

Sicherheitsdirektion Kanton Zürich  
Vermerk: Totalrevision SHG  
Neumühlequai 10  
8090 Zürich

Zürich, 4. Dezember 2018

## **Vernehmlassungsantwort der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) zur Totalrevision des Sozialhilfegesetzes**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Mario Fehr  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ) bedankt sich für die Möglichkeit zum Gesetzesentwurf (Totalrevision Sozialhilfegesetz) Stellung zu nehmen. Wir äussern uns zuerst im Rahmen einer allgemeinen Würdigung und gehen im zweiten Teil auf die einzelne Paragraphen ein.

### **Allgemeine Würdigung**

Soziale Sicherheit ist für die Würde jeder Person sowie für den Zusammenhalt der Gesellschaft unerlässlich. Die BKZ vertritt Menschen mit Behinderung. Diese weisen ein höheres Armutsrisiko auf als die Durchschnittsbevölkerung. Besonders bei Personen mit IV-Rente bleibt oft ein Restbedarf, der durch die Sozialhilfe – zumindest teilweise oder vorübergehend – gedeckt werden muss. Dies beispielsweise weil IV-Renten erst zugesprochen werden, wenn ein Invaliditätsgrad von mindestens 40% vorliegt oder weil die Rente den tatsächlichen Bedarf nicht deckt. Darum sind auch Menschen mit Behinderung auf Sozialhilfe angewiesen und deren Ausgestaltung ist für sie zentral. Einige beziehen aufgrund fehlender Arbeitsintegrationsmöglichkeiten bis zur Pensionierung Sozialhilfe.

Die BKZ begrüsst, dass weiterhin konsequent an den SKOS-Richtlinien festgehalten wird. Die SKOS-Richtlinien sorgen für Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit über die Gemeinde- und Kantongrenzen hinaus. Sie verhindern Sozialtourismus und sind ein

zentrales Instrument einer gerechten und zukunftsorientierten Sozialpolitik. Das soll auch für den Kanton Zürich so bleiben!

Teilweise werden mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf bisherige Bestimmungen deutlich verschärft. Insbesondere im Abschnitt über die wirtschaftliche Hilfe. Dort sieht die BKZ einen erhöhten Druck auf die Sozialhilfebeziehenden zukommen. Dies erachten wir als unnötig und kontraproduktiv. Es erschwert die soziale Partizipation in der Gesellschaft, was sich in verschiedener Hinsicht negativ auswirkt. Ein niederschwelliger Zugang zur Sozialhilfe als «letztes Netz der sozialen Sicherheit» erachtet die BKZ als besonders wichtig. Es darf z.B. nicht sein, dass bereits zum ersten Termin sämtliche Unterlagen vorhanden sein müssen.

In Bezug auf die Selbstbestimmung und Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderung weist die BKZ darauf hin, dass ein hindernisfreier Zugang zum Sozialdienst und zu den Informationen des Sozialdienstes zwingen notwendig ist. Mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention hat sich die Schweiz verpflichtet, auf allen Ebenen die Zugänglichkeit sicherzustellen (vgl. Art. 9, UNO-BRK). Nur so können Sozialhilfebeziehende im Prozess entsprechend den Anforderungen mitwirken.

Die Regelungen zur Observation von Sozialhilfebeziehenden gehen der der BKZ klar zu weit. Sozialhilfebeziehende dürfen nicht unter Generalverdacht gestellt werden. Missbrauchsbekämpfung muss verhältnismässig sein.

## **Zu den einzelnen Paragraphen**

### **§ 1 Zweck**

Antrag: Der Gesetzestext ist wie folgt zu ergänzen:

- a. .... Selbständigkeit des Menschen *zu fördern* zu erhalten.
- b. Menschen in einer wirtschaftlichen Notlage unterstützen und das *soziale* Existenzminimum sichern, ...

Begründung: Die BKZ erachtet den entsprechenden Zweckartikel (Konkretisierung Verfassungsartikel 111) wichtig. Es soll im ganzen Gesetzesentwurf der Begriff «soziales Existenzminimum» einheitlich verwendet werden (gemäss Definition SKOS). Zudem soll die Selbständigkeit der Menschen nicht nur erhalten, sondern auch gefördert werden.

### **§ 4 Ursachenbekämpfung**

Die BKZ begrüsst diese Bestimmung sehr.

Begründung: Zur effektiven Verhinderung von Armut gehört es geeignete Massnahmen zu treffen, um die Ursachen zu bekämpfen. Präventive Hilfe und Hilfe zur Selbsthilfe sind wichtige Grundsätze der Sozialen Arbeit.

## **§ 6 Bedarfsdeckung**

Die BKZ begrüsst diese Bestimmung sehr.

Begründung: Sozialhilfe darf nicht von der Ursache der Notlage abhängig gemacht werden.

## **§ 10 Sozialbehörde**

Die BKZ begrüsst diese Bestimmung sehr.

Begründung: Eine klare Aufgabenzuweisung zwischen Behörde und Sozialdienst ermöglicht eine weitere Professionalisierung der Sozialhilfe und ist zur Erreichung der Zielsetzung notwendig.

## **§ 11 Sozialdienst**

Die BKZ begrüsst diese Bestimmung sehr.

Begründung: Eine klare Aufgabenzuweisung zwischen Behörde und Sozialdienst ermöglicht eine weitere Professionalisierung der Sozialhilfe und ist zur Erreichung der Zielsetzung notwendig.

## **§ 15 Ordentliche Zuständigkeit**

Antrag: Die Formulierung im bisherigen SHG soll beibehalten werden.

Begründung: Die Anforderungen an den Unterstützungswohnsitz werden signifikant erhöht. Bisher basierte der Nachweis zumindest teilweise auf einer subjektiven Betrachtungsweise. Neu soll der Nachweis aufgrund von objektiven Kriterien erbracht werden. Die BKZ kann nicht nachvollziehen, was damit bezweckt werden soll. Es ist insbesondere für Sozialhilfebeziehende schwierig nach aussen erkennbar zu machen, dass sie sich an einem bestimmten Ort eingerichtet haben. Vielen fehlen dazu schlicht die finanziellen Mittel. Insbesondere Einzelpersonen leben oftmals in einem Zimmer, in welchem es neben einem Bett, einem Stuhl und einem Schrank keine Einrichtungsgegenstände hat.

## **§ 19 Ausserordentliche Zuständigkeit der Aufenthaltsgemeinde**

Antrag: Die Regelung im bisherigen SHG soll beibehalten werden.

Begründung: Im bisherigen Recht (§44 SHG) ist der Kanton eingesprungen und hat die Kosten für die Aufenthaltsgemeinde ersetzt, wenn die Wohngemeinde nicht ersatzpflichtig war. Dies ist künftig nicht mehr der Fall. Es wird deshalb vermutlich zu mehr Streitigkeiten zwischen den Gemeinden kommen und leidtragende sind die Sozialhilfebeziehenden.

## **§ 21 Meinungsaustausch und vorläufige Unterstützung**

Die BKZ begrüsst diese Bestimmung sehr.

Begründung: Das klare und lösungsorientierte Vorgehen bezüglich Zuständigkeit erachtet die BKZ als zielführend. Zentral dabei ist, dass die Unterstützung der Sozialhilfebeziehenden trotzdem schnellstmöglich und während dem Prozess gewährleistet wird.

## **§ 22 Verbot der Abschiebung**

Antrag: ~~..., wenn dies nicht im Interesse der Betroffenen liegt.~~ Dieser Teilsatz ist zu streichen.

Begründung: Es ist nicht ersichtlich, was mit diesem Teilsatz bezweckt werden soll. Er ist kaum geeignet, um unzulässigen Abschiebungen vorzubeugen. Vielmehr kann er dazu führen, dass vermehrt Abschiebungen erfolgen mit der Begründung, dass dies im Interesse der betroffenen Person liege. Auch wenn Personen Leistungen vom Staat beziehen, darf ihnen nicht das Selbstbestimmungsrecht entzogen werden.

## **§ 23 Voraussetzungen**

Antrag: Der Artikel soll mit folgendem Absatz ergänzt werden: *Der Regierungsrat/die Direktion prüft regelmässig und direktionsübergreifend Massnahmen, um die Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit frühzeitig abzuwenden. Zudem fördert er innovative Modelle zur Prävention von Sozialhilfeabhängigkeit. Dabei berücksichtigt er insbesondere die Bedürfnisse von Sozialhilfeabhängigkeit gefährdeten Kinder und Jugendlichen.*

Begründung: Dieser Artikel greift zu kurz bzw. macht nur Sinn, wenn der Bedeutung der präventiven Hilfe zum Erhalt der sozialen Sicherheit weiter gefasst wird, als nur in einem einzelnen Paragraphen zur Abwendung einer drohenden finanziellen Notlage. Andere Kantone sind hier dem Kanton Zürich deutlich voraus: Als Beispiel ist hier der Kanton Waadt zu nennen, welcher das erfolgreiche Modell *FORJAD* (existenzsichernde Stipendien statt Sozialhilfe) für die Risikogruppe der 18 – 25jährigen eingeführt hat. Mehrere Kantone kennen zudem Ergänzungsleistungen für Familien. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen in der Sozialhilfe ist zu hoch und mit diesen Modellen bzw. Massnahmen könnte diesem Problem wirksam begegnet werden. Auch Massnahmen zur Integration ins soziale und berufliche Leben sowie zum Stellenerhalt sind wichtig, um das Risiko für Sozialhilfeabhängigkeit zu minimieren. Dafür braucht es in einem zeitgemässen SHG entsprechende gesetzliche Grundlagen, nicht zuletzt um mögliche Massnahmen zu finanzieren.

## **§ 24 Art und Umfang**

Antrag: Der Gesetzestext soll wie folgt angepasst werden: *Persönliche Hilfe umfasst Information und Beratung zur Behebung einer persönlichen Notlage und zur Förderung der Selbsthilfe. Die betroffene Person hat Anspruch auf diejenige persönliche Hilfe, welche der Verwirklichung der Ziele der Sozialhilfe dienen.*

Begründung: Analog zur wirtschaftlichen Hilfe bezweckt die persönliche Hilfe die möglichst rasche Ablösung der Sozialhilfeabhängigkeit. Die persönliche Hilfe ist deshalb nicht nur in Extremsituationen zu gewähren, sondern immer dann, wenn mit ihr die Sozialhilfeabhängigkeit reduziert werden kann.

## **§ 29 b Krankenversicherungsprämien**

Antrag: Die BKZ lehnt die neue Bestimmung im SHG ab.

Begründung: Die freie Krankenkassenwahl ist im EG KVG verankert. Indem Sozialhilfebeziehenden diese Wahlmöglichkeit entzogen wird, werden sie diskriminiert.

Zudem kann es im Einzelfall (z.B. bei Menschen mit chronischen Krankheiten) die Sozialhilfe entlasten, wenn auch Zusatzversicherungen bestehen bleiben.

### **§ 30 Schuldübernahme**

Die BKZ begrüsst diesen Artikel sehr.

Begründung: Ausstände von Mietkosten können zu Wohnungsverlust führen. Hier haben Schuldübernahmen eine präventive Wirkung und verhindern noch grössere Not.

### **§ 36 Ausrichtung**

Antrag: Streichung von Absatz 3 und beibehalten der bisherigen Regelung im SHG.

Begründung: Personen in der Sozialhilfe sollen und müssen ein genauso selbständiges Leben führen, wie Personen welche keine Sozialhilfe beziehen. Die Direktüberweisung der Miete schränkt die Selbständigkeit und die Selbstverantwortung in unverhältnismässiger Masse ein. Im aktuellen Gesetz ist bei Verdacht auf Zweckentfremdung eine Direktüberweisung vorgesehen; unserer Meinung nach reicht diese Formulierung kann so auch ins neue Gesetz übernommen werden.

### **§ 39 Leistung und Gegenleistung**

Antrag: Anstelle von Gegenleistung soll überall von *Mitwirkungs- und Schadenminderungspflichten* gesprochen werden.

Begründung: Da die Sozialhilfe den Bedarf sicher stellt, ist eine Gegenleistung nicht gerechtfertigt. Darum beantragen wir von Mitwirkungs- und Schadenminderungspflicht zu sprechen. Diese muss verhältnismässig sein.

### **§ 40 Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen**

Die BKZ begrüsst diesen Artikel sehr.

### **§ 43 Art und Inhalt zulässiger Auflagen**

Antrag: Absatz 3 und 4 sind zu streichen.

Begründung: Die Rechtsstaatlichkeit ist mit der Einführung von Absatz 3 und 4 nicht mehr im selben Masse gewährleistet wie heute. Es darf nicht sein, dass das letzte Netz der sozialen Sicherheit wegfallen könnte. Folgen wären Verwahrlosung und Obdachlosigkeit. Dass, wie im Abs. 4 vorgesehen, die Auflagen zudem nur noch in einfacher Schriftform ausgesprochen werden sollten, sehen wir ebenfalls äusserst kritisch. Gegen die Auflagen sollen die betroffenen Personen Rechtsmittel ergreifen können und die Auflagen gemäss § 43 müssen daher weiterhin in Form einer Verfügung ausgesprochen werden.

### **§ 53 und § 54 Festsetzungsverjährung und Vollstreckungsverjährung**

Antrag: Die Fristen sind gemäss OR anzupassen. Eine Ausdehnung der absoluten Verjährungsfrist auf zwanzig Jahre ist zu streichen.

Begründung: Das Obligationenrecht, aus welchem Bestimmungen betreffend der Rückerstattung übernommen wird, sieht für die Verjährung bei ungerechtfertigter Bereicherung eine relative Verjährungsfrist von fünf Jahren (Art. 67 Abs. 1 OR) und eine absolute Verjährung von 10 Jahren vor (analoge Anwendung von Art. 60 Abs. 1 OR). Das kantonale Steuerrecht sieht sowohl für die Veranlagung als auch den Bezug von Steuern eine Frist von fünf Jahren und eine absolute Verjährungsfrist von zehn Jahren vor (§ 130 Abs. 1 StG, § 131 Abs. 1 StG und § 131 Abs. 3 StG). Das ATSG sieht selbst bei unrechtmässigem Bezug eine relative Verjährungsfrist von einem Jahr und eine absolute Frist von fünf Jahren vor. Es ist nicht verständlich, warum im Sozialhilferecht bei rechtmässigem Bezug um ein Mehrfaches längere Fristen gelten sollen. Eine zwanzigjährige Frist ist schweizweit einmalig und offensichtlich unverhältnismässig.

### **§ 55 Erlass**

Die BKZ begrüsst diesen Artikel sehr.

Begründung: Wenn gutgläubiger Bezug oder/und grosse Härte vorliegen ist es wichtig, dass keine Rückerstattungspflicht angeordnet wird.

### **§ 56 Staatsbeitrag**

Antrag: Kanton soll Lasten vollumfänglich übernehmen oder innerhalb der Gemeinden muss ein funktionierender Soziallastenausgleich stattfinden.

Begründung: Für kleine Gemeinden und für Gemeinden mit einem sehr hohen Anteil an Sozialhilfebeziehenden kann die wirtschaftliche Sozialhilfe zu finanziellen Problemen führen. Das hat in einigen Fällen zur Konsequenz, dass diese Gemeinden mit allen Mitteln versuchen, die Kosten der Sozialhilfe zu senken. Sozialhilfe wird dann in erster Linie als Finanzproblem wahr genommen und nicht als eine fundamental wichtige Staatsaufgabe. Eine Entspannung dieser Situation kann – wie dies in verschiedenen Westschweizer Kantonen vorgelebt wird – durch eine gänzliche Übernahme der Sozialhilfekosten durch den Kanton erreicht werden. Dadurch kann auch vermieden werden, dass Gemeinden, welche sich besonders um armutsbetroffene Menschen kümmern (indem sie beispielsweise individuell angepasste persönliche Hilfe oder günstigen Wohnraum anbieten) nicht mit höheren Ausgaben bestraft werden. Die Mehrbelastung des Kantons soll durch eine adäquate Kostenbeteiligung der Gemeinden ausgeglichen werden.

### **§ 77 Observationen**

Antrag: Ein allfälliger Artikel zur Regelung einer möglichen Observation aufgrund des EGMR-Entscheids muss mindestens untenstehende Grundsätze enthalten:

- Falls unbedingt nötig, eine positive Einschränkung der technischen Hilfsmittel für die Überwachung formulieren. Ansonsten wären sämtliche (zukünftige) technische Hilfsmittel erlaubt.
- Eine klare Beschränkung der Überwachung auf den öffentlichen Raum.
- Observation von Personen bei weitaus gravierenderen Verbrechen müssen durch die Strafverfolgungsbehörden bewilligt werden (Art. 282 StPO).

Begründung: Die BKZ erachtet die Einführung von Observationsmöglichkeiten durch die Sozialhilfeorgane bzw. Dritter rechtsstaatlich höchst bedenklich. Die Städte Winterthur und Basel bspw. verzichten auf Observationen durch entsprechende Spezialist\_innen oder der Sozialhilfeorgane und überlassen dies bei Verdacht der Polizei. Es genügt unserer Meinung nach in Verdachtsfällen eine Strafanzeige einzureichen und dann die Strafverfolgungsbehörden arbeiten zu lassen. Im Weiteren besteht die Gefahr, dass Sozialhilfebeziehende unter Generalverdacht gestellt und zusätzlich stigmatisiert werden. Hierbei gilt: Missbrauchsbekämpfung muss verhältnismässig sein.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen dazu stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Marianne Rybi, Geschäftsleiterin BKZ

Thea Mauchle, Präsidentin BKZ