

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

11. September 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Juni 2013 reichten die Gemeinderäte Mauro Tuena (SVP) und Roland Scheck (SVP) folgende Motion, GR Nr. 2013/203, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, die Mitgliedschaft der Stadt Zürich in der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) auf den nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen

Begründung:

Nachdem die Gemeinde Berikon einem renitenten Sozialhilfebezüger, der jegliche Kooperation vermissen liess, die Sozialhilfe verweigerte und das Bundesgericht die Gemeinde zurückpiff, äusserte sich der Präsident der SKOS in der Öffentlichkeit wohlwollend zum Urteil und fiel damit der Gemeinde Berikon und de facto sämtlichen Mitgliedern der SKOS in den Rücken. Für den Normalbürger, der täglich seinen privaten und staatsbürgerlichen Verpflichtungen nachkommt, sind das Urteil des Bundesgerichtes und der Kommentar des SKOS-Präsidenten ein Hohn. Die Stadt Rorschach SG sowie die Stadt Dübendorf ZH haben aus diesem Vorfall bereits die Konsequenzen gezogen und die Mitgliedschaft in der SKOS gekündigt. Weitere Gemeinden und Städte überlegen sich den gleichen Schritt.

Eine Kündigung der Mitgliedschaft wird in rechtlicher Hinsicht für die Stadt Zürich zwar ohne Bedeutung sein, da sich sowohl der Kanton Zürich bzw. das Sozialhilfegesetz als auch die Gerichte vorderhand weiterhin an den Empfehlungen der SKOS orientieren werden. Ein Austritt der Stadt Zürich aus der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe und eine Solidarisierung mit den Städten Rorschach und Dübendorf sowie anderen Gemeinden und Städten in der Schweiz, die nicht Mitglied der Konferenz sind, würde aber ein deutliches Zeichen setzen.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Art. 12 der Schweizerischen Bundesverfassung hält fest: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.» Dafür ist die Sozialhilfe zuständig, welche die Existenz bedürftiger Personen sichert, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit sowie die soziale und berufliche Integration fördert. Die Sozialhilfe liegt heute in kantonaler Hoheit und es gibt kein Gesetz, das für die ganze Schweiz die Ausgestaltung der Sozialhilfe regelt. Das heisst, dass 26 verschiedene kantonale Sozialhilfegesetze existieren. Etliche Kantone haben den Vollzug ganz oder teilweise an die Gemeinden delegiert, was bedeutet, dass es noch weitaus mehr als 26 verschiedene Ausgestaltungen der Sozialhilfe gibt. Die Schaffung eines einheitlichen Rahmens ist vor diesem Hintergrund umso wichtiger. Dieses Ziel hat sich die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) gesetzt.

Die SKOS ist ein Fachverband, der sich seit über 100 Jahren für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Die Organisation setzt sich aus rund 1000 Mitgliedern (alle Kantone, Städte und Gemeinden, Bundesämter sowie einzelne private Organisationen des Sozialbereichs) zusammen. Die Stadt und der Kanton Zürich sind beide Mitglied der SKOS und in verschiedenen Gremien vertreten.

Gemeinsam haben die SKOS-Mitglieder die SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe erarbeitet, welche sich bis heute stetig weiterentwickelt haben. Die SKOS-Richtlinien formulieren Empfehlungen zur Berechnungsweise und zur Festlegung des individuellen Unterstützungsbudgets beim Bezug von Sozialhilfeleistungen. Dieses setzt sich zusammen aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den Wohnkosten und der medizinischen Grundversorgung sowie – in bestimmten Fällen – den situationsbedingten Leistungen. Mithilfe eines Zulagensystems wird den persönlichen Integrationsbemühungen Rechnung getragen. Die Richtlinien machen zudem Angaben zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen, zum Umgang mit finanziellen Ansprüchen gegenüber Dritten, zu Rechten und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden sowie zu Auflagen, möglichen Sanktionen und Massnahmen zur Integration.

Seit den ersten schriftlichen Empfehlungen zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe im Jahr 1963 wurden die Richtlinien entsprechend den fachlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen regelmässig überarbeitet und erweitert. Bei der Totalrevision im Jahr 1997 wurde die Pauschalisierung des Grundbedarfs und 2005 das heutige Gegenleistungsprinzip samt Anreizsystem, Sanktionen und Missbrauchsbekämpfung eingeführt. Änderungen der SKOS-Richtlinien werden von Fachleuten aus der Praxis der Sozialhilfe und Leitungen von Schweizer Sozialdiensten in der SKOS-Kommission Richtlinien und Praxishilfen ausgearbeitet. Abgestützt werden Richtlinienänderungen zudem durch die SKOS-Kommissionen «Rechtsfragen» (aus juristischer Sicht) sowie «Sozialpolitik und Sozialhilfe» (aus sozialpolitischer Perspektive). Über eine Änderung der Richtlinien entscheidet der Vorstand der SKOS, welchem alle Kantone, Städte und Gemeinden, das Fürstentum Lichtenstein sowie verschiedene Bundesämter angehören. Die Richtlinien werden also nicht durch eine private Gruppierung durchgesetzt, sondern von Fachleuten aus der Sozialhilfe, welche Gemeinden, Städte oder Kantone repräsentieren. Der Mechanismus zur Festlegung oder Revision der Richtlinien stellt sicher, dass die Richtlinien breit abgestützt sind.

Die SKOS-Richtlinien haben empfehlenden Charakter. Gesetzliche Verbindlichkeit erlangen sie erst durch die kantonale Gesetzgebung. In 21 Kantonen sind die SKOS-Richtlinien verbindlich auf Gesetzes- oder Verordnungsebene verankert – so auch im Kanton Zürich. Art. 17 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich hält fest: *«Die wirtschaftliche Hilfe (...) bemisst sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)»*.

Für die Sozialen Dienste der Stadt Zürich sind die SKOS-Richtlinien ein zentrales Arbeitsinstrument. Durch die breite Vertretung von Städten, Gemeinden und Kantonen wird gewährleistet, dass fachliche Standards für die gesamte Schweiz gesetzt werden und dass die Sozialhilfe in allen Teilen der Schweiz nach den gleichen fachlichen Grundsätzen ausgerichtet wird. Dadurch verringern sich die Unterschiede bei den Leistungen für Sozialhilfebeziehende. Gleichzeitig besteht Spielraum für lokale und regionale Unterschiede, wie z. B. die Wohnkosten oder die Krankenkassenprämien. Um der jeweiligen Situation der Sozialhilfebeziehenden, aber auch der Sozialdienste, angemessen zu entsprechen, enthalten die Richtlinien Ermessensspielräume. Dadurch sind fachliche Entscheide professionell begründbar und individuell anwendbar.

Genauso ist auch die SKOS-Mitgliedschaft für die Stadt Zürich von zentraler Bedeutung. Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich, wie auch alle anderen kommunalen oder regionalen Sozialdienste, haben den Anspruch, mit hoher Professionalität die knappen öffentlichen Mittel sorgfältig und wirksam einzusetzen und gleichzeitig dem Bedarf der betroffenen Menschen nach Beratung und Unterstützung in ihrer jeweiligen individuellen Situation zu entsprechen. Diese Aufgabe stellt hohe Anforderungen an die Fachleute, aber auch an das Gemeinwesen. Die Gemeinden spielen deshalb bei der Entwicklung der Sozialhilfepraxis und der SKOS-

Richtlinien eine wichtige Rolle. Die Stadt Zürich will bei der Entwicklung der SKOS-Richtlinien und bei der fachlichen Entwicklung der Sozialhilfe mitreden können. Konkret ist die Stadt Zürich in fünf verschiedenen SKOS-Gremien vertreten: Im Vorstand, in der Geschäftsleitung, in der Kommission für Rechtsfragen, in der Kommission Sozialpolitik und Sozialhilfe sowie in der Kommission Bildung und Forschung. Im Vorstand entscheidet die Stadt Zürich gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern aller 26 Kantone sowie den Vorstehenden von kommunalen Sozialdiensten über Änderungen der SKOS-Richtlinien. In der Kommission für Rechtsfragen werden Richtlinienänderungen aus juristischer Sicht analysiert und entsprechende Empfehlungen zuhanden des Vorstands abgegeben. Weiter behandelt diese Kommission Rechtsfragen zum Thema Sozialhilfe. Mit der Mitgliedschaft in der Kommission Sozialpolitik und Sozialhilfe beurteilt die Stadt Zürich Richtlinienänderungen aus sozialpolitischer Perspektive. Ausserdem beschäftigt sich die Kommission Sozialpolitik und Sozialhilfe mit sozialpolitischen Themen und wirkt dadurch stark meinungsbildend. Die Kommission Bildung und Forschung stellt sich bildungs- und berufspolitischen Themen, die für die Sozialhilfe und deren öffentliche und private Organisationen von Bedeutung sind. Sie zeigt den Praxisbedarf nach anwendungsbezogener Forschung auf und setzt sich für deren Realisierung ein. Durch diese starke Einbindung der Stadt Zürich in der SKOS hat sie die Chance, die Ausgestaltung der Sozialhilfe massgeblich mitzubestimmen. Einen Austritt aus der SKOS würde diese Mitsprache verunmöglichen.

Anlass für die Austritte der Städte Rorschach und Dübendorf sowie der Gemeinde Berikon ist das Urteil des Bundesgerichts, das im Fall Berikon Verfahrensfehler der Gemeinde festgestellt hat und die vor diesem Hintergrund geführte Debatte über den Umgang mit unkooperativen Sozialhilfebeziehenden. Der Sanktionsprozess, welcher bei Klientinnen und Klienten mit unkooperativem Verhalten eingeleitet wird, stellt hohe formelle Ansprüche und ist sehr komplex. Diese hohen formellen Ansprüche erwachsen aus verwaltungsrechtlichen Grundsätzen sowie aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts. Die SKOS-Richtlinien geben diese gesetzlichen Vorgaben lediglich wieder. Die Sozialen Dienste verfügen über einen detaillierten Leitfaden, welcher die Fallführenden dabei unterstützt, den Sanktionsprozess gemäss den gesetzlichen Vorgaben anzuwenden. Diesen hohen Ansprüchen gerecht zu werden, ist eine grosse Herausforderung – insbesondere für kleinere Gemeinden. Die SKOS-Richtlinien bieten hier Verfahrenssicherheit.

Aus oben genannten Gründen ist der Stadtrat davon überzeugt, dass die Stadt Zürich von der SKOS-Mitgliedschaft profitiert. Durch die Mitgliedschaft der Stadt Zürich im Vorstand, in der Geschäftsleitung sowie in drei Kommissionen kann sie aktiv mitarbeiten, die fachliche Weiterentwicklung mitprägen und Einfluss auf die Veränderungen der SKOS-Richtlinien nehmen. Eine Kündigung der SKOS-Mitgliedschaft würde die Mitsprache verunmöglichen und würde die Einflussnahme der Stadt Zürich auf die Ausgestaltung der Sozialhilfe in der Schweiz bedeutend schmälern.

Aus den dargelegten Gründen lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab und ist auch nicht bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti