

## § 1 Zweck

Die Sozialhilfe soll in Umsetzung von Art. 111 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 und unter Beachtung der Menschenwürde und Solidarität

- a. das gemeinsame Wohlergehen der Bevölkerung sichern, der Armut vorbeugen, die Eigenverantwortung stärken und die Selbstständigkeit des Menschen erhalten,
- b. Menschen in einer wirtschaftlichen Notlage unterstützen und das Existenzminimum sichern,
- c. Menschen in sozialen Notlagen helfen,
- d. die soziale und berufliche Integration fördern.

## 1. TEIL ALLGEMEINES

### § 1 Zweck

Der Zweckartikel leitet sich zwar aus Art. 111 der Kantonsverfassung ab, ist aber in gewissen Punkten weniger fordernd. So bspw. soll der Armut nur vorgebeugt werden, während die Kantonsverfassung die **Bekämpfung** der Armut verlangt.

Wir schlagen deshalb folgenden Zweckartikel vor:

**„Sozialhilfe ist das unterste soziale Sicherungsnetz. Damit leistet sie einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. In Anknüpfung an die Präambel und Art. 111 der Verfassung des Kantons Zürich, sollen die Leistungen der Sozialhilfe ein menschenwürdiges Leben garantieren. Dazu gehören neben Existenzsicherung namentlich die aktive soziale Teilhabe und die Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Armutsbetroffenen. Die daraus resultierenden materiellen und immateriellen Leistungen bilden das „soziale Existenzminimum“. Die Rechtmässigkeit hat besondere Bedeutung.“**

Zur **Rechtmässigkeit** gehört, dass der Begriff **„soziales Existenzminimum“** im Gesetz durchgehend verwendet wird, weil sonst Unsicherheit darüber entsteht, ob es sich jeweils um das gleiche Existenzminimum wie in § 28 Abs. 1 E-SHG handelt oder nicht.

### § 3 Begriffe

In diesem Gesetz bedeuten:

Direktion: die für das Sozialwesen zuständige Direktion des Regierungsrates,

Sozialhilfeorgane: die mit der Durchführung der öffentlichen Sozialhilfe betrauten Organe und Personen,

Öffentliche Sozialhilfe: Oberbegriff für Sozialhilfeleistungen, Asylfürsorge, Notfallhilfe und Nothilfe sowie präventive Massnahmen,

Sozialhilfeleistungen: Leistungen der persönlichen und/oder wirtschaftlichen Hilfe ohne Asylfürsorge, Notfallhilfe und Nothilfe,

Asylfürsorge: Leistungen betreffend die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung von Asylsuchenden,

### § 7 Individuelle Hilfe

<sup>1</sup>Die Hilfe hat die Besonderheiten und Bedürfnisse des Einzelfalls zu berücksichtigen.

<sup>2</sup>Die Durchführung der Hilfe erfolgt in Zusammenarbeit mit der betroffenen Person

### § 3 Begriffe

Wir beantragen, diesen **Artikel zu streichen**, da sich die Bedeutung der gewählten Begriffe direkt aus dem Gesetz ergibt. Sollte dennoch ein Begriffsparagraf eingeführt werden, so wäre der Begriffskatalog zu vervollständigen (bspw. „persönliche Hilfe“, „Familienangehörige“, „Hausgemeinschaft“, „soziales Existenzminimum“ etc.).

Und, mit jedem neuen Begriff beginnt die unvermeidliche **Interpretation bzw. Auslegung** (durch Richter und Anwender, Sozialarbeiter und Behörden) von neuem. Diese ist aber aus dem bisherigen und bald vierzigjährigen, Gesetz weit fortgeschritten. Zudem sind die Hauptursachen für die Ausrichtung von Leistungen hinlänglich bekannt. Daraus ergibt sich eine grossmehrheitlich gefestigte Praxis.

Sofern hier aber auf sog. situationsbedingte Leistungen abgestellt wird, so wird hier immer noch das pflichtgemässe Ermessen gefordert – u. U. auch gerne unter Zuhilfenahme des kantonalen Sozialamtes und des **Behördenhandbuchs**. Schliesslich bedarf die Begriffsbestimmung und Auslegung - ihrer Rechtmässigkeit wegen - auch noch der Rechtsmittel und der Bemühung des gesamten rechtlichen Instanzenweges.

### § 7 Individuelle Hilfe

Das die Hilfe die Besonderheiten und Bedürfnisse des Einzelfalls zu berücksichtigen hat, ist gefestigte Praxis. Zu unterscheiden ist zwischen standardisierten Leistungen und solchen, die nur die individuelle Situation und deren besonderen Bedürfnisse, bzw. berechtigten Interessen<sup>1</sup> betreffen.

<sup>1</sup> Diese Begrifflichkeit ist in Anlehnung zu Art. 27 der UN Kinderrechtskonvention gewählt; Siehe auch § 44 unten, zum Thema Minderjährige.

<https://www.admin.ch/opc/de/classifiedcompilation/19983207/index.html>

## § 8 Rechtzeitigkeit

Die Hilfe muss rechtzeitig einsetzen.

## § 10 Sozialbehörde

1Der Gemeindevorstand ist die Sozialbehörde der politischen Gemeinde. Die Gemeindeordnung kann die Zuständigkeit eines anderen Sozialhilfeorgans vorsehen.

2Die Sozialbehörde nimmt die strategischen Aufgaben im Bereich der kommunalen öffentlichen Sozialhilfe wahr. Sie ist insbesondere zuständig für

- a. Massnahmen zur Ursachenbekämpfung,
- b. Förderung von präventiver Hilfe und Selbsthilfe,
- c. Controlling und Planung,
- d. Aufsichtsaufgaben, insbesondere Aufsicht über den Sozialdienst,
- e. Berichterstattung an die Oberbehörden.

3Mehrere Gemeinden können eine gemeinsame Sozialbehörde bestellen.

---

Dass die Durchführung der Hilfe in **enger Zusammenarbeit mit der betroffenen Person** erfolgt, ebenfalls. Gerade daraus ergeben sich der Inhalt der (ggfs. sehr engmaschigen) persönlichen Beratung und deren **Aufwand**.

## § 8 Rechtzeitigkeit

Fraglich ist hier, wer die Rechtzeitigkeit festzustellen hat? **Schliesslich erfolgt die Antragstellung** regelmässig kurz vor knapp und nicht selten zu spät. In anderen Fällen erfolgt der Hinweis auf die Bedürftigkeit durch andere Stellen (KJZ, Schulen, Ausbildungsbetriebe, u. Betriebsämter). Fraglich bleibt dann aber immer noch, wer die Rechtzeitigkeit bestimmt. **Geeigneter ist hier, dass sie unverzüglich einsetzen muss.**

## 2. TEIL ORGANISATION UND ZUSTÄNDIGKEITEN

### 1. Abschnitt: Organisation und sachliche Zuständigkeit

## § 10 Sozialbehörde

Wir begrüßen die klare Abgrenzung der Aufgaben zwischen Behörde und Sozialdienst.

Gemäss Gemeindegesetz kann die Sozialbehörde ihre Aufgaben einem anderen Organ übertragen. Dies können unterstellte (§ 50 Abs. 1 GG) oder eigenständige (§ 51. Abs. 1 GG) Kommissionen oder sogar Dritte (§ 63 Abs. 2 GG) sein.

§ 10 Abs. 1 E-SHG ist deshalb wie folgt **zu ergänzen**: „**Die Übertragung an eigenständige Kommissionen oder Dritte ist ausgeschlossen.**“

## § 11 Sozialdienst

1Für den Vollzug der kommunalen öffentlichen Sozialhilfe betreiben die Gemeinden allein oder zusammen mit anderen Gemeinden einen Sozialdienst.

2Der Sozialdienst ist insbesondere zuständig für

- a. die Gewährleistung der persönlichen und wirtschaftlichen Hilfe,
- b. die Interinstitutionelle Zusammenarbeit,

3Die Gemeinden sorgen dafür, dass der Sozialdienst die gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen nach den Grundsätzen allgemein anerkannter Sozialarbeit erbringt und dazu über das fachlich geeignete Personal verfügt.

4Anordnungen des Sozialdienstes können mit Rekurs beim Bezirksrat angefochten werden.

- c. die der Gemeinde obliegenden Aufgaben im Bereich der Asylfürsorge und der Nothilfe,
- d. die Vertretung der Gemeinde in Verwaltungsrechtspflege-, Zivil- und Strafverfahren im Bereich der kommunalen öffentlichen Sozialhilfe.

## § 11 Sozialdienst

Wir begrüßen und unterstützen **die Professionalisierung** der Sozialdienste bzw. dass sie die Sozialhilfe durch fachlich geeignete Personen erbringen müssen.

Aus unserer Praxis wissen wir, dass mit einer Einsprache in den seltensten Fällen das Verfahren verkürzt werden kann, weil ihm die Aufschiebende Wirkung generell nicht gewährt wird bzw. entzogen ist.

Die wirksamste Methode zur Verkürzung ist die formlose Vermittlung zwischen Betroffenen und Behörden. Dort wo eine Vermittlung erfolglos ist, wird in aller Regel die Einsprache abgewiesen und folglich das Rekursverfahren eingeleitet.

Deshalb begrüßen wir die Regelung, dass Anordnungen des Sozialdienstes/Sozialbehörde direkt mit Rekurs beim Bezirksrat angefochten werden können. Wir empfehlen die Formulierung entsprechend zu präzisieren (vgl. § 315 Abs. 3 PBG).

### Zu Abs. 3

Der Artikel 11, Absatz 3 ist für uns zentral und im Grundsatz sehr zu begrüßen.

Die heutige Formulierung ist sehr schwammig («Personen, die Hilfesuchende beraten und betreuen, müssen aufgrund ihrer Ausbildung oder der bisherigen Tätigkeit dafür geeignet sein», Artikel 15, Sozialhilfeverordnung)

Wir verweisen hier auf die "Berner Regelung". Dort wird im Rahmen der Sozialhilfeverordnung, das Fachpersonal, wie im nachfolgenden Text des § 3a ersichtlich, sehr genau und in unseren Augen vorbildlich definiert.

**Art. 3a Fachpersonal des Sozialdienstes**

1 Allgemeines

1 Als Fachpersonal gelten

a die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des Sozialdienstes...

**Art. 3b**

2 Anforderungen

1 Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter verfügen über eine abgeschlossene und anerkannte Ausbildung in Sozialarbeit oder Sozialpädagogik an einer Hochschule, Fachhochschule, Höheren Fachschule oder Fachschule oder absolvieren eine solche Ausbildung berufsbegleitend. (...)"

## § 12 Bezirksrat

<sup>1</sup>Der Bezirksrat übt die Aufsicht über die kommunale öffentliche Sozialhilfe aus. Ihm obliegen insbesondere

- a. die periodische und ausserordentliche Prüfung der gesamten Hilfs- und Verwaltungstätigkeit der Gemeinde und
- b. die Berichterstattung an die Direktion.

<sup>2</sup>Er beaufsichtigt die Heime, die unter § 13 lit g fallen oder Beiträge nach §§ 79 f. erhalten.

## § 15 Ordentliche Zuständigkeit

### a. Unterstützungswohnsitz

<sup>1</sup>Der Unterstützungswohnsitz befindet sich in der Gemeinde, in der sich die betroffene Person mit der nach aussen erkennbaren Absicht des dauernden Verbleibens aufhält, sich eingerichtet und ihren Lebensmittelpunkt hat. Dieser Gemeinde obliegt die Pflicht zur Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen.

<sup>2</sup>Jede Ehegattin und jeder Ehegatte, jede eingetragene Partnerin und jeder eingetragene Partner hat einen eigenen Unterstützungswohnsitz.

## § 12 Bezirksrat

Unsere Meinung ist noch nicht gefestigt:

E-SHG weist die Aufsicht wie bisher dem Bezirksrat zu. Die Sozialkonferenz empfiehlt, die Aufsicht dem kantonalen Sozialamt zu übertragen.

## 2. Abschnitt: Örtliche Zuständigkeit

### § 15 Ordentliche Zuständigkeit

In den Bemerkungen zum Entwurf steht, dass mit § 15 E-SHG das heutige Gesetz inhaltlich nicht geändert wird. Dieser Aussage können wir nicht folgen.

Die Anforderungen an die rechtlich eindeutige und widerspruchsfreie Feststellung des Unterstützungswohnsitzes werden hier signifikant erhöht. Bisher basierte dieser Nachweis zumindest teilweise auf einer subjektiven Betrachtungsweise, wobei hier **der tatsächliche Aufenthaltsort**, das entscheidende Merkmal war.

Neu soll der Nachweis nun aufgrund von objektiven Kriterien erbracht werden.

Wir können nicht nachvollziehen, was damit bezweckt werden soll. Für die/den Antragsteller\*in ist es schwierig nach aussen erkennbar zu machen, dass sie sich an einem bestimmten Ort eingerichtet hat. Vielen fehlen dazu schlicht die finanziellen Mittel. Gerade Einzelpersonen leben oftmals in einem Zimmer, in welchem es neben Bett, Stuhl und Schrank keine weiteren Einrichtungsgegenstände gibt.

Eines der Hauptziele der Sozialhilfe ist die soziale Integration. Wo diese aber fehlt, fehlt oftmals folglich auch das (rechtlich/formale) Verständnis dafür, zwischen Aufenthaltsort und dem sog. Lebensmittelpunkt, unterscheiden zu können, bzw. den eindeutigen Nachweis des sog. Lebensmittelpunktes zu bestimmen.

### § 16 b. Vermutung des Unterstützungswohnsitzes

1Die Anmeldung zur Niederlassung im Einwohnerregister gilt als Begründung des Unterstützungswohnsitzes. Diese Vermutung kann umgestossen werden, wenn insbesondere nachgewiesen wird, dass

- a. kein Zuzug erfolgt ist,
- b. die betroffene Person wieder weggezogen ist,
- c. die betroffene Person schon vor oder erst nach der Anmeldung im Einwohnerregister einen Unterstützungswohnsitz begründet hat,
- d. die betroffene Person in einer Kollektiveinrichtung im Sinne von § 17 Abs. 1 lit. a oder in Familienpflege im Sinne von § 17 Abs. 1 lit. b lebt oder
- e. der Aufenthalt einem Sonderzweck dient.

2Die Vermutung des Unterstützungswohnsitzes bleibt solange bestehen, bis sich die betroffene Person selber abgemeldet hat.

Deshalb raten wir, in formaler Hinsicht dem Sinn der Regelungen folgend, **die Reihenfolge der §§ 15 bis 19 zu ändern und sie besser der Realität anzupassen und mit der Regelung des § 19 zu beginnen.** Also von konkret und tatsächlich zu den Ausnahmen.

Schliesslich wird der Antrag i. d. Regel auch der Aufenthaltsgemeinde gestellt. Ferner muss die Sozialhilfe, trotz aller Eventualitäten – und des vorhandenen Feststellungsbedarfs - auch hier rechtzeitig einsetzen.

Schon der Kosten wegen, wird die Gemeinde sich dann um die rechtlich eindeutige **Beseitigung aller Unklarheiten nach ZUG** zu bemühen haben.

Auch die Formulierung des "**dauernden Verbleibs**" ist und bleibt Antragseitig nicht selten – seiner längeren oder kürzeren Dauer wegen - ein sehr vager Begriff.

### § 16 Vermutung des Unterstützungswohnsitzes

Aus unserer Sicht bedarf es in § 16 lit. e E-SHG eines Verweises auf § 17 bedarf.

Die Anmeldung im Einwohnerregister gilt als Begründung des Unterstützungswohnsitzes. Die Vermutung kann umgestossen werden, wenn nachgewiesen wird, dass (lit. e) der Aufenthalt einem Sonderzweck (bspw. Vermeidung der Obdachlosigkeit) dient.

Diese Bestimmung macht keinen Sinn. Vgl. auch § 17 Abs. 1 lit. c E-SHG: Der Aufenthalt, der nur einem Sonderzweck dient, begründet keinen Unterstützungswohnsitz.

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

<sup>1</sup>Aufenthaltsgemeinde ist die Gemeinde, in der sich jemand tatsächlich aufhält. Diese Gemeinde ist zur Hilfeleistung verpflichtet, wenn die betroffene Person

- a. keinen Unterstützungswohnsitz hat,
- b. über keinen feststehenden Unterstützungswohnsitz verfügt oder
- c. ausserhalb ihres Unterstützungswohnsitzes auf sofortige Hilfe angewiesen ist.

<sup>2</sup>Bestehen in einem gleichen Zeitraum mehrere Aufenthaltsorte nebeneinander, wird die Unterstützung an jenem Ort geleistet, zu welchem die engste Beziehung vorhanden ist.

<sup>3</sup>Die ärztliche oder behördliche Unterbringung einer Person in einer anderen Gemeinde beendet die Zuständigkeit der bisherigen Aufenthaltsgemeinde nicht.

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

Im bisherigen Recht (§ 44 SHG) ist der Kanton eingesprungen und hat die Kosten für die Aufenthaltsgemeinde ersetzt, wenn die Wohn-gemeinde nicht ersatzpflichtig war. Dies ist künftig wohl nicht mehr der Fall. Deshalb wird es hier vermutlich zu mehr Streitigkeiten zwischen den Gemeinden kommen. Vermutlich würden Dass die Betroffenen darunter leiden muss verhindert werden.

## § 22 Verbot der Abschiebung

<sup>1</sup>Die Gemeinden dürfen eine Person nicht veranlassen, aus der Gemeinde wegzuziehen, wenn dies nicht im Interesse der betroffenen Person liegt.

<sup>2</sup>Für Ausländerinnen und Ausländer sind die Bestimmungen über den Widerruf von Anwesenheitsbewilligungen sowie über die Aus- oder Wegweisung und die Rückführung vorbehalten.

<sup>3</sup>Bei einer unzulässigen Abschiebung gilt die Kostenersatzpflicht nach § 58.

<sup>4</sup>Im Streitfall ist die Abschiebung im Verfahren nach § 13 lit. f geltend zu machen.

## § 22 Verbot der Abschiebung

Der neue Zusatz „wenn dies nicht im Interesse der betroffenen Person liegt“ wird unweigerlich zu unnötigen Rechtsstreiten führen und ist deshalb zu streichen.

Es ist ein höchstpersönliches individuelles Rechtsgut, seinen Aufenthaltsort und die Dauer ihres/seines Verbleibs an ihm selbst zu wählen bzw. zu bestimmen (es sei denn es wäre gesetzlich (durch Ausländerrecht oder Beistandschaft/Aufenthaltsbestimmungsrecht) eingeschränkt. Es ist nicht ersichtlich, was mit dem neuen Zusatz bezweckt werden soll. Es kann nicht Aufgabe des Sozialdienstes sein zu bestimmen, ob es im Interesse einer Person ist, aus der Gemeinde wegzuziehen oder nicht.

Auch wenn die betroffene Person Leistungen vom Staat bezieht, darf ihr deshalb nicht das Selbstbestimmungsrecht entzogen werden. Falls es im Interesse der betroffenen Person liegt, aus einer Gemeinde wegzuziehen, so wird sie dies auch tun. Falls sie dies nicht aus eigenem Antrieb tut, muss davon ausgegangen werden, dass sie dazu veranlasst oder gezwungen wurde, weshalb hier angenommen werden kann, dass sie abgeschoben wurde.

### § 23 Voraussetzungen

Zur Abwendung einer drohenden Notlage kann der Sozialdienst im Einzelfall und unter Beachtung von § 5 geeignete Massnahmen treffen und der betroffenen Person finanzielle Hilfe leisten. Er kann die Hilfe an Bedingungen knüpfen.

## 3. TEIL PRÄVENTIVE HILFE

### § 23 Voraussetzungen

Aus der Praxis wissen wir, dass die Leistung von persönlicher Hilfe oftmals die wirksamste Unterstützungsleistung für Betroffene ist. Dennoch wird sie viel zu selten gewährt und der Fokus auf die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Erteilung von Auflagen und Wiedergewinnungen gelegt.

Deshalb begrüssen wir grundsätzlich **alle Bestrebungen, die persönliche Hilfe auszubauen** bzw. zu fördern. Wir bedauern es deshalb, dass die persönliche Hilfe im neuen Gesetz in Art und Umfang gekürzt werden soll. Die Gewährung der persönlichen Hilfe ist durch die Sozialdienste zu fördern. Schliesslich ist in der Regel diese das geeignetste Mittel zur Herausführung/Ablösung.

und hat nichts mit einem sog. Regelbezug zu tun und ist von ihm völlig unabhängig.

Neben der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfe wird nun noch eine sog. **präventive Hilfe** eingeführt. Diese ist aber als sog. Situationsbedingte Leistung bereits nach dem alten Gesetz möglich

Die neue Norm bezweckt, eine drohende Notlage abzuwenden. Dazu ist aber bereits die ordentliche Sozialhilfe da (vgl. dazu § 34 Abs. 3 und Bemerkungen zum Entwurf zu § 34 Beginn und Dauer:

„In dringenden Fällen wird die WH sofort bzw. vor dem formellen Entscheid des Sozialdienstes geleistet).

Die Sozialhilfe muss bekanntlich rechtzeitig erfolgen.

## § 24 Art und Umfang

<sup>1</sup>Persönliche Hilfe umfasst Information und Beratung. Sie wird bei Bedarf und unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der betroffenen Person geleistet.

<sup>2</sup>Die persönliche Hilfe erfolgt im Einvernehmen mit der betroffenen Person. Sie ist an kein bestimmtes Verfahren gebunden.

Aus § 23 E-SHG geht sodann nicht hervor, ob es sich bei der **präventiven Hilfe** um Sozialhilfeleistungen handelt und welche Rechte und Pflichten damit einhergehen. Es ist insbesondere auch nicht klar, ob sie präventive Hilfe der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgelagert ist oder nicht. Muss die betroffene Person bspw. zuvor Antrag auf präventive Hilfe gestellt haben bevor sie einen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe hat?

Diese Norm wird unweigerlich zu Verwirrung und einem erhöhten administrativen und rechtlichen Aufwand führen. Sie ist deshalb zu streichen.

## 4. TEIL PERSÖNLICHE HILFE

### § 24 Art und Umfang

Die **persönliche Hilfe** umfasst laut dem Gesetzeswortlaut Information und Beratung.

In der Praxis zeigt sich aber, dass Armutsbetroffene in vielen Fällen vom zunehmend komplexeren Recht auf Sozialhilfe und dem entsprechenden Recht des/der Gesetze überfordert sind und deshalb unabhängiger Beratung benötigen.

**Diesem grundlegenden Hilfebedürfnis der Betroffenen wird im Gesetz keine Rechnung getragen.**

Bis heute stellt weder der Kanton noch eine der Zürcher Gemeinden **eine unabhängige Rechtsberatung** für Armutsbetroffene zur Verfügung. Das Opferhilfegesetz (Art. 9 OP), das Mietrecht (Art. 201 ZPO), das Sozialversicherungsrecht (Art. 27 ATSG), weitergehend

das Asylwesen (Art. 30 AsylG) sehen eine Beratung, bzw. Betreuung der Betroffenen vor. Sozialhilfeempfänger sind i.d.R. aus wirtschaftlichen und gesundheitlichen Gründen auf besonderen Schutz und auf Unterstützung angewiesen. Darüber hinaus zeigt sich aus der Praxis, dass in der grossen Mehrheit der Fälle durch Beratung und Vermittlung aufwändige Rechtsverfahren vermieden werden können.

Wir beantragen daher, dass § 24 E-SHG ergänzt wird. Wir schlagen folgenden Wortlaut vor: „**Der Kanton stellt die unabhängige Rechtsberatung in sozialhilferechtlichen Fragen sicher. Er überträgt diese Aufgabe unabhängigen sozialen Einrichtungen.**“ Sofern dies in § 79 E-SHG nicht enthalten ist.

Analog zur wirtschaftlichen Hilfe **bezweckt die persönliche Hilfe die möglichst rasche Ablösung.** Die persönliche Hilfe ist deshalb nicht nur in Extremsituationen (vgl. Bemerkungen: „tiefe Lebenskrise“) zu gewähren, **sondern immer dann, wenn mit ihr Handlungsziele für herausführende Hilfen/ Massnahmen erarbeitet werden können bzw. sollen.** Gemeinsam überprüft sie regelmässig die jeweiligen Handlungsschritte, stellt Hindernisse zu deren Erreichen fest und plant und koordiniert neue bzw. angepasste geeignete Hilfen / Massnahmen oder deren jeweiligen Teilschritten oder Teilaufgaben analog zu denen der IIZ.

Wir empfehlen § 24 E-SHG entsprechend um folgenden Wortlaut zu ergänzen: „**Betroffene haben Anspruch auf solche persönliche Hilfe, die geeignet, angemessen, zweckmässig und wirtschaftlich ist um die Ziele – seien es gesundheitliche, berufliche und oder solche der sozialen Integration, zu erreichen.**“

## § 26 Kosten

1Die persönliche Hilfe wird unentgeltlich geleistet.

2Davon ausgenommen ist eine über die gewöhnliche Beratung hinausgehende Hilfeleistung. Übersteigen die Kosten einer solchen Hilfeleistung die Mittel der betroffenen Person, weist die Informations- und Beratungsstelle sie auf die Möglichkeit eines Gesuches um Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe hin.

## § 28 Umfang a. Allgemein

1Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse wie die Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben sowie die Förderung der beruflichen und sozialen Integration angemessen berücksichtigt.

2Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Bemessung und Ausgestaltung der wirtschaftlichen Hilfe.

## § 26 Kosten

Die Kosten für die persönliche Hilfe muss von der betroffenen Person getragen werden, sofern sie über eine gewöhnliche Beratung hinausgeht.

Wir empfehlen, den unbestimmten Rechtsbegriff „gewöhnliche Beratung“ zu definieren oder zumindest zu umschreiben.

## 5. TEIL WIRTSCHAFTLICHE HILFE

### 1. Abschnitt: Art und Umfang

## § 28 Umfang

Die Sicherung des sozialen Existenzminimums ist der Zweck der Sozialhilfe. Deshalb besteht diesbezüglich kein Ermessensspielraum. An keiner anderen Stelle im E-SHG findet sich eine „Soll“-Regel.

Wir beantragen, dass in Abs. 1 „soll das soziale Existenzminimum gewährleisten“ durch **„gewährleistet das soziale Existenzminimum“** ersetzt wird.

Mit § 28 Abs. 2 E-SHG wird die Regelung der Bemessung und Ausgestaltung der wirtschaftlichen Hilfe an den Regierungsrat delegiert. Es geht aus § 28 Abs. E-SHG allerdings in keinster Weise hervor, auf welcher Basis der Regierungsrat die wirtschaftliche Hilfe

### § 29 b. Krankenversicherungsprämien

1Bei der Berechnung des sozialen Existenzminimums werden die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung abzüglich der Prämienverbilligung nach Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung als Auslagen eingesetzt.

2Sobald ein Wechsel zu einer günstigeren Versicherung möglich und zumutbar ist, wird als Auslage höchstens die Referenzprämie gemäss § 4 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) vom ... abzüglich Prämienverbilligung eingesetzt, sofern sie tiefer ist als die tatsächlich geschuldete Prämie. Die Differenz zur tatsächlichen Krankenversicherungsprämie wird von den Leistungen nach § 28 abgezogen.

3Das zuständige Sozialhilfeorgan unterstützt die Sozialhilfebeziehenden bei einem Wechsel nach Abs. 2.

bemessen und ausgestalten soll.

§ 28 Abs. 2 E-SHG verstösst deshalb gegen elementare Verfassungsgrundsätze. Die Bemessung und Ausgestaltung der wirtschaftlichen Hilfe ist der Kern des Sozialhilfegesetzes. Als wichtige Bestimmung muss Bemessung und Ausgestaltung der wirtschaftlichen Hilfe deshalb in diesem Gesetz enthalten sein. Für eine Gesetzesdelegation müsste die Materie zudem genau umschrieben werden.

Wir empfehlen § 28 Abs. 2 E-SHG durch folgende Formulierung zu ersetzen:

**„Die SKOS regelt die Einzelheiten zur Bemessung und Ausgestaltung der wirtschaftlichen Hilfe, die sich auf allgemein akzeptierte Verfahren und so erhobene Daten bzw. Grössen abstützt.“**

### § 29 Krankenversicherungsprämien

Wir lehnen die neue Bestimmung im SHG ab.

Die freie Krankenkassenwahl ist im EG KVG verankert. Indem Sozialhilfeempfängern diese Wahlmöglichkeit entzogen wird, werden sie ohne sachlichen Grund als Gruppe diskriminiert. Der Gesetzgeber hat sich weder zu den erwarteten Einsparungen noch den Kostenfolgen der neuen Bestimmung geäussert. Es ist deshalb nicht ersichtlich, inwiefern er die Diskriminierung rechtfertigen kann. Des Weiteren verweisen wir auf den ausführlichen Kommentar der Sozialkonferenz Kanton Zürich zu § 29 E-SHG, welchen wir vollumfänglich zustimmen.

### § 30 Schuldübernahme

<sup>1</sup>Schulden werden nicht übernommen.

<sup>2</sup> Ausnahmsweise können Schulden übernommen werden, wenn damit einer bestehenden oder drohenden Notlage zweckmässig begegnet werden kann.

### § 31 Sicherstellung

<sup>1</sup>Besitzt die betroffene Person in erheblichem Umfang Grundeigentum oder andere Vermögenswerte, deren Realisierung ihr nicht möglich oder nicht zumutbar ist, kann die Leistung wirtschaftlicher Hilfe von der Unterzeichnung einer Rückerstattungsverpflichtung abhängig gemacht werden. Darin verpflichtet sich die betroffene Person, die Leistungen ganz oder teilweise zurückzuerstatten, wenn diese Vermögenswerte realisierbar werden.

<sup>2</sup>Die Forderung kann pfandrechtlich oder auf andere geeignete Weise sichergestellt werden.

Schliesslich schreiben Sie unter Bemerkungen noch, dass **"für den Fall, dass diese in der Vorlage 5313, Teil B, für ein totalrevidiertes EG KVG vorgesehene Änderung vom Gesetzgeber beschlossen wird, ist die Bestimmung in den vorliegenden Entwurf aufzunehmen.**

**Sollte die Anpassung vom Gesetzgeber verworfen werden, gilt dies auch für den vorliegenden Gesetzesentwurf." Sie wollen, wegen eines einzigen Paragraphen nicht ernsthaft ein gänzlich neues Gesetz erlassen, oder?**

### § 30 Schuldübernahme

Weil dies in der Praxis häufig zu Problemen führt, empfehlen wir, die Bestimmung wie folgt zu ergänzen:

**„Schulden sind im Vermögensfreibetrag zu berücksichtigen“.**

### § 31 Sicherstellung

Wir lehnen den zweiten Halbsatz von § 31 Abs. 2 E-SHG ab.

Bürgschaften und Garantien sind keine „geeigneten“ Weisen auf welche eine Rückerstattungspflicht sichergestellt werden kann.

Im Gegensatz zum Pfandrecht werden Bürgschaften und Garantien von Drittpersonen gewährt. Die rückerstattungspflichtige Person hat gegenüber solchen Dritten keinerlei Ansprüche auf Gewährung von Bürgschaften und Garantien. Solche Bürgschaften und Garantien

### § 35 Auskunfts- und Meldepflichten

- 1Die betroffene Person gibt vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft über:
- a. ihre finanziellen Verhältnisse im In- und Ausland, namentlich auch über Ansprüche gegenüber Dritten,
  - b. die finanziellen Verhältnisse von Angehörigen, die mit ihr zusammenleben oder ihr gegenüber unterhalts- oder unterstützungspflichtig sind,
  - c. die finanziellen Verhältnisse von anderen Personen, die mit ihr zusammenleben, soweit die Auskunft für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe geeignet und erforderlich ist,
  - d. ihre persönlichen Verhältnisse und diejenigen der in lit. b und c genannten Personen, soweit die Auskunft für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe geeignet und erforderlich ist.
- 2Die betroffene Person gewährt Einsicht in ihre Unterlagen, soweit dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfe geeignet und erforderlich ist.
- 3Die betroffene Person meldet unverzüglich und unaufgefordert Veränderungen der unterstützungsrelevanten Sachverhalte.
- 4Der Sozialdienst ist berechtigt, auch ohne Zustimmung der betroffenen Person und der weiteren in Abs. 1 genannten Personen Auskünfte bei Dritten einzuholen, die er für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt, wenn Zweifel an der Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben oder Unterlagen bestehen.
- 5Der Sozialdienst informiert die betroffene Person und die weiteren in Abs. 1 genannten Personen in der Regel vorgängig über Auskünfte, die über sie eingeholt werden. In Fällen von Abs. 4 kann die Information auch nachträglich erfolgen.

sind den betroffenen Personen deshalb nicht ohne weiteres (bspw. Kosten) zugänglich.

### § 35 Auskunft- und Meldepflichten

Wir empfehlen in Abs. 3 das Wort „unverzüglich“ zu streichen und allenfalls durch „zeitnah“ zu ersetzen.

Oftmals ist es betroffenen Personen nicht möglich Sachverhaltsänderungen „unverzüglich“ zu melden. Für die Sozialdienste ist eine „unverzügliche“ Meldung zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe nicht erforderlich. Diese Verschärfung im Gesetz wird deshalb unnötigerweise zu vermehrten Kürzungsentscheidungen und damit Rechtsmittelverfahren führen.

Wir empfehlen sodann, dass die betroffene Person „immer“ und nicht nur „in der Regel“ vorgängig darüber informiert werden muss, wenn der Sozialdienst ohne ihre Zustimmung Auskünfte bei Dritten einholt. Dies ermöglicht ihr, die Informationen selber beizubringen und/oder ein Rechtsmittel zu ergreifen.

### § 36 Ausrichtung

<sup>1</sup>Die wirtschaftliche Hilfe wird durch Überweisung auf ein Post- oder Bankkonto der betroffenen Person, in Bargeld oder in Form eines Checks ausgerichtet.

<sup>2</sup>Soweit es die Umstände rechtfertigen, kann sie auch auf andere Weise erbracht werden.

<sup>3</sup>Die bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe berücksichtigte Miete mit Nebenkosten und das Entgelt für nach § 37 sichergestellte Leistungen können der Gläubigerin oder dem Gläubiger in jedem Fall direkt überwiesen werden.

### § 36 Ausrichtung

Die generelle Direktüberweisung der Miete lehnen wir strikte ab. Obwohl der Regierungsrat die Abweisung der Motion KR-Nr. 268/2014 (Camenisch, von Planta, Haderer) empfohlen hatte, soll die Direktüberweisung der Miete nun im E-SHG übernommen werden.

Im heutigen Gesetz ist die Direktüberweisung der Miete bei Verdacht auf Zweckentfremdung ausnahmsweise vorgesehen. Neu soll die Direktüberweisung ohne jeglichen Verdacht einer Zweckentfremdung in jedem Fall möglich sein.

Es fehlt eine Begründung, weshalb die Direktüberweisung zum Regelfall normiert werden muss. In der Praxis kommt es nur selten vor, dass betroffene Personen die Mietzinsen nicht bezahlen. Was auch nicht weiter erstaunt, folgt doch auf ausstehende Mieten innert kürzester Zeit unweigerlich die Kündigungsandrohung gefolgt von der Ausweisung. Kaum ein Sozialhilfeempfänger riskiert freiwillig die Obdachlosigkeit bzw. Zuweisung in eine Notunterkunft.

### § 39 Leistung und Gegenleistung

<sup>1</sup>Der Sozialdienst kann von der betroffenen Person Gegenleistungen zur wirtschaftlichen Hilfe verlangen, die nach Möglichkeit deren Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt dienen.

<sup>2</sup>In der Regel setzt er die Gegenleistungen zusammen mit den Sozialhilfeleistungen in besonderen Vereinbarungen fest.

<sup>3</sup>Bei der Bemessung und Ausgestaltung der wirtschaftlichen Hilfe berücksichtigt er die Arbeitsleistungen und die weiteren Gegenleistungen angemessen.

### § 40 Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen

Der Sozialdienst ermöglicht der betroffenen Person die Teilnahme an geeigneten Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahmen, sofern es im Einzelfall erforderlich ist und kein Anspruch auf andere gesetzliche Integrationsmassnahmen besteht.

## 5. Teil Wirtschaftliche Hilfe

### 2. Abschnitt: Integrationsmassnahmen

### § 39 Leistung und Gegenleistung

Abs. 2, wonach Gegenleistungen zusammen mit den Sozialhilfeleistungen in der Regel in besonderen Vereinbarungen festgelegt werden, wird zurückhaltend angewandt und ist mit einem erheblichen administrativen Aufwand (Auflage und Weisung) verbunden. Dagegen ist sinnvoll, in jedem Fall die **Sozialhilfeleistungen und die Gegenleistungen gemeinsam und im selben Leistungsentcheid/Beschluss zu verfügen**.

### § 40 Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen

Es hat sich gezeigt, dass Massnahmen, insbesondere Massnahmen zur Beschäftigung, angeordnet werden, welche weder erforderlich noch nützlich sind, weil die besonderen persönlichen Verhältnisse der Betroffenen (körperliche und psychische Verfassung, familiäres Umfeld, Ausbildung etc.) häufig zu wenig berücksichtigt werden. Dadurch werden Ressourcen sowohl auf Seiten der Betroffenen als auch auf Seiten des Staates unnötig verschwendet und das

### § 43 Art und Inhalt zulässiger Auflagen

<sup>1</sup>Die wirtschaftliche Hilfe kann mit Auflagen verbunden werden.

<sup>2</sup>Die Auflagen müssen

- a. sich auf die richtige Verwendung der Leistungen beziehen,
- b. geeignet sein, die Lage der betroffenen Person und ihrer Angehörigen zu verbessern, oder
- c. für die Abklärung der persönlichen oder finanziellen Verhältnisse der betroffenen Person und ihrer Angehörigen notwendig sein.

<sup>3</sup>Mit den Auflagen kann die Androhung einer Kürzung, Einstellung oder Verweigerung der Leistungen verbunden werden.

<sup>4</sup>Auflagen werden in einfacher Schriftform erlassen.

Integrationsziel wird so nicht erreicht. Wir beantragen daher, dass in einem Absatz 2 die qualitative Angemessenheit und die Zielorientierung der Massnahmen festgelegt werden.

Wir empfehlen folgenden Wortlaut: «**Der Sozialdienst gewährleistet durch professionelle Vorabklärungen und begleitendes Coaching, dass die zur Erreichung der Integrationsziele angeordneten Massnahmen geeignet und erforderlich bzw. zweckmässig, angemessen und wirtschaftlich sind.**»

### 3. Abschnitt: Auflagen, Kürzungen und Einstellungen

#### § 43 Art und Inhalt zulässiger Auflagen

#### Abs. 3 Verbindung von Auflagen, Kürzungsandrohung und Einstellungs- oder Verweigerungsandrohung

**Leistungseinstellungen und Leistungsverweigerungen** sind Drohungen die in die Rechtsstellung von Armutsbetroffenen derart **schwerwiegend eingzugreifen vermögen**, dass sie drohen die ohnehin schwierige **Arbeitsbeziehung zu gefährden** oder das letzte Netz sozialer Sicherheit **zu entziehen**. In der Folge drohen Kontaktabbruch, Verwahrlosung oder gar Obdachlosigkeit.

Dem Entwurf fehlt zudem eine sie rechtfertigende Begründung für die derart massive Verschärfung der Gesetzgebung. Der Vorschlag steht auch mit **den Werten und Grundprinzipien der Verfassung des Sozialstaates und seiner Sozialstaatsziele** und damit im

Besonderen in der Sozialhilfe, **im Widerspruch; deshalb ist er auch rechtsstaatlich nicht vereinbar.**

**Fazit:** Abs. 3, wonach Auflagen mit der Androhung einer Kürzung, Einstellung oder Verweigerung der Leistung verbunden werden kann, ist ersatzlos zu streichen.

#### **Abs. 4 Auflagen und Sanktionsandrohung in einfacher Schriftform ohne Verfügung**

Auch die Bestimmung von Abs. 4, wonach Auflagen in einfacher Schriftform erlassen werden sollen, ist rechtsstaatlich nicht haltbar. Mit sozialhilferechtlichen Auflagen werden **Pflichten der Betroffenen einseitig und zwingend festgelegt**. So wird bisweilen schwerwiegend in die persönlichen Freiheitsrechte der Betroffenen eingegriffen.

Der individuelle Rechtsschutz gegenüber der Verwaltungsbehörde verlangt, dass das staatliche Handeln klar als Verfügung ersichtlich ist und schon deshalb mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen ist. Die vorgeschlagene Änderung bedeutet eine gravierende Aushöhlung, der ohnehin sehr schwachen Rechtsstellung der Armutsbetroffenen gegenüber dem Staat.

Die Änderung ist vor dem Hintergrund der verfassungsmässigen Grundsätze des Diskriminierungsverbotes (Art. 8 Abs. 2 BV) und der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und in Anbetracht von Art. 25a VwVG auch bundesrechtswidrig (s. a. die Ausführungen zu den Entscheiden des Verwaltungsgerichts).

#### § 44 Kürzungen von Leistungen, Beschränkung auf Nothilfe

1Wenn die betroffene Person gegen Auflagen verstösst oder diese nicht vollständig erfüllt, ist die wirtschaftliche Hilfe nach vorgängiger schriftlicher Androhung angemessen zu kürzen.

2Werden die Auflagen trotz erfolgter Kürzung weiter nicht oder nicht vollständig erfüllt, sind die Leistungen nach vorgängiger schriftlicher Androhung auf Nothilfe im Sinne von Art.12 BV zu beschränken.

3Die Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe und die Beschränkung auf Nothilfe fallen dahin, wenn die betroffene Person einer einmalig zu erfüllenden Auflage nachkommt. Kommt die betroffene Person einer dauernd zu erfüllenden Auflage nach, werden Kürzung der wirtschaftlichen Hilfe und Beschränkung auf Nothilfe jeweils im Folgemonat nicht vollzogen.

4Die berechtigten Interessen von Minderjährigen sind angemessen zu berücksichtigen.

5Leistungskürzungen und die Beschränkung auf Nothilfe sind in Form eines anfechtbaren Entscheids zu eröffnen.

Als besonders stossend erweist sich, dass die angestrebte Änderung u.a. von der Stadt Zürich angeregt worden ist, offenbar mit **der vordergründigen Begründung, dass lange Verfahrensdauern nachteilig für die Betroffenen sind.**

So kann ein erstinstanzliches Einspracheverfahren, z. B. bei der Stadt Zürich, zu seiner Erledigung schon mal bis zu drei Jahre dauern. Dass auch bei einzelnen Bezirksräten und dem Verwaltungsgericht Verfahren bisweilen jahrelang dauern, ist rechtsstaatlich ebenfalls problematisch, und darf nicht über weitere rechtsstaatlich fragliche Vorschriften, die zu Lasten der Betroffenen gehen verschärft werden.

#### § 44 Kürzungen von Leistungen, Beschränkung auf Nothilfe

Abs. 2: Auch die Formulierung, wonach bei fortgesetzter Verletzung von Auflagen, die Leistungen auf Nothilfe zu beschränken sind, stellt gegenüber der heutigen Regelung eine im Vernehmlassungsentwurf nicht näher begründete aber schwerwiegende Verschärfung dar. Für eine solche Verschärfung gibt es keine nachvollziehbaren Gründe, weswegen an der bisherigen Regelung festzuhalten ist. Danach ist eine Beschränkung auf Nothilfe nur «ausnahmsweise» möglich. Es muss mithin eine besonders gravierende Verletzung oder ein besonders schwerwiegendes Verhalten des Betroffenen vorliegen, dass diese, äusserst einschneidende Massnahme, einer Kürzung auf Nothilfe, tatsächlich angeordnet werden kann. Es ist zumindest fraglich ob die vorgeschlagene Regelung auch verfassungskonform sei.

### **§ 45 Einstellung wegen Verletzung der Subsidiarität**

1Die wirtschaftliche Hilfe wird ganz oder teilweise eingestellt, wenn die betroffene Person trotz vorgängiger Auflage

- a. eine ihr zur Verfügung stehende und zumutbare Arbeit verweigert,
- b. ein bezifferbares und durchsetzbares Ersatzeinkommen nicht geltend macht oder
- c. ohne zureichenden Grund auf anderweitige Einnahmen verzichtet.

2Die berechtigten Interessen von Minderjährigen sind angemessen zu berücksichtigen.

3Die Einstellung ist in Form eines anfechtbaren Entscheids zu eröffnen.

Abs. 3: Die vorgeschlagene Regelung, wonach Kürzungen und Leistungseinstellungen bei Leistungserfüllung erst auf den Folgemonat aufgehoben werden sollen, widerspricht einerseits der Regelung, wonach Sozialhilfe sofort geleistet werden soll und andererseits der geltenden Rechtsprechung. Darnach sind Sanktionen - bei Erfüllung der Auflagen, regelmässig sofort aufzuheben. Für diese einschneidende Ergänzung, fehlt im Entwurf eine Begründung. Eine solche wäre auch nicht nachvollziehbar.

Der Gesetzesentwurf nimmt auf diese unbefriedigende Realität denn auch keinen Bezug und dürfte stattdessen erhebliche neue Probleme schaffen, als sie geeignet sind, direkt in die Kriminalität, die Verwahrlosung, Bettelei und Obdachlosigkeit zu führen. Es ist bereits hinlänglich bekannt, dass rund 25% der Armutsbetroffenen darauf verzichten, Sozialhilfe zu beantragen. Mit Bezug auf Nothilfe dürfte dieser Anteil sogar noch grösser sein.

### **§ 45 Einstellung wegen Verletzung der Subsidiarität**

Auch § 45 sieht ohne Grundangabe eine erhebliche Verschärfung der bisherigen Regelung vor, indem die Einstellung nicht mehr nur im Ausnahmefall und auch ohne vorgängige Androhung vorgesehen ist. Beides wird entgegen den Angaben in den Bemerkungen von der Rechtsprechung gestützt und dürfte zu neuen Rechtsstreitigkeiten Anlass geben.

### **§ 46 Einstellung wegen fehlendem Nachweis der Bedürftigkeit**

1Die wirtschaftliche Hilfe wird ganz oder teilweise eingestellt, wenn die betroffene Person

- a. ihrer Mitwirkungspflicht trotz schriftlicher Aufforderung und unter Hinweis auf die Folgen nicht oder nicht hinreichend nachkommt und
- b. deswegen berechnigte Zweifel an ihrer Bedürftigkeit bestehen.

2Die berechtigten Interessen von Minderjährigen sind angemessen zu berücksichtigen.

3Die Einstellung ist in Form eines anfechtbaren Entscheids zu eröffnen.

### **§ 46 Einstellung wegen fehlendem Nachweis der Bedürftigkeit**

Wie in § 44 und § 46 wird auch hier ohne Grund die «Kann-Vorschrift» in eine zwingende Vorschrift umgewandelt. Insgesamt ergibt sich, dass die Verschärfung der Vorschriften in §§ 44-46 dazu führen dürften, dass vermehrt Armutsbetroffene überhaupt keine Sozialhilfeleistungen mehr erhalten werden. Die Praxis zeigt, dass viele Armutsbetroffene an psychischen Problemen leiden, welche durch den massiven Druck, welcher seitens der Behörden teilweise ausgeübt wird, sich erheblich verstärkt. Da gleichzeitig in vielen Gemeinden praktisch keine persönliche Hilfe geleistet wird, sehen sich die Betroffenen oft unverstanden und alleine gelassen. Die erheblichen Verschärfungen in den genannten Paragrafen dürften zur Häufung von Leistungsverweigerung führen.

Die Folgen derartiger Entscheide sind nicht absehbar. Insbesondere ist nicht absehbar, wie die Betroffenen reagieren werden. Stossend ist aber insbesondere, dass die behördliche Untersuchungspflicht und die persönliche Hilfe in der Praxis immer mehr in den Hintergrund treten und in vielen Gemeinden quasi inexistent sind. Unabhängig von der individuellen Situation der Betroffenen wird diesen in vielen Fällen eine für sie nicht erfüllbare Mitwirkungspflicht auferlegt. Der Gesetzesentwurf nimmt auf diese unbefriedigende Realität keinen Bezug und dürfte wesentliche neue Probleme schaffen, die zu Kriminalität, Verwahrlosung, Bettelei und Obdachlosigkeit führen dürften. Es ist bereits heute bekannt, dass rund 25% der Armutsbetroffenen darauf verzichten, Sozialhilfe zu beantragen. In Bezug auf die Nothilfe dürfte dieser Anteil sogar noch grösser sein.

#### **§ 47 Bei rechtmässigem Bezug**

1Rechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe kann ganz oder teilweise zurückgefordert werden, wenn

- a. die betroffene Person 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. die betroffene Person aus Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderen nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführenden Gründen in finanziell günstige Verhältnisse gelangt; in Fällen eigener Arbeitsleistung nur dann, wenn diese zu derart günstigen Verhältnissen führt, dass ein Verzicht auf Rückerstattung, unter Berücksichtigung der Gründe des Hilfebezugs, als unbillig erscheint oder

#### **4. Abschnitt: Rückerstattung**

Die Rückerstattung erhaltener Sozialhilfe führt in vielen Fällen zu einem Zielkonflikt mit dem Grundsatz, wonach die Ablösung von der Sozialhilfe nachhaltig sein soll.

Dadurch dass «günstige Verhältnisse» bereits bei einem Betrag von CHF 25'000 angenommen werden, kommen Betroffene oft erneut in erhebliche persönliche und finanzielle Schwierigkeiten. Für viele Personen ist der Sozialhilfebezug selbst schon ein traumatisches Erlebnis, das zu neuen psychischen Problemen führen oder bestehende verschärfen kann. Eine Rückerstattung kann zu einem Rückfall und zu erheblichem Motivationsverlust führen. Die Regelungen des Kantons Zürich erweisen sich im interkantonalen Vergleich als unverhältnismässig rigide.

Zur nachhaltigen Zielerreichung ist daher zu fordern, dass einerseits der Begriff der «günstigen Verhältnisse» und andererseits die Verjährungsfristen angepasst werden.

#### **§ 47 Bei rechtmässigem Bezug**

Sowohl die neue als auch die bisherige Regelung sind «Kann-Bestimmungen», welche auch den Verzicht auf eine Rückerstattung möglich machen. In der Praxis kommt dieser Verzicht allerdings kaum zur Anwendung.

Wir beantragen deshalb, dass die Regelung von Art. 25 ATSG in § 47 SHG übernommen wird, so dass bei gutgläubigem Bezug und bei Vorliegen einer grossen Härte auf eine Rückerstattungsverpflichtung verzichtet werden soll. Schliesslich sind hier die gesamten persönlichen Umstände zu berücksichtigen und eine Güterabwägung vorzunehmen.

c. der betroffenen Person die Realisierung von Grundeigentum oder anderen erheblichen Vermögenswerten möglich und zumutbar ist.

2Der Rückerstattungsanspruch erstreckt sich auf Leistungen, die die betroffene Person für sich selbst, für ihren Ehegatten während der Ehe und für ihre eingetragene Partnerin oder ihren eingetragenen Partner während der Dauer der eingetragenen Partnerschaft erhalten hat.

3Wirtschaftliche Hilfe, die für Minderjährige oder bis zum Abschluss einer während der Minderjährigkeit begonnenen Ausbildung bezogen wurde, ist nicht zurückzuerstatten. Für die Kosten des Aufenthaltes in einem Jugendheim gilt dies bis zum 22. Altersjahr. Davon ausgenommen ist die bevorschussend ausgerichtete wirtschaftliche Hilfe im Sinne von Abs. 1 lit. a und c.

**Abs. 1 lit. b:** Der Begriff «günstige Verhältnisse» führt aus nachvollziehbaren Gründen immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Sozialbehörden und Betroffenen. Es wäre daher eine Verbesserung, wenn dieser unbestimmte Rechtsbegriff im Gesetz näher umschrieben würde. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat ohne nähere Begründung CHF 25'000 als Betrag festgelegt, ab welchem günstige Verhältnisse angenommen werden können. Diese Festlegung ist unbefriedigend. Denn wenn bereits bei einem Vermögensanfall von CHF 25'000 eine Rückerstattung angeordnet werden kann, wird damit dem grundsätzlichen Ziel der Sozialhilfe, dass Betroffene nachhaltig von der Sozialhilfe abgelöst werden sollen, entgegengewirkt. Personen, die aus der Sozialhilfe abgelöst werden, können bei einer derart tiefen Festlegung schnell wieder in die Sozialhilfe-Abhängigkeit geraten und werden gleichzeitig erheblich demotiviert.

**Abs. 2:** Die Rückerstattungsverpflichtung für Leistungen, welche ein eingetragener Partner erhalten hat, ist unseres Erachtens klar bundesrechtswidrig, auch wenn er schon im bisherigen Gesetz verankert war. Das eidgenössische Parlament hat wiederholt und ausdrücklich darauf verzichtet, eingetragene Partnerschaften gleich wie Ehepartner zu behandeln. Das hat insbesondere erbrechtliche Konsequenzen. Während Ehepartner im Erbgang des Partners keine Erbschaftssteuern bezahlen, tragen eingetragene Partner dieselbe Erbschaftsteuerpflicht wie irgendwelche Drittpersonen. Da das Familienrecht in diesem Bereich abschliessende Bundeskompetenz ist, ist es nicht zulässig auf kantonaler Ebene zu legislieren. Ausserdem verstösst diese Bestimmung nach dem Gesagten gegen das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot, nach-

### **§ 49 Bei ungerechtfertigtem Bezug**

Zur Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe ist verpflichtet, wer diese ohne gültigen, aus einem nicht verwirklichten oder nachträglich weggefallenen Grund erhalten hat, soweit

- a. die betroffene Person im Zeitpunkt der Rückforderung noch bereichert ist oder
- b. sie mit der Rückforderung rechnen musste.

dem eingetragene Partner in einem einzigen Rechtsgebiet, nämlich im Sozialhilferecht Ehepartnern weitgehend gleichgestellt werden, während sie im Erbrecht und im Steuerrecht bewusst ungleich behandelt werden.

Den Verzicht auf eine Rückerstattung bei Minderjährigkeit begrüßen wir sehr. Angesichts der Ausnahmen bezüglich Abs. 1 lit. a und c dürfte die Änderung allerdings selten zur Anwendung kommen.

**Fazit:** Bei Vorliegen einer grossen Härte und bei gutem Glauben ist auf eine Rückerstattung zu verzichten. Der Begriff der «günstigen Verhältnisse» ist im Gesetz und mindestens auf einen Betrag von CHF 100'000 festzulegen. Die Rückerstattungspflicht von eingetragenen Partnern, welche für die empfangenen Leistungen ihrer Partner aufkommen sollen, ist zu streichen.

### **§ 49 Bei ungerechtfertigtem Bezug**

Wir beantragen auch bezüglich des ungerechtfertigten Bezuges, dass die Regelung von Art. 25 ATSG in § 47 SHG aufgenommen wird, so dass bei gutgläubigem Bezug und bei Vorliegen einer grossen Härte keine Rückerstattungspflicht angeordnet wird.

Neu wird die Regelung von Art. 62 OR ins Gesetz übernommen. Dabei wird übersehen, dass die Regelung im OR insgesamt sechs Artikel umfasst. Die Regelungen von Art. 62 – Art. 67 OR gelten gemäss Lehre und Rechtsprechung ohnehin analog auch im

öffentlichen Recht. Die Übernahme eines einzigen Artikels aus dem OR in dieses Gesetz, führt zu Rechtsunsicherheit und kann zu einer enormen Verschärfung der Rückforderungstatbestände führen, da mit dem neuen Artikel unklar wird, ob die Artikel 63 – 66 wie bisher analog angewendet werden können, oder ob der Staat bei Rückforderungen gegenüber der privatrechtlichen Regelung erheblich privilegiert werden soll, indem z.B. auch ohne Vorliegen eines Irrtums im Sinne von Art. 63 OR eine Zahlung zurück gefordert werden darf und ob eine Zahlung auch zurück gefordert werden kann, wenn der Empfänger zur Zeit der Rückforderung gutgläubig nicht mehr bereichert ist (vgl. Art. 64 OR). Gerade in diesem letzten Fall kann eine Rückforderung für eine Zahlung, welche die Gemeinde wegen eines Fehlers auf Seiten des Sozialdienstes geleistet hat, für die Betroffenen zu nicht gerechtfertigten Einschränkungen führen.

**Fazit:** Insgesamt bringt die neue Regelung keine Verbesserung sondern mehr Probleme und Unklarheiten und ist daher zu streichen. Stattdessen ist der Grundsatz aus dem ATSG zu übernehmen, wonach bei Gutgläubigkeit und bei Vorliegen einer grossen Härte auf eine Rückerstattung zu verzichten ist (Art. 25 Abs. 1 ATSG).

## § 50 Verrechnung

Rechtskräftig festgesetzte Rückerstattungsforderungen können in angemessenem Umfang mit laufender oder künftiger wirtschaftlicher Hilfe verrechnet werden.

## § 50 Verrechnung

Auch die Regelung in § 50 erweist sich in mehrfacher Hinsicht als undifferenziert. Es wird nicht zwischen den verschiedenen Rückforderungstatbeständen unterschieden. Dabei ist offenkundig, dass die Verrechnung für die Betroffenen jeweils schwerwiegende Einschränkungen zur Folge hat. Solche Konsequenzen sind in keiner Weise gerechtfertigt, wenn den Betroffenen die Leistungen nicht wegen eines schuldhaften Verhaltens ausgezahlt worden war. Bei rechtmässigem Bezug oder bei ungerechtfertigter Bereicherung sind daher differenzierte Regelungen vorzusehen oder es ist auf eine Rückerstattung ganz zu verzichten. Eine differenzierte Regelung müsste analog zu den Bestimmungen des OR dahin gehen, dass eine Verrechnung nur soweit zumutbar ist, als der Betroffene im Zeitpunkt der Rückerstattung nachweislich bereichert ist, es sei denn, dass er sich der Bereicherung entäusserte und hierbei nicht in gutem Glauben war oder doch mit der Rückerstattung rechnen musste.

Mangelhaft ist die Regelung auch deshalb, weil sie sich über die Dauer und den Umfang der Verrechnung nicht ausspricht.

**Fazit:** Auch diese Regelung führt zu neuen Problemen und Unklarheiten und ist zu streichen.

### § 53 Festsetzungsverjährung

<sup>1</sup>Der Rückforderungsanspruch erlischt mit dem Ablauf von fünf Jahren, nachdem der Sozialdienst davon Kenntnis erhalten hat (relative Verjährung), spätestens aber mit dem Ablauf von fünfzehn Jahren nach der Entrichtung der einzelnen Leistung (absolute Verjährung).

<sup>2</sup>Leistungen, für die eine Rückerstattungsverpflichtung nach § 31 unterzeichnet wurde, unterliegen keiner absoluten Verjährung.

<sup>3</sup>Rückerstattungsansprüche, für die ein Grundpfand eingetragen ist, unterliegen weder der relativen noch der absoluten Verjährung.

### § 54 Vollstreckungsverjährung

Rückerstattungsforderungen verjähren mit dem Ablauf von fünfzehn Jahren, bei Stillstand oder Unterbrechung der Verjährung jedoch spätestens mit dem Ablauf von zwanzig Jahren nach Eintritt der Rechtskraft des Entscheides.

### §§ 53 und 54 Festsetzungsverjährung und Vollstreckungsverjährung

Das Obligationenrecht, aus welchem Bestimmungen betreffend die Rückerstattung übernommen werden, 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.

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

### **§ 55 Erlass**

Eine rechtskräftig beschlossene Rückerstattungsforderung kann erlassen werden, wenn die betroffene Person die zurückzuerstattenden Leistungen in gutem Glauben erhalten hat und wenn die Rückerstattung für sie eine grosse finanzielle Härte bedeuten würde.

### **§ 56 Staatsbeitrag**

- 1Die Direktion leistet den Gemeinden einen Kostenanteil von 25% an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe.
- 2Die Gemeinden sind verpflichtet, der Direktion die für die Prüfung der Staatsbeitragsberechtigung erforderlichen Auskünfte zu erteilen, die benötigten Unterlagen zur Verfügung zu stellen und Einblick in das Fallführungssystem zu gewähren.
- 3Der Regierungsrat bezeichnet die beitragsberechtigten Ausgaben und regelt das Verfahren.

### **§ 55 Erlass**

Wie bereits zu § 47 (rechtmässiger Bezug) und zu § 49 (ungerechtfertigter Bezug) ausgeführt, ist in diesen Fällen auf eine Rückerstattungsforderung zu verzichten, wenn guter Glaube oder grosse Härte vorliegen. Wie im ATSG soll auch hier auf eine «Kann-Vorschrift» verzichtet werden, da dies zu zusätzlicher Rechtsunsicherheit führt.

## **6. TEIL FINANZIERUNG**

### **§ 56 Staatsbeitrag**

Für kleine Gemeinden und für Gemeinden mit einem sehr hohen Anteil an Sozialhilfeempfängern kann die wirtschaftliche Sozialhilfe zu finanziellen Problemen führen. Das hat in einigen Fällen zur Konsequenz, dass solche Gemeinden mit allen Mitteln versuchen, die Kosten der Sozialhilfe zu senken und andererseits, dass Sozialhilfekosten in erster Linie als Finanzproblem identifiziert wird und nicht als eine fundamental wichtige Staatsaufgabe wahrgenommen wird. 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 für armutsbetroffene Menschen einsetzen (indem sie beispielsweise individuell angepasste persönliche Hilfe oder günstigen Wohnraum anbieten) nicht mit höheren Ausgaben bestraft werden.

### § 63 Zuweisung

<sup>1</sup>Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und Asylfürsorgeleistungen beziehende vorläufig Aufgenommene haben keine freie Wohnsitzwahl.

<sup>2</sup>Der Kanton weist die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung den Gemeinden zur Unterstützung, Unterbringung und Betreuung zu. Die Direktion legt eine Aufnahmequote fest.

Die Mehrbelastung des Kantons soll durch entsprechende, adäquate und faire Kostenbeteiligung durch die Gemeinden ausgeglichen werden.

Stellt sich hier noch die Frage nach einem Bezug zu den Kosten aus den §§ 15 ff, die Zuständigkeit nach ZUG betreffend. Schliesslich, könnte man sich bei dieser Regelung den ganzen Aufwand der Zuständigkeitsbestimmung sparen. Dies ist voraussichtlich tatsächlich nicht gewollt, weshalb § 56 hierzu eindeutig bezugnehmen muss.

**Fazit:** Wir beantragen, dass Abs. 1 in dem Sinne geändert wird, dass der Kanton die Ausgaben für die wirtschaftliche Hilfe vollumfänglich trägt.

## 7. TEIL FLÜCHTLINGE, VORLÄUFIG AUFGENOMMENE, ASYLSUCHENDE UND SCHUTZBEDÜRFTIGE

### § 63 Zuweisung

Im Asylwesen ergeben sich auf Bundesebene ab 2019 verschiedene Änderungen. Besonders bedeutend sind der Wegfall der Refinanzierung der ersten zehn Jahre und die Beschränkung auf eine siebenjährige Frist für die Globalpauschale für vorläufig Aufgenommene. Die Regelung von § 63 trägt den sich veränderten Verhältnissen unseres Erachtens zu wenig Rechnung. Wie bei der ordentlichen Sozialhilfe dürften auch hier die Gemeinden ihre Bestrebungen vermehrt darauf ausrichten, für hilfsbedürftige

Personen möglichst unattraktiv zu sein. Dadurch werden effiziente und nachhaltige Integrationsbemühungen erheblich erschwert. Damit eine unfaire Verteilung und den daraus resultierenden Kosten auf die Gemeinden vermieden werden kann, ist eine ausführliche Regelung bezüglich Verteilungskontingente und Kostenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden notwendig.

**Fazit:** Wir beantragen, dass § 63 mit Regelungen bezüglich Verteilungskontingente und Kostenausgleich zwischen Kanton und den Gemeinden untereinander ergänzt und präzisiert wird.

## **9. TEIL SCHWEIGEPFLICHT, INFORMATIONSAUSTAUSCH, AMTSHILFE**

„Im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe geht es immer um besondere Personendaten (vgl. § 3 IDG), d.h. um Daten, welche die Privatsphäre der unterstützten Person betreffen und die daher zu recht besonders schützenswerte sind.

Namen von Betroffenen und deren persönlichen, familiären und wirtschaftlichen Daten unterstehen daher vollumfänglich dem Amtsgeheimnis. Eine strenge Geheimhaltungspflicht liegt im schützenswerten Interesse der Klienten und bildet das Gegenstück zu ihrer umfangreichen Auskunftspflicht (s. Behördenhandbuch 5.2.01, Ziff. 2).“

Die kolossalen Erweiterungen von Datenaustauschpflichten und Datenaustauschmöglichkeiten gekoppelt mit zahlreichen Meldepflichten, welche sich teilweise auf die gesamte kantonale Verwaltung, auf mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraute Organi-

sationen und Personen sowie auf leistungserbringende Dritte ausdehnt, ist völlig unverhältnismässig.

In keinem anderen Rechtsgebiet (nicht mal bei der Terrorismusbekämpfung) finden sich derart ausufernde und unkritische Bestimmungen über die Weitergabe von besonders schützenswerten Personendaten.

Der 9. Teil des Revisionsentwurfs bedeutet also eine regelrechte Aushöhlung des Datenschutzes für Betroffene und die Legitimierung von Tatbeständen, welche in anderen Rechtsgebieten als Amtsmissbrauch oder Verletzung von Berufsgeheimnissen zu ahnden sind. Der 9. Teil der Revision ist in dieser Form nicht haltbar.

Dazu gehört auch schon die Regelung in § 36 Abs. 3, wonach die Miete - ohne Vorliegen besonderer Gründe, direkt dem Gläubiger oder der Gläubiger überwiesen werden können. Damit soll eine Gemeinde ohne besondere Gründe besonders schützenswerte Personendaten einem beliebigen Dritten mitteilen dürfen. Diese Regelung steht daher nicht nur im Widerspruch zum eidgenössischen Datenschutzgesetz sondern auch zu § 69 E-SHG (vgl. die Ausführungen zu § 36 hiervor).



## § 71 Informationen an Sozialhilfeorgane

1Die Verwaltungsbehörden des Kantons und seiner Gemeinden sowie die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauten Organisationen und Personen sind verpflichtet, den Sozialhilfeorganen von sich aus mitzuteilen, wenn nach Wahrnehmungen in ihrer amtlichen Tätigkeit ein konkreter und für den Fall erheblicher Verdacht auf unrechtmässige Erwirkung von wirtschaftlicher Hilfe besteht. Die Gerichte und Notariate sowie die Ombudsstellen und Datenschutzbeauftragten von Kanton und Gemeinden sind unter den gleichen Voraussetzungen ermächtigt, den Sozialhilfeorganen von sich aus Mitteilung zu machen.

2Die zuständige Ausländerbehörde teilt dem zuständigen Sozialhilfeorgan unaufgefordert mit, wenn Wegweisungen von Ausländerinnen und Ausländern in Rechtskraft erwachsen sind.

3Die Direktion leitet bei ihr eingegangene Informationen an den Sozialdienst oder an die nach Art. 29 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG) zuständige kantonale Amtsstelle weiter.

4Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Schweigepflichten.

## § 71 Informationen an Sozialhilfeorgane

**Abs. 1:** Die 2010 ins Gesetz eingeführte Ausdehnung der Meldepflicht auf alle mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauten Organisationen und Personen und auf die gesamte kantonale und lokale Verwaltung ist vor dem eidgenössischen Datenschutzgesetz nicht haltbar und hat in der Vergangenheit verschiedentlich zu unhaltbaren Situationen geführt. Offensichtlich wird bei dieser Regelung übersehen, dass der Umstand, dass jemand Sozialhilfe

bezieht gemäss Art. 3 lit. c. Ziff. 3 besonders schützenswerte Personendaten betrifft, deren Weitergabe strafrechtlich relevant ist (Art. 35 DSG und Art. 320 StGB). In der Mehrheit der Fälle, führt die Meldung von Verdachtsfällen, direkt zu einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Sozialhilfeorganen, welche unbefugter Weise verbreitet haben, dass eine Person Sozialhilfebezüger ist. Damit ist in der Regel der Straftatbestand der Amtsgeheimnisverletzung erfüllt. Uns ist in keinem anderen Rechtsgebiet eine gleichartige, ausufernde Meldepflicht betreffend besonders schützenswerte Personendaten und die damit verbundene Kontrolle von Personen bekannt. Während z.B. im Steuergesetz die Zahl der Zugriffsberechtigten auf Personendaten beschränkt und technische Massnahmen regelmässigen Risikoüberprüfungen unterzogen werden müssen (§ 109 Abs. 3 und Abs. 4 StG), wird im Sozialhilfegesetz die Verbreitung besonders schützenswerter Personendaten geradezu propagiert.

**Fazit:** Die Regelung von Abs. 1 erweist sich als offensichtlich unverhältnismässig und bundesrechtswidrig und ist daher zu streichen.



## § 72 Informationen unter Sozialhilfeorganen

1Die im Einzelfall betroffenen Sozialhilfeorgane informieren sich gegenseitig insbesondere über Beginn, Ausmass, Art, Dauer und Ursachen gewährter wirtschaftlicher Hilfe, über die Realisierung von Vermögenswerten gemäss § 31 und über Abtretungen sowie Auszahlungen gemäss § 32.

2Die Informationen müssen für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfeorgane geeignet und erforderlich sein. Dazu gehören insbesondere:

- a. ordentliche Übergabe von Fällen,
- b. Klärung von Zuständigkeitsfragen,
- c. Abklärungen über die Subsidiarität und die Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe.

3Bei einem Wechsel des Unterstützungswohnsitzes ist das vollständige Sozialhilfe-Dossier so rasch als möglich an das neu zuständige Sozialhilfeorgan zu übergeben. Diese kann die durch das bisher zuständige Sozialhilfeorgan angeordneten Auflagen und Sanktionen übernehmen.

## § 72 Informationen unter Sozialhilfeorganen

**Abs. 3 (Übernahme von Auflagen und Sanktionen):** Wie der Regierungsrat im Protokoll zur Motion KR-Nr. 58/2016 (Schmid, nach dem Individualisierungsgrundsatz angeordnet werden. Dabei sind laut § 2 Abs. 1 *die Besonderheiten und Bedürfnisse des Einzelfalls* und die *örtlichen Verhältnisse* zu berücksichtigen. Eine Übernahme von Anordnungen und Sanktionen nach einem Wohnortwechsel ohne erneute Prüfung dürfte regelmässig zu Rechtsstreitigkeiten wegen Verletzung von § 2 Abs. 1 SHG führen.

### § 73 Datenaustausch zwischen Sozialhilfeorganen und leistungserbringenden Dritten

Soweit dies für die Einreichung, Bearbeitung oder Verlängerung von Kostengutsprache gesuchen gemäss § 37 sowie für den Nachweis der Uneinbringlichkeit der Forderung geeignet und notwendig ist, sind die im Einzelfall betroffenen Sozialhilfeorgane und leistungserbringenden Dritten ungeachtet der Schweigepflicht nach Art. 320 und Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB) ermächtigt, von sich aus oder auf Anfrage namentlich folgende Informationen bekanntzugeben:

- a. Personalien sowie die persönlichen, gesundheitlichen und finanziellen Verhältnisse der betroffenen Person,
- b. Personalien sowie die persönlichen und finanziellen Verhältnisse von Angehörigen der betroffenen Person, die ihr gegenüber unterhalts- oder unterstützungspflichtig sind,
- c. Personalien sowie die persönlichen und finanziellen Verhältnisse von allenfalls leistungswilligen Dritten,
- d. Berichterstattung über den Verlauf der Leistungserbringung,
- e. Änderungen betreffend Notwendigkeit, Art, Umfang, Ort und Dauer der Leistungserbringung,
- f. Änderungen betreffend den gesundheitlichen Zustand der betroffenen Person.

**Fazit:** Die Übernahme von Auflagen und Sanktionen bei einem Wohnsitzwechsel steht im Widerspruch zum Individualisierungsgrundsatz gemäss § 2 Abs. 1 SHG und ist daher aus dem Entwurf zu streichen.

### § 73 Datenaustausch zwischen Sozialhilfeorganen und leistungserbringenden Dritten

lit. b und c (Weitergabe von besonders schützenswerter Personendaten von Angehörigen und von allenfalls leistungswilligen Dritten)

Diese Bestimmungen greifen in schwerwiegender Weise und ohne ersichtlichen Grund in die Persönlichkeitsrechte von Dritten ein. Ohne entsprechende schriftliche Ermächtigung seitens der Betroffenen ist die Weitergabe von Personendaten Dritter vor dem Hintergrund des Datenschutzgesetzes nicht haltbar und verstösst auch gegen den verfassungsmässigen Persönlichkeitsschutz.

**Fazit:** Die Weitergabe von Personendaten von Angehörigen und allenfalls leistungswilligen Dritten ist nicht zulässig und lit. b aus dem Gesetz zu streichen.

Frage, ob das SHG eine spezialgesetzliche Ausnahme zur Verschwiegenheitspflicht gemäss § 71 Abs. 2 GG darstellt.

## § 75 Auskünfte auf Ersuchen

1Die Sozialhilfeorgane erteilen folgenden Stellen im Einzelfall und auf Ersuchen mündlich oder schriftlich Auskunft, soweit dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der anfragenden Stelle geeignet und erforderlich ist:

- a. Gerichten sowie Verwaltungsbehörden des Kantons und seiner Gemeinden,
- b. Gerichten und Verwaltungsbehörden des Bundes,
- c. Gerichten sowie Verwaltungsbehörden anderer Kantone und ihrer Gemeinden,
- d. Organisationen und Personen, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

2Den Sozialhilfeorganen erteilen folgende Stellen im Einzelfall und auf Ersuchen mündlich oder schriftlich Auskunft, soweit dies für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Sozialhilfeorgane geeignet und erforderlich ist:

- a. Verwaltungsbehörden des Kantons und seiner Gemeinden,
- b. Organisationen und Personen, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind,
- c. Personen, die mit der betroffenen Person in einer Hausgemeinschaft leben oder ihr gegenüber unterhalts- oder unterstützungspflichtig sind,
- d. Arbeitgebende der betroffenen Person und der mit ihm in einer Hausgemeinschaft lebenden Personen,
- e. aktuelle und frühere Vermieterinnen und Vermieter sowie Logisgeberinnen und Logisgeber der betroffenen Person.

3Ausgenommen von der Auskunftspflicht gemäss Abs. 2 sind die Notariate sowie die Ombudsstellen und Datenschutzbeauftragten von Kanton und Gemeinden. Diese sind berechtigt, Auskünfte zu erteilen.

4Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Schweigepflichten.

## § 75 Auskünfte auf Ersuchen

Die inhaltlich nicht näher umschriebene Auskunftsermächtigung gegenüber kantonalen und eidgenössischen Gerichten und Verwaltungsbehörden, gegenüber Gemeinden, Organisationen und Privaten, welche mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind, gegenüber Arbeitgebern, gegenüber Mitglieder einer Haus(halts)-gemeinschaft, gegenüber Vermietern und Logisgebern ist in dieser unbestimmten und grenzenlosen Form vor dem verfassungsmässigen Persönlichkeitsschutz, nicht haltbar.

**Fazit:** § 75 ist wegen des Verstosses gegen den verfassungsmässig garantierten Persönlichkeitsschutz zu streichen.



## § 77 b. Observation

1Die Sozialhilfeorgane können die betroffene Person zur Überprüfung und Klärung der Verhältnisse verdeckt observieren und dabei technische Hilfsmittel zur Bildaufzeichnung einsetzen, wenn:

- a. aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass die betroffene Person Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt, und
- b. die Abklärungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

2Die betroffene Person darf nur observiert werden, wenn sie sich:

- a. an einem allgemein zugänglichen Ort befindet, oder
- b. an einem Ort befindet, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist.

3 Die Sozialhilfeorgane können Spezialistinnen und Spezialisten mit der Observation beauftragen. Diese unterstehen der gleichen Sorgfalts- und Schweigepflicht wie die Auftrag gebenden Sozialhilfeorgane.

4Eine Observation darf an höchstens 20 Tagen innerhalb von drei Monaten ab dem ersten Observationstag stattfinden. Sie kann einmalig um zehn Observationstage für den Zeitraum von einem Monat verlängert werden, wenn hinreichende Gründe dafür bestehen. Eine erneute Observation kann angeordnet werden, wenn sich neue konkrete Anhaltspunkte ergeben.

5Die Sozialhilfeorgane informieren die betroffene Person nachträglich und vor dem Erlass der Verfügung über die Leistung über den Grund, die Art, die Dauer und die Ergebnisse der erfolgten Observation und geben ihr Gelegenheit zur Stellungnahme.

6Können die Anhaltspunkte gemäss Abs. 1 lit. a durch die Observation nicht bestätigt werden, erlassen die Sozialhilfeorgane eine Anordnung über den Grund, die Art, die Dauer und die Ergebnisse der erfolgten Observation.

7Der Regierungsrat regelt das Verfahren zur Einsichtnahme der betroffenen Person in das Observationsmaterial und die Aufbewahrung und Vernichtung des Observationsmaterials.

## § 77b Observationen

Die Bestimmung lehnt sich sehr stark an die neuen Art. 43a und 43b ATSG an, mit welchen auch im Sozialversicherungsbereich die Möglichkeit von Observationen durch Sozial- und Privatdetektive eingeführt werden soll. Einzig auf den Einsatz von GPS-Trackern soll verzichtet werden.

Die Möglichkeit von Observationen durch Verwaltungsangestellte wurde aus rechtstaatlicher Sicht stark kritisiert, unter anderem durch renommierte Rechtsprofessoren und einen ehemaligen Bundesrichter. Um Wiederholungen zu vermeiden und nicht allzu ausufernd zu werden, wird auf die detaillierte Kritik in den diversen juristischen Aufsätzen zu den Art. 43a und 43b ATSG verwiesen (Quellenverzeichnis unten). Die dort an den Observationen durch die Verwaltung geltend gemachte Kritik gilt hier auch für § 77b SHG.

Kurz zusammengefasst ist die Einführung von Observationsmöglichkeiten durch die Verwaltung rechtsstaatlich höchst bedenklich, soll es doch der Verwaltung, die in einem Verwaltungsgerichtsverfahren Parteistellung hat und Eigeninteressen verfolgt, nun erlaubt werden, polizeiliche Überwachungsmöglichkeiten einzusetzen.

Das Gewaltmonopol wird in Bezug auf Observationen von der Polizei weg, und hin zur Verwaltung verschoben.

Dazu kommt, dass es gar nicht erforderlich ist, dass Mitarbeiter der Leistungsverwaltung selber solche Überwachungen vornehmen, da diese in Verdachtsfällen heute schon durch die Strafverfolgungsbehörden vorgenommen werden können.

Denn der Sozialhilfemissbrauch ist ja gemäss Art. 148a StGB ein Strafdelikt, und zwar ein Offizialdelikt, das von Amtes wegen zu verfolgen ist. Strafdelikte sind aber durch die Strafverfolgungsbehörden zu verfolgen und nicht durch die Verwaltung selbst.

Eingriffe in Grundrechte, die unnötig sind, sind gemäss Lehre und Rechtsprechung nicht erforderlich und somit nicht verhältnismässig. Mit anderen Worten stellt die Einführung von Observationsmöglichkeiten durch die Sozialbehörden einen unverhältnismässigen, weil unnötigen Eingriff in das Grundrecht auf Privatsphäre der Betroffenen dar. Mit diesem neuen Artikel erhalten Sozialbehörden das Recht, in Verdachtsfällen von sich aus einzelne Leistungsbeziehende verdeckt zu observieren.

Gleichzeitig sind sie Partei (als Privatkläger) im Strafverfahren gegen dieselbe Person. Dies ist rechtsstaatlich hochbedenklich und eine unzulässige Rollenvermischung.

Die Beispiele der Städte Winterthur und Basel, welche ganz bewusst seit Jahr und Tag auf Observationen verzichten, ohne dass es zu mehr Missbrauch gekommen ist, als in anderen Städten, zeigt ja gerade, dass es nicht erforderlich ist, dass die Verwaltung selbständig Observationsmassnahmen durchführt. Es genügt, so wie es in Winterthur und Basel gehandhabt wird, in Verdachtsfällen eine Strafanzeige einzureichen und dann die Strafverfolgungsbehörden arbeiten zu lassen.

Mit dieser neuen Bestimmung wird eine grosse Zahl von Sozialhilfebeziehenden unter Generalverdacht gestellt, unrechtmässig Leistungen zu beziehen, was eine Misstrauenskultur befördert.

Dabei gibt es nur wenige Missbrauchsfälle, und diese bewegen sich im tiefen dreistelligen Bereich. Diesen kann mit den heutigen Abklärungs- und Sanktionsmöglichkeiten der Verwaltung und zusammen mit den Ermittlungsmöglichkeiten der Polizei bereits gut begegnet werden.

Auf ein paar besonders problematische Punkte sei hier noch kurz hingewiesen:

- Filmen in private Räumlichkeiten hinein

Der Wortlaut des Gesetzes soll nun die Überwachung und das Filmen aller Aktivitäten erlauben, die von einem allgemein zugänglichen Ort aus einsehbar sind. Solche frei einsehbaren Orte sind auch private Gärten, Balkone und Wohnungen. Zum Vergleich: Bei einer Strafverfolgung gelten engere Grenzen. Bei Verdacht auf Drogenhandel beispielsweise dürfen die polizeilichen Ermittler\*innen nur an allgemein zugänglichen Orten überwachen – Observationen bis in private Räume hinein sind tabu.

Somit wird einer Sozialbehörde gestattet, bei der Überprüfung eines verdächtigen Sozialhilfebeziehenden stärker in deren Privatsphäre einzugreifen, als dies der Polizei oder dem Nachrichtendienst im Rahmen der Strafverfolgung eines/r Verdächtigen eingeräumt wird.

- Anfangsverdacht

Es ist völlig unklar, was mit „konkreten Anhaltspunkten“ gemeint ist und daraus ergibt sich auch eine sehr niedrige Schwelle für einen Anfangsverdacht.

Dadurch, dass der Anfangsverdacht nicht von einer neutralen Stelle, wie der Staatsanwaltschaft, bestätigt werden muss, sondern von der

Verwaltung selbst festgestellt und verfolgt werden kann, die im betreffenden Fall ihr eigenes Interesse verfolgt, und also nicht neutral oder objektiv urteilt, muss ernsthaft damit gerechnet werden, dass der Anfangsverdacht viel zu früh und viel zu häufig bejaht würde.

- Beweisverwertungsprobleme im Strafverfahren

Wie gesagt, sollen die Überwachungsmöglichkeiten der Sozialbehörden weiter gehen als diejenigen der Strafbehörden. Beweismittel, welche von Sozialdetektiven beschafft werden könnten, wären also im Strafprozess unter Umständen gar nicht verwertbar. Auch das zeigt, welche Probleme es mit sich bringen würde, wenn neben dem obligatorisch durchzuführenden Strafverfahren (Art. 148a StGB ist ein Offizialdelikt) auch noch ein paralleles sozialhilferechtliches Untersuchungsverfahren eingeführt würde, in welchem die Sozialbehörden ebenfalls mit polizeilichen Mitteln ausgestattet würden, aber weitergehende Observationen vornehmen dürfen, als es die Polizei darf. Chaos wäre vorprogrammiert.

Ob die von Ihnen gesetzten **sehr kurzen Übergangsfristen** vom alten zum neuen Recht wirklich angemessen sind, darf bezweifelt werden, schliesslich gibt es um den Jahreswechsel herum zahlreiche andere administrative Arbeiten zu erledigen (Quartals- und Jahresabschluss).

Zu guter Letzt sei noch angemerkt, dass Sie zahlreiche Paragraphen zusätzlich zur Nummerierung **noch mit a oder b bezeichnen**, was



Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz  
Association professionnelle suisse du travail social  
Associazione professionale lavoro sociale Svizzera  
Associazion professunala svizra da la lavur sociala

## Quellenverzeichnis

Die Verordnung zum Berner Sozialhilfegesetz ist hier:  
<https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1205>  
abrufbar.

Thomas Gächter / Michael E. Meier, Observationen – ein Rechtsinstitut unter Beobachtung, in: Jusletter vom 11. Dezember 2017

Thomas Gächter, Observationen: Privatsphäre von Versicherten wahren (online-Titel: Überwachung von Versicherten. Wie viel ist genug?), Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 27. November 2017, S. 10

Thomas Gächter, Überwachung von Versicherten: Schnell, schwammig, schlecht, HAVE/REAS 2/2018, S. 216-221

Pierre Heusser, ATSG goes TKKG: Sozialdetektive sind unnötig, systemwidrig und unverhältnismässig. HAVE/REAS 2/2018

Humanrights.ch, Observation von Sozialversicherten: Referendum gegen ein massloses Gesetz. 2018.  
<https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/gruppen/behinderte/observation-iv-bezueger>

Kurt Pärli, Dieses Gesetz unterhöhlt den Sozialstaat. Gastbeitrag, in: Tagesanzeiger vom 27. April 2018.  
<https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/dieses-gesetz-unterhoehlt-den-sozialstaat/story/11266306>

logischerweise keinen Sinn macht.

Zürich im Dezember 2018

AvenirSocial