

**Auszug  
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 20. März 2002

**426. Interpellation von Werner Furrer und Cornelia Schaub betreffend Fürsorgegelder an Ausländerinnen und Ausländer, Anstieg der Ausgaben.** Am 26. September 2001 reichten Gemeinderat Werner Furrer (SVP) und Gemeinderätin Cornelia Schaub (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 2001/476 ein:

Gemäss vorliegenden Zahlen hat die Stadt Zürich im Jahre 2000 für das Sozialamt 760 Mio. Franken ausgegeben. In der Zeit von 1986 bis 1999 stieg die Summe der Fürsorgegelder, die an Ausländer ausbezahlt wurden, von 8,49 auf 84,8 Mio. Franken, hat sich also verzehnfacht. In der gleichen Zeit nahm die ausländische Wohnbevölkerung um rund 75 000 auf etwa 106 000 Personen zu.

Wir bitten den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie erklärt sich die Verzehnfachung der an Ausländer ausbezahlten Fürsorgegelder in der Zeit von 1986 bis 1999?
2. Wie gliedert sich die Ausrichtung der Fürsorgegelder an ausländische Einwohner nach Nationen? (Es wird um eine Ausführung der Nationen und Summen gebeten.)
3. Wie viele Fürsorge beziehende Personen wurden in den letzten sechs Jahren in der Stadt Zürich eingebürgert (aufgeteilt nach Ausländern und Schweizern)?
4. Wie lange werden zeitlich im Durchschnitt Fürsorgeleistungen an einheimische, ausländische und eingebürgerte Personen ausgerichtet?
5. Nach welchen Gesichtspunkten wird die Höhe der ausbezahlten Fürsorgegelder berechnet und wer bewilligt schlussendlich die Ausrichtung?
6. Wie gross ist der administrative Aufwand pro bearbeiteter Fall und wie war die Entwicklung des dafür eingesetzten Personals seit 1986?

Auf den Antrag der Vorsteherin des Sozialdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

**Grundrecht auf Existenzsicherung**

Die in der Interpellation angesprochene Sozialhilfe stellt im schweizerischen System der Sozialen Sicherung das letzte Auffangnetz dar. Sie kommt dann zum Zug, wenn alle anderen Ansprüche auf finanzielle Leistungen wie Arbeitslosentaggelder, Renten der Sozialversicherungen, Zusatzleistungen zur AHV/IV usw. ausgeschöpft sind. Die Sozialhilfe ist auf das Ziel ausgerichtet, allen Einwohnerinnen und Einwohnern dieses Landes, unabhängig von Herkunft, sozialer Stellung, Tätigkeit oder Alter, eine menschenwürdige Existenz zu garantieren. Sie löst damit das in der neuen Bundesverfassung verankerte Grundrecht auf Existenzsicherung ein (Art. 12 BV).

Gemäss Kompetenzordnung des Bundes liegt die Garantie eines Lebens in Würde bzw. der individuelle Anspruch auf Hilfe in Notlagen in der Zuständigkeit der Kantone. Das kantonalzürcherische Sozialhilfegesetz erkennt allen Personen, die sich in einer persönlichen Notlage befinden und nicht in der Lage sind, für sich und den Lebensunterhalt ihrer Familienangehörigen aufzukommen, den Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe zu.

Zu den einzelnen Fragen nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

**Zu Frage 1:** Es ist richtig, dass die Leistungen an ausländische Sozialhilfeklientinnen und -klienten sich im Zeitraum 1986 bis 1999 knapp verzehnfacht haben, während sich die Leistungen an Schweizerinnen und Schweizer knapp verdreifacht haben.

**Tabelle 1: Vergleich Leistungen 1986 und Leistungen 1999**

Leistungen 1986 an			Leistungen 1999 an			Zunahme gegenüber 1986	Zunahmefaktor
	Mio. Fr.	Anteil %		Mio. Fr.	Anteil %	in %	Basis 1986
AusländerInnen	8,49	16,90	AusländerInnen	84,8	42,74	+ 899	9,9
SchweizerInnen	41,75	83,10	SchweizerInnen	113,6	57,26	+ 172	2,72
<b>Total</b>	<b>50,24</b>	<b>100,00</b>	<b>Total</b>	<b>198,4</b>	<b>100,00</b>		

Zahlen gemäss Geschäftsberichte Sozialdepartement 1986 und 1999

Verschiedene Gründe haben zu dieser Entwicklung beigetragen:

*Wirtschaftliche Rezession:* Die 90er Jahre waren von einer schweren und lang anhaltenden wirtschaftlichen Rezession geprägt, während der hauptsächlich wenig qualifizierte Arbeitnehmende ihre Arbeit verloren. Da die in den 70er und 80er Jahren bewilligten Kontingente für ausländische Arbeitskräfte praktisch nur mit wenig qualifizierten Arbeitnehmenden ausgeschöpft wurden, verfügt ein Grossteil der ausländischen Wohnbevölkerung nur über eine geringe berufliche Qualifikation. Ausländische Arbeitskräfte tragen damit ein erhöhtes Risiko, Sozialhilfeleistungen beanspruchen zu müssen. Es fehlen auch heute noch Arbeitsplätze für weniger qualifizierte Personen, weshalb sich ein beruflicher Wiedereinstieg für viele Ausländerinnen und Ausländer schwieriger gestaltet.

Gerade die geringeren Chancen der Ausländerinnen und Ausländer auf dem Arbeitsmarkt machen deutlich, dass in den Anstrengungen zur beruflichen und sozialen Integration nicht nachgelassen werden darf. Nur wenn es gelingt, die berufliche Qualifikation der Ausländerinnen und Ausländer zu verbessern, wozu auch hinreichende Deutschkenntnisse zählen, werden sie weniger häufig in die Lage versetzt, um Sozialhilfe nachsuchen zu müssen.

In diesem Zusammenhang ist auf folgende Aktualität hinzuweisen: Die kantonsrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit berät zurzeit eine Teilrevision des Sozialhilfegesetzes. Mit dieser Revision beabsichtigt der Regierungsrat unter anderem die Verkürzung der staatlichen Kostenersatzpflicht für wirtschaftliche Hilfe an Ausländerinnen und Ausländer von heute zehn auf künftig sechs Jahre. Allein für die Stadt Zürich hätte dies eine jährliche Mehrbelastung von etwa 8 Mio. Franken zur Folge, und auch die anderen Gemeinden im Kanton hätten mit erheblichen Mehrkosten für die Sozialhilfe zu rechnen. Entsprechend lehnen die Stadt Zürich, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons, die Sozialkonferenz des Kantons Zürich wie auch sehr viele Gemeinden diesen Teil der Gesetzrevision dezidiert ab und haben dies kürzlich anlässlich eines Hearings in der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit auch nochmals sehr deutlich zum Ausdruck gebracht. Aus Sicht des Stadtrates läuft diese Verkürzung der Kostenersatzpflicht des Kantons auf eine Aushöhlung des erst vor kurzer Zeit er-

zielten Lastenausgleichs hinaus. Der Hinweis des Regierungsrates zu diesem Punkt der Gesetzrevision, dass im Rahmen eines künftigen Ausgleichs der Soziallasten dieser zusätzlichen Belastung der Städte und Gemeinden später einmal Rechnung getragen werden soll, kann in keiner Weise befriedigen. Denn die aktuell vorgesehene Abwälzung massiver Kosten auf die Städte und Gemeinden lässt sich nicht mit dem Ausblick auf ein noch völlig unklares und unsicheres System eines Soziallastenausgleichs rechtfertigen.

*Bevölkerungsentwicklung:* Wie Tabelle 2 zeigt, stieg im Zeitraum 1986 bis 2000 der Anteil der ausländischen Bevölkerung von 20,6 auf 29,2 Prozent. Es war also auch ohne wirtschaftliche Rezession zu erwarten, dass bei gleichem Armutsrisiko der Anteil der ausländischen Sozialhilfeklientinnen und -klienten aufgrund der Bevölkerungsentwicklung ansteigt. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die Siedlungsentwicklung und die damit einhergehende Binnenmigration. Schweizer Familien aus den mittleren und höheren Einkommenschichten nahmen vermehrt ausserhalb der Stadt Wohnsitz, wodurch in der Stadt zunehmend Einwohnerinnen und Einwohner (ob Schweizerinnen und Schweizer oder Ausländerinnen und Ausländer) aus den unteren Einkommensklassen verblieben.

**Tabelle 2: Anteile der ausländischen Wohnbevölkerung (in %)**

		1970	1980	1990	1995	2000
		%	%	%	%	%
In der Gesamtbevölkerung:		17,5	17,7	24,3	28,1	29,2
In den Geschlechtsgruppen:	männlich	20,5	20,9	29,3	32,3	32,6
	weiblich	14,9	14,9	18,9	24,3	26,0
In den Altersgruppen:	unter 15 Jahre alt	20,2	26,4	33,3	39,9	41,7
	15 bis 24 Jahre alt	10,6	17,1	31,3	37,5	32,3
	25 bis 44 Jahre alt	29,3	26,8	31,1	35,0	36,6
	45 bis 64 Jahre alt	8,2	14,0	23,0	25,6	26,4
	über 64 Jahre alt	5,4	4,6	4,7	5,9	7,8

Quelle: [www.stadt-zuerich.ch/stat\\_amt/uebersichtstabelle/bevoelkerungsstruktur/auslaender.htm](http://www.stadt-zuerich.ch/stat_amt/uebersichtstabelle/bevoelkerungsstruktur/auslaender.htm)

**Zu Frage 2:** Das Sozialdepartement führt keine Statistik, welche die Sozialhilfeleistungen nach Herkunftsnation der Bezügerinnen und Bezüger erfasst. Hingegen ist es möglich, die Klientinnen und Klienten selbst nach Herkunftsländern aufzuschlüsseln, wobei zu bedenken ist, dass diese Zusammensetzung sich im Laufe der Zeit verändert, und zwar abhängig von politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen weltweit.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Staatsangehörigkeit der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger im Jahre 2001.

Land	Anzahl	Land	Anzahl
Afghanistan	54	Libanon	77
Ägypten	14	Libyen	14
Albanien	11	Marokko	67
Algerien	52	Mazedonien	244
Angola	82	Niederlande	11
Argentinien	13	Nigeria	43
Äthiopien	17	Österreich	93
Bangla Desh	25	Pakistan	94
Bolivien	12	Peru	48
Bosnien-Herzegowina	419	Philippinen	38
Brasilien	85	Polen	45
Bulgarien	11	Portugal	125
Chile	63	Rumänien	21
China	12	Russland	11
Côte d'Ivoire	35	Senegal	14
Demokratische Republik Kongo	56	Slowakische Republik	25
Deutschland	152	Slowenien	22
Dominikanische Republik	251	Somalia	313
Ecuador	11	Spanien	226
Frankreich	30	Sri Lanka	816
Ghana	89	Sudan	17
Griechenland	35	Syrien	13
Grossbritannien	26	Thailand	54
Haiti	21	Tschechische Republik	37
Indien	12	Tunesien	68
Irak	84	Türkei	950
Iran	122	Ukraine	11
Israel	21	Ungarn	53
Italien	621	USA	20
Jamaika	25	Venezuela	17
Jugoslawien	1394	Vietnam	75
Kambodscha	13	Staatenlos und unbekannt	9
Kamerun	30	Weitere 50 Staaten mit 2 bis 9 unterstützten Personen	142
Kenia	22		
Kolumbien	21		
Kongo	10		
Kroatien	170		
Kuba	13		
		<b>Total AusländerInnen</b>	<b>7 947</b>
		<b>Total SchweizerInnen</b>	<b>7 150</b>
		<b>Gesamtsumme</b>	<b>15 097</b>

**Tabelle 3: Klientinnen und Klienten nach Ländern im Jahr 2001**

**Zu Frage 3:** In den letzten sechs Jahren (1996 bis 2001) wurden in der Stadt Zürich 8348 Ausländerinnen und Ausländer im ordentlichen Verfahren eingebürgert. Dabei handelt es sich um 4291 in der Schweiz geborene ausländische Personen und 4057 im Ausland geborene. Dies entspricht insgesamt 5642 Gesuchen (Ehepaare, Eltern mit Kindern, Elternteil mit Kindern, Einzelpersonen).

Im selben Zeitraum wurden 1912 Schweizerinnen und Schweizer in das Stadtbürgerrecht aufgenommen.

Von allen gesuchstellenden Personen (ob Schweizerinnen und Schweizer oder Ausländerinnen und Ausländer) wird gemäss Art. 5 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung die Fähigkeit zur wirtschaftlichen Erhaltung verlangt. Diese ist gegeben, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen der Bewerbenden voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegen Dritte gedeckt sind. Als Rechtsansprüche gegen Dritte gelten Leistungen der AHV, IV, Zusatzleistungen, Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Unfall-, Privatversicherungen, Krankentaggeld usw. Nicht dazu zählen Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe. In der Praxis führt daher das Vor-

liegen von Sozialhilfeleistungen in der Regel zu einer Abweisung des Gesuches durch den Stadtrat beziehungsweise die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates.

Rund zwei Drittel aller Einbürgerungsgesuche betreffen Gesuche von in der Schweiz geborenen Ausländerinnen und Ausländern, von im Ausland geborenen Ausländerinnen und Ausländern unter 25 Jahren und von Schweizerinnen und Schweizern. Diese Personen müssen gestützt auf Art. 21 des Gemeindegesetzes (GG) ins Bürgerrecht aufgenommen werden, wenn sie die gesetzlichen Bedingungen erfüllen. Die entscheidenden Instanzen (hier der Stadtrat) können aber auch eine Aufnahme beschliessen, wenn nicht alle Bedingungen erfüllt sind (Art. 22 GG). Es wäre unbillig, Jugendliche nicht einzubürgerern, deren Eltern sozialhilfeabhängig sind. Aus diesem Grund unterbleibt bei diesen Bewerbenden eine Prüfung hinsichtlich Sozialhilfeleistungen. Zudem wäre es nicht statthaft, Abklärungen zu Einbürgerungsgesuchen auf nicht betroffene Personen zu erstrecken.

Die Bürgerliche Abteilung des Gemeinderates hat im fraglichen Zeitraum in sechs Fällen – meist auf Antrag der Mehrheit der Bürgerrechtskommission – Aufnahmen beschlossen, obwohl Sozialhilfeleistungen aktenkundig waren. Es handelt sich einerseits um Fälle mit nur geringen und vorübergehenden Sozialhilfeleistungen, andererseits um Fälle, in denen die Leistungen nachträglich durch die IV oder andere Versicherungsträger vollumfänglich zurückbezahlt worden sind.

**Zu Frage 4:** Diese Frage kann für diejenigen Klientinnen und Klienten beantwortet werden, welche im Jahr 2000 von der Sozialhilfe abgelöst wurden, wobei die Statistik nicht zwischen eingebürgerten und gebürtigen Schweizerinnen und Schweizern unterscheidet. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 aufgeführt und zeigen, dass bei der Unterstützungsdauer praktisch keine Unterschiede zwischen ausländischen Staatsangehörigen und Schweizerinnen und Schweizern bestehen.

**Tabelle 4: Unterstützungsdauer der im Jahr 2000 abgeschlossenen Fälle**

	Unterstützungsdauer				
	Total	bis 3 Monate	4 Monate bis 1 Jahr	über 1 Jahr bis 3 Jahre	über 3 Jahre
Fälle	5021	2157	973	832	1059
AusländerInnen		50%	52%	50%	50%
SchweizerInnen		50%	48%	50%	50%

Diese 5021 Fälle umfassen 6372 Personen.

**Zu Frage 5:** Die Bemessung der Sozialhilfe richtet sich nach kantonalem Recht. Gemäss Art. 15 Abs. 1 des Sozialhilfegesetzes soll die wirtschaftliche Hilfe das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch die individuellen Bedürfnisse der Hilfesuchenden angemessen berücksichtigt. Grundlage für die Bemessung der Unterstützung bilden die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Dies gilt für sämtliche Hilfesuchende und damit selbstverständlich auch für Ausländerinnen und Ausländer. Die

SKOS-Richtlinien wurden vom Regierungsrat per 1. Januar 1998 für verbindlich erklärt (Art. 17 der Sozialhilfeverordnung).

In der Regel (den so genannten Normfällen) entscheidet der Fürsorgesekretär bzw. die Fürsorgesekretärin in eigener Kompetenz über die Höhe der Unterstützungsleistung. Solcherart gefällte Leistungsentscheide werden mindestens einmal pro Jahr von einem Mitglied der Fürsorgebehörde geprüft. In allen übrigen Fällen (den so genannten Nicht-Normfällen) entscheidet die Einzelfallkommission der Fürsorgebehörde auf Antrag des Fürsorgesekretärs bzw. der Fürsorgesekretärin. Gegen Leistungsentscheide und Entscheide der Einzelfallkommissionen kann Einsprache an die Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission der Fürsorgebehörde (EGPK) erhoben werden. Entscheide der EGPK können an den Bezirksrat weitergezogen werden. Beschwerdeinstanz für Entscheide des Bezirksrats ist das Verwaltungsgericht.

**Zu Frage 6:** Die Definition des administrativen Aufwandes pro Sozialhilfefall wirft grundsätzliche Abgrenzungsfragen auf, z.B. ob und in welchem Ausmass administrative Aufgaben der Sozialberaterinnen und -berater, Leistungen der Personalabteilung, der Buchhaltung oder des EDV-Bereichs darin einzurechnen wären. Aus diesem Grund werden seit 1990 so genannte Prozesskosten berechnet, welche die gesamten Kosten einschliessen, die für die Fallbearbeitung in der Sozialhilfe anfallen. Enthalten darin sind z.B. die Kosten für die fachliche Beratung, die Fallführung, den administrativen Aufwand der Sozialberaterinnen und -berater sowie die Overheadkosten für die Leitung, das Personalwesen, die Buchhaltung und die EDV. Diese Prozesskosten lassen sich nun in Relation zu den Fallzahlen stellen. Die nachstehende Tabelle zeigt, dass sich die Prozesskosten (netto) pro Sozialhilfefall zwischen 1990 und 2000 in der Bandbreite von Fr. 2000.- bis Fr. 2900.- bewegten, wobei sie im Jahr 2000 mit Fr. 2300.- einen relativ tiefen Stand erreicht hatten.

**Tabelle 5: Prozesskosten in der Sozialhilfe**

Prozesskosten pro Sozialhilfefall in Franken										
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
2900	2700	2500	2300	2100	2000	2700	2500	2700		

Eine Unterscheidung zwischen den Prozesskosten für Sozialhilfefälle nach Herkunft (Schweizerinnen und Schweizer/ausländische Staatsangehörige) ist aufgrund der vorhandenen Daten nicht möglich. Eine entsprechende Erhebung wäre mit einem nicht vertretbaren Aufwand verbunden, welcher die Prozesskosten selbst erheblich erhöhen dürfte.

Im Übrigen ist in diesem Zusammenhang Folgendes anzumerken:

Eine isolierte Betrachtung der Prozesskostentwicklung bringt grundsätzlich wenig Erkenntnisse. Denn wenn durch verstärkte Beratungs- und Vermittlungsleistungen (die gemäss Definition einen Teil der Prozesskosten ausmachen) eine schnellere und nachhaltige berufliche und soziale Integration und damit eine Ablösung der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler erreicht werden kann, ergeben sich dadurch erhebliche Spareffekte bei den Transferleistungen. Dies ist das deklarierte Ziel des Sozialdepartements, wie es im Bericht zum Change Sozialdepartement, Reorganisation und Aufbau der regionalen Sozialzentren, dargelegt und vom Gemeinderat mit Beschluss vom 3. Oktober 2001 zur Kenntnis genommen wurde.

Mitteilung an die Vorsteherin des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Sozialen Dienste und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug  
der Stadtschreiber