

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. April 2018

323. Sozialhilfegesetz (Totalrevision); Vernehmlassung, Ermächtigung

A. Ausgangslage

Das geltende Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) 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 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 Kantonsrat auf.

Am 26. September 2012 beschloss der Regierungsrat das Konzept zur Totalrevision des Sozialhilfegesetzes und beauftragte die Sicherheitsdirektion, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten (RRB Nr. 1016/2012). Gemäss diesem Beschluss 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. An der Verweisung auf die SKOS-Richtlinien ist dabei weiterhin festzuhalten. Weiter sollen die administrativen Abläufe, darunter im Finanzbereich, soweit möglich vereinfacht werden. In finanzieller Hinsicht gab der Regierungsrat vor, dass die Gesetzesrevision zu keinen neuen Belastungen für das Gemeinwesen (Kanton und Gemeinden) führen dürfe.

B. Vernehmlassungsentwurf

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 der Gesetzgebungsarbeiten erfolgte durch die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), Departement Soziale Arbeit.

Die hauptsächlichen Punkte des vorliegenden Vernehmlassungsentwurfs für die Totalrevision (E-SHG) stellen sich wie folgt dar:

- In materieller Hinsicht finden sich im Gesetzesentwurf neu eine Zweckbestimmung und eine Regelung zur präventiven Hilfe.
- Wesentliche inhaltliche Änderungen werden bei den Bestimmungen über die Organisation und Finanzierung vorgenommen (vgl. nachfolgend Bst. C).
- Ebenso wird verschiedenen Entwicklungen seit Erlass des Gesetzeskonzepts Rechnung getragen. Es erfolgt der Einbau der erforderlichen formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage für den Alkoholfonds und den Lotteriespielsuchtfonds. Zudem werden 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 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 werden die bereits im geltenden Gesetz enthaltenen und im Bereich des Sozialhilferechts allgemein anerkannten Grundprinzipien im ersten Teil des Gesetzes zusammengeführt. Eigene Gesetzes-teile werden für die besonderen Bestimmungen der Personen im Asyl- und Nothilfebereich geschaffen.

C. Änderungen in den Bereichen Organisation und Finanzierung

Im Bereich der Organisation ist analog zu der mit dem neuen Gemeindegesetz (LS 131.1) eingeführten Neuregelung von § 6 SHG vorgesehen, dass der Gemeindevorstand die Funktion der Sozialbehörde ausübt. Neu ist, dass der Sozialbehörde ausschliesslich strategische Aufgaben übertragen sind (§ 10 E-SHG). Die operativen Aufgaben der Sozialhilfe (persönliche und wirtschaftliche Hilfe) obliegen hingegen einheitlich einem Sozialdienst, für den das Gesetz neu Anforderungen vorsieht (§ 11 E-SHG).

Im Bereich der Finanzierung sollen der bestehende Staatsbeitrag von 4% und die einzelfallweise Weiterverrechnung der wirtschaftlichen Hilfe an ausländische Personen durch einen Systemwechsel zu einem Staatsbeitrag von 25% abgelöst werden (§ 56 E-SHG). Dieser Beitragssatz entspricht im Sinne der Kostenneutralität dem Durchschnitt des kantonalen Gesamtanteils in den letzten Jahren. Das vorgesehene Modell soll zur Vereinfachung der administrativen Abläufe führen.

D. Bezug zu parlamentarischen Verstössen

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

- 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 Anpassung von § 16 des geltenden Sozialhilfegesetzes in erster Lesung beschlossen.
- 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: Der Kantonsrat hat am 3. April 2017 diese Motion dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.
- Parlamentarische Initiative KR-Nr. 169/2016 betreffend keine selbständige Anfechtung von Auflagen und Weisungen in der Sozialhilfe in § 43 E-SHG: Der Kantonsrat hat die Initiative am 27. März 2017 vorläufig unterstützt.

Schliesslich findet sich in § 77 E-SHG eine präzisierende Regelung für die Observation von Sozialhilfebeziehenden durch Sozialdetektivinnen und -detektive 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. Beantwortungen der

dringlichen Anfrage KR-Nr. 348/2016 betreffend Sozialdetektive nach Strassburger Urteil weiterhin möglich? und der Anfrage KR-Nr. 67/2017 betreffend Sozialdetektive und Rechtssicherheit im Kanton Zürich). Die vorliegende Totalrevision des SHG 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.

E. Finanzielle Auswirkungen

Das vorgeschlagene Modell eines einheitlichen Staatsbeitrags führt zu einer Vereinfachung der administrativen Abläufe. Im Rahmen der Vorgabe der Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden haben die zusammen mit der Expertengruppe angestellten Berechnungen zu einem einheitlichen Staatsbeitrag von 25% geführt. 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. 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.

F. Regulierungsfolgenabschätzung

Der Gesetzesentwurf ist mit keinen administrativen Belastungen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden.

G. Weiteres Vorgehen

In einem nächsten Schritt ist bei den betroffenen Behörden und Stellen das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wozu die Sicherheitsdirektion zu ermächtigen ist.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Sicherheitsdirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des Sozialhilfegesetzes durchzuführen.

II. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli