtet. Daraus ergaben sich zwei Gruppen von Massnahmen - evolutionäre und disruptive. Diese finden sich in den Modellvarianten Modell A: (evolutionäres) Bündner Modell + und Modell B: (disruptives) Bündner Modell ++ (→ Kapitel 10) wieder.

## 6. «Bündner Modell» - Organisation der Sozialhilfe in Graubünden

In Kapitel 6.1 wird die gegenwärtige Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden auf der Basis gesetzlicher und konzeptioneller Grundlagen erläutert. Dabei werden die Aufgabenteilung und Zuständigkeiten der kantonalen und kommunalen Ebenen in Bezug auf persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe dargestellt. Dieses Kapitel verschafft auch einen Überblick über aktuelle Fallzahlen in der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe.

In Kapitel 6.2 werden die Erkenntnisse, die aus den Interviews sowie aus den ausgefüllten Kriterienkatalogen extrahiert wurden, grafisch dargestellt und die Kernaussagen nach den vordefinierten Dimensionen und Subdimensionen (vgl. Abbildung 2 in Kapitel 3) geordnet und deskriptiv beschrieben. Die Erkenntnisse werden mit Beispielen aus der Perspektive der Leistungsbeziehenden verdeutlicht und illustriert. Dazu wurden aus den Interviews mit den Leistungsbeziehenden (→ Kapitel 5.1.2) einzelne Ankerbeispiele entnommen und anonymisierte Fallvignetten erstellt, die die Lebenssituationen, Erfahrungen und Wünsche der jeweiligen Personen darstellen.

### 6.1 Die aktuelle Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe Graubünden

Im Kanton Graubünden ist die Sozialhilfe im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (SHG GR<sup>1</sup>) in Kombination mit dem kantonalen Unterstützungsgesetz (UG GR), der Vollzugsverordnung zum kantonalen Unterstützungsgesetz (VV UG GR) und den Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG GR) geregelt. Die öffentliche Sozialhilfe bezweckt die Hilfe zur Selbsthilfe und die Förderung der Eigenverantwortung (Art. 1 Abs. 2 SHG GR). Die öffentlichen Sozialdienste sind dabei bestrebt, durch Beratung, Betreuung, Vermittlung von Dienstleistungen und durch Sachhilfe künftige Schwierigkeiten vorzubeugen sowie Notlagen und deren Ursachen zu beseitigen oder zu vermindern (Art. 2 Abs. 2 SHG GR). Die Sozialhilfe umfasst dabei die persönliche und die materielle Hilfe, wobei die Hilfeleistung nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit den Hilfesuchenden erfolgt und sich nach den individuellen Besonderheiten und Bedürfnissen betroffener Personen und Familien, sowie nach den örtlichen Gegebenheiten richtet (Art. 3 Abs. 1 SHG GR).

Die wirtschaftliche – im Gesetz materielle – Sozialhilfe ist gemäss Art. 4 Abs. 2 SHG GR Aufgabe der Gemeinden und die Wohnsitzgemeinden tragen die Kosten für die unterstützten Personen und Familien (Art. 5 UG GR). Ausnahmen bilden finanzielle Leistungen an im Gesetz benannte Personengruppen, namentlich Personen auf der Durchreise (Art. 14 Abs. 1 lit. a) UG GR), Personen in Asylverfahren und vorläufig aufgenommene Personen während sieben Jahren ab Einreise in die Schweiz (Art. 14 Abs. 1 lit. b) UG GR) sowie Personen mit einem rechtskräftig abgewiesenen Asylentscheid oder Personen ohne Aufenthaltsrecht (Art. 14 Abs. 1 lit. c) UG GR), welche in der Unterstützungspflicht des Kantons sind. Gemeinden, welche überdurchschnittliche Kosten im Bereich der materiellen Sozialhilfe sowie der Alimentenbevorschussung zu tragen haben, werden durch das kantonale Instrument des Lastenausgleich Soziales SLA entlastet (Kanton Graubünden 2020/2021: 293). Für die Bemessung und Prüfung von Leistungsansprüche sind gemäss Art. 1 ABzUG GR die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) massgebend. In einigen Bereichen weicht die kantonale Gesetzgebung von den SKOS-Richtlinien ab. Insbesondere bei der tieferen Bedarfsmessung unterstützter junger Erwachsener bis zum 25. Altersjahr (Art. 10 ABuUG GR; SKOS 2022b: 7-8) sowie einer weitreichenderen Rückerstattungspflicht bezogener Sozialhilfeleistungen (Art. 11 UG GR; SKOS 2022b: 11-13) sind diese Abweichungen festzustellen.

Die persönliche Sozialhilfe ist als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden zu verstehen, wobei die gesetzlichen Grundlagen, eher implizit, diese Aufgabe im Grundsatz an die Gemeinden delegiert. Seit 2016,

---

<sup>1</sup> Hinweis zur Zitierweise: Im Interesse der Lesefreundlichkeit werden alle zitierten Gesetzestexte (Verfassungen, Gesetze, (Vollzugs-)Verordnungen, Ausführungsbestimmungen) bei einer wiederholten Zitation mit einer gängigen Abkürzung genannt. Dies auch in Fällen, in welchen der Gesetzgeber eine solche Abkürzung nicht vorgesehen hat. Zudem werden im Interesse der Eindeutigkeit alle kantonalen Gesetzestexte mit der offiziellen Kantonsabkürzung ergänzt. Alle zitierten Gesetzestexte sind im Abkürzungsverzeichnis aufgeführt.



seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs, tragen die Gemeinden die Kosten der persönlichen Hilfe auch dann, wenn diese Aufgabe durch die RSD erbracht wird (Kanton Graubünden 2013/2014 :281; Sozialamt Graubünden 2017: 10). Dabei können die Gemeinden in Referenz auf Art. 5 Abs. 1 SHG GR die mit der persönlichen Hilfe verbundenen Aufgaben durch private, gemeindeeigene Sozialdienste oder kantonale Sozialdienste (RSD)<sup>1</sup> erbringen. Greifen Gemeinden auf die Dienstleistung der kantonale organisierten und verantworteten RSD zurück, tragen diese die Kosten des angeschlossenen RSD im Verhältnis der Bevölkerungszahl (Art. 7 SHG GR). Gegenwärtig nutzen mit Ausnahme der Gemeinde Davos alle Gemeinden die Dienstleistungen der RSD, wobei die Gemeinde Chur bis 2003 ebenfalls einen gemeindeeigenen Sozialdienst führte und per 2004 die Aufgaben der persönlichen Hilfe dem RSD Chur / Plessur / Imboden übertrug (Sozialamt Graubünden 2017 :10-11).

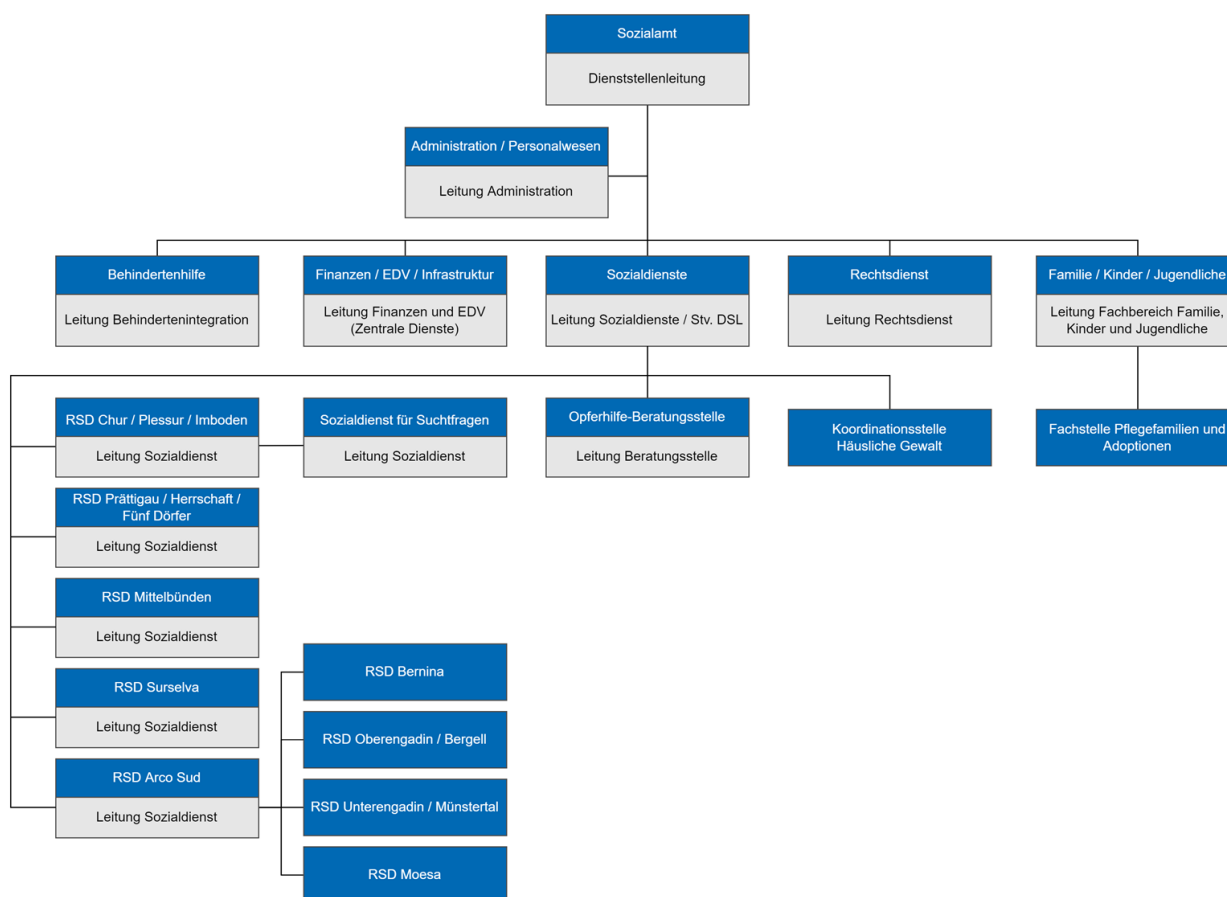


Abbildung 7: Organigramm kantonales Sozialamt Graubünden – Sozialamt Graubünden o.J.

Auf kantonaler Ebene ist das kantonale Sozialamt für Sachfragen im Bereich Sozialhilfe und der Koordination der persönlichen und materiellen Hilfe zuständig (Art. 10 Abs. 1 SHG GR) und dem Departement für Volkswirtschaft und Soziales angegliedert. Das kantonale Sozialamt ist in fünf Abteilungen unterteilt (Abbildung 7). Neben der Abteilung Behindertenhilfe, Familie / Kinder / Jugendliche, Finanzen / EDV / Infrastruktur und Rechtsdienst, obliegt der Abteilung Sozialdienste die operative und personelle Verantwortung und Leitung der neun regionalen Sozialdienste. Explizit im Gesetz hervorgehoben ist dabei auch die Beratung und fachliche

<sup>1</sup> Im Sozialhilfegesetz wird die Bezeichnung kantonale Sozialdienste (Art. 11 SHG GR) verwendet. In der Praxis und konzeptionellen Grundlagen hat sich die Bezeichnung regionale Sozialdienste und die Abkürzung RSD etabliert.

Begleitung der Sozialarbeitenden sowie die Sicherstellung der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden in den RSD (Art. 10 Abs. 2 SHG GR).

### 6.1.1 Persönliche Hilfe und die regionalen Sozialdienste RSD – Organisation und Aufgaben

Die vom Kanton geführten RSD übernehmen in Graubünden die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe in einem polyvalenten Charakter (Art. 11 SHG GR) und sind damit Anlaufstellen für Menschen in sozialen und wirtschaftlichen Notlagen. Mit der Ausnahme von Davos übernehmen die RSD gegenwärtig diese Aufgabe für alle Gemeinden im Kanton Graubünden. Die heutigen RSD wurden mit der Einführung des Sozialhilfegesetzes im Jahr 1986 aufgebaut und lösten damals die bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts etablierten Bezirksfürsorgestellen ab (Sozialamt Graubünden 2017: 10). Damit hat der Kanton Graubünden eine lange Tradition in der regionalen Organisation der Sozialhilfe als Verbundaufgabe zwischen Gemeinden und Kanton. Zurückzuführen ist diese Regionalisierung auf die Geografie des Kantons und die relativ grosse Zahl kleiner Gemeinden, welche nicht in der Lage sind, einen professionellen Sozialdienst aufzubauen (Sozialamt Graubünden 2017: 9-10).

Die regionalen Sozialdienste sind in fünf Regionen mit insgesamt neun Sozialdiensten organisiert (Abbildung 8). Bei der Festlegung der Regionen und Standorte wurden die Einwohnerzahlen, Geografie (Talschaften), Erreichbarkeiten und besondere Gegebenheiten berücksichtigt (Art. 11 SHG GR). Alle Gemeinden sind explizit einer Region und einem Sozialdienst zugewiesen, sodass hilfesuchende Einwohnerinnen und Einwohner von Gemeinden Klarheit darüber haben, an welchen Sozialdienst sie sich wenden können (Sozialamt Graubünden 2017: 50-51).

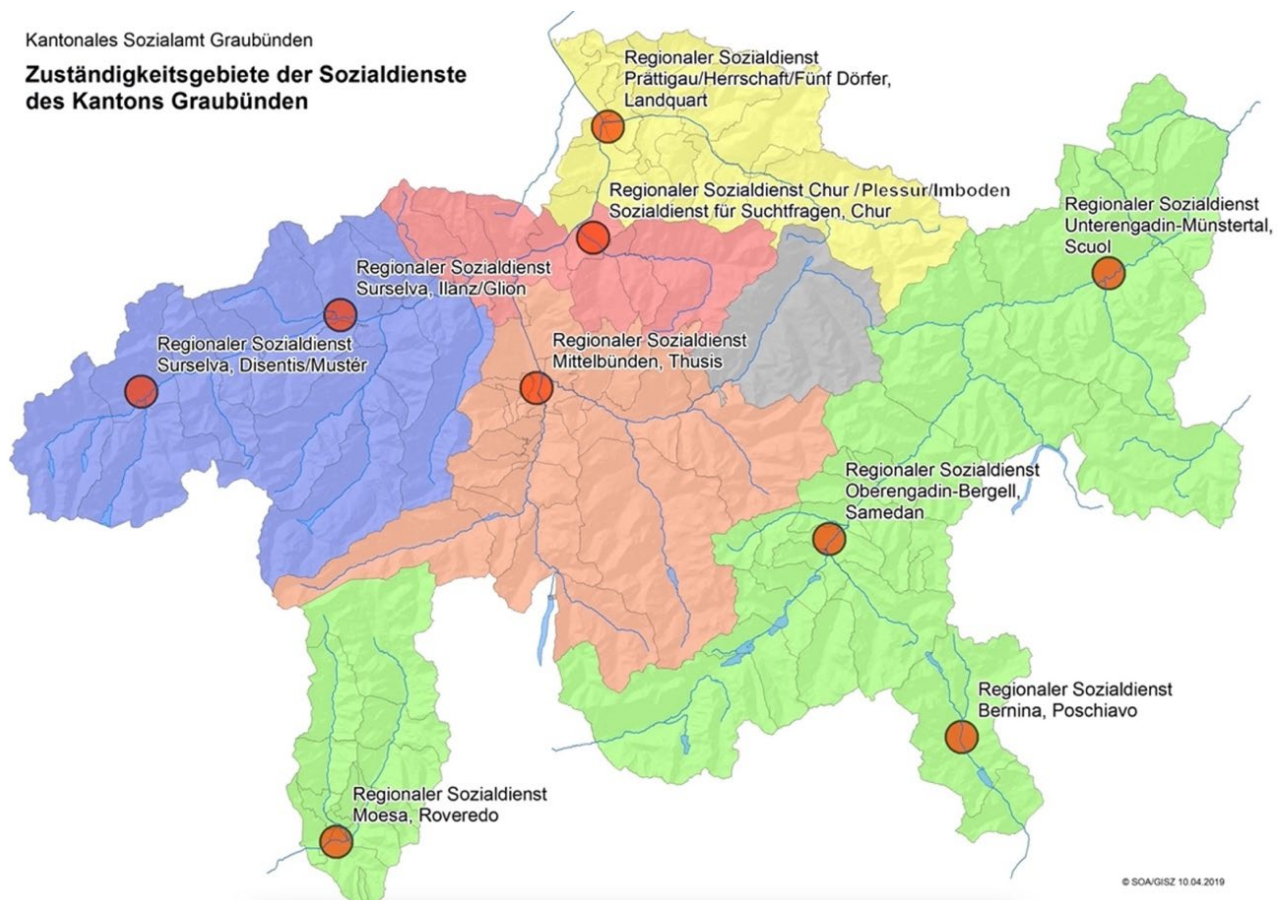


Abbildung 8: Standorte der neun Sozialdienste und der fünf Regionen (Die Gemeinde Davos - grau - führt einen gemeindeeigenen Sozialdienst) - Sozialamt Graubünden 2017: 50. Aktualisierung 2019

Im Konzept Sozialberatung im Kanton Graubünden sind Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe konkretisiert. Diese umfassen psychosoziale Beratung, Vernetzung und Zusammenarbeit, Krisenintervention, berufliche Integration, Wohnraumsicherung, Paar- und Beziehungsberatung, Erziehungsberatung, Jugendberatung, Flüchtlingsberatung und Beratung von vorläufig aufgenommenen Personen, Suchtberatung, wirtschaftliche Sozialhilfe, Erschliessung weiterer Finanzierungsmöglichkeiten (Subsidiarität), Beratung bei (sozialversicherungs-)rechtlichen Fragen, Budget- und Schuldenberatung (Sozialamt Graubünden 2017: 15-16). Darüber hinaus wird in diesem Konzept in Referenz auf Art. 5 Abs. SHG GR festgelegt, dass die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe, resp. der Sozialberatung durch ausgebildetes Fachpersonal (gemäss Konzept mind. dreijähriges Fachhochschulstudium in Sozialer Arbeit oder vergleichbare Ausbildung) ausgeführt werden müssen (ebd. 14-15; 30). Dieser Aufgaben- und Anforderungskatalog richtet sich einerseits an die RSD und andererseits genauso an Gemeinden, welche die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe selbst übernehmen (ebd. 15). Im Jahr 2021 wurden in allen RSD zusammen insgesamt 3'599 Dossiers geführt. Dabei lag der Anteil an Beratungsdossiers ohne wirtschaftliche Hilfe bei 59%. Die Gesamtaufwendungen für alle RSD betragen im Jahr 2021 gut 7.1 Millionen Franken, wobei die Personalkosten mit knapp sechs Millionen Franken den grössten Anteil dieser Aufwendungen ausmachten. In diesen Kosten nicht berücksichtigt sind die Aufwendungen der Amtsleitung sowie der Querschnittsaufgaben, welche für die RSD erbracht werden. Die Kosten pro RSD unterscheiden sich, was insbesondere mit den unterschiedlichen Grössen der Sozialdienste und der Einwohnerinnen- und Einwohnerzahlen der Regionen zusammenhängt<sup>1</sup>.

### **6.1.2 Wirtschaftlichen Sozialhilfe – Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten**

Die wirtschaftliche Sozialhilfe ist eine Gemeindeaufgabe und die Wohnsitzgemeinden leistungsbeziehender Personen und Familien tragen die Kosten im Rahmen der Gesetzgebung. Im Falle, dass die Gemeinden die persönliche Sozialhilfe selbst erbringen (aktuell Davos), ist der gemeindeeigene Sozialdienst erste Anlaufstelle für Personen und Familien in finanziellen Notlagen. In allen anderen Gemeinden wenden sich diese Personen an den zuständigen RSD<sup>2</sup>. Neben der Beratung und Unterstützung im Sinne der persönlichen Hilfe, umfasst das Aufgabenspektrum der RSD eine erste Fallanmeldung und -abklärung, notwendige und geeignete Begleitmassnahmen (bspw. im Fokus beruflicher Integration) zu initiieren und die Klientinnen und Klienten unter Berücksichtigung der Subsidiarität bei der Antragsstellung um wirtschaftliche Sozialhilfe zu unterstützen (Sozialamt Graubünden 2017: 18).

Den Gemeinden fallen die Aufgaben zu, den durch die RSD weitergeleiteten Antrag unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu prüfen, über einen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe zu entscheiden, diese zu verfügen und die Leistungen auszurichten. Die Gemeinden haben zudem verschiedene Kontrollaufgaben (bspw. Einhalten von Auflagen, einfordern und prüfen eingereicherter, unterstützungsrelevanter Unterlagen). Darüber hinaus sind die Gemeinden weisungsbefugt und können bei Pflichtverletzungen Sanktionen aussprechen. Nicht zuletzt fallen die Verwandtenunterstützung und das Rückerstattungsmanagement in den Aufgabenbereich der Gemeinden (ebd.).

Im Rahmen seiner Koordinationsaufgabe in Sachen persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt das kantonale Sozialamt die Gemeinden beratend (Art. 19 UG GR). Dabei steht den Gemeinden neben einem Rechtsdienst, welchen diese in Sachen Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge und Alimentenbevorschussung aufrufen können, ein Handbuch Sozialhilfe und Praxishilfen zur Verfügung. Neben verschiedenen Dokumenten (u.a. Antragsformular Sozialhilfe und verschiedene Merkblätter) ist das kantonale Handbuch seit 2021 ergänzend in die im Internet abrufbaren SKOS-Richtlinien integriert (SKOS 2022a). Das Gesetz sieht auf Stufe Kanton weiter eine Aufsichtsfunktion der Regierung vor, die kommunale Handhabung des Unterstützungsgesetzes zu überwachen und bei Verletzung derselben Weisungen zu erteilen (Art. 18 Abs. 1 UG GR). Falls entsprechende Weisungen von betroffenen Gemeinden nicht eingehalten werden, kann die Regierung Kantonsbeiträge teilweise oder vollumfänglich entziehen (Art. 18 Abs. 2 UG GR).

---

<sup>1</sup> Sozialamt Graubünden (2022). Kosten Sozialdienste (RSD), sowie Anzahl Sozialhilfe- und Beratungsfälle (nicht publizierte Daten des Kantonalen Sozialamtes Graubünden)

<sup>2</sup> Gemäss Konzept (Sozialamt Graubünden 2017: 18) können sich hilfeschuchende Personen in einfachen Fallkonstellationen direkt an die Gemeinde wenden.

Im Kanton Graubünden lag die Sozialhilfequote im Jahr 2020 bei 1.3%. Dabei wurden an insgesamt 2'588 Personen (1'618 Dossiers) mit Unterstützungswohnsitz im Kanton Graubünden Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe ausgerichtet (Sozialamt Graubünden 2022: o.S.). Im langjährigen Verlauf sind die Zahlen zur wirtschaftlichen Sozialhilfe in kantonaler Betrachtung stabil, seit 2005 liegen die Schwankungen der Sozialhilfequote zwischen 1.1 und 1.5 Prozentpunkten (ebd.). Der Blick über die Kantonsgrenze zeigt, dass die gesamtschweizerische Sozialhilfequote im Jahr 2020 bei 3.2% lag. Nur die Kantone Appenzell Innerrhoden (0.8%), Obwalden und Nidwalden (je 1.0%) hatten eine noch tiefere Sozialhilfequote wie der Kanton Graubünden und die höchste Quote verzeichnete der Kanton Neuenburg mit 6.8% (BFS 2021: 1). Innerhalb des Kantons hatte die Gemeinde Thusis mit 4.6% im Jahr 2020 die höchste Sozialhilfequote, gefolgt von der Stadt Chur mit 3.1% und der Gemeinde Landquart mit 2.8%. Diese drei Gemeinden zusammen unterstützten insgesamt 1'513 Personen (Thusis 151 Personen, 66 Dossiers; Chur 1'113 Personen, 694 Dossiers; Landquart 249 Personen, 136 Dossiers) und damit 59% aller im Kanton Graubünden unterstützten Personen<sup>1</sup>. Bezogen auf die Regionen der RSD schwankte die Sozialhilfequote im Jahr 2020 zwischen 0.2% im Oberengadin und 2.2% in der Region Chur/Plessur/Imboden (Prättigau/Herrschaft/Fünf Dörfer 1.2%, Mittelbünden 1.1%, Moesa 0.9%, Surselva 0.7%, Bernina 0.5%, Unterengadin/Val Müstair 0.4%)<sup>2</sup>.

Die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe beliefen sich im Kanton Graubünden im Jahr 2020 auf 20.2 Millionen Franken und damit tiefer als in den vorangegangenen Jahren (2019: 21.3; 2018: 22.8; 2017: 25.1; 2016: 26.9). Die Kosten für weitere kantonale Bedarfsleistungen (Sozialhilfe im weiteren Sinne) betragen im Jahr 2020 für Ergänzungsleistungen 97 Millionen Franken, für Familienbeihilfen 0.5 Millionen Franken und für die Alimentenbevorschussung 1.8 Millionen Franken<sup>3</sup>.

### **6.1.3 Finanzielle Sozial- und Bedarfsleistungen im Kanton Graubünden (Sozialhilfe im weiteren Sinne)**

Der Kanton Graubünden kennt neben den drei auf Bundesebene vorgegebenen kantonalen Bedarfsleistungen (Sozialhilfe im engeren Sinne nach SHG GR, Alimentenbevorschussung nach VBUK GR, Ergänzungsleistungen nach KELG GR in Kombination mit den ABzKELG GR) die bedarfsbezogenen Mutterschaftsbeiträge nach GMB GR in Kombination mit ABzGMB GR im Charakter einer Familienbeihilfe. Dabei erhalten Elternteile (Mütter wie Väter) nach der Geburt ihres Kindes finanzielle Beiträge, sofern diese zur persönlichen Pflege und Betreuung des Kindes einen Bedarf ausweisen können (Art. 1 GMB GR). Die Leistungen sind zeitlich auf 10, in Härtefällen auf 15 Monate beschränkt (Art. 7 GMB GR).

Die Kosten für Ergänzungsleistungen (Art. 1 KELG GR) sowie der Mutterschaftsbeiträge (Art. 1 GMB) werden vom Kanton getragen, demgegenüber ist die Sozialhilfe sowie die Alimentenbevorschussung (Art. 1 VBUK GR) in der (Kosten-)Verantwortung der Gemeinden.

### **6.1.4 Lastenausgleich Soziales**

Auf der Grundlage des kantonalen Finanzausgleichsgesetzes FAG GR in Kombination mit der Verordnung über den Finanzausgleich FAV GR entlastet der Kanton Gemeinden, welche im Bereich der materiellen Sozialhilfe übermässig belastet sind (Art. 8 Abs. 1 FAG GR). Dieser vertikale Soziallastenausgleich (SLA) berücksichtigt dabei die kommunalen Nettokosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die Nettoaufwendungen der Alimentenbevorschussung sowie die von den Gemeinden getragenen Nettokosten für ambulante und stationäre

---

<sup>1</sup> BFS (2021). Unterstützungseinheiten, unterstützte Personen und Sozialhilfequoten, Graubünden (nicht publizierte Daten des Kantonalen Sozialamtes Graubünden)

<sup>2</sup> BFS (2021). Sozialhilfequote Kanton Graubünden, nach Regionen RSD – aufbereitet durch das Sozialamt Kanton Graubünden (nicht publizierte Daten des Kantonalen Sozialamtes Graubünden)

<sup>3</sup> BFS (2022). Nettoausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinne pro Leistung und Kanton. BFS-Nummer: T 13.05.02.06

Kindesschutzmassnahmen<sup>1</sup> (Art. 8 Abs. 2 FAG GR). Ob eine Gemeinde einen Ausgleich erhält, «hängt vom Verhältnis der Nettoaufwendungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung [sowie der stationären Kindesschutzmassnahmen] zum Ressourcenpotenzial (RP) der Gemeinde ab» (Sozialamt Graubünden 2020: 4). Das Ressourcenpotential berücksichtigt gemäss Art. 4 Abs. 1 FAG GR die fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen sowie die Wasserzinserträge einer Gemeinde.

Der SLA greift, wenn die Nettoaufwendungen der Gemeinde 3% des Ressourcenpotentials übersteigen. Damit tragen die Gemeinden in allen Fällen einen Selbstbehalt (Tschudi 2015: 35). Steigt das Verhältnis der Nettoaufwendungen zum RP, steigt auch der Anteil der durch den Kanton getragenen Summe (Kanton Graubünden 2020/2021: 293; Sozialamt Graubünden 2020: 4). Konkret erstattet der Kanton im Rahmen des SLA 20% der Nettoaufwendungen zwischen 3% und 4.5% des RP, 40% zwischen 4.5% und 6%, 60% zwischen 6% und 7.5%, 80% zwischen 7.5 und 9% und ab 9% die Aufwendungen zu 100% und damit im vollen Umfang (Art. 8 Abs. 4 FAG GR; Kanton Graubünden 2020/2021: 293).

Gemäss erstem Wirksamkeitsbericht des im Jahr 2016 eingeführten neuen Finanzausgleichs im Kanton Graubünden betragen die Ausgleichszahlungen an insgesamt 23 Gemeinden im Jahr 2018 4.5 Millionen Franken. Die vom SLA begünstigten Gemeinden hatten dabei Nettoaufwendungen von 19.7 Millionen Franken (vor Ausgleich durch SLA) zu tragen (Kanton Graubünden 2020/2021: 344). Die aktuellen Zahlen aus dem Jahr 2021 zeigen, dass das Gesamtvolumen des SLA auf 2.4 Millionen Franken an insgesamt 17 Gemeinden gesunken ist. Die vom SLA begünstigten Gemeinden hatten im Jahr 2021 Nettoaufwendungen von 14.1 Millionen Franken (vor Ausgleich durch SLA) zu tragen (Kanton Graubünden 2022: o.S.). Unterzieht man die Jahre 2018 und 2021 einem Vergleich hinsichtlich der Nettoaufwendungen im Verhältnis zum RP so zeigt sich, dass im Jahr 2018 insgesamt vier Gemeinden eine prozentuale Belastung von über 9% (Cazis 9.6%, Rhäzüns 9.8%, Seewis im Prättigau 10.5%, Maladers 12%) und zwei Gemeinden über 8% (Thusis 8.5%, Chur 8.6%) vorzuweisen hatten (Kanton Graubünden 2020/2021: 344). Demgegenüber lag im Jahr 2021 in keiner Gemeinde die prozentuale Belastung der Nettoaufwendungen im Verhältnis zum RP über 7%. Mit über 6% waren die drei Gemeinden Tschappina (6.58%), Churwalden (6.81%) und Chur (6.85%) im Verhältnis zum RP am stärksten belastet (Kanton Graubünden 2022: o.S.).

## **6.2 Erkenntnisse aus den Interviews zur Stärken- und Schwächenanalyse**

Nachfolgend werden die Erkenntnisse, welche aus den Interviews extrahiert werden konnten, grafisch dargestellt (Stärken- und Schwächenanalyse, Kapitel 5.1.2). Die in den folgenden Grafiken abgebildeten Daten stammen aus den Kriterienkatalogen (→ Anhang 1), welche die befragten Personen im Nachgang zu den Interviews ausgefüllt und zur Verfügung gestellt haben. Die Ergebnisse veranschaulichen den Erfüllungsgrad der einzelnen Items auf einer 5er-Skala von sehr schwach bis sehr stark aus Sicht der interviewten Personen. Dabei sind die Durchschnittswerte der Gemeindevertreterinnen und -vertreter (helle Blasen) und diejenigen der Kantonsvertreter (dunkle Blasen) getrennt abgebildet. Die Grösse der Blasen gibt Auskunft über die Einschätzung zur Wichtigkeit der Items. Die Mittelwerte der Angaben der Gemeindevertretenden sowie jener der Kantonsvertretenden wurden auf ganze Zahlen gerundet und zeigen somit eine Tendenz des Erfüllungsgrades und der Wichtigkeit der einzelnen Items des heutigen «Bündner Modells» auf. Die Kernaussagen aus den Interviews sind im Folgenden thematisch nach den vordefinierten Dimensionen und Subdimensionen (vgl. Abbildung 2 in Kapitel 3) geordnet. In jeder Dimension wurden Schlüsselerkenntnisse stichwortartig festgehalten, die in Kapitel 7 erneut aufgegriffen und in Kristallisationspunkte zusammengeführt werden. Die Schlüsselerkenntnisse sind als erste Hinweise zu verstehen, welche hinsichtlich Weiterentwicklung der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden wieder aufgegriffen werden.

---

<sup>1</sup> Im Kanton Graubünden besteht im Bereich der Kosten für stationäre Kindesschutzmassnahmen seit 2022 ein horizontaler interkommunaler Lastenausgleich (Art. 63a EGzZGB GR). Gemeinden können gemäss Art. 63a Abs. 5 EGzZGB insgesamt 95% ihrer Kosten beim Kanton zurückfordern, welcher seinerseits den interkommunalen Pool führt. Die gesamten Nettokosten aus dem stationären Kindesschutz werden im Folgejahr auf die Gemeinden im Verhältnis der ständigen Wohnbevölkerung verteilt (Art. 63a Abs. 7 EGzZGB GR). Ebenfalls im Bereich Unbegleiteter Minderjähriger (Art. 5a UG GR) kennt der Kanton Graubünden einen interkommunalen Lastenausgleich. Gemäss Abs. 3 des genannten Artikels werden die nicht durch Bundesbeiträge gedeckten Kosten im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung auf die Gemeinden verteilt.

Die hier in Kapitel 6.2 abgebildeten Erkenntnisse bilden die Ansichten und Einstellungen der befragten Personen ab und wurden nicht interpretiert und auch keiner wissenschaftlichen Diskussion zugeführt.

### 6.2.1 Adressaten und Dienstleistung

| A Adressaten und Dienstleistung     |  |                |   |         |       |    |
|-------------------------------------|--|----------------|---|---------|-------|----|
| Dimensionen und Items               |  | Erfüllungsgrad |   |         |       |    |
|                                     |  | schwach        |   | neutral | stark |    |
|                                     |  | -              | - | 0       | +     | ++ |
| <b>A1 Angebot</b>                   |  |                |   |         |       |    |
| 1                                   | Angebotsausgestaltung entspricht den Bedürfnissen der Bevölkerung  |                |   | ●       | ●     |    |
| 2                                   | Kenntnis der Angebote in der Bevölkerung   |                | ● |         |       |    |
| <b>A2 Vertrauen und Entwicklung</b> |  |                |   |         |       |    |
| 3                                   | Vertrauen der Bevölkerung, die Angebote in Anspruch zu nehmen  |                |   | ●       |       |    |
| 4                                   | Offenheit für neue Problemstellungen und -lagen  |                |   | ●       | ●     |    |
| <b>A3 Integration</b>               |  |                |   |         |       |    |
| 5                                   | Gesellschaftliche Teilhabe der Bevölkerung wird unter Berücksichtigung von Eigenverantwortung und persönlicher Freiheit angestrebt |                |   | ●       |       |    |
| 6                                   | Präventiver Beitrag, soziale Notlagen abzuschwächen oder zu verhindern   |                |   | ●       | ●     |    |

Blasengrösse = Wichtigkeit ( ● unwichtig; ● teils-teils; ● wichtig)

Helle Blasen = Einschätzungen der Gemeindevertreter/-innen

Dunkle Blasen = Einschätzungen der Vertreter des kantonalen Sozialamtes Graubünden (inkl. RSD)

Abbildung 9: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Adressaten und Dienstleistung»

### Kernaussagen

#### Angemessenheit der Angebotspalette und Kenntnisstand in der Bevölkerung

Der Kenntnisstand der Angebote und der Angebotspalette des RSD ist insbesondere bei den Gemeinden stark ausgeprägt. Die jeweiligen RSD werden von den Gemeinden geschätzt und für insgesamt gut befunden. Auch attestieren die interviewten Gemeindevertreterinnen und -vertreter den RSD, dass die Angebotspalette den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht.

Es besteht bei den interviewten Personen ein grundsätzlicher Konsens darüber, dass auch die Bevölkerung Kenntnis von den RSD hat. Jedoch besteht ebenso ein breiter Konsens darüber, dass die Angebotspalette der RSD durch entsprechende Massnahmen noch bekannter gemacht werden könnte und müsste, auch wenn beispielsweise Gemeinden in ihren Webauftritten auf diese verweisen. Dabei besteht verschiedentlich die Vermutung, dass der RSD in erster Linie bei wirtschaftlichen Notlagen (materielle Sozialhilfe) als Ansprechpartner und Anlaufstelle verstanden wird, das breite Angebot an persönlicher Hilfe, Beratung und Unterstützung hingegen wenig bekannt ist. Vermutet wird auch, dass in einzelnen Tälern und ländlichen Bergregionen (bspw. Prättigau, Engadin, Puschlav) die Bekanntheit und die Angebotspalette der RSD, auch aufgrund längerer Anreisewege und regionaler Identität, noch geringer ist wie in anderen Regionen.

| Weiblich, 41 J., C Niederlassung   |  |  |
|--|--|--|
| «Viele kennen diese Angebote gar nicht und müssen sich einiges selbst erarbeiten und erfragen. Es wäre wichtig, den Leuten mehr unter die Arme zu greifen.»  |  |  |
| <p><b>Lebenssituation:</b></p> <p>Geschieden, alleinerziehend mit 2 Kindern. Arbeitet heute mit einem 80% Pensum in einer Festanstellung. Keine Alimente.</p> <p><b>Ursache für Notsituation:</b></p> <p>Sie war lange von der Sozialhilfe abhängig. Heute lebt sie knapp über dem Existenzminimum und bezieht seit einem Jahr keine Sozialhilfe mehr, steht aber ab und zu noch in Kontakt mit dem Sozialarbeitenden des RSD.</p> | <p><b>Erlebnisse:</b></p> <p>Für sie war es kein grosser Aufwand, an Leistungen zu kommen. Man hat ihr klar mitgeteilt, welche Unterlagen benötigt werden. Dass es für sie leichter war, begründet sie damit, dass sie in der Schweiz zur Schule gegangen ist und sich etwas mit dem Administrativen und dem Schweizer System auskennt. Sie kann sich vorstellen, dass es für Menschen, die aus anderen Ländern kommen und das Schweizer System nicht kennen, sehr schwierig ist. Ihre Nachbarn, die ebenfalls Sozialhilfe erhalten, kommen regelmässig mit Korrespondenzen/Briefen zu ihr, weil sie aufgrund der professionellen/formellen Sprache nicht alles verstehen.</p> | <p><b>Wünsche:</b></p> <p>Für Menschen, die mit dem System und der Sprache nicht vertraut sind, wünscht sie sich, dass die Gemeinde oder der RSD mehr Informationen bereitstellen (online, ein Informationsblatt oder Informationsveranstaltungen). Dies, um über die Rechte und Pflichten zu informieren und die verschiedenen Angebote (KulturLegi, Tischlein deck dich, etc.) aufzuzeigen. Solche Informationen wären auch für jene, die am Existenzminimum leben, aber keine Sozialhilfe erhalten, hilfreich. Denn sie geht davon aus, dass viele Menschen diese Angebote nicht kennen. Ausserdem sollte die Korrespondenz nach ihrer Ansicht in einer einfacheren, verständlicheren Sprache abgefasst sein. Auch würde sie es begrüßen, wenn sich Sozialhilfebeziehende über ein spezifisches Format mit anderen Klienten austauschen könnten, die das System schon ein wenig kennen.</p> |

Abbildung 10: Fallvignette Adressatenperspektive zum Thema «Kenntnis der Angebote in der Bevölkerung»

### Vertrauen der Bevölkerung, Integrationsfunktion und Entwicklungsoffenheit

In den Interviews wurde mehrfach die Vermutung geäussert, dass seitens der Bevölkerung Tendenzen zu einer Nichtinanspruchnahme von Beratung beziehungsweise persönlicher und materieller Hilfe bestehen dürfte. Als Gründe für diese Vermutung werden Scham und Angst vor Stigmatisierung genannt, welche in ländlicheren Gebieten, Bergregionen und Tälern noch ausgeprägter sein dürften als in städtischen und dichter besiedelten Regionen im Kanton Graubünden. Als Ursache für einen vermuteten Nichtbezug von finanzieller Sozialhilfe wird die latente Gefahr genannt, dass ein Sozialhilfebezug in der Gemeinde bekannt werden könnte.

Was das Vertrauen der Bevölkerung in die Angebote der RSD anbelangt, so besteht Konsens darüber, dass durch die Regionalität der RSD und die damit verbundene räumliche wie auch organisationale Distanz zur Gemeinde eine gewisse Anonymität – gerade in ländlichen und wenig besiedelten Gebieten – der Niederschwelligkeit und damit auch dem Vertrauen, Hilfeleistungen in Anspruch zu nehmen, zugutekommt. Andererseits geht eine Mehrheit der befragten Personen davon aus, dass Menschen in Notlagen insbesondere persönliche Hilfe eher spät in Anspruch nehmen, was der Idee der präventiven Unterstützung zuwiderläuft. Als Gründe werden a) die enge Verquickung der RSD mit materieller Sozialhilfe, b) der Umstand, dass der RSD ein staatliches Angebot repräsentiert, sowie c) die Bezeichnung RSD – Regionaler Sozialdienst als imageprägende Markierung (Branding) genannt.

| <b>Weiblich, 52 J., Schweizerin</b>  |   |   |
|--|---|---|
| <i>«Sie [die Sozialarbeiterin beim RSD] hat das immer mit der Gemeinde geregelt und ich musste mich nicht darum kümmern. Das war perfekt.»</i>   |   |   |
| <p style="text-align: center;"><b>Lebenssituation:</b></p> <p>Alleinerziehend und getrennt; 4 Kinder, wobei die älteren beiden bereits ausgezogen sind. Erhält Alimente.</p> <p style="text-align: center;"><b>Ursache für Notsituation:</b></p> <p>Streitigkeiten/Konflikte mit dem Ehemann (einschliesslich eines Gerichtsverfahrens) führten dazu, dass sie durch ihn keine finanzielle Unterstützung mehr bekommen hat und in eine finanzielle Notlage geriet. Sie erhielt während dreier Monate bevorschussende Unterstützung durch materielle Hilfe und Sozialberatung. Kurz darauf hat sie eine Arbeitsstelle gefunden und kommt nun über die Runden. Allerdings lebt sie immer noch unter dem Existenzminimum.</p> | <p style="text-align: center;"><b>Erlebnisse:</b></p> <p>Von den Schnittstellen zwischen der Gemeinde und dem RSD hat sie nichts mitbekommen. Ihre Ansprechperson beim RSD hat direkt mit der Gemeinde Kontakt aufgenommen, sodass sie sich als Klientin nicht darum kümmern musste. Sie hat grosses Vertrauen in den RSD und würde sich notfalls wieder an ihn wenden. Auch steht sie immer noch in Kontakt mit der jeweiligen Sozialarbeiterin.</p> | <p style="text-align: center;"><b>Wünsche:</b></p> <p>Sie ist sehr zufrieden mit dem Sozialdienst, würde nichts ändern oder verbessern und ist sehr dankbar, dass sie diese Unterstützung in einer Zeit der Not erhalten hat. Sie erlebte die Unterstützung in ihrer akuten Notlage als hervorragend und schnell.</p> |

Abbildung 11: Fallvignette Adressatenperspektive zum Thema «Vertrauen der Bevölkerung»










Die Gemeinden attestieren den RSD und der Organisation der Sozialhilfe, dass deren Angebotspalette grundsätzlich den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen und diese auch auf Veränderungen und neuere Entwicklungen (bspw. Flüchtlinge) eingehen. Zwischen den einzelnen RSD und den verschiedenen Regionen werden in den Interviews jedoch Unterschiede benannt. Auch wird in den Interviews deutlich, dass die einzelnen RSD unterschiedliche Spielräume haben, auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren zu können. Vonseiten Gemeindevertreterinnen und -vertreter wie auch RSD-Mitarbeitenden wünscht man sich diesbezüglich eine aktivere, auch koordinierende Rolle seitens des Kantons und Klarheit über die Zuständigkeiten.

#### **Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage**

- Bekanntheit RSD und Breite der Angebotspalette in der Bevölkerung erhöhen («nicht nur materielle Sozialhilfe»). Insbesondere auch in ländlichen Regionen und Talschaften, in welchen die Standorte der RSD weiter weg sind.
- Vertrauensfördernde Massnahmen (auch mit dem Ziel der Entstigmatisierung/Enttabuisierung) ergreifen, welche dazu beitragen, dass Angebote – möglichst frühzeitig – in Anspruch genommen werden, um so dem Präventionsauftrag besser gerecht zu werden.
- Klärung der Zuständigkeit(en) und Absichtsbestimmung über die Frage, wer und inwieweit man in der Organisation der Sozialhilfe eine aktive Rolle im Hinblick auf soziale Veränderungen und Entwicklungen einnehmen möchte.



## 6.2.2 Organisatorisches

| B Organisatorisches                      |   |                |   |   |   |   |
|--|---|----------------|---|---|---|---|
| Dimensionen und Items                    |   | Erfüllungsgrad |   |   |   |   |
|  |   | schwach        |   | neutral   | stark   |   |
|  |   | --             | - | 0   | +   | ++  |
| <b>B1 Effizienz und Schnittstellen</b>   |   |                |   |   |   |   |
| 7  | Effizienz und Klarheit der Prozesse, insb. an der Schnittstelle zwischen RSD und Gemeinden  |                |   |    |   |   |
| 8  | Doppelzuständigkeit RSD (Kanton) und Gemeinden bei  |                |   |    |  |   |
| <b>B2 Steuerung</b>                      |   |                |   |   |   |   |
| 9  | Einfluss der Gemeinden (als Kostenträger) auf Leistungsumfang und -erbringung der RSD (Leistungserbringer - Entscheidungsspielraum) |                |   |    |   |   |
| 10                                       | Triageeffekt durch RSD  |                |   |   |   |    |
| <b>B3 Regionalität/Dezentralisierung</b> |   |                |   |   |   |   |
| 11                                       | Standorte RSD, Regionen und Erreichbarkeit durch Klientel   |                |   |   |   |   |
| 12                                       | Idee der Regionalisierung   |                |   |  |   |  |

Blasengrösse = Wichtigkeit ( • unwichtig; ● teils-teils; ● wichtig)

Helle Blasen = Einschätzungen der Gemeindevertreter/-innen

Dunkle Blasen = Einschätzungen der Vertreter des kantonalen Sozialamtes Graubünden (inkl. RSD)

Abbildung 12: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Organisatorisches»

### Kernaussagen

#### Schnittstellen und Effizienz

Schnittstellen und damit verbundene Fragen der Effizienz beziehen sich insbesondere auf die materielle Sozialhilfe, bei welcher die persönliche Hilfe und die damit verbundenen Antragsstellungen Aufgabe der RSD sind, während die Gemeinden für die behördlichen Entscheide und die Ausrichtung von Sozialhilfegeldern zuständig sind. Die befragten Personen schätzen diesbezüglich den Erfüllungsgrad der aktuellen Organisation unterschiedlich ein. So attestieren die Gemeinden den RSD, dass die Schnittstellen und damit verbundene Zuständigkeitsfragen, mit punktuellen Ausnahmen, grundsätzlich klar geregelt sind und sich auch eine gute Praxis etabliert hat. Die Befragung zeigt aber auch, dass es bezüglich Kommunikation und Austausch zwischen Gemeinden und RSD Unterschiede gibt. Einzelne RSD und Gemeinden pflegen einen regelmässigen, nicht fallbezogenen und nicht operativen, Austausch. Es besteht hohe Bereitschaft, Fragen, allenfalls auch Konfliktpunkte zu klären. In anderen Fällen ist die Zusammenarbeit zwischen RSD und einzelnen Gemeinden wenig ausgeprägt und teilweise schwierig, da beispielsweise Mitarbeitende schwer erreichbar sind oder auch eine grundsätzliche Skepsis gegenüber sozialstaatlichen Leistungen erkennbar ist. In den Interviews wurde aber auch deutlich, dass es Gemeinden gibt (eher kleinere Gemeinden mit tiefer Sozialhilfequote), die einen solchen Austausch weniger wünschen und suchen, sondern vielmehr den Mitarbeitenden der RSD und deren Professionalität ein grosses Vertrauen schenken. Vermutet wird seitens einzelner Gemeindevertreter, dass der eigene Wissensstand und die eigenen Kompetenzen für einen fachlichen und regelmässigen Austausch zu gering wären.

## Weiblich, 50 J., Schweizerin

*«Mir ist bewusst, dass man nicht einfach so Geld bekommt, aber ich habe festgestellt, dass jedes Amt für sich arbeitet. Warum können die Ämter nicht zusammenarbeiten und ein gemeinsames Tool verwenden, auf dem alle Zugriff auf die notwendigen Dokumente hätten?»*

| Lebenssituation:   | Erlebnisse:   | Wünsche:   |
|--|---|--|
| <p>4-köpfige Familie (zwei schulpflichtige Kinder). Zu 60% als Pflegefachfrau tätig, dazu noch teilzeitige Tätigkeiten in der Weiterbildung. Der Ehemann hat im Frühjahr 2021 seine Stelle ohne Vorankündigung aufgrund einer Umstrukturierung im Unternehmen verloren. Er meldete sich beim RAV an und trat mit leichter Verzögerung eine neue Stelle an. In der Folge erkrankte er an einem Burnout. Seither ist er arbeitsunfähig, zwischenzeitlich wieder 20% AF (IV angemeldet, Früherfassung, berufliche Wiedereingliederung läuft).</p> <p><b>Ursache für Notsituation:</b></p> <p>Das Ehepaar geriet aufgrund des Stellenverlustes und der gesundheitlichen Probleme des Ehemanns in eine insb. finanzielle Notlage, worauf er Antrag auf Sozialhilfe stellte und Beratung in Anspruch nahm. Eine Bedürftigkeit lag aber nicht vor und eine «Notfallüberbrückung» erhielt die Familie, abgesehen von einem Fr. 100.00 Gutschein, auch nicht. Heute ist die Zusammenarbeit, auch die Beratung seitens RSD, beendet. Die finanzielle Not hat sich zudem entspannt.</p> | <p>In ihrer finanziellen Notlage waren die Eheleute auf eine unbürokratische und kurzfristige materielle Hilfe angewiesen, welche sie nicht erhalten haben. Die Prozesse haben sie als sehr träge und langwierig erlebt. Nur dank der Unterstützung (insb. in Form von Lebensmitteln) ihrer Nachbarn sind sie mehr oder weniger über die Runden gekommen.</p> | <p>Die Eheleute wünschen sich schnellere und einfachere Prozesse und Abläufe und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Sozialversicherungen (RAV, IV) und Bedarfsleistungen. Sie kritisieren, dass sie wiederholt und sehr umfangreich Dokumente einreichen mussten. In diesem Zusammenhang äussern sie ausdrücklich den Wunsch nach einem Tool, bei dem die notwendigen Grunddokumente einmalig eingereicht werden könnten und die entsprechenden Stellen (RAV, Gemeinde, RSD, etc.) dann Zugriff hätten.</p> |

Abbildung 13: Fallvignette Adressatenperspektive zum Thema «Schnittstellen und Effizienz»

In Bezug auf die Schnittstellen und einer damit verbundene Effizienzsteigerung zwischen Gemeinde und RSD nennen insbesondere die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter eine klare Forderung nach einer Softwarelösung, damit Sozialhilfeanträge nicht mehr auf dem postalischen Weg an die Gemeinden gesendet werden müssen. Ein aktuelles Informatikprojekt, welches dieser Forderung gerecht werden sollte, ist in der Wahrnehmung einzelner Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter – zumindest aktuell – nicht zufriedenstellend oder faktisch gescheitert<sup>1</sup>. Weiter wird vorgeschlagen, eine Kompetenzordnung für Standardfälle (eindeutige Leistungsansprüche) zu erarbeiten, damit solche Anträge einem beschleunigten Bewilligungsverfahren zugeführt werden könnten. In diesem Zusammenhang wünschen sich einzelne Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter auch ein – umfangreicheres – Handbuch Sozialhilfe, welches den Gemeinden Unterstützung in spezifischen Entscheidungsfragen materieller Hilfe bietet (als Beispiel wird das Handbuch des Kantons Zürich genannt).

Von einzelnen Gemeindevertretenden werden Sozialhilfeleistungen im weiteren Sinne (MUBE, ALBV, etc.) sowie Leistungen im Bereich Kinderschutz als wenig koordiniert wahrgenommen. Diese Personen wünschen sich generell eine bessere Koordination zwischen unterschiedlichen Leistungen und eine bessere Absprache zwischen Stellen, Behörden und Abteilungen, sowohl auf kommunaler als auch auf kantonaler Ebene<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Anmerkung: Am 31. Januar 2022 informierte das Kantonale Sozialamt Graubünden zusammen mit der Regierung die Gemeinden, dass das laufende Informatikprojekt zur Einführung einer Fallführungssoftware gestoppt werden musste. Weiterhin wurde an der Einführung einer digitalen Lösung festgehalten.

<sup>2</sup> Anmerkung: Zu diesem Abschnitt ist anzumerken, dass hier Punkte angesprochen werden, welche über die Sozialhilfe im engeren Sinne hinausgehen und tlw. auch mit politischen Aushandlungsprozessen begründet sind.

### *Steuerung durch Gemeinden (kleinere und grössere Gemeinden)*

Insbesondere interviewte Vertreterinnen und Vertreter grösserer Gemeinden und Gemeinden mit erhöhten Sozialhilfequoten stellen fest, dass sie zwar die Kosten für die Sozialhilfe und auch die Leistungen der RSD tragen müssen, aber keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss auf den Leistungsumfang und die Leistungserbringung der RSD haben. Dies wird auch als wichtiges Argument genannt, warum grössere Gemeinden einen eigenen Sozialdienst favorisieren könnten, wie dies in Davos der Fall ist. Weiter stellen die befragten Gemeindevertretenden in diesem Zusammenhang fest, dass im Kanton Graubünden auch faktisch alle Sozialhilfekosten sowie die Kosten im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz Sache der Gemeinden seien, dabei aber aufgrund der kantonalen Zuständigkeiten und Vorgaben kaum Spielräume und Steuerungsmöglichkeiten bestünden.

Von faktisch allen befragten Personen wird in diesem Zusammenhang unterstrichen, dass die im letzten Abschnitt erwähnten Schwächen auf grössere Gemeinden, nicht aber auf kleine und mittlere Gemeinden zutreffen. Vertreterinnen und Vertreter kleinerer und mittlerer Gemeinden sehen einen geringen oder gar keinen Bedarf auf Mitsprache und Steuerung.

### *Regionale Organisation der Sozialhilfe und Triage*

Die regionale Organisation der Sozialhilfe in fünf Regionen und die neun Standorte der RSD werden als Kernstück der Organisation der Sozialhilfe in Graubünden gewertet und in Sachen Erfüllungsgrad sehr positiv bewertet. Insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden begrüssen es, dass sie die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe an die RSD abgeben können, da ein Aufbau und Betrieb eines eigenen Sozialdienstes weder fachlich noch wirtschaftlich sinnvoll wäre. Weiter wird dieser regionalen Organisation eine wichtige Triagefunktion in Sachen materieller Hilfe attestiert, da Sozialhilfeanträge nur in jenen Fällen an die Gemeinden gelangen, in denen von einem Anspruch auszugehen ist und so die persönliche Hilfe und die Beratung in den Fokus rücken. Grundsätzlich werden die Regionen und Standorte der RSD als gut und angemessen eingeschätzt. Teilweise wären Zweigstellen zu überdenken (bspw. im Prättigau), um Anreisewege zu verkürzen aber auch der regionalen Nähe und Identität Rechnung zu tragen. Einzelne Gemeindevertreterinnen und -vertreter stellen fest, dass die Regionen und Standorte der RSD nicht identisch mit den Regionen im Bereich KES sind, was Zuständigkeitsproblematiken mit sich bringe.

### **Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage**

- Zusammenarbeit und Austausch zwischen Gemeinden, unabhängig von deren Grösse, und dem jeweiligen RSD stärken (regelmässige, formal fixierte Austauschformate).
- Prüfen, ob und wie die Rolle grösserer Gemeinden (u.a. in Bezug auf Mitsprache hinsichtlich Angebotspalette RSD) gestärkt werden könnte.
- In der Analyse und in Bezug auf Weiterentwicklungen der Organisation der Sozialhilfe auch Sozialleistungen im weiteren Sinne (MUBE, ALBV, etc.) und Leistungen Kindes- und Erwachsenenschutz mitberücksichtigen.
- Schnittstelle RSD – Gemeinde effizienzsteigernd gestalten (Fallführungssoftware, Kompetenzordnung, kantonales Handbuch Sozialhilfe).
- Idee der Regionalisierung, Regionen und Standorte RSD werden als Kernstück des «Bündner Modells» bezeichnet. Geprüft werden könnten mögliche Zweigniederlassungen in Talschaften sowie einen Abgleich mit den Regionen im KES.

### 6.2.3 Finanzen

| C Finanzen                              |  |                |   |         |       |    |
|---|--|----------------|---|---------|-------|----|
| Dimensionen und Items                   |  | Erfüllungsgrad |   |         |       |    |
|   |  | schwach        |   | neutral | stark |    |
|   |  | -              | - | 0       | +     | ++ |
| <b>C1</b> <i>fiskalische Äquivalenz</i> |  |                |   |         |       |    |
| 13                                      | Kosten der Sozialhilfe werden überwiegend durch die Gemeinden getragen   |                |   | ●       |       |    |
| 14                                      | Soziallastenausgleich (FA)   |                |   | ●       | ●     |    |
| <b>C2</b> <i>Kostenaufwand</i>          |  |                |   |         |       |    |
| 15                                      | Kosten RSD werden von den Gemeinden getragen   |                |   | ●       |       |    |
| 16                                      | Angemessene Gesamtkosten der Organisation der Sozialhilfe in Graubünden (Kanton und Gemeinden) (Kosten-Nutzen) |                |   | ●       | ●     |    |
| <b>C3</b> <i>Aufwandsreduktion</i>      |  |                |   |         |       |    |
| 17                                      | Kostenreduktion durch Fallabschlüsse und Fallentlastung  |                |   | ●       |       |    |
| 18                                      | Kosteneffizienz der aktuelle Organisation der Sozialhilfe  |                | ● |         |       | ●  |

Blasengrösse = Wichtigkeit ( ● unwichtig; ● teils-teils; ● wichtig)

Helle Blasen = Einschätzungen der Gemeindevertreter/-innen

Dunkle Blasen = Einschätzungen der Vertreter des kantonalen Sozialamtes Graubünden (inkl. RSD)

Abbildung 14: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Finanzen»

### Kernaussagen

#### Kommunale Kostenverantwortung und Soziallastenausgleich (FA)

Die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und des Kantons stellen fest, dass die Kosten der Sozialhilfe wie auch die Kosten für die RSD (persönliche und materielle Sozialhilfe insgesamt) von den Gemeinden getragen werden, diese aber aufgrund der kantonalen Gesetzgebung keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Kosten der materiellen Sozialhilfe und die Angebotspalette der RSD haben. Die Mehrheit der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter stellen diesbezüglich einen Widerspruch zur fiskalischen Äquivalenz fest, da die Gemeinden keinen oder bestenfalls einen sehr geringen Einfluss (Steuerung) auf die zu tragenden Kosten der Sozialhilfe haben. Unterstrichen wird dabei, dass die Höhe der Soziallasten zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich sein kann und dass dies gerade für kleine Gemeinden mit hohen Soziallasten eine grosse Herausforderung darstellt. Auch sind die Gemeindevertretenden der Ansicht, dass kommunale Steuermöglichkeiten eingeschränkt sind und die Idee der subsidiären Sozialhilfeverantwortung der Gemeinden aufgrund gesellschaftlicher Wandlungstrends (insb. Mobilität der Bevölkerung) nicht mehr zeitgemäss erscheint und in der Tendenz einen nicht erwünschten Negativ-Wettbewerb in der Sozialhilfe anheizt. Begrüssen kleinere und mittlere Gemeinden das Angebot der RSD und können sich deshalb mit der Übernahme dieser Kosten eher einverstanden erklären, so kritisieren die interviewten Vertreterinnen und Vertreter grösserer und grosser Gemeinden neben der Kostenübernahme besonders auch den Umstand, dass sie kaum einen Einfluss auf Organisation, Effizienz und Qualität der RSD haben. Vor dem Hintergrund einer kantonalen Strategie (insb. Armuts-, Migrations-, Sozial-, Wirtschafts- oder auch Gesundheitspolitik) sieht die Mehrheit der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, vereinzelt auch Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter, den Kanton in der Kostenverantwortung.

Die Notwendigkeit eines Soziallastenausgleichs wird vor allem von Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern mit hohen Soziallasten unterstrichen. Dieser vermag nach deren Einschätzung die ungleichmässig verteilten Kosten bei den Gemeinden jedoch nur teilweise abzufedern. Darüber hinaus stellen einige Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter Schwachstellen in der Architektur und den damit verbundenen Anreizen des Soziallastenausgleichs fest. Neben dem Umstand, dass primär finanzschwache Gemeinden profitieren und das Ressourcenpotential der Gemeinden zu stark gewichtet wird, wirken sich soziale Innovationen seitens der Gemeinden negativ auf Leistungen aus dem Soziallastenausgleich aus. Als Beispiele werden Angebote und Initiativen im Bereich der frühen Kindheit genannt.

#### *Kosteneffizienz der aktuellen Organisation der Sozialhilfe, Kostentreiber und Kostenreduktion durch Fallabschlüsse und Fallentlastung*

In der Einschätzung der interviewten Personen sind die RSD heute insgesamt (kosten-)effizient aufgestellt. Dabei gelte es die präventive Funktion der RSD zu beachten, welche einen kostenmindernden Effekt auf die Gesamtrechnung der Soziallasten habe. Mehrfach wird auf ein Forschungsprojekt in der Stadt Winterthur (in Kooperation mit der ZHAW; Eser Davolio et al. 2017) verwiesen, welches aufzeige, dass sich eine Fallentlastung der Mitarbeitenden eines professionellen Sozialdienstes positiv auf die Sozialhilfegesamtrechnung auswirken könne. Mehrere Personen sehen in den RSD dieses Potential, welches heute in deren Einschätzung noch nicht ausgeschöpft erscheint.

Als Treiber der Gesamtkosten der Sozialhilfe (teilweise auch der Kosten für KES-Massnahmen) wird von der deutlichen Mehrheit der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter die Doppelzuständigkeiten und Schnittstellen bezeichnet. In diesem Zusammenhang wird das Fehlen einer Software genannt, was nach Mehr- und Doppelarbeit verlangt und damit die Kosten zusätzlich hebt. Weiter vermuten einige Gemeindevertreterinnen und -vertreter einen Negativ-Wettbewerb zwischen den Gemeinden, welcher auf die Kostenzuständigkeit der Gemeinden zurückzuführen sei und die Gesamtkosten der Sozialhilfe erhöhe. Dies erkläre auch, so einzelne Stimmen, weshalb armutsbetroffene Personen und Familien verhältnismässig häufig bei Erstanmeldung zugezogen seien.

#### **Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage**

- Überprüfung der Aufteilung der Kostenverantwortung zwischen den Ebenen Gemeinden und Kanton unter Berücksichtigung der fiskalischen Äquivalenz.
- Effizienzsteigernde Massnahmen bei nicht zu verhindernden Doppelzuständigkeiten und Schnittstellen prüfen (Software, Handbuch, Kompetenzordnung).
- Vermuteten Negativ-Wettbewerb validieren und Massnahmen zur Verhinderung prüfen; auch um so die Gesamtkosten der Sozialhilfe zu senken.
- Präventive und damit kostensenkende Faktoren der RSD weiter stärken (u.a. hinsichtlich Falllast).
- Überprüfung des Soziallastenausgleichs hinsichtlich Umfangs, Architektur und generierter Anreize.

## 6.2.4 Rechtliches und Politisches

| D Rechtliches und Politisches           |   |                |   |         |       |    |
|---|---|----------------|---|---------|-------|----|
| Dimensionen und Items                   |   | Erfüllungsgrad |   |         |       |    |
|   |   | schwach        |   | neutral | stark |    |
|   |   | --             | - | 0       | +     | ++ |
| <b>D1</b> <i>Rechtmässigkeit</i>        |   |                |   |         |       |    |
| 19                                      | Verfahrens- und Rechtssicherheit  |                |   |         | ●     |    |
| 20                                      | Behördliche Entscheide, Beschwerden und Rekurse                                 |                |   |         | ●     |    |
| <b>D2</b> <i>fiskalische Äquivalenz</i> |   |                |   |         |       |    |
| 21                                      | Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton (aufgrund gesetzlicher Grundlage) |                |   | ●       | ●     |    |
| 22                                      | Wahlfreiheit der Gemeinden in der Erbringung der persönlichen Hilfe             |                | ● |         | ●     |    |
| <b>D3</b> <i>Subsidiarität</i>          |   |                |   |         |       |    |
| 23                                      | Regionalisierung durch RSD und Kanton   |                |   |         | ●     |    |
| 24                                      | kommunale (Haupt-)Zuständigkeit der Sozialhilfe                                 |                | ● | ●       |       |    |

Blasengrösse = Wichtigkeit ( • unwichtig; ● teils-teils; ● wichtig)

Helle Blasen = Einschätzungen der Gemeindevertreter/-innen

Dunkle Blasen = Einschätzungen der Vertreter des kantonalen Sozialamtes Graubünden (inkl. RSD)

Abbildung 15: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Rechtliches und Politisches»

### Kernaussagen

#### *Rechtmässigkeit und gesetzliche Grundlagen*

Was die gesetzlichen Grundlagen anbelangt, stellen einige der interviewten Personen fest, dass die verschiedenen kantonalen Rechtstexte zur Organisation der Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, Unterstützungsgesetz, Ausführungsbestimmungen, SKOS-Richtlinien, etc.) zu einer gewissen Überregulation, aber auch zu (Rechts-)Unsicherheiten führt und dies ein Grund sein könnte, warum einzelne Gemeinden ihrem gesetzlichen Auftrag bei Anträgen um materielle Hilfe nicht oder nur sehr zögerlich nachkommen. Dem kantonalen Regelwerk wird weiter eine geringe Innovationskraft attestiert, was im Fehlen materieller Bestimmungen wie der Menschenwürde (Art. 7 und 12 BV) oder einem sozialen Existenzminimum (SKOS) zum Ausdruck komme. Im Verständnis einzelner Interviewteilernehmerinnen und -teilnehmer widerspricht die Praxis, dass abgesehen von Davos alle Gemeinden die Dienstleistungen der RSD in Anspruch nehmen, im Grundsatz dem Kern des Sozialhilfegesetzes von 1986, welches die Zuständigkeit für die Sozialhilfe an die Gemeinden delegiert.

Mehrfach wird die Vermutung geäussert, dass die Doppelzuständigkeit der materiellen Hilfe von RSD (Antragsstellung) und Gemeinde (Entscheid) zur Rechtssicherheit und Gleichbehandlung beiträgt. Es wird in diesem Zusammenhang angenommen, dass dies einem Negativ-Wettbewerb entgegenwirkt. In diesem Zusammenhang wird gleichzeitig betont, dass diese (Gewalten-)Trennung strukturell auch anders gelöst werden kann (verwaltungsintern oder durch eine Behördenstruktur).

Im Grundsatz attestieren die Mehrheit der Interviewten, dass die Verfahrenssicherheit bei behördlichen Entscheiden und in Fällen von Rekursen gewährleistet ist. Wünschenswert, so einzelne Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, wären einheitliche Vorlagen für behördliche Entscheide, sowohl in operationaler Hinsicht als auch hinsichtlich der Rechts- und Verfahrenssicherheit. Seitens RSD wird betreffend

Verfahrenssicherheit festgehalten, dass diese nach dem Einreichen eines Antrages an die Gemeinde kaum mehr Einfluss nehmen könnten (bspw. in Fällen von Rechtsverzögerung).

| Weiblich, 41 J., C Niederlassung   |   |  |
|--|---|--|
| <p>«Es hängt ein wenig davon ab, wer die Anträge bearbeitet und wie die Gesuche geschrieben werden. Wenn es gute Argumente gibt und ein guter Antrag formuliert wurde, wird er genehmigt, ansonsten nicht.»</p>  |   |  |
| <p><b>Lebenssituation:</b></p> <p>Geschieden, alleinerziehend mit 2 Kindern. Arbeitet heute mit einem 80%-Pensum in einer Festanstellung. Keine Alimente.</p>  | <p><b>Erlebnisse:</b></p> <p>Sie hatte es mit verschiedenen Sozialarbeitenden zu tun und machte die Erfahrung, dass diese die Gesuche teilweise unterschiedlich bearbeiteten, was die Genehmigung/Ablehnung betraf. Zudem spürte sie seitens der Sozialarbeitenden manchmal eine negative/wertende Haltung, welche sie sehr verletzt hat. Weil sie sich bewusst ist, dass es bestimmte Richtlinien gibt, würde sie aber nicht von Willkür sprechen.</p> | <p><b>Wünsche:</b></p> <p>Sie wünscht sich ein einheitliches Vorgehen, bei dem alle an einem Strang ziehen, Chancengleichheit für alle Klientinnen und Klienten sowie Begegnungen auf Augenhöhe.</p> |
| <p><b>Ursache für Notsituation:</b></p> <p>Sie war lange von der Sozialhilfe abhängig. Heute lebt sie knapp über dem Existenzminimum und bezieht seit einem Jahr keine Sozialhilfe mehr, steht aber ab und zu noch in Kontakt mit Sozialarbeitenden des RSD.</p> |   |  |

Abbildung 16: Fallvignette Adressatenperspektive zum Thema «Gleichbehandlung»

### Fiskalische Äquivalenz und Subsidiarität

Bezüglich der materiellen Sozialhilfe gibt es vonseiten der befragten Personen ein uneinheitliches Bild. Die einen Stimmen erachten die Gemeinden als die richtige Ebene und damit subsidiär für die materielle Sozialhilfe zuständig, auch was die Kostenverantwortung anbelangt. Dabei wird in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit eines Soziallastenausgleichs unterstrichen. Einzelne Stimmen argumentieren in diesem Zusammenhang mit der subsidiär-föderalen Idee, dass die Gemeinden am ehesten am Puls der Bevölkerung sind. Es wird vermutet, dass eine kantonale Zuständigkeit die Gesamtkosten der Sozialhilfe eher erhöhen könnte. Die anderen Stimmen sehen den Kanton in der Kostenverantwortung für die materielle Hilfe. Dabei zweifeln Einzelne dieser Gruppe an der Annahme, dass die Gemeinden ihre Bevölkerung generell am besten kennen würden. Vielmehr haben diese die Vermutung, dass gerade Personen und Familien, welche materielle Sozialhilfe beziehen, relativ häufig neu zugezogen sind und insgesamt die Mobilität in der Bevölkerung zugenommen hat. Generell fordern Vertreterinnen und Vertreter dieser Gruppe, dass der Kanton mit einer aktiven und umfassenden Armuts- und Sozialpolitik - eng gekoppelt mit wirtschafts- und migrationspolitischen Fragen - die richtige Ebene ist, die entsprechenden Aufgaben in guter Qualität und hoher Effizienz wahrzunehmen und die Hauptverantwortung – unter Einbezug der Gemeinden – zu übernehmen. Angesichts dessen kommen diese zum Schluss, dass der Kanton für die materielle Sozialhilfe zuständig sein könnte und sollte.

Im Hinblick auf die persönliche Hilfe ist das Bild der interviewten Personen eindeutiger. Hier beruft sich die klare Mehrheit auf die fiskalische Äquivalenz und das Prinzip, dass jene Ebene, welche die Kosten trägt, auch bezüglich Leistungsumfang und Angebot bestimmen oder zumindest ein ausdrückliches Mitspracherecht hat. Dies ist in der aktuellen Organisation nicht gewährleistet. Insofern fordert die Mehrheit der Interviewten, dass der Kanton für die persönliche Sozialhilfe zuständig ist und damit auch die Kosten trägt. Der Fall, dass eine Gemeinde diese Aufgabe selbst wahrnehmen würde, müsste dann die Ausnahme darstellen. Unterstrichen wird diese Forderung mit den Argumenten, dass die grosse Mehrheit der Gemeinden wegen einer zu geringen Einwohnerzahl die persönliche Hilfe in der geforderten Qualität nicht erbringen können und es im Sinne der föderalen Subsidiarität geboten sei, dass der Kanton als nächsthöhere Ebene zuständig ist. Weiter, so die

sinngemässe Position einer Mehrheit der befragten Personen, hat der Kanton entlang einer entsprechenden Strategie hinsichtlich Weiterentwicklung der RSD einen unmittelbaren Einfluss auf Qualität und Fachlichkeit, kann wesentlich effizienter diese Aufgabe wahrnehmen und so auch den Effekt der präventiven Wirkung weiter stärken.

### Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage

- Prüfung einer Teil- oder Gesamtrevision der kantonale Sozialhilfegesetzgebung (insb. Anzahl der Normtexte, Grundsatz, materieller Bestimmungen, Verfahren und Zuständigkeiten).
- Prüfung und Schärfung rechtlicher Klarheit und Einheitlichkeit betreffend Aufgabenzuständigkeiten, Kompetenzen und Kostenverantwortung hinsichtlich persönlicher und materieller Sozialhilfe vor dem Hintergrund von Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz.
- Klärung und Bestimmung einer kantonalen Armuts- und Sozialpolitik.

### 6.2.5 Fachlichkeit und Qualität

| E Fachlichkeit und Qualität                  |   |                |   |         |       |    |
|--|---|----------------|---|---------|-------|----|
| Dimensionen und Items                        |   | Erfüllungsgrad |   |         |       |    |
|  |   | schwach        |   | neutral | stark |    |
|  |   | -              | - | 0       | +     | ++ |
| <b>E1 Professionalität und Fachexpertise</b> |   |                |   |         |       |    |
| 25   | Fachkompetenz der Sozialarbeitenden und Spezialistinnen und Spezialisten in RSD (gemäss gesetzlichem Auftrag) |                |   |         | ●     | ●  |
| 26   | Niederschwelligkeit, Neutralität und Anonymität   |                |   |         | ●     |    |
| <b>E2 Vernetzung</b>                         |   |                |   |         |       |    |
| 27   | Erreichbarkeit und Vernetzung mit anderen Angeboten und Diensten  |                |   |         | ●     |    |
| 28   | Interdisziplinäres Verständnis  |                |   |         | ●     |    |
| <b>E3 Qualität &amp; Rechenschaft</b>        |   |                |   |         |       |    |
| 29   | Kontinuierliche Verbesserungen und Weiterentwicklungen in fachlicher Hinsicht durch regionale Organisation    |                |   | ●       |       |    |
| 30   | Rechenschaftslegung durch RSD (Berichte)  |                | ● |         | ●     |    |

Blasengrösse = Wichtigkeit ( ● unwichtig; ● teils-teils; ● wichtig)

Helle Blasen = Einschätzungen der Gemeindevertreter/-innen

Dunkle Blasen = Einschätzungen der Vertreter des kantonalen Sozialamtes Graubünden (inkl. RSD)

Abbildung 17: Einschätzung der Interviewpartnerinnen und -partner zum Erfüllungsgrad und zur Wichtigkeit der verschiedenen Items der Dimension «Fachlichkeit und Qualität»

### Kernaussagen

#### Professionalität, Fachexpertise und Qualität

In Bezug auf Professionalität und Fachexpertise wird von den interviewten Personen hervorgehoben, dass die Mitarbeitenden der RSD über ausgeprägte Fachkompetenzen verfügen und die Arbeit in hoher Qualität erbracht wird. Zudem wird geschätzt, dass meist genügend Mitarbeitende mit guten fachlichen Spezialisierungen zu bestimmten Problemlagen verfügbar sind (bspw. zu den Themen Sucht, junge Erwachsene, juristische Expertise in Sachen Sozialversicherungen). In Sachen Spezialisierung, insbesondere in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht sehen einige Gemeindevertretende noch Ausbaupotential. Kritisch betrachtet wird, dass



teilweise die Mitarbeitenden der RSD (noch ausgeprägter bei den Berufsbeiständigen und Berufsbeiständen) die Interessen der sozialhilfebeziehenden Personen zu Lasten der Gemeindeinteressen zu stark gewichten und ein zu geringes Kostenbewusstsein haben für die Aufwände, die in den Gemeinden entstehen. Einzelne interviewte Personen wünschen sich von den Fachpersonen, dass diese die Eigenverantwortung ihrer Klientinnen und Klienten stärker einfordert.

Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die RSD grundsätzlich einen wichtigen Beitrag leisten. Damit ist sichergestellt, dass Beratung und Unterstützung im Sinne persönlicher Hilfe möglichst frühzeitig in Anspruch genommen werden kann. Die regionale Organisation gewährleistet eine gewisse Anonymität und Niederschwelligkeit. Der Erfüllungsgrad des präventiven Auftrags der Organisation der Sozialhilfe ist somit höher, als wenn diese Aufgaben durch kleinere Gemeinden erfüllt würden. Gerade vonseiten interviewter Vertreterinnen und Vertreter kleinerer und mittlerer Gemeinden wird unterstrichen, dass diese den gesetzlichen Auftrag der persönlichen Sozialhilfe aufgrund der geringen Grösse (Fallzahl) sowie auch teils aus qualifikatorischer Sicht in Eigenregie nicht erfüllen könnten und wollten.

Die deutliche Mehrheit der interviewten Personen stellen fest, dass die Mitarbeitenden in faktisch allen RSD stark ausgelastet, teilweise überlastet sind. Dies erklärt, warum diese oft nur schwer erreichbar seien. Es besteht in diesem Zusammenhang breiter Konsens darüber, dass sich dies negativ auf die Qualität auswirkt. Einige Personen vermuten weiter, dass dies im Endeffekt einen negativen Kosteneffekt mit sich führen dürfte und ein Qualitäts- und Weiterentwicklungsdialo g in diesem belasteten Arbeitsalltag zu kurz kommt.

#### *Vernetzung*

Die Vernetzung der RSD, und wo nötig auch der Gemeinden, mit anderen Angeboten und Diensten wird insgesamt und grundsätzlich als gut bezeichnet. Ebenso wird den RSD ein interdisziplinäres Verständnis zugeschrieben. So arbeiten die Mitarbeitenden in komplexeren Fällen mit anderen Angeboten, Fachstellen und mit der KESB (insb. auch mit den Berufsbeistandschaften) zusammen. In einzelnen Regionen gibt es Sozialkonferenzen, wo mit Gemeinden und relevanten Stellen ein mehr oder weniger regelmässiger Austausch stattfindet. Ein interdisziplinäres Verständnis scheint regional unterschiedlich zu sein, denn einige Gemeindevertreterinnen und -vertreter kritisieren eine mangelhafte Koordination der Beteiligten der Organisation der Sozialhilfe mit anderen Angeboten, Diensten und kantonalen Stellen im Bereich sozialer Fragestellungen (genannt wurden: Amt für Migration, KESB, RSD).

#### *Rechenschaft und Berichtswesen*

Der Bericht, welcher im Rahmen der jährlichen Verrechnung der Kosten für die RSD an die Gemeinden verschickt wird, wird vor allem von den Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern als ausserordentlich kurz, wenig aussagekräftig und wenig transparent bezeichnet. Gerade mittlere und grössere Gemeinden wünschen sich einen umfassenderen Bericht, der präziser und umfassender Auskunft über die erbrachten Leistungen der RSD schafft. Dabei ist man sich bewusst, dass umfassendere Berichte auch mit höheren Kosten verbunden sind. Einige Gemeindevertretende erhoffen sich von einem umfassenderen Bericht, spezifische Hinweise zu – neuen – Problemlagen und Veränderungen zu erhalten, um auf kommunaler Ebene agieren zu können (bspw. an Schulen, im Bereich Jugendarbeit, Verschuldung etc.). Auch vertreten einzelne Personen den Standpunkt, dass eine umfassendere und öffentliche Berichterstattung die umfangreichen Leistungen im Bereich Sozialhilfe in die breite Gesellschaft tragen könnte.

Verschiedene Interviewteilnehmerinnen und -teilnehmer wünschen sich von kantonalen Seite und in Bezug zu sozialen Problemstellungen (Armut insgesamt, Familienarmut, Sozialhilfe im engeren und weiteren Sinne, etc.) neben einer verstärkten und aktiveren Strategie eine diesbezügliche Berichterstattung (Armuts- und Sozialbericht).

#### **Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage**

- Stärkung und Prüfung Ausbau von Spezialistinnen und Spezialisten in den RSD (insb. Sozialversicherungen).

- Fallentlastung der Mitarbeitenden RSD und weitere Stärkung der Professionalität (auch doppeltes Mandat) und der Qualifikation sowie Steigerung der Qualität und Weiterentwicklung der RSD.
- Stärkung der Koordination von Angeboten, Leistungen und kantonalen Diensten (auch departementsübergreifend) im Sinne eines interdisziplinären Verständnisses (Auftrag, Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit, evtl. Case Management) mit dem Ziel einer effizienten, bürgernahen und qualitativ hochstehenden Dienstleistung für die Bevölkerung.
- Umfassende und öffentliche Berichterstattung zu Leistungen und Angebotspalette der Organisation der Sozialhilfe und Prüfung einer Armuts- und Sozialberichtserstattung.

## 7. Zwischenbilanz – Kristallisationspunkte und Kernaussagen

Die Auswertung der Interviews, welche auf der Basis des Kriterienkatalogs und der weiterführenden Leitfragen durchgeführt und um die Rückmeldungen zu den schriftlich ausgefüllten Kriterienkatalogen ergänzt wurden, zeigt, dass die aktuelle Organisation der Sozialhilfe grundsätzlich einen positiven Erfüllungsgrad aufweist. Zu diesem Schluss kommen sowohl die Gemeindevertretenden wie auch die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons.

Die Aufschlüsselung der Organisation der Sozialhilfe in fünf Dimensionen hat zu einem breiten und umfassenden Bild von Stärken und Schwächen beigetragen, wobei auch deutlich wurde, dass es bei angesprochenen Themen verschiedentlich zu Überschneidungen zwischen Dimensionen und Items gekommen ist. Diese Überschneidungen machen primär darauf aufmerksam, dass eingebrachte Themen und kritische Punkte aus den jeweiligen Perspektiven zu betrachten sind und daraus wiederum unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen werden können. So haben beispielsweise organisatorische Problemstellungen typischerweise negative Effekte auf die Kosten, aber genauso können damit negative Effekte in rechtlicher oder qualitativer Hinsicht verbunden oder darin begründet sein.

In der aktuellen Organisation der Sozialhilfe lassen sich nicht einzelne Dimensionen als besonders hervorzuhebend taxieren. Aus teleologischer Sicht mag man zwar einen Schwerpunkt bei der Dimension Adressaten und Dienstleistung setzen, zumal die Unterstützung von Personen und Familien in entsprechenden Problemlagen Herzstück und Kern der Sozialhilfe als solches ist. Umgekehrt bedingt die Auslösung von Handlungsoptionen und organisatorischem Handeln (Leistungserbringung, Abstimmung zwischen materieller und persönlicher Sozialhilfe) fiskalische Konsequenzen, die wiederum eine rechtlich-politische Fundierung voraussetzen. Aus Sicht der interviewten Gemeindevertretenden liegt der Fokus leicht auf der organisatorischen Entscheidungs- und Handlungskompetenz gepaart mit einer erwünschten fiskalischen Leistungsverantwortung. Aus Sicht des Kantons/der RSD wurde ein leichter Schwerpunkt auf die fachliche und qualitative Leistungserbringung, sowie die rechtlich-politische Dimension gelegt.

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse aus Kapitel 6, namentlich der Stärken- und Schwächenanalyse der aktuellen Organisation der Sozialhilfe auf der Basis der Interviews erneut aufgegriffen und fünf Kristallisationspunkte gebildet. Hierfür wurden die Schlüsselerkenntnisse induktiv nach Gemeinsamkeiten geordnet und typologisiert. Unter Kristallisationspunkten sind kritische Aspekte der aktuellen Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden zu verstehen, welche einer weiteren Bearbeitung und Analyse zugeführt werden. Diese als Schwächen oder Problemstellungen zu bezeichnen, würde zu kurz greifen. Viel eher können diese als unerwünschte Nebeneffekte einer erwünschten und im Grundsatz bewährten Praxis verstanden werden.

Ein Kurzbeschrieb erläutert den Kern des jeweiligen Kristallisationspunktes auf der Grundlage der Interviews und es werden damit zusammenhängende Fragen skizziert.

### 7.1 Kristallisationspunkt 1: Stärkung «Bündner Modell» unter engerem Einbezug grösserer Gemeinden

#### Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage

##### *Schlüsselerkenntnis Organisatorisches:*

- Idee der Regionalisierung, Regionen und Standorte RSD werden als Kernstück des «Bündner Modells» bezeichnet. Geprüft werden könnten mögliche Zweigniederlassungen in Talschaften sowie einen Abgleich mit den Regionen im KES.
- Prüfen, ob und wie die Rolle grösserer Gemeinden (u.a. in Bezug auf Mitsprache hinsichtlich Angebotspalette RSD) gestärkt werden könnte.

Die Interviews zeigen, dass sich die regionale Organisation der Sozialhilfe mit den RSD (persönliche Sozialhilfe) für kleinere und mittlere Gemeinden in ländlichen Regionen und Talschaften mit wenig unterstützten Personen bewährt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die persönliche Hilfe in diesen Gemeinden und Regionen in angemessener und geforderter Qualität erbracht wird. Hingegen kann es für grössere Gemeinden, welche die Dienstleistung der RSD in Anspruch nehmen, zu Schnittstellen- und Steuerungsproblemen

führen, da eine Koordination der vom Kanton geführten persönlichen Hilfe des RSD mit kommunalen sozialen Aufgaben (bspw. Jugendarbeit, Schule, Anliegen älterer Personen) erschwert werden kann.

Vor dem Hintergrund dieses Kristallisationspunktes gilt es zu klären, wie die bestehende, regionale Organisation der Sozialhilfe mit den RSD gestärkt werden kann und wie es gelingt, insbesondere grössere Gemeinden enger einzubeziehen.

## **7.2 Kristallisationspunkt 2: Finanzielle Entlastung der Gemeinden, insbesondere bei Gemeinden mit hoher Soziallast und Vermeidung eines Negativ-Wettbewerbs zwischen den Gemeinden**

### **Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage**

#### *Schlüsselerkenntnis Finanzen:*

- Überprüfung der Aufteilung der Kostenverantwortung zwischen den Ebenen Gemeinden und Kanton unter Berücksichtigung der fiskalischen Äquivalenz.
- Überprüfung des Soziallastenausgleichs hinsichtlich Umfangs, Architektur und generierter Anreize.
- Vermuteten Negativ-Wettbewerb validieren und Massnahmen zur Verhinderung prüfen; auch um so die Gesamtkosten der Sozialhilfe zu senken.

Die Interviews zeigen, dass Gemeinden mit hohen Sozialhilfequoten aufgrund der kommunalen Zuständigkeit der Sozialhilfekosten eine hohe Belastung feststellen und teilweise beanstanden, wobei diese Belastung bis zu einem bestimmten Grad durch den Soziallastenausgleich abgedeckt wird. Dabei ist auch festzustellen, dass die Gemeinden neben den Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe auch die Kosten der persönlichen Hilfe, und damit auch die Kosten der RSD, tragen. Hier wird beanstandet, dass die Idee der fiskalischen Äquivalenz aus dem Gleichgewicht gerät, da die Gemeinden die Kosten der vom Kanton geführten RSD tragen. Ein vermuteter Negativ-Wettbewerb zwischen Gemeinden wird dabei auch darauf zurückgeführt, dass die Gemeinden in der Kostenverantwortung der Sozialhilfe stehen.

Vor dem Hintergrund dieses Kristallisationspunktes gilt es zu klären, wie die Kosten der Sozialhilfe zwischen Gemeinden und Kanton aufgeteilt sind und welche Massnahmen dazu beitragen können, den Anforderungen der fiskalischen Äquivalenz gerecht zu werden und stark belastete Gemeinden zu entlasten. Dabei ist auch zu prüfen, inwiefern die aktuelle Organisation der Sozialhilfe einen Negativ-Wettbewerb begünstigt und welche geeigneten Massnahmen einen solchen bestmöglich verhindern.

## **7.3 Kristallisationspunkt 3: Stärkung der Zuständigkeit und Koordination des Kantons in der Organisation der Sozialhilfe durch eine aktive kantonale Armuts- und Sozialpolitik**

### **Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage**

#### *Schlüsselerkenntnisse Adressaten und Dienstleistung:*

- Klärung der Zuständigkeit(en) und Absichtsbestimmung über die Frage, wer und inwieweit man in der Organisation der Sozialhilfe eine aktive Rolle im Hinblick auf soziale Veränderungen und Entwicklungen einnehmen möchte.

#### *Schlüsselerkenntnis Organisatorisches:*

- In der Analyse und in Bezug auf Weiterentwicklungen der Organisation der Sozialhilfe auch Sozialleistungen im weiteren Sinne (MUBE, ALBV, etc.) und Leistungen Kindes- und Erwachsenenschutz mitberücksichtigen.

#### *Schlüsselerkenntnis Rechtliches und Politisches:*

- Klärung und Bestimmung einer kantonalen Armuts- und Sozialpolitik.

*Schlüsselerkenntnis Fachlichkeit und Qualität:*

- Stärkung der Koordination von Angeboten, Leistungen und kantonalen Diensten (auch departementsübergreifend) im Sinne eines interdisziplinären Verständnisses (Auftrag, Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit, evtl. Case Management) mit dem Ziel einer effizienten, bürgernahen und qualitativ hochstehenden Dienstleistung für die Bevölkerung.
- Umfassende und öffentliche Berichterstattung zu Leistungen und Angebotspalette der Organisation der Sozialhilfe und Prüfung einer Armuts- und Sozialberichtserstattung.

Die Interviews zeigen, dass bei grundsätzlich kommunaler Zuständigkeit in Sachen Sozialhilfe, soziale Angebote und Dienstleistungen insgesamt wenig koordiniert wahrgenommen werden und in diesem Zusammenhang die Forderung nach einer Stärkung des Kantons in diesem Belangen gestellt wird. Damit ist auch der Wunsch verbunden, dass der Kanton, unter Einbezug der Gemeinden, in seinen Möglichkeiten gestärkt wird, neben einer koordinierenden auch eine aktive(re) Armuts- und Sozialpolitik mit entsprechenden Massnahmen zur verfolgen.

Vor dem Hintergrund dieses Kristallisationspunktes gilt es zu klären, wie die Zuständigkeit und Koordinationsmöglichkeiten des Kantons in Bezug auf die Organisation der Sozialhilfe sowie einer aktiven Armuts- und Sozialpolitik gestärkt werden können und welche Ziele dabei mit welchen Massnahmen erreicht werden sollen.

## **7.4 Kristallisationspunkt 4: Bekanntheit erhöhen und Vertrauen in die Angebote und Dienstleistungen der Sozialhilfe stärken (präventiver Charakter)**

### **Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage**

*Schlüsselerkenntnisse Adressaten und Dienstleistung:*

- Bekanntheit RSD und Breite der Angebotspalette in der Bevölkerung erhöhen («nicht nur materielle Sozialhilfe»). Insbesondere auch in ländlichen Regionen und Talschaften, in welchen die Standorte der RSD weiter weg sind.
- Vertrauensfördernde Massnahmen (auch mit dem Ziel der Entstigmatisierung/Enttabuisierung) ergreifen, welche dazu beitragen, dass Angebote – möglichst frühzeitig – in Anspruch genommen werden, um so dem Präventionsauftrag besser gerecht zu werden.

*Schlüsselerkenntnis Finanzen:*

- Präventive und damit kostensenkende Faktoren der RSD weiter stärken (u.a. hinsichtlich Falllast).

*Schlüsselerkenntnis Fachlichkeit und Qualität:*

- Stärkung und Prüfung Ausbau von Spezialistinnen und Spezialisten in den RSD (insb. Sozialversicherungen).
- Fallentlastung der Mitarbeitenden RSD und weitere Stärkung der Professionalität (auch doppeltes Mandat) und der Qualifikation sowie Steigerung der Qualität und Weiterentwicklung der RSD.

Die Interviews zeigen, dass der Organisation der Sozialhilfe insgesamt eine hohe Qualität attestiert wird. Es werden jedoch auch verschiedene Themen und Möglichkeiten (Bekanntheit der Breite der Angebotspalette RSD, Fallbelastung und Qualifikation der Mitarbeitenden RSD, Vertrauen der Bevölkerung in die verschiedenen Angebote, etc.) benannt, wie es gelingen kann, den präventiven Auftrag der Sozialhilfe weiter zu stärken.

Vor dem Hintergrund dieses Kristallisationspunktes gilt es zu klären, mit welchen Massnahmen es gelingen könnte, die Niederschwelligkeit bestehender Angebote und Dienstleistungen zu verbessern und damit dazu beizutragen, dass Personen und Familien in Notlagen diese möglichst frühzeitig in Anspruch nehmen.

## **7.5 Kristallisationspunkt 5: Verbesserung der Effizienz an der Schnittstelle Gemeinden und Kanton (RSD)**

### **Schlüsselerkenntnisse aus den Interviews zur weiteren Bearbeitung der Forschungsfrage**

#### *Schlüsselerkenntnis Organisatorisches:*

- Zusammenarbeit und Austausch zwischen Gemeinden, unabhängig von deren Grösse, und dem jeweiligen RSD stärken (regelmässige, formal fixierte Austauschformate).
- Schnittstelle RSD – Gemeinde effizienzsteigernd gestalten (Fallführungssoftware, Kompetenzordnung, kantonales Handbuch Sozialhilfe).

#### *Schlüsselerkenntnis Finanzen:*

- Effizienzsteigernde Massnahmen bei nicht zu verhindernden Doppelzuständigkeiten und Schnittstellen prüfen (Software, Handbuch, Kompetenzordnung).

Ein zentrales Merkmal der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden ist die grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinden für die Sozialhilfe und die Erbringung der persönlichen Hilfe durch die vom Kanton geführten RSD. Diese Schnittstelle – vor allem in Fällen materieller Sozialhilfe – wird grundsätzlich als gut beschrieben, da sich im Laufe der Jahre eine mehrheitlich effiziente Praxis etabliert hat. Die Interviews zeigen jedoch auf, dass diese Schnittstelle zwischen Gemeinden und RSD effizienzmindernde Effektivität und Doppelspurigkeiten mit sich bringen, die durch geeignete Massnahmen vermieden oder auf ein Minimum reduziert werden könnten.

Vor dem Hintergrund dieses Kristallisationspunktes gilt es insgesamt und im Fokus der Schnittstelle zwischen Gemeinden und RSD zu klären, wie die Effizienz der Organisation der Sozialhilfe gesteigert und Doppelspurigkeiten auf ein Minimum reduziert werden können.

## 8. Vergleichskantone Glarus, Wallis und St. Gallen

Auf der Grundlage der Analyse der gegenwärtigen Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden und der abgeleiteten Kristallisationspunkte werden im Kapitel 8 drei Kantone portraitiert, welche einen Referenzrahmen und eine Inspiration für die Weiterentwicklungen der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden darstellen sollen. Gewählt wurde mit dem Kanton Glarus ein Kanton mit einer kantonalen Zuständigkeit, mit dem Kanton St. Gallen ein Modell, welche stark kommunal ausgerichtet ist und mit dem Kanton Wallis ein Verbundmodell, in welchem die Aufgaben, Zuständigkeiten sowie die Finanzierung zwischen Kanton und Gemeinden geteilt sind. Diese Auswahl trägt dem Umstand Rechnung, dass die kantonale Organisation der Sozialhilfe in der Schweiz stark föderal und damit unterschiedlich ausgeprägt ist (Rüegg 2008: 328; SKOS 2022b: 16). Weitere Kriterien, welche bei der Auswahl der Vergleichskantone berücksichtigt wurden, waren die kantonalen Sozialhilfequoten (alle unter dem schweizerischen Mittelwert), die Geografie (keine Stadtkantone, eher Kantone mit ländlich-alpinem Charakter und (peri-)urbanen Gemeinden oder Regionen) sowie die Einwohnerinnen- und Einwohnerzahl (keine Kantone mit sehr grossen Einwohnerzahlen wie insbesondere die Kantone Zürich und Bern).

Dieser beschreibenden Darstellung der Vergleichskantone folgt in Kapitel 9.2 eine vertiefte und vergleichende Diskussion dieser Modelle unter Bezugnahme auf die Kristallisationspunkte der aktuellen Organisation im Kanton Graubünden.

### 8.1 Statistischer Vergleich der ausgewählten Kantone und Graubünden

|  | Graubünden | Glarus | Wallis  | St. Gallen | Schweiz   |
|--|------------|--------|---------|------------|-----------|
| Bevölkerungszahl 2020 <sup>1</sup>               | 197'196    | 40'040 | 342'142 | 506'751    | 8'505'251 |
| Gemeinden 2021 <sup>2</sup>                      | 101        | 3      | 122     | 77         | 2'148     |
| Kantonsfläche <sup>3</sup> (in km <sup>2</sup> ) | 7'105      | 685    | 5'224   | 2'031      | -         |
| Sozialhilfequote 2020 <sup>4</sup> (in Prozent)  | 1.3        | 1.8    | 1.9     | 2.1        | 3.2       |
| Anzahl Personen Sozialhilfe 2020 <sup>4</sup>    | 2'588      | 723    | 6'579   | 10'676     | 278'345   |
| Anzahl Fälle Sozialhilfe 2020 <sup>4</sup>       | 1'618      | 465    | 3'999   | 6'817      | 171'915   |
| Anzahl Dienststellen (Regionen) <sup>5</sup>     | 9 (5)      | 3      | 13 (5)  | 73         | -         |

Tabelle 3: Zahlen und Fakten zu den Kantonen GR, GL, VS im Vergleich zur Gesamtschweiz

### 8.2 Kanton Glarus – kantonale Zuständigkeit

Im Kanton Glarus ist gemäss Art. 6 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG GL) der Kanton für die Sozialhilfe zuständig. Dabei trägt dieser auch die gesamten Kosten der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe und ist damit, neben den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Genf, einer der drei Kantone in der Schweiz, in welchem die Sozialhilfe ausschliesslich Aufgabe des Kantons ist und auch die Kosten vollumfänglich von diesem getragen wird (SKOS 2018: 13). In Sachen Bedarfsbemessung sind die Richtlinien der

<sup>1</sup> BFS (2021): Ständige Wohnbevölkerung in Privathaushalten nach Kanton per 31.12.2020; BFS-Nummer: cc-d-01.02.02.04

<sup>2</sup> BFS (2021): Amtliches Gemeindeverzeichnis per 20.12.2021; BFS Nummer: be-t-00.04-agv-01

<sup>3</sup> BFS (2021): Regionalportraits 2021: Kantone; Abrufbar unter: <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/15864463/master>

<sup>4</sup> BFS (2021): Sozialhilfebeziehende in absoluten (Personen und Fälle) und relativen Zahlen 2020 (Quote); BFS Nummer: px-x-1304030000\_121

<sup>5</sup> Graubünden: Regionale Sozialdienste RSD; Glarus: Soziale Dienste SD; Wallis: Sozialmedizinische Zentren SMZ; St. Gallen: Soziale Dienste oder Sozialamt

Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) auf Gesetzesstufe verankert (Art. 23, Abs. 3 SHG GL; SKOS 2022b: 5).

### 8.2.1 Kantonale Zuständigkeit und Organisation der Sozialhilfe - drei polyvalente Soziale Dienste in den Gemeinden

Seit 2011 ist der Kanton Glarus in drei Einheitsgemeinden gegliedert (Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd), was auf die «radikalste Gemeindereform der Schweiz» (Staatskanzlei Glarus 2021) zurückzuführen ist und die zuvor 25 Gemeinden an der Landsgemeinde 2006 zu drei Einheitsgemeinden fusioniert wurden (ebd.).

Die Sozialhilfe ist Teil des Departementes Volkswirtschaft und Inneres. Die Hauptabteilung Soziales, als Teil des Departements, ist in die Abteilungen Kindes- und Erwachsenenschutz (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde) sowie Soziale Dienste unterteilt. Ebenfalls Teil der Hauptabteilung Soziales sind die Fachstellen Heimwesen, Erbschaft und Asyl, sowie die Koordinationsstelle Integration Flüchtlinge. Die Sozialhilfe ist neben Alimentenhilfe, Opferberatungsstelle, strafrechtliche Mandate (Bewährungshilfe), zivilrechtliche Mandate (Beistandschaft) und Pflegekinder Teil der Abteilung Soziale Dienste (Kanton Glarus 2021; Kanton Glarus 2022). Die Abteilung Soziale Dienste führt an drei Stützpunkten im Kanton je einen Sozialen Dienst (Abbildung 18). In allen drei Gemeinden befindet sich in den bevölkerungsreichen Orten Näfels, Glarus und Schwanden je einer dieser Sozialen Dienste.

Abgesehen davon, dass auf dem Gemeindegebiet aller drei Gemeinden je ein Stützpunkt der Sozialen Dienste vorhanden ist, kommen den Gemeinden keine Aufgaben und Verantwortlichkeiten in Sachen persönlicher und materieller Sozialhilfe zu. Hingegen ist die offene Jugendarbeit laut Art. 37 SHG GL Aufgabe der Gemeinden. Zudem tragen diese gemäss Art. 38 SHG GL die Verantwortung, dass ein ausreichendes Angebot an Einrichtungen der ambulanten und stationären Betagtenhilfe vorhanden ist.



Abbildung 18: Organisation Soziale Dienste Glarus (Kanton Glarus 2021)

Jeder Stützpunkt, verstanden als Dienstleistungszentren im Sozialen (Kanton Glarus 2021), ist Anlaufstelle für Menschen in materiellen und persönlichen Notlagen und bietet neben Sozialberatung im Sinne persönlicher Hilfe auch Hilfe in materiellen Notlagen im Rahmen der Sozialhilfe. Darüber hinaus, in einem polyvalenten Charakter, sind die drei Standorte auch Anlaufstelle für verschiedene andere Fachbereiche des Sozialen, wobei nicht alle diese Fachbereiche an allen Stützpunkten angeboten werden, wie das in Abbildung 18 sichtbar wird. Die Sozialen Dienste arbeiten mit weiteren öffentlichen und privaten Angeboten im Sozial- und Gesundheitswesen zusammen. So insbesondere im Bereich der Beratung von älteren Menschen (Pro Senectute), im



Bereich der Beratung von Menschen mit einer Beeinträchtigung (Pro Infirmis) oder im Bereich der Schulden- und Budgetberatung (Kanton Glarus 2021; Sozialberatung Glarus o.J.).

### **8.2.2 Finanzielle Sozial- und Bedarfsleistungen im Kanton Glarus (Sozialhilfe im weiteren Sinne) <sup>1</sup>**

Der Kanton Glarus kennt neben den drei auf Bundesebene vorgegebenen kantonalen Bedarfsleistungen (Sozialhilfe im engeren Sinne nach SHG GL, Alimentenbevorschussung nach ALVO GL, Ergänzungsleistungen nach Einführungsgesetz EL GL) die bedarfsbezogene Erwerbsersatzleistung für Einkommensschwache Eltern im Charakter einer Familienbeihilfe, welche auf maximal ein Jahr nach Geburt eines Kindes befristet ist (GEEL GL). Diese vier kantonalen Bedarfsleistungen sind Aufgabe des Kantons und fallen auch in finanzieller Hinsicht in dessen Aufgabenbereich.

### **8.2.3 Sozialpolitische Aspekte**

Der Kanton Glarus verfolgt eine pragmatische Sozialpolitik, welche insbesondere in den entsprechenden Angeboten für soziale Notlagen sichtbar wird. Im politischen Entwicklungsplan 2020-2030 nennt die Regierung entlang von sechs Bereichen verschiedene, sozialpolitisch relevante Aspekte (bspw. Nutzung der Kleinräumigkeit und die starke soziale Vernetzung, Förderung des Zusammenlebens in einem Bekenntnis zur Vielfalt, preiswerter Wohnraum, Bildung, attraktive Arbeitsplätze, Vereinbarkeit von Familie und Beruf), ohne sich dabei zu einer ausdrücklich sozialpolitischen Position zu äussern (Kanton Glarus 2018).

Im Rahmen einer Studie wurde im Jahr 2013 die Familienpolitik Glarus überprüft und unter Einbezug verschiedener Akteurinnen und Akteure Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet. Dabei wurden auch Aspekte der Sozialhilfe thematisiert (Kanton Glarus 2014). Im Rahmen eines jährlichen Tätigkeitsberichtes, legt die Regierung Rechenschaft zur geleisteten Arbeit ab und thematisiert neue Herausforderungen und Schwerpunkte. So wird in der aktuellen Ausgabe über eine externe Evaluation der Schulsozialarbeit berichtet und aufgezeigt, wie der Kanton beabsichtigt, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention voranzutreiben (Regierungsrat Kanton Glarus 2022: 54-55). Weiter beinhaltet dieser Bericht vielfältige und relevante sozialpolitische Statistiken zu erbrachten Leistungen und Fallzahlen (ebd.: 99-104). Der Kanton Glarus unterstützt explizit die Charta Sozialhilfe Schweiz, welche sich für eine «solide und faire Sozialhilfe [einsetzt], die ein Leben in Würde ermöglicht und den Betroffenen die Chance gibt, wieder in die finanzielle Selbständigkeit zurückzufinden» (Carta Sozialhilfe Schweiz o.J.).

### **8.2.4 Soziallastenausgleich**

Da die Kosten der Sozialhilfe vom Kanton getragen werden, besteht weder ein vertikaler Soziallastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden und auch kein horizontaler, interkommunaler Ausgleich in Sachen Sozialhilfe im Kanton Glarus (Tschudi 2015: XVI).

## **8.3 Kanton Wallis – Verbundaufgabe zwischen Gemeinden und Kanton in regionaler Organisation**

Im Kanton Wallis sind laut Art. 7 in Kombination mit Art. 16 des Gesetzes über die Eingliederung und die Sozialhilfe (GES VS) im Grundsatz die Wohnsitzgemeinden von Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger für die Sozialhilfe zuständig. Trotz diesem Grundsatz der kommunalen Zuständigkeit kann die Sozialhilfe im Kanton Wallis als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden verstanden werden (SKOS 2022b: 4). Die Kosten der Sozialhilfe werden zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. In Sachen

---

<sup>1</sup> Die hier aufgeführten kantonalen Bedarfsleistungen stützen sich im Interesse einer Vergleichbarkeit auf die Bestimmungen des Bundesamtes für Statistik (BFS). Nicht berücksichtigt sind weitere Bedarfsleistungen zur Sicherstellung der Grundversorgung, welche ebenfalls in die Zuständigkeit der Kantone fallen und die Kosten teilweise oder vollumfänglich von den Kantonen getragen werden (BFS 2022: 1). Namentlich sind dies Ausbildungsbeihilfen (Stipendien), Zuschüsse an die AHV-, IV-, und EO-Beiträge, Reduktion der Krankenkassenprämien (IPV), Opferhilfe und unentgeltliche Rechtspflege (BFS o.J.).

Bedarfsbemessung sind die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) auf Gesetzesstufe verankert (Art. 28, Abs. 5 GES VS; SKOS 2022b: 5).

### 8.3.1 Organisation der Sozialhilfe – fünf Sozialmedizinische Regionalzentren SMRZ

Im Kanton Wallis repräsentieren Sozialmedizinische Zentren (SMZ<sup>1</sup>) die Anlaufstellen für Personen und Familien, welche sozialhilferechtliche Anliegen im Sinne persönlicher oder finanzieller Hilfe haben. Bis 2020 befanden sich auf dem Kantonsgebiet noch 13 Anlaufstellen/Regionen, welche im Zuge einer Revision des GES VS auf die aktuell fünf Sozialmedizinische Regionalzentren (vgl. Abbildung 19) reduziert wurden (Kanton Wallis 2019: 1; Guggenbühl et al. 2020: 72), wobei einzelne Regionen nach wie vor mehrere Standorte, Stützpunkte oder Subzentren haben<sup>2</sup>. Die Sozialmedizinischen Regionen sind in Art. 10 der Verordnung über die Eingliederung und die Sozialhilfe (VES VS) festgelegt, namentlich sind dies a) das Oberwallis, b) der Bezirk Siders, c) die Bezirke Sitten, Ering und Gundis, d) die Bezirke Martinach und Entremont und e) die Bezirke Saint-Maurice und Monthey.

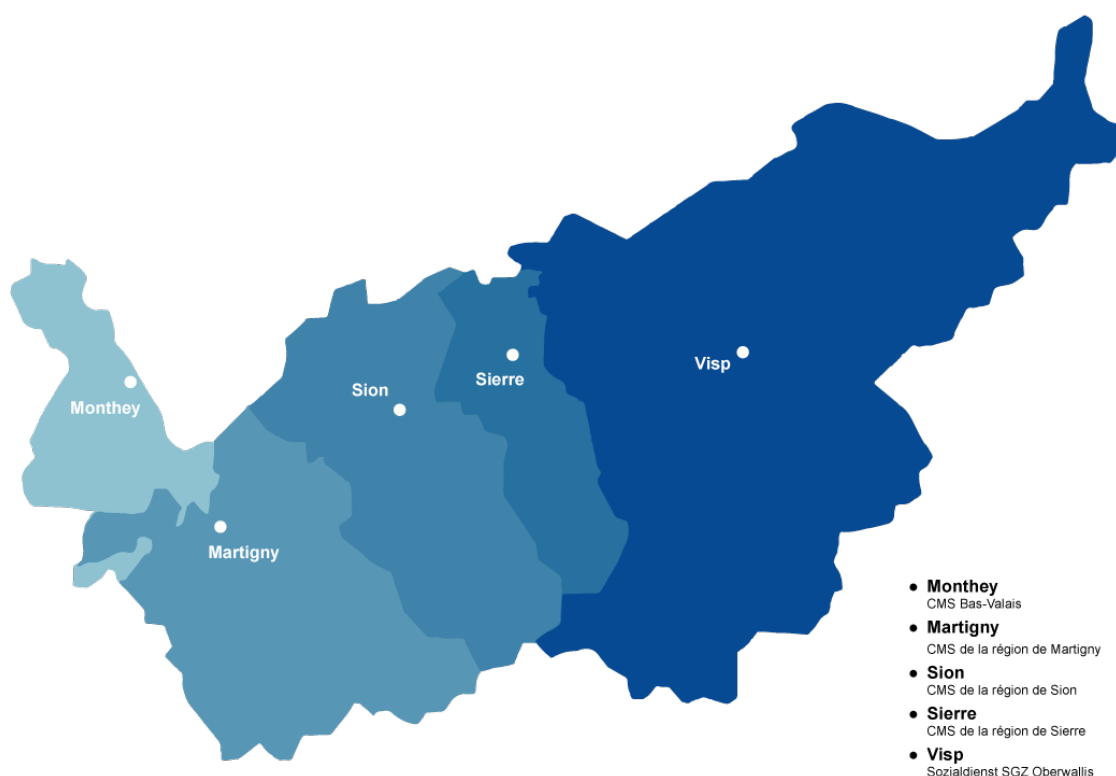


Abbildung 19: Fünf Regionen der Sozialmedizinischen Zentren im Kanton Wallis (Walliser Vereinigung SMZ o.J.) - ergänzte, eigene Darstellung

Die Walliser Vereinigung der sozialmedizinischen Zentren (WVSMZ) ist die Dachorganisation der sozialmedizinischen Zentren (SMZ) im Kanton und als gemeinnütziger, privatrechtlicher Verein nach Art. 60 ZGB organisiert (Statuten der Walliser Vereinigung der SMZ 2021). Auf der Basis einer Rahmenvereinbarung mit dem zuständigen Departement für Gesundheit, Soziales und Kultur DGSK ist die WVSMZ eine privilegierte Partnerin «für sämtliche politische, administrative, organisatorische und finanzielle Fragen im sozialmedizinischen Bereich» (Kanton Wallis 2017: 3) und gemäss Art. 2 Statuten WVSMZ damit beauftragt, sicherzustellen, dass

<sup>1</sup> In den französischsprachigen Regionen wird die Bezeichnung Centre médico-social CMS verwendet.

<sup>2</sup> Die Revision des GES VS verfolgte insb. das Ziel einer organisationalen Vereinheitlichung und Stärkung der regionalen Organisation der Sozialmedizinischen Zentren (SMZ) und damit auch der Sozialhilfe im Kanton Wallis (Kanton Wallis 2019: 1; hierzu auch Marti, Baeriswyl und Mattmann 2015 :24ff).

in allen fünf Regionen ein einheitlicher und harmonischer Zugang zur Sozialhilfe durch die SMZ gewährleistet wird. Die Organisation der Sozialhilfe und der Einbezug der WVSMZ und der SMZ stützt sich insbesondere auf Art. 8 und 9 GES VS, worin die spezifischen Aufgaben und Kompetenzen derselben definiert sind.

Die Sozialhilfe ist im Kanton Wallis eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden. Dem Kanton obliegen gemäss Art. 10 – 12 GES VS verschiedene spezifische Aufgaben und Kompetenzen in Sachen Sozialhilfe (insb. Koordination, Überwachung und Kontrolle der Sozialhilfe generell und bezüglich des Vollzugs durch die Gemeinden, Beschwerdeinstanz, Gewährleistung einer Überwachungs- und Kontrollbehörde). Dies in Ergänzung zur grundsätzlichen Zuständigkeit der Gemeinden für die Gewährung der Sozialhilfe (Art. 16 GES VS), wobei diese sich laut Art. 7, Abs. 1, lit. a) einem SMZ angliedern müssen und ihnen gemäss lit. c) insbesondere die Entscheidungsbefugnis über die Gewährung materieller Sozialhilfe obliegt. Die persönliche Hilfe im Sinne von Beratung und Unterstützung, Antragsstellung, Überprüfung und Berechnung von Leistungsansprüchen (Art. 8, Abs. 1, lit. d) GES VS) genauso wie die Ausrichtung materieller Hilfe (Art. 10, Abs. 5 VES VS) wird an die SMZ delegiert. Jede Gemeinde, respektive jede Gemeinde- oder Sozialhilfebehörde<sup>1</sup> regelt im Rahmen einer Vereinbarung mit dem SMZ insbesondere Kompetenzen und bezüglich ihrer finanziellen Beziehung und der Zuständigkeitsdelegation (Art. 10, Abs. 4 VES VS).

Die Angebotspalette der SMZ ist übergeordnet in drei Bereiche gegliedert. Der Bereich *Hilfe und Pflege zu Hause* umfasst Hilfe- und Pflegeleistungen (Spitex) für ältere, kranke, verunfallte oder behinderte Personen, welche zu Hause leben und auf externe Hilfe angewiesen sind. Unter den Bereich *Präventionsleistungen* fällt die Mütter- und Väterberatung für Eltern mit Kindern bis 4 Jahren. Ebenfalls diesem Bereich angegliedert sind Präventionsbesuche bei betagten Personen, welche bisher noch keine Gesundheitsprobleme aufgewiesen haben, aber eine gesundheitliche Verschlechterung, wirtschaftliche oder soziale Risikofaktoren vermutet werden müssen. Der dritte Bereich, die *Sozialhilfe* umfasst die folgenden Leistungsbereiche: Persönliche und materielle Hilfe im Sinne der Sozialhilfe, Unterstützung bei der sozialen und beruflichen Integration sowie Unterstützung und Verwaltung alltäglicher Aufgaben (insb. Beistandschaft) (Walliser Vereinigung SMZ o.J.). In Bezug auf soziale Anliegen und Problemstellungen bietet das SMZ Oberwallis die folgenden Dienstleistungen an (SMZ Oberwallis o.J.):

- Sozialdienst (persönliche und materielle Sozialhilfe, Beratung im Charakter eines allgemeinen Sozialdienstes)
- Berufsbeistandschaft (zivilrechtlicher Kindes- und Erwachsenenschutz)
- Sozialpädagogische Familienbegleitung (Angebot der Kinder- und Jugendhilfe)
- topjob – berufliche Integration (Fachstelle zur Klärung der Arbeitsfähigkeit und einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt)
- Family Coaching & Beratung (Familienberatung für Eltern und Kinder in Bezug auf familiäre Veränderungen und Herausforderungen)
- Schulsozialarbeit (Anlaufstelle für Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen und Eltern)

### **8.3.2 Finanzielle Sozial- und Bedarfsleistungen im Kanton Wallis (Sozialhilfe im weiteren Sinne)**

Der Kanton Wallis kennt neben den drei auf Bundesebene vorgegebenen kantonalen Bedarfsleistungen (Sozialhilfe im engeren Sinne nach GES VS, Alimentenbevorschussung nach GIBU VS, Ergänzungsleistungen nach Ausführungsgesetz AGEL VS) einen kantonalen Familienfond im Charakter einer Familienbeihilfe. Diese Beihilfe richtet sich an Familien mit Wohnsitz im Kanton Wallis und beinhaltet drei Anspruchsbereiche, namentlich: eine Haushaltszulage für Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen und Kindern die das 20. Lebensjahr noch nicht erreicht haben (Art. 45 AGFamZG VS), eine einmalige Hilfe für kranke oder verletzte

<sup>1</sup> In Art. 7 GES VS wird der Begriff Gemeindebehörde, in Art. 9 Abs. 1 der Begriff Sozialhilfebehörde verwendet. In den Gemeinden finden sich unterschiedliche Behördenorganisationen. Gemäss Guggenbühl et al. (2020: 87) sind dies insb. Kommissionen für soziale Angelegenheiten, interkommunale Kommissionen, der Gemeinderat als Exekutivorgan oder eine Delegation des Gemeinderats.

Kinder (Art. 45a AGFamZG VS) sowie eine Geburts- und Adoptionszulage für arbeitslose Eltern (Art. 45b AGFamZG VS). Finanziert werden die Familienbeihilfen durch Arbeitgeberbeiträge im Bereich zwischen 0.15% und 0.20% der versicherten AHV-Löhne, sowie aus Schenkungen und Vermächtnissen (Art. 46 AGFamZG VS). Neben den zwei Einmalhilfen werden die Haushaltszulagen jährlich und automatisch ausgerichtet, wobei sich die Anspruchsbemessung auf die Steuerveranlagung abstützt. Im Kanton Wallis erhielten im Jahr 2019 rund ein Viertel aller Familien eine Haushaltszulage und die Gesamtkosten beliefen sich auf insgesamt 16 Millionen Franken (Guggenbühl et al. 2020: 84-85).

### **8.3.3 Sozialpolitische Aspekte**

Der Kanton Wallis verfolgt eine aktive und umfassende Sozialpolitik, wie dies im Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2021-2025 in entsprechenden Zielen zum Ausdruck kommt. Im Zentrum des Programms stehen in sozialpolitischer Betrachtung die Bewahrung des sozialen Zusammenhalts und des Wohlbefindens der Bevölkerung, die Antizipierung des demografischen Wandels, die Qualität der Bildung und nicht zuletzt das Vorantreiben einer nachhaltigen Entwicklung im Charakter der Agenda 2030, welche Nachhaltigkeit in den drei Dimensionen Ökologie, Wirtschaft und Soziales betrachtet (Kanton Wallis 2022).

Die aktive Sozialpolitik kommt auch durch mehrere Forschungsberichte zum Ausdruck, welche den Akteurinnen und Akteuren eine substanzielle Grundlage bieten. So insbesondere der umfassende Bericht über die soziale Situation im Kanton Wallis (Guggenbühl et al. 2020), ein spezifischer Bericht zur Situation der Familien im Wallis (Guggenbühl, Stutz, Bischof 2018) oder auch eine Analyse der Sozialhilfe im Kanton Wallis (Marty et al. 2015).

Gemäss Art. 13 GES VS ernennt der oder die dem DGSK vorsitzende Staatsrat oder Staatsrätin einen Sozialrat, welcher als Konsultativgremium ein sozialpolitisches Mandat bekleidet und sich zweimal jährlich trifft (Guggenbühl et al. 2020: 72). Diesem Gremium kommt einerseits die Aufgabe zu, Ursachen sozialer Notlagen abzuklären und andererseits die Auswirkungen der kantonalen und kommunalen Sozialpolitik zu überprüfen. In beiden Fällen kann er gemäss Art. 13 Abs. 2 Massnahmen und Anpassungen beantragen. Der Sozialrat setzt sich aus 9 bis 15 Personen zusammen wobei die Regionen, Gemeinden und involvierte Organisationen angemessen repräsentiert werden müssen (Art. 14 VES VS).

### **8.3.4 Soziallastenausgleich**

Die Kosten der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe werden im Kanton Wallis von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen. Dabei trägt der Kanton 70% der Gesamtkosten und die Gemeinden 30% (Art. 3 GHFS VS). Der Gemeindeanteil wird wiederum unterteilt, wobei 19% der Gesamtkosten im Verhältnis zur Bevölkerungszahl solidarisch aufgeteilt werden (Art. 3, Abs. 2, lit. b GHFS VS). 11% der Gesamtkosten werden gemäss Art. 3, Abs. 2, lit. a) GHFS VS im Verhältnis zu den eingegangenen Verpflichtungen pro Person mit Wohnsitz in der jeweiligen Gemeinde (gewissermassen Soziallast pro Gemeinde) aufgeteilt und erhalten dadurch den Charakter eines Selbstbehaltes aufseiten der Gemeinden (Tschudi 2015: 25).

Zu beachten ist im Kanton Wallis, dass sich dieser Kostenaufteilungsschlüssel von 70% Kanton und 30% Gemeinden nicht nur auf die Sozialhilfe bezieht. Art. 2 GHFS VS erweitert den Geltungsbereich auf Alimtenbevorschussung, Ergänzungsleistungen, Massnahmen zugunsten von Arbeitslosen sowie die Eingliederung von behinderten Menschen. Der gleiche Aufteilungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden findet auch im Bereich der Restbeträge von Langzeitpflegeleistungen (insb. Spitex) Verwendung (Art. 18 in Verbindung mit Art. 21 des Gesetzes über Langzeitpflege (GLP VS)).

## **8.4 Kanton St. Gallen – Kommunale Aufgabe in starker Mitbestimmung des Gemeindeverbandes**

Im Kanton St. Gallen sind gemäss Art. 3 SHG SG die politischen Gemeinden für die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig und tragen die Kosten. Der Kanton leistet in ausdrücklich benannten Ausnahmefällen, insbesondere bei Personen mit Wohnsitz im Ausland und ohne Aufenthaltsbewilligung, Nothilfe gemäss Art. 9c SHG SG (bspw. an verunfallte Touristinnen mit fehlendem Versicherungsschutz). In Sachen

Bedarfsbemessung gelten die Richtlinien der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS) als Orientierung für die Gemeinden (Art. 11, Abs. 1<sup>bis</sup> SHG SG). Die KOS ist ein kantonaler Fachverband und verfolgt das Ziel, Kompetenzen, Koordination und Zusammenarbeit in der Sozialhilfe zu fördern (KOS o.J.).

#### **8.4.1 Organisation der Sozialhilfe – Pro Gemeinde ein Sozialdienst**

Im Kanton St. Gallen hat annähernd jede Gemeinde einen eigenen Sozialen Dienst<sup>1</sup>, welcher, neben weiteren Aufgaben, für die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig ist. Entsprechend wenden sich Personen oder Familien in sozialen und/oder finanziellen Notlagen an den Sozialen Dienst in ihrer Wohnsitzgemeinde. Einzelne Gemeinden nutzen die gemäss Art. 4 SHG SG vorgesehene Möglichkeit, die Sozialhilfe gemeinsam mit anderen politischen Gemeinden zu erfüllen. Gemäss Angaben der Leiterin der Abteilung Familie und Sozialhilfe des Kantons St. Gallen befinden sich aktuell 73 Soziale Dienste auf dem Kantonsgebiet (bei 77 politischen Gemeinden).

Die Sozialhilfe ist auf Ebene Kanton dem Departement des Innern angegliedert. Innerhalb des Departements ist die Abteilung Familie und Sozialhilfe, als Teil des Amtes für Soziales, für die Sozialhilfe und den damit verbundenen Aufgaben zuständig. Die verschiedenen Aufgaben im Bereich Sozialhilfe sind innerhalb der Abteilung wiederum unterteilt in Beratung, Sozialhilfevollzug, Koordination und Förderung, Sozialberatung sowie Interkantonale Verrechnung von Sozialhilfeleistungen. Zu den weiteren Aufgaben dieser Abteilung gehören der Bereich Adoptiv- und Pflegefamilien, die Aufsicht der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, die Koordination Familienfragen sowie die Aufsicht der Familienausgleichskassen (Kanton St. Gallen 2021a).

Aufgrund der kommunalen Zuständigkeit der Sozialhilfe und dem Umstand, dass weder die SKOS- noch die KOS-Richtlinien rechtlich verbindlich sind, kommt der KOS, als kantonaler Fachverband, eine wichtige Rolle zu. Ihr erklärtes Ziel ist es, mit ihren Richtlinien dazu beizutragen, dass diese einheitlich zur Anwendung gelangen und so massgeblich zur Verminderung eines Negativwettbewerbs unter den Gemeinden, der Verhinderung von Willkür und der Förderung der Rechtsgleichheit beigetragen wird (KOS-Handbuch 2020<sup>2</sup>). Die KOS geniessen im Kanton St. Gallen einen breit abgestützten Rückhalt. Dies insbesondere deshalb, weil im Vorstand überwiegend Leiterinnen und Leiter kommunaler Sozialer Dienste vertreten sind (St. Gallische Konferenz der Sozialhilfe KOS o.J.). Darüber hinaus werden die jeweiligen Richtlinien von der Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Präsidenten (VSGP) verabschiedet. Die VSGP, welche als gemeinnütziger, privatrechtlicher Verein nach Art. 60 ZGB organisiert ist, verfolgt den Zweck, die gemeinsamen Interessen der Gemeinden im Kanton St. Gallen zu vertreten, dabei die Autonomie und Handlungsfähigkeit derselben zu wahren und als Ansprechpartnerin und Stellungnehmende insbesondere gegenüber dem Kanton zu fungieren (Statuten VSGP 2006: Art. 2).

Die verpflichtende Angebotspaletten der kommunalen Sozialen Dienste stützt sich neben der wirtschaftlichen Sozialhilfe auf Art. 3a SHG SG und umfasst Beratung in Bezug auf persönliche und soziale Fragen sowie Triage an anderen Stellen, Budgetberatung sowie Erziehungs- und Familienberatung. In der Ausgestaltung dieses Grundangebotes sind die Gemeinden weitgehend frei und können dieses aufgrund kommunaler Gegebenheiten ergänzend zu den Aufgaben der wirtschaftlichen Sozialhilfe erbringen, von der Sozialhilfe ausgliedern oder auch über Leistungsverträge mit anderen Gemeinden oder privaten Dienstleistern anbieten (Art. 4 SHG SG). In verschiedenen Regionen im Kanton St. Gallen finden sich interkommunale Verbundangebote im Charakter allgemeiner Sozialdienste, welche teilweise noch weitere Dienstleistungen wie Schulsozialarbeit, Jugendarbeit, Berufsbeistandschaft, Mütter-/Väterberatung oder Suchtberatung erbringen, die wirtschaftliche Sozialhilfe jedoch weiterhin Sache der Gemeinden bleibt<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Einige Gemeinden verwenden im Kanton St. Gallen die Bezeichnung Sozialamt. Im Interesse der Lesbarkeit wird in diesem Bericht ausschliesslich Soziale Dienste verwendet.

<sup>2</sup> Die kantonalen Richtlinien der KOS basieren auf den Grundlagen der SKOS-Richtlinien, berücksichtigen aber im Speziellen die Bedürfnisse und Verhältnisse des Kantons St. Gallen (Cozzio 2015: 2). Seit Januar 2021 ist das KOS-Handbuch in die Onlineplattform der SKOS-Richtlinien integriert (Link: [https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL\\_A\\_1?param\\_Org\\_Person=10006](https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1?param_Org_Person=10006))

<sup>3</sup> Beispielsweise: Soziale Dienste Mittelrheintal: <https://www.s-d-m.ch/>; Soziale Dienste Werdenberg: <http://www.sdw-berg.ch/>; Soziale Dienste Sarganserland: <https://www.sd-sargans.ch/>

#### **8.4.2 Finanzielle Sozial- und Bedarfsleistungen im Kanton St. Gallen (Sozialhilfe im weiteren Sinne)**

Der Kanton St. Gallen kennt neben den drei auf Bundesebene vorgegebenen kantonalen Bedarfsleistungen (Sozialhilfe im engeren Sinne nach SHG SG, Alimentenbevorschussung nach GIVU SG, Ergänzungsleistungen nach ELG SG) Elternschaftsbeiträge im Charakter einer Familienbeihilfe (Gesetz über Elternschaftsbeiträge GEB). Gemäss Art. 1 GEB SG haben Eltern mit Wohnsitz in St. Gallen bei der Geburt eines Kindes Anspruch auf Elternschaftsbeiträge, wenn sich wenigstens ein Elternteil persönlich der Pflege und der Erziehung des Kindes widmet und der Lebensbedarf das anrechenbare Einkommen übersteigt. Die Leistungen werden monatlich ausgerichtet und sind auf sechs, in Härtefällen auf 12 Monate beschränkt (Art. 7 GEB SG). Eltern welche bei der Geburt des Kindes Sozialhilfe beziehen, haben laut Art. 10 GEB SG keinen Anspruch auf Elternschaftsbeiträge. Mit Ausnahme der Kosten für Ergänzungsleistungen, welche von Bund und Kanton getragen werden (Art. 16 ELG SG), tragen die Gemeinde die Kosten für die kantonal geregelten Bedarfsleistungen.

#### **8.4.3 Sozialpolitische Aspekte**

Im Kanton St. Gallen ist die Sozialpolitik in hohen Massen eine Verbundaufgabe zwischen den Gemeinden und dem Kanton, wobei auf der Ebene der Gemeinden die VSGP eine wichtige Ansprechpartnerin ist. In der Schwerpunktplanung 2021 – 2031 der Kantonsregierung kommt eine aktive kantonale Sozialpolitik insbesondere im Schwerpunktziel 'Chancengerechtigkeit sicherstellen' zum Ausdruck (Kanton St. Gallen 2022a). In diesem Schwerpunkt rückt die Regierung die Überprüfung aktueller Instrumente und Abstimmung mit den Gemeinden in den Bereichen Sozialhilfe und Arbeitsintegration in den Fokus. Weitere Themen sind u.a. frühe Förderung von Kindern, sowie Projekte, welche die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen begünstigen und damit dem Zusammenleben zuträglich sind. Weiter Schwerpunkte sind Vereinbarkeit von Familie und Beruf, verbesserte Teilhabe von Menschen mit einer Beeinträchtigung oder auch die Förderung und verbesserte Koordination der Freiwilligenarbeit (ebd.).

Der Kanton berichtet aktiv zu sozialpolitischen Themen, Aktivitäten und Schwerpunkten. So erscheint jährlich ein umfassender Kennzahlenbericht zur Sozialhilfe und weiteren kantonalen Bedarfsleistungen (Kanton St. Gallen 2022b). Dabei werden neben statistischen Informationen und Entwicklungen auch Trends und Schwerpunkte thematisiert und diskutiert. Darüber hinaus finden sich auf der kantonalen Website eine Vielzahl an Studien, Evaluationen und Berichten zu laufenden und abgeschlossenen sozialpolitisch relevanten Projekten.

Aufgrund der starken kommunalen Verantwortung in der Sozialhilfe und weiterer sozialpolitischer Aufgaben kommt der VSGP eine wichtige Rolle zu. Dabei besteht zwischen Kanton und VSGP in sozialpolitischen Belangen eine enge Zusammenarbeit, wie das beispielsweise in der kantonalen Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026» zum Ausdruck kommt. Hier wurde die konzeptionelle Grundlage vom Kanton unter Einbezug des VSGP entwickelt (Kanton St. Gallen 2021b). Im Bereich der Sozialhilfe ist neben den Richtlinien und Empfehlungen seitens KOS auch der Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen TISG<sup>1</sup> zu erwähnen, welcher ebenfalls in enger Zusammenarbeit mit dem VSGP und im Auftrag der Gemeinden für die Unterbringung, Betreuung, sowie die soziale und berufliche Integration von Flüchtlingen zuständig ist.

#### **8.4.4 Soziallastenausgleich**

Gemeinden mit übermässigen Belastungen oder geringer Steuerkraft werden durch kantonale Mittel auf der Basis des Finanzausgleichgesetzes entlastet (Art. 2 FAG SG). Dieser vertikale Finanzausgleich beinhaltet einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich, welcher gemäss Art. 17a FAG SG übermässige Belastungen einzelner Gemeinden mit hohen Sozial- und Pflegekosten ausgleicht. Teil dieses soziodemographischen Soziallastenausgleichs sind neben den kommunalen Nettoaufwänden für die finanzielle Sozialhilfe auch Aufwände für arbeitsmarktliche Projekte, Mutterschaftsbeiträge, Alimentenbevorschussung, sozialpädagogische

---

<sup>1</sup> Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen TISG – <https://ti-sg.ch/>

Familienbegleitung, Kinder und Jugendliche in Heimen, Pflegekinder in Pflegefamilien sowie Aufwände für stationäre Pflege (Kanton St. Gallen 2020: 19).

Dabei entschädigt der Kanton Gemeinden mit überdurchschnittlichen Belastungen im Umfang von 60% der Kosten, welche über den kantonalen Mittel liegen (Art. 17e, Abs. 1<sup>bis</sup>, lit. a). Damit gehört der Kanton St. Gallen zu jenen Kantonen, in welchen Gemeinden unter Voraussetzungen von einem Ausgleich profitieren. Um einen entsprechenden Anspruch geltend zu machen, müssen die Sozialhilfekosten über den kantonalen Durchschnittskosten pro Kopf liegen. Und von den Kosten, welche über dem Durchschnitt liegen, tragen die Gemeinden 40% im Charakter eines Selbstbehaltes selbst (Tschudi 2015: 35).

## 9. Zur Weiterentwicklung des «Bündner Modells»

In diesem Kapitel fließen alle bisherigen Zwischenergebnisse (Kristallisationspunkte) und erarbeiteten Grundlagen (Vergleichskantone) zusammen. In Kapitel 9.1 werden die Ergebnisse der Interviews und Workshops zur Weiterentwicklung der Organisation im Kanton Graubünden (3. Projektphase) dargestellt. Die wichtigsten Erkenntnisse aus den Interviews und Workshops werden am Ende jedes Unterkapitels in Form von Zwischenfazit zusammengefasst. Wichtig ist zu beachten, dass die in Kapitel 9.1 abgebildeten Erkenntnisse die Ansichten und Einstellungen der in den Interviews und Workshops beteiligten Personen (→ Kapitel 5.2.2) abbilden. Die wissenschaftlich begründete Diskussion findet im darauffolgenden Kapitel 9.2 statt.

Ab Kapitel 9.2 wird das «Bündner Modell» den Vergleichskantonen (Kanton Glarus – kantonales Modell; Kanton Wallis – Verbundmodell und Kanton St. Gallen – kommunales Modell) gegenübergestellt. Dabei bilden die in Kapitel 7 erarbeiteten Kristallisationspunkte den Ausgangspunkt. Darüber hinaus illustrieren Benchmarkingkriterien in fünf Stufen (schwach - -; eher schwach -; neutral; eher stark +; stark + +) den Erfüllungsgrad des jeweiligen Modells und ermöglichen einen raschen Ein- und Überblick über die Modelle. Kurzaussagen illustrieren relevante kantonale Besonderheiten, Charakteristiken sowie Einschätzungen zu Stärken und Schwachstellen. In einer umfangreichen Diskussion werden für die weitere Arbeit relevante Punkte und Fragestellungen unter Berücksichtigung der Interview- und Workshopergebnisse diskutiert und mit wissenschaftlichen Grundlagen sowie Studien kontextualisiert.

### 9.1 Ergebnisse der Interviews und Workshops zur Weiterentwicklung des «Bündner Modells»

Ziel der Workshops und Interviews der dritten Projektphase (→ Kapitel 5.2.2) war es, vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse (insb. Kristallisationspunkte) die unterschiedlichen Organisationsmodelle (→ Kapitel 8) zu evaluieren und Handlungsempfehlungen für den Kanton Graubünden herzuleiten.

Dazu wurde den Fachpersonen die Ausgangslage des Projekts sowie diese zu dem Zeitpunkt erarbeiteten Ergebnisse vorgestellt. Insbesondere wurde ein Vergleich der im Kapitel 8 besprochenen Systeme der Sozialhilfe der Kantone Glarus, St. Gallen und Wallis erläutert. Zudem wurde gefragt, wie angesichts der Benchmarking-Modelle das «Bündner Modell» weiterentwickelt kann und welche Handlungsalternativen sich dazu ableiten lassen. Die Abbildung 20 stellt die 10 Themenschwerpunkte der Ergebnisse aus den Workshops und Interviews vor. Farblich wurden diese Fokusse den bereits in Kapitel 3 eingeführten Dimensionen zugeordnet.



Abbildung 20: Schwerpunkte aus den Interviews und Workshops entlang der Hauptdimensionen



Nachfolgend werden nun die Ergebnisse gemäss der geclusterten Themenschwerpunkte erläutert.

### **9.1.1 Adressaten und Dienstleistung**

#### *Erfüllung des Grundauftrags (Präventiver Beitrag)*

Im Kanton Graubünden nahmen im Jahr 2022 rund 2/3 der Personen (67%), die in den RSD beraten wurden, keine wirtschaftliche Hilfe in Anspruch, wobei diese Zahlen je nach RSD und Region schwankt (→ Kapitel 6.1.1). Dies deutet darauf hin, dass der Grundauftrag der Prävention im Grundsatz erfüllt wird. Dennoch teilen die befragten Personen die Meinung, dass der Kanton und die Gemeinden im Bereich der Prävention noch aktiver sein könnten. Denn die persönliche, wie die wirtschaftliche Sozialhilfe sollte aus Sicht der Interview- und Workshopteilnehmenden nicht nur als ein 'Amt' oder 'Dienst' angesehen werden, welches die Betroffenen zum Zeitpunkt einer Notlage aufsuchen, sondern als ein Partner, der aktiv auf die Menschen zugeht. Daher sei zu überlegen, ob ergänzende Formen der Sozialberatung geschaffen werden könnten, um dem Grundauftrag der Prävention gerecht zu werden. Konkret wurde zum Beispiel erwähnt, dass, in Ergänzung zu den einzelfallorientierten Methoden der Sozialen Arbeit, weitere Methoden, wie beispielsweise der Gemeinwesenarbeit, eingesetzt werden könnten. Der Einsatz dieser Methode würde einen intensiveren Kontakt mit der Bevölkerung ermöglichen, zudem könnten wichtige und interessante Schnittstellen, zum Beispiel mit der Schulsozialarbeit, Kinder- und Jugendarbeit, Fachstellen der frühen Kindheit oder in der Altersarbeit, hergestellt werden. Eine solche Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren sowie eine fachliche Erweiterung würde nach Ansicht einzelner befragten Personen den Präventionsauftrag massiv stärken.

In den Interviews und Workshops wird mehrfach auf einen vermuteten Nichtbezug von kantonalen Bedarfsleistungen, insbesondere der wirtschaftlichen Sozialhilfe hingewiesen. Mehrfach wird die Idee ins Spiel gebracht, der Bevölkerung ein unterstützendes Instrument zur Verfügung zu stellen, beispielsweise in Form eines Onlinetools, welches schnell und einfach dabei helfen soll, zu bestimmen, ob ein Anspruch auf finanzielle Leistungen besteht oder welche Beratungsangebote es gibt. Dies könnte es Personen erleichtern, sich beim RSD zu melden und Beratung in Anspruch zu nehmen.

#### *Marketing und Transparenz*

Aus Sicht der Befragten stellt der Begriff «Sozialdienst» für viele Personen eine Hemmschwelle dar, um die Dienstleistungen der RSD in Anspruch zu nehmen. Diese empfehlen, eine Umbenennung und eine Veränderung des kommunikativen Auftretts zu prüfen, um eine vermutete Stigmatisierung der Betroffenen und damit einem Nichtbezug entgegenzuwirken. Zielführend wäre es gemäss den befragten Personen, wenn der Auftritt der RSD so gestaltet werden könnte, dass eine frühzeitige Information und Kontaktaufnahme begünstigt wird und damit eine Verschärfung der Notlage verhindert werden kann.

Um die Bekanntheit der Regionalen Sozialdienste zu erhöhen, wurden in den Workshops und Interviews mehrere Ideen genannt. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wurde beispielsweise vorgeschlagen, einen Tag der offenen Tür zu organisieren, um die Dienstleistungen der RSD vorzustellen. Zudem könnten die RSD mehr öffentliche Präsenz zeigen, in Form von öffentlichen Beiträgen, Informationsständen oder Referaten über aktuelle Projekte oder neue Dienstleistungen. Als gutes Beispiel wurde in diesem Zusammenhang die Pro Senectute genannt, die mit den 'Top 10 der aktuellen Problemstellungen' aktiv auf ältere Menschen zugeht und Informationsveranstaltungen dazu organisiert. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wurde ebenso empfohlen, beispielsweise im Rahmen von Jahresversammlungen von Wirtschafts- oder Branchenverbänden, Referate und Diskussionsrunden zu sozialen Themen und Fragestellungen anzubieten. Eine weitere Möglichkeit wäre aus Sicht der befragten Personen, fachliche Beiträge in Jahresberichten der RSD (z.B. im Rahmen eines kurzen Berichtes eines Sozialarbeitenden oder eines (anonymen) Erfahrungsberichtes einer Klientin oder eines Klienten) einfließen zu lassen. Solche Beiträge könnten auch in lokalen Medien publiziert werden.

### **Zwischenfazit der Interview- und Workshopergebnisse:**

- Die RSD leisten im Rahmen der persönlichen Hilfe wichtige Präventionsarbeit, welche die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe reduzieren kann.
- Fachwissen zu sozialer Sicherheit, Sozialhilfe sowie Methoden wie Einzelfallhilfe, Beratung Gemeinwesen-orientierter Zugänge sind zu stärken.
- Schnittstellen der Sozialhilfe zu anderen kommunalen Aufgabenfeldern (Schulsozialarbeit, Kinder- und Jugendhilfe, Altersarbeit) sind zu stärken.
- Bereitstellung eines Instruments, in welchem Personen in finanziellen Notlagen berechnen könnten, ob sie Anspruch auf Sozialhilfe oder andere Bedarfsleistungen haben.
- Der Begriff «Sozialdienst» stellt für viele Personen eine Hemmschwelle dar. Hier wäre eine Umbenennung zu überlegen, um einer Stigmatisierung der Betroffenen und einem Nichtbezug entgegenzuwirken.
- Öffentlichkeitsarbeit (Plakatkampagnen, Onlineauftritte, Vorträge, Austauschtreffen) sollte die Niederschwelligkeit der Beratung erhöhen. Die Bevölkerung soll einen Sozialdienst als Beratungsstelle für soziale Problemstellungen in Anspruch nehmen können und wollen.

## **9.1.2 Organisatorisches**

### *Einführung einer einheitlichen Fallführungssoftware*

Als eine der dringlichsten Massnahmen bezüglich der Effizienzsteigerung zählt für die überwiegende Mehrheit der Befragten die Einführung einer einheitlichen Fallführungssoftware. Die Idee einer solchen wäre, dass die RSD die Gesuche erfassen und die entsprechenden – für die Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe notwendigen – Informationen digital an die Gemeinden übermittelt würden. Auf diese Weise würde sich eine erneute Erfassung durch die Gemeinde erübrigen und diese hätten zudem einen direkten Zugriff auf die relevanten Unterlagen. Umgekehrt hätten die fallführenden Mitarbeitenden – im Rahmen entsprechender Kompetenzen – Einblick über die Arbeitsschritte seitens der Gemeinde.

Ein positiver Effekt einer einheitlichen Fallführungssoftware wäre aus Sicht der in den Interviews und Workshops beteiligten Personen im Weiteren, dass Informationen und Daten für die Sozialhilfestatistik, welche als Grundlage für eine Sozial- und Armutsberichterstattung dienen würde, zur Verfügung stünden (→ Kapitel 9.1.5, Unterkapitel «Berichterstattung»). Nicht zuletzt könne damit auch das Controlling durch das kantonale Sozialamt vereinfacht werden.

Nach Ansicht einzelner Interview- und Workshopeteilnehmende könnte – mittelfristig – geprüft werden, inwieweit auch andere soziale Organisationen, wie beispielsweise die Berufsbeistandschaften, in eine solche Fallführungssoftware eingebunden werden könnten.

### *Aufgaben- und Kompetenzklärung im Fokus einer professionellen und effizienten Armutsprävention*

Einigkeit bestand bei den Interviews sowie bei den Workshops in der Frage der Klärung von Aufgaben und Kompetenzen. Die aktuelle Gewaltentrennung zwischen der Beratung durch die RSD und der Entscheidungskompetenz der Gemeinden wird aus Sicht der Befragten als grosse Stärke des «Bündner Modells» angesehen.

Würde der Kanton Graubünden daran festhalten, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe in den Händen der Gemeinden bleibt, müssten aus Sicht mehrerer befragten Personen die Gemeinden (insb. Gemeinden mit geringen Fallzahlen) mit einheitlichen Hilfsmitteln und Angeboten unterstützt werden. Als mögliche Unterstützungsmassnahmen wurde, ergänzend zur bereits genannten Fallführungssoftware, eine Verbesserung und der Ausbau des bestehenden Handbuchs genannt, welches beispielsweise auch Vorlagen enthält. Ziel müsse es sein, die Gleichbehandlung über alle Gemeinden hinweg sicher zu stellen und insbesondere Mitarbeitenden von kleineren Gemeinden bestmöglich zu unterstützen.

**Zwischenfazit der Interview- und Workshopergebnisse:**

- Einführung einer einheitlichen Fallführungssoftware mit digitalem Datenaustausch zwischen RSD und Gemeinden.
- Eine Fallführungssoftware müsse dabei in der Lage sein, Informationen und Daten für eine Sozial- und Armutsberichtserstattung sowie für das Controlling und Reporting gegenüber dem Bund zu liefern.
- Bereitstellung, resp. Ausbau des Handbuchs und relevanter Vorlagen, welche die Fallführung und Betreuung der Leistungsberechtigten vereinheitlichen und Gemeinden in ihrer Arbeit unterstützt.

### 9.1.3 Finanzen

#### *Fiskalische Äquivalenz und Kostenaufteilung*

Beim Thema Finanzen muss zwischen den Personal-/Verwaltungskosten der RSD und den eigentlichen Sozialhilfekosten (materielle Sozialhilfe) unterschieden werden. Erstere sollten nach Aussagen mehrerer Befragter nicht einfach auf die Gemeinden abgewälzt werden, sondern der Kanton sollte sich hier stärker beteiligen, wie dies beispielsweise im Kanton Wallis der Fall ist (30% Gemeinden, 70% Kanton).

Im Hinblick auf die Kosten der persönlichen Hilfe und vor dem Hintergrund der fiskalischen Äquivalenz sind einige der Interview- und Workshopeteilnehmenden der Meinung, dass der Kanton diese Kosten tragen sollte. Die Schwierigkeit bestünde darin, dass die Gemeinden für etwas bezahlen, das der Kanton anbietet, was grundsätzlich nicht akzeptabel sei. Eine Verlagerung der Kosten auf die kantonale Ebene würde zu einer kantonsweit einheitlichen Lösung führen und den Negativwettbewerb reduzieren, so die Befragten. Aus diesem Blickwinkel sei ein kantonales Modell, zumindest was die persönliche Sozialhilfe anbelangt, klar zu bevorzugen.

Würde das aktuelle Modell beibehalten werden, müsste nach Aussagen mehrerer Befragter die Lastenverteilung hinterfragt werden. Die Kostenverteilung des alten Systems wurde als gerechter wahrgenommen. Bei dem derzeitigen System gäbe es zwei Situationen: 1. Gemeinden, die kaum Sozialhilfefälle und damit kaum Sozialhilfekosten verzeichnen. 2. Gemeinden, die eine hohe Fallzahl haben, aber auch ein gutes Ressourcenpotenzial (zum Beispiel durch einen hohen Anteil an Zweitwohnungen) und daher kaum vom Sozillastenausgleich profitieren. In den Augen der Interview- und Workshopbeteiligten profitiert die erste Gruppe vom derzeitigen System, da die Kosten nicht wie im alten System solidarisch auf alle Gemeinden verteilt werden, während die zweite Gruppe gegenüber dem alten System gewissermassen als Verlierer dastehen. Dies führe zu fehlenden Anreizen für soziale Innovationen insbesondere bei ressourcenstarken Gemeinden.

Da es sich bei der Sozialhilfe um ein gesamtgesellschaftliches Thema handelt, besteht ein breiter Konsens darüber, dass zumindest ein Teil der Lasten unter den Gemeinden solidarisch verteilt werden sollte, wie dies beispielsweise im Kanton Wallis der Fall ist (→ Kapitel 8.3.4). Ähnlich könnte der Finanzierungsschlüssel im Kanton Graubünden geklärt und ein Solidaritätsanteil zwischen den Gemeinden eingeführt werden.

**Zwischenfazit der Interview- und Workshopergebnisse:**

- Dadurch, dass die Kosten der vom Kanton geführten RSD an die Gemeinden weiterverrechnet werden, gerät die fiskalische Äquivalenz aus dem Gleichgewicht.
- Durch die Sozillastenaufteilung würden Anreize für Qualität, Effizienz und Bürgernähe geschaffen.

#### 9.1.4 Rechtliches und Politisches

##### *Mitwirkung in rechtlicher Hinsicht*

Die Mehrheit der beteiligten Personen stufen das aktuelle Verhältnis zwischen der Finanzverantwortung der Gemeinden im Vergleich zu den Mitbestimmungsmöglichkeiten als mangelhaft ein. Wenn die Finanzverantwortung bei den Gemeinden bleiben soll, dann sind sie der Meinung, dass die Mitsprache der Gemeinden bei den RSD ebenso gestärkt werden sollte.

Im Gegenzug dazu wurde aber auch festgehalten, dass eine gewisse Einschränkung der Kompetenzen der Gemeinden notwendig sei, um eine Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung gewährleisten zu können. Auch wenn an einem dezentralen System festgehalten werde, sei der Kanton in der Verantwortung, gewisse Regeln zu setzen. Seitens der Politik gäbe es nach Einschätzung einzelner Befragter viele Möglichkeiten und viel Spielraum, Einfluss zu nehmen, etwas voranzutreiben und mitzubestimmen. Ein kantonales Monitoring und Controlling sei deshalb unverzichtbar.

In Bezug auf die Frage der Mitwirkung wurde gewünscht, dass die grösseren Gemeinden (insb. Chur) auch im Falle einer kantonalen Lösung Gestaltungsmöglichkeiten behalten sollten. Diese Gemeinden seien sehr nah an den sozialen Fragen, weil sich dort viele Fragestellungen herauskristallisieren. Aus diesem Grund würden dort Lösungen entwickelt, von denen wiederum der ganze Kanton profitieren könne. Allerdings müsse aus Sicht der Befragten festgelegt werden, auf welcher Ebene und in welchen Bereichen ein verstärkter Spielraum gewünscht werde und in welchen Bereichen nicht.

##### *Subsidiarität*

In Bezug auf die Aufteilung der Zuständigkeiten wurden sowohl in den Workshops als auch in den Interviews unterschiedliche Meinungen diskutiert:

- Einige Personen halten es für richtig, dass die materielle Sozialhilfe und Entscheidungsbefugnis in die Kompetenz der Gemeinden fallen, da die Gemeinden näher an der Bevölkerung seien. Diese Personen favorisieren entweder weitgehend den Status Quo oder eine Lösung wie im Kanton Wallis, bei der die regionalen Sozialdienste das operative Geschäft übernehmen und die Auszahlung materieller Hilfe vornehmen, die Gemeinden aber die Entscheidungskompetenz behalten.
- Nach Ansicht einiger anderer Personen könnte die Kompetenzdelegation so gestaltet werden, dass im Falle eines Bedarfs von materieller Sozialhilfe der RSD eine erste Einschätzung vornimmt und einen Vorentscheid trifft. Auf dieser Grundlage könnten die Gemeinden über die Massnahmen entscheiden, ähnlich wie im Kanton Wallis. In diesem Falle würde die Entscheidungsbefugnis und die Auszahlung bei den Gemeinden bleiben, doch könnte so die Gleichbehandlung erhöht werden.
- Die Idee eines rein kantonalen Modells wird durch die meisten Befragten eher kritisch betrachtet. Dies liege vor allem an der «DNA» eines «Kantons der Kommunen». Es herrscht daher eine Unsicherheit, inwieweit ein kantonales Modell (analog des Kantons Glarus) zum Tragen kommen könnte. Die Gemeinden wären zwar entlastet, würden aber auch an Macht verlieren.

Einig sind sich alle darin, dass die Hauptaufgabe des Kantons darin besteht, die Sozialhilfe auf strategischer Ebene zu koordinieren und systematisch zu steuern. Als gute Beispiele dafür wurden die Bereiche frühe Kindheit, Alter und Sucht genannt.

##### ***Zwischenfazit der Interview- und Workshopergebnisse:***

- Es lässt sich kein einheitliches Bild über die Entscheidungskompetenzverteilung ableiten. Je nach Kompetenzverteilung der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe auf Kanton oder Gemeinde bzw. auch einem Verbund von Kanton und Gemeinden entstehen unterschiedliche Vor- / Nachteile.
- Einig sind sich alle darin, dass, ungeachtet des gewählten Modells, die Hauptaufgabe des Kantons darin besteht, die Sozialhilfe auf strategischer Ebene zu koordinieren und systematisch zu steuern.

### 9.1.5 Fachlichkeit und Qualität

#### *Vernetzung*

Im Sozialbereich spielen neben dem Kanton und den Gemeinden auch zivilgesellschaftliche und private Organisationen eine wichtige Rolle. Das Netzwerk dieser Organisationen unterstützt die ganzheitliche soziale Versorgung der Bevölkerung. Bei den Interview- und Workshopbeteiligten besteht ein breiter Konsens darüber, dass auch deren Leistungsaufträge und Zuständigkeiten sowie die Schnittstellen mit den Gemeinden und dem RSD geklärt werden müssten. So sind im Kanton Glarus beispielsweise die Leistungen der verschiedenen Organisationen in einem Leistungskatalog aufgeführt, aus dem klar hervorgeht, wer welche Leistungen in welchem Bereich erbringt und dazu finanziert wird (→ Kapitel 8.2.1).

Aktuell gibt es in den Regionen und kantonsweit verschiedene Austauschformate. So wurden beispielsweise die regionalen Sozialkonferenzen einzelner Regionen erwähnt, in denen ein Austausch zwischen RSD und Gemeinden stattfindet. Daneben bestehen einige wenige Austauschformate unter einzelnen Gemeinden. Nach Angaben der Befragten wäre es sinnvoll, wenn sich der Kanton an solchen Veranstaltungen beteiligen würde, um Fragen zu beantworten, zu beraten und zu informieren. Dieser Austausch könnte aus Sicht dieser Personen professionalisiert werden, idealerweise, indem die Leitung und die Verantwortung an das kantonale Sozialamt delegiert würde. Zu klären seien diesbezüglich die Fragen nach den personellen und finanziellen Ressourcen seitens der Mehraufwände für das kantonale Sozialamt, aber auch für die Gemeinden.

#### *Berichterstattung*

In den Gesprächen mit den Interviewpartnern und Workshopeteilnehmenden wurde mehrfach erwähnt, dass eine Berichterstattung in Form eines Sozialberichts nur selten erfolge und dass im Kanton Graubünden kaum Sozialforschung betrieben werde. Um im Bereich der Armuts- und Sozialpolitik aktiver zu werden, müsse das Armutsmonitoring und die Armutsberichterstattung ausgebaut und konsistenter gemacht werden. Denn gerade in einem Kanton wie Graubünden, der eine entsprechende Grösse, Dezentralität und Mehrsprachigkeit aufweist, sei eine solche Auslegeordnung sehr wichtig, um einen Gesamtüberblick über die soziale Problemlage im Armutsbereich zu erhalten und um eine gesamtkantonale Unterstützungsstrategie zu entwickeln. Diesbezüglich wurde die Bedarfsanalyse im Bereich der Behindertenhilfe als gelungenes Beispiel genannt. Hierzu wurden alle beteiligten Institutionen zur gewünschten Stossrichtung befragt und auf dieser Grundlage eine entsprechende Strategie erarbeitet und der Regierung vorgelegt. In ähnlicher Weise könnten aus Sicht einzelner Befragter die Gemeinden wie die Fachstellen zu den Brennpunktthemen der Sozialen Unterstützung befragt und eine entsprechende kantonale Strategie erarbeitet werden.

Neben dem Fehlen eines kantonalen Armutsberichts wurde auch der aktuelle Rechenschaftsbericht, welcher die Grundlage für die Verrechnung der erbrachten Dienstleistungen des RSD darstellt, kritisiert. Der Bericht beschränke sich rein quantitativ auf zwei Seiten und weise im Kern lediglich Aussagen zu generellen Fallzahlen aus und splittet die Kosten nach Personal-, Sachaufwand, sowie Dienstleistungen Flüchtlinge auf. Hier wurde im Interesse einer transparenten und nachvollziehbaren Rechenschaftslegung gewünscht, dass die Berichterstattung noch etwas genauere Aussagen machen würde (bspw. zu Fallaufnahmen, Fallabschlüssen, Anzahl Beratungen und zentralen Problemstellungen (Indikationsproblem)). In einer längeren Betrachtung könne ein ausführlicherer Bericht auch eine gewichtige Grundlage sein, um gesellschaftliche Veränderungen und neue Problemstellungen frühzeitig zu erkennen und um die von den RSD erbrachten Leistungen sichtbar zu machen, was wiederum die Erhebung des Beratungsbedarfs (bspw. Stellenaufstockung) legitimieren würde.

#### **Zwischenfazit der Interview- und Workshopergebnisse:**

- Die Vernetzung zwischen zentralen Akteurinnen und Akteuren, den Gemeinden, den RSD und dem Kanton solle verstärkt werden. Diesbezüglich müssten die personellen und finanziellen Ressourcen überprüft werden.

- Entwicklung eines kantonalen Sozial- und Armutsberichtes als Monitoring (Datenerhebung und Statistik), um letztendlich eine Armutsstrategie und Handlungsziele zu erarbeiten.
- Transparente Berichterstattung (Rechenschaftsbericht) zuhanden der kommunalen und kantonalen Stellen, um die von den RSD erbrachten Leistungen sichtbar zu machen, was wiederum die Erhebung des Beratungsbedarfs (bspw. Stellenaufstockung) legitimieren würde.

## **9.2 Ergebnisdiskussion und Grundüberlegungen zur Weiterentwicklung des «Bündner Modells»**

### **9.2.1 Kristallisationspunkt 1: Stärkung «Bündner Modell» unter engerem Einbezug grösserer Gemeinden**

Für kleine und mittlere Gemeinden eignet sich die Regionalisierung der persönlichen Hilfe durch die RSD in hohem Masse. Grössere Gemeinden erleben jedoch im Falle einer Anbindung an die RSD einen eingeschränkten Gestaltungsspielraum in der Sozialhilfe wie auch in der Ausgestaltung und Erfüllung weiterer sozialer Aufgaben, welche in der Zuständigkeit der Gemeinden sind. Dies war u.a. auch ein Motiv, weshalb von einer städtischen Gemeinde (Chur) und einer periurbanen Gemeinde (Domat Ems zusammen mit der Region Imboden) je eine Studie in Auftrag gegeben wurden, um zu überprüfen, ob die an den RSD delegierte Aufgabe der persönlichen Hilfe auf kommunaler Ebene durch die Gemeinden erbracht werden könnte (Flisch et al. 2020; Flisch et al. 2018). Dabei kam die Studie im Auftrag der Stadt Chur zum Schluss, dass durch die «Entflechtung vom RSD Chur rascher auf gesellschaftliche und insbesondere kommunal verändernde Problemstellungen reagiert werden kann. Die Stadt Chur sowie die Sozialen Dienste wären auch in der Organisation, Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung der Sozialhilfe [und weiterer sozialer Aufgaben in kommunaler Verantwortung – bspw. Jugendarbeit, Schulsozialarbeit, frühe Förderung] im Rahmen der Gesetzgebung autonomer und flexibler» (Flisch et al. 2018: 31). Zu beachten ist in diesem Kontext, dass der Kanton neben der Zuständigkeit für RSD auch verschiedene kantonale Angebote und Leistungsvereinbarungen (bspw. Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ, Angebote für ältere Menschen durch Pro Senectute) sicherstellt, von welchen betroffene Personen und damit auch die Gemeinden profitieren.

Obschon die primäre Zuständigkeit der Sozialhilfe in gesetzlicher Hinsicht bei den Gemeinden liegt, haben diese wenig Mitsprache- und Steuerungsmöglichkeiten in der vom Kanton geführten RSD und deren Angebotsausgestaltung. Gerade für kleinere Gemeinden stellt dies insbesondere dann kein Problem dar, solange diese mit den RSD zufrieden sind, wie das in den Interviews grossmehrheitlich zum Ausdruck kam. Für grössere und städtische Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner (Chur 36'336 Personen, Davos 10'832 Personen<sup>1</sup>), sowie für grössere Gemeinden mit periurbanem Charakter oder ländlichen Gemeinden mit Zentrumsfunktion (mit einer Grenze der ständigen Wohnbevölkerung bei 3'000 Personen sind dies (absteigend): Landquart: 8'857, Domat Ems: 8'161, St. Moritz: 4'945, Ilanz Gion: 4'797, Scuol: 4'624, Klosters: 4'416, Poschiavo: 3'441, Trimmis: 3'322, Thusis: 3'322, Arosa: 3'162<sup>1</sup>) kann dies jedoch ein Schnittstellen- und Steuerungsproblem insbesondere dann darstellen, wenn die kommunale Sozialhilfequote (wirtschaftliche Hilfe) hoch ist.

---

<sup>1</sup> Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (o.J.): Ständige Wohnbevölkerung nach Anwesenheitsbewilligung Gemeinden (Gemeindestand 2020: 105 Gemeinden)





|   | <b>Graubünden</b><br>  | <b>Glarus</b><br>Kantonales Modell<br>   | <b>Wallis</b><br>Verbundmodell<br>   | <b>St. Gallen</b><br>Kommunales Modell<br>   |
|---|---|---|--|---|
| <b>Mitsprache Gemeinde</b>                  | eher schwach -  | schwach - -   | neutral  | stark + +   |
| <i>Hinweise zur kantonalen Organisation</i> | Gemeinden, welche die Dienstleitungen der RSD in Anspruch nehmen, haben <b>wenig Mitsprache- und Steuerungsmöglichkeiten in der Angebotsausgestaltung der RSD.</b><br><br>Die <b>Anbindung an die RSD erschwert die Ausgestaltung und Koordination kommunaler Angebote</b> (insb. bei grösseren Gemeinden). | Sozialhilfe ist alleinige <b>Aufgabe des Kantons</b> , die Gemeinden haben <b>formal keine Mitsprache</b> , tragen aber auch <b>keine Verantwortung.</b><br><br>Die kantonale Zuständigkeit erstreckt sich auf <b>weitere Bereiche</b> (KES, EL, etc.). | <b>Gemeinden können im gesetzlich Verankerten Sozialrat Einsitz nehmen.</b> Dieses Konsultativgremium kann Anträge an die Regierung stellen.<br><br><b>Gemeinden vereinbaren mit dem SMZ spezifische Modalitäten der Zusammenarbeit</b> im Rahmen gesetzlicher Vorgaben. | Sozialhilfe ist die <b>Aufgabe der Gemeinden.</b> Diese haben auch weitreichende <b>Kompetenzen.</b><br><br>Der kantonale <b>Gemeindeverband</b> (VSGP, insb. KOS) hat eine <b>aktive und koordinierende Funktion</b> in der Sozialhilfe. |

Tabelle 4: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 1

Will man die Mitsprache der Gemeinden stärken, rückt eine kommunale Organisation der Sozialhilfe in den Fokus, wie dies im Kanton St. Gallen stark ausgeprägt der Fall ist. Wie im Modellbescrieb in Kapitel 8 erläutert, ist die Sozialhilfe im Kanton St. Gallen Gemeindeaufgabe und annähernd alle Gemeinden haben einen gemeindeeigenen Sozialdienst, wobei einige, insbesondere kleinere Gemeinden, die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe (in wenigen Fällen auch der wirtschaftlichen Sozialhilfe) in einem interkommunalen Angebot bündeln. Zudem bietet der kantonale Fachverband KOS neben Richtlinien zur Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe auch verschiedene Aus- und Weiterbildungsangebote an, welche Gemeinden und deren Mitarbeitenden darin unterstützen, die gesetzlichen Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe zu erfüllen. Der interviewte Vertreter aus dem Kanton St. Gallen unterstrich dabei die Wichtigkeit eines gut vernetzten und etablierten Gemeindeverbandes in einer stark kommunal organisierten Sozialhilfe wie im Kanton St. Gallen, nicht zuletzt, um die Rechtsgleichheit zu gewährleisten. Demgegenüber ist die Mitsprache der Gemeinden in kantonalen Modellen, wie dem Kanton Glarus, aus rechtlicher Sicht stark eingeschränkt, wobei die Gemeinden weder Kosten noch spezifische Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe übernehmen müssen. Der interviewte Vertreter aus dem Kanton Glarus unterstreicht, dass ein regelmässig wiederkehrender Austausch im Fokus Sozialhilfe und damit zusammenhängenden sozialen Fragen zwischen dem Kanton und den – drei – Gemeinden stattfindet (bspw. zu sozialen Fragen im Zusammenhang mit der Volksschule, u.a. auch der Schulsozialarbeit und Jugendarbeit), obschon dies im Gesetz nicht explizit vorgesehen ist. Im Verbundmodell des Kantons Wallis sind im Grundsatz ebenfalls die Gemeinden für die Sozialhilfe zuständig, wobei der interviewte Vertreter dieses Kantons unterstreicht, dass mit einer Gesetzesrevision der Sozialhilfegesetzgebung (per 2020) die mit dieser grundsätzlichen Zuständigkeit verbundenen Aufgaben und auch die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden genauer festgelegt wurden. So haben die Gemeinden im Kanton Wallis die Möglichkeit, mit dem zuständigen regionalen SMZ (vergleichbar mit den RSD im Kanton Graubünden) Vereinbarungen zur Zusammenarbeit und spezifischen Aufgaben, welche über die Sozialhilfe im engeren Sinne hinausgehen, zu treffen (bspw. Schulsozialarbeit über SMZ). Dadurch können die Gemeinden im Rahmen des Gesetzes selbst bestimmen, ob sie kommunale soziale Aufgaben an die SMZ delegieren oder selbst erbringen.

Die Frage der Mitsprache von Gemeinden und das Prinzip einer hohen Gemeindeautonomie hat in der föderalen Schweiz einen hohen Stellenwert. Diesem Prinzip verpflichtet sich auch der Kanton Graubünden in Art. 65 der kantonalen Verfassung (BR 110.100). Im Auftrag Albertin (politischer Vorstoss im Grosse Rat) betreffend der Stärkung der Gemeinden kommt dieses Bekenntnis durch die Regierung zum Ausdruck (Kanton

Graubünden 2015: o.S.). Hier verweist die Regierung darauf, dass generell und in Gesetzgebungsprozessen, im Besonderen der Subsidiarität und damit der Frage der Gemeindegewalt, hohe Aufmerksamkeit zukommt. Insbesondere, so die Antwort der Regierung, sollen Aufgaben nur in begründeten Fällen an den Kanton delegiert werden und stets sei vorab zu prüfen, ob die Aufgaben nicht in gleicher oder besserer Qualität durch die Gemeinden erbracht werden können (ebd.). Abschliessend unterstreicht die Regierung, dass «die Beachtung der örtlichen Gegebenheiten nicht dazu führen [kann], dass rechtliche und qualitative Vorgaben unterschiedlich eingehalten würden» (ebd.). Damit folgt die Regierung des Kantons Graubünden in hohem Masse dem Konzept der föderalistischen Subsidiarität, welches sinngemäss besagt, dass der Kanton keine Aufgaben oder Zuständigkeiten übernehmen soll, welche die Gemeinden oder der Kanton zusammen mit den Gemeinden in gleicher oder besserer Qualität erbringen kann (Studer 2020: 523).

Wie bereits ausgeführt, besteht kein Zweifel, dass grosse Gemeinden die gesetzlichen Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe in der geforderten Qualität erbringen können. Nicht zuletzt führt die Gemeinde Davos als zweitgrösste Gemeinde im Kanton Graubünden seit Einführung des aktuellen Sozialhilfegesetzes einen eigenen Sozialdienst und greift damit nicht auf Dienstleistungen der RSD zurück. Andererseits liegt die Zahl der ständigen Wohnbevölkerung in rund der Hälfte aller Gemeinden bei unter 1'000 Personen<sup>1</sup>. Mit Blick auf diese kleineren Gemeinden darf angenommen werden, dass sich eine Zuweisung, insbesondere der Aufgaben im Zusammenhang mit der persönlichen Hilfe, an den Kanton legitimieren liesse. Mitzubeherrschenden gilt es dabei die verschiedenen bereits etablierten und bewährten Aufgaben und Dienstleistungen, welche durch den Kanton sichergestellt werden. Dieses Spannungsfeld vor dem Hintergrund einer möglichen Stärkung der Mitsprache der Gemeinden gilt es im Hinblick auf die Empfehlungen und unter Berücksichtigung der verglichenen Referenzkantone zu beachten.

### **9.2.2 Kristallisationspunkt 2: Finanzielle Entlastung der Gemeinden, insbesondere bei Gemeinden mit hoher Soziallast und Vermeidung eines Negativ-Wettbewerbs zwischen den Gemeinden**

Für Gemeinden mit hohen Sozialhilfequoten stellen diese Kosten, trotz Soziallastenausgleich, eine Belastung dar. Dabei haben die Gemeinden wenig Spielraum in der Steuerung dieser Kosten. Gerade dann, wenn sie einem RSD angeschlossen sind und diese Kosten tragen müssen, gerät das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz aus dem Gleichgewicht. Weiter kann die kommunale Kostenverantwortung einen Negativ-Wettbewerb zwischen Gemeinden begünstigen, wobei die Interviews vermuten lassen, dass ein Negativ-Wettbewerb auch im Kanton Graubünden eine Tatsache ist.

Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgend, verlangt dieses eine «Kongruenz zwischen Nutznießern sowie Kosten- und Leistungsträgern von öffentlichen Leistungen» (Waldmann 2015: 13). Zum einen soll jenes Gemeinwesen, in welchem eine staatliche Leistung anfällt, auch die Kosten tragen und zum anderen, und dies ist wahrscheinlich der prominentere Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, soll jenes Gemeinwesen, welches die Kosten trägt, auch über die Leistung bestimmen (ebd.). Waldmann, Professor am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg, schränkt dabei die Reichweite insbesondere des ersten Grundsatzes auf Aufgaben ein, «bei denen der geografische Nutzenbereich klar festgelegt werden kann oder bei denen sich der Kreis der Hauptnutzer eruieren lässt» (ebd.). Diese Einschränkung dürfte auch die Sozialhilfe betreffen, denn weder eine geografische Festlegung noch die Frage des Kreises der Hauptnutzerinnen und Hauptnutzer lässt sich 'klar' und eindeutig festlegen. Hingegen erscheint der zweite Grundsatz anwendbar, da über die Gesetzgebung festlegbar ist, welches Gemeinwesen (Gemeinde oder Kanton, evtl. auch als Verbundaufgabe) für eine Aufgabe zuständig ist und damit, im Sinne der fiskalischen Äquivalenz, auch die Kosten trägt.

---

<sup>1</sup> Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden (o.J.): Ständige Wohnbevölkerung nach Anwesenheitsbewilligung Gemeinden (Gemeindestand 2020: 105 Gemeinden)







|   | <b>Graubünden</b><br>  | <b>Glarus</b><br>Kantonales Modell<br>   | <b>Wallis</b><br>Verbundmodell<br>   | <b>St. Gallen</b><br>Kommunales Modell<br>  |
|---|---|---|--|--|
| <b>Fiskalische Äquivalenz</b>               | eher schwach - (-)  | stark ++  | neutral  | eher stark + (+)   |
| <b>Vermeidung Negativwettbewerb</b>         | neutral   | stark ++  | eher stark +   | eher schwach - (-)   |
| <i>Hinweise zur kantonalen Organisation</i> | <p><b>Kommunale Zuständigkeit</b> der gesamten Sozialhilfe(-kosten) bei kantonalen Gesetzgebung, <b>inkl. der Kosten für die persönliche Sozialhilfe bei kantonalen Zuständigkeit für die RSD.</b></p> <p>Der <b>Soziallastenausgleich (vertikal) entlastet Gemeinden</b> unter Berücksichtigung des Ressourcenpotentials RP (ab 3% anteilmässig und ab 9% im vollen Umfang).</p> | <p>Im Kanton Glarus <b>trägt der Kanton die Kosten</b> der Sozialhilfe.</p> <p>Es gibt <b>keinen Soziallastenausgleich</b>, es fehlt auch eine Notwendigkeit hierfür.</p> | <p>Der <b>Kanton trägt 70% und die Gemeinden tragen 30% der Sozialhilfekosten</b> (auch bei anderen Bedarfsleistungen wie EL oder ambulanten Pflegekosten).</p> <p><b>Interkommunaler Lastenausgleich:</b> 11% „Selbstbehalt“, 19% im Verhältnis der Bevölkerungszahl.</p> | <p>Die <b>Gemeinden tragen die Kosten</b> für die Sozialhilfe vollumfänglich.</p> <p>Ein <b>innerkantonaler Lastenausgleich (vertikal)</b> entlastet Gemeinden mit hohen Soziallasten in vergleichsweise <b>geringem Umfang.</b></p> |

Tabelle 5: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 2

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen erfüllt der Kanton Glarus, als kantonales Modell geradezu idealtypisch die Ansprüche der fiskalischen Äquivalenz, da die Sozialhilfe alleinige Aufgabe des Kantons ist, die kantonale Gesetzgebung massgebend ist und der Kanton auch die Kosten im vollen Umfang trägt. In ähnlichem Masse erfüllt auch der Kanton St. Gallen diese Ansprüche, da die Sozialhilfe gemäss kantonalen Gesetzgebung Aufgabe der Gemeinden ist und diese auch, unter Berücksichtigung eines Soziallastenausgleichs, die Kosten tragen. Im Verbundmodell des Kantons Wallis wird im Gesetz die Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und Kanton relativ präzise bestimmt und unter Berücksichtigung der transparenten Kostenaufteilung der Sozialhilfe zwischen Kanton (70%) und Gemeinden (30%) kommt der Kanton Wallis den Ansprüchen der fiskalischen Äquivalenz nahe.

Im Kanton Graubünden gilt in Bezug auf die Frage der fiskalischen Äquivalenz zwischen wirtschaftlicher und persönlicher Sozialhilfe zu unterscheiden. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Sozialhilfe kann das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz als weitreichend erfüllt angesehen werden, da die Gemeinden für die Bemessung und Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zuständig sind und auch die Kosten tragen. Davon ausgehend, dass auch der Kanton ein Interesse und einen Nutzen aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe zieht, kann damit auch über das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ein Soziallastenausgleich legitimiert werden, wie er im Kanton Graubünden besteht. So gleicht der Kanton übermässige kommunale Kosten im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe aus und trägt darüber hinaus die Kosten ab 9% des Ressourcenpotentials im vollen Umfang. Wie in Kapitel 6.1.4 erläutert, glich der Kanton im Jahr 2018 22% und im Jahr 2021 17% der Nettokosten im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe aus. Der aktuelle Wirksamkeitsbericht kommt denn auch zum Schluss, dass der Soziallastenausgleich erwartungsgemäss funktioniert (Kanton Graubünden 2020/2021: 298). In einer Bewertung des Soziallastenausgleichs des Kantons Graubünden in Bezug auf die Gemeinden kann festgestellt werden, dass dieser die Gemeinden konsequent vor hohen Sozialhilfekosten schützt, da ab der Grenze von 9% des RP diese im vollen Umfang vom Kanton getragen werden, was im Vergleich zu vielen anderen Kantonen mit kommunaler Zuständigkeit eine verhältnismässig tiefe Grenze darstellt.

Hingegen erfüllt die persönliche Sozialhilfe kaum die Ansprüche der fiskalischen Äquivalenz, auch wenn dabei zu beachten ist, dass der Kanton verschiedene Angebote und Dienstleitungen kantonsweit gewährleistet und die Kostenverantwortung dafür trägt (bspw. Pro Senectute, IIZ, Paar- und Lebensberatung Paarlando). Dadurch, dass mit Ausnahme von Davos alle Gemeinden den kantonal geführten RSD angeschlossen sind und die vollen Kosten der RSD tragen, gerät hier dieses Prinzip aus dem Gleichgewicht. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die durch den Kanton geführten RSD eine lange Tradition im Kanton Graubünden haben, nur ein sehr kleiner Teil der Gemeinden überhaupt in der Lage wäre die persönlichen Sozialhilfe eigenständig zu führen und auch die Gesetzgebung betreffend der Zuweisung der persönlichen Sozialhilfe an die Gemeinden wenig eindeutig ist, erscheint die Kostenzuweisung der persönlichen Hilfe, und damit der RSD, an die Gemeinden nicht im Einklang mit der fiskalischen Äquivalenz.

In der Frage der Vermeidung eines Negativ-Wettbewerbs zwischen Gemeinden gilt es zuerst zu klären, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Ein Negativ-Wettbewerb zwischen Gemeinden entsteht dann, wenn Gemeinden, meist verdeckt, das Leistungsangebot und den Leistungsumfang der Sozialhilfe (bspw. tiefere Leistungen, überformalisierte Bürokratie) mit dem Ziel verschlechtern, dass Personen und Familien in wirtschaftlichen Notlagen wegziehen, um in einer anderen Gemeinde Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Dies tangiert nicht nur wesentliche Grundrechte betroffener Personen, sondern «zerstört [auch] die Solidarität zwischen den Gemeinden» (Cozzio 2015: 5). Es muss angenommen werden, dass es finanzielle Motive sind, welche Gemeinden zu solchen Praxen bewegen, wobei Studien zu diesem Phänomen fehlen. Es ist aber plausibel anzunehmen, dass das Risiko eines Negativ-Wettbewerbs steigt, je stärker Gemeinden in der Kostenverantwortung der Sozialhilfe sind. Will man, dieser Logik folgend, einen insbesondere innerkantonalen Negativ-Wettbewerb verhindern, wäre eine kantonale Organisation der Sozialhilfe anzustreben, wie dies im Kanton Glarus vorzufinden ist und auch vom interviewten Vertreter unterstrichen wird. Im Kanton Wallis, welcher eine mit dem Kanton Graubünden vergleichbare Organisation der Sozialhilfe hat, tragen die Wohnsitzgemeinden mit 11% einen geringen Anteil der effektiven Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe, was auch nach Angaben des interviewten Vertreters massgebend einen Negativ-Wettbewerb verhindert. Darüber hinaus unterstreicht der Vertreter, dass die SMZ neben Beratung und Unterstützung bei Menschen in wirtschaftlichen Notlagen auch eine Bedarfsberechnung machen, welche im Charakter eines Vorbescheides an die Gemeinden geht. Im Falle, dass die Gemeinden bei ihrer Verfügung von den gesetzlichen Vorgaben und den SKOS-Richtlinien abweichen, können die SMZ eine Beschwerde einreichen. Auf diese Weise gelinge es dem Kanton Wallis in hohem Masse, einen Negativ-Wettbewerb zu verhindern und gleichzeitig die Rechtsgleichheit sicher zu stellen. Um den Grundsätzen der Rechtsicherheit und Rechtsgleichheit gerecht zu werden, so der interviewte Vertreter des Kantons St. Gallen, leistet der kantonale Fachverband KOS sowie die VSGP (Gemeindeverband) einen wichtigen Beitrag. Dabei unterstreicht dieser eine notwendige und freiwillige Solidaritätsbereitschaft zwischen den Gemeinden, welche durch diese institutionelle Rahmung gefördert und durch das langjährige Bestehen dieser beiden Verbände gewährleistet sei. Dies sei das wesentliche Instrument, einen Negativ-Wettbewerb zwischen den Gemeinden im Kanton St. Gallen zu verhindern. Inwiefern dies umfassend gelingt, kann im Rahmen dieser Studie nicht abschliessend beurteilt werden. Festzustellen ist, dass sich die Gemeinden im Kanton St. Gallen gemäss Art. 11, Abs. 1<sup>bis</sup> SHG SG für die Bemessung der Sozialhilfe an den Richtlinien der St. Gallischen Konferenz für Sozialhilfe *orientieren* müssen, diese aber nicht ausdrücklich als verbindlich erklärt sind. Zur Verhinderung eines Negativ-Wettbewerbs verweist die interviewte Vertreterin der SKOS auf die Rechtsgleichheit und unterstreicht die Notwendigkeit verbindlicher Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Diesem Grundsatz folgt auch die Charta Sozialhilfe Schweiz, welche «Einheitliche, kantonsübergreifende Richtlinien» fordert um einen «Wettbewerb um die tiefsten Sozialhilfeleistungen» zu verhindern (Charta Sozialhilfe Schweiz o.J.).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird es im Hinblick auf die Empfehlungen zu klären sein, ob die Aufteilung der Kosten zwischen Gemeinden und Kanton, allenfalls auch der Soziallastenausgleich, verändert werden muss, um einerseits stark belastete Gemeinden zu entlasten und andererseits einen vorhandenen Negativ-Wettbewerb einzudämmen oder ganz zu verhindern und damit eine rechtsgleiche Sozialhilfe zu gewährleisten. Dabei gilt es, unter Berücksichtigung der Referenzkantone mögliche Empfehlungen der Prüfung der fiskalischen Äquivalenz zu unterziehen.

### 9.2.3 Kristallisationspunkt 3: Stärkung der Zuständigkeit und Koordination des Kantons in der Organisation der Sozialhilfe durch eine aktive kantonale Armuts- und Sozialpolitik

Aufgrund unterschiedlicher, politisch gewollter, Zuständigkeiten (Kanton und Gemeinden, unterschiedliche Departemente) werden die verschiedenen sozialen Aufgaben und Dienstleistungen (Sozialhilfe, MUBE, ALBV, KES aber auch SSA, Angebote frühe Förderung oder privater oder kirchlicher Beratungsstellen) wenig koordiniert wahrgenommen. Dabei liegt die Hauptverantwortung für die Sozialhilfe neben weiteren sozialen Aufgaben bei den Gemeinden und dem Kanton obliegen verschiedene Sachaufgaben, koordinierende Aufgaben und insbesondere die operative Verantwortung und Führung der RSD. Eine Klärung und Schärfung der Aufgabenteilung zwischen den beiden Ebenen sowie eine klare und transparente kantonale Armuts- und Sozialpolitik inklusive Berichterstattung kann den Grundauftrag der Sozialhilfe und die Koordination und Abstimmung verschiedener sozialer Dienstleistungen verbessern.




|   | <b>Graubünden</b><br>  | <b>Glarus</b><br>Kantonales Modell<br>  | <b>Wallis</b><br>Verbundmodell<br>   | <b>St. Gallen</b><br>Kommunales Modell<br>  |
|---|---|--|---|--|
| <b>Klare Kantonale Zuständigkeiten</b>      | neutral   | stark ++   | eher stark +  | neutral  |
| <i>Hinweise zur kantonalen Organisation</i> | <p>Der <b>Kanton führt die RSD faktisch im Mandat der Gemeinden</b> (zuständig für persönliche Hilfe) und hat dadurch einen <b>eingeschränkten Gestaltungsspielraum</b>.</p> <p>Die <b>kantonalen Aufgaben</b> im Sozialbereich werden <b>wenig koordiniert und transparent</b> wahrgenommen (bspw. sind die Sozialhilfe und der KES unterschiedlichen Departementen angegliedert).</p> <p>Die <b>polyvalenten RSD haben eine wichtige koordinierende Funktion</b> im Erschliessen sozialer Dienstleistungen und Unterstützungsangebote.</p> <p>Stärkung einer <b>aktiveren kantonalen Armuts- und Sozialpolitik unter Einbezug wichtiger Akteure und Gemeinden (auch Berichterstattung)</b>.</p> | <p>Es besteht eine vollumfängliche und damit klare <b>Zuständigkeit des Kantons</b> (innerhalb eines Departements) <b>in der Sozialhilfe und weiterer sozialer Aufgaben</b>.</p> <p><b>Kommunale soziale Aufgaben sind klar benannt</b> (bspw. offene Jugendarbeit).</p> | <p>Sozialhilfe ist eine Verbundaufgabe und der <b>Kanton</b> (innerhalb eines Departements) <b>hat koordinierende und steuernde Aufgaben und Kompetenzen</b> im Bereich der Sozialhilfe.</p> <p>Der Kanton verfolgt eine <b>aktive Sozialpolitik</b> (Projekte, Berichte, Legislaturziele).</p> | <p>Der <b>Kanton koordiniert die Sozialpolitik</b> innerhalb eines Departements (Projekte, Berichte, strategische Aufgaben) und hat in <b>Sachen Sozialhilfe geringe Befugnisse</b>.</p> <p>Verschiedene soziale Aufgaben (TISG, KOS) übernimmt der <b>Gemeindeverband</b> (VSGP und KOS) und ist wichtiger Ansprechpartner des Kantons.</p> |

Tabelle 6: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 3

Die Frage, welche Aufgaben im Bereich des Sozialen ein Kanton und die Gemeinde für ihre Einwohnerinnen und Einwohner bereitstellen, hängt einerseits von den real existierenden sozialen und sich wandelnden Problemlagen der hiesigen Bevölkerung ab. Andererseits ist dies immer auch eine politische Frage. Namentlich die Frage, wie stark ein Sozial- oder Wohlfahrtsstaat ausgebaut sein soll, also welche Aufgaben effektiv vom Staat und den entsprechenden Verwaltungsbehörden in welchem Umfang angeboten werden. Hier stellt sich in der föderalen Schweiz die Frage, welche Aufgaben vom Kanton, welche von den Gemeinden und welche allenfalls im Verbund zwischen Kanton und Gemeinden oder allenfalls nichtstaatlichen Akteurinnen übernommen werden. Der Föderalismus ist dabei eines der zentralen Prinzipien des schweizerischen Bundesstaates und heisst in den Worten von Knöpfle (2015) vor allem, dass man «den Sozialstaat von unten nach oben denken» (29) muss. Damit einher geht ein historisch gewachsenes und auch bewährtes Hochhalten der

Gemeindeautonomie und eine für die Schweiz geradezu charakteristische Skepsis und Zurückhaltung bei der Delegation von Aufgaben an Kanton oder Bund.

Bezogen auf den Kanton Graubünden zeigen diese Überlegungen auf, dass mit der bereits seit vielen Jahrzehnten etablierten Regionalisierung der persönlichen Sozialhilfe in ihrem polyvalenten Charakter ein Weg gewählt wurde, in welchem die Regionen eine zentrale Rolle einnehmen, damit nahe an der Bevölkerung sind und insbesondere kleine Gemeinden, welche nicht oder kaum in der Lage wären, diese Aufgabe effizient und in erforderlicher Qualität zu erbringen, in ihrer Zuständigkeit für die persönlichen Sozialhilfe entlastet werden. Dabei übernimmt der Kanton eine wichtige Rolle, namentlich die operative Verantwortung für die Führung der RSD. Der Blick ins Gesetz zeigt jedoch, dass die persönliche Sozialhilfe Sache der Gemeinden ist und in dieser Lesart kann man den Schluss ziehen, dass der Kanton die RSD im Mandat der Gemeinden führt, was neben unklaren Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen eine klare kantonale Sozial- und Armutspolitik und die Koordination weiterer sozialer Dienstleistungen erschweren kann. Der interviewte Vertreter des Kantons Glarus unterstreicht dabei die Stärke einer kantonalen Kompetenzzuweisung, welche dem Kanton ermöglicht, einer kantonalen Sozialpolitik zu folgen und effizient und rasch auf neue oder veränderte soziale Problemlagen zu reagieren (er nennt das Beispiel der Flüchtlinge aus der Ukraine). Dabei schliesse eine verstärkte kantonale Kompetenzzuweisung den Einbezug der Gemeinden und weiterer wichtiger Akteurinnen und Akteure nicht aus, vielmehr sei dies, der Idee des Föderalismus folgend, eine Voraussetzung für eine gute Sozialhilfe. Gerade auch im Kanton Graubünden mit der Stadt Chur und anderen grösseren Gemeinden sei es für den Kanton zwingend notwendig, diese einzubeziehen, da in diesen Gemeinden weitreichendes Wissen zu sozialen Problemstellungen und deren Lösungen vorhanden sei. In ähnlicher Weise argumentiert der interviewte Vertreter des Kantons St. Gallen, indem er unterstreicht, dass der dem Gemeindeverband angeschlossene Fachverband KOS eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton habe und so, bei enger kommunaler Anbindung, die Kompetenzen mit dem Kanton klar geregelt seien. Der interviewte Vertreter des Kantons Wallis weist in diesem Zusammenhang auf den bei ihnen gesetzlich verankerten Sozialrat hin, welcher dazu beitragen kann, Kompetenzzuweisungen an den Kanton in enger und partizipativer Einbindung der Gemeinden (neben den Gemeinden sind im Sozialrat auch Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft und Gewerkschaften vertreten) zu bestimmen und sich auch über eine gemeinsam gestützte kantonale Sozialpolitik zu verständigen. Insgesamt empfehlen alle Vertreter der Vergleichskantone, genauso wie die Vertreterin der SKOS, zu klären, in welchen Bereichen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an den Kanton delegiert werden müssen, um so die Basis für gut koordinierte und transparente soziale Dienstleistungen im Kanton Graubünden zu schaffen. Einen Massstab könnte die Antwort der Regierung auf den Auftrag Albertin (Kanton Graubünden 2015: o.S.; siehe auch 9.2.1) bieten, dass Aufgaben und Kompetenzen dann an den Kanton delegiert werden müssen, wenn dies dazu führt, dass rechtliche und qualitative Zielsetzungen verbessert werden und damit auch das Prinzip der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit sichergestellt werden kann. Dabei soll diese Klärung unter Einbezug bestehender, eventuell neu zu bildender Netzwerke vorangetrieben werden.

Die verschiedentlich formulierte Forderung nach einer weitreichenderen Sozial- und Armutserichterstattung durch den Kanton Graubünden setzt voraus, aufzuzeigen, welche Ziele eine solche Berichterstattung verfolgt und welcher Nutzen zu erwarten ist. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK empfiehlt allen Kantonen eine Sozialberichterstattung, «um die in einem Kanton vorherrschende (soziale) Situation darzustellen, die Arbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure abzubilden, Wirkungen von Sozialleistungen aufzuzeigen, Auswirkungen von (möglichen oder vollzogenen) Anpassungen bei den diversen Leistungen zu präsentieren und nicht zuletzt eine Gesamtsicht über das System der sozialen Sicherheit zu gewährleisten» (SODK 2012: 6). In der Frage einer Armutserichterstattung rückt die Zielsetzung in den Fokus, «die Entwicklung der Armut permanent zu beobachten, die Ursachen und Folgen dieser Entwicklung zu identifizieren sowie die Wirksamkeit von Massnahmen zu beurteilen» (Fluder, Hümbelin, Luchsinger und Richard 2020: 11). Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen ist zu ergänzen, dass die Sozialpolitik immer auch eng mit wirtschaftspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Massnahmen und Zielsetzungen verbunden ist, weshalb in einer entsprechenden Berichterstattung auch die wirtschaftliche Struktur abgebildet werden kann und Aussagen zur Konjunktur und zur Arbeitsmarktsituation gemacht werden können (SODK 2012: 14-15). Gemäss einem Monitoring zur kantonalen Sozialberichterstattung kennen 16 Kantone eine mehr oder weniger umfassende Sozialberichterstattung. In zehn Kantonen gibt es keine Berichterstattung oder diese beschränkt sich auf eine Sozialhilfeberichterstattung, wie dies auch im Kanton Graubünden der Fall ist

(Nationale Plattform gegen Armut 2022: o.S.). Der Blick in die Vergleichskantone zeigt, dass im Kanton Wallis gemäss interviewtem Vertreter immer zwischen den Legislaturen ein umfassender Sozialbericht erstellt wird und für sie von hoher Wichtigkeit in der Weiterentwicklung und Überprüfung bestehender Angebote unter Berücksichtigung sich verändernder Bedingungen in den Lebenslagen der Bevölkerung darstellt. Der Kanton St. Gallen erstellt seit vielen Jahren einen jährlichen statistischen Sozialhilfebericht, welcher auch Informationen zu weiteren kantonalen Bedarfsleistungen enthält, die statistischen Daten kontextualisiert und ein spezifisches, meist aktuelles Thema weiter vertieft. Im Jahr 2022 war dies das Thema Corona-Hilfe in St. Gallen (Kanton St. Gallen 2022b: 68-74). Gemäss Rückmeldungen der Leiterin Abteilung Familie und Sozialhilfe, als Teil des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen, belaufen sich die jährlichen Kosten für diesen Bericht auf rund CHF 28'000.

Unter diesem Punkt gilt es zu klären, inwiefern durch klarere und auch neue Kompetenzzuweisungen an den Kanton dazu beigetragen werden kann, die Sozialhilfe kohärent, nachvollziehbar und effizient, auch im Gefecht mit weiteren sozialen Aufgaben und Dienstleistungen, auszugestalten. Dabei gilt es bei einer Aufgabestärkung des Kantons zu prüfen, wie eine Mitsprache der Gemeinden mit ihrem Wissen im Sinne der föderalen Idee sichergestellt werden kann. Weiter ist zu berücksichtigen, dass eine Sozial- und Armutsberichterstattung, wie dies im Auftrag Cahenzli-Philipp (politischer Vorstoss im Grosse Rat; Grosse Rat 2020b: o.S.) gefordert wurde, einen wichtigen Beitrag leistet, eine Weiterentwicklung der Sozialhilfe und die Klärung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf einer gut informierten Basis voranzutreiben. Die Regierung stellt sich in ihrer Antwort zu diesem politischen Vorstoss auf den Standpunkt, dass eine Berichterstattung geprüft worden sei, jedoch aus Priorisierungs- und Ressourcenrunden darauf verzichtet wurde. Darüber hinaus sei die Regierung bereit, im Hinblick auf das Regierungsprogramm 2025-2028 eine Berichterstattung zu prüfen (ebd.).

#### 9.2.4 Kristallisationspunkt 4: Bekanntheit erhöhen und Vertrauen in die Angebote und Dienstleistungen der Sozialhilfe stärken (präventiver Charakter)





|   | <b>Graubünden</b><br>   | <b>Glarus</b><br>Kantonales Modell<br>  | <b>Wallis</b><br>Verbundmodell<br>  | <b>St. Gallen</b><br>Kommunales Modell<br>  |
|---|--|--|---|--|
| <b>Regionalisierung/ Anonymität</b>         | neutral  | eher stark + (+)   | stark + +   | eher schwach -   |
| <i>Hinweise zur kantonalen Organisation</i> | <p><b>Anonymität und Niederschwelligkeit</b> wird durch Regionalisierung gefördert (gerade in ländlichen Regionen).</p> <p>Wissen um die <b>polyvalente Angebotspalette der RSD ist nur in Teilen der Bevölkerung vorhanden</b> (oft wird der RSD als 'Sozialamt' wahrgenommen, <b>eingeschränkte Bekanntheit</b>).</p> <p>Hilfe wird <b>eher spät</b> in Anspruch genommen (Stigmatisierung). <b>Präventive Funktion</b> des RSD noch zu <b>wenig ausgeschöpft</b>.</p> | <p>Die <b>drei Gemeinden</b> repräsentieren auch <b>drei Regionen</b> im Kanton GL.</p> <p>Die kantonale Zuständigkeit stärkt die Niederschwelligkeit durch eine <b>gewisse Anonymität</b>.</p> <p><b>Gemeinden</b> können, müssen sich aber nicht einbringen.</p> | <p><b>Regionale Organisation</b> der Sozialhilfe (ähnlich wie GR).</p> <p><b>Gemeinden haben eine aktive Rolle</b> in der Sozialhilfe und Mitbestimmungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit mit dem SMZ, was die <b>Bekanntheit erhöht</b>.</p> | <p><b>Kommunale Organisation</b> der Sozialhilfe.</p> <p>Nur <b>wenige Gemeinden</b> nutzen die Möglichkeit, die <b>wirtschaftliche Sozialhilfe im Gemeindeverbund</b> anzubieten.</p> <p><b>Angebote nahe bei der Bevölkerung (Reduktion der Anonymität</b>, insb. in ländlichen Regionen und kleinen Gemeinden).</p> |

Tabelle 7: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 4

Verschiedentlich besteht die Vermutung, dass Personen, Paare und Familien in sozialen Notlagen die Angebote der RSD und soziale Unterstützungsangebote generell eher spät in Anspruch nehmen, was der Erfüllung

des Grundauftrags der Prävention zuwiderläuft. Zudem kommt in Interviews zum Ausdruck, dass die Mitarbeitenden in RSD zumindest teilweise eine sehr hohe Fallbelastung haben. Eine Studie unterstreicht diese Vermutung. Die durchschnittliche Fallbelastung einer fallführenden Fachperson Sozialer Arbeit (Vollzeitstelle) im RSD Chur/Imboden/Plessur im Jahr 2017 lag bei 134 Fällen (Flisch et al. 2018: 20). Obschon ein Vergleich mit anderen Kantonen oder Angeboten voraussetzungsreich und nur bedingt möglich ist, so ist es legitim anzunehmen, dass eine Fallbelastung von über 100 Fällen bei einer Vollzeitstelle (100%) als hoch oder sehr hoch einzustufen ist.

Es stellt sich unter diesem Punkt die Frage, wie es im Rahmen der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden gelingt, den präventiven Auftrag in der Sozialhilfe bestmöglich zu erfüllen. Dabei spielt die Regionalisierung eine zentrale Rolle, da damit eine gewisse Anonymität einhergeht, welche gerade in ländlichen Regionen und kleinen Gemeinden dazu beiträgt, die mit der Inanspruchnahme eines Beratungsangebotes verbundene Scham zu überwinden, indem man an einem eher neutraleren Ort mit professioneller Unterstützung diese in Anspruch nehmen kann. Gleichzeitig zeichnet sich die Regionalisierung in fachlicher Hinsicht dadurch aus, dass diese nach wie vor nahe bei den Betroffenen angesiedelt sind und damit die lokalen, kommunalen und regionalen Gegebenheiten mitberücksichtigen. Thiersch et al. (2012: 189) sprechen in diesem Kontext von Dezentralisierung und Alltagsnähe. Alltagsnähe meint dabei, dass entsprechende Angebote nahe, erreichbar sowie niederschwellig zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus steckt im lebensweltlichen Prinzip der Alltagsnähe auch ein Appell, dass neben spezialisierten Angeboten wie beispielweise die wirtschaftliche Sozialhilfe, Suchberatungsstellen oder der Bereich des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes auch ein allgemeines Angebot besteht, welches in sehr unterschiedlichen Problemlagen genutzt werden kann (ebd.). Der Kanton Graubünden verfügt mit dem Angebot der RSD in hohem Masse über ein solches Angebot, welche diesen allgemeinen, respektive polyvalenten Charakter aufweist. Die Interviews zeigen jedoch auch auf, dass die RSD stark auf Einzelfallhilfe ausgerichtet sind. Will man die Regionalisierung stärken und dazu beitragen, den Grundauftrag der Prävention zu verbessern, wäre über eine Stärkung einer regionalen partizipativen Vernetzung nachzudenken und eine regionale Sozialplanung unter Einbezug wichtiger Akteurinnen und Akteure nachzudenken (ebd.). Dieser gemeinwesenorientierte und sozialräumliche Ansatz könnte in den einzelnen RSD gestärkt oder – wieder – neu etabliert werden. Nicht zuletzt könnte dadurch die Angebotspalette der RSD in ihrem polyvalenten Charakter bekannter gemacht werden, was dazu beiträgt, dass Menschen in Notlagen durch die entsprechende Kenntnis frühzeitiger professionelle Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen oder überhaupt die Inanspruchnahme einer Unterstützung in Erwägung ziehen.

Im Interview mit dem Vertreter des Kantons Wallis erläutert dieser, dass die SMZ (vergleichbar mit RSD) als Vereine organisiert sind, in welchen auch die Gemeinden Einsitz haben und dadurch bereits in formal-rechtlicher Hinsicht eine kommunal-regionale Organisation entsteht, in welcher sich die Vertreterinnen und Vertreter einbringen können. Auch wenn der Vertreter organisatorische und effizienzbezogene Nachteile in der Vereinsstruktur der SMZ ortet, so unterstreicht er die Vorteile in Bezug auf Partizipation und Mitsprache. Auch die interviewten Vertreter aus den Kantonen Glarus und St. Gallen betonen die Wichtigkeit des Einbezugs der Gemeinden und wichtiger Akteurinnen und Akteure. Der Vertreter aus dem Kanton St. Gallen, einem kommunalen und wenig regional ausgeprägtem Modell, weist in diesem Zusammenhang auf die wichtige Rolle des Gemeindeverbandes und des angegliederten Fachverbandes KOS hin, welche durch den breit abgestützten Rückhalt wesentlich dazu beiträgt, dass soziale Fragestellungen auch regional und damit gemeindeübergreifend diskutiert werden.

Ein konkreter und partizipativer Einbezug wichtiger Akteurinnen und Akteure im Sinne einer gemeinwesenorientierten-sozialräumlichen Fachperspektive trägt zu einer Erhöhung der Erfüllung des Grundauftrages der Prävention bei, wodurch ein Beitrag zur Reduktion eines Nichtbezuges von sozialer und finanzieller Sozialhilfe geleistet werden kann. Dabei zeigen Studien, dass der Nichtbezug von staatlichen Bedarfsleistungen vorhanden ist. Eine Studie, welche im Kanton Bern auf der Basis von Steuerdaten überprüft hat, wie hoch der Nichtbezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe ist, kommt zum Schluss, dass rund jede vierte Person (26.3%), welche Anspruch auf Sozialhilfe hätte, diese Leistungen nicht bezieht (Hümbelin 2016: 20). Die Studie geht auch der Frage nach, ob sich regionale Unterschiede feststellen lassen. Hier zeigen die Auswertungen Tendenzen, dass die politische Einstellung eine Rolle spielt. So gibt es in der statistischen Auswertung deutliche Trends, die darauf hindeuten, dass in Gemeinden mit stark rechts-konservativer Präferenz die Nichtbezugsquote deutlich erhöht ist (ebd.). Weiter stellt der Studienautor fest, dass in wenig dicht besiedelten Regionen mit stark

ländlichem Charakter die Nichtbezugsquote deutlich erhöht ist. Keinen Unterschied kann er zwischen Gemeinden und Regionen feststellen, welche mittel bis stark besiedelt sind (ebd.: 21). Die Studie bestätigt dabei die Einschätzung aus den Interviews, dass der Nichtbezug insbesondere in wenig dicht besiedelten Regionen besonders hoch ist und damit auch im Kanton Graubünden von Bedeutung ist.

Die Frage des Erfüllungsgrades des präventiven Auftrags steht auch im Zusammenhang mit der Ressourcenausstattung der fallführenden Sozialarbeitenden in den RSD. Es ist anzunehmen, dass die Qualität und damit der Erfüllungsgrad der durch die Mitarbeitenden der RSD erbrachten Aufgaben und Zielsetzungen steigt, wenn diese mit ausreichenden zeitlichen Ressourcen ausgestattet sind. Der Prüfung dieser Annahme hat sich eine Studie der ZHAW angenommen. Bei den Sozialen Diensten (Sozialhilfe) der Stadt Winterthur haben diese überprüft, ob die personellen Mehrkosten, welche durch eine Fallentlastung entstehen, durch Einsparungen aufseiten der wirtschaftlichen Sozialhilfe wieder ausgeglichen werden. Hierzu wurde innerhalb der Sozialen Dienste eine Experimentalgruppe von drei fallführenden Sozialarbeitenden gebildet. Diese drei Mitarbeitenden hatten während einem Zeitraum von rund 1.5 Jahren nur halb so viele Fälle wie ihre Kolleginnen und Kollegen und es wurde quantitativ geprüft, wie sich die Fallkosten der beiden Gruppen entwickeln. Die Studie konnte aufzeigen, dass die Einsparungen in Sachen wirtschaftlicher Sozialhilfe deutlich höher waren als die Mehrbelastung durch den Personalausbau (Eser et al. 2017). Insofern liefert diese Studie einen empirischen Beleg, dass professionelle Beratungsarbeit mit angemessenen zeitlichen Ressourcen im Charakter der persönlichen Sozialhilfe auch volkswirtschaftlich von Nutzen ist und darüber hinaus dazu beiträgt, dass Menschen in wirtschaftlichen und sozialen Notlagen rascher wieder ein (teil-)autonomes Leben führen können und keine wirtschaftliche Sozialhilfe benötigen. Eine weitere im Jahr 2021 publizierte Studie bestätigte zudem die Studienergebnisse und macht weiter deutlich, dass die sozialarbeiterischen Handlungsspielräume und die Wirksamkeit erhöht werden konnte (Höglinger, Rudin, Guggisberg 2021: V).

Gerade unter Bezugnahme auf die Vergleichskantone, aber auch auf weitere Überlegungen, wird deutlich, dass die Frage, wie es gelingt, in hoher Qualität den Grundauftrag der Prävention gerecht zu werden, unterschiedliche Facetten beinhaltet. Zum einen gilt es zu prüfen, wie eine partizipative Vernetzung innerhalb der Regionen und ein Bekanntmachen der RSD in ihrem polyvalenten Charakter gelingt. Zum anderen ist es eine Frage der personellen Ressourcenausstattung sowie der Qualifikation der Mitarbeitenden in den RSD, die im Endeffekt auch Einfluss auf Bekanntheit und Vertrauen entsprechender Angebote hat.

### **9.2.5 Kristallisationspunkt 5: Verbesserung der Effizienz an der Schnittstelle Gemeinden und Kanton (RSD)**

An der Schnittstelle zwischen RSD und den Gemeinden gibt es Schnittstellenprobleme, welche die Effizienz und Qualität der Aufgaben, insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe, verschlechtert. So zeigt die Studie Flisch et al. (2018: 32-33), dass die Doppelzuständigkeit zwischen Gemeinde und RSD eine erhebliche Effizienzminderung mit sich führt (je eine fallführende Fachperson, Absprachen, doppelte Dossierführung) und auch in fachlicher und dienstleistungsbezogener Perspektive Nachteile festgestellt werden konnte. So verlangsamten sich die Entscheidungswege und obschon sich Klientinnen und Klienten in erster Linie an die RSD wenden, so werden die Leistungen über die Gemeinde verfügt und die Auszahlungen getätigt. Die Studie macht auch deutlich, dass in relativ vielen Fällen leistungsbeziehende Personen den Kontakt auch zur Gemeinde suchen oder suchen müssen (ebd.), was auch in verschiedenen Interviews und Workshops bestätigt wurde. Für eine Gemeinde wie die Stadt Chur schränkt diese Organisation auch die Steuerungsmöglichkeiten ein, was beispielsweise die Koordination der persönlichen Hilfe mit anderen Beratungs- und Unterstützungsangeboten erschwert (ebd.: 31). Eine Fallführungssoftware ist vonseiten kantonalen Sozialamtes in Planung, wobei sich das Projekt aufgrund zu klärender Datenschutzfragen verzögert hat.

In den Interviews mit dem Vertreter des Kantons Glarus wird deutlich, dass aus einer Effizienzperspektive eine kantonale Organisation viele Vorteile mit sich bringt. So wissen die leistungsbeziehenden Personen genau, wer und wo ihre Ansprechpersonen sind und auch das Reporting und die damit verbundene Frage des – allenfalls raschen – Zugangs zu relevanten Daten ist gewährleistet. In ähnlicher Weise argumentiert auch der Vertreter des Kantons St. Gallen, wobei er betreffend Reporting gewisse Einschränkungen erwähnt, indem der Kanton von allen Gemeinden die relevanten Daten einfordern muss. Offen bleibt in der kommunalen Organisation, wie dies im Kanton St. Gallen der Fall ist, die Frage, wie effizient es ist, wenn 73 Soziale Dienste

(bei 77 Gemeinden) auf kommunaler Ebene operativ geführt werden müssen. Der interviewte Vertreter des Kantons Wallis kennt in ähnlicher Weise die Schnittstellenproblematik wie im Kanton Graubünden. Dabei verweist er auf die Reorganisation der Sozialhilfegesetzgebung im Jahr 2020, für welche insbesondere Effizienz- und Schnittstellenproblematiken Auslöser waren. Dadurch, dass heute die regionalen SMZ neben der persönlichen Hilfe auch für die Antragsstellung, Erstellung Vorbescheid und Auszahlung der wirtschaftlichen Hilfe zuständig sind, haben sich Absprachen zwischen Gemeinde und SMZ deutlich verringert. Zudem verfügen zwar die Gemeinden bis heute die Leistungen, doch finden faktisch kaum mehr direkte Kontakte zwischen leistungsbeziehender Person oder Familie und der Gemeinde statt. Aus der Sicht des Kantonsvertreters hat sich dadurch die Effizienz der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Wallis deutlich verbessert, wobei er die Vereinsstrukturen der SMZ als eher effizienzmindernd bezeichnet. Darüber hinaus erhält der Kanton im Zuge der Einführung einer neuen Fallführungssoftware einen direkten Zugang zu aktuellen Zahlen für das Reporting in Echtzeit und kann so auch rasch auf neue Entwicklungen reagieren.





|   | <b>Graubünden</b><br>   | <b>Glarus</b><br>Kantonales Modell<br>   | <b>Wallis</b><br>Verbundmodell<br>   | <b>St. Gallen</b><br>Kommunales Modell<br>  |
|---|--|---|--|--|
| <b>Effiziente Verwaltung</b>                | neutral  | stark ++  | eher stark +   | eher stark +   |
| <i>Hinweise zur kantonalen Organisation</i> | <p>Grundsätzlich hat sich eine gute Praxis etabliert. Trotzdem ist die <b>Schnittstelle effizienzmindernd</b>.</p> <p>Eine <b>Fallführungssoftware</b> mit Schnittstellen zu Kanton, RSD und Gemeinden wird insb. die <b>Effizienz der Schnittstellen verbessern</b>.</p> <p><b>Zuständigkeitsfragen sind grundsätzlich klar geregelt</b>.</p> <p>Forderung nach <b>effizienzsteigernde und unterstützende Massnahmen und Hilfestellungen für die Gemeinden</b> (z.B. Software, Handbuch).</p> | <p>Durch schlanke kantonale Zuständigkeit <b>kaum Doppelzuständigkeiten und Schnittstellenprobleme</b>.</p> <p><b>Schnittstellen zu Gemeinden fallen weg</b>.</p> | <p>Die <b>SMZ</b> sind sowohl für <b>die Antragsstellung wie auch für die effektive Unterstützung und Auszahlung</b> der wirtschaftlichen Hilfe zuständig. Den Gemeinden obliegt die Beschlussfassung.</p> <p>Die als Vereine organisierten SMZ bieten <b>vielfältige Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten</b> für die Gemeinden, werden insg. aber als <b>eher effizienzmindern</b> wahrgenommen.</p> | <p>Aufgrund der kommunalen Zuständigkeit der Gemeinden bestehen <b>wenige Schnittstellen zum Kanton</b>.</p> <p>Faktisch <b>jede Gemeinde hat einen Sozialen Dienst (73)</b>. Gemeinden können sich in Sachen Sozialhilfe <b>zusammenschliessen</b>.</p> <p><b>Koordinierende Funktion der KOS</b> in der Sozialhilfe.</p> |

Tabelle 8: Kantonsvergleich Kristallisationspunkt 5

Verbundmodelle, wie wir es auch im Kanton Graubünden kennen, sind gegenüber rein kantonalen und kommunalen Modellen in der Frage der Effizienz im Nachteil. Gerade aber das Verbundmodell Wallis könnte einige Hinweise liefern, wie im Kanton Graubünden, im Falle einer Beibehaltung des Verbundcharakters, die Effizienz der Sozialhilfe verbessert werden könnte.



## 10. Handlungsempfehlungen

### 10.1 Grundlegende Diskussion und Bemerkungen

Im Austausch mit diversen Vertreterinnen und Vertretern aus dem Kanton Graubünden und weiteren Auskunftspersonen (Vertreterinnen und Vertreter der Vergleichskantone und der SKOS) sowie auf der Grundlage der dargestellten Diskussionen und Überlegungen lassen sich eine Vielzahl von Modellen der Sozialhilfe ableiten. Dabei können diese unter der Perspektive der finanziellen Äquivalenz und Subsidiarität sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. Eine zentrale Ausgestaltung der persönlichen und wirtschaftlichen Sozialhilfe in Richtung des Kantons steht einer dezentralen und kommunalen Ausgestaltung in Richtung der Gemeinden gegenüber. Leitend ist in der Ausgestaltung der Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe in Graubünden immer die Frage nach einer bürgernahen, effizienten und qualitativ hochstehenden Sozialhilfe.

Ausgehend vom bestehenden Modell und in der Einordnung und Bewertung desselben kann festgehalten werden, dass die aktuelle Organisation der Sozialhilfe in Graubünden gut aufgestellt ist. Daraus kann geschlossen werden, dass eine grundlegende Neugestaltung im Sinne eines kantonalen (analog Glarus) oder eines rein kommunalen (analog St. Gallen) Modelles aus der Sicht der Studienautorinnen und der Studienautoren nicht in den Fokus rückt und wir deshalb davon absehen, eine entsprechende Empfehlung auszusprechen. Vielmehr empfehlen wir ausgewählte Anpassungen unter Beibehaltung des Verbundcharakters der bisherigen Organisation.

Bezüglich der Frage eines rein kommunalen Modelles zeigen die verschiedenen Befragungen, dass kein oder kaum Rückhalt zu erwarten wäre. Zudem wollte man über ein kommunales Modell nachdenken, bedürfte es kommunaler Strukturen im Charakter eines Gemeindeverbandes wie im Kanton St. Gallen und einer kommunal gesteuerten Regionalpolitik. Aufgrund der Interviews muss aktuell angenommen werden, dass diese im Kanton Graubünden fehlen oder wenig ausgeprägt sind. Die Idee einer Zuweisung der persönlichen Sozialhilfe an die Gemeinden und Regionen wurde zudem im Rahmen der Vernehmlassung zum neuen Finanzausgleich (per 2016) verworfen (Kanton Graubünden 2013/2014: 234-235). Demgegenüber zeigen die Studienergebnisse, dass ein kantonales Modell aufseiten der interviewten Personen auf grösseres Interesse stösst und dass, wie in der – wissenschaftlichen – Diskussion aufgezeigt wurde, einige Problemstellungen der aktuellen Organisation durch ein kantonales Modell gelöst werden könnten. Es wird aber auch deutlich, dass einerseits mit einer solchen Organisation neue Herausforderungen entstehen und andererseits unter Berücksichtigung der Mehrsprachigkeit, der Geografie und der grossen Fläche des Kantons erhebliche Unterschiede zu kantonal organisierten Modellen bestehen, wie dies im Kanton Glarus, Appenzell AI und Genf der Fall ist.

Neben den Stärken des «Bündner Modells» konnten im Rahmen dieser Studie auch verschiedene kritische Aspekte sichtbar gemacht werden. Diese kritischen Aspekte lassen sich in allen, der Studie zu Grunde gelegten fünf Dimensionen von Adressaten und Dienstleistung / Organisatorisches / Finanzen / Rechtliches und Politisches / Fachlichkeit und Qualität verorten. Es zeigt sich, dass die Frage der Weiterentwicklung der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden nur mit einem breiten Blick über diese Dimensionen hinweg und in ihrer Wechselwirkung gelingen kann. Oftmals lassen sich diese als Nebeneffekte von Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen beschreiben, welche grundsätzlich in Bezug auf Themen und Fragestellungen notwendig oder zumindest sinnvoll und angemessen sind.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen bauen wir unsere Empfehlungen entlang zweier Modelle (Tabelle 9) auf, wobei diese sich ergänzen und aufeinander aufbauen. Anzumerken ist auch, dass die einzelnen Empfehlungen für sich selbst stehen und in die Weiterentwicklung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden genutzt werden können.

| Modell A: Bündner Modell +                                   | Modell B: Bündner Modell ++                             |
|--|---|
| Hohe Relevanz aufgrund der Studienergebnisse                 | Weitreichendere Reorganisation notwendig                |
| Zeitnahe Umsetzung möglich                                   | Mittel- bis langfristige Ausrichtung                    |
| Kostenumlagerung von Gemeinden zum Kanton in geringem Umfang | Grössere Kostenumlagerung zwischen Gemeinden und Kanton |

Tabelle 9: Zwei Modellvarianten

## 10.2 Modell A: Bündner Modell +

Das Modell A: «Bündner Modell +» präsentiert sich als eine eher 'sanfte' Weiterentwicklung der bestehenden Organisation, wobei die bisherigen Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinden nur dann neu geregelt werden, wenn diese im starken Widerspruch zur fiskalischen Äquivalenz stehen. Insgesamt umfasst dieses Modell acht Empfehlungen, wie sie hier in der Abbildung 21 dargestellt sind. Im Anschluss an die Abbildung werden die Empfehlungen erläutert und im letzten Abschnitt findet sich jeweils eine Einschätzung zu Konsequenzen auf Gesetzesstufe, zu Kostenfolgen und der Frage, wie rasch diese aus Sicht der Studienautorinnen und -autoren umgesetzt werden können.



Abbildung 21: Empfehlungen Modell A

### 10.2.1 Vernetzung: Etablierung Sozialrat und Verankerung regionaler Sozialkonferenzen in allen fünf Regionen

Die Etablierung eines kantonalen Sozialrates mit Antragsrecht zu Händen der Regierung trägt zur Vernetzung des ganzen Kantons im Bereich der Sozialhilfe und weiterer sozialer Fragestellungen sowie der Bestimmung und Weiterentwicklung einer breit abgestützten Sozialpolitik bei. Dabei empfehlen wir, die Leitung in die Hände des kantonalen Sozialamtes zu legen und würden in Anlehnung an den Kanton Wallis ein bis zwei jährliche Treffen vorschlagen. Feste Mitglieder des Sozialrates wären eventuell der zuständige Regierungsrat oder die zuständige Regierungsrätin, eine delegierte Person aus den regionalen Sozialkonferenzen und Vertreter und Vertreterinnen – grösserer – Gemeinden. Darüber hinaus wäre zu bestimmen, weitere Akteurinnen und Akteure aus dem Sozialbereich (KES, Beratungsstellen, Schulen, etc.) oder Wirtschafts- und Gewerkschaftsvertretende einzubeziehen.

Weiter empfehlen wir die Verankerung regionaler Sozialkonferenzen in den Regionen der RSD. Dies mit dem Ziel, den Regionen und den anzunehmenden regionalen Unterschieden und Besonderheiten Rechnung zu tragen. Hier wäre die Leitung bei den RSD, wobei es denkbar wäre, dass auch eine Vertretung einer Gemeinde diese Aufgaben übernehmen könnte. Hier könnten drei bis vier jährliche Treffen angemessen sein. Der feste

und weitere Teilnehmendenkreis wäre in ähnlicher Logik wie im Sozialrat, jedoch mit regionalem Bezug, zu bestimmen. Um die Vernetzung und Anbindung mit dem Sozialrat zu gewährleisten, delegieren die regionalen Sozialkonferenzen eine Person, welche Einsitz im Sozialrat hat.

Wie in Abbildung 22 sichtbar wird, bilden diese Austauschformate die zentrale Grundlage der Vernetzung im Verbundcharakter der Sozialhilfe im Kanton Graubünden. Aufgrund der Studienergebnisse erachten die Autoren eine solche, gesetzlich gerahmte Vernetzung mit entsprechenden Aufgabenzuschreibungen und Kompetenzen als zentrale Grundlage in der Weiterentwicklung der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden.

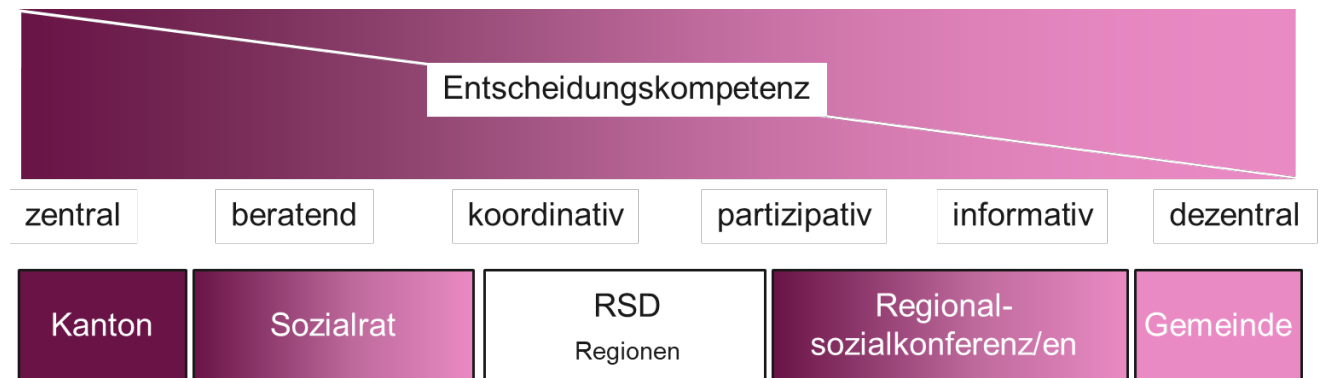


Abbildung 22: Verankerung kantonaler und regionaler Verbundarbeit

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte eine gesetzliche Änderung zur Folge. Zu beachten ist, dass dieser Vorschlag an teilweise bereits bestehenden Austauschformaten anschliesst und deshalb davon ausgegangen werden kann, dass diese Umsetzung relativ rasch angestossen werden könnte (grundsätzlich auch parallel zu einer Gesetzesrevision).

### 10.2.2 Bekanntheitsgrad: Umbenennung der RSD in «Sozial- und Beratungszentren» ergänzt mit Öffentlichkeitsarbeit/Marketing

«Nomen est omen». Die Namensgebung der regionalen Sozialdienste trägt zur Positionierung sowie zur Akzeptanz in der Bevölkerung bei. Der Gang zum 'Sozialdienst' beziehungsweise der Zugang zu Fachpersonen im Sozialbereich beeinflusst die Wahrnehmung und die Erwartungen aller Beteiligten. In diesem Sinne kann eine neutralere Bezeichnung (ohne Begriff Dienst) einen niederschwelligeren Zugang gewährleisten und auch den polyvalenten Charakter der RSD stärken. Unser Vorschlag «Sozial- und Beratungszentren» greift diesen Gedanken auf und könnte auch dazu beitragen, dass die RSD weniger stark auf die wirtschaftliche Sozialhilfe 'reduziert' werden und die Breite der Angebotspalette deutlicher wird.

Durch angemessene *Öffentlichkeitsarbeit* sowie *Marketing* kann die Bekanntheit der Zentren in ihrem polyvalenten Charakter erhöht werden. Dabei können Plakatkampagnen oder die Überarbeitung und Weiterentwicklung der Webauftritte genauso einen Beitrag leisten, wie beispielsweise ein Tag der offenen Türe oder auch Vorträge an Schulen oder Jahresversammlungen von Vereinen oder Wirtschaftsverbänden.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte keine gesetzliche Änderung zur Folge, ausser man würde die neue Bezeichnung unter Art. 11 SHG GR im Gesetz festlegen (bisher lautet die Bezeichnung im Gesetz «kantonale Sozialdienste»). Die Umsetzung könnte rasch beginnen, wäre aber sinnvollerweise konzeptionell zu rahmen. Eine Umbenennung der RSD, kombiniert mit Öffentlichkeitsarbeit und Marketing, ist mit Mehrkosten verbunden.

### 10.2.3 Fachlichkeit und Qualität: Fallentlastung sowie gemeinwesenorientierte-sozialräumlich Ausrichtung der RSD

Wir stützen unsere Empfehlung zur *Überprüfung der Fallbelastung der Fachpersonen in den RSD* auf entsprechende Hinweise aus den Befragungen ab. Eine übermässige Fallbelastung kann dabei zu einer Verlängerung

des Leistungsbezugs führen. Entsprechend wäre es in volkswirtschaftlicher Betrachtung geboten, Personal dort auszubauen, wo eine Fallüberlastung besteht. Studien zeigen deutlich (→ Kapitel 9.2.4), dass durch eine angemessene Fallbelastung der Handlungsspielraum und die Wirksamkeit professioneller Beratungsarbeit gesteigert und damit auch der Grundauftrag der Prävention in höherem Masse erfüllt werden kann.

Zudem empfehlen wir den RSD eine *Stärkung einer gemeinwesenorientierten-sozialräumlichen Fachperspektive*, welche die Einzelfallperspektive (Beratung und Unterstützung) der RSD ergänzt. Ziel dieser Fachperspektive ist die Verbesserung der Niederschwelligkeit und Stärkung der regionalen Vernetzung durch einen partizipativen regionalen Einbezug der Bevölkerung sowie zentraler Akteurinnen und Akteure für soziale Problemlagen (bspw. durch Bürgerinnen- und Bürgerforen). Diese Fachperspektive korrespondiert damit eng mit der Empfehlung zum Aufbau regionaler Sozialkonferenzen (→ Kapitel 10.2.1).

Unsere Befragungen zeigen, dass die RSD teilweise oder punktuell gemeinwesenorientiert arbeiten, jedoch wurde deutlich, dass dies meist von einzelnen Personen und davon abhängt, ob zeitliche Ressourcen zur Verfügung stehen oder nicht. Ein klares Bekenntnis und eine konzeptionelle Rahmung wären hierfür notwendig.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte keine gesetzliche Änderung zur Folge. Die Überprüfung der Fallbelastung der fallführenden Fachpersonen und ein allfälliger Personalausbau wäre eine Investition, bei welcher mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen zu rechnen wäre. Damit darf diese Massnahme als mindestens kostenneutral bezeichnet werden.

#### **10.2.4 Jährliches Monitoring zur Sozialhilfe und Aufbau einer Sozial- und Armutsberichtserstattung**

Die Basis faktenbasierter Entscheidungen sind zuverlässige und aktuelle Daten und Informationen. Deshalb empfehlen wir dem Kanton Graubünden, *eine jährliche Berichterstattung zur Sozialhilfe* (und weiterer kantonalen Bedarfsleistungen), welche differenziert Auskunft über die leistungsbeziehenden Personen und Familien gibt, über Umfang der erbrachten Leistungen (persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe) berichtet, regionale und/oder kommunale Aspekte berücksichtigt und allenfalls auch spezifische Thematiken und Entwicklungen aufgreift.

Darüber hinaus könnten diese Berichterstattung die *Grundlage für eine künftige Sozial- und Armutsberichtserstattung bilden*, wie dies von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren seit 2012 empfohlen wird und die Regierung des Kantons Graubünden Bereitschaft signalisiert hat, dies auf die nächste Legislaturperiode zu prüfen (→ Kapitel 9.2.3).

Ein *jährliches Monitoring* erlaubt dem Kanton und weiteren Akteurinnen und Akteuren Rechenschaft abzulegen und schnell auf Entwicklungen und damit verbundenen Aufwendungen reagieren zu können. Nicht zuletzt könnte dies in Bezug auf erbrachte Leistungen der RSD eine Grundlage bieten, bei der Weiterverrechnungen der Kosten der RSD an die Gemeinden eine transparente und nachvollziehbare Leistungsabrechnung zur Verfügung zu stellen und gegenseitiges Vertrauen zu stärken.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte keine gesetzliche Änderung zur Folge und wäre zeitnah umsetzbar, weil das kantonale Sozialamt bereits heute in eher geringen Umfang und jährlich über die Sozialhilfe berichtet. Als Referenz könnte die Sozialhilfeberichterstattung des Kantons St. Gallen dienen (Kanton St. Gallen 2022b) welche rund CHF 28'000 kostet (→ Kapitel 9.2.3). Würde sich der Kanton für eine umfangreichere Sozial- und Armutsberichterstattung entscheiden, hätte dies eventuell eine gesetzliche Änderung zur Folge und es wäre mit weiteren Mehrkosten zu rechnen.

#### **10.2.5 Fallführungssoftware: digitaler Datenaustausch zwischen RSD und Gemeinden**

Um Mehrfacherfassungen, Schnittstellen und postalische Versände zu vermeiden, empfehlen wir die Einführung einer *einheitlichen Fallführungssoftware*. Die Nutzung einer Software erhöht Effizienz und Schnelligkeit an der Schnittstelle Gemeinde und RSD. Leistungsrelevante Unterlagen könnten durch leistungsbeziehende Personen im RSD abgegeben und auf digitalem Weg rasch an die Gemeinden übermittelt werden. Nicht zuletzt erleichtert eine einheitliche Software das Reporting, auch in Echtzeit und bietet eine zentrale Grundlage für die Berichterstattung (→ Kapitel 10.2.4).

Da ein Informatikprojekt zur Einführung einer solchen Fallführungssoftware bereits läuft, äussern wir uns nicht zu gesetzlichen und kostenseitigen Fragen.

### **10.2.6 Rechtssicherheit: Vorbescheide WSH durch RSD mit Schlichtungsstelle sowie prognostische Statistik / Analytics**

Wir empfehlen zur Entlastung und Unterstützung der Gemeinden, dass die RSD im Rahmen der Beratung und Antragsstellung von Menschen in wirtschaftlichen Notlagen einen Vorbescheid erstellen, welcher einerseits festlegt, ob eine Bedürftigkeit im Sinne des Gesetzes gegeben ist und andererseits die Gemeinde dabei unterstützt, über einen Anspruch zu entscheiden. Damit wären auch effizienzsteigernde Effekte verbunden.

Im Interesse der Rechtsgleichheit und der Vermeidung eines Negativ-Wettbewerbs empfehlen wir, diesen *Vorbescheid im Gesetz zu verankern* und im Falle, dass die Bedarfsbemessung zwischen RSD und Gemeinde abweicht, eine *Schlichtungsstelle* einzurichten, welche in solchen Fällen vermittelt.

Falls dieser Vorbescheid in eine neue Fallführungssoftware eingebettet wäre (→ Kapitel 10.2.5), liessen sich so auch statistische Daten ableiten, beispielsweise zur Frage, wie hoch der Anteil an Personen ist, welche einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, aber keinen Anspruch wegen fehlender Bedürftigkeit haben oder wo ein Anspruch auf vorgelagerte Bedarfsleistungen besteht.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte eine gesetzliche Änderung zur Folge.

### **10.2.7 Persönliche Hilfe als Verbundaufgabe mit primärer Zuständigkeit durch den Kanton**

Wir empfehlen dem Kanton Graubünden, die *persönliche Sozialhilfe in die primäre Zuständigkeit des Kantons zu delegieren* und beizubehalten, dass Gemeinden, insbesondere grosse Gemeinden, die Aufgaben der persönlichen Hilfe im Mandat des Kantons auch selbst übernehmen können. Die Studienergebnisse zeigen in dieser Frage ein klares Bild. Die RSD geniessen einen hohen Rückhalt und auch der Umstand, dass der Kanton die operative Verantwortung für die RSD hat, stösst auf keine und sehr geringe Kritik. Als Gründe kann neben der grossen Anzahl kleiner Gemeinden (mehr als 50% der Gemeinden haben weniger als 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner (→ Kapitel 9.2.1) ins Feld geführt werden, dass der Kanton schon vor der Einführung des aktuellen Sozialhilfegesetzes im Jahr 1986 die Regionalstellen geführt hat.

Die rechtliche Zuweisung der persönlichen Hilfe an den Kanton würde damit faktisch der gelebten Praxis gerecht werden, würde darüber hinaus aber auch den Handlungs- und Entwicklungsspielraum der RSD stärken. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass gerade diese Empfehlung eng mit den Empfehlungen zur Vernetzung (→ Kapitel 10.2.1) und Fachlichkeit und Qualität (→ Kapitel 10.2.3) verbunden ist, und damit der notwendige Einbezug der Gemeinden, im Sinne einer Verbundaufgabe, zu unterstreichen ist.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte eine gesetzliche Änderung zur Folge.

### **10.2.8 Entlastung Gemeinden: Paritätische Kostenaufteilung der persönlichen Hilfe zwischen Gemeinden und Kanton**

Gerade vor dem Hintergrund der fiskalischen Äquivalenz empfehlen wir, die Kosten der persönlichen Hilfe (Vollkosten RSD) paritätisch, also zu gleichen Teilen zwischen Gemeinden und Kanton aufzuteilen. Auch wenn in der aktuellen Organisation die Gemeinden die persönliche Hilfe selbst erbringen können und sich damit nicht an den RSD anschliessen müssen, so ist dies faktisch für die grosse Mehrheit an mittleren und kleinen Gemeinden nicht möglich. Insofern begründet sich unsere Empfehlung auf der Überlegung, dass im Falle von kleinen Gemeinden die Aufgabe der persönlichen Hilfe gemeinsam mit dem Kanton erbracht werden muss, weshalb sich daraus auch eine paritätische Kostenaufteilung legitimieren lässt. Die Sozialhilfe in Graubünden, verstanden als Verbundaufgabe zwischen Gemeinden, Regionen und Kanton kann als weiteres Argument für ein Aufteilen der Kosten herangezogen werden.

Für den Fall, dass eine Gemeinde die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe selbst übernimmt, wäre neben gesetzlich gerahmten Anforderungen auch zu klären, in welchem Umfang die Gemeinde für diese Aufgabe zu entschädigen wäre.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte eine gesetzliche Änderung zur Folge. Die Gesamtkosten aller RSD beliefen sich im Jahr 2021 auf 7.1 Millionen Franken (→ Kapitel 6.1.1). Folgt der Kanton Graubünden dieser Empfehlung, hätte dies eine Kostenverschiebung von rund 3,55 Millionen Franken zu Lasten des Kantons zur Folge (zu klären wäre, inwiefern die vom Kanton getragenen Kosten für kantonale Angebote und Dienstleistungen (bspw. Pro Senectute, IIZ) ebenfalls paritätisch aufzuteilen wären).

### 10.3 Modell B: Bündner Modell ++

Das Modell B oder auch Bündner Modell ++ baut auf dem Modell A auf. Die hier aufgeführten Empfehlungen sind stärker wie im Modell A einzeln anzusehen und bieten dem Kanton Graubünden Empfehlungen, welche eine weiterführende Entwicklung erfordern würde oder grössere Kostenumlagerungen zur Folge hätten. Insgesamt handelt es sich um fünf Empfehlungen, wie dies auch in der Abbildung 23 (oben) dargestellt ist. Auch hier werden die Empfehlungen im Anschluss erläutert und eine Einschätzung zu rechtlichen und finanziellen Konsequenzen, sowie der Frage des Zeithorizonts einer Umsetzung abgegeben.

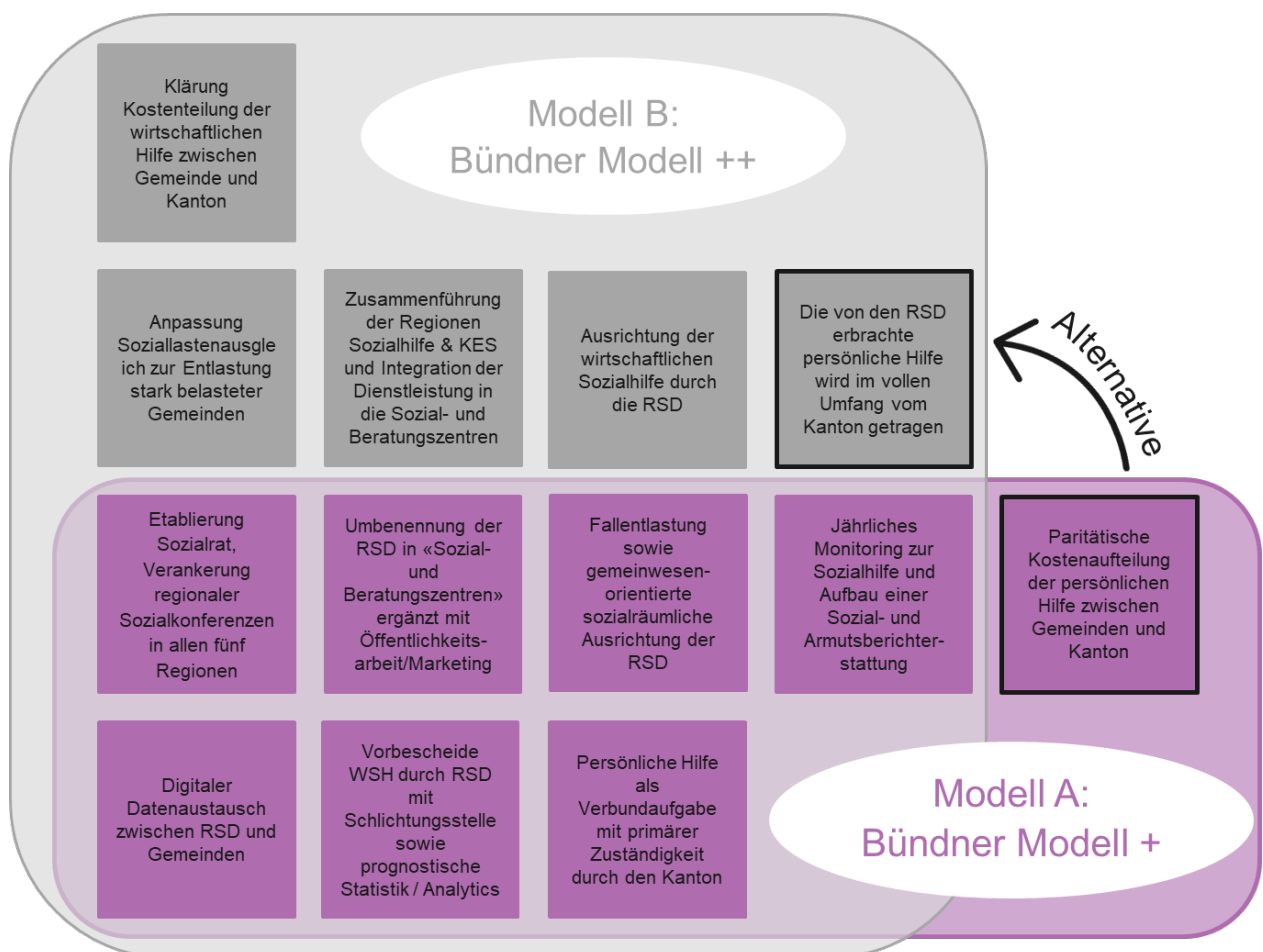


Abbildung 23: Empfehlungen Modell B in Ergänzung des Modells A

### **10.3.1 Entlastung Gemeinden: Klärung Kostenteilung der wirtschaftlichen Hilfe zwischen Gemeinde und Kanton – Diskussionsgrundlage: Paritätische Kostenaufteilung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zwischen Gemeinden und Kanton**

Die Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden, verstanden als Verbundaufgabe, führt uns zur Empfehlung, *im Austausch mit Gemeinden und Kanton zu klären, ob eine paritätische Kostenaufteilung der wirtschaftlichen Sozialhilfe einzuführen wäre*. Wie die Studienergebnisse zeigen, stellen diese Kosten für die Gemeinden mit hohen Sozialhilfekosten eine erhebliche Belastung dar. Dabei würde eine Entlastung der Gemeinden auch das Risiko eines Negativ-Wettbewerbs zwischen den Gemeinden verringern, was auch die Vertreter der Kantone Wallis und Glarus in ihren Interviews bestätigen. Zu beachten ist dabei allerdings, dass sich die kantonalen Sozialkosten nicht auf die wirtschaftliche Sozialhilfe beschränken. So tragen die Gemeinden neben der wirtschaftlichen Sozialhilfe ebenso die Kosten der Alimentenbevorschussung. Demgegenüber trägt der Kanton die kantonalen Kosten der Ergänzungsleistungen sowie der Mutterschaftsbeiträge (→ Kapitel 6.1.3).

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte eine gesetzliche Änderung zur Folge. Nimmt man das Jahr 2020 als Referenz, beträgt die Kostenumlagerung zu Lasten des Kantons 10.1 Millionen Franken.

### **10.3.2 Finanzierung persönliche Hilfe: Die von den RSD erbrachte persönliche Hilfe wird im vollen Umfang vom Kanton getragen**

Aufbauend auf der Empfehlung zur paritätische Kostenaufteilung der persönlichen Sozialhilfe zwischen Gemeinden und Kanton, empfehlen wir *im Austausch mit Gemeinden und Kanton zu entscheiden, ob die Kosten der persönlichen Sozialhilfe vollumfänglich vom Kanton getragen werden*. Da die RSD seit vielen Jahren oder Jahrzehnten vom Kanton geführt werden, könnte diese Kostenumlagerung mit der fiskalischen Äquivalenz begründet werden. Dies würde voraussetzen, dass die persönliche Sozialhilfe in den Aufgabenbereich des Kantons überführt werde (→ Kapitel 10.2.7). Durch eine klare Kostenverantwortung und Zuständigkeit der persönlichen Hilfe beim Kanton würde der Handlungsspielraum der RSD und des Kantons weiter ausgebaut, was der Erfüllung des Grundauftrags der Prävention erhöhen kann.

Wir würden in diesem Fall empfehlen, dass weiterhin die Möglichkeit für Gemeinden besteht, die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe selbst zu erbringen. Entsprechend wäre im Sinne der Rechtsgleichheit zu bestimmen, in welchem Umfang jene Gemeinden entschädigt würden.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte eine gesetzliche Änderung zur Folge. Die Gesamtkosten aller RSD beliefen sich im Jahr 2021 auf 7.1 Millionen Franken (→ Kapitel 6.1.1). Folgt der Kanton Graubünden dieser Empfehlung, hätte dies eine Kostenverschiebung im vollen Umfang der 7.1 Millionen Franken zu Lasten des Kantons zur Folge.

### **10.3.3 Anpassung Soziallastenausgleich zur Entlastung stark belasteter Gemeinden**

Wir empfehlen *im Austausch zwischen Gemeinden und Kanton eine Anpassung des Soziallastenausgleichs (SLA) zu prüfen*, um Gemeinden mit hohen Soziallasten stärker zu entlasten. Die Studienergebnisse zeigen, dass der SLA, wie ihn der Kanton Graubünden kennt, grundsätzlich gut funktioniert. Die Berücksichtigung des Ressourcenpotentials trägt dazu bei, dass die Mittel des Soziallastenausgleichs insbesondere ressourcen-schwachen Gemeinden zukommen. Die Befragungen führten aber auch zu Tage, dass die Berücksichtigung des Ressourcenpotentials auch Nachteile mit sich bringen und bei ressourcenstarken Gemeinden mit hohen Sozialhilfekosten Anreize fehlen würden, in soziale Angebote zu investieren. Aus Sicht der Studienautorinnen und -autoren wäre hier zu prüfen, ob der SLA in solchen Fällen effektiv falsche Anreize setzt.

Darüber hinaus bietet der SLA die Möglichkeit, die Frage der Kostenverteilung, respektive -entlastung von Gemeinden zu bestimmen und Gemeinden mit hohen Sozialhilfekosten stärker zu entlasten. In den Interviews wurde wiederholt die horizontalen Entlastungsmechanismen in den Bereichen des Kinderschutzes und der Unterstützung unbegleiteter Minderjähriger im Asylbereich (MNA) als interessante Konzepte eingebracht. Auch ein horizontaler SLA kann stark belastete Gemeinden entlasten, die Solidarität zwischen Gemeinden stärken und nicht zuletzt einem Negativ-Wettbewerb entgegenwirken.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte eine gesetzliche Änderung zur Folge.

#### **10.3.4 Zusammenführung der Regionen Sozialhilfe und KES und Integration der Dienstleistung in die Sozial- und Beratungszentren**

Wir empfehlen zu prüfen, ob mittelfristig in den RSD, als *Sozial- und Beratungszentren* (→ Kapitel 10.2.2 und 10.2.3), auch *Berufsbeistandschaften und weitere Beratungs- und Unterstützungsangebote (Pro Infirmis, Mütter- und Väterberatung, etc.) Platz finden könnten und müssten*. In einer konsequent sozialräumlichen Perspektive könnten auf diese Weise, in einer eher längerfristigen Perspektive, Orte entstehen, wo Menschen mit unterschiedlichsten Fragen und Problemstellungen diese Sozial- und Beratungszentren aufsuchen. Räumlichkeiten könnten am Abend von Vereinen und Interessengemeinschaften genutzt werden. Gelingt es, die RSD in dieser Perspektive weiterzuentwickeln, würde ein wesentlicher Beitrag zur Erfüllung des Grundauftrags der Prävention geleistet und Erfahrungen zeigen, dass dadurch die Niederschwelligkeit sowie die möglichst frühzeitige Inanspruchnahme von Beratung und Unterstützung verbessert wird.

In fachlicher Hinsicht würden durch die Zusammenführung verschiedener sozialer Dienstleistungen der fachliche Austausch und die Vernetzung erleichtert. Zudem können durch die Zusammenlegung verschiedener Dienststellen Kosten eingespart werden (insb. Mieten von Räumen und Liegenschaften).

Im Falle, dass diese Empfehlung weiterverfolgt wird, würden wir darüber hinaus empfehlen, zu prüfen, ob der Bereich des KES und die Sozialhilfe dem gleichen Departement angegliedert werden könnte, wie dies in allen drei Vergleichskantonen der Fall ist.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte je nach Umsetzungsgrad gesetzliche Änderung zur Folge. Dabei ist davon auszugehen, dass diese Empfehlung in einer mittel- und längerfristigen Perspektive angegangen werden müsste. Es wäre mit Kostenfolgen zu rechnen, wobei eine solche Zusammenführung verschiedener Angebote Kosten reduzieren und die Effizienz erhöhen kann.

#### **10.3.5 Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch die RSD**

Wir empfehlen zu prüfen, ob eine *Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe durch die RSD* erfolgen könnte. Dies würde zu einer personellen Entlastung der Gemeinden führen und die Doppelspurigkeiten zwischen RSD und Gemeinden in Sachen wirtschaftlicher Hilfe deutlich reduzieren. Leistungsbeziehende Personen und Familien hätten zudem Klarheit darüber, wer ihre Ansprechperson ist. Zu prüfen wäre, ob die Entscheidung über einen Leistungsanspruch weiterhin durch die Gemeinde erfolgen würde und ob die Gemeinden entscheiden könnten, ob sie die wirtschaftliche Hilfe durch die RSD auszahlen lassen oder diese Aufgabe weiterhin selbst übernehmen.

Die Idee der Auszahlung der wirtschaftlichen Sozialhilfe durch die RSD stammt aus dem Kanton Wallis, in welchem dies Praxis ist. In den Interviews und Workshops stiess diese Idee auf relativ grosse Zustimmung, wobei es auch Stimmen gab, die einer solchen Praxis kritisch gegenüberstanden.

Die Umsetzung dieser Empfehlung hätte gesetzliche Änderungen zur Folge. Eine Umsetzung wäre mittelfristig denkbar.



## 10.4 Schlussbetrachtung

Wie es gelingt, die Unterstützung von armutsbetroffenen Menschen bürgernah, effizient und in hoher Qualität zu erbringen, ist eine anspruchsvolle und vielschichtige Aufgabe. Die Studie zeigt, dass die aktuelle Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden bereits auf gutem Niveau diese Aufgabe erfüllt. Allein die im schweizerischen Vergleich tiefe Sozialhilfequote des Kantons Graubünden deutet darauf hin, dass es dem Kanton Graubünden im Verbund von Gemeinden, den RSD, dem kantonalen Sozialamt und allen weiteren Akteurinnen und Akteuren offensichtlich gelingt, vieles sehr gut zu machen.

Neben den Stärken des «Bündner Modells» konnten im Rahmen dieser Studie dennoch kritische Aspekte sichtbar gemacht werden. Diese kritischen Aspekte lassen sich in allen, der Studie zu Grunde gelegten fünf Dimensionen von Adressaten und Dienstleistung / Organisatorisches / Finanzen / Rechtliches und Politisches / Fachlichkeit und Qualität verorten. Es zeigt sich, dass die Frage der Weiterentwicklung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden nur mit einem breiten Blick über diese Dimensionen hinweg und in ihrer Wechselwirkung gelingen kann. Oftmals lassen sich diese als Nebeneffekte von Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen beschreiben, welche grundsätzlich in Bezug auf Themen und Fragestellungen notwendig oder zumindest sinnvoll und angemessen sind.

Die kritischen Aspekte sind schliesslich unter Betrachtung des Benchmarkings der ausgewählten Vergleichskantone und durch den Einbezug der in Interviews und Workshops involvierten Personen in diese Empfehlungen eingeflossen. Aufgrund der verschiedenen gewählten Zugänge mit Interviews, Workshops, Dokumentenanalysen, Befragungen, Benchmarking und Vergleiche mit Referenzkantonen sowie wissenschaftlichen Analysen sind wir überzeugt, dass diese Empfehlungen eine hohe Relevanz hinsichtlich einer Weiterentwicklung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden leisten können.

Wir regen an, diese Empfehlungen unter engem und partizipativem Einbezug der zentralen Akteurinnen und Akteure voranzutreiben, idealerweise bereits im Rahmen der Etablierung, Reaktivierung und Stärkung der regionalen Sozialkonferenzen und eines einzurichtenden Sozialrates. Auch weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass im Fall einer Gesetzesrevision zu prüfen ist, ob insbesondere das Sozialhilfegesetz einer umfassenderen Revision unterzogen wird. Einige der interviewten Personen merkten an, dass das schon etwas ältere Sozialhilfegesetz nicht mehr die Innovationskraft ausstrahlt, wie dies in der aktuell gelebten Praxis der Sozialhilfe der Fall ist.

Eine Umsetzung der genannten Empfehlungen setzt einen politischen Willen und die Bereitschaft, finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen, voraus. Die Investitionen in die Sozialhilfe folgen dabei dem gesetzlichen Auftrag und eine qualitativ hochstehende, bürgernahe und effiziente Organisation trägt in volkswirtschaftlicher Hinsicht dazu bei, Folgekosten zu verhindern. Es lohnt sich in dieser Betrachtung die Aufwände als Investitionen zu sehen, welche darüber hinaus die Kohäsion innerhalb der Bevölkerung stärken und armutsbetroffenen Menschen und Familien Sicherheit und Perspektiven bieten.

## 11. Literaturverzeichnis

- Amt für Wirtschaft und Tourismus (o.J.). *Bevölkerungsstand und -struktur*. Abrufbar unter: [https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/statistik/Bevoelkerung/Seiten/Bevoelkerungsstand\\_und\\_-struktur.aspx](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/statistik/Bevoelkerung/Seiten/Bevoelkerungsstand_und_-struktur.aspx).
- Bundesamt für Statistik [BFS] (2022). *Ausgaben für bedarfsabhängige Sozialleistungen von 2010 bis 2020 – BFS aktuell*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS. Abrufbar unter: <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/21824693/master>
- Bundesamt für Statistik [BFS] (2021). *Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2020 - Trotz Covid-19 bleibt die Sozialhilfequote im Jahr 2020 unverändert bei 3,2%*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS. Abrufbar unter: <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/19384836/master>
- Bundesamt für Statistik [BFS] (o.J.). *System der sozialen Sicherung*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS. Abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/analysen-verlaufe-system/statistischer-sozialbericht-schweiz/system-sozialen-sicherung.html>
- Charta Sozialhilfe Schweiz (o.J.) *Sozialhilfe, ein Erfolgsfaktor für die Schweiz*. Abrufbar unter: <https://charta-sozialhilfe.ch/>
- Cozzio, Nino (2015). *Vernünftige Sozialhilfepolitik ohne Negativwettbewerb – Referat im Rahmen der Frühjahrskonferenz der Städteinitiative Sozialpolitik*. Abrufbar unter: [https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/03\\_cozzio\\_vernunftige\\_sozialpolitik.pdf](https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/03_cozzio_vernunftige_sozialpolitik.pdf)
- Döring, Nicola, Bortz., Jürgen (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. 5. Auflage. Heidelberg: Springer Verlag.
- Eser Davolio, M., Strohmeier Navarro, R., Zwicky, H., Gehrig, M., Steiner, I. (2017). *Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten*. Zürich: ZHAW. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.21256/zhaw-5546>
- Flick, Uwe (2016). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Völlig überarbeitete Neuauflage (7. Aufl.)*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt's Enzyklopädie.
- Flisch, Regula, Giger, Adrian (2020). *Prüfung über die Führung eines eigenen Sozialdienstes in Domat/Ems und der Region Imboden – Schlussbericht*. St. Gallen: FHS St. Gallen
- Flisch, Regula, Martin, Roger, Knill Thomas, Failla Valentina (2018). *Prüfung der Wiedereingliederung der Aufgaben des regionalen Sozialdienstes (Kanton) in die städtischen Sozialen Dienste – Schlussbericht*. St. Gallen: FHS St. Gallen
- Fluder, Robert, Hümbelin, Oliver, Luchsinger, Larissa, Richard, Tina (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern – im Auftrag der Caritas Schweiz*. Abrufbar unter: [https://www.caritas.ch/fileadmin/user\\_upload/Caritas\\_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2020/armutsanalysen-mit-steuerdaten.pdf](https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2020/armutsanalysen-mit-steuerdaten.pdf)
- Grosser Rat. (2020a). *Auftrag Degiacomi betreffend Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe*. <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20191204Degiacomi08.aspx>
- Grosser Rat (2020b). *Auftrag Cahenzli-Philipp betreffend Armutsbericht Graubünden*. Abrufbar unter: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20200828Cahenzli-Philipp01.aspx>
- Guggenbühl, Tanja, Stutz, Heidi, Bischof, Severin (2018). *Situation der Familien im Kanton Wallis – Grundlegendokument für eine Familienpolitik 2020*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Abrufbar unter: [https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2018/KtVS\\_2018\\_Familien\\_Schlussbericht\\_d.pdf](https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2018/KtVS_2018_Familien_Schlussbericht_d.pdf)

- Guggenbühl, Tanja, Stutz, Heidi, Bischof, Severin, Heusser, Caroline, Höglinger, Dominic (2020). *Bericht über die soziale Situation im Kanton Wallis*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Abrufbar unter: <https://www.vs.ch/documents/529400/11163125/BASS+Bericht+Soziale+Situation.pdf/83b2e6fa-8bda-a5b3-75a0-f3650b3ed1b8?t=1618472485691>
- Höglinger, Dominic, Rudin, Melania, Guggisberg, Jürg (2021). *Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur – im Auftrag der Stadt Winterthur*. Bern: Büro BASS. Abrufbar unter: [https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2021/2021\\_Reduktion\\_Falllast\\_Winterthur\\_Schlussbericht\\_DE.pdf](https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2021/2021_Reduktion_Falllast_Winterthur_Schlussbericht_DE.pdf)
- Hümbelin, Oliver (2016). *Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden*. Bern: Universität Bern. Abrufbar unter: <https://econpapers.repec.org/paper/bsswpaper/21.htm>
- Kanton Glarus (2022). *Organigramm Departement Volkswirtschaft und Inneres [DVI]*. Abrufbar unter: [https://www.gl.ch/public/upload/assets/40267/Organigramm\\_DVI\\_2022.pdf?fp=1](https://www.gl.ch/public/upload/assets/40267/Organigramm_DVI_2022.pdf?fp=1)
- Kanton Glarus (2021). *Die Sozialen Dienste stellen sich vor*. Abrufbar unter: <https://www.gl.ch/public/upload/assets/34089/Die%20sozialen%20Dienste%20stellen%20sich%20vor.pdf?fp=1>
- Kanton Glarus (2018). *Politischer Entwicklungsplan 2020-2030*. Abrufbar unter: [https://www.gl.ch/public/upload/assets/4922/Politischer\\_Entwicklungsplan\\_2020\\_2030.pdf?fp=1](https://www.gl.ch/public/upload/assets/4922/Politischer_Entwicklungsplan_2020_2030.pdf?fp=1)
- Kanton Glarus (2014). *Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus – Grundlagenbericht*. Glarus: Departement Bildung und Kultur. Abrufbar unter: [https://www.gl.ch/public/upload/assets/3705/Broschuere\\_Familienpolitik.pdf?fp=1533915961158](https://www.gl.ch/public/upload/assets/3705/Broschuere_Familienpolitik.pdf?fp=1533915961158)
- Kanton Graubünden (2022). *Tabelle Lastenausgleich Soziales 2021 pro Gemeinde - SLA 2021 Empfänger-gemeinden*. Abrufbar unter: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/afg/Dokumentenliste/Lastenausgleich%20Soziales%202021.pdf>
- Kanton Graubünden (2020/2021). *Finanzausgleich für die Bündner Gemeinden: Erster Wirksamkeitsbericht 2016 – 2020 und Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich im Kanton Graubünden. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat - Heft Nr. 5 / 2020 – 2021*. Abrufbar unter: [https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2020/DokumenteMedien/Bot\\_5\\_2021\\_A4\\_web.pdf](https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2020/DokumenteMedien/Bot_5_2021_A4_web.pdf)
- Kanton Graubünden (2015). *Auftrag Albertin betreffend Stärkung der Gemeinden – Grosser Rat*. Abrufbar unter: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20150421Albertin08.aspx>
- Kanton Graubünden (2013/2014). *Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat - Heft Nr. 7 / 2013 – 2014*. Abrufbar unter: [https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften\\_20132014/Bot\\_07\\_2014\\_Web.pdf](https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Botschaften_20132014/Bot_07_2014_Web.pdf)
- Kanton St. Gallen (2022a). *Schwerpunktplanung 2021 – 2031*. Abrufbar unter: <https://www.schwerpunktplanung.sg.ch/>
- Kanton St. Gallen (2022b). *Sozialhilfe und vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen im Kanton St. Gallen – Kennzahlen 2010 – 2020*. St. Gallen: Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen. Abrufbar unter: [https://www.sg.ch/content/dam/sgch/kanton-stgallen/statistik/statakt/StatistikAktuell\\_96-2022\\_Sozialhilfestatistik.pdf](https://www.sg.ch/content/dam/sgch/kanton-stgallen/statistik/statakt/StatistikAktuell_96-2022_Sozialhilfestatistik.pdf)
- Kanton St. Gallen (2021a). *Organigramm Amt für Soziales*. Abrufbar unter: [https://www.sg.ch/politik-verwaltung/departemente-und-staatskanzlei/departement-des-innern/amt-fuer-soziales/\\_jcr\\_content/Side-Par/sgch\\_downloadlist/DownloadListPar/sgch\\_download.ocFile/2021-05%20Organigramm%20AfSO.pdf](https://www.sg.ch/politik-verwaltung/departemente-und-staatskanzlei/departement-des-innern/amt-fuer-soziales/_jcr_content/Side-Par/sgch_downloadlist/DownloadListPar/sgch_download.ocFile/2021-05%20Organigramm%20AfSO.pdf)
- Kanton St. Gallen (2021b). *Strategie «Frühe Förderung 2021 bis 2026»*. Abrufbar unter: <https://www.kindersg.ch/wp-content/uploads/2022/01/Strategie-FF-Folgestrategie-2021-2026-Gestaltung.pdf>

- Kanton St. Gallen (2020). *Wirksamkeitsbericht 2020 zum Finanzausgleich – Kantonsrat St. Gallen, Geschäft 40.20.01*. Abrufbar unter: <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/kantonsrat/geschaefte.html>
- Kanton Wallis (2022). *Regierungsprogramm*. Abrufbar unter: <https://www.vs.ch/documents/13519632/0/Programme+gouvernemental+2021+DE.pdf/7f29874a-476d-fa73-6dd4-e9b21fb4056b?t=1645603522210&v=1.2>
- Kanton Wallis (2019). *Erläuternder Bericht - Vorentwurf der Revision des Gesetzes über die Eingliederung und die Sozialhilfe*. Abrufbar unter: <https://www.vs.ch/documents/515865/5642721/Erl%C3%A4utern-der+Bericht.pdf/a25f52dd-90a9-4ad3-8a7a-f8b04225e54c?t=1561367159398>
- Kanton Wallis (2017). *Rahmenvereinbarung DGSK und SMRZ*. Abrufbar unter: <https://www.vs.ch/documents/218528/4675720/Rahmenvereinbarung+DGSK+-+SMRZ/188b7b7d-a007-4841-8013-b340acc58eae?t=1569207816609>
- Knöpfle, Carlo (2015). Sozialstaatliche Rahmenbedingungen der Schweiz. In: Wüthrich, Bernadette, Amstutz, Jeremias, Fitze, Agnes (Hrsg.). *Soziale Versorgung zukunftssicher gestalten (23-36)*. Wiesbaden: Springer Fachmedien
- Lamnek, Siegfried (2010). *Qualitative Sozialforschung* (5. überarbeitete Aufl.). Weinheim: Beltz Verlag.
- Marti, Michael, Baeriswyl, Annick und Mattmann, Michael (2015). *Analyse der Sozialhilfe im Kanton Wallis – Ecoplan im Auftrag des Kantons Wallis (DGSK)*. Bern: Ecoplan
- Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (12. überarb. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz Verlag
- Nationale Plattform gegen Armut (2022). *Kantonale Sozialberichte – Stand 30.03.2022*. Abrufbar unter: <https://www.gegenarmut.ch/armut-in-der-schweiz/sozialberichterstattung>
- Regierungsrat Kanton Glarus (2022). *Tätigkeitsbericht 2021*. Glarus: Regierungsrat. Abrufbar unter: <https://www.gl.ch/regierung/taetigkeitsberichte.html/263>
- Rüegg, Christoph (2008). Organisation, Träger, Zuständigkeit, Finanzierung. In: Häfeli, Christoph et al. (Hrsg.). *Das Schweizerische Sozialhilferecht (323-335)*. Luzern: interact
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (2022a). *SKOS-Richtlinien – Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe*. Abrufbar unter: [https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL\\_A\\_1](https://rl.skos.ch/lexoverview-home/lex-RL_A_1)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (2022b). *Monitoring Sozialhilfe 2021*. Bern SKOS. Abrufbar unter: [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/Publikationen/Monitoring/Monitoring\\_2021-Bericht\\_D.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Publikationen/Monitoring/Monitoring_2021-Bericht_D.pdf)
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe [SKOS] (2018). *Monitoring Sozialhilfe 2018*. Bern: SKOS. Abrufbar unter: [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2018\\_Monitoring-Sozialhilfe\\_Bericht.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2018_Monitoring-Sozialhilfe_Bericht.pdf)
- SODK – Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2012). *Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Sozialberichte*. Abrufbar unter: [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/8072199a/c235/4ec5/9ae5/5f4a1a5124d3/2012.09.21\\_SODK\\_Empf.\\_Sozialbericht\\_d\\_WEB-2\\_d.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/8072199a/c235/4ec5/9ae5/5f4a1a5124d3/2012.09.21_SODK_Empf._Sozialbericht_d_WEB-2_d.pdf)
- Sozialamt Graubünden (2022). *Sozialhilfequote im Kanton Graubünden im ersten Jahr der COVID-Pandemie stabil geblieben*. Abrufbar unter: <https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2022/Seiten/2022071201.aspx>
- Sozialamt Graubünden (2020). *Konzept Prüfung der eingereichten Gesuche für einen Beitrag aus dem Lastenausgleich Soziales (SLA)*. Chur: Kantonales Sozialamt Graubünden

- Sozialamt Graubünden (2017). *Sozialberatung im Kanton Graubünden – Konzept*. Abrufbar unter: [https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/beratung/Documents/2017-12-19\\_Konzept\\_Sozialberatung.pdf](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/beratung/Documents/2017-12-19_Konzept_Sozialberatung.pdf)
- Sozialamt Graubünden (o.J.). *Organigramm SOA*. Abrufbar unter: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/soa/ueberuns/Seiten/Organigramm.aspx>
- Sozialberatung Glarus (o.J.). *Sozialberatung – Dienstleistungen*. Abrufbar unter: <https://www.gl.ch/verwaltung/volkswirtschaft-und-inneres/soziales/sozialberatung.html/977>
- Sozial-Medizinisches Zentrum Oberwallis [SMZ] (o.J.). *Webauftritt SMS Oberwallis*. Abrufbar unter: <https://www.smzo.ch/>
- Staatskanzlei Glarus (2021). *Die Glarner Gemeindereform feiert den 10. Geburtstag – Public Newsroom*. Abrufbar unter: <https://www.gl.ch/public-newsroom.html/31/news/19670/newsarchive/1>
- Statuten der Walliser Vereinigung der SMZ (2021). *Statuten der Walliser Vereinigung der sozialmedizinischen Zentren*. Sitten: Vereinigung der SMZ. Abrufbar unter: [https://www.cms-smz.ch/data/documents/StatutenderWVSMZ\\_2021\\_de.pdf](https://www.cms-smz.ch/data/documents/StatutenderWVSMZ_2021_de.pdf)
- Statuten VSGP (2006). *Statuten der Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten*. Gossau: VSGP. Abrufbar unter: <https://www.vsgp.ch/wp-content/uploads/2018/05/Statuten-VSGP-2006.pdf>
- Studer, Melanie (2020). Subsidiarität. In: Bonvin, Jean-Michel, Mäder, Pascal, Knöpfel, Carlo, Hugentobler, Valérie, Tecklenburg, Ueli (Hrsg.). *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik (523-525)*. Zürich und Genf: Seismo Verlag
- St. Gallische Konferenz der Sozialhilfe [KOS]. *KOS-Handbuch*. Abrufbar unter: <https://www.kos-sg.ch/>
- Thiersch, Hans, Grunwald, Klaus, Königeter, Stefan (2012). Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. In: Thole, Werner (Hrsg.) *Grundriss Soziale Arbeit – Ein einführendes Handbuch (4. Aufl.) (175-196)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Tschudi, Daniela (2015). *Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Soziallastenausgleich* – Masterarbeit MPA. Bern: Universität Bern
- Waldmann, Bernhard (2015). *Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus?* Freiburg: Institut für Föderalismus
- Walliser Vereinigung SMZ (o.J.). *Mein SMZ finden*. Abrufbar unter: <https://www.cms-smz.ch/hilfe-pflegehaue/mein-finden.html>

## **12. Anhang**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Anhang 1:</b> Kriterienkatalog .....   | <b>86</b> |
| <b>Anhang 2:</b> Leitfaden Expertinnen- und Experteninterviews (Projektphase 2) .....                     | <b>91</b> |
| <b>Anhang 3:</b> Leitfaden Interviews Leistungsbeziehende (Projektphase 2) .....                          | <b>93</b> |
| <b>Anhang 4:</b> Einstiegsfragen Workshops und Expertinnen- und Experteninterviews (Projektphase 3) ..... | <b>95</b> |

## Anhang 1: Kriterienkatalog

| Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe im Kanton Graubünden |  |                |                 |         |                 |         |       |  |   |   |  |
|--|--|----------------|-----------------|---------|-----------------|---------|-------|--|---|---|--|
| Dimensionen und Items  |  | Wichtigkeit    |                 |         | Erfüllungsgrad  |         |       |  |   | Erläuterungen<br><i>Kursiv = Ergebnisse aus vorangegangenen Studien<sup>1</sup></i> | Anmerkungen durch Expertinnen und Experten |
|  |  | un-<br>wichtig | teils-<br>teils | wichtig |                 |         |       |  |   |   |  |
|  |  |                |                 |         | schwach         | neutral | stark |  |   |   |  |
|  |  |                |                 |         |                 |         |       |  |   |   |  |
| <b>A Adressaten- und Dienstleistungsperspektive</b>                |  |                |                 |         |                 |         |       |  |   |   |  |
| <b>A1 Angebot</b>  |  |                |                 |         |                 |         |       |  |   |   |  |
| 1  | Angebotsausgestaltung entspricht den Bedürfnissen der Bevölkerung  | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |  | Die durch RSD und Gemeinden erbrachten Leistungen (wirtschaftliche Hilfe und/oder Beratung) entsprechen den Bedürfnissen der Bevölkerung  |   |  |
| 2  | Kenntnis der Angebote in der Bevölkerung   | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |  | Die Bevölkerung weiss über die Angebote Bescheid (Informationsmaterial, Website, etc.)  |   |  |
| <b>A2 Vertrauen und Entwicklung</b>                                |  |                |                 |         |                 |         |       |  |   |   |  |
| 3  | Vertrauen der Bevölkerung, die Angebote in Anspruch zu nehmen  | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |  | Wertschätzung, Partizipation, das gemeinsame Erarbeiten von Zielen und der Charakter von Hilfe zur Selbsthilfe wird in den Angeboten gelebt.<br>Grundlegende Professionsmaximen Sozialer Arbeit.  |   |  |
| 4  | Offenheit für neue Problemstellungen und -lagen  | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |  | Sozialer Wandel, gesellschaftliche und gesellschaftlichstrukturelle Veränderungen werden aufgegriffen (bspw. im Zusammenhang mit Corona)  |   |  |
| <b>A3 Integration</b>  |  |                |                 |         |                 |         |       |  |   |   |  |
| 5  | Gesellschaftliche Teilhabe der Bevölkerung wird unter Berücksichtigung von Eigenverantwortung und persönlicher Freiheit angestrebt | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |  | Gesellschaftliche Teilhabe der gesamten Bevölkerung in ihrer Vielfalt. Kohäsionsfunktion sozialstaatlicher Aufgaben (bspw. Sprachkurse, berufliche und soziale Integration) auch mit Triage zu weiteren spezialisierten Angeboten (bspw. Therapie, Schuldenberatung). |   |  |
| 6  | Präventiver Beitrag, soziale Notlagen abzuschwächen oder zu verhindern   | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |  | Durch frühzeitige Beratung mit dem Ziel, eine Sozialhilfeabhängigkeit zu verhindern.<br>Vernetzungsoffenheit gegenüber anderen Angeboten wie bspw. Schulsozialarbeit, KESB, Suchtberatung, etc.   |   |  |

| Dimensionen und Items                    | Wichtigkeit   |                   |         | Erfüllungsgrad |           |         |       |    | Erläuterungen<br><i>Kursiv = Ergebnisse aus vorangegangenen Studien</i> <sup>1</sup>  | Anmerkungen durch Expertinnen und Experten |
|--|---|-------------------|---------|----------------|-----------|---------|-------|----|---|--|
|  | un-<br>wichtig  | teils-<br>wichtig | wichtig | schwach        |           | neutral | stark |    |   |  |
|  |   |                   |         | -              | -         | 0       | +     | ++ |   |  |
| <b>B Organisatorisches</b>               |   |                   |         |                |           |         |       |    |   |  |
| <b>B1 Effizienz und Schnittstellen</b>   |   |                   |         |                |           |         |       |    |   |  |
| 7  | Effizienz und Klarheit der Prozesse, insb. an der Schnittstelle zwischen RSD und Gemeinden  | ○ ○ ○             |         |                | ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |    | <p>Einheitliche Fallführung &amp; -Administration und klare Prozesse an der Schnittstelle zwischen RSD und Gemeinden (Lead-Funktion/ Zuständigkeit)<br/> <i>Informationsfluss zw. Gemeinde und RSD wird als grundsätzlich gut empfunden.</i><br/> <i>Forderung nach einer übergreifenden Fallführungssoftware.</i></p>  |  |
| 8  | Doppelzuständigkeit RSD (Kanton) und Gemeinden bei  | ○ ○ ○             |         |                | ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |    | <p>Doppelzuständigkeit bei wirtschaftlicher Sozialhilfe (WSH), wobei RSD für persönliche Hilfe und Anträge zuständig ist und die Gemeinden für Entscheide und Auszahlung.<br/> <i>höhere Zeitaufwände, Redundanzen, erschwerte Erreichbarkeit, verlangsamte Entscheidungsprozesse, tlw. Unklarheit bezüglich Zuständigkeit seitens Klientel (RSD oder Gemeinde)</i></p> |  |
| <b>B2 Steuerung</b>                      |   |                   |         |                |           |         |       |    |   |  |
| 9  | Einfluss der Gemeinden (als Kostenträger) auf Leistungsumfang und -erbringung der RSD (Leistungserbringer - Entscheidungsspielraum) | ○ ○ ○             |         |                | ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |    | <p>Einfluss der Gemeinden auf den jeweiligen RSD.<br/> <i>Wunsch nach Intake, administrativer Fallführung</i><br/> <i>insb. grössere Gemeinden wünschen sich mehr Einfluss</i></p>  |  |
| 10                                       | Triageeffekt durch RSD  | ○ ○ ○             |         |                | ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |    | <p>Entlastung der Gemeinden<br/> <i>Triage im RSD trägt dazu bei, dass nur jene Fälle an die Gemeinden gelangen, bei denen eine Bedürftigkeit (wirtschaftliche Hilfe) anzunehmen ist.</i></p>   |  |
| <b>B3 Regionalität/Dezentralisierung</b> |   |                   |         |                |           |         |       |    |   |  |
| 11                                       | Standorte RSD, Regionen und Erreichbarkeit durch Klientel   | ○ ○ ○             |         |                | ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |    | <p>Regionen entsprechen den geografischen Gegebenheiten (Talschaften). Angemessenheit der acht Regionen.<br/>           Regionen KESB und RSD sind nicht identisch.<br/> <i>tlw. längere Anreise für Klientel, Standort (Chur) mit OV gut erreichbar und kann kombiniert werden mit Besorgungen in der Stadt.</i></p>   |  |
| 12                                       | Idee der Regionalisierung   | ○ ○ ○             |         |                | ○ ○ ○ ○ ○ |         |       |    | <p>Für wenig besiedelte und ländliche Gemeinden sind RSD relevant, um ihren Auftrag zu erfüllen.<br/> <i>Insb. grössere Gemeinden favorisieren eigenen SD (bspw. Davos, früher auch Chur).</i></p>  |  |



| Dimensionen und Items            | Wichtigkeit  |             |         | Erfüllungsgrad |       |         |       |       | Erläuterungen<br><i>Kursiv = Ergebnisse aus vorangegangenen Studien<sup>1</sup></i>  | Anmerkungen durch Expertinnen und Experten |
|----------------------------------|--|-------------|---------|----------------|-------|---------|-------|-------|--|--|
|                                  | un-wichtig   | teils-teils | wichtig | schwach        |       | neutral | stark |       |  |  |
|                                  |  |             |         | -              | -     | 0       | +     | ++    |  |  |
| <b>C Finanzen</b>                |  |             |         |                |       |         |       |       |  |  |
| <b>C1 fiskalische Äquivalenz</b> |  |             |         |                |       |         |       |       |  |  |
| 13                               | Kosten der Sozialhilfe werden überwiegend durch die Gemeinden getragen   | ○ ○ ○       |         | ○ ○ ○          | ○ ○ ○ | ○       | ○ ○ ○ | ○ ○ ○ | Ausnahmen für bestimmte Personengruppen und Aufgaben, welche vom Kanton getragen werden.<br>Kongruenz zwischen Nutznießern sowie Kosten- und Leistungsträgern von öffentlichen Leistungen.<br>Dies ist kantonal bestimmbar, es gibt diverse Kantone, welche dies auch anders lösen.<br><i>Belastung für Gemeinden mit hohen Sozialhilfezahlen und -kosten.</i> |  |
| 14                               | Soziallastenausgleich (FA)   | ○ ○ ○       |         | ○ ○ ○          | ○ ○ ○ | ○       | ○ ○ ○ | ○ ○ ○ | Gemeinden mit hohen Soziallasten werden bei den Kosten für die Leistungserbringung durch die RSD entlastet.  |  |
| <b>C2 Kostenaufwand</b>          |  |             |         |                |       |         |       |       |  |  |
| 15                               | Kosten RSD werden von den Gemeinden getragen   | ○ ○ ○       |         | ○ ○ ○          | ○ ○ ○ | ○       | ○ ○ ○ | ○ ○ ○ | Art. 7 SHG GR  |  |
| 16                               | Angemessene Gesamtkosten der Organisation der Sozialhilfe in Graubünden (Kanton und Gemeinden) (Kosten-Nutzen) | ○ ○ ○       |         | ○ ○ ○          | ○ ○ ○ | ○       | ○ ○ ○ | ○ ○ ○ | Kosten der Organisation der Sozialhilfe (Personal- und Sachkosten) insgesamt. Auch im Sinne effizienter Verwaltung.<br>Abzugsgrenzen zu den Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe.   |  |
| <b>C3 Aufwandsreduktion</b>      |  |             |         |                |       |         |       |       |  |  |
| 17                               | Kostenreduktion durch Fallabschlüsse und Fallentlastung  | ○ ○ ○       |         | ○ ○ ○          | ○ ○ ○ | ○       | ○ ○ ○ | ○ ○ ○ | Umzug, Ablösung in Folge Existenzsicherung, gefestigter Verhältnisse.<br>Stichwort Negativ-Wettbewerb, Attraktivität und Nutzen der Angebote.<br>Volkswirtschaftlicher Nutzen angemessener Fallbelastung für Mitarbeitende.  |  |
| 18                               | Kosteneffizienz der aktuellen Organisation der Sozialhilfe   | ○ ○ ○       |         | ○ ○ ○          | ○ ○ ○ | ○       | ○ ○ ○ | ○ ○ ○ | Kosten-Nutzen Verhältnis der Organisation der Sozialhilfe insgesamt.   |  |

| Dimensionen und Items                |   | Wichtigkeit    |                 |         | Erfüllungsgrad |         |       |  |  | Erläuterungen<br><i>Kursiv = Ergebnisse aus vorangegangenen Studien<sup>1</sup></i>   | Anmerkungen durch Expertinnen und Experten |
|--------------------------------------|---|----------------|-----------------|---------|----------------|---------|-------|--|--|---|--|
|                                      |   | un-<br>wichtig | teils-<br>teils | wichtig | Erfüllungsgrad |         |       |  |  |   |  |
|                                      |   |                |                 |         | schwach        | neutral | stark |  |  |   |  |
|                                      |   |                |                 |         |                |         |       |  |  |   |  |
| <b>D Rechtliches und Politisches</b> |   |                |                 |         |                |         |       |  |  |   |  |
| <b>D1 Rechtmässigkeit</b>            |   |                |                 |         |                |         |       |  |  |   |  |
| 19                                   | Verfahrens- und Rechtssicherheit  | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○      |         |       |  |  | Entkoppelung von Antragsstellung (RSD) und Entscheid (Gemeinde) (Sicherstellung von Verfahrensgarantien). Gewährleistung der Rechtsgleichheit (Gleichbehandlung). Charakter der Gewaltentrennung zw. Gemeinden und RSD - Ähnlichkeiten zu KES und Behördenmodellen  |  |
| 20                                   | Behördliche Entscheide, Beschwerden und Rekurse                                 | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○      |         |       |  |  | Klarheit der Zuständigkeit bei behördlichen Entscheiden und bei Beschwerden/Rekursen. Zuständigkeit SH aufgrund SHG bei den Gemeinden, Leistungserbringung durch kantonalen RSD - Mandatsverhältnis. Bild des "guten RSD" und der "bösen Gemeinde". Unterschiede in der Falleinschätzung zw. fallführenden MA RSD |  |
| <b>D2 fiskalische Äquivalenz</b>     |   |                |                 |         |                |         |       |  |  |   |  |
| 21                                   | Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton (aufgrund gesetzlicher Grundlage) | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○      |         |       |  |  | Das Geflecht an AKV gemäss gesetzlichen Grundlagen. Vereinfacht: wirtschaftliche Hilfe in Gemeindezuständigkeit, persönliche Hilfe wird durch Kanton im Rahmen von RSD koordiniert und angeboten, wobei die Kosten die Gemeinden tragen.  |  |
| 22                                   | Wahlfreiheit der Gemeinden in der Erbringung der persönlichen Hilfe             | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○      |         |       |  |  | Art. 5 SHG GR ermöglicht es den Gemeinden, die persönliche Hilfe selber zu erbringen oder durch den RSD, resp. Private.   |  |
| <b>D3 Subsidiarität</b>              |   |                |                 |         |                |         |       |  |  |   |  |
| 23                                   | Regionalisierung durch RSD und Kanton   | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○      |         |       |  |  | Insb. in Regionen mit kleineren Gemeinden und im ländlichen Raum bedeutsam mit Blick auf die Aufgaben. Durch die RSD wird auch der Kanton in die Aufgabenerfüllung involviert.  |  |
| 24                                   | kommunale (Haupt-)Zuständigkeit der Sozialhilfe                                 | ○ ○ ○          |                 |         | ○ ○ ○ ○ ○      |         |       |  |  | "am Puls der Bevölkerung" - "die Gemeinden wissen über die Anliegen ihrer Bevölkerung am besten Bescheid"<br>Idee der Dezentralisierung   |  |

| Dimensionen und Items                        | Wichtigkeit   |                   |         | Erfüllungsgrad |           |           |  |  | Erläuterungen<br>Kursiv = Ergebnisse aus vorangegangenen Studien <sup>1</sup>   | Anmerkungen durch Expertinnen und Experten |
|--|---|-------------------|---------|----------------|-----------|-----------|--|--|---|--|
|  | un-<br>wichtig  | teils-<br>wichtig | wichtig | Erfüllungsgrad |           |           |  |  |   |  |
|  |   |                   |         | schwach        | neutral   | stark     |  |  |   |  |
|  |   |                   |         |                |           |           |  |  |   |  |
| <b>E Fachlichkeit und Qualität</b>           |   |                   |         |                |           |           |  |  |   |  |
| <b>E1 Professionalität und Fachexpertise</b> |   |                   |         |                |           |           |  |  |   |  |
| 25   | Fachkompetenz der Sozialarbeitenden und Spezialistinnen und Spezialisten in RSD (gemäss gesetzlichem Auftrag) | ○ ○ ○             |         | ○ ○ ○ ○ ○      | ○ ○ ○ ○ ○ | ○ ○ ○ ○ ○ |  |  | <i>Breite der fachlichen Kompetenz der MA im RSD in sehr unterschiedlichen Problemlagen im Fokus SH und ASD juristische Fachpersonen, Expertise in Spezialthemen wie Sucht, junge Erwachsene</i>  |  |
| 26   | Niederschwelligkeit, Neutralität und Anonymität   | ○ ○ ○             |         | ○ ○ ○ ○ ○      | ○ ○ ○ ○ ○ | ○ ○ ○ ○ ○ |  |  | Der Leistungsbezug von insb. wirtschaftlicher Sozialhilfe ist mit Scham besetzt und das 'Sozialamt' hat eine eher abschreckende Wirkung, was die Zugangshürde erhöht, wenn persönliche und wirtschaftliche Hilfe nicht getrennt ist.<br><i>Präventive Wirkung der RSD dadurch, dass Menschen in sozialen Problemlagen eher frühzeitig Unterstützung in Anspruch nehmen.</i> |  |
| <b>E2 Vernetzung</b>                         |   |                   |         |                |           |           |  |  |   |  |
| 27   | Erreichbarkeit und Vernetzung mit anderen Angeboten und Diensten  | ○ ○ ○             |         | ○ ○ ○ ○ ○      | ○ ○ ○ ○ ○ | ○ ○ ○ ○ ○ |  |  | Zusammenarbeit mit weiteren Beratungsangeboten, KES, etc. und deren Erreichbarkeit  |  |
| 28   | Interdisziplinäres Verständnis  | ○ ○ ○             |         | ○ ○ ○ ○ ○      | ○ ○ ○ ○ ○ | ○ ○ ○ ○ ○ |  |  | Nutzen von weiteren Fachstellen, Professionen auf Fallebene   |  |
| <b>E3 Qualität &amp; Rechenschaft</b>        |   |                   |         |                |           |           |  |  |   |  |
| 29   | Kontinuierliche Verbesserungen und Weiterentwicklungen in fachlicher Hinsicht durch regionale Organisation    | ○ ○ ○             |         | ○ ○ ○ ○ ○      | ○ ○ ○ ○ ○ | ○ ○ ○ ○ ○ |  |  | Qualitätssicherung des gesetzlichen Auftrags, Dienstleistungsorientierung, Verhinderung Negativ-Wettbewerb in der wirtschaftlichen Sozialhilfe, Möglichkeit, volkswirtschaftlichen Nutzen durch angemessene Fallbelastung kantonsweit zu erreichen, Spezialisierung durch grösse der Teams in RSD, Möglichkeiten der Weiterbildung.   |  |
| 30   | Rechenschaftslegung durch RSD (Berichte)  | ○ ○ ○             |         | ○ ○ ○ ○ ○      | ○ ○ ○ ○ ○ | ○ ○ ○ ○ ○ |  |  | Form, Inhalt und Umfang der Berichterstattung RSD (transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnung, Art. 7 Abs. 2 SHG) Gegenüber den Gemeinden als Kostenträger, Kantonale Berichterstattung (Monitoring, Sozialhilfe-, Armutsbericht).   |  |

## **Anhang 2: Leitfaden Expertinnen- und Experteninterviews (Projektphase 2)**

### **Adressaten und Dienstleistung**

- Item 1, 2, 3: Inwieweit ist gewährleistet, dass jemand aus ihrer Gemeinde mit einem sozialen Problem die Sozialberatung durch den RSD in Anspruch nimmt?  
→ Woran machen Sie das fest?  
Item 1: Ist Ihnen die Angebotspalette der RSD gemäss Konzept bekannt?  
(psychosoziale Beratung, Vernetzung, Krisenintervention, berufliche Integration, Wohnraumsicherung, Paar- und Beziehungsberatung, Erziehungsberatung, Jugendberatung, Flüchtlingsberatung, Suchtberatung, wirtschaftliche Sozialhilfe, Erschliessung weiterer Finanzierungsmöglichkeiten, insb. Sozialversicherungen, Budget- und Schuldenberatung)  
→ Ist die umfassenden Angebotspalette angemessen?  
→ Wie sieht der Triageeffekt zwischen den verschiedenen Playern aus?  
→ Gibt es Aspekte und (Teil-)Angebote, wo der Auftrag durch die RSD nicht erfüllt werden?  
→ Glauben Sie, dass es Personen in sozialen Problemlagen gibt, welche keine Hilfe in den entsprechenden Angeboten finden oder diese aus bestimmten Gründen nicht in Anspruch nehmen?
- Item 6: Glauben Sie, dass durch die Organisation der Sozialhilfe, sprich durch RSD und Gemeinden ein Betrag geleistet wird, dass soziale Notlagen verhindert oder zumindest abgeschwächt werden können?

### **Organisatorisches**

- Item 7 – 10: Wie beurteilen Sie das «Bündner Modell» aus organisationaler Perspektive?
- Item 9: Wie sieht Ihr Einfluss auf das Angebot des RSD aus (Inhalt, Art & Weise)?
- Item 11: Ist ihre Gemeinde in geografischer Betrachtung am richtigen RSD angeschlossen?  
Ist die Zuordnung der Gemeinden zu ihrem RSD angemessen?
- Item 12: Erachten Sie die Idee der Regionalisierung durch die RSD sinnvoll?

### **Finanzen**

- Item 13, 15, 24: Unterstützen Sie die föderale Idee, dass die Gemeinden am nächsten bei ihren Bürgerinnen und Bürgern sind, weshalb diese die Hauptverantwortung für die Sozialhilfe übernehmen sollen?  
→ auch in Bezug auf die Kosten?
- Item 16, 18: Woran würden Sie Ihre Antwort zur Angemessenheit der Gesamtkosten festmachen?  
→ Wo sehen Sie konkrete kostensteigernde Faktoren?  
→ Wo sehen Sie Aspekte, welche für eine effiziente Organisation sprechen?
- Item 17: Sie Sie der Ansicht, dass durch die erbrachten Leistungen Folgekosten verhindert werden?  
→ Kennen Sie Beispiele?  
→ Beispiel: Durch eine Erziehungsberatung konnte sichergestellt werden, dass dieser eine Lehrstelle antrat und so eine Sozialhilfeabhängigkeit verhindert wurde

### **Rechtliches und Politisches**

- Item 19/20:  
NEU: Erachten Sie die gesetzlichen Grundlagen im Sozialbereich als ausreichend und angemessen?  
SKOS-Richtlinie weitgehend als Rahmen im Kt. GR verbindlich – Gerichte müssen dann entscheiden  
Vereinheitlichung / Entschlackung der rechtlichen Grundlagen  
Einheitliche Entscheidungshaltung
- Item 21 und 22: fiskalische Äquivalenz lässt sich auf zwei Prinzipien fokussieren:  
*A: Übereinstimmung zwischen Nutzniessern und Kosten- und Leistungsträgern* öffentlicher Leistungen. Erachten Sie dieses Prinzip A) anwendbar auf die Organisation der Sozialhilfe und B) im aktuellen Modell angemessen erfüllt?  
*B: «wer zahlt befiehlt»*  
Erachten Sie dieses Prinzip A) anwendbar auf die Organisation der Sozialhilfe und B) im aktuellen Modell angemessen erfüllt?
- Item 25, 26: Eng verflochten mit 11, 12: Hier aber stärker die politisch Ebene betreffend.

### **Fachlichkeit und Qualität**

- Item 29/ 30: Entwicklungsfähigkeit und Rechenschaftslegung und Verbindlichkeit/ Berichtswesen: Empfehlungen im Jahresbericht an die Gemeinde mit der entsprechend Akzeptanzerwartung auf Seiten der Gemeinde

### Anhang 3: Leitfaden Interviews Leistungsbeziehende (Projektphase 2)

1. [Angebotspalette] Welche Leistungen (materielle Sozialhilfe, persönliche Beratung) und in welchem Umfang nehmen Sie in Anspruch?
  - Kontext: auch Aussagen was der Anlass war, Kontakt zum RSD aufzunehmen; bspw. Stellenverlust, familiäre Konflikte...
2. [Bekanntheit, Vernetzung] Wie sind sie auf das Angebot des RSD gestossen?
  - Kontext: Angebot war bekannt, Triage über andere Beratungsstelle, Hausärztin, Freunde...
3. [Vertrauen, Prävention, Niederschwelligkeit, Anonymität] Aus heutiger Sicht: Wie beurteilen Sie den Zeitpunkt der Inanspruchnahme? Haben Sie rechtzeitig, zu früh oder zu spät die Dienstleistungen des RSD in Anspruch genommen?
  - Kontext: Worauf stützen Sie Ihre Einschätzung ab? Hatten Sie Vorbehalte, brauchte es Überwindung?
4. [Regionale Organisation] Wie beurteilen Sie den Standort des RSD? Ist die Anreise zum RSD angemessen? Würden Sie diese Dienstleistung lieber direkt bei der Gemeinde beziehen?
  - Kontext: Dauer der Anreise, regionaler Bezug
5. [Vernetzung, Subsidiarität] Welche weiteren Beratungsangebote kennen und nutzen Sie? Wurden Sie angemessen über weitere Beratungsangebote, Bedarfs- und Sozialversicherungsleistungen informiert?
  - Kontext: spezialisierte, private oder kirchliche Beratungsangebote (Sucht, Familienberatung, Psychologe, Hausärztin); MUBE, Stipendien, ALV, EL; Tischlein deck Dich, Kultur-Legi

#### Spezifische Fragen an Bezügerinnen und Bezüger materieller Sozialhilfe:

6. [Organisation der Sozialhilfe; Doppelzuständigkeit RSD/Gemeinde] Wie erlebten Sie den Prozess der Sozialhilfe und die Zusammenarbeit – das Zusammenspiel – zwischen RSD und Gemeinde? Gibt es Doppelspurigkeiten oder Unklarheiten?
  - Kontext: Örtlichkeit, Service, Abwicklung, Terminflexibilität, Servicequalität, Zahlungsanweisungen, Kontrolle, Nachweise
7. [Rechtmässigkeit] Wie beurteilen Sie die Aufklärung zu Ihren Rechten und Pflichten in der Sozialhilfe? Sind Sie der Ansicht, dass Sie angemessen über Rechte und Pflichten in der Sozialhilfe aufgeklärt wurden? Wissen Sie über Ihre Rechte und Pflichten Bescheid?
  - Kontext: In Gesprächen dargelegt, auf der Basis von entsprechenden Dokumenten
8. [Verfahrenssicherheit] Wie stufen Sie die formalen Abläufe und Strukturen der Sozialhilfe insgesamt bzw. der einzelnen Verfahrensschritte ein? Erhalten Sie zeitnah Verfügungen zu bspw. Leistungsansprüchen und sind diese für Sie nachvollziehbar? Wissen Sie, wie Sie vorgehen müssten, wenn Sie mit einem behördlichen Entscheid nicht einverstanden wären?
  - Kontext: Erschliesst sich aus der Verfügung, welche Ansprüche, allenfalls auch Pflichten (bspw. bei Auflagen) bestehen, vorauf sich diese abstützen, Rechtsmittel; Entscheide für Leistungsansprüche, Situationsbedingte Leistungen, Entscheide bei Kürzungen, evtl. Auflagen mit Androhung von Kürzungen/Einstellungen bei deren Nichteinhaltung

#### Zur Organisation der Sozialhilfe im weiteren Sinne:

9. Wie beurteilen Sie die Sozialhilfe-Dienstleistungen des Kt. Graubündens? Sind Sie der Ansicht, dass im Kanton Graubünden genügend für Menschen in sozialen oder wirtschaftlichen Notlagen getan wird?
  - Kontext: Kommunal, regional und kantonal; Armuts- und Sozialpolitik
10. Wie schätzen Sie Umfang und Qualität der Sozialhilfe des Kt. Graubündens ein? Haben Sie ein grundsätzliches Vertrauen in Kanton, RSD und Gemeinden, dass diese ein Interesse an einer guten,

bürgernahen und qualitativ hochstehenden Unterstützung von Menschen in verschiedenen Problemlagen haben?

- Kontext: Hinweise auf Negativ-Wettbewerb, evtl. konkrete Erfahrungen oder Geschichten, die man sich erzählt

11. [offene Frage – zum Schluss] Was würden Sie ändern oder verbessern wollen? Wie könnte sich die Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden verbessern? Wenn Sie drei Wünsche hätten?

- Kontext: bewusst offene und abschliessende Frage, evtl. spezifische Hinweise zur Frage, wer die Kosten der Sozialhilfe tragen soll, Umfang des Angebotes, etc.

### Skalierte Fragen zur Dienstleistungserbringung und zur Gesamtzufriedenheit:

|   | Erfüllungsgrad        |                       |                       |                       |                       |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|   | 1<br>schlecht         | 2<br>eher<br>schlecht | 3<br>neutral          | 4<br>eher gut         | 5<br>gut              |
| <b>1. Fachlichkeit / Kompetenz</b><br>(z.B. Fachwissen, Professionalität, angepasstes Verhalten aller Beteiligten, Vertrauensvolles Arbeiten)   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| <b>2. Empathie / Kundennähe / Verständnis</b><br>(z.B. Bereitschaft, individuelle Situation und Anliegen zu verstehen und sich korrekt zu «kümmern»)  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| <b>3. Zuverlässigkeit / Reliabilität</b><br>(Fähigkeit, die versprochene und zu erwartende Leistung präzise und verlässlich zu erbringen, Rechtsmittelbelehrung, Schriftenführung, Akten-, Nachweissicherheit)  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| <b>4. Reagibilität / Responsiveness</b><br>(z.B. Bereitschaft, den «Klienten»/ «Bezüger» zu beraten, betreuen, begleiten, unterstützen und die gemäss Sozialhilfegesetzgebung zustehenden Leistungen zu erbringen, ev. auch einen «Mehrwert» zu schaffen (Termintreue, Adressatengerechtigkeit etc.)) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| <b>5. Physisches Umfeld / Materielles «Tangibles»</b><br>(z.B. Auftritt, Erscheinung des Personals, Erscheinungsbild der Einrichtung, Ausstattung, Infrastruktur, Art der Kommunikationsmittel (Einladungsschreiben / Aufgebote))   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| <b>6. Wie sehr hilft Ihnen die Leistung des RSD weiter?</b>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| <b>7. Gesamtzufriedenheit:</b><br>Wie sind Sie alles im allem mit der Leistung des RSD zufrieden?<br>Wie sind Sie alles im allem mit der Leistung der Gemeinde (Sozialamt, kommunaler Sozialdienst/Sozialberatung) zufrieden?   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

## **Anhang 4: Einstiegsfragen Workshops und Expertinnen- und Experteninterviews (Projektphase 3)**

### **Kristallisationspunkt 1: Stärkung «Bündner Modell» unter engerem Einbezug grösserer Gemeinden**

Wie kann der Gestaltungsspielraum insb. grösserer Gemeinden gestärkt und dabei negative Effekte für kleinere und mittlere Gemeinden verhindert werden?

### **Kristallisationspunkt 2: Finanzielle Entlastung von Gemeinden mit hoher Soziallast und Vermeidung Negativ-Wettbewerb zwischen den Gemeinden**

Wie sollen die Kosten der Sozialhilfe zwischen Kanton und Gemeinden, resp. zwischen den Gemeinden fair verteilt und ein Negativ-Wettbewerb verhindert werden?

### **Kristallisationspunkt 3: Stärkung der Zuständigkeit und Koordination des Kantons in der Organisation der Sozialhilfe durch eine aktive Armuts- und Sozialpolitik**

Inwieweit soll der Kanton seine Sozialpolitik stärken und welche konkreten Aufgaben und Zuständigkeiten soll er dabei übernehmen?

Welche Aufgaben und Zuständigkeiten sollen bei den Gemeinden bleiben?

### **Kristallisationspunkt 4: Bekanntheit erhöhen und Vertrauen in die Angebote und Dienstleistungen der Sozialhilfe stärken**

Wie kann dazu beigetragen werden, dass der präventive Auftrag in der Sozialhilfe bestmöglich erfüllt werden kann und ein sogenannter Nichtbezug von Leistungen verhindert wird?

### **Kristallisationspunkt 5: Verbesserung der Effizienz an der Schnittstelle zwischen Gemeinden und Kanton (RSD)**

Welche Massnahmen und Hilfsmittel bieten sich an, die Effizienz der Organisation der Sozialhilfe im Kanton Graubünden zu verbessern?



## **Impressum**

### **Datum**

20. Januar 2023

### **Verfasst von**

Thomas Knill, Regula Flisch, Lukas Scherer, Laura Koller

OST – Ostschweizer Fachhochschule  
Institut für Soziale Arbeit IFSAR / ISAL  
Institut für Organisation und Leadership  
Rosenbergstrasse 59, Postfach  
9001 St.Gallen, Switzerland

T +41 58 257 18 57  
regula.flisch@ost.ch  
[www.ost.ch](http://www.ost.ch)