

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 12. Juni 2013

524.

Schriftliche Anfrage von Dr. Guido Bergmeier und Hedy Schlatter betreffend renitente Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, Erhebung von Zahlen und Handlungsbedarf in der Stadt

Am 20. März 2013 reichten Gemeinderat Dr. Guido Bergmeier (SVP) und Gemeinderätin Hedy Schlatter (SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/105, ein:

In den Medien spricht die Skos (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) von gegen 2'000 Jugendlichen, die den Sozialbehörden Probleme bereiten würden. Bekannt geworden ist kürzlich der Fall mit einem renitenten jungen Sozialhilfebezüger in Berikon/AG, der jegliche Kooperation mit den Behörden verweigert. Wie verbreitet solche Probleme mit den geschätzten 7% sich ähnlich verhaltender Jugendlichen unter den 28'000 18-25-jährigen Bezüger von Sozialhilfeleistungen in der Schweiz sind, sei freilich nicht bekannt. Zahlen dazu existieren erstaunlicherweise kaum, angeblich weder im Kanton noch in der Stadt Zürich.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Werden in der Stadt Zürich renitente Sozialhilfeempfänger/innen generell registriert?
2. Wenn ja, um wie viele handelt es sich jährlich (in % aller Sozialhilfebeziehenden)?
3. Welchen Altersgruppen sind diese Personen zuzuordnen?
4. Falls keine Zahlen vorliegen: sind die Sozialen Dienste bereit, künftig diesbezügliche Daten zu erheben und zu sammeln, damit sich der Gemeinderat (im Sinne zum im Oktober 2012 überwiesenen Postulat 2011/47) orientieren kann?
5. Wie viele Fälle mit "oft mutigeren jungen Menschen beim Ausloten der Grenzen" in der Sozialhilfe sind dem Sozialamt bekannt?
6. Woher stammen diese Klienten/innen? Wie ist der Anteil Schweizer/Ausländer in %?
7. In wie vielen ähnlichen Fällen von jüngeren oder älteren Klienten/innen wurde in der Stadt Zürich Sozialhilfeleistungen in den letzten Jahren gekürzt oder gestrichen?
8. Mussten in Zürich bereits Verfügungen etwa zu einem Arbeitseinsatz erlassen werden?
9. Wie funktioniert das relativ neue "Team Coaching 16:25" heute? Werden Kennzahlen bezüglich Analyse und Nutzwirkung dieses Beratungsteams (gemäss Postulat 2011/47) bereits erhoben?
10. Was gedenkt die Stadt Zürich, ev. zusammen mit den kantonalen Sozialbehörden, zu unternehmen, dass die Dimension des Problems erkannt werden kann? (Beispiel Bern).
11. Plant die Stadt bereits Sofortmassnahmen zur vermehrten Aufdeckung und stärkeren Kontrolle zu Fällen bezüglich unkooperativem oder arbeitsscheuem Verhalten?
12. Wird sich die Stadt Zürich zum offensichtlichen Handlungsbedarf nach dem unverständlichen "Berikon-Entscheid" des Bundesgerichts zur Kürzung/Einstellung von Sozialhilfe über den Kanton resp. Skos einsetzen?
13. Welche Massnahmen werden zur Klärung des Renitenten-Problems vorgesehen um in Zürich Klarheit über die Dimension und auch der finanziellen Folgen zu erlangen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die Sozialbehörde der Stadt Zürich ist gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz zuständig für die Durchführung und Gewährleistung der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe. Die operative Durchführung der Sozialhilfe hat die Sozialbehörde mehrheitlich an die Mitarbeitenden des Sozialdepartements – namentlich an die Sozialen Dienste – delegiert. Die Sozialen Dienste erstatten der Sozialbehörde regelmässig Bericht.

Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe hat, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Wer Sozialhilfe erhält, muss alles in seiner Kraft Stehende tun, um die Notlage zu lindern oder zu beheben. Von unterstützten Personen wird ein aktiver Beitrag

zur beruflichen und sozialen Integration erwartet. Entsprechend besteht seitens der unterstützten Personen eine Gegenleistungs-, Mitwirkungs- und Auskunftspflicht. Das heisst, dass sie zur wahrheitsgetreuen Auskunft verpflichtet sind und alles ihnen Mögliche und Zumutbare zu unternehmen haben, um ihre Notlage abzuwenden bzw. zu beheben.

Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich verfügen über verschiedene Instrumente, um diese Pflichten konsequent einzufordern. Die Basisbeschäftigung mit Lohn (BBL) richtet sich an Klientinnen und Klienten, welche im Intake wirtschaftliche Sozialhilfe beantragen und (teil-) arbeitsfähig sind. Sind sowohl die Kriterien des Sozialhilfeanspruchs als auch der (Teil-)Arbeitsfähigkeit erfüllt, werden sie sofort in der BBL angemeldet und erhalten für diese Zeit einen Lohn und keine wirtschaftliche Sozialhilfe. Die BBL verfolgt im Wesentlichen die Ziele, die Verpflichtung zu einer Gegenleistung konsequent einzufordern, den Arbeitsintegrationsprozess rasch anzugehen sowie einen möglichen Missbrauch der Sozialhilfe zu verhindern. Bei der Verweigerung der Teilnahme an der BBL werden weder Lohn noch Überbrückungszahlungen ausbezahlt. Mit diesem Instrument können unkooperative arbeitsfähige Personen früh erkannt und entsprechend behandelt werden.

Bei Klientinnen und Klienten, welche bereits Sozialhilfe beziehen, sich aber nicht auf die Abklärung oder die Teilnahme an Arbeitsintegrationsmassnahmen einlassen, steht die Klärung der Arbeitsfähigkeit im Zentrum. Wird die Klientin oder der Klient als arbeitsfähig eingestuft, lehnt sie oder er jedoch die Teilnahme an einer Arbeitsintegrations-Massnahme ab, wird der Sanktionsprozess eingeleitet. Dieser Sanktionsprozess muss dabei den verwaltungsrechtlichen Anforderungen genügen.

Gestützt auf § 21 SHG und § 23 SHV kann die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, welche geeignet sind, die Lage der Hilfsempfangenden und deren Angehörigen zu verbessern. Verweigern arbeitsfähige Klientinnen oder Klienten die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme, wird in einem ersten Schritt eine Auflage unter Kürzungsandrohung erlassen. Gemäss den verwaltungsrechtlichen Grundsätzen sowie der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts muss in der Auflage festgehalten werden, was konkret von den Klientinnen und Klienten verlangt wird. Weiter muss die Auflage verhältnismässig und durchführbar sein. Schliesslich muss das rechtliche Gehör gewährt werden. In der schriftlichen Verfügung muss die Auflage sowie die dem Einzelfall angemessene Frist zur Aufgabenerfüllung genau bezeichnet werden und die Kürzungsandrohung (Umfang und Dauer) festgehalten sein. Weiter muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass innert 30 Tagen Einsprache erhoben werden kann. Wenn Auflagen nicht erfüllt werden, können Leistungen, gestützt auf § 24 SHG und § 24 SHV, gekürzt werden. Voraussetzung ist, dass die betroffene Person auf die Möglichkeit der Leistungskürzung schriftlich hingewiesen worden ist und dass sie trotzdem die Auflage nicht erfüllt hat. Erfüllt die Hilfe suchende Person trotz Kürzung der Leistungen die Auflage nicht, können, gestützt auf § 24a SHG, Leistungen ganz oder teilweise eingestellt werden. Voraussetzung dafür ist, dass eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird, die Leistungen gekürzt worden sind und die Leistungseinstellung unter einer zweiten Frist zur Arbeitsaufnahme angesetzt wurde. Die hohen formellen Anforderungen dieses Sanktionsprozesses erwachsen nicht aus den SKOS-Richtlinien, sondern aus den verwaltungsrechtlichen Grundsätzen sowie aus der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts. Um diesen anspruchsvollen und anforderungsreichen Sanktionsprozess in der Praxis formell richtig umzusetzen, verfügen die SOD über einen sehr detaillierten Leitfaden zur Unterstützung der Fallführenden.

Bei Klientinnen und Klienten zwischen 18 und 25 Jahren ist der beruflichen und sozialen Integration besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Oberstes Ziel ist hier der Abschluss einer Erstausbildung. Ist dies nicht möglich, kommt die Arbeitsintegration zum Zug. Lassen sich junge Erwachsene nicht auf eine Arbeitsintegrationsmassnahme, wie zum Beispiel die Teilnahme an der Basisbeschäftigung, ein oder verweigern sie die Zusammenarbeit zur Klärung von anderen Massnahmen (z. B. Brückenangebote) können sie beim Coaching 16:25

angemeldet werden. Das Coaching 16:25 richtet sich an Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren, die Sozialhilfe beziehen und bei denen die üblichen Arbeitsintegrationsangebote bisher keine nachhaltige Wirkung gezeigt haben. Ziel des Coachings ist es, die persönliche Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu klären und einen individuell angepassten, längerfristigen Arbeitsintegrationsprozess einzuleiten. Der Coaching-Prozess dauert in einer ersten Phase in der Regel sechs Monate. Bei positivem Prozessverlauf kann das Coaching um jeweils weitere sechs Monate verlängert werden.

Diese Instrumente haben sich bei den Sozialen Diensten der Stadt Zürich bewährt.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu den Fragen 1, 2 und 3: Unkooperative Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger werden in der Stadt Zürich nicht als statistische Einheit erfasst.

Zu Frage 4: Die Erhebung von Daten zu unkooperativen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern in der Stadt Zürich ist nicht geplant.

Zu den Fragen 5 und 6: Das Thema unkooperatives und unzuverlässiges Verhalten von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern ist für die Sozialen Dienste der Stadt Zürich nicht neu. Entsprechend bestehen verschiedene Instrumente, um diesem Thema zu begegnen. Statistische Zahlen werden dazu nicht erhoben.

Zu Frage 7: Die Kürzung oder Einstellung von Existenz sichernden Leistungen ist ein Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf Existenzsicherung und bedarf daher zu ihrer Rechtfertigung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Gestützt auf § 24 SHG und § 24 SHV können Leistungen gekürzt werden, wenn Auflagen und Weisungen nicht erfüllt werden. Voraussetzung ist, dass die Leistungskürzung vorgängig mit Verfügung schriftlich angedroht und der oben beschriebene Sanktionsprozess eingehalten wurde. Bei den SOD kommt es regelmässig vor, dass Leistungen von unkooperativen Klientinnen und Klienten gekürzt werden. Bei nicht erwiesener Mittellosigkeit werden die Leistungen eingestellt. Eine zentrale Erfassung von Fällen, in welchen Leistungen gekürzt oder eingestellt wurden, existiert bei den SOD jedoch nicht.

Zu Frage 8: Gemäss Sozialhilfegesetz und -verordnung kann die wirtschaftliche Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden, welche die Lage des Hilfeempfangenden und dessen Angehörigen verbessern. Verweigern arbeitsfähige Klientinnen und Klienten die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme, wird in einem ersten Schritt unter Kürzungsandrohung die Auflage verfügt, an einer Arbeitsintegrationsmassnahme teilzunehmen (siehe oben beschriebener Sanktionsprozess). Bei den Sozialen Diensten kommen diese Instrumente seit Jahren zum Einsatz.

Zu Frage 9: Das Coaching 16:25 richtet sich an Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 16 und 25 Jahren, die Sozialhilfe beziehen und bei denen die üblichen Arbeitsintegrationsangebote bisher keine nachhaltige Wirkung gezeigt haben. Ziel des Coachings ist es, die persönliche Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu klären und einen individuell angepassten, längerfristigen Arbeitsintegrationsprozess einzuleiten. Die Coaches haben den Auftrag, die zugewiesenen jungen Erwachsenen an die Erfüllung ihrer Pflichten und Auflagen heranzuführen, so dass ein längerfristiger Arbeitsintegrationsprozess begonnen werden kann. Die Coaches arbeiten im Einzelcoaching mit zielgruppengerechten Methoden. Sie erschliessen Aktivitäten, die dem Integrationsprozess förderlich sind. Der Coaching-Prozess dauert in einer ersten Phase in der Regel sechs Monate. Bei positivem Prozessverlauf, wenn jedoch die Ziele noch nicht erreicht wurden, kann das Coaching um jeweils weitere sechs Monate verlängert werden.

Das Team Coaching 16:25 hat seine Arbeit im März 2007 aufgenommen und erhebt jährlich verschiedene Kennzahlen zu Nutzung, Verlauf und Anschlusslösungen. Durchschnittlich finden 7 bis 8 Coaching-Gespräche pro Klientin oder Klient bis zum Abschluss des Coachings statt. Im Jahr 2012 konnte für rund 60 Prozent der Klientinnen und Klienten im Coaching eine Anschlusslösung gefunden werden.

Zu den Fragen 10, 11 und 13: Unkooperatives und unzuverlässiges Verhalten von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern ist für die Sozialen Dienste der Stadt Zürich kein neues Phänomen. Es gab schon immer kooperative und weniger kooperative Klientinnen und Klienten. Seit der Einführung der Gegenleistungspflicht verfügen die Sozialdienste über sehr wirksame Mittel, um Klientinnen und Klienten zur Mitwirkung anzuhalten und um Verletzungen dieser Pflichten konsequent zu ahnden.

Zu Frage 12: Die hohen formellen Ansprüche des oben beschriebenen Sanktionsprozesses bei unkooperativem Verhalten 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.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass in der Stadt Zürich ein gutes Instrumentarium für adäquate Massnahmen für nicht kooperative Beziehende von Sozialhilfe besteht. Diese Zielgruppe stellt jedoch eine kleine Minderheit dar, die überwiegende Mehrheit der Sozialhilfe Beziehenden verhält sich kooperativ.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti