

Antrag des Regierungsrates vom 23. August 2006

**4345**

## **A. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe**

**(Änderung vom . . . . . ; Integration und Gegenleistungen)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. August 2006,

*beschliesst:*

I. Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Titel:

### **Sozialhilfegesetz (SHG)**

§ 1. Abs. 1 unverändert.

Träger der Hilfe

<sup>2</sup> Sie wirken mit vorbeugenden Massnahmen darauf hin, dass weniger Notlagen entstehen und dass Personen, die in eine Notlage geraten sind, diese bewältigen können.

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

§ 3 a. <sup>1</sup> Kanton und Gemeinden fördern die Eingliederung der Hilfesuchenden in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt.

c. Förderung der Eingliederung

<sup>2</sup> Sie bieten den Hilfesuchenden nach Möglichkeit geeignete Bildungs- oder Beschäftigungsmöglichkeiten an, sofern es im Einzelfall erforderlich ist und kein Anspruch auf andere gesetzliche Eingliederungsmassnahmen besteht.

<sup>3</sup> Sie können Arbeitgebenden für eine begrenzte Zeit ausnahmsweise Einarbeitungszuschüsse ausrichten, mit denen Hilfesuchenden der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert wird.

§ 3 b. <sup>1</sup> Die Gemeinden können von Hilfeempfängern Gegenleistungen zur Sozialhilfe verlangen, die nach Möglichkeit der Integration der Hilfeempfänger in die Gesellschaft dienen.

d. Gegenleistungen

<sup>2</sup> In der Regel setzen sie die Gegenleistungen zusammen mit den Fürsorgeleistungen in besonderen Vereinbarungen fest.

<sup>3</sup> Bei der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe berücksichtigen sie die Gegenleistungen angemessen.

e. Interinstitutionelle Zusammenarbeit

§ 3 c. <sup>1</sup> Um die Eingliederung der Hilfesuchenden und ihre finanzielle Unabhängigkeit zu fördern, arbeiten die Sozialhilfeorgane mit anderen Leistungserbringern zusammen. Dazu gehören insbesondere die Organe der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Berufsberatung.

<sup>2</sup> Nach Möglichkeit harmonisieren die Leistungserbringer ihre Angebote an Eingliederungsmassnahmen und stellen sich diese gegenseitig zur Verfügung.

<sup>3</sup> Der Kanton fördert die Interinstitutionelle Zusammenarbeit und kann dazu Empfehlungen erlassen.

Marginalie zu § 4: f. Einsetzen der Hilfe

Marginalie zu § 5: g. Ursachenbekämpfung

Ausländer ohne Aufenthaltsrecht

§ 5 c. <sup>1</sup> Wer sich unberechtigt in der Schweiz aufhält und nicht zur Ausreise veranlasst werden kann, hat nur Anspruch auf Unterstützung im Rahmen des Rechts auf Hilfe in Notlagen.

<sup>2</sup> Der Kanton trägt die Kosten dieser Nothilfe.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat erlässt Bestimmungen über Art und Umfang der Nothilfe sowie über die Zuständigkeit und das Verfahren.

Kürzung von Leistungen

§ 24. Die Sozialhilfeleistungen können angemessen gekürzt werden, wenn

- a. der Hilfesuchende
  1. gegen Anordnungen, Auflagen oder Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst,
  2. keine oder falsche Auskunft über seine Verhältnisse gibt,
  3. die Einsichtnahme in seine Unterlagen verweigert,
  4. eine ihm zugewiesene zumutbare Arbeit nicht annimmt,
  5. Leistungen zweckwidrig verwendet,
  6. eine ihm zumutbare Gegenleistung nicht erbringt,
  7. ein ihm zustehendes Ersatzeinkommen nicht geltend macht,
- b. er schriftlich auf die Möglichkeit der Leistungskürzung hingewiesen worden ist.

Einstellung von Leistungen

§ 24 a. Die Sozialhilfeleistungen können ausnahmsweise ganz oder teilweise eingestellt werden, wenn

- a. der Hilfesuchende eine ihm zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens verweigert,
- b. ihm die Leistungen deswegen gekürzt worden sind, und

- c. ihm schriftlich eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit bzw. zur Geltendmachung des Ersatzeinkommens angesetzt worden ist, unter Androhung der Leistungseinstellung.

§ 26. Zur Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe ist verpflichtet, wer

Rückerstattung  
a. bei unrechtmässigem Verhalten

- a. diese unter unwahren oder unvollständigen Angaben erwirkt hat oder  
b. diese für andere als die von der Fürsorgebehörde festgelegten Zwecke verwendet hat und dadurch bewirkt, dass die Behörde erneut leisten muss.

§ 48 a. Abs. 1 unverändert<sup>1</sup>.

Strafbestimmung

<sup>2</sup> Die Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen obliegt den Statthalterämtern.

In den §§ 1 Abs. 3, 36 Abs. 2, 37 Abs. 4, 44 Abs. 1, 45, 46 Abs. 1 sowie in der Marginalie zu § 44 wird der Ausdruck *Staat* durch den Ausdruck *Kanton* ersetzt.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

\_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Fassung gemäss Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 6. Februar 2006 (ABI 2006, S. 145).

## **B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. August 2006,

*beschliesst:*

I. Die Motion KR-Nr. 225/2003 betreffend Änderung von § 26 des Sozialhilfegesetzes wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

### **Weisung**

#### **I. Ausgangslage**

Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1) setzt Art. 111 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) um. Danach sorgen Kanton und Gemeinden dafür, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten. Ferner fördern sie die berufliche Umschulung und Weiterbildung erwerbsloser Personen, ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess und, zur Bekämpfung von sozialer Not und Armut, die Hilfe zur Selbsthilfe. Der Regierungsrat hat im Dezember 2003 ein Konzept zur Revision des Sozialhilferechts verabschiedet. Darin wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass seit Erlass des Sozialhilfegesetzes im Umfeld der Sozialhilfe neue Probleme aufgetreten sind (schwierige wirtschaftliche Lage, Grenzen des Systems der primären sozialen Sicherung, neue Armutsgruppen), in deren Folge es zu einem starken Anstieg der Fälle und Kosten kam. Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die an Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe bezahlten Beträge verhältnismässig hoch sind, wogegen die positiven Anreize zur Rückkehr in die wirtschaftliche Selbständigkeit nicht ausreichen.

In den Monaten Mai und Juni 2004 wurden Hearings mit der Sozialkonferenz des Kantons Zürich, den Städten Zürich und Winterthur und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) durchgeführt. Dabei ging es darum, die Wünsche und Bedürfnisse dieser Städte und Organisationen und auch deren Stellungnahmen zum Revisionsvorhaben in Erfahrung zu bringen.

Am 3. Dezember 2004 beschloss der Vorstand der SKOS eine Änderung der Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Ziele dieser Revision waren insbesondere die Verstärkung der Anreize zur Erwerbstätigkeit, die Förderung der Integration und die Bekämpfung von Missbräuchen. Dadurch wurde den im Konzept vom 17. Dezember 2003 enthaltenen Überlegungen Rechnung getragen. Der Regierungsrat änderte am 2. März 2005 § 17 der Sozialhilfeverordnung (SHV) und erklärte die neuen SKOS-Richtlinien per 1. April 2005 für fakultativ und per 1. Oktober 2005 für obligatorisch anwendbar. Am 29. März 2005 erliess die Direktion für Soziales und Sicherheit (heute: Sicherheitsdirektion) Weisungen zur Anwendung der SKOS-Richtlinien.

Gestützt auf das durch den Regierungsrat verabschiedete Konzept sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse der durchgeführten Hearings und der erfolgten Revision der SKOS-Richtlinien wurde ein Entwurf für eine Gesetzesänderung ausgearbeitet. Deren Schwerpunkte stellen sich wie folgt dar:

- Förderung der Prävention mit der Aufnahme einer Rechtsgrundlage für präventive Massnahmen.
- Förderung der Eingliederung, indem die Sozialhilfe neben der Existenzsicherung die Eingliederung von Hilfesuchenden in die Gesellschaft bzw. deren Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben der Gemeinschaft unterstützt.
- Statuierung der Möglichkeit, von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern in dafür geeigneten Fällen eine sinnvolle Gegenleistung zum Bezug der Sozialhilfe zu verlangen.
- Verankerung der Interinstitutionellen Zusammenarbeit, wonach die mit der Eingliederung der Hilfesuchenden befassten Stellen (insbesondere die Arbeitslosenversicherung, die Sozialhilfe und die Invalidenversicherung) eng zusammenarbeiten.
- Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Sozialhilfe an ausländische Personen ohne Aufenthaltsrecht.
- Regelung der Möglichkeit, Sozialhilfeleistungen ausnahmsweise einzustellen, wenn sich jemand weigert, eine zumutbare Arbeit anzunehmen bzw. an zumutbaren Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen.

- Aufnahme einer Regelung, wonach zweckwidrig und entgegen einer Anordnung der Fürsorgebehörde verwendete wirtschaftliche Hilfe zurückerstattet werden muss, wenn dadurch eine Doppelzahlung der Fürsorgebehörde nötig geworden ist.

Der Entwurf zur Revision des Sozialhilfegesetzes wurde am 29. August 2005 in eine breite Vernehmlassung gegeben. Es gingen 120 Stellungnahmen ein, aus welchen sich mehrheitlich eine Zustimmung zur Stossrichtung der vorgeschlagenen Änderungen ergab. In den Detailfragen wurden teilweise erheblich voneinander abweichende Anträge gestellt. Ergänzende Anregungen, Wünsche oder Bemerkungen zielten ebenfalls in verschiedene Richtungen. Dabei war festzustellen, dass die Bedürfnisse und die Interessen der Gemeinden auf Grund ihrer unterschiedlichen Grösse und der unterschiedlichen Problemstellungen im Bereich der Sozialhilfe auseinander gehen. Es haben sich aber einige bei der Überarbeitung zu berücksichtigende Schwerpunkte ergeben:

- Die Gründe, aus welchen eine Leistungskürzung verfügt werden darf, sind in einer Norm zusammenzufassen.
- Die Norm betreffend Interinstitutionelle Zusammenarbeit hat zu berücksichtigen, dass auch nichtstaatliche Institutionen Leistungen für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger erbringen.
- Die Kostentragung bei der Nothilfe an Ausländerinnen und Ausländer ohne Aufenthaltsrecht ist auf Gesetzesstufe zu regeln, wobei der Kanton analog zur heutigen Regelung bei den Fällen mit Nichteintretensentscheiden die Kosten tragen soll.
- Die Verweigerung der Geltendmachung eines ganz oder teilweise existenzsichernden Ersatzeinkommens ist in die Tatbestände der Leistungskürzung und -einstellung einzubauen.
- Auf eine Leistungseinstellung bei Verweigerung einer Gegenleistung ist zu verzichten, ebenso auf eine vollständige Leistungseinstellung bei Verweigerung der Arbeitsaufnahme bzw. der Geltendmachung eines Ersatzeinkommens mit nur teilweiser Existenzsicherung.
- Die Strafkompetenz ist den Statthalterämtern zu übertragen.

Eine beträchtliche Anzahl von Vernehmlassungsteilnehmenden forderte ausserdem, dass die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes zum Anlass für eine sprachliche Modernisierung des Gesetzes genommen werde. Dieses Anliegen kann jedoch im Rahmen der vorliegenden Teilrevision nicht berücksichtigt werden. Die Umsetzung des Antrags käme faktisch einer Gesamtrevision gleich, müsste doch ein Grossteil der Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes revidiert werden. Zudem sind die im Gesetz verwendeten Begriffe klar, während andererseits der Vielfalt der in den Gemeinden gebräuchlichen Bezeichnungen kaum

Rechnung getragen werden könnte. In einem Einzelpunkt erfolgt insofern eine begriffliche Anpassung, als der Begriff «Kanton» anstelle des Begriffs «Staat» verwendet wird. Letzterer ist unpräzis, fallen doch Bund, Kantone und Gemeinden darunter. Weiter wurde von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden beantragt, dass ein Zweckartikel in das Sozialhilfegesetz eingefügt werde. Ausserdem wurde die Aufnahme einer Bestimmung zu Organisation und Ausgestaltung der Sozialhilfe in mehreren Vernehmlassungsantworten gefordert. Auch diese Anliegen gehen über die mit der Teilrevision verfolgten Ziele hinaus. Sie sind aber für den Fall einer Gesamtrevision des Sozialhilfegesetzes vorzumerken. Die Forderung zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von so genannten Sozialdetektiven wird ebenfalls nicht berücksichtigt. Ein solcher Einsatz könnte bereits auf Grund des aktuellen Gesetzes im Rahmen der Tätigkeit der Fürsorgebehörde erfolgen.

Die mit der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 193/2004 verlangte Aufnahme einer Strafbestimmung zur Stärkung der Missbrauchsbekämpfung bildet nicht mehr Teil der vorliegenden Revision. Der Kantonsrat verabschiedete am 6. Februar 2006 einen entsprechenden neuen § 48 a, welcher mittlerweile rechtskräftig wurde. Indes wurde wie erwähnt angeregt, dass die Strafkompetenz den Statthalterämtern zu übertragen sei. Diesem Anliegen wird mit der Aufnahme eines neuen Abs. 2 in § 48 a Rechnung getragen. Es ist vorgesehen, Abs. 1 gleichzeitig mit Abs. 2 in Kraft zu setzen.

Zusätzlich wird im Rahmen der Revision die Gelegenheit ergriffen, den bisherigen Erlassstitel durch den Kurztitel «Sozialhilfegesetz» zu ersetzen und diesen mit der gebräuchlichen Abkürzung «SHG» zu ergänzen.

## **II. Zu den einzelnen Bestimmungen**

### **§ 1 Träger der Hilfe**

Die Aufnahme einer Rechtsgrundlage für präventive Massnahmen wurde von der Sozialkonferenz angeregt und fand in der Vernehmlassung breite Zustimmung. Vorbeugende, über den Einzelfall hinausgehende Massnahmen sind deshalb sinnvoll, weil Armut und Einkommensschwäche häufig die gleichen Personengruppen betreffen und strukturell bedingt sind. Solche Massnahmen können in der Unterstützung von Vorkehren im Arbeits-, Schul-, Wohn- und Freizeitbereich oder auch in gezielter Informationstätigkeit bestehen. Mit ihnen sollen die Gemeinden Notlagen möglichst frühzeitig und wirksam bekämpfen. Die Rechtsgrundlage dazu wird in einem neuen Abs. 2 geschaffen.

### § 3 a Förderung der Eingliederung

Grundsätzlich liegt es in der Verantwortung eines jeden Einzelnen, sich um die eigene berufliche und soziale Eingliederung zu kümmern. Es ist aber auch wichtig und darf als allgemein anerkannt gelten, dass die Sozialhilfe neben der geforderten Eigeninitiative unabhängig von der Existenzsicherung die Eingliederung von Hilfesuchenden in die Gesellschaft bzw. deren Teilnahme und Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben der Gemeinschaft unterstützt (Abs. 1). Damit wird auch die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit dieser Personen gefördert.

Die Sozialhilfeorgane sollen sich künftig darum bemühen, Hilfesuchenden – soweit im Einzelfall erforderlich – unter bestimmten Voraussetzungen Ersatzarbeiten oder Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen (Abs. 2). Nicht erforderlich sind sie in der Regel bei erwerbstätigen und unter Umständen auch bei arbeitsunfähigen Hilfesuchenden oder bei solchen mit Familienpflichten. Zudem sind sie subsidiär zu den anderen Stellen obliegenden Massnahmen, insbesondere zu solchen arbeitsmarktlicher bzw. beschäftigungspolitischer Natur. Überdies ist auch den finanziellen, personellen und strukturellen Möglichkeiten der jeweiligen Gemeinde angemessen Rechnung zu tragen. Regionale Zusammenschlüsse zum Aufbau gemeinsamer Integrationsprogramme erscheinen sinnvoll und zweckmässig.

Abs. 3 sieht die Möglichkeit vor, ausnahmsweise Einarbeitungszuschüsse zu gewähren, um Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfeleistungen in den ersten Arbeitsmarkt und damit optimal eingliedern zu können. Dies soll für eine begrenzte Zeit möglich sein, wobei für den Normalfall von sechs bis zwölf Monaten ausgegangen wird. Auf eine konkrete zeitliche Begrenzung der Einarbeitungszuschüsse auf Stufe Gesetz wird indes verzichtet. Dies entspricht dem Antrag vieler Gemeinden, auf eine zu enge zeitliche Beschränkung zu verzichten, um optimale Lösungen im Einzelfall zu ermöglichen.

Bezüglich der Kostenfolgen ist keine Anpassung von Gesetz oder Verordnung notwendig. Bereits heute gelten subjektbezogene Programmkosten als Sozialhilfeleistungen. Sie unterstehen der Weiterverrechnung und sind staatsbeitragsberechtigt. Die in den §§ 41 ff. SHG festgehaltenen Grundsätze sowie § 34 SHV bilden eine ausreichende Rechtsgrundlage. Objektbezogene Kosten dagegen sind keine Sozialhilfeleistungen und unterstehen damit weder der Weiterverrechnung noch wird ein Staatsbeitrag darauf entrichtet.

### § 3 b Gegenleistungen

In dafür geeigneten Fällen soll sichergestellt werden, dass nicht (voll) erwerbstätige Klientinnen und Klienten eine sinnvolle Gegenlei-

stung zur Sozialhilfe erbringen (Abs. 1). Dabei ist von einem weiten Begriff der Gegenleistung auszugehen. So kann es sich um die Betreuung von Kindern oder anderer Personen, um eine Beschäftigung im öffentlichen Interesse (z. B. im Rahmen eines Einsatzprogramms bzw. mittels Freiwilligenarbeit) oder um die Teilnahme an Kursen bzw. um berufliche Qualifizierungen oder auch um die aktive Teilnahme an nötigen Therapien handeln. Auch eine Kombination von solchen Tätigkeiten ist möglich. Diese sind auf bereits erfolgte Eingliederungsschritte abzustimmen und zudem auf die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Aufgaben auszurichten. Zu beachten ist indes, dass es nicht Aufgabe der öffentlichen Hand ist, unbeschränkt Eingliederungsangebote bereitzustellen. Vielmehr ist es in erster Linie Sache der Hilfesuchenden, sich um die Erbringung von Gegenleistungen zu bemühen und die dazu notwendige Eigeninitiative zu entwickeln.

Wird eine solche Gegenleistung erbracht, so ist darüber und über die Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe in der Regel ein Vertrag (Eingliederungsvertrag bzw. Leistungsvereinbarung) zu schliessen (Abs. 2). Neben der Dauer und dem mit der Eingliederungsmassnahme verfolgten Ziel sind darin auch die gegenseitigen Rechte und Pflichten sowie die Konsequenzen einer Nichteinhaltung festzuhalten. Auf eine solche Vereinbarung kann ausnahmsweise verzichtet werden, wenn klare und einfache Verhältnisse vorliegen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn neben der Betreuung von Kindern keine weiteren Gegenleistungen mehr möglich sind.

Die neuen SKOS-Richtlinien sehen verschiedene Massnahmen zur Förderung von Gegenleistungen vor. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt wurde vermindert. Stattdessen wurden als neue Leistungen Integrationszulagen sowie ein Einkommensfreibetrag eingeführt. Zudem wurde die Dauer von Leistungskürzungen verlängert. Schliesslich darf unter Umständen auch auf die Rückerstattung von rechtmässig bezogener wirtschaftlicher Hilfe und das Geltendmachen der Verwandtenunterstützung verzichtet werden. Abs. 3 sieht in diesem Zusammenhang vor, dass bei der Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfeleistungen Gegenleistungen angemessen berücksichtigt werden.

Bei der Bestimmung handelt es sich nur um eine Grundsatznorm. Unterschiedliche Ansätze sowie gemeindespezifische Projekte, die in einzelnen Gemeinden bereits laufen, sollen weiterhin möglich sein. Wie die Gemeinden ihre eigenen Projekte ausgestalten, bleibt im Rahmen des Sozialhilferechts ihnen überlassen.

### § 3 c Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Wie bereits erwähnt haben die Hilfesuchenden in erster Linie selber Anstrengungen für ihre berufliche und soziale Integration zu unternehmen. Um ihre Eingliederung in die Gesellschaft aber zusätzlich zu fördern und ihnen möglichst rasch zur finanziellen Unabhängigkeit zu verhelfen, ist es wichtig, dass die sich damit befassenden Stellen eng zusammenarbeiten. Schon die Kantonsverfassung bezeichnet die Förderung der beruflichen Umschulung und Weiterbildung erwerbsloser Personen und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess als Aufgabe von Kanton und Gemeinden (Art. 111 Abs. 2). Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) ist deshalb auch im Sozialhilfegesetz zu verankern. Die IIZ hat schnell, konsequent und planmässig zu erfolgen. Die Organe der Sozialhilfe arbeiten dabei mit anderen Leistungserbringern zusammen, insbesondere mit den Organen der Arbeitslosenversicherung (ALV), der Invalidenversicherung (IV) und der Berufsberatung (Abs. 1). Mit der gewählten Formulierung ist sichergestellt, dass auch nichtstaatliche Leistungserbringer unter Berufung auf diese Bestimmung in die Zusammenarbeit eingebunden werden können. Es ist zudem anzustreben, dass die Eingliederungsmassnahmen der unterschiedlichen Trägerschaften soweit als möglich harmonisiert und von allen betroffenen Erwerbslosen genutzt werden können (Abs. 2).

Der Kanton fördert die IIZ und ist befugt, Empfehlungen zu erlassen (Abs. 3). Dies wurde von der Sozalkonferenz des Kantons Zürich und der Stadt Winterthur ausdrücklich gewünscht. Damit kann der Kanton Koordinationsfunktionen bei der Interinstitutionellen Zusammenarbeit übernehmen und im Rahmen seiner Zuständigkeit lenkend wirken und Vereinbarungen mit Leistungserbringern abschliessen. Im Übrigen bleibt es den betroffenen Stellen überlassen, wie die IIZ zu institutionalisieren und konkret zu gewährleisten ist. Dies kann zum Beispiel über einheitliche Anlauf- und Durchführungsstellen für Eingliederungsmassnahmen oder über besondere Koordinationsorgane erfolgen.

### § 5 c Ausländer ohne Aufenthaltsrecht

Die Fürsorgeorgane müssen sich vermehrt mit ausländischen Personen befassen, die zwar über keine Aufenthaltsregelung im Kanton verfügen, mangels Papieren oder aus anderen Gründen aber nicht in ihren Herkunftsstaat zurückgeschickt bzw. zur Ausreise veranlasst werden können (illegal Anwesende). Durch den im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 des Bundes erfolgten Ausschluss von Asylsuchenden, auf deren Gesuch nicht eingetreten worden ist, aus dem Asylwesen und damit aus der Asylfürsorge (Sozialhilfestopp) hat die

Gruppe illegal anwesender Personen noch stärker zugenommen. Ein weiterer Anstieg würde sich bei Inkrafttreten der laufenden Revision des Asylgesetzes ergeben, die vorsieht, dass auch Asylsuchende mit rechtskräftig abgewiesenem Gesuch aus der Asylfürsorge ausscheiden bzw. unter den erwähnten Sozialhilfestopp fallen.

Für die besondere, vom ordentlichen Sozialhilferecht abweichende Behandlung von illegal Anwesenden (abweichende Zuständigkeitsordnung, besondere Zumessungsregeln) wird mit § 5 c eine Rechtsgrundlage im Sozialhilfegesetz geschaffen. Damit wird auch die (vorher erst als Einführungsverordnung zur Revision des Asylgesetzes und des ANAG konzipierte) Verordnung über den Vollzug von Nichteintretensscheidungen im Asylverfahren vom 14. April 2004 eine formelle Rechtsgrundlage auf Stufe Gesetz im kantonalen Recht erhalten.

Abs. 1 sieht vor, dass ausländischen Personen ohne Aufenthaltsrecht höchstens noch Anspruch auf Nothilfe im Sinne von Art. 12 der Bundesverfassung zukommt. Dabei besteht das primäre Ziel darin, diese Personen so rasch als möglich in ihren Herkunftsstaat zurückzuschicken.

Abs. 2 regelt die Kostentragung für die Nothilfe auf Stufe Gesetz, wobei diese gemäss bisheriger Regelung dem Kanton obliegen soll.

Abs. 3 sieht vor, dass der Regierungsrat Bestimmungen über Art und Umfang der Nothilfe sowie über die Zuständigkeit und das Verfahren erlässt.

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes sind bestehende, der neuen gesetzlichen Regelung widersprechende Unterstützungsbeschlüsse bzw. Verfügungen der Gemeinden aufzuheben.

## § 24 Kürzung von Leistungen

Die bisherigen Abs. 1 und 2 werden zusammengefasst und in eine übersichtlichere Form gebracht. Neben der Nichtannahme einer zumutbaren Arbeit finden auch die Kürzungsgründe der Verweigerung einer zumutbaren Gegenleistung sowie der Verweigerung der Geltendmachung von Ersatzeinkommen ausdrücklich Erwähnung.

Der von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden geforderte Zusatz, dass die berechtigten Interessen von mitbetroffenen Familienangehörigen angemessen zu berücksichtigen seien, erscheint unnötig. Zum einen besteht keine Verpflichtung zur Leistungskürzung, zum anderen ist der Umfang der Leistungskürzung nicht auf Gesetzesstufe festgelegt. In den SKOS-Richtlinien ist vorgesehen und es entspricht heutiger Praxis, dass bei Leistungskürzungen die Situation von nicht fehlbaren Personen angemessen berücksichtigt wird. Zu verzichten ist auch auf eine Muss-Formulierung im Zusammenhang mit Leistungs-

kürzungen. Bei jedem Vorgang, der eine Leistungskürzung zur Folge haben kann, ist das Verschulden der fehlbaren Person zu berücksichtigen. Die zuständige Behörde soll dabei in ihrer Prüfungsbefugnis und in ihrem Ermessensspielraum nicht eingeschränkt werden.

#### § 24 a Einstellung von Leistungen

Sofern sich jemand weigert, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, kann auf Grund von neueren Entscheiden des Bundesgerichts unter Umständen auch eine gänzliche Einstellung von Leistungen zulässig sein (vgl. Urteile vom 4. März 2003 [2P.147/2002] und vom 14. Januar 2004 [BGE 130 I 71]). Unter die zumutbare Arbeit fallen dabei auch zumutbare Eingliederungsmassnahmen mit der Möglichkeit, einen Verdienst zu erzielen. Der Grund für die Möglichkeit der Leistungseinstellung liegt darin, dass das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 der Bundesverfassung nur dann besteht, wenn jemand nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, was den Grundsätzen der Subsidiarität und Eigenverantwortung entspricht. Dasselbe gilt für Personen, die sich weigern, ein ihnen zustehendes Ersatzeinkommen, also Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der Krankentaggeldversicherung, IV, SUVA, etc. geltend zu machen.

Weil es sich bei der Einstellung von Leistungen um einen erheblichen Eingriff in die Rechtsposition der oder des Hilfesuchenden handelt, soll mit dem neuen § 24 a eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Letzteres ist auch von der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und der Stadt Winterthur angeregt worden und wird von den meisten Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt. Zu einer Leistungseinstellung darf im Rahmen der Verhältnismässigkeit nur ausnahmsweise und als letztes Mittel gegriffen werden. Dabei ist den davon Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren. Voraussetzung für eine Leistungseinstellung ist insbesondere, dass die Kürzungsmöglichkeiten bereits ausgeschöpft sind und dass anschliessend eine klare Anordnung zur Aufnahme einer möglichen, zumutbaren und konkret zur Verfügung stehenden Arbeit bzw. zur Geltendmachung eines der Hilfeempfängerin oder dem Hilfeempfänger zustehenden Ersatzeinkommens mit entsprechender Fristansetzung und Androhung eines Leistungsentzugs erfolgt ist. In diesem Sinne und noch etwas ausführlicher werden die Voraussetzungen und das Verfahren auch in den revidierten SKOS-Richtlinien festgehalten.

Mit der vorliegenden Bestimmung wird auch eine gesetzliche Grundlage für die teilweise Leistungseinstellung geschaffen. Diese kann dann zum Tragen kommen, wenn die Verweigerung der oder des Hilfesuchenden nicht auf ein Existenz sicherndes Einkommen abzielt, sondern auf ein Teileinkommen. Die unterstützte Person verhindert

dadurch, dass sie zumindest teilweise für sich selber sorgen kann. In diesem Umfang befindet sie sich nicht in einer Notlage und können die Leistungen eingestellt werden. Es handelt sich hierbei nicht um eine Leistungskürzung gemäss dem neuen § 24, darf doch diese nicht in das verfassungsrechtlich geschützte absolute Existenzminimum eingreifen. Wie bei der gänzlichen wird bei der teilweisen Einstellung ein hypothetisches Einkommen berücksichtigt, nämlich jenes, das die unterstützte Person ohne die entsprechende Weigerung hätte erzielen können.

#### § 26 Rückerstattung bei unrechtmässigem Verhalten

In der Praxis besteht das Problem, dass die zweckwidrige Verwendung von Leistungen der Sozialhilfe auch dann nicht ohne weiteres zu einer Rückerstattungspflicht führt, wenn die Fürsorgebehörde die gleichen Kosten noch einmal übernehmen muss. Verwendet die unterstützte Person zum Beispiel die zur Bezahlung der Miete bestimmte Sozialhilfe anderweitig, so hat die Fürsorgebehörde die Miete oft noch einmal zu decken, um die Kündigung einer günstigen Wohnung zu vermeiden.

Mit einer Ergänzung der bisherigen Bestimmung, die gleichzeitig übersichtlicher gestaltet wird, soll festgelegt werden, dass zweckwidrig und entgegen einer Anordnung der Fürsorgebehörde verwendete wirtschaftliche Hilfe zurückerstattet werden muss, wenn dadurch eine Doppelzahlung der Fürsorgebehörde nötig geworden ist. Die entsprechende Forderung bildet auch Gegenstand der Motion KR-Nr. 225/2003, die der Kantonsrat an der Sitzung vom 1. Dezember 2003 überwiesen hat.

#### § 48 a Strafbestimmung

Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 193/2004 verlangte die Aufnahme einer Strafbestimmung im Sozialhilfegesetz. Der Kantonsrat hat in seiner Sitzung vom 6. Februar 2006 mit dem neuen § 48 a eine entsprechende Strafbestimmung verabschiedet. Diese ist mittlerweile in Rechtskraft erwachsen. Mit ihrem Inkrafttreten wird eine Anzeige für alle neuen oder hängigen Sachverhalte möglich sein. Bereits vor Inkrafttreten abgeschlossene Sachverhalte können hingegen nicht zur Anzeige gebracht werden.

Die Aufnahme einer Strafbestimmung bildet somit nicht mehr Gegenstand der vorliegenden Revision des Sozialhilfegesetzes. Hingegen stellt sich die Frage der Strafzuständigkeit. Mit der vom Kantonsrat vorgesehenen Regelung würde die Strafkompetenz gemäss § 333 der Strafprozessordnung vom 14. Mai 1919 (StPO; LS 321) bis zum Bus-

senbetrag von Fr. 500 bei der zuständigen Gemeinde, bei höheren Bussen gemäss § 334 StPO bis zum Höchstbetrag von Fr. 5000 beim Statthalteramt liegen. Untersuchung und Strafausfällung wären so in aller Regel dem Gemeinderat übertragen. Eine Ausnahme würden die Städte Zürich und Winterthur bilden, die über ein Stadt- bzw. Polizeirichteramt verfügen. Da ein Mitglied aus der Gemeindeexekutive von Amtes wegen Mitglied der Fürsorgebehörde ist (§ 6 SHG), ist davon auszugehen, dass dem Gemeinderat die nötige Distanz zur Durchführung einer Strafuntersuchung fehlt. Aus diesem Grund ist eine Übertragung der Strafkompetenz an eine andere Behörde sinnvoll. Mit einer solchen Übertragung der Strafkompetenz an die Statthalterämter kann zudem vermieden werden, dass je nach Bussenhöhe verschiedene Strafinstanzen zuständig sind. Die Statthalterämter werden bereits in anderen kantonalen Erlassen als zuständig für die Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen erklärt, beispielsweise in § 26 des Datenschutzgesetzes (LS 236.1), § 39 des Abfallgesetzes (LS 721.1) oder in § 56 des Jagdgesetzes (LS 922.1). Eine Zuweisung der Strafkompetenz an die Statthalterämter wurde von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden beantragt.

### **III. Finanzielle Auswirkungen**

Vorab ist festzuhalten, dass der Aufwand für die Sozialhilfe weniger von den individuellen Leistungen an einzelne Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger als vielmehr von der Anzahl der Personen, an die Unterstützungsleistungen ausgerichtet werden müssen, und von der Bezugsdauer abhängig ist. Aus der Förderung der Prävention und der Eingliederung, der Beseitigung negativer Anreize und der Missbrauchsbekämpfung ist grundsätzlich eine Entlastung der Sozialhilfe zu erwarten. Ebenso bezweckt die Interinstitutionelle Zusammenarbeit Kosteneinsparungen für die beteiligten Institutionen, indem die Bezugsdauer von Arbeitslosentaggeldern und Sozialhilfeleistungen kürzer ausfallen soll und weniger Leistungsbegehren bei der Invalidenversicherung gestellt werden sollen. Auch die neuen, ab 1. Oktober 2005 zwingend von allen Gemeinden anzuwendenden SKOS-Richtlinien zielen in diese Richtung. Veränderungen im Sinne von Einsparungen bei den Ausgaben für die Sozialhilfe sind primär als Folge dieser neuen SKOS-Richtlinien zu erwarten, wobei eine Quantifizierung aus den eingangs erwähnten Gründen nicht möglich ist. Die nun vorgeschlagene Gesetzesänderung bildet die Grundlage für die bereits zur Anwendung gelangenden neuen Richtlinien. Offen ist die Entwicklung der mit der Leistung von Nothilfe verbundenen Kosten.

#### **IV. Erledigung der Motion KR-Nr. 225/2003 betreffend Änderung von § 26 des Sozialhilfegesetzes**

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. Dezember 2003 folgende von Kantonsrätin Emy Lalli, Zürich, sowie den Kantonsräten Urs Lauffer und Hansruedi Bär, Zürich, am 18. August 2003 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Im Sozialhilfegesetz (SHG) ist § 26 mit folgendem Absatz zu ergänzen:

Rückerstattungspflichtig ist auch, wer zweckgebundene Leistungen entgegen einer entsprechenden Anordnung der Fürsorgebehörde zweckwidrig verwendet und dadurch eine Doppelzahlung der Fürsorgebehörde erwirkt.

Das Anliegen der Motion ist begründet. Mit der neuen Fassung von § 26 wird der Motion vollumfänglich Rechnung getragen. Vorgesehen ist neu eine Rückerstattungspflicht bei zweckwidriger Verwendung von Sozialhilfeleistungen, die zur Folge hat, dass die Sozialbehörde erneut leisten muss. Die Motion kann daher als erledigt abgeschrieben werden.

#### **V. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi