

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Benedikt
Hoffmann betreffend Keine selbständige Anfechtung
von Auflagen und Weisungen in der Sozialhilfe**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 25. September 2018,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 169/2016 von Benedikt Hoffmann wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

Minderheitsantrag von Thomas Marthaler, Kaspar Bütikofer, Andreas Daurü, Kathy Steiner:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 169/2016 von Benedikt Hoffmann wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 25. September 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Claudio Schmid Andreas Schlagmüller

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Schmid, Bülach (Präsident); Kaspar Bütikofer, Zürich; Linda Camenisch, Wallisellen; Andreas Daurü, Winterthur; Benjamin Fischer, Volketswil; Ruth Frei, Wald; Astrid Furrer, Wädenswil; Nadja Galliker, Eglisau; Lorenz Habicher, Zürich; Daniel Häuptli, Zürich; Thomas Marthaler, Zürich; Lorenz Schmid, Männedorf; Kathy Steiner, Zürich; Esther Straub, Zürich; Mark Wisskirchen, Kloten; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Sozialhilfegesetz (SHG)

**(Änderung vom;
Anfechtung von Auflagen und Weisungen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 25. September 2018,

beschliesst:

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

*Auflagen und
Weisungen*

§ 21 Abs. 1 unverändert.

² Auflagen und Weisungen sind nicht selbständig anfechtbar.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 23. Mai 2016 von Benedikt Hoffmann und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 27. März 2017 mit 106 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit am 3. April 2017 zugewiesen. Sie nahm die Beratungen in Anwesenheit einer Delegation der Sicherheitsdirektion an ihrer Sitzung vom 29. August 2017 auf, an welcher der Erstunterzeichner Gelegenheit erhielt, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 5. Dezember 2017 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, § 21 des Sozialhilfegesetzes (SHG) vom 14. Juni 1981 durch folgenden Abs. 2 zu ergänzen: «Auflagen und Weisungen sind nicht selbständig anfechtbar.»

3. Beratung in der Kommission

Anlässlich ihrer Sitzung vom 5. Dezember 2017 hat die Kommission der parlamentarischen Initiative, vorbehaltlich der Schlussabstimmung, mit 8:6 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt.

Gemäss § 21 SHG können Sozialhilfeleistungen mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, die sich auf die richtige Verwendung der Beiträge beziehen oder geeignet sind, die Lage der Leistungsbeziehenden und deren Angehörigen zu verbessern. Gemäss der gefestigten Praxis des Verwaltungsgerichts müssen Auflagen und Weisungen, die auf die erwähnte Verbesserung abzielen, als anfechtbare Anordnungen in Verfügungsform erlassen werden (z. B. Teilnahme an einem Arbeitsintegrationsprogramm). Dies wird damit begründet, dass Verhaltensanweisungen die verfassungsmässig garantierte persönliche Freiheit der unterstützten Personen tangieren.

Beispiel des zweistufigen Verfahrens: Zunächst wird die anfechtbare Auflage erlassen, dass sich jemand eine zumutbare Erwerbstätigkeit suchen muss (1. Stufe). Erst wenn die Auflage unangefochten geblieben ist oder auf dem Rechtsweg als zulässig beurteilt wurde und die Auflage nicht erfüllt wird, darf eine Leistungsverweigerung vorgenommen werden, und zwar wiederum in einem anfechtbaren Entscheid (2. Stufe).

Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit ist das beschriebene zwei-stufige Verfahren zu umständlich. Es führt zu einem höheren Verwaltungsaufwand und dazu, dass eine Sanktion hinausgezögert werden kann, was ebenfalls mit Kosten verbunden ist, da während des Rechtsmittelverfahrens gegen eine Auflage bzw. eine Weisung keine Sanktion ausgesprochen werden darf.

Auch wenn eine Auflage oder Weisung nur noch in einfacher Schriftform erlassen wird und erst zusammen mit einem Sanktionsentscheid angefochten werden kann (einstufiges Verfahren), bleiben die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien der Betroffenen gewahrt. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass auch der Entwurf zur Totalrevision des Sozialhilfegesetzes eine entsprechende Bestimmung enthält (§ 43).

Für die Kommissionsminderheit würde bei einer Annahme der parlamentarischen Initiative in schwerwiegender Weise in die Grundrechte von Sozialhilfebeziehenden eingegriffen. Das Verwaltungsgericht hat in einem Entscheid vom 18. Juni 2009 (VB.2009.00262) Folgendes unmissverständlich festgehalten: «Nach gefestigter Praxis stellen Auflagen und Weisungen im Sinne von Paragraph 21 SHG, die auf eine Verbesserung der Lage von Hilfeempfängern (mithin auf deren Integration) abzielen, anfechtbare Anordnungen dar.» Weiter kann auf ein Urteil des Bundesgerichts vom 13. Juni 2012 (8C_871/2011) verwiesen werden, worin festgehalten ist, dass Auflagen und Weisungen selbstständig anfechtbar sind.

Sollten Auflagen und Weisungen dennoch nicht mehr selbstständig angefochten werden dürfen, dann müsste ein solches Verbot nicht nur für Sozialhilfebeziehende, sondern für alle Bürgerinnen und Bürger eingeführt werden. Andernfalls läge ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vor. Um dieses zu umgehen, müsste ein Anfechtungsverbot auch in anderen Rechtsbereichen eingeführt werden. Die Eltern eines Sohnes könnten sich dann beispielsweise nicht mehr gegen die Auflage wehren, einen Schulpsychologen aufzusuchen. Oder einem Fussballfan wäre es verwehrt, sich gegen die Auflage zur Wehr zu setzen, den Stadionrayon seines Clubs nicht mehr zu betreten.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 27. Juni 2018 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Mit der PI soll die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass Weisungen und Auflagen in der Sozialhilfe erst zusammen mit einem Sanktionsentscheid angefochten werden können (einstufiges Verfahren). Wir schliessen uns dem vorbehaltenen Beschluss Ihrer

Kommission zur Unterstützung der PI an und weisen darauf hin, dass sich eine entsprechende Regelung auch im Entwurf zur Totalrevision des Sozialhilfegesetzes findet, den die Sicherheitsdirektion nach Ermächtigung des Regierungsrates mit Schreiben vom 13. April 2018 in die Vernehmlassung gegeben hat (vgl. § 43).

Im Übrigen hat der Gesetzgebungsdienst der Direktion der Justiz und des Innern die vorgeschlagene Gesetzesänderung in gesetzestech-nischer Hinsicht geprüft. Beiliegend lassen wir Ihnen dessen Beurteilung vom 1. Juni 2018 zugehen.

5. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 21. August 2018 hat die Kommission die zu-stimmende Stellungnahme des Regierungsrates und den Gesetzestext-Vorschlag für eine geänderte parlamentarische Initiative zur Kenntnis genommen. Die Kommissionsmehrheit stimmt der geänderten parla-mentarischen Initiative zu. Die Kommissionsminderheit hält an ihrer ablehnenden Haltung fest.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 9:4 Stimmen, der geänderten parlamentarischen Initiative zuzustimmen.