

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 15. Januar 2020

### 29.

#### **Schriftliche Anfrage von Roberto Bertozzi und Martin Götzl betreffend städtische Sozialhilfe, Angaben zu den Hausbesuchen der Sozialarbeitenden, zu den Kürzungen der Sozialhilfe, zu den Zertifikatsausbildungen für weniger gut gebildete Menschen und zur Situation auf dem Arbeitsmarkt für über 50-Jährige**

Am 23. Oktober 2019 reichten Gemeinderäte Roberto Bertozzi und Martin Götzl (beide SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/450, ein:

Am 2. Oktober 2019 hat der Stadtrat unsere schriftliche Anfrage vom 19. Juni 2019 zur Städtischen Sozialhilfe, GR Nr. 2019/281, beantwortet. In diesem Zusammenhang haben sich weitere Fragen ergeben, weshalb wir eine weitere Schriftliche Anfrage einreichen.

1. Der Stadtrat antwortet auf Frage 1, dass Sozialdetektive keine Hausbesuche durchführen und verweist stattdessen auf die Hausbesuche durch die fallführende Sozialarbeiterin, beziehungsweise den fallführenden Sozialarbeiter.
  - a. Wie viele Sozialhilfebezüglichen und -bezüglichen betreut jeweils eine fallführende Person?
  - b. Wie oft hat eine fallführende Person einen direkten Kontakt (zu Hause | auf dem Amt) zu seinen Klientinnen und Klienten pro Jahr? Wir bitten um eine tabellarische Auflistung der letzten 10 Jahre.
  - c. Wie viele Hausbesuche pro Jahr werden durch die fallführende Person durchgeführt? Wir bitten um eine tabellarische Auflistung der letzten 10 Jahre.
  - d. Welche Bedeutung misst der Stadtrat den Hausbesuchen und den persönlichen Kontakten auf dem Amt zwischen Fallführenden und Klientinnen und Klienten als Mittel der Prävention und Kontaktpflege bei?
2. Der Stadtrat antwortet auf Frage 3, dass in ca. 130 Fällen pro Jahr Kürzungen in der Sozialhilfe vorgenommen wurden.
  - a. Wie lange betrug im Durchschnitt die Zeitdauer der Kürzungen pro Fall (Monat | Jahr | unbeschränkt)? Wie oft wurde im Durchschnitt eine Kürzung der Sozialhilfe verlängert?
  - b. Muss eine Kürzung im Folgemonat neu begründet werden, damit sie weiterhin Gültigkeit hat? Wenn ja, würde der Stadtrat diesbezüglich eine Praxisänderung begrüßen, wonach eine Kürzung so lange aufrechterhalten werden kann, bis ein Missstand (mangelnde Kooperation) nicht behoben ist? Wenn nein, warum nicht?
3. Der Stadtrat antwortet auf Frage 9, dass kein Kontakt zum Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI besteht, um eidgenössische Zertifikatsausbildungen für weniger gut gebildete Menschen einzuführen. Das Ziel aus unserer Sicht ist in der Sozialhilfe die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen und so die Kosten langfristig zu reduzieren. Deshalb fordern wir auf nationaler Ebene koordinierte Zertifikatsausbildungen, die als Vorbereitung auf ein offizielles Berufsattest oder Fähigkeitszeugnis dienen und für den Abschluss angerechnet werden. Als Vorbild können die früheren staatlichen Monopolausbildungen genommen werden, die im Zuge der Berufsbildungsreform 2004 abgeschafft wurden.
  - a. Kann sich der Stadtrat vorstellen, diesbezüglich beim Bund aktiv zu werden und entsprechende konkrete Schritte einzuleiten? Wenn ja, per wann und welche? Wenn nein, warum nicht?
4. Der Stadtrat antwortet auf Frage 13, dass die Sozialhilfequote der 51- bis 64-jährigen von 4,1 Prozent im Jahr 2002 auf 6,2 Prozent im Jahr 2018 gestiegen ist. Einen direkten Einfluss der Personenfreizügigkeit lässt sich laut Stadtrat nicht nachweisen. Gleichzeitig nennt er aber für den Anstieg die Tatsache, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt für über 50-jährige erschwert hat.
  - a. Wir bitten um eine detaillierte Auflistung der Gründe.
  - b. Falls die Gründe nicht bekannt sind: Kann die Durchführung einer entsprechenden Untersuchung in Angriff genommen werden, damit die Gründe bekannt werden und die Erkenntnisse daraus für die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt genutzt werden können? Wenn ja, per wann? Wenn nein, warum nicht?

5. Der Stadtrat verweist in seiner Antwort auf Frage 14 unter anderem auf die Stipendienverordnung.

Dabei fällt insgesamt auf, dass für weniger gut Gebildete zahlreiche Angebote bestehen. Hingegen gibt es für gut Gebildete (mit einem ersten ordentlichen Abschluss auf der Tertiärstufe), die gemäss Stipendienverordnung zu den nicht anspruchsberechtigten Personen gehören und Bildungslücken aufweisen, praktisch keine Angebote.

- a. Welche Möglichkeiten oder Massnahmen stehen der Sozialhilfe zur Verfügung, um gut Gebildete wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, die einer Umschulung, beziehungsweise einer beruflichen Neuorientierung bedürfen, aber keinen Anspruch mehr auf ein Stipendium haben? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung der Möglichkeiten oder Massnahmen.
- b. Wie hoch ist die Erfolgsquote bei der Wiedereingliederung der gut gebildeten Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in den ersten Arbeitsmarkt? Wir bitten um Aufstellung der letzten zehn Jahre.
- c. Der Stadtrat erwähnt die SD-Strategie «Bildung», bei der es darum geht, Personen mit fehlender oder für den Arbeitsmarkt ungeeigneter Qualifikation durch Qualifikationsmassnahmen zu unterstützen. Werden in dieser Strategie auch gut gebildete Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger berücksichtigt? Wenn ja, welche Qualifikationsmassnahmen werden für gut Gebildete angeboten? Wenn nein, weshalb nicht?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

**Zu Frage 1 («Der Stadtrat antwortet auf Frage 1, dass Sozialdetektive keine Hausbesuche durchführen und verweist stattdessen auf die Hausbesuche durch die fallführende Sozialarbeiterin, beziehungsweise den fallführenden Sozialarbeiter.**

- a. Wie viele Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger betreut jeweils eine fallführende Person?**

Eine fallführende Person in einem 100-Prozent-Pensum betreut in den Sozialen Diensten (SOD) im Bereich wirtschaftliche Hilfe 86 Fälle (übers Jahr kumuliert). Ein Fall kann sowohl Einzelpersonen, Ehepaare oder auch Familien mit mehreren Personen umfassen.

- b. Wie oft hat eine fallführende Person einen direkten Kontakt (zu Hause | auf dem Amt) zu einen Klientinnen und Klienten pro Jahr? Wir bitten um eine tabellarische Auflistung der letzten 10 Jahre.**

Die Frequenz der Klientinnen- und Klientenkontakte wird situativ und fallbezogen definiert, da jeder Fall anders gelagert ist.

Die Anzahl Kontakte pro Jahr wird statistisch nicht erhoben und kann deshalb hier nicht ausgewiesen werden.

- c. Wie viele Hausbesuche pro Jahr werden durch die fallführende Person durchgeführt? Wir bitten um eine tabellarische Auflistung der letzten 10 Jahre.**

Die Anzahl Hausbesuche wird statistisch nicht erhoben und kann deshalb hier nicht ausgewiesen werden.

- d. Welche Bedeutung misst der Stadtrat den Hausbesuchen und den persönlichen Kontakten auf dem Amt zwischen Fallführenden und Klientinnen und Klienten als Mittel der Prävention und Kontaktpflege bei?»):**

Die aktiv betriebene Fallarbeit stellt für die SOD das Kerngeschäft dar. Die persönlichen Kontakte zwischen Sozialarbeitenden und Klientinnen und Klienten sind dabei unabdingbar. Hausbesuche sind, je nach Fallkonstellation und Situation, eine Möglichkeit des persönlichen Kontakts.

**Zu Frage 2 («Der Stadtrat antwortet auf Frage 3, dass in ca. 130 Fällen pro Jahr Kürzungen in der Sozialhilfe vorgenommen wurden.**

- a. Wie lange betrug im Durchschnitt die Zeitdauer der Kürzungen pro Fall (Monat | Jahr | unbeschränkt)? Wie oft wurde im Durchschnitt eine Kürzung der Sozialhilfe verlängert?**

Die Antwort auf Frage 3 bezieht sich auf eine Stichprobenerhebung mit Daten des Jahres 2016, anhand welcher eine Hochrechnung der Anzahl Kürzungen vorgenommen werden konnte. Weitere Daten, wie z. B. die Zeitdauer der Kürzungen oder Anzahl Verlängerungen von Kürzungen können daraus nicht gezogen werden.

- b. Muss eine Kürzung im Folgemonat neu begründet werden, damit sie weiterhin Gültigkeit hat? Wenn ja, würde der Stadtrat diesbezüglich eine Praxisänderung begrüessen, wonach eine Kürzung so lange aufrechterhalten werden kann, bis ein Missstand (mangelnde Kooperation) nicht behoben ist? Wenn nein, warum nicht?»):**

Die Leistungskürzung und der Kürzungsumfang sind im kantonalen Sozialhilfegesetz und in den SKOS-Richtlinien geregelt. Eine Leistungskürzung erfolgt dann, wenn die Klientin oder der Klient einer verfügten Auflage nicht nachgekommen ist und ihr oder ihm die Kürzung schriftlich angedroht wurde (vgl. § 24 a, b Sozialhilfegesetz [SHG, LS 851.1]). Das Ausmass des Fehlverhaltens ist bei der Bestimmung des Kürzungsumfangs zu beachten. Die Kürzung ist unter Berücksichtigung des Ausmasses des Fehlverhaltens zeitlich auf maximal zwölf Monate zu befristen. Bei Kürzungen von 20 Prozent und mehr ist diese in jedem Fall auf maximal sechs Monate zu befristen und dann zu überprüfen. Kommt die Klientin oder der Klient der Auflage vor Ablauf der Frist nach, wird die Kürzung aufgehoben. Kommt sie oder er der Auflage bis zum Ablauf der Frist nicht nach, ist die Situation nach der jeweiligen Frist – spätestens jedoch nach einem Jahr – erneut zu prüfen.

**Zu Frage 3** («Der Stadtrat antwortet auf Frage 9, dass kein Kontakt zum Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI besteht, um eidgenössische Zertifikatsausbildungen für weniger gut gebildete Menschen einzuführen. Das Ziel aus unserer Sicht ist in der Sozialhilfe die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen und so die Kosten langfristig zu reduzieren. Deshalb fordern wir auf nationaler Ebene koordinierte Zertifikatsausbildungen, die als Vorbereitung auf ein offizielles Berufsattest oder Fähigkeitszeugnis dienen und für den Abschluss angerechnet werden. Als Vorbild können die früheren staatlichen Monopolausbildungen genommen werden, die im Zuge der Berufsbildungsreform 2004 abgeschafft wurden.

**a. Kann sich der Stadtrat vorstellen, diesbezüglich beim Bund aktiv zu werden und entsprechende konkrete Schritte einzuleiten? Wenn ja, per wann und welche? Wenn nein, warum nicht?»):**

Der Stadtrat erachtet die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ebenfalls als ein zentrales Ziel seiner Bestrebungen im Bereich der Sozialhilfe. Das Ziel der Berufsbildung ist die Arbeitsmarktfähigkeit, welche unterhalb des Anspruchsniveaus der EBA-Ausbildung gemäss Haltung der Wirtschaft und des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation nicht gegeben ist. Eine noch tiefere Ausbildung als EBA-Niveau sieht der Stadtrat daher als nicht zielführend an. Zudem gibt es bereits Programme und Angebote, welche die betroffenen Personen auf eine EBA- oder EFZ-Lehre vorbereiten. Der Stadtrat sieht daher keinen Grund, in diesem Bereich vom Bund ein zusätzliches Angebot zu fordern.

**Zu Frage 4** («Der Stadtrat antwortet auf Frage 13, dass die Sozialhilfequote der 51- bis 64-jährigen von 4,1 Prozent im Jahr 2002 auf 6,2 Prozent im Jahr 2018 gestiegen ist. Einen direkten Einfluss der Personenfreizügigkeit lässt sich laut Stadtrat nicht nachweisen. Gleichzeitig nennt er aber für den Anstieg die Tatsache, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt für über 50-jährige erschwert hat.

**a. Auf welche Umstände führt der Stadtrat die zunehmenden Erschwernisse für über 50-jährige auf dem Arbeitsmarkt seit 2002 zurück? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung der Gründe.**

Die möglichen Gründe, warum es für die über 50-Jährigen immer schwieriger geworden ist eine Stelle zu finden, und für die steigenden Sozialhilfequoten bei den über 50-Jährigen sind in diversen Studien untersucht worden. Nachfolgend sind vier Publikationen aufgeführt, welche wichtige Erkenntnisse dazu enthalten. Die Studie von Ensar Can und George Sheldon wurde im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich durchgeführt.

- Ensar Can, George Sheldon: Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik Universität Basel, 2017.
- Michelle Beyeler, Claudia Schuwey: Strukturwandel im Arbeitsmarkt und Entwicklungen in der Sozialhilfe. In: Sozialhilfe im Kontext des Strukturwandels, Städteinitiative Sozialpolitik, 2019.
- Emilie Rosenstein: Eingliederung vor Rente? Die IV-Reformen im Lichte einer Längsschnittstudie. Lives Impact, Policy Brief, 11/2019.
- Jürg Guggisberg: Evaluation der Eingliederung in der Invalidenversicherung. In: Soziale Sicherheit, 1/2016.

Insbesondere zwei Veränderungen tragen dabei zum Anstieg der Sozialhilfequote bei den über 50-Jährigen bei:

### **Strukturwandel des Arbeitsmarkts**

Die Studien von Can / Sheldon sowie Beyeler / Schuwey, die auf Daten des Bundesamts für Statistik beruhen, zeigen auf, dass sich der Arbeitsmarkt in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat. Die Zahl der Beschäftigten im zweiten Sektor ist stark gesunken, während gleichzeitig immer mehr Personen im Dienstleistungssektor arbeiten. Im Zuge dieser Veränderungen sind die Anforderungen an die Erwerbstätigen gestiegen. Die Zahl der Stellen, die für Personen mit geringer Qualifizierung in Frage kommen, ist deutlich kleiner geworden. Parallel zu dieser Entwicklung ist auch das Bildungsniveau der Schweizer Bevölkerung gestiegen. Der Anteil von 25- bis 64-jährigen Personen, die weder eine Berufsausbildung noch eine Mittelschule oder Tertiärausbildung abgeschlossen hat, ist zwischen 1997 und 2018 von 16,4 Prozent auf 11,6 Prozent gesunken. Der Anstieg des Bildungsniveaus der Schweizer Bevölkerung erfolgt zwar stetig, aber insgesamt relativ langsam, nämlich primär durch die Pensionierung einer Generation mit vergleichsweise hohem Anteil von Nichtqualifizierten und Berufseintritt von jungen Personen mit durchschnittlich höherer Ausbildung.

Der Strukturwandel im Arbeitsmarkt erfolgt jedoch schneller als der Anstieg des Bildungsniveaus der Bevölkerung. Es gibt zwar immer weniger geringqualifizierte Personen auf dem Arbeitsmarkt, doch die Zahl der Stellen für Geringqualifizierte sinkt deutlich schneller. Während in der Bevölkerung aktuell nur noch 11,6 Prozent der 25- bis 64-Jährigen keine Berufsausbildung oder höhere Ausbildung haben, sind es bei den Sozialhilfebeziehenden rund 50 Prozent. Insbesondere ältere Personen mit geringer Qualifizierung sind dabei oft nicht in der Lage, sich die auf dem Arbeitsmarkt geforderten Qualifikationen und Fähigkeiten neu anzueignen.

### **IV-Reformen**

Als Folge der 4., 5. und 6. IV-Revision ist die Zahl der IV-Renten in der Schweiz seit 2005 kontinuierlich gesunken. Während die Bevölkerung um rund 10 Prozent gewachsen ist, sank die Zahl der IV-Renten um mehr als 20 Prozent. Im Gegenzug hat die IV ihre Leistungen zur beruflichen Eingliederung massiv ausgebaut. Die Zahl der Personen, welche Leistungen von der IV erhalten, hat sich insgesamt nicht allzu stark verändert. Allerdings handelt es sich immer häufiger nicht um Renten, sondern um zeitlich befristete Massnahmen zur beruflichen Eingliederung. Die Studie von Guggisberg zeigt einerseits den erfreulichen Effekt, dass IV-Massnahmen heute tendenziell früher ansetzen. Andererseits ist der Erfolg der Integrationsmassnahmen leider bescheiden: Drei Jahre nach der Anmeldung waren lediglich 45 Prozent der Klientinnen und Klienten erwerbstätig. Von der Verlagerung von Renten zu beruflichen Eingliederungsmassnahmen profitieren jüngere Personen zweifellos deutlich stärker als ältere Personen. Bei den Älteren ist die Gefahr aufgrund der oben aufgeführten Gründe deutlich grösser, dass die Massnahmen nicht zu einer erfolgreichen Rückkehr in den Arbeitsmarkt führen und die Betroffenen anschliessend auf Sozialhilfe angewiesen sind.

**b. Falls die Gründe nicht bekannt sind: Kann die Durchführung einer entsprechenden Untersuchung in Angriff genommen werden, damit die Gründe bekannt werden und die Erkenntnisse daraus für die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt genutzt werden können? Wenn ja, per wann? Wenn nein, warum nicht?») :**

Wie die Antwort auf die Frage 4 a. zeigt, sind die Gründe für die zunehmenden Erschwernisse für die über 50-Jährigen auf dem Arbeitsmarkt bekannt.

**Zu Frage 5 («Der Stadtrat verweist in seiner Antwort auf Frage 14 unter anderem auf die Stipendienverordnung. Dabei fällt insgesamt auf, dass für weniger gut Gebildete zahlreiche Angebote bestehen. Hingegen gibt es für gut Gebildete (mit einem ersten ordentlichen Abschluss auf der Tertiärstufe), die gemäss Stipendienverordnung zu den nicht Anspruchsberechtigten Personen gehören und Bildungslücken aufweisen, praktisch keine Angebote.**

**a. Welche Möglichkeiten oder Massnahmen stehen der Sozialhilfe zur Verfügung, um gut Gebildete wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, die einer Umschulung, beziehungsweise einer beruflichen Neuorientierung bedürfen, aber keinen Anspruch mehr auf ein Stipendium haben? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung der Möglichkeiten oder Massnahmen.**

Bei gut ausgebildeten Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern wird zuerst genau abgeklärt, weshalb die Integration in den ersten Arbeitsmarkt nicht funktioniert. Oftmals liegt es bei dieser Personengruppe nicht an der Ausbildung, sondern an anderen Faktoren (z. B. Gesundheit). Falls die Ausbildung dabei eine Rolle spielt, wird in Zusammenarbeit mit dem Laufbahnzentrum (LBZ) geprüft, ob und wenn ja welche Umschulung oder Neuorientierung zielführend ist. Kommt man dabei zum Schluss, dass eine Umschulung oder Neuorientierung angezeigt ist, um die betroffene Person wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, kann eine solche über die Sozialhilfe finanziert werden. Im Rahmen der Bildungsstrategie wird geprüft, ob noch weitere Massnahmen für diese Personengruppe angezeigt sind.

**b. Wie hoch ist die Erfolgsquote bei der Wiedereingliederung der gut gebildeten Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in den ersten Arbeitsmarkt? Wir bitten um Aufstellung der letzten zehn Jahre.**

Die Gründe für Ablösungen von der Sozialhilfe werden nicht personenbezogen, sondern fallbezogen erfasst. Bei Mehrpersonenhaushalten ist deshalb aus den Daten nicht ersichtlich, welche Person im Haushalt eine Stelle gefunden und deshalb die Ablösung aus der Sozialhilfe für den gesamten Haushalt ermöglicht hat. Deshalb sind mit den verfügbaren Daten keine Aussagen über den Zusammenhang zwischen der Ausbildung einzelner Haushaltmitglieder und dem Ablösegrund des Falls möglich. Wichtig ist hier anzumerken, dass der Erfolg bei der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht nur durch die höchste abgeschlossene Ausbildung bestimmt wird. Genauso sind auch Gesundheit, soziale Integration sowie fachliche, soziale und methodische Kompetenzen relevant.

**c. Der Stadtrat erwähnt die SD-Strategie «Bildung», bei der es darum geht, Personen mit fehlender oder für den Arbeitsmarkt ungeeigneter Qualifikation durch Qualifikationsmassnahmen zu unterstützen. Werden in dieser Strategie auch gut gebildete Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger berücksichtigt? Wenn ja, welche Qualifikationsmassnahmen werden für gut Gebildete angeboten? Wenn nein, weshalb nicht?»:**

Das Sozialdepartement bietet zahlreiche Beratungsleistungen und Integrationsprogramme für Menschen mit unterschiedlichen Ausgangslagen an. Die für eine Arbeitsintegration in Frage kommenden Personen werden anhand ihrer Arbeitsmarktfähigkeiten und -chancen sowie anhand ihrer Handlungsbereitschaft und Motivation, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt anzustreben, in vier Zielgruppen eingeteilt. In Bezug auf die Arbeitsmarktfähigkeit spielt selbstverständlich das Ausbildungsniveau eine grosse Rolle. Es ist jedoch nicht der einzige Faktor. Genauso sind auch die Gesundheit, soziale Integration sowie fachliche, soziale und methodische Kompetenzen und eben auch die Handlungsbereitschaft und Motivation relevant. Es gehört zur sozialarbeiterischen Aufgabe, auf die individuelle Situation jeder Person einzugehen (ob hochqualifiziert oder ohne Schulbildung) und das passende Massnahmenpaket zu schnüren.

Für gut ausgebildete und arbeitsmarktnahe Personen stehen die berufliche Integration via Teilnahme an einem städtischen oder privaten Qualifizierungsprogramm im Fokus. Die Sozialen Dienste arbeiten mit zwei privaten Anbietenden zusammen, die Qualifizierungsprogramme speziell für gut und hochqualifizierte Personen (Hochschulabschluss oder Berufsabschluss im Bereich Wissenschaft und Forschung) anbieten. Weiter besuchen alle Personen in Qualifikationsprogrammen gleichzeitig auch die Stellenvermittlung und werden intensiv gecoacht.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**