



Kanton Zürich
Sicherheitsdirektion

TOTALREVISION DES SOZIALHILFEGESETZES

Entwurf vom April 2018

Erläuterungen zum Gesetzesentwurf

A. Ausgangslage

Das geltende Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 ersetzte das über 50 Jahre alte Gesetz über die Armenfürsorge aus dem Jahr 1927. Seit seinem Inkrafttreten sind verschiedene Teilrevisionen beschlossen und umgesetzt worden. Dadurch hat das Sozialhilfegesetz an Übersichtlichkeit verloren. Gleichzeitig haben sich die Anforderungen an die Sozialhilfe erheblich verändert. Das System der sozialen Sicherheit hat an Komplexität ebenso zugenommen wie auch die Erwartungen der Politik, der Öffentlichkeit und der Sozialhilfebeziehenden. Aus einer Leistungsart der vorübergehenden finanziellen Existenzsicherung ist ein vielschichtiges Instrument geworden. 2016 waren im Kanton Zürich rund 47'000 Personen bzw. 3,2% der Zürcher Bevölkerung auf Sozialhilfe angewiesen. Die geltende Sozialhilfegesetzgebung weist aufgrund dieser Entwicklung in verschiedener Hinsicht Anpassungsbedarf auf. Neben den materiellen bestehen formelle Mängel. Zudem bestehen gesetzgeberische Lücken wie beispielsweise die fehlende formell-gesetzliche Grundlage für den Alkoholfonds.

Im Rahmen der Vernehmlassung zu einer Teilrevision des Sozialhilfegesetzes wurde insbesondere von der Sozialkonferenz des Kantons Zürich die Frage nach einer Totalrevision gestellt. Dieselben Fragen tauchten bei der Beratung der Vorlage im Rat auf. Mit Beschluss vom 26. September 2012 legte der Regierungsrat die Ziele der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes fest und beauftragte die Sicherheitsdirektion, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten (RRB Nr. 1016/2012).

B. Leitlinien für das neue Gesetz

1. Ziel und Zweck des neuen Gesetzes

Gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 26. September 2012 hat das neue Gesetz die Grundlage für eine zeitgemässe, zielgerichtete Sozialhilfe zu bilden. Durch die vollständige Überarbeitung in formeller und systematischer Hinsicht soll ein verständliches Gesetz geschaffen werden. Am Verweis auf die SKOS-Richtlinien ist dabei weiterhin festzuhalten. Weiter sei anzustreben, die administrativen Abläufe, darunter im Finanzbereich, soweit möglich zu vereinfachen. In finanzieller Hinsicht gab der Regierungsrat vor, dass die Gesetzesrevision zu keinen neuen Belastungen für das Gemeinwesen (Kanton und Gemeinden) führen dürfe.

2. Themenbereiche des neuen Gesetzes gemäss RRB Nr. 1016/2012

Als mögliche Grobstruktur des neuen Sozialhilfegesetzes gab der Regierungsrat im Beschluss vom 26. September 2012 die folgenden Themenbereiche vor:

- Grundprinzipien in der Sozialhilfe
- Zuständigkeiten und Organisation
- Regelung der Integrationsprogramme zur beruflichen und sozialen Integration
- Persönliche und wirtschaftliche Hilfe
- Rechte und Pflichten der unterstützten Person
- Finanzierung.

3. Projektorganisation und Verlauf der Arbeiten

Die Gesetzgebungsarbeiten unter der Leitung der Sicherheitsdirektion wurden durch eine breit abgestützte Gruppe von Expertinnen und Experten begleitet, unterstützt und mitgestaltet. Zentral war die Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern grosser und kleiner Gemeinden.

In die Expertengruppe haben Vertreterinnen und Vertreter folgender Behörden und Organisationen Einsitz genommen:

- Gemeindepräsidentenverband (2)
- Sozialkonferenz (2)
- Stadt Zürich (1)
- Stadt Winterthur (1)
- Partner der interinstitutionellen Zusammenarbeit:
 - Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (1)
 - Volkswirtschaftsdirektion (Amt für Wirtschaft und Arbeit) (1)
 - Bildungsdirektion (Amt für Jugend und Berufsberatung) (1)
- Hilfsorganisationen (Caritas) (1)
- Kantonales Sozialamt (1).

Die wissenschaftliche Begleitung erfolgte durch die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaft (ZHAW), Departement Soziale Arbeit. Leitung und Sekretariat der Expertengruppe wurden durch das Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion übernommen.

Die Expertengruppe traf sich zu gesamthaft 12 Sitzungen. Ergänzend wurde eine Klausurtaugung zu den Themen Organisation und Finanzen durchgeführt.

Von dem in RRB Nr. 1016/2012 vorgesehenen Zeitplan musste abgewichen werden. So war unter anderem das Ergebnis verschiedener gesetzgeberischer Arbeiten im Kanton einzubeziehen. Als letztes war das Ergebnis der Volksabstimmung vom 24. September 2017 über die Änderungen des Sozialhilfegesetzes im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative betreffend vorläufig Aufgenommene, Status F, keine Sozialhilfe mehr nach SKOS abzuwarten. Mit dieser Abstimmung wurden die vorläufig Aufgenommenen wieder der Regelung der Asylfürsorge unterstellt.

C. Inhalt und Aufbau des neuen Gesetzes

In materieller Hinsicht finden sich im Gesetzesentwurf (E-SHG) neu ein Zweckartikel sowie eine Regelung zur Prävention. Wesentliche inhaltliche Änderungen wurden bei den Bestimmungen über die Finanzierung und Organisation vorgenommen (vgl. nachfolgende Ausführungen unter Bst. D). Ebenso wurde verschiedenen Entwicklungen seit Erlass des Gesetzeskonzepts Rechnung getragen (vgl. nachfolgende Ausführungen unter Bst. E). Es erfolgte der Einbau der verlangten formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage für den Alkoholfonds und den Lotteriespielsuchtfonds. Zudem wurden einzelne gesetzgeberische Lücken geschlossen, dies unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung.

Aufgrund der neuen verfassungsrechtlichen Anforderungen finden sich einzelne Regelungen nicht mehr neu auf Verordnungs-, sondern neu auf Gesetzesstufe. Im Übrigen werden bewährte Bestimmungen materiell übernommen. Dabei erfolgen zum Teil inhaltliche Präzisierungen, zum Teil lediglich Anpassungen in sprachlicher Hinsicht.

Der Aufbau des Gesetzes hat wesentliche Änderungen erfahren. Im Gegensatz zum bisherigen, mehrfach angepassten und ergänzten Gesetz ist der Gesetzesentwurf nunmehr inhaltlich und systematisch klar gegliedert. So wurden die bereits im geltenden Gesetz enthaltenen und im Bereich des Sozialhilferechts allgemein anerkannten Grundprinzipien im ersten Teil des

Gesetzes zusammengeführt. Eigene Gesetzesteile wurden für die besonderen Bestimmungen der Personen im Asyl- und Nothilfebereich geschaffen.

Der Gesetzesentwurf zum Sozialhilfegesetz ist wie folgt gegliedert:

- 1. Teil Allgemeines**
- 2. Teil Organisation und Zuständigkeiten**
 1. Abschnitt: Organisation und sachliche Zuständigkeit
 2. Abschnitt: Örtliche Zuständigkeit
- 3. Teil Präventive Hilfe**
- 4. Teil Persönliche Hilfe**
- 5. Teil Wirtschaftliche Hilfe**
 1. Abschnitt: Art und Umfang
 2. Abschnitt: Integrationsmassnahmen
 3. Abschnitt: Auflagen, Kürzungen und Einstellungen
 4. Abschnitt: Rückerstattung
- 6. Teil Finanzierung**
- 7. Teil Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende und Schutzbedürftige**
 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen
 2. Abschnitt: Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung
 3. Abschnitt: Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung
- 8. Teil Nothilfe und Notfallhilfe**
 1. Abschnitt: Nothilfe
 2. Abschnitt: Notfallhilfe
- 9. Teil Schweigepflicht, Informationsaustausch, Amtshilfe**
- 10. Teil Strafbestimmung**
- 11. Teil Soziale Einrichtungen**
- 12. Teil Fonds**
- 13. Teil Schluss- und Übergangsbestimmungen**

D. Anpassungen in den Bereichen Organisation und Finanzierung

Wesentliche inhaltliche Anpassungen sieht der Entwurf in den Bereichen der Organisation und Finanzierung vor.

1. Organisation

1.1. Sozialbehörde (§ 10 E-SHG)

Analog zu der mit dem neuen Gemeindegesetz eingeführten Neuregelung von § 6 SHG übt der Gemeindevorstand die Funktion der Sozialbehörde aus. Die Gemeindeordnung kann aber vorsehen, dass die Aufgaben der Sozialbehörde einem anderen Organ übertragen werden. Darunter ist primär eine eigenständige oder unterstellte Kommission zu verstehen (vgl. Vorlage 4974 zum neuen Gemeindegesetz; S. 228) (Abs. 1).

Neu ist, dass der Sozialbehörde ausschliesslich strategische Aufgaben übertragen sind. Dazu gehören insbesondere die folgenden Themenbereiche:

- Massnahmen zur Ursachenbekämpfung,
- Förderung von präventiver Hilfe und Selbsthilfe,
- Controlling und Planung,
- Aufsichtsaufgaben, insbesondere Aufsicht über den Sozialdienst,
- Berichterstattung an die Oberbehörden (Abs. 2).

In Abs. 3 wird im Sinne der gesetzlichen Grundlage im Gemeindegesetz die Möglichkeit der Zusammenschlüsse von Sozialbehörden aufgeführt. Die Bestimmung dient der Klarheit und Verständlichkeit.

1.2. Sozialdienst (§ 11 E-SHG)

Der operative Vollzug der Sozialhilfe (persönliche und wirtschaftliche Hilfe) obliegt neu einheitlich einem Sozialdienst (Abs. 1). Dieser ist insbesondere zuständig für die folgenden Themenbereiche:

- die Gewährleistung der persönlichen und der wirtschaftlichen Hilfe,
- die Interinstitutionelle Zusammenarbeit,
- die der Gemeinde obliegenden Aufgaben im Bereich der Asylsozialhilfe und der Nothilfe,
- die Vertretung der Gemeinde in Verwaltungsrechtspflege-, Zivil- und Strafverfahren im Bereich der kommunalen öffentlichen Sozialhilfe (Abs. 2).

Das Gesetz sieht neu Anforderungen an den Sozialdienst vor. Der Sozialdienst muss die bedarfsgerechte Sozialhilfe durch fachlich geeignete Personen anbieten (Abs. 3). Ihm kommt Entscheidungskompetenz zu.

Ist eine Gemeinde nicht in der Lage, einen eigenen, den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Sozialdienst zu betreiben, muss sie den Vollzug der Sozialhilfe gemeinsam mit anderen Gemeinden sicherstellen (vgl. Abs. 1).

2. Finanzierung (§§ 56 bis 58 E-SHG)

2.1. Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2012 leistet der Kanton den Gemeinden einen nicht mehr nach dem Finanzkraftindex bemessenen, sondern einen einheitlichen Kostenanteil von 4% an die beitragsberechtigten Ausgaben bei der wirtschaftlichen Hilfe (45 SHG). Ergänzend bestehen besondere Finanzierungsregelungen für die wirtschaftliche Hilfe an ausländische Personen sowie an Personen ohne Unterstützungswohnsitz, aber mit ständigem Aufenthalt im Kanton Zürich (§ 44 SHG). So erstattet der Kanton den Gemeinden die Sozialhilfekosten, welche sie für Ausländerinnen und Ausländer ausgerichtet haben, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochen im Kanton Zürich Wohnsitz haben (Abs. 1). Darunter fallen auch anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Sodann ersetzt der Kanton der Aufenthaltsgemeinde die Sozialhilfekosten, wenn nicht eine Wohngemeinde ersatzpflichtig ist oder wenn eine Ersatzpflicht aus Bundesrecht besteht (Abs. 2). Darunter fallen Aufwendungen für ausländische Personen, die keinen Unterstützungswohnsitz im Kanton Zürich haben und Aufwendungen für Zürcher Bürger ohne Wohnsitz im Kanton Zürich.

Insbesondere das Weiterverrechnungssystem für Ausländerinnen und Ausländer ist sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden administrativ sehr aufwendig. Die Expertengruppe hat sich deshalb auf das Modell eines einheitlichen Staatsbeitrags festgelegt, welcher den bisherigen Staatsbeitrag von 4% und die einzelfallweise Weiterverrechnung der wirtschaftlichen Hilfe an ausländische Personen ersetzen soll.

2.2. Systemwechsel (§ 56 E-SHG)

Das Modell eines einheitlichen Staatsbeitrags führt zu einer Vereinfachung der administrativen Abläufe. Aus der Vorgabe der Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden ergibt sich ein einheitlicher Staatsbeitrag von 25%. Er entspricht dem Durchschnitt des kantonalen Gesamtanteils in den letzten Jahren. Dabei ist festzuhalten, dass der Systemwechsel für einzelne Gemeinden mit einem finanziellen Vorteil, für andere mit einem finanziellen Nachteil verbunden ist, wobei sich die entsprechende Situation immer wieder ändern kann.

2.3. Kostenneutralität

Es wird davon ausgegangen, dass der vorgesehene Systemwechsel bei der Finanzierung für Kanton und Gemeinden zu (finanziell nicht bezifferbaren) administrativen Erleichterungen führt und dass er mit Bezug auf die Beiträge für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden kostenneutral ist.

E. Bezug zu parlamentarischen Vorstössen

In einzelnen Bestimmungen sind parlamentarische Vorstösse bzw. deren Umsetzung berücksichtigt:

- Die Motion KR-Nr. 268/2014 betreffend Sozialhilfegesetz und Verordnung, Änderung bezüglich Wohnkosten (Miete und Nebenkosten) in § 36 E-SHG. An der Sitzung vom 12. März 2018 hat der Kantonsrat eine entsprechende Anpassung von § 16 des aktuellen Sozialhilfegesetzes in erster Lesung verabschiedet.
- Motion KR-Nr. 58/2016 betreffend Weitergabe von Informationen sowie Übernahme von Auflagen, Weisungen und Sanktionen in der Sozialhilfe bei Wohnortwechseln in § 72 E-SHG. Diese Motion wurde dem Regierungsrat an der Sitzung des Kantonsrates vom 3. April 2017 überwiesen.

- Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 169/2016 betreffend keine selbständige Anfechtung von Auflagen und Weisungen in der Sozialhilfe in § 43 E-SHG. Die Initiative wurde vom Kantonsrat an seiner Sitzung vom 23. Mai 2016 vorläufig unterstützt.

Schliesslich findet sich in § 77 E-SHG eine präzisierende Regelung für die Observation von Sozialhilfebeziehenden im Nachgang zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 18. Oktober 2016. Dabei ist allerdings anzumerken, dass die bestehende Gesetzesregelung in § 18 Abs. 4 SHG nach Beurteilung des Regierungsrates ausreichend ist (vgl. Antworten des Regierungsrates auf die dringliche Anfrage KR-Nr. 348/2016 und die Anfrage KR-Nr. 67/2017). Die vorliegende Totalrevision soll aber für die erwähnte Präzisierung genutzt werden. Eine gleichgerichtete Parlamentarische Initiative betreffend klare rechtliche Grundlage für Sozialdetektive (KR-Nr. 79/2017) wurde vom Kantonsrat am 26. Februar 2018 vorläufig unterstützt.

F. Regulierungsfolgen

Der Gesetzesentwurf ist mit keinen administrativen Belastungen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG) verbunden.