

Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2001

3913

**A. Gesetz über die Änderung des Sozialhilfegesetzes
und des Gesundheitsgesetzes**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2001,

beschliesst:

I. Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

§ 5 a. Die Hilfe für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung (nachfolgend Asylsuchende) richtet sich nach besonderen Vorschriften.

Asylfürsorge
a) Zuständigkeit

Der Regierungsrat erlässt eine Asylfürsorgeverordnung. Darin regelt er für Asylsuchende namentlich die Zuständigkeit und das Verfahren, die Platzierung, die Unterbringung und Betreuung, die Gesundheitsversorgung, die Ausbildung und Beschäftigung, die Festsetzung, Ausrichtung, Abrechnung und Rückerstattung von Leistungen des Kantons und Dritter im Asylbereich, den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Rückkehr. Insbesondere kann vorgesehen werden, dass neu zugewiesene Asylsuchende vom Kanton zunächst in einem Durchgangszentrum untergebracht und erst danach einer Gemeinde zugeteilt werden.

§ 5 b. Höhe und Art der Fürsorgeleistungen für Asylsuchende richten sich nach den kantonalen Bestimmungen. Sie werden vom Status und vom Verhalten einer Person im Asylverfahren bestimmt.

b) Bemessung
und Ausgestaltung
der Hilfe

Die zuständigen Stellen können Fürsorgeleistungen bis auf ein Minimum kürzen, wenn die begünstigte Person ihrer Mitwirkungspflicht gegenüber den für das Asylverfahren und die Fürsorge zuständigen Behörden nicht oder ungenügend nachkommt.

Art und Dauer der Unterbringung und der Betreuung sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt hängen vom Verfahrensstand beziehungsweise asylrechtlichen Status der Person ab.

- Direktion des
Regierungsrates § 9. Der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion obliegen insbesondere:
- lit. a und b unverändert.
- c) Erteilung und Entzug von Bewilligungen für den Betrieb privater, nicht unter die Zuständigkeit einer anderen Behörde fallender Heime, die der dauernden Unterbringung, Verpflegung und persönlichen Betreuung von Behinderten oder sonstwie betreuungsbedürftigen Personen dienen;
- lit. d und e unverändert.
- Übergang von
Ansprüchen § 19. Die Leistung wirtschaftlicher Hilfe kann davon abhängig gemacht werden, dass der Hilfesuchende bestehende oder künftige vermögensrechtliche Ansprüche gegenüber Dritten bis zur Höhe der empfangenen Leistungen an die Fürsorgebehörde abtritt, soweit eine Abtretung zulässig ist.
- Die Fürsorgebehörde kann von Sozial- oder Privatversicherungen sowie von haftpflichtigen oder anderen Dritten verlangen, dass rückwirkende Leistungen im rückerstattungspflichtigen Umfang direkt an die Fürsorgebehörde ausbezahlt werden.
- Nichtbefolgen
von
Anordnungen § 24. Wenn der Hilfesuchende Anordnungen der Fürsorgebehörde nicht befolgt, insbesondere über seine Verhältnisse keine oder falsche Auskunft gibt, die Einsichtnahme in seine Unterlagen verweigert, Leistungen unzweckmässig verwendet oder Auflagen und Weisungen missachtet und er zudem auf die Möglichkeit einer Leistungskürzung schriftlich hingewiesen worden ist, können die Leistungen gekürzt werden.
- Ein solcher Hinweis kann mit der Anordnung der Fürsorgebehörde verbunden werden.
- b) bei recht-
mässigem Bezug § 27. Rechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe kann ganz oder teilweise zurückgefordert werden,
- a) wenn der Hilfeempfänger rückwirkend Leistungen von Sozial- oder Privatversicherungen oder von haftpflichtigen oder anderen Dritten erhält, entsprechend der Höhe der in der gleichen Zeitspanne ausgerichteten wirtschaftlichen Hilfe;
- b) wenn der Hilfeempfänger aus Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderen nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführenden Gründen in finanziell günstige Verhältnisse gelangt; in Fällen eigener Arbeitsleistung ausnahmsweise dann, wenn diese zu derart günstigen Verhältnissen führt, dass ein Verzicht auf Rückerstattung, unter Berücksichtigung der Gründe des Hilfebezugs, als unbillig erscheint;
- c) wenn die Voraussetzungen zur Rückerstattung nach § 20 erfüllt sind.

Abs. 2 unverändert.

Wirtschaftliche Hilfe, die jemand für sich selbst während seiner Unmündigkeit oder bis zum Abschluss einer in dieser Zeit begonnenen Ausbildung bezogen hat, ist nicht zurückzuerstatten. Für die Kosten des Aufenthalts in einem Jugendheim gilt dies bis zum 22. Altersjahr.

§ 44. Der Staat ersetzt der Wohngemeinde die Kosten der wirtschaftlichen Hilfe an Ausländer, die noch nicht sechs Jahre ununterbrochen Wohnsitz im Kanton haben, soweit nicht der Heimatstaat ersatzpflichtig ist. c) des Staates

Abs. 2 und 3 unverändert.

II. Das Gesundheitsgesetz vom 4. November 1962 wird wie folgt geändert:

§ 42. Abs. 1 unverändert.

Altersheime sowie Alters- und Pflegeheime unterstehen der Aufsicht des Bezirksrates. Die Direktion des Gesundheitswesens übt in gesundheitspolizeilicher Beziehung die Oberaufsicht aus. Der Bezirksrat erstattet der Direktion des Gesundheitswesens jährlich Bericht. Aufsicht, Abgrenzung der Krankenhäuser von ähnlichen Anstalten

Säuglings- und Kinderheime, Erziehungsheime für behinderte oder bildungsunfähige Kinder, Erholungsheime, Heime und Anstalten für Invalide und ähnliche Anstalten gelten nicht als Krankenhäuser und unterstehen, sofern sie nicht vom Staate geführt werden, in gesundheitspolizeilicher Beziehung der Aufsicht der Gemeinden. Vorbehalten bleiben abweichende Vorschriften anderer Gesetze.

§ 43. Zum Betrieb von Krankenhäusern, Altersheimen sowie Alters- und Pflegeheimen bedarf es einer Bewilligung der Direktion des Gesundheitswesens. Bewilligungspflicht

Abs. 2 unverändert.

III. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung eines Vorstosses

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2001,

beschliesst:

I. Die Motion KR-Nr. 334/1995 betreffend Änderung Sozialhilfegesetz wird als erledigt sbgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Änderung des Sozialhilfegesetzes

1.1 Ausgangslage

Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) ist seit Anfang 1982 in Kraft. Bisher ist es einmal geändert worden, nämlich am 4. Dezember 1994 auf den 1. Februar 1995. Dabei hat es sich lediglich um eine Anpassung der Wohnsitzbestimmungen an das Bundesrecht gehandelt.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 4. November 1996 folgende von Kantonsrätin Dorothee Fierz, Egg, sowie den Kantonsräten Willy Haderer, Unterengstringen, und Dr. Kurt Sintzel, Zollikon, am 11. Dezember 1995 eingereichte Motion zu Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 334/1995):

Der Regierungsrat wird ersucht, die Rückerstattungspflicht für bezogene wirtschaftliche Hilfe auf jene Hilfeempfänger auszudehnen, die durch eigene Arbeitsleistung in finanziell günstige Verhältnisse gelangt sind. Die Rückerstattungspflicht muss angemessen und verhältnismässig sein. Wer während seiner Unmündigkeit oder vor dem Abschluss der laufenden Ausbildung wirtschaftliche Hilfe bezogen

hat, wird nicht rückerstattungspflichtig. Der Situation geschiedener Frauen mit Kleinkinderbetreuungsaufgaben soll ebenfalls speziell Rechnung getragen werden.

Der Kantonsrat hat diese Motion am 9. Juli 2001 erheblich erklärt.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. August 1999 folgende von Kantonsrat Ernst Jud, Hedingen, am 30. März 1998 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (KR-Nr. 110/1998):

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit eine verfügte Kürzung von Versicherungsleitungen im Sinne einer Sanktion nicht durch materielle Hilfe gemäss Art. 14 und 15 des Sozialhilfegesetzes kompensiert werden muss.

Diese Motion wurde zwar über den Geschäftsbericht des Regierungsrates 2000 als erledigt abgeschrieben (Beschluss des Kantonsrates vom 5. November 2001), wird jedoch, da sie sich in der vorgeschlagenen Gesetzesänderung niederschlägt, nochmals erwähnt.

Aus rechtlichen und finanziellen Gründen und als Folge der zwei erwähnten Motionen sowie wegen der Revision des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 ist es jetzt wiederum erforderlich, das SHG in einigen Punkten zu ändern bzw. zu überprüfen. Dabei geht es einerseits um Anpassungen, die mit der Bereinigung einer Schnittstelle zur Gesundheitsdirektion im Zusammenhang stehen. Andererseits sind die Voraussetzungen zur Rückerstattung von rechtmässig bezogener wirtschaftlicher Hilfe zu überprüfen. Zudem haben sich bei der Regelung des Nichtbefolgens von Anordnungen und im Rahmen des Übergangs von Ansprüchen Änderungen als nötig erwiesen. Weiter soll die Pflicht des Kantons zur Kostenübernahme bei ausländischen Staatsangehörigen eingeschränkt werden, indem die massgebende Kostenersatzdauer verkürzt wird. Schliesslich muss auch für die Asylfürsorge eine kantonale Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Da diese Punkte dringlich sind, werden sie einer umfassenden Änderung des SHG vorgezogen. Wann und inwieweit eine solche nötig ist, soll erst dann entschieden werden, wenn Klarheit über einen neuen Finanz- und Lastenausgleich besteht.

Zu den vorgesehenen Änderungen wurden drei Vernehmlassungen durchgeführt, nämlich im Herbst 1999 beim Gemeindepräsidentenverband, bei der damaligen Fürsorgekonferenz und bei den Städten Zürich und Winterthur, im Sommer 2000 bei den Direktionen des Regierungsrates und im Herbst 2000 bei allen Städten und Gemeinden sowie bei einigen Verbänden. Die dabei eingegangenen Stellungnahmen sind geprüft und soweit möglich berücksichtigt worden.

1.2 Zu den einzelnen Bestimmungen

§§ 5 a und b (Asylfürsorge)

Gemäss Art. 82 Abs. 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) gilt für die Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Personen des Asylrechts kantonales Recht, unter Vorbehalt von Bestimmungen des Bundes. Dabei sind Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung von Bundesrechts wegen den Einheimischen gleichgestellt, weshalb auf sie die Bestimmungen des SHG und der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (LS 851.11) Anwendung finden. Deshalb bedarf es nur für Asylsuchende und diesen fürsorgerechtlich gleichgestellte Personengruppen (vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung) einer besonderen, in der Kompetenz des Kantons liegenden Regelung. Die Grundzüge dieser Regelung bzw. die noch weiter zu normierenden Sachverhalte sind in den neuen §§ 5 a (Zuständigkeit) und 5 b (Bemessung und Ausgestaltung der Hilfe) enthalten. Anzumerken bleibt, dass selbstverständlich auch Asylsuchenden das in Art. 12 der Bundesverfassung garantierte Recht auf Hilfe in Notlagen zusteht. Demgemäss haben in Not geratene Asylsuchende, die nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.

In § 5 a geht es insbesondere um die Zuständigkeit und das Verfahren, um die Platzierung, Unterbringung und Betreuung, um die Gesundheitsversorgung, Ausbildung und Beschäftigung sowie um die Festsetzung, Ausrichtung, Abrechnung und Rückerstattung von Leistungen des Kantons und Dritter und schliesslich um den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Rückkehr. Zudem wird erwähnt, dass in Übereinstimmung mit dem bisherigen Vorgehen neu zugewiesene Asylsuchende vom Kanton zunächst in einem Durchgangszentrum untergebracht und erst danach einer Gemeinde zugeteilt werden können. Für die nähere Ausgestaltung der massgeblichen Vorschriften verweist § 5 a auf eine vom Regierungsrat zu erlassende Asylfürsorgeverordnung. Dieses, auch dem Legalitätsprinzip entsprechende Vorgehen ermöglicht flexible Lösungen, die im Asylwesen mit seinen häufigen und oft raschen tatsächlichen und rechtlichen Änderungen unabdingbar sind.

§ 5 b enthält grundlegende, soweit erforderlich ebenfalls in der Asylfürsorgeverordnung oder weiteren kantonalen Erlassen zu konkretisierende Bestimmungen zur Höhe und Art sowie zur Bemessung der Fürsorgeleistungen. Diese sollen sich nach dem Anwesenheitsstatus und dem Verhalten der betreffenden Person richten. Dazu zählt

auch deren Mitwirkung im Asylverfahren. Zudem wird dort noch der besondere Kürzungsgrund einer Verletzung der Mitwirkungspflicht im Asyl- oder Fürsorgeverfahren erwähnt. Dabei geht es insbesondere darum, dass dadurch auch ein unkorrektes Verhalten gegenüber der Fremdenpolizei sanktioniert werden kann. Im Übrigen gelten die in Art. 83 AsylG aufgeführten Ablehnungs-, Kürzungs- und Entzugsgründe, wie insbesondere unrechtmässiges Erwirken von Fürsorgeleistungen, Verweigerung der Annahme einer zumutbaren Arbeit oder Unterkunft oder missbräuchliche Verwendung von Fürsorgeleistungen. Bei einer Kürzung von Fürsorgeleistungen bzw. der Beschränkung auf ein Minimum wird die Garantie des absoluten Existenzminimums gemäss Art. 12 der Bundesverfassung zu beachten sein. Danach besteht in Notlagen ein Anspruch auf die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässliche Hilfe.

§ 9 (Wegfall der Zuständigkeit für Altersheime)

Die Direktion für Soziales und Sicherheit bzw. das Sozialamt soll nur noch für Betriebsbewilligungen bei privaten Heimen für erwachsene behinderte oder sonst wie betreuungsbedürftige Personen zuständig sein. Bereits jetzt gewährt sie lediglich Staatsbeiträge an solche Einrichtungen im Behinderten- und Sozialbereich (vgl. § 46 SHG und § 4 Ziffer 1 des Beschlusses des Regierungsrates über die Geschäftsverteilung unter den Direktionen, LS 172.11). Mit den Bewilligungen für Altersheime sowie für Alters- und Pflegeheime wird sich künftig die Gesundheitsdirektion befassen, welche dort bereits heute Staatsbeiträge ausrichtet (vgl. § 16 der Verordnung zum Gesetz über die Beitragsleistungen des Staates für Altersheime sowie Heime, Eingliederungsstätten und Werkstätten für Invalide vom 3. Dezember 1986, LS 855.11) und bei den Alterspflegeheimen alle staatlichen Aufgaben wahrnimmt. Überdies ist eine solche Aufspaltung der Zuständigkeit nicht verfahrensökonomisch. Aus diesen Gründen und weil sich auch in den Altersheimen mehrheitlich pflege- und betreuungsbedürftige Personen aufhalten, rechtfertigt sich eine Übertragung der Zuständigkeit für Bewilligungen an die Gesundheitsdirektion. Deshalb soll gleichzeitig auch das Gesundheitsgesetz entsprechend geändert werden (vgl. Ziffer 2). Der Vorbehalt, wonach es in § 9 lit. c SHG nur um die nicht in die Kompetenz einer anderen Behörde fallenden Heime geht, gilt aber nicht nur hinsichtlich der Altersheime sowie der Alters- und Pflegeheime, sondern auch mit Bezug auf die unter der Zuständigkeit der Bildungsdirektion stehenden Kinder- und Jugendheime.

§ 19 (Übergang von Ansprüchen)

In Abs. 1 wird zunächst konkretisiert, dass es dabei nur um eine Abtretung von Forderungen gegenüber Dritten im Umfang der dem oder der Hilfesuchenden ausbezahlten Fürsorgeleistungen gehen kann. Sofern jene Forderungen die Fürsorgeleistungen übersteigen, steht der Überschuss dem damaligen Empfänger bzw. der damaligen Empfängerin der Hilfe zu. Zudem soll nun in allen Fällen, in denen eine Abtretung zulässig ist, eine solche verlangt werden dürfen. Dies betrifft nicht nur bereits bestehende, sondern ebenso dereinst erst entstehende Forderungen. So wäre es sogar möglich, von Hilfesuchenden gleich von Anfang an im erwähnten Umfang eine Abtretung von allen aktuellen und künftigen Forderungen zu verlangen. Auch bei einem gesetzlichen Forderungsübergang auf Grund des Zivilrechts oder nach § 19 Abs. 2 SHG könnte es unter Umständen sinnvoll sein, sich gleichwohl auf eine solche Globalabtretung zu berufen. Dies hätte den Vorteil, dass dann kein Rückerstattungsentscheid im Sinne von § 27 Abs. 1 lit. a SHG mehr erfolgen müsste. Durch den Vorbehalt «soweit eine Abtretung zulässig ist» wird der Vollständigkeit halber zum Ausdruck gebracht, dass es auch nicht abtretbare Forderungen wie zum Beispiel solche auf Renten und Zusatzleistungen der AHV und IV gibt und dann über § 19 Abs. 2 SHG vorgegangen werden muss.

Abs. 2 und auch der damit zusammenhängende neue Buchstabe a von § 27 Abs. 1 beruhen auf einer Empfehlung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren vom 23. November 1998. Vor allem sind die Neuformulierungen erforderlich, damit auf Grund von Art. 85^{bis} der Invalidenversicherungsverordnung (nicht abtretbare) Rentennachzahlungen der IV direkt an die Fürsorgeorgane ausbezahlt und von diesen mit im betreffenden Zeitraum erbrachten Fürsorgeleistungen verrechnet werden können. Ohne solche gesetzlichen Grundlagen wäre jeweils der Abschluss einer separaten Rückerstattungsverpflichtung nötig. Darüber hinaus sind weitere Fälle denkbar, wo jemand im Nachhinein in den Genuss von – der Fürsorgebehörde nicht abgetretenen – Leistungen kommt, die sich auf einen bereits von der Sozialhilfe erfassten Zeitraum beziehen. Dabei kann es sich etwa um Invaliditätsrenten aus beruflicher Vorsorge oder um rückwirkend ausbezahlte Leistungen von Haftpflichtversicherungen handeln. Dass auch dann eine Rückerstattung von die gleiche Periode wie die Sozialhilfe umfassenden Leistungen erfolgen muss, ist offensichtlich (vgl. auch § 27 Abs. 1 lit. a SHG). Rein rechtlich handelt es sich dabei um einen gesetzlichen Forderungsübergang im Sinne von Art. 166 des Obligationenrechts. Dessen Zulässigkeit ergibt sich auch aus Art. 6 Abs. 1 des Zivilgesetzbuchs (Vorbehalt des kantonalen öffentlichen Rechts) bzw. aus der entsprechenden Praxis des Bundesgerichts (vgl. BGE 110 Ia 113 und 120 Ia 290). § 19 Abs. 2 SHG entspricht einem schutzwürdigen öffent-

lichen Interesse und verstösst auch nicht gegen Sinn und Geist des Bundeszivilrechts. Zudem liegt diesbezüglich keine abschliessende zivilrechtliche Ordnung vor. Allerdings kann ein solcher Anspruch nur dann durchgesetzt werden, wenn die Fürsorgebehörde – ähnlich wie bei einer Abtretung – den Drittschuldner bzw. die Drittschuldnerin rechtzeitig vom Forderungsübergang in Kenntnis setzt und wenn ein rechtskräftiger Rückerstattungsentscheid im Sinne von § 27 Abs. 1 lit. a SHG vorliegt.

§ 24 (Verzicht auf eine Verwarnung beim Nichtbefolgen von Anordnungen)

Das bisherige Verfahren zur Leistungskürzung ist aus Gründen des Schutzes der Betroffenen mehrstufig: Zunächst erfolgt eine Anordnung der Fürsorgebehörde, z. B. als Auflage oder Weisung, dann eine schriftliche Verwarnung mit Androhung der Folgen und schliesslich noch die Leistungskürzung. In der Praxis hat sich gezeigt, dass dieses Vorgehen oft zu kompliziert bzw. zu langwierig ist und es deshalb nicht in allen Fällen ausreicht. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn bereits unterstützte Personen von Sanktionen der Arbeitslosenversicherung (ALV) betroffen werden, zumal die Fürsorgeorgane meistens erst verhältnismässig spät davon Kenntnis erhalten.

Deshalb soll auf das Erfordernis einer vorgängigen Verwarnung verzichtet werden. Dies gilt auch für die Mahnung bei unzumutbarer Verwendung der wirtschaftlichen Hilfe. Stattdessen hat jeweils nur noch ein schriftlicher Hinweis auf die Kürzungsmöglichkeiten zu erfolgen. Auch dadurch ist der Schutz der Betroffenen ausreichend gewährleistet, zumal der erwähnte Hinweis im Ergebnis einer Verwarnung gleichkommen dürfte.

In Abs. 2 wird festgehalten, dass der Hinweis auf die Möglichkeit einer Leistungskürzung bereits mit der Anordnung der Fürsorgebehörde verbunden werden kann. Eine solche Anordnung samt entsprechendem Hinweis darf natürlich auch schon im Entscheid über die Ausrichtung von wirtschaftlicher Hilfe enthalten sein. Selbstverständlich ist es weiterhin zulässig, die betreffende Anordnung erst später, im Rahmen eines separaten Entscheids, zu erlassen.

Von einem solchen, abgekürzten Verfahren sollte vor allem dann Gebrauch gemacht werden, wenn von Anfang an die Gefahr des Nichtbefolgens von Anordnungen besteht und das normale Vorgehen nicht ausreicht. Dies könnte unter Umständen nicht nur im Hinblick auf Sanktionen der ALV, sondern auch bei überhöhten Mietzinsen der Fall sein.

Dadurch ist dem Anliegen der Motion KR-Nr.110/1998 Rechnung getragen worden, worin die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage verlangt wurde, damit Kürzungen von Versicherungsleistungen der ALV nicht mittels Sozialhilfe kompensiert werden müssen. Um der Gefahr von Missbräuchen zu begegnen, erlaubt es die neue Regelung, Arbeitslose gleich von Anfang an schriftlich anzuweisen, die Anordnungen der ALV-Organen zu beachten, unter Hinweis darauf, dass bei Nichtbefolgen bzw. bei Sanktionen der ALV die Fürsorgeleistungen angemessen gekürzt werden können.

§ 27 (Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug)

In lit. a von Abs. 1 wird nun ausdrücklich vorgesehen, dass von Hilfesuchenden verlangt werden kann, die wirtschaftliche Hilfe in soweit zurückzuerstatten, als sie in den Genuss von rückwirkenden, sich auf die Unterstützungsperiode beziehenden Leistungen gelangt sind. Die Aufnahme dieses an sich selbstverständlichen Grundsatzes hat den Vorteil, dass eine Rückforderung auch dann möglich ist, wenn solche Leistungen ausnahmsweise nicht der Fürsorgebehörde abgetreten bzw. ausbezahlt worden sind. Zudem bildet ein solcher Rückerstattungstatbestand die Grundlage des neuen Abs. 2 von § 19, wonach rückwirkende Leistungen im rückerstattungspflichtigen Umfang direkt an die Fürsorgebehörde ausbezahlt werden können.

Die Motion KR-Nr. 334/1995 verlangt, dass die wirtschaftliche Hilfe auch dann zurückgefordert werden darf, wenn jemand durch eigene Arbeitsleistung in finanziell günstige Verhältnisse gelangt. Da dieses Anliegen innerhalb einer umfassenden Teilrevision des SHG geprüft werden sollte und die nötigen Abklärungen einige Zeit beanspruchten, wurde am 20. Oktober 1999 eine Fristerstreckung um ein Jahr beantragt. Weil in der Folge noch weitere Änderungen des SHG vorzuschlagen und Vernehmlassungen durchzuführen waren, konnte auch die vom Kantonsrat am 31. Januar 2000 erstreckte Frist nicht eingehalten werden. Deshalb beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat am 1. November 2000, die Motion für erheblich zu erklären. Die in der Ende 2000 ausgewerteten Vernehmlassung der Städte und Gemeinden und von einigen Verbänden erhobenen Einwände, der 1999 veröffentlichte Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Sozialhilfe in der Schweiz und in Kanada (OECD-Bericht) und die gestützt darauf erlassenen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren vom 21. September 2000 (SODK-Empfehlungen) sowie der Bericht über die Evaluation der SKOS-Richtlinien im Kanton Zürich vom März 2001 rechtfertigen jetzt aber gleichwohl einen Verzicht auf die Ausdehnung der Rückerstattungspflicht auf eigenen Erwerb.

Die in der erwähnten Vernehmlassung für die Beibehaltung der bisherigen Regelung vorgebrachten Gründe sind stichhaltig. So liegen nach einem Sozialhilfebezug nur äusserst selten günstige Verhältnisse vor. Deshalb würde eine solche Ausdehnung der Rückerstattungspflicht kaum zu nennenswerten Mehreinnahmen führen. Jedenfalls wäre der damit verbundene, während der Verjährungsfrist von 15 Jahren zu leistende hohe Kontroll- und übrige Verwaltungsaufwand klar unverhältnismässig. In vielen Fällen, insbesondere bei Wohnortswechseln und namentlich bei einem Wegzug ins Ausland, wäre ein Vollzug gar nicht möglich. Dementsprechend könnte auch die Rechtsgleichheit nicht mehr gewährleistet werden. Zudem würde eine solche Massnahme nicht nur einen sozialpolitischen Rückschritt bedeuten, sondern sich auch in der Praxis ungünstig auswirken. Dies deshalb, weil sie dem Interesse am Erwerb eigener Mittel zuwiderlaufen und damit einen negativen Anreiz zur Arbeitsaufnahme bilden würde. Insofern würde sie auch dem Ziel der Sozialhilfe, Integration und finanzielle Eigenständigkeit zu gewährleisten, widersprechen. Deshalb und insbesondere weil im Gegensatz zum früheren Armenfürsorgegesetz kein negativer Anreiz zur Erwerbsaufnahme mehr gesetzt werden sollte, ist beim Erlass des SHG von 1981 auf eine solche Rückerstattungspflicht bewusst verzichtet worden.

Im OECD-Bericht wird die Rückzahlungspflicht kritisiert, da sie Bedürftige vom Bezug der Sozialhilfe abhalte. In den SODK-Empfehlungen ist festgehalten, dass der Verzicht der Behörden, die Rückerstattung aus späterem Erwerbseinkommen zu verlangen, die Bereitschaft zur Eingliederung ins Erwerbsleben erhöht. Deshalb rät die SODK den Kantonen, die Rückerstattung der Sozialhilfe lediglich bei aussergewöhnlichen Einnahmen (Erbschaft, Lotterie, Schenkungen) zu fordern und Einkommen aus Erwerbstätigkeit bzw. später angelegte Sparguthaben davon auszunehmen. Dies entspricht denn auch nicht nur der aktuellen Regelung von § 27, sondern auch Kapitel E. 3 der SKOS-Richtlinien. Auf Grund des Berichts über die Evaluation der SKOS-Richtlinien im Kanton Zürich unterstützen vier Fünftel aller befragten Sozialhilfestellen den Grundsatz, dass aus späterem Erwerbseinkommen keine Rückerstattung geltend gemacht werden soll.

Würde die Pflicht zur Rückerstattung auf späteren Verdienst ausgedehnt, so müsste auch die als Entgelt für die Teilnahme an Integrationsprogrammen bezogene Sozialhilfe zurückverlangt werden, was ebenfalls kontraproduktiv und stossend wäre. Wenn einzelne Klientinnen oder Klienten später wirklich einmal gut verdienen und deshalb ja auch höhere Steuern zu entrichten haben, sollten ihre Anstrengungen nicht durch eine Rückforderung von Fürsorgeleistungen bestraft werden. Hinzu kommt, dass auch rechtmässig erlangte Sonderhilfen (zum Beispiel Zusatzleistungen zur AHV/IV oder Kleinkinder-Betreuungs-

beiträge) nicht zurückverlangt werden. Deshalb stellt § 27 einen angemessenen Mittelweg zwischen einer vollständigen Rückzahlung und einem gänzlichen Verzicht auf die Rückforderung von rechtmässig bezogenen Fürsorgeleistungen dar.

Aus diesen Gründen ist an der bisherigen Regelung, wonach eine Rückerstattung von Sozialhilfe auf Grund günstiger finanzieller Verhältnisse nicht auf eigener Arbeitsleistung beruhen darf, grundsätzlich festzuhalten. In Fällen eigener Arbeitsleistung ist eine Rückforderung ausnahmsweise dann zulässig, wenn die Arbeitsleistung zu derart günstigen Verhältnissen geführt hat, dass ein Verzicht auf Rückerstattung, unter Berücksichtigung der Gründe des Hilfebezugs, als unbillig erscheint.

Demzufolge ist dem Kantonsrat zu beantragen, die Motion KR-Nr. 334/1995 abzuschreiben.

Es obliegt den zuständigen Gemeinden, ob und inwieweit sie gestützt auf § 27 eine ganze oder teilweise Rückerstattung von Sozialhilfe verlangen. Dies wird durch die entsprechende «Kann»-Formulierung zum Ausdruck gebracht. Allerdings muss eine solche Rückerstattung angemessen und verhältnismässig sein.

Der ergänzte Absatz 3 stellt zunächst sicher, dass wirtschaftliche Hilfe, die während der Unmündigkeit oder bis zum Abschluss einer in dieser Zeit begonnenen Ausbildung bezogen wurde, nicht rückerstattungspflichtig ist. Dies entspricht der bisherigen Formulierung. Neu sollen aber Hilfesuchende, die während einer Heimplatzierung unterstützt worden sind, die bis zum 22. Altersjahr erhaltene Hilfe nicht zurückerstatten müssen. Dabei handelt es sich um die für Jugendheime massgebliche Altersgrenze (vgl. § 1 des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962, LS 852.2, und § 2 der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962, LS 852.21).

§ 44 Abs. 1 (staatliche Kostenersatzpflicht für wirtschaftliche Hilfe an ausländische Staatsangehörige)

Das geltende SHG sieht eine Kostenübernahme durch den Kanton für die Unterstützung von weniger als zehn Jahren hier ansässigen ausländischen Staatsangehörigen vor. 1990 wendete der Kanton für diese Unterstützung von ausländischen Staatsangehörigen 6,698 Mio. Franken auf. Dabei ging es um 1124 Fälle. 2000 waren es 45,307 Mio. Franken bei 4982 Fällen. Die Ausgaben stiegen um 576%.

Bereits im «EFFORT»-Projekt zur Haushaltsanierung wurde die Herabsetzung der Kostenersatzdauer in der Ausländerfürsorge vorgesehen. Diese Massnahme ist denn auch im Rahmen der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung («ALÜB») weiterverfolgt worden. Um die

stark gestiegenen Ausgaben des Kantons im Sozialbereich zu dämpfen und um das finanzielle Gleichgewicht des Staatshaushaltes sicherzustellen, ist eine Verkürzung der Frist, während der durch den Kanton Kostenersatz zu leisten ist, nach wie vor nötig. Da sich die entsprechenden Fälle verhältnismässig gleichmässig auf die unterschiedlichen Anwesenheitszeiten verteilen, führt die beantragte Herabsetzung der Kostenersatzdauer von zehn auf sechs Jahre für den Kanton zu (proportionalen) Einsparungen von zwei Fünfteln des erwähnten Aufwandpostens. 2000 hätte dies Minderausgaben des Kantons von 18,123 Mio. Franken ergeben. Die aus diesen Einsparungen sich für alle Gemeinden ergebende Mehrbelastung ist vertretbar. Dem Umstand, dass Orte mit einem hohen Anteil an bedürftigen ausländischen Staatsangehörigen und damit insbesondere die Städte Zürich und Winterthur sowie weitere regionale Zentren von einer solchen Massnahme stärker betroffen werden, ist im Rahmen eines künftigen Ausgleichs der Soziallasten Rechnung zu tragen.

Obwohl die grosse Mehrheit der an der Vernehmlassung teilnehmenden Städte und Gemeinden sowie Verbände die Verkürzung der staatlichen Kostenersatzdauer für ausländische Staatsangehörige entschieden abgelehnt und als ungerechtfertigte Verschiebung von Lasten beanstandet hat, ist an diesem Vorhaben festzuhalten, zumal der Widerstand teilweise auch aus sehr finanzkräftigen Gemeinden stammt. Immerhin ist der Kanton weiterhin bereit, für weniger als sechs Jahre hier ansässige ausländische Staatsangehörige Kostenersatz zu leisten.

2. Änderung des Gesundheitsgesetzes

Durch den in § 9 lit. c SHG erfolgten Wegfall der Zuständigkeit der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion für Alters- und Pflegeheime ist es erforderlich, mit Inkrafttreten dieser Bestimmung gleichzeitig auch das Gesundheitsgesetz entsprechend zu ändern.

§ 42 (Aufsicht über Altersheime sowie Alters- und Pflegeheime)

In § 42 muss eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit Altersheime sowie Alters- und Pflegeheime weiterhin der Aufsicht des Bezirksrats unterstehen. § 8 Abs. 3 SHG würde dafür nicht ausreichen, weil sich diese Bestimmung nur auf die unter § 9 lit. c SHG fallenden Heime bezieht und es neu nicht mehr um eine Aufsicht nach Sozialhilfegesetz, sondern um eine solche auf Grund des Gesundheitsgesetzes geht. Zudem wird künftig die Gesundheitsdirektion die gesundheitspolizeiliche Oberaufsicht ausüben. Deshalb hat der Bezirksrat

nun der Gesundheitsdirektion über seine Aufsichtstätigkeit jährlich Bericht zu erstatten.

§ 43 Abs. 1 (Zuständigkeit der Gesundheitsdirektion zur Bewilligung von Altersheimen sowie von Alters- und Pflegeheimen)

Diese Bestimmung ist insofern zu ergänzen, als neu auch für Altersheime sowie für Alters- und Pflegeheime eine Bewilligung der Gesundheitsdirektion erforderlich sein soll. Dies gilt nicht nur für private, sondern auch für kommunale Heime. Im Übrigen sieht die Gesundheitsdirektion vor, von Heimen, die der Aufnahme von weniger als fünf Personen dienen, keine Bewilligung zu verlangen und damit gleich vorzugehen wie die Direktion für Soziales und Sicherheit bei den dieser unterstehenden Heimen (vgl. § 9 Abs. 5 SHV).

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen und die Motion KR-Nr. 334/1995 als erledigt abzuschreiben.

Zürich, 14. November 2001

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi