

# Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

01.04.98

**648. Interpellation von Peter Marti betreffend Fürsorge, Leistungsverhältnis Stadt/übrige Gemeinden.** Am 29. Oktober 1997 reichte Gemeinderat Peter Marti (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 97/437 ein:

Die Stadt Zürich gibt für die soziale Wohlfahrt pro Kopf der Bevölkerung jährlich netto Fr. 1309.-- aus. Das ist mehr als doppelt so viel wie andere zürcherische Gemeinden mit ebenfalls sehr hohen Sozialaufwendungen, auch wenn die Fürsorgeleistungen pro Fall leicht geringer sind als im kantonalen Durchschnitt (NZZ 9. Oktober 1997/NZZ 18./19. Oktober 1997). In unserer Stadt sind mit 8 Prozent mehr als doppelt so viele Menschen wie im übrigen Kantonsgebiet auf Sozialleistungen angewiesen. Von den Sozialausgaben im Kanton entfallen 420 Mio. Franken jährlich auf die Stadt Zürich, 65 Mio. Franken auf Winterthur und 300 Mio. Franken auf die Landbezirke. Die relative Gelassenheit der Behörden diesen alarmierenden Tatsachen gegenüber beunruhigt. Man begnügt sich mit finanziellen Forderungen an Kanton und Bund. Die Leistungen dagegen werden, weil weitgehend gesetzlich und gerichtlich geschützt, zur politischen Tabuzone erklärt. Der Abbau weitverbreiteter Skepsis und die Wiederherstellung von Vertrauen bei den um finanziellen Ausgleich Angegangenen, ist eine politische Aufgabe und eine existentielle Notwendigkeit.

Vor diesem Hintergrund und mit diesem Ziel frage ich den Stadtrat:

1. Bestätigt der Stadtrat die eingangs zitierten Fakten? Wie erklärt er sie, ausser mit den bekannten Hinweisen auf die Zentrumsfunktion von Städten und ihre geringen Steuerungsmöglichkeiten?

2. Mit welchen Tatsachen und Belegen tritt der Stadtrat Behauptungen entgegen, dass in Zürich Fürsorgeleistungen grosszügig(er) gewährt werden? Wie wird Gleichbehandlung gewährleistet?

3. Welche Möglichkeiten zur Missbrauchsbekämpfung, auch in vorbeugender Hinsicht, nutzen die Ämter? Welche Massnahmen werden ergriffen, um den Trend zu immer höherem Fürsorgeleistungen, gemessen an den Fallzahlen und betragsmässig zu brechen?

4. Nach der Verlagerung der Jugend- und Sozialhilfe "näher zur Kundschaft" in die Quartiere wird mit dem neuen Informationszentrum an bester Geschäftslage im Stadtzentrum das Sozialmarketing weiter ausgebaut. Entsprechen solche Anreize zur Inanspruchnahme von Sozialleistungen einer Notwendigkeit, und sind sie mit den Sparbemühungen von Stadt, Kanton und Bund vereinbar?

5. Wie funktioniert und wie verträgt sich die neue Strategie der "Fürsorge gegen Gegenleistung" für arbeitsfähige Fürsorgebezüger (TA 3. Oktober 1997) zum Beispiel mit den Einsätzen Zivildienstleistender, dem Ergänzenden Arbeitsmarkt und den zahlreichen anderen Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen in der Praxis und im Wettbewerb mit gewerblich/kommerziellen Anbietern oder in Konkurrenz zu Behindertenwerkstätten?

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

**Zu Frage 1:** Die zitierten Fakten zu den Sozialaufwendungen der Stadt Zürich sind korrekt. Sie bedürfen allerdings einer sachgerechten Erläuterung, da der Interpellant für den unterschiedlich hohen Sozialaufwand der Gemeinden verschiedene Kennzahlen heranzieht, die nicht miteinander vergleichbar sind: die Ausgaben für die soziale Wohlfahrt, die Ausgaben für Sozialleistungen und die Ausgaben für Sozialhilfe.

Zu den Sozialleistungen zählen:

- die Sozialhilfeleistungen - auch Fürsorgeleistungen genannt,
- die Zusatzleistungen zur AHV/IV,
- die Arbeitslosenhilfe,
- die Alimentenbevorschussung,
- die Kleinkinderbetreuungsbeiträge.

1996 betragen die Sozialleistungen der Stadt Zürich brutto 442 Mio. Franken. Die Zusatzleistungen zur AHV/IV und die Sozialhilfe machen zusammen rund 90 Prozent der Brutto-Sozialleistungen aus (1996: Zusatzleistungen 248 Mio. Franken, Sozialhilfe 152 Mio. Franken). Für eine Beurteilung der Belastung des kommunalen Haushalts muss allerdings die Nettobelastung herangezogen werden. Das heisst, die Bundes- und Staatsbeiträge sowie Rückerstattungen von anderen Versicherungsträgern und Verwandten müssen abgezogen werden. 1996 gab die Stadt Zürich netto 247 Mio. Franken für Sozialleistungen aus. Rechnet man diese Zahl pro Kopf der Stadtzürcher Wohnbevölkerung um, ergibt sich für 1996 ein Betrag von netto Fr. 678.--. Die erwähnten Pro-Kopf-Ausgaben für Soziale Wohlfahrt von netto Fr. 1309.-- beziehen sich ebenfalls auf das Jahr 1996. Diese Kennzahl basiert jedoch auf der funktionalen Gliederung der Gemeinderechnungen und enthält neben Transferzahlungen für Sozialleistungen unter anderem auch die Aufwendungen für den Jugendschutz, die Altersheime, die Betreuung Suchtabhängiger und den Verwaltungsaufwand.

Die Pro-Kopf-Sozialleistungen bzw. die Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Wohlfahrt sind allerdings keine aussagekräftigen Indikatoren, um den unterschiedlichen Sozialaufwand der einzelnen Gemeinden zu beurteilen. Dies aus folgendem Grund: Pro-Kopf-Zahlen abstrahieren von den unterschiedlichen ökonomischen, sozialen und demographischen Strukturen der betrachteten Gebietskörperschaften. Sachgerechter ist die Argumentation mit dem Anteil der SozialleistungsbezüglerInnen an der Wohnbevölkerung - eine Kennziffer, die der Interpellant selber auch erwähnt, nämlich die Tatsache, dass "in unserer Stadt mit 8 Prozent mehr als doppelt so viele Menschen wie im übrigen Kantonsgebiet auf Sozialleistungen angewiesen" sind (3,3 Prozent). Folge dieser Tatsache ist, dass auf die Stadt Zürich mit einem Bevölkerungsanteil von gut 29 Prozent rund 56 Prozent der Sozialaufwendungen des Kantons fallen.

Die Erklärung dieser Unterschiede mit der Zentrumsfunktion der Stadt Zürich hat nichts an Gültigkeit verloren: Städte mit Zentrumsfunktion tragen erfahrungsgemäss den grössten Teil der sozialen Lasten, weil die soziodemographischen Voraussetzungen, besonders der überproportional hohe Anteil an älteren und sozial schwachen Menschen, zu rasch steigenden Sozialkosten führt.

Gerade bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV, die in der Sozialleistungsstatistik den höchsten Betrag ausmachen, lässt sich nachweisen, dass die soziodemographische Zusammensetzung der Stadtzürcher Wohnbevölkerung wesentlich für die hohen Sozialausgaben mitverantwortlich ist: Beispielsweise 1996 gab die Stadt Zürich für die beiden im ganzen Kantonsgebiet gesetzlich vorgeschriebenen Zusatzleistungsarten (Ergänzungsleistungen und Beihilfen) Fr. 578.-- pro EinwohnerIn aus, während es im übrigen Kantonsgebiet gerade Fr. 217.- - pro EinwohnerIn und im kantonalen Mittel Fr. 321.-- pro EinwohnerIn waren. Der überdurchschnittlich hohe Anteil von Rentnerinnen und Rentnern mit schwachen Einkommensverhältnissen in der Stadt Zürich bewirkt somit, dass die gesetzlich vorgeschriebenen (und damit vom Gemeinwesen) nicht steuerbaren Leistungen über 50 Prozent der Sozialleistungen insgesamt ausmachen.

Zur Konzentration sozialer Problemlagen in der Stadt Zürich als Zentrumsgemeinde trägt überdies die anhaltend schlechte Lage auf dem Arbeitsmarkt bei. Die Stadt Zürich ist nach wie vor stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als der übrige Kanton: Anfang 1998 lag die Arbeitslosenquote der Stadt Zürich bei 6,7 Prozent, das kantonale Mittel betrug 5,1 Prozent und im übrigen Kantonsgebiet lag die Arbeitslosenquote bei 4,4 Prozent. Die hohe Arbeitslosigkeit äussert sich unter anderem darin, dass in der Stadt Zürich fast drei Viertel der neu mit Sozialhilfe unterstützten Personen arbeitslos sind. Solange die Arbeitslosigkeit auf dem heutigen hohen Niveau verharrt, ist daher mit einer weiteren Fallbelastung in der Sozialhilfe zu rechnen.

Das Sozialdepartement hat sich in der Vergangenheit mit verschiedenen Publikationen und Veranstaltungen für eine Gesamtschau der sozialen Probleme eingesetzt und Finanzierungsmodelle gefordert, die die Zuwachsraten der sozialen Lasten nicht einseitig den Städten aufbürden. Auf Initiative der Vorsteherin des Sozialdepartements sind die Städte seit Herbst 1997 mit beratender Stimme im Vorstand der Sozialdirektorenkonferenz vertreten. Mit Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen tragen sowohl das Arbeitsamt als auch die Dienststelle Ergänzender Arbeitsmarkt dazu bei, Erwerbslose beruflich oder wenigstens sozial zu reintegrieren. Das Sozialdepartement engagiert sich ausserdem gegen Leistungsverschlechterungen im Arbeitslosenbereich (ALV, ALH) gegenüber Bund und Kanton sowie bei den übrigen Sozialversicherungen. In diesem Zusammenhang kann daher keineswegs von Gelassenheit der städtischen Behörden gesprochen werden, auch wenn die Steuerungsmöglichkeiten bei Bund und Kanton liegen.

**Zu Frage 2:** Was die Sozialhilfeleistungen betrifft, werden in der Stadt Zürich seit einigen Jahren die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) angewendet.

Rund 90 Prozent aller Zürcher Gemeinden orientieren sich an den SKOS-Richtlinien. Diese gesamtschweizerischen Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe wurden in der Rekurspraxis auch durch den Regierungsrat angewandt. Die Behauptung, in Zürich würden Fürsorgeleistungen grosszügiger gewährt als anderswo, trifft daher nicht zu. Im Gegenteil: Laut dem kantonalen Bericht zum Lastenausgleich liegen die Fürsorgeleistungen pro Fall in der Stadt Zürich leicht unter dem kantonalen Durchschnitt.

Vor kurzem hat die SKOS neue Richtlinien zur Bemessung der Sozialhilfe entwickelt. Diese wurden von der Direktion der Fürsorge des Kantons Zürich, dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich und der Fürsorgekonferenz des Kantons Zürich ab Anfang 1998 zur Anwendung empfohlen. Der Regierungsrat hat die neuen Richtlinien am 11. Februar 1998 im Rahmen einer Revision der Verordnung zum Sozialhilfegesetz zur Grundlage für die Bemessung der Sozialhilfeleistungen erklärt, rückwirkend auf den 1. Januar 1998. Die Stadt Zürich wird sich an diese Richtlinien halten. Damit ist auch in Zukunft eine Gleichbehandlung der Hilfesuchenden gewährleistet.

Bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV handelt es sich sowohl vom Grundsatz als auch vom Leistungsumfang her um gesetzlich vorgeschriebene Leistungen. Für die Durchführungsstellen besteht kein Gestaltungs- oder Steuerungsspielraum. Die gesetzlichen Grundlagen sind, soweit es um Ergänzungsleistungen und kantonale Beihilfen geht, im ganzen Kantonsgebiet dieselben, bei einheitlichem Leistungsniveau. Mit anderen Worten: Kein Einwohner, keine Einwohnerin der Stadt Zürich erhält höhere Ergänzungsleistungen und Beihilfen, weil er oder sie in der Stadt Zürich lebt. Im Gegenteil: 1997 wendete die Stadt Zürich bei den Ergänzungsleistungen pro Fall durchschnittlich rund Fr. 11 400.-- auf; im übrigen Kantonsgebiet waren es rund Fr. 12 500.-- (+9,6 Prozent); das kantonale Mittel lag über Fr. 11 900.-- (+4,5 Prozent). Ähnlich verhält es sich bei den kantonalen Beihilfen. Bei den Gemeindegewerkschaften präsentiert sich die Lage unterschiedlich, da zum einen nicht alle Gemeinden solche Leistungen gewähren (in der Stadt Zürich werden sie übrigens erst ausgerichtet, wenn die BezügerInnen seit mindestens fünf bzw. bei ausserkantonalen Zuzüglern seit mindestens zehn Jahren Wohnsitz in der Stadt Zürich haben). Zum anderen ist das Leistungsniveau der Gemeinden mit Gemeindegewerkschaften teils höher, teils tiefer als in der Stadt Zürich. Zusatzleistungsberechtigte anderer Gemeinden ohne oder mit tieferem Gemeindegewerkschaften müssen aber nicht zwingend "benachteiligt" sein. So sind die Krankenversicherungsprämien in der Stadt Zürich deutlich höher als in den übrigen Prämienregionen im Kanton. Diese Differenz wird durch die Prämienverbilligungsbeiträge und Zusatzleistungen nur teilweise aufgefangen.

**Zu Frage 3:** Die Missbrauchsbekämpfung gehört zu den festen Aufgaben sämtlicher Dienstabteilungen des Sozialdepartements, die Sozialleistungen ausrichten. Bei der Sozialhilfe sind es vor allem vorbeugende Massnahmen, die Wirkung zeigen. Dazu gehören Vollmachtserteilungen, die eine Einsichtnahme in die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Betroffenen bei Banken, Versicherungen und Arbeitgebern möglich machen. Überdies werden Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger regelmässig angehalten, die Wahrheitsmässigkeit ihrer Angaben schriftlich zu bescheinigen.

Erklärungsbedürftig ist hingegen der Trend zu höheren Fürsorgeleistungen pro Fall. Er ist einerseits damit zu erklären, dass Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger wegen der anhaltend schlechten Konjunktur- und Arbeitsmarktlage im Durchschnitt länger sozialhilfeabhängig bleiben als noch vor einigen Jahren. Andererseits befinden sich unter den Sozialhilfeabhängigen zurzeit wieder mehr Familien als noch vor kurzem. Pro Fall müssen also häufig mehrere Personen unterstützt werden. Die Verantwortlichen setzen jedoch alles daran, die Kosten pro Fall und Zeiteinheit stabil zu halten.

Das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt Zürich investiert den Grossteil seiner Verwaltungstätigkeit in die Abklärung der wirtschaftlichen Verhältnisse der BezügerInnen von Zusatzleistungen. Dazu gehört mit immer grösserem Erfolg auch die Erfassung Vorleistungspflichtiger, insbesondere anderer Versicherungsträger (Vorsorgeeinrichtungen der beruflichen Vorsorge, Kranken- und Unfallversicherer). Unrechtmässig erlangte Zusatzleistungen werden zurückgefordert und in der Regel auch erfolgreich inkassiert. Der hohe Grad an Professionalität im Amt für Zusatzleistungen ist mitverantwortlich für die bei Frage 2 erwähnten tieferen Fallkosten in der Stadt Zürich. Bei strafrechtlich relevantem Verhalten erfolgen zudem Strafanzeigen nach Rücksprache mit der zuständigen Stelle beim Kanton.

**Zu Frage 4:** Das neugeschaffene Informationszentrum an der Fraumünsterstrasse steht in keinem Widerspruch zu den dezentralen Beratungsstellen der Jugend- und Sozialhilfe. Im Gegenteil: Ziel des Informationszentrums ist es, Sozialinformation für alle anzubieten, und zwar in möglichst niederschwelliger Form. Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich können

sich an der Fraumünsterstrasse über öffentliche und private Dienstleistungen des Sozialbereichs informieren. Die Informationen sind auch ohne Angaben zur Person erhältlich. Die gezielte Information der Bevölkerung dient einerseits der Prävention, andererseits werden damit längerfristig auch Kosten gespart. Durch seine Triage- und Beratungsfunktion entlastet das Informationszentrum die spezialisierten Dienste. Damit trägt die neue Einrichtung zu einer effektiveren und effizienteren Leistungserbringung bei.

**Zu Frage 5:** Die Beschäftigung von SozialhilfebezügerInnen nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit deckt sich mit den Zielsetzungen von Beschäftigungs- und Integrationsprogrammen, sei es im Rahmen arbeitsmarktlicher Massnahmen oder im Ergänzenden Arbeitsmarkt. Dessen Ziel besteht in der beruflichen oder mindestens sozialen Integration von Erwerbslosen. Gemeinsame Basis der verschiedenen Angebote ist der Umstand, dass eine Vielzahl von Sozialhilfebeziehenden zwar durchaus arbeitsfähig und arbeitswillig ist, dass aber Beschäftigungsmöglichkeiten im (regulären) Arbeitsmarkt fehlen, die den Fähigkeiten und Möglichkeiten dieser Erwerbslosen entsprechen. Unter den Sozialhilfebezügerinnen und -bezügerInnen finden sich als Folge der anhaltend schlechten Arbeitsmarktlage viele (Langzeit-)Erwerbslose.

Gegenseitigkeitsmodelle sind eine neuere Entwicklung in der Sozialhilfe; sie dienen insbesondere der sozialen Integration von SozialhilfebezügerInnen: Danach leistet der Staat einen finanziellen Beitrag zur Existenzsicherung. Im Gegenzug leisten die BezügerInnen einen eigenen Beitrag zur wirtschaftlichen Selbständigkeit und zur sozialen Integration. Die Eigenleistung des Klienten bzw. der Klientin kann dabei verschiedene Formen annehmen und muss der Situation angemessen, realistisch und zumutbar sein. Es kann sich um eine teilweise Erwerbstätigkeit handeln, um die Teilnahme an Beschäftigungs- oder Bildungsprogrammen, die Übernahme von Betreuungsaufgaben, einen gemeinnützigen Einsatz usw. - eine Leistung also, die die soziale Integration der Klientin/des Klienten fördert. Die Sozialhilfe ist, abgesehen vom nachzuweisenden Notbedarf, grundsätzlich voraussetzungslos. Das heisst, die Teilnahme an integrativen Massnahmen darf nicht zur unmittelbaren Bedingung für den Bezug von Sozialhilfeleistungen bzw. für die Deckung des Existenzminimums erklärt werden. Wenn SozialhilfebezügerInnen im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine Eigenleistung erbringen sollen, sind daher sinnvolle Angebote und geeignete Anreizsysteme des Staates notwendig.

Was den Vorwurf der Konkurrenzierung von anderen gemeinnützigen Institutionen bzw. der Privatwirtschaft durch die Beschäftigung von SozialhilfebezügerInnen angeht, gelten die Argumente, die im Zusammenhang mit dem Aufbau des Ergänzenden Arbeitsmarkts mehrfach dargelegt wurden: Der Ergänzende Arbeitsmarkt und damit auch die Beschäftigung von SozialhilfebezügerInnen soll das Arbeitsvolumen im herkömmlichen Arbeitsmarkt nicht verringern. Bestehende Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft oder die Auftragsvergabe an Dritte dürfen also nicht unmittelbar konkurrenziert werden. Sollen die TeilnehmerInnen von Beschäftigungsprogrammen unter realistischen Bedingungen arbeiten, lässt sich eine minimale Konkurrenz zum regulären Arbeitsmarkt in Grenzbereichen nicht vermeiden. Damit die Wiedereingliederungschancen von Erwerbslosen steigen, müssen sie ihre fachlichen und persönlichen Fähigkeiten erhalten bzw. verbessern können. Das ist nur bei einer sinnvollen, stabilisierenden und qualifizierenden Beschäftigung möglich. Durch Kooperation mit der Privatwirtschaft soll die Konkurrenzierungsgefahr jedoch minimiert werden. Kooperation ist unter anderem gefordert, wenn es darum geht, neue Arbeitsbereiche für den Ergänzenden Arbeitsmarkt zu erschliessen und dabei keine bestehenden Stellen zu gefährden. Von den Beschäftigungsprogrammen werden jedoch auch Dienstleistungen angeboten, die bis anhin vor allem von geschützten Werkstätten für Behinderte offeriert wurden oder als Nischenarbeitsplätze beispielsweise Straffälligen oder Asylsuchenden zur Verfügung standen. Das Sozialdepartement bemüht sich jedoch, der Tendenz zur Konkurrenz innerhalb des Ergänzenden Arbeitsmarkts entgegenzuwirken, unter anderem mit einer Branchengliederung des ergänzenden Arbeitsmarkts. Für Produkte und Dienstleistungen des Ergänzenden Arbeitsmarkts werden marktübliche Preise verrechnet, und Entschädigungen im Ergänzenden Arbeitsmarkt gehen nicht über Lohnansätze für vergleichbare Funktionen in der Privatwirtschaft hinaus. Das gilt auch für die Beschäftigung von SozialhilfeempfängerInnen. Angebote für Erwerbslose werden ausserdem in Zukunft nach Marktkriterien ausgesucht, indem die Vergabe von Aufträgen nach Wettbewerbskriterien erfolgt. Dadurch werden private Trägerschaften von Arbeitslosenprojekten den städtischen Arbeitsintegrationsprojekten gleichgestellt.

In vielen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft gibt es Arbeiten, die aus gesellschaftlicher Perspektive geleistet werden sollten, aber kommerziell nicht angeboten werden. Dies gilt insbesondere im ökologischen Bereich, aber auch im Pflege- und Betreuungsbereich und bei privaten Dienstleistungen. Das Problem liegt also nicht im

Vorhandensein genügend sinnvoller Tätigkeiten ohne Marktangebot, sondern darin, dass die Schnittstellen zwischen kommerziell uninteressanten, aber notwendigen Arbeiten und kommerziell interessanten Arbeiten nicht einfach zu definieren sind. Nach der Meinung von Fachleuten hat der zweite Arbeitsmarkt insgesamt noch keine Dimension erreicht, bei der ernsthafte negative Auswirkungen zu befürchten wären.

Mitteilung an den Vorsteher des Finanzdepartements, die Vorsteherin des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, das Arbeitsamt, die Dienststelle Ergänzender Arbeitsmarkt, das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV, das Amt für Jugend- und Sozialhilfe und den Gemeinderat.