

Geschäftsstelle Sozialkonferenz
des Kantons Zürich
c/o Stadt Bülach
Soziales und Gesundheit
Feldstrasse 99
8180 Bülach

Sicherheitsdirektion
Kanton Zürich
Regierungsrat M. Fehr
Vermerk: Totalrevision SHG
Neumühlequai 10
8090 Zürich

Gleichzeitig per E-Mail an:
ds@ds.zh.ch

Bülach, 03. Oktober 2018

Totalrevision des Sozialhilfegesetzes, Vernehmlassung

1

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Mario Fehr
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns am 13. April 2018 eingeladen, zum Gesetzesentwurf (Totalrevision Sozialhilfegesetz) Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen bestens.

Die nachfolgende Vernehmlassungsantwort setzt sich aus dem Absatz „Grundsätzliches“ und aus detaillierten Kommentaren, Anträgen, Forderungen und Empfehlungen zu den einzelnen Paragraphen zusammen.

Die Sozialkonferenz des Kantons Zürich stellt sich zu dieser Revision wie folgt:

Grundsätzliches

Die Sozialkonferenz hält fest, dass das heutige Sozialhilfegesetz aus fachlicher Sicht ein gutes Gesetz ist und in der Praxis funktioniert. Eine Totalrevision ist aus fachlicher Sicht nicht zwingend nötig. Begrüssenswert sind jedoch die neue Struktur (Systematik), die aktualisierten Formulierungen und das Ziel des Gesetzes, eine Grundlage für eine zeitgemässe, zielgerichtete Sozialhilfe zu sein. Die Sozialkonferenz befürwortet das neue Gesetz, wenn dieses für Sozialhilfebeziehende keine Verschlechterung mit sich bringt und der Kanton mehr Kosten für die Sozialhilfe übernimmt als er dies im Gesetzesentwurf vorschlägt. Die Sozialkonferenz weist eindringlich darauf hin, dass mit einem neuen pauschalen Staatsbeitrag von nur 25%, die bereits heute stark belasteten Gemeinden mit vielen Ausländern und Flüchtlingen noch stärker belastet werden als heute. Es ist ein Anliegen der Sozialkonferenz, die massiv unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden

bei der Sozialhilfe zu verringern. Mit dem vorgeschlagenen Ansatz der Finanzierung wird dieses Ziel noch mehr verfehlt, als unter dem heute geltenden Gesetz, welches mit den Regelungen für Ausländer und anerkannte Flüchtlinge einen gewissen Ausgleichseffekt erreicht.

Im neuen Gesetz wird der Begriff *Notlage* mehrfach verwendet. Die Sozialkonferenz hält fest, dass in der heutigen Sozialhilfe *Notlagen* oft – sprich in vielen Fällen – dauerhaft sind. Aufgrund des kompetitiven Arbeitsmarktes und aufgrund von Veränderungen in den der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialversicherungen nimmt die Anzahl der Fälle, die über längere Zeit auf Sozialhilfe angewiesen sind, seit Jahren stetig zu. Auch Kinder und Scheidung sind Armutsrisiken, die in der Regel zu länger andauernden Unterstützungsfällen führen. Die Sozialkonferenz legt deshalb Wert darauf, dass der Begriff *Notlage* nicht nur in einem kurzfristigen Sinne verstanden wird.

Das neue Gesetz soll die Existenzsicherung (das soziale Existenzminimum) gewährleisten. Sicherzustellen ist dieses im Kanton Zürich über die Anwendung der SKOS/SODK-Richtlinien weiterhin ohne Abstriche.

Im Folgenden werden Forderungen, Anregungen und Bemerkungen der Sozialkonferenz zu den einzelnen §§ aufgezeigt.

1. Teil Allgemeines

§ 1 Zweck

Der Zweckparagraph erwähnt unter lit. b das Existenzminimum. Später im Gesetz (z.B. § 28 lit. b, § 29b lit. a) wird explizit das soziale Existenzminimum erwähnt, was sehr begrüssenswert ist. **Die Sozialkonferenz beantragt, dass im ganzen Sozialhilfegesetz jeweils konsequent der Begriff „soziales Existenzminimum“ verwendet wird.** Es soll keine Verwechslungen mit anderen Existenzminima geben.

§ 3 Begriffe

Der Begriff *Sozialhilfeorgane* ist sehr weit gefasst und kann dadurch Verwirrung stiften. Es ist deshalb teilweise unklar, welches Sozialhilfeorgan in den einzelnen Paragraphen des E-SHG für welche Aufgabe zuständig ist. Die Sozialkonferenz empfiehlt den Begriff und die Aufgabenzuteilungen deshalb klarer und präziser zu definieren.

Der Status *vorläufig Aufgenommene* wird in Zukunft allenfalls ersetzt. Dies würde eine Anpassung im SHG bedeuten. Sollte bei einer allfälligen Verabschiedung des SHG die neue Bezeichnung für *vorläufig Aufgenommene* schon beschlossen worden sein, sollte diese ins Gesetz geschrieben werden. Vorstellbar ist auch ein offener Begriff für die unter der Asylfürsorge aufgelistete Personengruppe.

Im 5. Teil *Wirtschaftliche Hilfe* wird im 1. Abschnitt *Art und Umfang* in § 27 der *Anspruch* definiert: „*Personen, die für ihren Lebensunterhalt und den ihrer im gleichen Haushalt lebenden Familienangehörigen nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können, haben Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe.*“

Aus Sicht der Sozialkonferenz ist der Begriff „*Familienangehörige*“ zu einschränkend. Zivilrechtlich gehören dazu auch erwachsene Kinder, Grosseltern, etc.. Auch die Anpassung von „*mit gleichem Wohnsitz*“, wie im heutigen SHG, auf neu „*im gleichen Haushalt*“ ändert das nicht. Die Sozialkonferenz schlägt vor, im neuen Gesetz den Begriff „**Unterstützungseinheit**“ einzuführen. Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger verwendet diesen Begriff (vgl. Art. 32 Abs. 3 ZUG). Der Begriff „*Unterstützungseinheit*“ könnte in § 3 SHG beispielsweise wie folgt definiert werden: „*In*

Hausgemeinschaft lebende Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner und deren minderjährige Kinder mit gleichem Unterstützungswohnsitz.“

§ 4 Ursachenbekämpfung

Die Sozialkonferenz begrüsst diesen Paragraphen. Präventive Hilfe und Hilfe zur Selbsthilfe sind Grundsätze der Sozialen Arbeit. Auch die Ermittlung möglicher Ursachen von Notlagen und deren Beseitigung z.B. durch die Mobilisierung von Ressourcen sind zu unterstützen.

2. Teil Organisation und Zuständigkeiten

1. Abschnitt Organisation und sachliche Zuständigkeit

§ 10 Sozialbehörde

Die Sozialkonferenz begrüsst, unterstützt und fördert die fachliche Kompetenz und die Professionalisierung. Die klare Aufgabenzuweisung zwischen Behörde und Sozialdienst wird zur Erreichung dieser Zielsetzung als notwendig erachtet. Auch zu befürworten ist die Möglichkeit, dass mehrere Gemeinden zusammen eine Sozialbehörde bestellen können. Die Sozialkonferenz empfiehlt, dass den Sozialbehörden neben den in Abs. 2 beschriebenen strategischen Aufgaben auch die Möglichkeit gegeben werden soll, eine Instanz im Einspracheverfahren auf Gemeindeebene zu sein. Die Gemeinden sollen selber bestimmen können ob sie die Sozialbehörde als letzte Einspracheinstanz vor dem Rekursverfahren vor Bezirksrat einsetzen wollen oder nicht. Weiter empfiehlt die Sozialkonferenz, dass die Gemeinden ebenfalls selber bestimmen können, ob Aufträge für Observationen von den Sozialbehörden oder von den Sozialdiensten ausgelöst werden. In Abs. 2 soll bei den Zuständigkeiten folgendes ergänzt werden: „Lit. f. Erlass von internen Richtlinien für den Sozialdienst.“

§ 11 Sozialdienst

Die Gemeinden sind bezüglich der Erfüllung der genannten Aufgaben des *Sozialdienstes* sehr unterschiedlich aufgestellt. Auch lagern sie – ebenfalls sehr unterschiedlich – teilweise Aufgaben - so wie es § 76 *Beauftragung Dritter* vorsieht – aus. Die Sozialkonferenz geht davon aus, dass die Gemeinden (wie bisher) selber bestimmen können, welche Aufgaben sie welcher Verwaltungseinheit (z.B. persönliche Hilfe nach SHG bezüglich Einkommensverwaltung bei den Berufsbeiständen, persönliche Hilfe bei Suchtberatung oder Altersbeauftragten, wirtschaftliche Hilfe bei der Sozialberatung, etc.) zuteilen. Weiter geht die Sozialkonferenz davon aus, dass z.B. Teile der persönlichen Hilfe von Gemeinden an Zweckverbände oder die Arbeit mit Asylsuchenden und Flüchtlingen, inkl. der Ausrichtung finanzieller Unterstützung, auch an private Organisationen wie AOZ oder ORS weiterhin ausgelagert werden können. Alle diese Dienstleistungen sind dann neu unter dem Begriff Sozialdienst, wie ihn § 11 definiert, zu subsumieren. Die Sozialkonferenz fordert die Direktion auf, dies wie oben beschrieben zu ermöglichen und im Gesetzestext in §§ 11 und 76 zu präzisieren.

Bereits heute kennen Gemeinden mehrstufige Einspracheverfahren innerhalb von Sozialdiensten und Sozialbehörden. Diese werden heute mittels Aufgabendelegation in Geschäfts- und Kompetenzordnungen von Behörden geregelt. Würden die neu vorgeschlagenen §§ 10 und 11 SHG in Kraft treten, wäre das mehrstufige Einspracheverfahren innerhalb des Sozialdienstes durch das neue SHG nicht geregelt. Auch das Gemeindegesetz würde dies nicht abdecken, da dieses lediglich darauf hinweist, dass die Aufgabendelegation an Gemeindeangestellte gemäss § 170 Abs. 1 lit. c GG von einer Behörde ausgehen muss. Daher erachtet die Sozialkonferenz es als notwendig, das mehrstufige Einspracheverfahren im SHG spezialgesetzlich zu regeln. Aufgrund der heterogenen Gemeindelandschaft bzw. der sehr unterschiedlich

aufgestellten Sozialdienste in den Gemeinden, beantragt die Sozialkonferenz, dass die Sozialdienste dazu ermächtigt (nicht verpflichtet) werden, ein mehrstufiges Einspracheverfahren innerhalb des Sozialdienstes/der Verwaltung z.B. mittels Geschäftsordnung regeln zu können. Es soll dabei auch die Möglichkeit geschaffen werden, statt nur beim Sozialdienst alternativ bei der Sozialbehörde die letzte Stufe des gemeindeinternen, mehrstufigen Einsprachverfahrens (vor dem Rekursverfahren vor Bezirksrat) zu verorten.

§ 12 Bezirksrat

Durch die klare Aufgabenteilung zwischen Sozialbehörde und Sozialdienst wird die Professionalisierung gefördert. Dies geschah analog beim Wechsel von den Vormundschaftsbehörden zu den KESB und die diesbezügliche Aufsicht wurde neu der Direktion der Justiz und des Innern bzw. dem kantonalen Gemeindeamt (GAZ) zugeordnet. Im Sinne einer Professionalisierung der Sozialhilfe als Ganzes über den ganzen Kanton beantragt die Sozialkonferenz, dass die Aufsicht auch bei der Sozialhilfe dem kantonalen Fachamt, sprich dem kantonalen Sozialamt (KSA), übertragen werden soll. Dies umso mehr als dass neu bei der Direktion eine eigentliche Revisionstätigkeit vorgesehen ist (vgl. § 13 lit. d SHG), die einer Aufsichtstätigkeit schon recht nahe kommt.

§ 13 Direktion

Lit. d will die Durchführung einer Revision durch die Direktion aufgrund der neuen Regelung betreffend Ausrichtung des Staatsbeitrages einführen. Die Sozialkonferenz beantragt, dass – wie bereits bei § 12 genannt – auch gleich eine neue Aufsichtsbehörde, welche am sinnvollsten beim KSA angesiedelt wird, eingeführt werden soll.

§ 14 Regierungsrat

Abs. 2 beschreibt, dass der Regierungsrat die Legitimation zur Erhebung von Rechtsmitteln für die einzelnen Sozialhilfeorgane festlegen würde, soweit diese nicht im VRG festgelegt sind. Vor dem Hintergrund, dass der Regierungsrat Exekutive und nicht Legislative ist, erscheint dies problematisch und stellt einen Verstoss gegen das Gewaltenteilungsprinzip dar. Die Sozialkonferenz beantragt deshalb die Streichung von Abs. 2.

2. Abschnitt: Örtliche Zuständigkeiten

§ 19 Ausserordentliche Zuständigkeit der Aufenthaltsgemeinde

Negative Kompetenzkonflikte sorgen schon heute teilweise für langwierige Verfahren. Heute ersetzt der Kanton der Aufenthaltsgemeinde die Kosten für die von ihr entrichtete wirtschaftliche Hilfe zu 100%, soweit nicht die Wohngemeinde ersatzpflichtig ist oder eine Ersatzpflicht nach Bundesrecht besteht (vgl. § 44 heutiges SHG). Würde der Kanton die Kosten für Personen ohne Unterstützungswohnsitz nicht mehr oder nur noch pauschal zu 25% übernehmen, ist davon auszugehen, dass strittige Zuständigkeitsfragen zwischen den Gemeinden bei dieser Personengruppe zunehmen. Die Sozialkonferenz beantragt deshalb, dass der Kanton die Kosten in diesen Fällen vollumfänglich übernimmt, um einer Häufung von strittigen Zuständigkeitsfällen zwischen den Gemeinden vorzubeugen.

§ 22 Verbot der Abschiebung

Die Sozialkonferenz spricht sich klar gegen Abschiebungen von Personen aus. **Der Teilsatz in Abs. 1 „...wenn dies nicht im Interesse der betroffenen Person liegt“ ist zu streichen.**

Der Teilsatz ist kaum geeignet, unzulässigen Abschiebungen vorzubeugen. Vielmehr kann er auch dazu führen, dass vermehrt Abschiebungen erfolgen mit der Begründung, dass dies im Interesse der betroffenen Person liege.

Bisher hatte die Gemeinde, die eine Abschiebung geltend machte, lediglich nachzuweisen, dass eine Abschiebung vorliegt. Wollte die abschiebende Gemeinde geltend machen, dass die Abschiebung zulässig war, musste sie dies beweisen.

Die neue Regelung würde dazu führen, dass die Gemeinde, die eine Abschiebung geltend macht, nicht nur beweisen müsste, dass die bisherige Gemeinde die bedürftige Person zum Wegzug veranlasst hat, sondern ausserdem, dass dies auch nicht im Interesse der bedürftigen Person gelegen hat. Die Beweislast würde damit neuerdings vollumfänglich bei der mutmasslich neu zuständigen Gemeinde liegen.

Im Übrigen ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine Person nicht zum Wegzug veranlasst werden muss, wenn der Wegzug in ihrem Interesse liegt.

3. Teil Präventive Hilfe

§ 23 Voraussetzungen

Die Sozialkonferenz begrüsst diesen § inhaltlich. Gleichzeitig beantragt sie **den § 23 im 5. Teil (Wirtschaftliche Hilfe) dieses Gesetzes zu integrieren**. Damit wäre klar, dass diese Unterstützungsform verrechnungsfähige Wirtschaftliche Hilfe wäre.

Eventualiter könnte § 23 so ergänzt werden, dass solcherlei Unterstützung ganz eindeutig als verrechnungsfähige Wirtschaftliche Hilfe zu erkennen wäre.

4. Teil Persönliche Hilfe

§ 24 Art und Umfang

Gegenüber dem heutigen SHG fehlen Hinweise betreffend notwendiger medizinischer Versorgung (vgl. aSHG § 15 Abs. 2) und zu Kindern und Jugendlichen (vgl. aSHG § 15 Abs. 3). Gerade die im neuen Gesetz fehlenden Rechte der Kinder und Jugendlichen betreffend eine ihren Bedürfnissen angepassten Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechenden persönlichen Förderung und Ausbildung sind für die Sozialkonferenz nicht haltbar. **Sie müssen auch im neuen Gesetz Eingang finden. Dies vor dem Hintergrund, dass rund ein Drittel der sozialhilfebeziehenden Personen Kinder und Jugendliche (Minderjährige) sind. Die Sozialkonferenz beantragt, den entsprechenden aSHG Paragraphen ins neue Gesetz zu übernehmen.**

5. Teil Wirtschaftliche Hilfe

1. Abschnitt: Art und Umfang

§ 27 Anspruch

Wie unter § 3 SHG schon erwähnt, ist aus Sicht der Sozialkonferenz der Begriff „*Familienangehörige*“, zu einschränkend. Dazu gehören zivilrechtlich auch erwachsene Kinder, Grosseltern, etc.. Auch die Anpassung von „*mit gleichem Wohnsitz*“, wie im bisherigen SHG, auf neu „*im gleichen Haushalt*“ ändert das nicht. Der Begriff „*Unterstützungseinheit*“ wie ihn das ZUG in Art. 32 Abs. 3 verwendet, könnte hier Abhilfe schaffen. Die Sozialkonferenz empfiehlt - um mehr Klarheit zu schaffen - folgende Formulierung kombiniert mit der Ergänzung in § 3 SHG (vgl. oben bei § 3): „**Personen, die für ihren Lebensunterhalt und denjenigen ihrer zur Unterstützungseinheit gehörenden Familienangehörigen nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen können, haben Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe.**“

§ 28 Umfang

a. Allgemein Abs. 1

Die Sozialkonferenz begrüsst, dass das soziale Existenzminimum an dieser Stelle genauer umschrieben wird. Die wirtschaftliche Hilfe gewährleistet aus fachlicher Sicht das soziale Existenzminimum. Deshalb beantragt die Sozialkonferenz, dass dies in Abs. 1 auch so beschrieben wird. Statt der Formulierung: „Die wirtschaftliche Hilfe **soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben...**“ beantragt die Sozialkonferenz die Formulierung: „Die wirtschaftliche Hilfe **gewährleistet das soziale Existenzminimum, das neben...**“.

Die Sozialkonferenz begrüsst ausdrücklich die Präzisierungen in Abs. 2. Sie schaffen Klarheit über die politische Zuständigkeit und sichern, dass die SKOS-Richtlinien weiterhin politisch verankert sind. Neben der politischen Kontrolle durch den Regierungsrat findet auch eine politische Kontrolle durch die SODK über die SKOS-Richtlinien statt. Weiter begrüsst die Sozialkonferenz, dass der Regierungsrat Spielraum bei der Übernahme der Empfehlungen der SKOS/SODK-Richtlinien hat und diese auch wahrnimmt. So ist der Regierungsrat beispielsweise bei Teuerungsempfehlungen der SKOS auch schon nicht gefolgt. Eine Zuständigkeit der Legislative bezüglich Richtlinien ist nicht zielführend und sachlich nicht gerechtfertigt. Die SKOS-Richtlinien basierend auf einer Verordnung zu verstehen, schafft zudem den grossen Vorteil, dass Änderungen (z.B. aus der Rechtsprechung) für die Praxis schnell vorgenommen werden können. Deutlich schneller, als wenn jeweils der ganze gesetzgeberische Prozess in Gang gesetzt werden müsste. Aus Sicht der Sozialkonferenz ist die Zuständigkeit des Regierungsrates gemäss Abs. 2 ein adäquater politischer Mittelweg.

§ 29 b. Krankenversicherungsprämien

Die Sozialkonferenz lehnt die neuen Bestimmungen im SHG ab. Dass für die Sozialhilfebeziehenden andere Kriterien gelten sollen als bei den übrigen Einwohner/innen, ist nicht nachvollziehbar. Dass alleine der Sozialhilfebezug zu einer massiven Einschränkung der freien Krankenkassenwahl auf einige wenige Versicherer führt, ist aus Sicht der Sozialkonferenz rechtlich nicht zulässig. Wenn der Gesetzgeber die freie Krankenkassenwahl für gewisse Personengruppen einschränken will, hat er dies nach Auffassung der Sozialkonferenz über das KVG zu regeln.

Laut Art. 4 KVG ist für alle Personen, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben, die freie Krankenkassenwahl gesichert. Den Wechsel über das kantonale SHG in eine günstigere Krankenkasse zu erzwingen, steht dem grundsätzlichen Recht der freien Kassenwahl entgegen. Sozialhilfebeziehende würden mit neuen (kantonalen) gesetzlichen Bestimmungen in ihren Rechten beschnitten.

Die Beschränkung der Versicherungswahl auf Billigkassen würde dem Ausbau der Zweiklassenmedizin weiteren Vorschub leisten. Für Sozialhilfebeziehende würde die Möglichkeit, für besondere gesundheitliche Risiken (z.B. Zahnversicherungen für Kinder) Zusatzversicherungen beim Versicherer abzuschliessen weiter eingeschränkt. Eine Gesamtsicht der optimalen Krankenversicherung im Einzelfall bezogen auf Prämien und Leistungen würde mit den neuen Bestimmungen weiter erschwert.

Billigkassen haben erfahrungsgemäss und wie sie dies selbst deklarieren, einen schlechten Kundenservice, mit welchem sie „schlechte Risiken“ abhalten. Die Zusammenarbeit mit diesen Kassen ist für die Gemeinden, die teilweise die Stelle der Versicherten einnehmen, umständlich und enorm zeitaufwändig.

Gemäss Erläuterungen zur Teilrevision des EG KVG sollen die Referenzprämien nicht dem Durchschnitt aller Prämien entsprechen, sondern tiefer angesetzt werden. Sie sollen

der Krankenkassenprämie eines günstigen (nicht unbedingt des günstigsten) Krankenversicherers entsprechen. Erfahrungsgemäss ändern pro Jahr die Krankenversicherer mit den günstigsten Krankenkassenprämien. Krankenversicherer, die in einem Jahr günstig sind, erheben oftmals im nächsten Jahr wieder erheblich höhere Prämien. Gleichzeitig sind ehemals teurere Krankenversicherer wiederum die Günstigsten. Sollten die neuen SHG-Bestimmungen in Kraft treten, müssten viele der rund 47'300 Personen, die im Kanton Zürich Sozialhilfe beziehen, jährlich die Krankenkasse wechseln. Für die Krankenversicherer und die Gemeinden würde dies jährlich einen enormen administrativen Aufwand mit entsprechender Kostenfolge bedeuten. In der Regel müsste dieser Wechsel administrativ im Monat November vollzogen werden. Ein Aufwand, der wahrscheinlich nur von den Gemeinden mit wenig Sozialhilfefällen geleistet werden könnte.

Grundsätzlich hat die Sozialkonferenz Verständnis für die Bemühungen der kantonalen Gesundheitsdirektion zur Kostensenkung und Kostenoptimierung bei den Prämienverbilligungen. Die neuen Bestimmungen im SHG werden ohne vorgehende Abklärungen vorgeschlagen, ob die vielen Sozialhilfebeziehenden über die letzten Jahre in teuren Krankenkassen versichert waren und ein Potenzial für die Kosteneinsparungen besteht. Die Sozialkonferenz weist zudem darauf hin, dass Sozialhilfeorgane bereits heute kooperative Sozialhilfebeziehende beim Wechsel in kostengünstigere Krankenkassen auf freiwilliger Basis unterstützen. Sozialhilfebeziehende haben zu einem grossen Teil bereits beim Eintritt in die Sozialhilfe verhältnismässig tiefe Prämien. Sie mussten bereits seit längerem ihre Kosten optimieren. Weiter wurde keine Einschätzung vorgenommen, welche Kosten bei den Gemeinden und Krankenversicherern für die zusätzliche Administration aufgrund der neuen Bestimmungen anfallen würden.

Kosteneinsparungen, die sich die kantonale Gesundheitsdirektion mit der neuen Gesetzesbestimmung erhofft, dürfen keinesfalls über zusätzliche administrative Kosten, welche die Gemeinden und die Krankenversicherer zu tragen haben, wieder zunichte gemacht werden.

Eine Kostenverlagerung zu Lasten der Gemeinden bei den Prämienübernahmen lehnt die Sozialkonferenz ab.

Sollte trotz ablehnender Haltung der Sozialkonferenz der Gesetzgeber die neuen Bestimmungen befürworten, wäre folgendes zu beachten:

§ 29 b. Abs. 1

Keine Änderungsvorschläge, da bereits heute Praxis.

Zu beachten ist, dass die Prämienübernahmen sich nicht nur auf Grund des zivilrechtlichen Wohnsitzes der Sozialhilfebeziehenden erfolgen, sondern auch nach dem sozialhilferechtlichen Wohnsitz. Da die vorgeschlagenen neuen gesetzlichen Bestimmungen im SHG vorgesehen sind, geht die Sozialkonferenz davon aus, dass diese für beide Wohnsitzarten Geltung haben.

§ 29 b. Abs. 2

Die Sozialkonferenz beantragt folgende Anpassung des 1. Satzes des Absatzes: „**Wenn ein Wechsel zu einer günstigeren Versicherung möglich ist, wird...**“. Gestrichen werden soll wegen knapper Frist, welche für den Wechsel zur Verfügung steht, die zeitliche Bestimmung „sobald“ und ersetzt durch „wenn“. Der Begriff „zumutbar“ ist wegzulassen, da das KVG bei allen Versicherern denselben Warenkorb sicherstellt und damit ein Wechsel grundsätzlich keine Einschränkung der Leistungen mit sich bringt. Der Begriff „zumutbar“ würde zudem ein breites Feld neuer Rechtsmittelverfahren gegen die Sozialbehörden eröffnen, da ein Wechsel des Versicherers bei Sozialhilfebeziehenden,

die mit diesem nicht einverstanden sind, mit einem Entscheid der Sozialbehörde mit Rechtsmittel anzuordnen ist.

§ 29 b Abs. 3

Falls zuständige Sozialhilfeorgane diese Aufgabe neu als gesetzliche Verpflichtung übernehmen müssen, fordert die Sozialkonferenz die Abgeltung des administrativen Aufwandes der Gemeinden/Sozialhilfeorgane durch das EG KVG. In Betracht gezogen werden muss dabei, dass die Beratungsleistung für einen Wechsel von den Sozialhilfebeziehenden auf Grund der vorgeschlagenen Bestimmung auch eingefordert werden kann. Zusätzliche personelle Ressourcen und Infrastrukturen müssten entsprechend, vor allem von den grösseren Gemeinden, bereitgestellt werden.

In Betracht gezogen werden muss dabei auch bei dieser Bestimmung, dass sicherlich etliche und lange Rechtsmittelverfahren gegen von den zuständigen Sozialhilfeorgane verfügte Wechsel ausgelöst würden und die Verrechnungen mit der auszurichtenden Sozialhilfe des nicht übernommenen Prämienanteils über der Referenzprämie mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Dies auch deshalb, weil nicht geklärt ist, ob die Einschränkung der freien Krankenkassenwahl über den vorgeschlagenen SHG-Artikel statthaft ist.

Die Entschädigung der Gemeinden für den Vollzug des § 29 b. SHG wäre deshalb analog der im EG KVG vorgeschlagenen Entschädigung der SVA zu regeln.

§ 30 Schuldübernahme

Der Titel „*Schuldübernahme*“ ist aus Sicht der Sozialkonferenz falsch. Die „*Schuldübernahme*“ ist eine in Art 175ff. OR verbindlich geregelte Möglichkeit, bei der ein neuer Schuldner an die Stelle des bisherigen Schuldners tritt und dessen Verbindlichkeiten übernimmt. Da der Begriff also juristisch bereits „besetzt“ ist, sollte der Titel angepasst werden. Zum Beispiel in „*Berücksichtigung von Schulden*“ oder dann nur „*Schulden*.“

§ 33 Verwandtenunterstützung

Die Formulierung „...*fordert auf*...“ ist aus Sicht der Sozialkonferenz zu unverbindlich. Die Sozialkonferenz beantragt folgende Anpassung: „*Der Sozialdienst prüft, ob unterstützungspflichtige Personen gemäss Art. 328 und 329 ZGB vorhanden sind und macht den Anspruch auf Verwandtenbeiträge gegebenenfalls geltend.*“

§ 35 Auskunfts- und Meldepflichten

Die Sozialkonferenz stellt fest, dass die Mitwirkungspflicht und die Minderungspflicht im Gesetzesentwurf noch keinen Eingang gefunden haben. Aus Sicht der Sozialkonferenz sind die Mitwirkungspflicht und Minderungspflicht genauso wichtig wie die Auskunfts- und Meldepflicht. Abs. 1 sollte deshalb wie folgt angepasst werden: „*Die betroffene Person ist zur Mitwirkung und zur Minderung verpflichtet, sie gibt zudem vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft über:*“. Gleichzeitig soll der Titel von § 35 ergänzt werden: „*Auskunfts-, Mitwirkungs-, Minderungs- und Meldepflicht.*“

2. Abschnitt: Integrationsmassnahmen

§ 40 Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen

Die heute durch die Sozialhilfeorgane angebotenen Massnahmen beschränken sich nicht auf Bildung und Beschäftigung. Die Sozialkonferenz empfiehlt folgenden Titel: **„Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration“** sowie folgenden Text: **„Der Sozialdienst ermöglicht der betroffenen Person die Teilnahme an geeigneten Massnahmen zur beruflichen oder sozialen Integration, sofern kein Anspruch auf andere gesetzliche Integrationsmassnahmen besteht.“**

3. Abschnitt: Auflagen, Kürzungen und Einstellungen

§ 43 Art und Inhalt zulässiger Auflagen

Die Sozialkonferenz stellt fest, dass in der Praxis die teilweise enorm lange dauernden Verfahren und deren Konsequenzen in einigen Fällen nachteilig für Betroffene sind. Aus sozialpädagogischer oder arbeitsagogischer Sicht, müsste oftmals schneller reagiert werden können, um Ressourcen bei Sozialhilfebeziehenden zu mobilisieren, die zu positiven Verhaltensänderungen führen. Von diesem Gesichtspunkt her sind Abs. 3 und 4 zu befürworten.

Andererseits äussert die Sozialkonferenz Bedenken, weil die Rechtsstaatlichkeit bei Einführung der Abs. 3 und 4 nicht mehr im selben Masse gewährleistet wäre wie heute.

§ 44 Kürzungen von Leistungen, Beschränkung auf Nothilfe

Die Sozialkonferenz beantragt, dass Abs. 2 neu als Kann-Formulierung verfasst wird. Die Formulierung im E-SHG lässt aus Sicht der Sozialkonferenz zu wenig Ermessensspielraum im Hinblick auf eine solch einschneidende Kürzung zu.

4. Abschnitt: Rückerstattung

§ 47 Bei rechtmässigem Bezug

Dieser Paragraph ist aus Sicht der Sozialkonferenz sehr anspruchsvoll formuliert. Dies führt zu Verwirrungen. Es ist beispielsweise unklar ob die Rückerstattungspflicht abgeschafft werden soll oder nicht. Eine allfällige Abschaffung der Rückerstattungspflicht für Leistungen, die an bzw. für Kinder erbracht wurden, wäre nicht nachvollziehbar. Warum sollten beispielsweise rückwirkend ausgerichtete IV-Kinderrenten nicht mehr verrechnet werden können? Die Sozialkonferenz beantragt Abs. 2 wie folgt zu ergänzen (Text in fetter Schrift):

„Der Rückerstattungsanspruch erstreckt sich auf Leistungen, die die betroffene Person für sich selbst, für ihren Ehegatten während der Ehe und für ihre eingetragene Partnerin oder ihren eingetragenen Partner während der Dauer der eingetragenen Partnerschaft und für seine Kinder während ihrer Minderjährigkeit erhalten hat.“

Dies entspricht § 27 lit. c Abs. 2 im heute aktuellen SHG.

Entsprechend soll auch Abs. 3 angepasst werden:

„Wirtschaftliche Hilfe, **die jemand für sich selbst während seiner Minderjährigkeit** oder bis zum Abschluss einer während der Minderjährigkeit begonnenen Ausbildung bezogen **hat**, ist nicht zurückzuerstatten. Für die Kosten des Aufenthaltes in einem Jugendheim gilt dies bis zum 22. Altersjahr. Davon ausgenommen ist die bevorschussend ausgerichtete wirtschaftliche Hilfe im Sinne von Abs. 1 lit. a und c.“

§ 55 Erlass

Die Erfahrung zeigt, dass der gute Glaube „schnell“ vorliegt. Zudem sehen (ehemalige) Sozialhilfebeziehende die Rückerstattung i.d.R. immer als grosse Härte an. Würde § 55 in dieser Form eingeführt, ist davon auszugehen, dass eine Flut von Anträgen und Rekursen bzw. langwierigen Verfahren gefördert wird. Die bisherige/heutige Handhabung mit der analogen Anwendung von Art. 25 ATSG reicht aus.

Die Sozialkonferenz beantragt § 55 Erlass gänzlich zu streichen.

6. Teil Finanzierung

§ 56 Staatsbeitrag

Die Formulierung „...25% an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe“ ist unpräzise bzw. unklar. Sie lässt offen, ob Notfallhilfe, Nothilfe und präventive Hilfe (Abwendung drohender Notlagen in der wirtschaftlichen Hilfe) mitgemeint sind. Die Struktur des Entwurfs des neuen SHG, lässt die Interpretation zu, dass sie das nicht sind. Das würde eine Kostenverlagerung vom Kanton zu den Gemeinden bedeuten.

Die Sozialkonferenz fordert, dass im neuen Gesetz ausdrücklich festgehalten wird, was alles unter dem Titel Wirtschaftliche Hilfe als staatsbeitragsberechtigt abgerechnet werden kann.

Zudem hält die Sozialkonferenz fest, dass mit der Ausrichtung der Asylfürsorgebeiträge für die betroffene Personengruppe nur bis 7 Jahre ihres Aufenthalts in der Schweiz, eine weitere Kostenverlagerung vom Kanton zu den Gemeinden stattgefunden hat. Es ist dabei anzumerken, dass zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Entwurfs der 25%-Staatsbeitragslösung andere rechtliche Rahmenbedingungen bestanden haben (Stichwort PI Mettler).

Die Sozialkonferenz fordert, dass die Direktion ihren Kostenanteil (dieser wird unten beschrieben) an die **wirtschaftliche Hilfe, die Notfallhilfe, die Nothilfe und die präventive Hilfe** leistet.

Sie fordert weiter, dass **für alle asylfürsorgeabhängigen Personen (unabhängig ihres Status) auch nach 7 Jahren, die Pauschalbeiträge pro Tag und Person weiterhin vom Kanton an die Gemeinden ausgerichtet werden.**

Wie schon in der Einleitung erwähnt, befürwortet die Sozialkonferenz, das neue Gesetz, wenn der Kanton mehr Kosten für die Sozialhilfe (sprich einen höheren Staatsbeitrag) übernimmt, als er dies im Entwurf zum neuen SHG vorschlägt.

Es ist jedoch auch festzuhalten, dass die Sozialkonferenz den Vorschlag der Sicherheitsdirektion „weg von der Einzelfallabrechnung hin zur generellen Staatsbeitragsabrechnung“ grundsätzlich teilt.

Die Sozialkonferenz fordert folgendes Modell bezüglich Staatsbeitrag:

Alle Kosten der wirtschaftlichen Hilfe, der Notfallhilfe, der Nothilfe und der präventiven Hilfe werden mit einem Anteil von 50% von den Gemeinden und einem Anteil von 50% (Staatsbeitrag) vom Kanton getragen.

Bezüglich dem verbleibenden kommunalen Anteil sollen im Sinne einer fairen Verteilung der Sozialhilfekosten verschiedene Modelle geprüft werden.

§ 58 b. der nach § 22 fehlbaren Gemeinde

Abs. 2 wirft Fragen auf. Es erscheint widersinnig, wenn die ursprünglich abschiebende Gemeinde bei einem erneuten Umzug der betroffenen Person in eine Drittgemeinde ihre Ersatzpflicht verliert. Abs. 2 in der aktuellen Formulierung funktioniert nur, wenn die abgeschobene Person wieder zurück in die ursprünglich abschiebende Gemeinde rückwandert.

Die Sozialkonferenz empfiehlt deshalb die ersatzlose Streichung von Abs. 2.

7. Teil Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende und Schutzbedürftige

3. Abschnitt: Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung

§ 63 Zuweisung

Mit der (nationalen) Neustrukturierung des Asylwesens wird sich ab 2019 Vieles verändern. Die Mehrheit der Asylentscheide sollen noch in den Bundeszentren gefällt werden. Sobald Personen die Flüchtlingsanerkennung erhalten, werden sie den Kantonen zugewiesen werden. Zudem werden Asylsuchende im erweiterten Verfahren den Kantonen zugewiesen und dann i.d.R. während dessen Zuständigkeit die Flüchtlingsanerkennung erhalten.

Durch die neu fehlende Refinanzierung der Ausländer (bis 10 Jahre) wird dies dazu führen, dass sich Gemeinden gegen die Wohnsitznahme von Flüchtlingen wehren, bzw. (flüchtlings-) aufnehmende Gemeinden finanziell bestraft werden. Für die betroffenen Flüchtlinge selber wird dies negative Einflüsse auf den Integrationsprozess haben.

Aufgrund der Neustrukturierung des Asylwesens stellen sich neue Fragen bezüglich der Zuweisung und der Kontingentsanrechnung. Wie will der Kanton die Flüchtlinge auf die Gemeinden verteilen? Bzw. wie will er sie den Gemeinden zuweisen, wenn er dies im neuen SHG nicht regelt?

Weiter ist es so, dass die Gemeinden auch für vorläufig Aufgenommene nur noch während 7 Jahren nach Einreise in die Schweiz die Globalpauschale erhalten sollen. Die fehlende, bzw. die sich schrittweise abbauende finanzielle Unterstützung im Bereich der Asylfürsorge und im Flüchtlingswesen werden neue Probleme schaffen. Um dies abzuschwächen und im besten Fall zu verhindern, muss aus Sicht der Sozialkonferenz die Aufnahmequote neu geregelt werden.

Betreffend Aufnahmequote fordert die Sozialkonferenz, dass alle vorläufig Aufgenommenen immer dem Kontingent angerechnet werden und dass vorläufig aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge, solange sie sozialhilfeabhängig sind, ebenfalls der Aufnahmequote angerechnet werden.

8. Teil Nothilfe und Notfallhilfe

1. Abschnitt: Nothilfe

§ 65 Personen ohne Aufenthaltsrecht und Personen aus dem Asylbereich

Die Sozialkonferenz geht davon aus, dass unter § 65 nicht alle Personen aus dem Asylbereich fallen, sondern ausgewiesene, bzw. ausreisepflichtige Personen. Aus diesem Grund wird eine Ergänzung im Titel empfohlen: „*Personen ohne Aufenthaltsrecht und ausreisepflichtige/ausgewiesene Personen aus dem Asylbereich.*“

Weiter empfiehlt die Sozialkonferenz in einem ersten Absatz analog zu § 67 festzuhalten, dass solche Personen primär keinen Anspruch auf wirtschaftliche Unterstützung haben. Ein möglicher Wortlaut könnte sein:

„*Abs. 1: Unter Vorbehalt abweichender Bestimmungen des Bundesrechts sind Personen ohne Aufenthaltsrecht und abgewiesene/ausreisepflichtige Personen aus dem Asylbereich von der wirtschaftlichen Hilfe ausgeschlossen.*“

„*Abs. 2: Anspruch auf Nothilfe haben Personen, die...*“

2. Abschnitt: Notfallhilfe

§ 67 Touristinnen und Touristen, Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung, ausländische Arbeitssuchende

Wie bei den Personen ohne Aufenthaltsrecht und bei abgewiesenen/ausreisepflichtigen Personen handelt es sich aus Sicht der Sozialkonferenz auch bei Touristinnen und Touristen, Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligung sowie ausländischen Arbeitssuchenden um eine „Sondergruppe“, welche Anspruch auf Leistungen in den speziellen Arten der Nothilfe bzw. Notfallhilfe haben. Vor allem Städte und grössere Gemeinden und bei weitem nicht alle Sozialdienste/Gemeinden, sind von Fällen der Notfallhilfe betroffen. Die Sozialkonferenz setzt sich für die Verringerung der unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden ein, deshalb **beantragt sie, dass die Kosten für die Notfallhilfe (gleich wie bei der Nothilfe) gänzlich durch die Direktion getragen werden sollen.**

9. Teil Schweigepflicht, Informationsaustausch, Amtshilfe

§ 71 Informationen an Sozialhilfeorgane

Die Sozialkonferenz begrüsst diesen §. Insbesondere die längst überfällige Regel in Abs. 2, welche der zuständigen Ausländerbehörde eine aktive Rolle bei den Meldungen von rechtskräftigen Wegweisungen von Ausländerinnen und Ausländern an das zuständige Sozialhilfeorgan gibt.

§ 72 Informationen unter Sozialhilfeorganen

Die Sozialkonferenz empfiehlt folgende Anpassungen:

Abs. 1 soll mit der Information über Auflagen, Sanktionen und Rückerstattungen ergänzt werden. Formulierungsvorschlag:

„Abs. 1: Die im Einzelfall betroffenen Sozialhilfeorgane informieren sich gegenseitig insbesondere über Beginn, Ausmass, Art, Dauer, Integrationsmassnahmen und Ursachen gewährter wirtschaftlicher Hilfe, über die Realisierung von Vermögenswerten gemäss § 31 und über Abtretungen sowie Auszahlungen gemäss § 32 und über **Auflagen, Sanktionen und Rückerstattungen.**“

In Abs. 3 soll der erste Satz gestrichen werden, da es in der Praxis Schwierigkeiten geben dürfte ganze Dossiers zu übergeben. Die Möglichkeit, bisherige Auflagen und Sanktionen zu übernehmen, könnte mit einer Kann-Formulierung beibehalten werden.

§ 77 b. Observation

Die Sozialkonferenz begrüsst eine kantonale Regelung zur Observation im Rahmen dieses Gesetzes in Anlehnung an die Regelung im ATSG.

10. Teil Strafbestimmung

Gemäss Strafgesetzbuch werden strafbare Handlungen von Amtes wegen verfolgt, wenn sie gegen eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten während oder nach deren Dienstausbübung begangen werden. In Sozialdiensten oder Sozialbehörden kommt es immer wieder vor, dass strafbare Handlungen gegen Mitglieder der Behörde oder Mitarbeitende begangen werden. Dies betrifft insbesondere Antragsdelikte wie z.B. Drohung (Art. 180 StGB), einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB) und Ehrverletzungsklagen (Art. 173, 174, 177 StGB). Derartige Anträge/Anzeigen müssen aktuell durch die betroffenen Behördenmitglieder oder Sozialdienst-Mitarbeitenden **persönlich** gestellt werden. Im Personenbeförderungsgesetz (PBG) werden solche Antragsdelikte von Amtes wegen verfolgt (vgl. Art. 59 PBG). Die Sozialkonferenz beantragt, dass zum Schutz von Behördenmitglieder und Mitarbeitenden von Sozialdiensten im SHG eine Formulierung analog PBG aufgenommen werden soll.

Die Sozialkonferenz dankt Ihnen für die Berücksichtigung ihrer Anliegen.

Freundlich grüssen

im Namen der Sozialkonferenz des Kantons Zürich

Astrid Furrer
Co-Präsidentin

Daniel Knöpfli
Co-Präsident