



Die Sozialbehörde auf dem Weg in die Zukunft

Referat von Ruedi Hofstetter anlässlich der
Präsidentenzusammenkunft vom 15. November 2012

Sehr geehrte Damen und Herren

In den vergangenen Jahren gab es im Sozialhilfebereich mit der Einführung der neuen SKOS-Richtlinien im Jahre 2005 mit den Anreizmöglichkeiten, der Neuregelung der Datenschutzbestimmungen und der Unterstellung der vorläufig Aufgenommen unter das Sozialhilfegesetz wichtige Änderungen und Anpassungen. Nun könnte man meinen, etwas Ruhe und Entspannung wäre angebracht, aber leider muss ich Sie enttäuschen.

Sowohl auf eidgenössischer wie auch auf kantonaler Ebene stehen grosse Veränderungen auf der Traktandenliste. Auf eidgenössischer Ebene wird die Schaffung eines Rahmengesetzes für die Existenzsicherung diskutiert. Damit sollen die Leistungen im Sozialbereich koordiniert werden und es soll verhindert werden, dass die vorgelagerten sozialen Sicherungssysteme, z.B. die Invalidenversicherung, sich zu Lasten der Sozialhilfe finanziell entlasten und sanieren. Auch die Asylgesetzrevision wird zu grundlegenden Veränderungen im Asylbereich führen, wobei die Auswirkungen auf die Kantone noch etwas unklar sind. Und am 1. Januar 2013 ist es soweit – die Vormundschaftsbehörden, wie wir sie bisher gekannt haben, wird es nicht mehr geben. Die neuen Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden nehmen dann ihre Arbeit auf. Gleichzeitig steht die Revision des Gemeindegesetzes vor dem Abschluss, auch wenn sich die Inkraftsetzung, wie wir von Herrn Jenni gehört haben, verzögert. Der Regierungsrat hat zudem an seiner Sitzung vom 26. September 2012 entschieden, die Gesamtrevision des Sozialhilfegesetzes an die Hand zu nehmen.



Das Sozialhilfegesetz ist jetzt 30 Jahre alt und die Anforderungen an die Sozialhilfe haben sich in dieser Zeitspanne erheblich verändert. Die Sozialhilfe, ist komplexer geworden und wird je länger je mehr mit verschiedenen gesellschaftlichen Veränderungen konfrontiert. Sozialhilfe wird nicht mehr nur kurzfristig benötigt, sondern sie ist zunehmend zur tragenden Säule im sozialen Sicherungssystem geworden. Damit sind auch die Kosten im Vergleich zu den 90-iger Jahren massiv gestiegen, sie haben sich seither fast verzehnfacht. Neue Problemstellungen kamen in den vergangenen Jahren dazu, Stichworte sind die Problematik der Drogenabhängigen und der Asylsuchenden. Wegen der starken Kostenzunahme steht die Sozialhilfe vermehrt im Blickpunkt der Politik und der breiten Öffentlichkeit. Geändert hat sich auch die Einstellung gegenüber Sozialhilfebeziehenden. Sie sind leider – und das ist bedauerlich – häufig dem Generalverdacht des missbräuchlichen Bezugs von Sozialhilfeleistungen ausgesetzt.

Das aktuelle Sozialhilfegesetz wurde diverse Male teilrevidiert und aktuellen Gegebenheiten angepasst. Das ist gut so, hat aber auch zur Folge, dass das Gesetz im Aufbau nicht mehr sehr übersichtlich und in der Anwendung komplexer geworden ist. Ausserdem ist es sprachlich in weiten Teilen veraltet.

Der Regierungsrat hat deshalb am 26. September 2012 der Sicherheitsdirektion den Auftrag erteilt, eine Vorlage zu erarbeiten. Das neue Gesetz soll die Grundlage für eine zeitgemässe, zielgerichtete Sozialhilfe bilden, die Antworten auf die heute anstehenden Probleme hat. Um das Gesetz verständlicher zu machen, muss es aber auch in formeller und systematischer Hinsicht überarbeitet werden. Neben den Bemessungsgrundlagen – der Regierungsrat verweist hier auf die SKOS-Richtlinien – wird auch den finanziellen Aspekten eine vertiefte Sicht gewidmet werden. Nicht zuletzt werden aber die Entwicklungen in verwandten Rechtsgebieten bei der Erarbeitung des Gesetzes berücksichtigt werden. Wichtig sind aus heutiger Sicht dabei vor allem das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, die Totalrevision des Gemeindegesetzes und auf Bundesebene das bereits erwähnte Koordinationsgesetz zur Existenzsicherung.



Die Sozialhilfe zeichnet sich in der Schweiz durch einen ausgeprägt föderalistischen Aufbau aus. Lediglich in fünf Kantonen ist der Vollzug mehr oder weniger kantonalisiert. Die meisten Kantone delegieren die Kompetenz zur Behördenorganisation und den Vollzug der Sozialhilfe jedoch – wie im Kanton Zürich – an die Gemeinden. Den Gemeinden wird ein relativ grosser Gestaltungsspielraum zugestanden. Das führt dazu, dass nur die grösseren Gemeinden professionelle Sozialdienste haben, während in den zahlreichen kleinen und kleineren Orten die Sozialhilfe nebenamtlich betreut wird. Der Regierungsrat möchte mit dem Gesetzesvorhaben auch eine Professionalisierung der Sozialhilfe erreichen. Dabei berücksichtigt er, dass mit dem neuen Kindes- und Erwachsenenschutz in einem der Sozialhilfe nahen Fachbereich eine Konzentration und Professionalisierung stattfindet, die sich auf die Arbeit und Organisation der Sozialhilfe auswirken wird. Es ist vor dem Hintergrund des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts zumindest denkbar und vorstellbar, dass die politische Sozialbehörde, so wie wir sie heute kennen, durch eine professionelle Behörde mit entsprechenden Entscheidungs- und Kompetenzmöglichkeiten abgelöst wird.

Die Gesetzgebungsarbeiten zum neuen Sozialhilfegesetz unter Federführung der Sicherheitsdirektion werden durch eine breit abgestützte Gruppe von Expertinnen und Experten begleitet und unterstützt. Wichtig ist dabei die Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern grosser und kleiner Gemeinden. Der Gemeindepräsidentenverband und die Sozialkonferenz werden mit je zwei Mitgliedern vertreten sein. Noch sind die Mitglieder der Expertengruppe nicht namentlich bekannt, die Nominationsfrist läuft am 22. November 2012 ab. Wir gehen davon aus, dass eine erste Sitzung der Expertengruppe Anfang 2013 stattfindet. Die Arbeit der Expertengruppe, die Vernehmlassung, die anschliessende Diskussion in der KSSG und im Kantonsrat, sowie die Vorbereitung einer allfälligen Volksabstimmung brauchen Zeit. Der Regierungsrat rechnet mit einer Inkraftsetzung des Gesetzes frühestens im Jahr 2017.



Bis dahin ist also noch ein weiter Weg und wie das künftige Sozialhilfegesetz genau aussehen wird, ist noch nicht klar und die Ausgestaltung wird sicher zu intensiven Diskussionen führen.

Die Zukunft, meine Damen und Herren, beginnt aber bereits heute und ich knüpfe damit an die Ausführungen von Herrn Jenni.

Es geht um die Fragen, welche Möglichkeiten Ihnen unter den heute geltenden gesetzlichen Grundlagen offenstehen und wie Sie sich schon heute auf das revidierte Gemeindegesetz vorbereiten können.

Schon bevor das neue Gemeindegesetz in Kraft tritt, werden im Jahr 2014 in den Gemeinden die Sozialbehörden neu gewählt. Es ist deshalb sinnvoll, sich bereits heute zu überlegen, wohin der Weg gehen soll, denn das kann Einfluss auf diese Wahlen haben. Ich werde nachfolgend aufzeigen, welche Organisationsformen, die das neue Gemeindegesetz vorsieht, schon nach der aktuellen Gesetzgebung möglich sind, sodass, wenn dann das neue Gemeindegesetzes in Kraft tritt, keine Reorganisationen nötig sind.

Wir haben von Herrn Jenni gehört, dass es die Sozialbehörde als eigenständige Kommission auch mit dem neuen Gemeindegesetz noch geben wird. Diese Organisationsform ist praktisch gleich wie das heutige System. Die eigenständigen Kommissionen verfügen über eigenständige Entscheidungsbefugnisse, die unabhängig vom Gemeinderat bestehen. Allerdings wird neu die Mindestanzahl nicht mehr bei fünf, sondern bei drei Mitgliedern liegen. Die Kommission hat die Möglichkeit, alle oder einen Teil der Aufgaben an die Verwaltung zu delegieren, wenn die Gemeindeordnung das vorsieht.

Sie müssen sich deshalb in Ihrer Gemeinde bereits heute die Frage stellen, ob Sie an der bisherigen Organisationsform festhalten wollen oder ob Sie neue Wege beschreiten möchten.



Beim Entscheidungsprozess können verschiedene Faktoren eine Rolle spielen. Nicht wenige von Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, sind nicht nur Mitglied der Sozialbehörde, sondern eine Ihrer wichtigen Aufgabe war bisher immer auch die Behördentätigkeit im Vormundchaftswesen. Ab dem 1. Januar 2013 beschränkt sich Ihr Tätigkeitsfeld auf die Sozialhilfe und auf allfällige zusätzliche vom Gemeinwesen an Sie als Sozialbehörde übertragene Aufgaben. Trotzdem muss die Fürsorgebehörde aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen aus mindestens fünf Mitgliedern bestehen. Für die Bestellung der Behörde, wenn nicht der Gemeinderat diese Aufgaben wahrnimmt, muss ein Wahlverfahren durchgeführt werden und es müssen Personen gefunden werden, die sich für diese anspruchsvollen Aufgaben zur Verfügung stellen. Die Behörde muss regelmässig tagen, um über Anträge von Bedürftigen, über Auflagen und Weisungen, über Budgets, über Eingliederungsmassnahmen entscheiden zu können. Sie müssen als Sozialbehörde sicherstellen, dass die Aufgaben der Gemeinde im Bereich der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfe rechtzeitig, umfassend und rechtlich einwandfrei erfüllt werden. Das System der sozialen Sicherung ist komplex geworden, die Abklärung der Subsidiarität braucht Spezialwissen. Dasselbe gilt für die berufliche und soziale Integration und die Begleitung der Sozialhilfebeziehenden auf ihrem Weg in die Selbständigkeit.

In der Sozialhilfe gilt das Individualisierungsprinzip. Sie leisten also für jede Person eine genau auf ihre Bedürfnisse ausgerichtete und berechnete Sozialhilfe. Die Ausrichtung dieser auf den Einzelfall bezogenen Hilfe ist sehr aufwändig und anspruchsvoll und setzt ein hohes Wissen über den Sozialbereich mit seinen vielfältigen und oft komplizierten Leistungen voraus. Je weniger Sozialhilfefälle Sie in einer Gemeinde zu bearbeiten haben, desto komplizierter und aufwändiger ist der Einzelfall. Jeder Fall wird dann zum Spezialfall. Vielleicht haben Sie Glück und Sie haben altgediente und erfahrene Verwaltungsangestellte. Aber schon ein personeller Wechsel kann Sie in grosse Schwierigkeiten bringen. Wenn sich das Wissen zur Bearbeitung von Sozialhilfefällen auf eine oder zwei Personen beschränkt, haben Sie ein sehr hohes Risiko, dass Sie nur schon bei Ferienabwe-



senheit ihres zuständigen Mitarbeiters, die gesetzlichen Auflagen des Sozialhilfegesetzes nur ungenügend erfüllen können.

Was tun? Es führt wohl kaum ein Weg an einer zunehmenden Professionalisierung vorbei. Damit sich die Professionalisierung auch finanziell lohnt, muss ein gewisses Fallvolumen vorhanden sein. Vor allem für kleinere Gemeinde wird sich also eine professionelle Stelle nur dann finanziell lohnen, wenn sie gemeinsam mit andern Gemeinden betrieben wird. In dieser Stelle ist das notwendige Fachwissen über den Sozialhilfebereich konzentriert vorhanden. Es können Synergien mit andern professionell arbeitenden Stellen aufgebaut und es können über Netzwerke Erfahrungen ausgetauscht werden. Weiter besteht die Möglichkeit, dass Organisationsformen gefunden werden, mit denen personelle Engpässe überbrückt werden können. Die professionelle Stelle muss in der Lage sein, ein grosses Fallpensum mit umfassendem Fachwissen zu bewältigen und alle administrativen Arbeiten rasch und korrekt zu erledigen.

Dieser Zusammenschluss mit entsprechender Professionalisierung kann schon heute auf verschiedenen Wegen erreicht werden.

Gestützt auf die Kantonsverfassung können die Gemeinden im Rahmen der Gesetzgebung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben – um eine solche handelt es sich auch bei der Sozialhilfe - Dritten übertragen. Sie können hierzu Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts schaffen oder sich an solchen beteiligen. Die Kantonsverfassung und das aktuell gültige Gemeindegesetz geben den Gemeinden auch den Freiraum, solche Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Sie können dazu Verträge abschliessen.

Bei der Entscheidung, welche Form der Kooperation oder der Aufgabenübertragung am geeignetsten ist, muss man sich immer die Frage stellen, ob eine hoheitliche Tätigkeiten ausgelagert werden sollen oder lediglich ausführende Aufgaben. Das Bundesgericht hat den Begriff "hoheitlich" wie folgt umschrieben:



"Ein Gemeinwesen handelt in Ausübung hoheitlicher Gewalt, wenn es einen Entscheid oder eine Verfügung trifft, wodurch eine oder mehrere Personen verbindlich und erzwingbar zu einem Handeln, Unterlassen oder Dulden verpflichtet werden können. Hoheitliches Handeln zeichnet sich im Allgemeinen durch ein Subordinationsverhältnis aus."

Bei der Ausrichtung wirtschaftlicher Hilfe sind beispielsweise folgende Aufgaben hoheitlicher Natur: Die Entscheide der Sozialbehörde über die gewährte Hilfe, die Verfügung von Auflagen und das Sanktionieren einer Person. Möchte man diese Aufgaben übertragen, sind öffentlich-rechtliche Kooperationsformen zu wählen. Ausserdem muss die Gemeindeordnung vorsehen, dass diese Aufgaben übertragen werden dürfen.

Beratungen, Situationsabklärungen, die Prüfung vorgelagerter Leistungen, das Abschiessen von Zielvereinbarungen oder das Erstellen von Budgets sind dagegen keine hoheitlichen Aufgaben. Hier sind auch vertragliche Kooperationsformen möglich. Die Gemeinde Seuzach plant beispielsweise die Gründung eines Kompetenzzentrums Soziale Dienste Seuzach. Herr Fritschi, Sozialvorstand von Seuzach, hat uns freundlicherweise seine Unterlagen, welche er anlässlich einer Präsentation des Projekts beim Gemeindepräsidentenverband verwendet hat, zugänglich gemacht.

Die Gemeinde Seuzach wird ab 2014 keine Sozialbehörde mehr haben, sondern deren Aufgaben dem Gemeinderat übertragen. Das Kompetenzzentrum wird die anfallenden Sozialhilfefälle von A bis Z bearbeiten. Die Entscheidungskompetenz über die Einzelfälle wird beim Gemeinderat bleiben. Die Dienstleistung des Kompetenzzentrums möchte Seuzach auch anderen Gemeinden anbieten. Da keine hoheitlichen Befugnisse übertragen werden, kann die Zusammenarbeit in Form eines Anschlussvertrags geregelt werden. Die Sozialbehörde jeder interessierten Gemeinde kann den Anschlussvertrag, da sie eine selbständige Kommission ist, sogar selber unterzeichnen.



Auch in Zukunft wird es möglich sein, sich in einem überkommunalen oder überregionalen Zweckverband zusammen zu schliessen. Es ist mir bewusst, dass Zweckverbände nicht überall den besten Ruf haben, weil die einzelne Gemeinde in einem Zweckverband an Einfluss und Gestaltungsmöglichkeiten verliert. Gerade im Sozialbereich sind jedoch Zweckverbände ein gut geeignetes Instrument, die anspruchsvollen Aufgaben professionell zu erledigen.

Eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben kann – wie Herr Jenni angetönt hat – schon heute an eine Sitzgemeinde (wie es das Kompetenzzentrum Seuzach wäre) oder an eine öffentlich-rechtliche Anstalt erfolgen. Das ist deshalb möglich, weil das Sozialhilfegesetz eine solche Übertragung nicht ausdrücklich ausschliesst und die Kantonsverfassung eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf der anderen Seite ausdrücklich zulässt. Da es sich bei der Sozialhilfe um ein sensibles Rechtsgebiet handelt und es auch um den Grundrechtsschutz geht, wurde diese Frage bislang für die Sozialhilfe nicht weiter geprüft und es stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, ein politisch sensibles Gebiet wie die Sozialhilfe auszulagern. Es ist aber grundsätzlich möglich, dass eine oder mehrere Gemeinden die Aufgabe der Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe mittels Anschlussvertrag einer dritten Gemeinde übertragen. Der Vertrag kann nicht einfach vom Gemeinderat abgeschlossen werden, sondern er muss auch noch von der Gemeindeversammlung oder in einer Volksabstimmung genehmigt werden. Mit der Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes ist zwingend die Urnenabstimmung vorgesehen. Wenn aber eine Aufgabenübertragung bereits vorher erfolgt ist, bleibt sie gültig, auch wenn die Genehmigungsform nach neuem Recht nicht mehr genügen würde.

Herr Jenni nannte auch die Gründung einer öffentlich-rechtlichen interkommunalen Anstalt als eine Möglichkeit, Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe zu übertragen. Auch das ist schon nach der heute geltenden Rechtslage möglich. Das Gemeindegesetz sieht das seit dem Jahr 2005 vor.



Die interkommunale Anstalt ist eine Art Mittelweg zwischen der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde und der Aufgabenübertragung an eine private Unternehmung. Sie umfasst zwei oder mehrere Gemeinden, besitzt eigene Rechtspersönlichkeit und führt eine eigene Rechnung. Die interkommunale Anstalt ist zwar immer noch an kommunale Rechtsgrundlagen gebunden, sie wird aber von eigenen Organen geführt. Im Gegensatz zum Zweckverband ist bei ihr die demokratische Mitwirkung, also das Referendum und Initiativrecht, der Stimmberechtigten ausgeschaltet. Die Gründergemeinden – das können nur politische Gemeinden sein – übertragen den Aufgabenbereich, den sie gemeinsam erfüllen wollen, durch Vertrag ihrer gemeinsamen Anstalt. Die Kooperation in Form einer interkommunalen Anstalt kennen sie beispielsweise aus dem Gesundheitsbereich. Viele Pflegezentren weisen diese Rechtsform auf. In der Sozialhilfe ist diese Organisationsform noch unbekannt. Die Gründung einer interkommunalen Anstalt kann dann sinnvoll sein, wenn sich von der Grösse her vergleichbare Gemeinden einer Region, die miteinander ein relativ hohes Fallvolumen generieren, zusammenschliessen.

Kommen wir zurück zur Ausgangsfrage: Wie können Sie sich auf das neue Gemeindegesetz vorbereiten?

Neben der Variante, weiterhin sämtliche Aufgaben in der Gemeinde zu erledigen, sehen wir folgende Möglichkeiten:

- Sie bestellen weiterhin eine Sozialbehörde, übertragen aber die ausführenden Aufgaben an eine Sitzgemeinde. Als Beispiel kann die Gemeinde Seuzach dienen. Für diese Variante müssen Sie einen Anschlussvertrag abschliessen, der nicht von der Gemeindeversammlung oder in einer Volksabstimmung genehmigt werden muss.
- Sie entscheiden sich, auch die hoheitlichen Aufgaben an eine Drittgemeinde zu übertragen. Sie müssen die Gemeindeordnung wie folgt anpassen:
 - Die Aufgaben der Sozialbehörde werden dem Gemeindevorstand übertragen.



- Die Aufgaben der Sozialbehörde können gestützt auf die Kantonsverfassung vom Gemeindevorstand an Dritte übertragen werden. Der Anschlussvertrag muss vom Legislativorgan genehmigt werden. Es braucht also eine Abstimmung.

- Sie übertragen die Aufgaben der Sozialbehörde an den Gemeinderat und entscheiden sich, mit anderen Gemeinden zusammen eine interkommunale Anstalt zu gründen. Die Trägergemeinden beschliessen den Gründungsvertrag im gleichen Verfahren, wie wenn sie die Gemeindeordnung erarbeiten würden. Der Gründungsvertrag beinhaltet Bestimmungen über:
 - Art und Umfang der übertragenen Aufgaben und deren Finanzierung
 - die Organisation sowie
 - die übertragenen Befugnisse

Der Grosse Gemeinderat oder die Stimmberechtigten beschliessen danach die Statuten der Anstalt. Der Gründungsvertrag kann vorsehen, dass untergeordnete Vertragsänderungen von der Gemeindeversammlung oder vom Grossen Gemeinderat beschlossen werden können. Der Vertrag und seine Änderungen unterliegen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Wie Sie sehen, muss die Frage nach der Zukunft schon im 1. Quartal 2013 gestellt und beantwortet werden, damit Sie bei den Wahlen 2014 bereit sind.

Ich wünsche Ihnen viel Kreativität und Gestaltungswillen, um die Herausforderungen zu meistern. Sollten Sie unsere Unterstützung benötigen, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Kantonales Sozialamt
Ruedi Hofstetter / Nadine Zimmermann

Zürich, 15. November 2012