

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Herr Mario Fehr, Regierungsrat
Vermerk: Totalrevision SHG
Neumühlequai 10
8090 Zürich

12. Dezember 2018 SR.18.387-2

Totalrevision des Sozialhilfegesetzes, Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Die Stadt Winterthur hat sich wesentlich an der Erarbeitung der Vernehmlassung durch die Sozialkonferenz des Kantons Zürich vom 3. Oktober 2018 (inkl. Nachtrag betr. Rechtsstellung der Sozialhilfeorgane in Strafverfahren vom 5. November 2018, vgl. Beilagen) beteiligt.

Abgesehen von einem Punkt (§ 63 Zuweisung), bei dem wir zum Teil eine von der Sozialkonferenz abweichende Meinung vertreten, schliessen wir uns den genannten Stellungnahmen **mit den folgenden Ergänzungen vollumfänglich an**. Besonders kritisch beurteilen wir die im Entwurf vorgeschlagene Regelung betreffend Staatsbeitrag (§ 56 Entwurf).

§ 10 Sozialbehörde und § 11 Sozialdienst

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene neue Rolle der Sozialbehörde entspricht weitgehend dem Status Quo der entsprechenden Regelungen in der Stadt Winterthur, die damit sehr gute Erfahrungen macht. Die Rollenteilung zwischen Sozialdienst und Sozialbehörde führt zu einer Professionalisierung der Fallführung und zu einer Konzentration der Tätigkeiten der Behörde auf ihre strategischen Aufgaben sowie auf ihre Aufsicht über die Tätigkeit des Sozialdienstes. Wir begrüssen diesen Vorschlag daher ausdrücklich. Den von der Sozialkonferenz vorgeschlagenen zusätzlichen Passus, der es der Sozialbehörde erlaubt, für den Sozialdienst Richtlinien zu erlassen, erachten wir als sinnvoll. Auch diese Regelung besteht in Winterthur bereits und ermöglicht die Verbindung zwischen der strategischen und der operativen Ebene.

§ 28 Art und Umfang der wirtschaftlichen Hilfe

Die Stadt Winterthur hat als sehr «junge» Stadt eine besonders hohe Sozialhilfequote bei Kindern und Jugendlichen. Sie unterstützt deshalb das Anliegen der Sozialkonferenz, dass die Regelung von § 15 Abs. 3 SHG in das neue Gesetz übernommen werden soll, mit Nachdruck. Der Klarheit halber sollte das neue Gesetz auch explizit vorsehen, dass im Rahmen der wirtschaftlichen Hilfe die notwendige ärztliche oder therapeutische Behandlung und die notwendige Pflege in einem Spital, einem Heim oder zu Hause sichergestellt werden muss (vgl. § 15 Abs. 2 SHG).

§ 29 Krankenversicherungen

Diese Bestimmung bringt einen sehr grossen administrativen Aufwand sowohl auf Seiten der Sozialhilfe als auch der Krankenkassen mit sich, während der finanzielle Nutzen auf Seiten der Sozialhilfe kaum geklärt bzw. fraglich ist. Uns sind keine Erhebungen über die Höhe der Krankenversicherungsprämien von Sozialhilfe Beziehenden bekannt. Hingegen zeigt die Erfahrung, dass Sozialhilfebeziehende schon vor dem Eintritt in die Sozialhilfe sehr häufig über längere Zeit in prekären finanziellen Verhältnissen gelebt haben und ihre Kosten bereits optimieren mussten – unter anderem durch den Wechsel zu einer günstigeren Krankenkasse. Im Übrigen schliesst sich die Stadt Winterthur in diesem Punkt der Argumentation der Sozialkonferenz an.

§ 56 Staatsbeitrag

Grösster Kritikpunkt am vorliegenden Entwurf ist aus Sicht des Stadtrats die neue Regelung der Finanzierung. Wie die kantonale Sozialkonferenz befürwortet auch der Stadtrat von Winterthur grundsätzlich die Pauschalierung des Staatsbeitrags. Jedoch ist der Stadtrat – analog der kantonalen Sozialkonferenz - der Auffassung, dass der Kostenanteil des Kantons mit 25% deutlich zu tief bemessen ist. Eine mindestens hälftige Beteiligung des Kantons an den Kosten der Sozialhilfe scheint aus unserer Sicht angemessen. Darüber hinaus sollten die bei den Gemeinden verbleibenden Kosten mit einem horizontalen Ausgleich fair aufgeteilt werden.

Aus administrativer Sicht ist grundsätzlich zu begrüessen, dass beim Verteilschlüssel zwischen Gemeinden und Kanton die Unterscheidung nach Staatsbeitrag und Ausländerfürsorge aufgehoben wird. Allerdings sind aus Sicht des Stadtrats bei einem solchen Systemwechsel und mit Bezug auf den gewählten generellen Verteilschlüssel von 25/75 (Kanton/Gemeinden) folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Es fehlt sowohl eine aktuelle Datengrundlage wie auch eine Einschätzung zur Zukunft, die eine Beurteilung der finanziellen Folgen im Vergleich zum Status quo erst möglich machen. Ein Teil der Gemeinden befürchtet, durch die Änderung gegenüber dem heutigen Zustand schlechter gestellt zu werden. Entsprechende Berechnungen seitens der Stadt Winterthur bestätigen auch im Falle von Winterthur eine finanzielle Verschlechterung gegenüber dem

Status quo – und zwar in potentiell sehr hohem Ausmasse, wenn man die Trends der vergangenen Jahre weiterführt.

- Für Gemeinden mit einer hohen Sozialhilfequote und einem hohen Anteil an Ausländer/-innen verschärft sich das bereits ausgewiesene Problem der überdurchschnittlichen Soziallasten gegenüber heute zusätzlich.

In den letzten Jahren haben sich die Gemeinden, aber auch der Kantonsrat und der Regierungsrat (im Rahmen des Wirksamkeitsberichts) verstärkt mit den Ursachen und Folgen der ungleichen Soziallastenverteilung im Kanton Zürich befasst. Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht zeigt klar auf, dass im Bereich der Soziallasten zwischen den Jahren 2000 und 2015 sowohl die Belastungen der Gemeinden wie auch die Unterschiede der Belastungen zwischen den Gemeinden massiv zugenommen haben. Für die finanziellen Belastungen durch die wirtschaftliche Sozialhilfe stellt die Revision des Sozialhilfegesetzes eine willkommene Möglichkeit dar, um das Problem in diesem Bereich konkret anzugehen. Denkbar sind unterschiedliche Modelle, die bereits in anderen Bereichen Anwendung fanden oder zumindest zur Diskussion stehen: Etwa ein Gesamtkostenmodell (KJG) oder eine Erhöhung des Kantonsanteils (EL im Rahmen der SV17). Es wäre eine verpasste Chance, wenn das Problem mit der anstehenden Gesetzesrevision nicht angegangen würde.

Wir beantragen deshalb die gesetzliche Verankerung eines Kostenschlüssels, der gegenüber heute die Beteiligung des Kantons erhöht (vertikale Lastenverteilung) und gleichzeitig die Differenz der Belastung zwischen den Gemeinden reduziert (horizontaler Lastenausgleich).

§ 63 Zuweisung

Die vorgeschlagenen Gesetzesartikel regeln die Definition der Personenkreise, die bei der den Aufnahmekontingenten der Gemeinden im Asyl- und Flüchtlingsbereich berücksichtigt werden, nicht. Der Wohnsitz der verschiedenen Personenkreise dieses Bereichs hat jedoch wesentliche finanzielle Konsequenzen für die Städte und Gemeinden. Die Stadt Winterthur ist deshalb zusammen mit der Sozialkonferenz der Ansicht, dass die Definition des Aufnahmekontingents der Städte und Gemeinden im Gesetz zu regeln ist.

Gemäss der geltenden Regelung werden bei der Kontingentsberechnung nur die folgenden Personenkreise berücksichtigt:

- Asylsuchende mit Status N
- Vorläufig aufgenommene Ausländer mit Aufenthalt von weniger als sieben Jahren in der Schweiz.

Nicht berücksichtigt werden:

- Vorläufig aufgenommene Ausländer mit mehr als sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz

- Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge
- Anerkannte Flüchtlinge nach Asylgesetz

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie Flüchtlinge nach Asylgesetz haben freie Wohnsitzwahl, das Gleiche gilt für vorläufig aufgenommene Ausländer, wenn sie Asylfürsorgeunabhängig sind. Bei diesen Personenkreisen gelten zwei wesentliche Merkmale:

- a) Sie ziehen aus verschiedenen Gründen tendenziell gerne in Städte.
- b) Sie sind häufig in prekären Verhältnissen beschäftigt, wodurch die Gefahr, dass sie immer wieder asylfürsorgeabhängig werden, besteht.

Dadurch sind die Städte mit der Asylfürsorge genau durch diejenigen Personenkreise, die aus der aktuell geltenden Kontingentsberechnung ausgeschlossen sind, finanziell und operativ besonders belastet.

In leichter Abweichung von der Sozialkonferenz fordert die Stadt Winterthur deshalb, dass bei der Kontingentsberechnung die folgenden Personenkreise zu berücksichtigen sind:

- Alle Asylsuchenden mit Status N
- Alle vorläufig aufgenommenen Ausländer, vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge sowie Flüchtlinge nach Asylgesetz mit Aufenthalt von weniger als sieben Jahren in der Schweiz, unabhängig von ihrer Sozialhilfe- oder Asylfürsorgeabhängigkeit
- Alle vorläufig aufgenommenen Ausländer, vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge sowie Flüchtlinge nach Asylgesetz mit mehr als sieben Aufenthaltsjahren in der Schweiz, sofern sie sozialhilfe- oder asylfürsorgeabhängig sind.

Die in Diskussionen um die Kontingentsdefinition oft angeführten Schwierigkeiten, Personen mit freier Wohnsitzwahl in die Kontingente mit einzuberechnen, da sie nicht einer Gemeinde zugewiesen werden können, erachten wir als nicht stichhaltig: Auch aus freiem Willen zugezogene Personen können mitgezählt werden, ihre Berücksichtigung hat einzig Auswirkungen auf die Zuweisung von weiteren Personen.

Im Übrigen unterstützen wir die Ausführungen der Sozialkonferenz des Kantons Zürich zu diesem Punkt.

§ 72 Informationen unter Sozialhilfeorganen

Die in § 72 Abs. 3 Entwurf vorgesehene vollständige Übergabe des Sozialhilfedossiers an neu zuständige Sozialhilfeorgane ist in dieser Form nicht umsetzbar: Einerseits handelt es sich z.T. um sehr umfangreiche Dossiers, die laufend zwischen Sozialhilfeorganen hin- und hergeschickt werden müssten. Andererseits werden die Dossiers in vielen Städten und Gemeinden (so in Winterthur) elektronisch geführt, eine Edition auf Papier ist sehr aufwändig. Schnittstellen für eine

elektronische Übermittlung existieren zwischen den verschiedenen im Einsatz befindlichen Systemen nicht.

Fachlich ist diese Bestimmung ausserdem fragwürdig. Es muss einer Klientin oder einem Klienten möglich sein, an einem neuen Ort in einer neuen sozialarbeiterischen Beziehung neu anzufangen.

Wesentlich ist hingegen, dass neu zuständige Sozialhilfeorgane bei den bisherigen zuständigen Organen berechtigt sind, gezielt einzelne Auskünfte einzuholen und dass sie von den bisher zuständigen Organen aktiv über bestehende Auflagen, Rückzahlungsverpflichtungen und Sanktionen informiert werden, soweit diesen die neue Zuständigkeit bekannt ist.

In Übrigen schliesst sich die Stadt Winterthur den Ausführungen der Sozialkonferenz in diesem Punkt an.

§ 79 Soziale Einrichtungen

§ 79 ermächtigt die Direktion, Beiträge an den Bau und Betrieb von Heimen und «speziellen Beratungs- und Hilfseinrichtungen im sozialen Bereich» zu leisten. Zumindest bezüglich der Frauenhäuser und anderer Schutzunterkünfte (z.B. für Opfer von Menschenhandel) genügt unseres Erachtens eine reine Kann-Vorschrift aus folgenden Gründen nicht.

Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), welches für die Schweiz am 1. April 2018 in Kraft getreten ist, verpflichtet in Artikel 23 die Mitgliedstaaten, eine angemessene Anzahl von Schutzplätzen zur Verfügung zu stellen. Hierfür sind die Kantone zuständig. Bei den Frauenhäusern des Kantons Zürich handelt es sich um professionelle Kriseninterventionsstellen, nach welchen ein ausgewiesener Bedarf besteht. Sie ergänzen das kantonale Instrumentarium im Kampf gegen häusliche Gewalt (z.B. Gewaltschutzgesetz, Opferberatungsstellen, Bedrohungsmanagement). Ein Teil der Finanzierung der Frauenhäuser erfolgt subjektbasiert über die Opferhilfe und Sozialhilfe. Diese Beiträge sind jedoch nicht kostendeckend und die Frauenhäuser sind nach wie vor auf Spenden angewiesen. Ein Eigenfinanzierungsanteil durch die Trägerschaft der Frauenhäuser ist mit Blick auf die erwähnte Istanbul-Konvention nicht mehr zu rechtfertigen. Im neuen SHG sollte deshalb eine explizite, den Kanton verpflichtende Rechtsgrundlage für die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen an die Frauenhäuser (und andere Schutzunterkünfte) aufgenommen werden.

Strafbestimmungen

Für den Arbeitgeber ist es unter der aktuellen Gesetzgebung oft schwierig, ihre Mitarbeitenden nach einer Straftat gegen sie (Drohung, Gewaltanwendung) zu einem Strafantrag zu bewegen. Diese stehen häufig unter Druck: Sie möchten entweder die sozialarbeiterische Beziehung nicht

gefährden oder fürchten sich vor anderen Folgen eines Strafantrags. Die Stadt Winterthur unterstützt deshalb das Anliegen der Sozialkonferenz, eine diesbezügliche Bestimmung in Anlehnung an Art. 59 PBG in das neue SHG aufzunehmen.

Eigener Parteistatus der Sozialhilfeorgane in Strafverfahren betreffend unrechtmässigem Sozialhilfebezug

Die Stadt Winterthur unterstützt die nachträglich eingereichten Ausführungen der Sozialkonferenz des Kantons Zürich zu diesem Punkt nachdrücklich. Es ist für die Sozialhilfeorgane insbesondere aus den folgenden Gründen wesentlich, laufend über die Strafverfahren informiert zu sein:

- a) Rückerstattungsverfügung über die im Strafurteil festgehaltenen unrechtmässigen Bezüge
- b) Ermöglichung der Öffentlichkeitsarbeit in öffentlichkeitsrelevanten Fällen
- c) Analyse der Urteile im Rahmen des ständigen Verbesserungsprozesses (lernende Organisation), Verhinderung ähnlicher Fälle für die Zukunft.

Da anzunehmen ist, dass eine Inkraftsetzung des hier vorgeschlagenen Gesetzes erst in mehreren Jahren erwartet werden kann, sollte die Aufnahme einer entsprechenden Regelung bereits im bestehenden Gesetz geprüft werden.

Abschliessend danken wir Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen
Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident:



M. Künzle

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Beilagen erwähnt