

25. Faire und solidarische Sozialhilfe im Kanton Zürich

Parlamentarische Initiative Walter Meier (EVP, Uster), Andrea Gisler (GLP, Gossau), Silvia Rigoni (Grüne, Zürich), Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden) und Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich) vom 20. Juni 2022
KSSG Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit

KR-Nr. 204/2022

Walter Meier (EVP, Uster): Die Geschichte dieser PI ist schon lang. Im Jahr 2014 haben Rosmarie Joss, Marcel Lenggenhager (*Altkantonsrat*) und Martin Neukom (*Altkantonsrat und heute Regierungsrat*) mit der PI 163/2014 einen Soziallastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz gefordert. Das war die sogenannte PI Joss. Diese wurde dann in der STGK (*Kommission für Staat und Gemeinden*) beraten, und es ging um drei Fragen.

Erstens: Welche Sozialleistungen sollen gleichmässiger verteilt werden? Im Vordergrund standen die Zusatzleistung und die gesetzliche wirtschaftliche Hilfe, aber auch weitere Sozialleistungen standen zur Diskussion.

Zweitens: Wie sollen die Soziallasten verteilt werden? Eine Erhöhung des Staatsbeitragssatzes wurde diskutiert und auch das Gesamtkostenmodell. Zudem wurden verschiedene Möglichkeiten im Finanzausgleichsgesetz ausgelotet und weitere Varianten, wie das Luzerner Modell, geprüft.

Drittens: Welches Gesetz eignet sich am besten für die neue Verteilung? In der PI wurde ja angeregt, dies mit dem Finanzausgleichsgesetz zu tun. In der STGK wurde dann aber schnell klar, dass eine Spezialgesetzgebung zielführender ist.

Mit der PI Joss wurde auf Wunsch des GPV (*Gemeindepräsidienverband*) das Zusatzleistungsgesetz geändert. Die Volksabstimmung hat am 27. September 2020 stattgefunden. Der Kanton übernimmt mit dieser Änderung einen höheren Anteil an den Zusatzleistungen. Damit werden die Gemeinden entlastet. In der KBIK (*Kommission für Bildung und Kultur*) wurde damals gleichzeitig das Kinder- und Jugendheimgesetz (*KJG*) beraten und im Jahr 2017 vom Kantonsrat verabschiedet. Seit 1. Januar 2022 ist dieses in Kraft. Die Kosten werden zuerst unter dem Kanton, 40 Prozent, und den Gemeinden, 60 Prozent, aufgeteilt. Der Gemeindeanteil wird dann nach dem Gesamtkostenmodell auf die Gemeinden aufgeschlüsselt, das heisst, jede Gemeinde im Kanton bezahlt gleich viel pro Einwohner an diese Kosten.

Mit der heute zur Diskussion stehenden PI soll ein zweiter Schritt erfolgen. Die Gemeinden sind sehr unterschiedlich mit Sozialhilfe und damit mit Sozialhilfekosten konfrontiert. Eine Korrektur ist nötig. Die PI fordert, 40 Prozent der Kosten, also etwas weniger als die Hälfte, solidarisch auf die Gemeinden zu verteilen – nach dem Gesamtkostenmodell.

Stimmen Sie zu. Gewisse Gemeinden werden es Ihnen danken.

Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden): Im Kanton Zürich wohnten 2021 1'562'345 Menschen in 162 politischen Gemeinden, 162 politische Gemeinden,

die an und für sich sehr unterschiedlich sind, die grossen Städte und die Agglo und die Landgemeinden, von 392 Einwohnerinnen und Einwohnern in der Gemeinde Volken bis zu 422'204 in Zürich. Allen Gemeinden ist aber eines gemein: Sie erbringen für ihre Einwohnerinnen und Einwohner dieselben Dienstleistungen, dies betrifft auch die Sozialhilfe. Der Kanton Zürich hat eine durchschnittliche Sozialhilfequote von 3 Prozent. Zwischen den einzelnen Gemeinden gibt es aber grosse Unterschiede: So gibt es Gemeinden mit einer Sozialhilfequote von 0,7 Prozent und Gemeinden, deren Sozialhilfequote bei 5,5 Prozent liegt. Das erklärt sich durch die unterschiedliche Bevölkerungszusammensetzung. In der Regel wohnen in städtischen Gemeinden mehr arme und mehr alte Menschen als in ländlichen und reichen Pendlergemeinden. Im Verhältnis zu ihrer Gesamtbevölkerung müssen Städte und Agglomerationen deshalb markant höhere Sozialleistungen finanzieren, die sie kaum beeinflussen können. Auf die schwarzen Schafe, die Sozialhilfebeziehende aktiv zum Zügeln bewegen wollen, gehe ich in meinem Votum nicht näher ein. Es ist aber klar: Die Kosten für die soziale Wohlfahrt in den Gemeinden unterscheiden sich sehr stark und sie beeinflussen die finanziellen Möglichkeiten einer Gemeinde. Mit dem Zusatzleistungsgesetz haben wir einen ersten Hebel angesetzt und eine faire Verteilung der Lasten zwischen den Gemeinden und den Gemeinden mit dem Kanton zu erwirken. Ähnliches soll nun auch bei der Sozialhilfe geschehen.

Wir sind überzeugt, dass eine solidarische Finanzierung, an welcher sich alle Gemeinden des Kantons beteiligen, der richtige Weg ist. Alle Gemeinden sollen gemeinsam im Verhältnis zu ihrer Einwohnerinnen- und Einwohnerzahl in einen Fonds einzahlen und damit mindestens 40 Prozent der Kosten der wirtschaftlichen Hilfe im Kanton decken. Das entlastet die Gemeinden und es stellt sicher, dass sie ihre Aufgabe gut und zum Wohle aller Einwohnerinnen und Einwohner wahrnehmen können, und das ist schlussendlich unser aller Anliegen. Ich bitte Sie, diese PI zu unterstützen. Vielen Dank.

Silvia Rigoni (Grüne, Zürich): Die Sozialhilfequote im Kanton weist sehr grosse Unterschiede auf und ist nicht vernachlässigbar. Wir können von einem Faktor 8 sprechen. Eine tiefe Sozialhilfequote findet man im Sozialbericht 2021 mit 0,7 Prozent und eine hohe ist 5,5 Prozent, also der Faktor ist immens. Von hoher Quote betroffen sind vor allem die mittelgrossen Gemeinden und vor allem die Agglomerationsgemeinden.

Ja, was wirkt sich denn auf die Sozialhilfequote aus? Es ist ganz bestimmt die Bevölkerungsstruktur, zum Beispiel der Bildungsstand – tiefe Bildung in der Bevölkerung führt zu einer hohen Sozialhilfequote –, aber auch die Familienstruktur – viele Kinder bedeuten eine Gefährdung für Armut –, Gesundheit, Alter und der Grad der Integration. Ebenfalls einen Einfluss hat der Wohnungsmarkt, es gilt: Dort, wo die günstigen Wohnungen sind, dort ist auch die Sozialhilfequote höher. Jede Gemeinde zahlt heute fast alles selber, der Kanton übernimmt 4 Prozent der Kosten. Und die Folgen sind, dass es viel Druck gibt auf die einen Gemeinden, und andere Gemeinden haben kaum Auslagen für die Sozialhilfe; und dies nicht, weil sie etwas besser machen würden, mehr in die Prävention investieren, ihre

Sozialhilfeempfangenden besser betreuen, sondern zum Beispiel, weil Menschen mit einem höheren Armutsrisiko in diesen Gemeinden schlicht keine Wohnung finden beziehungsweise die Wohnung nicht behalten können. Es bleibt also bei einigen Gemeinden viel hängen, ohne dass sie mit vertretbaren Mitteln die Sozialhilfequote senken könnten. Die aktuelle Finanzierung ist unsolidarisch, setzt falsche Anreize, und das muss sich ändern.

Die unfaire Sozillastenverteilung im Kanton Zürich ist schon lange in Diskussion. Die PI Joss – Walter Meier hat es erwähnt – hat damals verlangt, die Sozillasten besser zu verteilen. In der STGK haben wir bei den Zusatzleistungen angesetzt und haben nicht, wie von den Grünen gewünscht, damals auch schon die Sozialhilfe angeschaut. Die Grünen haben damals vorgeschlagen, einen Pool für die Sozialhilfe einzurichten. Wir haben gemerkt, dass es zu viel gewesen wäre, und haben uns dann in der Kommission auf die Zusatzleistungen konzentriert und gesagt: Die Sozialhilfe kommt in einem zweiten Schritt. Und hier sind wir nun. Bei den Zusatzleistungen hat man den Ausgleich unter den Gemeinden durch eine Verschiebung der Kosten zum Kanton gemacht, das ist aber dieses Mal nicht die richtige Lösung. Vielen Gemeinden geht es ja sehr gut und deshalb ist die direkte horizontale Solidarität zwischen den Gemeinden zu verstärken. Die damalige Idee der Pool-Lösung wird mit dieser PI wieder aufgenommen und hat jetzt auch eine breite Koalition gefunden, denn es ist bestimmt ein gangbarer Weg. Der Gemeindeanteil, heute 96 Prozent, bleibt Gemeindeanteil, wird aber zu 40 Prozent solidarisch unter den Gemeinden verteilt. Und der Rest bleibt bei den einzelnen Gemeinden.

Die Sozialhilfe ist unter Druck, denn die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich ständig. Wir brauchen eine gute Basis für eine tragfähige Sozialhilfe und eine Basis für sicheres und würdevolles Leben aller Menschen im ganzen Kanton. Menschen, die von Armut betroffen sind, haben ein Recht auf die Hilfe, die ihnen gemäss unserem Gesetz zusteht, ohne Druckversuche von Gemeinden, für welche die Kosten nicht mehr tragbar sind. Die Sozialhilfe muss auf lange Zeit gesichert werden und die Finanzierung muss von den begüterten Gemeinden solidarischer mitgetragen werden. Und mit dieser PI machen Sie das möglich. Vielen Dank für die Unterstützung.

Andrea Gisler (GLP, Gossau): Die Sozialhilfe hat diesen Rat schon oft beschäftigt. Bei diesem Vorstoss geht es nicht darum, wie viel Geld es für ein menschenwürdiges Leben braucht. Es geht auch nicht darum, ob die Ansätze der SKOS (*Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe*) zu tief oder zu hoch sind. Es geht einzig darum, wie die Sozialhilfe finanziert werden soll – vom Kanton und von den Gemeinden. In den Kantonen bestehen ganz unterschiedliche Finanzierungsmodelle. Im Kanton Zürich beteiligt sich der Kanton mit 4 Prozent an den Kosten der wirtschaftlichen Hilfe. Das soll nicht geändert werden. Was die Initiative bezweckt, ist ein horizontaler Ausgleich zwischen den Gemeinden. Es gibt Gemeinden, die überdurchschnittlich mit Sozialhilfekosten belastet sind, und das nicht etwa, weil sie ihre Arbeit schlecht machen. Es hat vielmehr mit Faktoren zu tun,

die sie nicht oder nur wenig beeinflussen können. Ist in einer Gemeinde viel günstiger Wohnraum vorhanden, steigt der Anteil Bedürftiger. Je höher die Eigentumsquote in einer Gemeinde ist, desto tiefer ist die Sozialhilfequote. Und wenn in einer kleinen Gemeinde eine kinderreiche Familie mit Anspruch auf Sozialhilfe zuzieht, wird es finanziell rasch sehr schwierig. Es gibt Gemeinden, die mit fragwürdigen Methoden versuchen, Bedürftige fernzuhalten oder zu vertreiben. Sie wirken beispielsweise bei Vermietern darauf hin, dass sie keine Mietverträge mit Leuten abschliessen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Oder sie schikanieren bedürftige Personen, bis diese als Ausweg nur noch den Wegzug sehen. Das ist sehr unbefriedigend.

Die Initiative will diesem negativen Wettbewerb entgegentreten. Im Sinne der Solidarität unter den Gemeinden soll ein substanzieller Anteil der Sozialhilfekosten aus einem Fonds finanziert werden. Wichtig ist, dass für die Gemeinden weiterhin ein Anreiz besteht, eine wirkungsvolle und kosteneffiziente Sozialhilfe zu gewährleisten. Gemäss der PI sollen deshalb die Gemeinden nach wie vor den überwiegenden Teil der Sozialhilfe selber tragen.

Über den Fonds sollen 40 Prozent der Sozialhilfekosten getragen werden. Ob 40 Prozent die richtige Grösse ist, wird sich weisen. Wichtig ist jetzt erst einmal, dass das Thema auf die politische Agenda kommt. Das gibt jetzt die Möglichkeit, verschiedene Berechnungen durchzuführen und Finanzierungsmodelle im Sinne eines Lastenausgleichs zwischen den Gemeinden sorgfältig zu prüfen.

Die Grünliberalen unterstützen deshalb diese parlamentarische Initiative. Klar ist, dass es eine Lösung braucht, die nicht bei allen, aber doch bei einem grossen Teil der Gemeinden auf Zuspruch stösst. Wenn nur ein paar wenige Gemeinden profitieren, ist es nicht angezeigt, das Sozialhilfegesetz zu ändern.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Diese PI adressiert das Problem der unterschiedlichen Belastung der Gemeinden im Kanton, wenn es um Sozialhilfe, genauer die persönliche und wirtschaftliche Hilfe, geht. Nebst dem bereits existierenden vertikalen Ausgleich des Kantons von 4 Prozent gemäss Paragraf 4 des Sozialhilfegesetzes soll nun neu ein horizontaler Lastenausgleich unter den Gemeinden mittels eines Fonds eingeführt werden. Es ist einmal angedacht, dass dieser Fonds 40 Prozent der Kosten der wirtschaftlichen Hilfe einer Gemeinde trägt und von allen Gemeinden gemeinsam im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl finanziert wird.

Die Alternative Liste, AL, findet es gut, wenn für eine fairere Verteilung der Sozialhilfekosten unter den Gemeinden gesorgt wird. Es ist uns klar, dass nicht nur die Städte Zürich und Winterthur unter hohen Sozialhilfekosten leiden. Es gibt auch weitere Gemeinden mit hohen Sozialkosten im Kanton, zum Beispiel Schlieren, Dietikon oder Uster. Daher ist es sicher ein Gebot der Fairness, dass alle durch hohe Sozialhilfekosten belasteten Gemeinden Unterstützung erhalten und nicht nur die beiden grössten Städte. Wie wir dem letzten Gemeindewirksamkeitsbericht des Kantons entnehmen konnten, nimmt die Urbanisierung des Kantons weiter zu.

Eine solche Systemänderung wirft natürlich Fragen auf: Ist der vorgeschlagene Prozentsatz für den horizontalen Lastenausgleich der richtige? Hier wird es wichtig sein, dass die zuständige Kommission mittels Modellrechnungen die Folgen der Veränderungen möglichst klar abschätzen kann. Im Vordergrund sollte die möglichst optimale Entlastung aller Gemeinden mit hohen Sozialhilfekosten stehen. Auch sollte die zuständige Kommission abschätzen können, wie die Folgen dieses Fonds auf den Zentrumslastenausgleich, der ja einen Beitrag für höhere Soziallasten enthält, ausfallen werden. Hier wird die AL kritisch hinschauen, ob eine Lösung gefunden wird, die für alle betroffenen Gemeinden fair ist und der besonderen Situation der grösseren Städte Rechnung trägt. Diese PI wurde ja mit dem Ziel eingereicht, dass der negative Wettbewerb unter den Gemeinden, wie Sozialhilfebeziehende am besten mit unfairen Mitteln ferngehalten oder vertrieben werden können, endlich unterbunden wird. Das Grundrecht der Niederlassungsfreiheit soll im Kanton Zürich nicht weiter verletzt werden können, wie es heute halt doch noch in einzelnen Gemeinden vorkommt. Ein Grundrecht steht schliesslich allen zu, egal, ob sie in irgendeiner Form bedürftig sind oder nicht. Dafür müssen wir als Kanton eintreten.

Die AL hat diese PI mitunterzeichnet und wird die PI auch vorläufig unterstützen. Besten Dank.

Linda Camenisch (FDP, Wallisellen): Der Inhalt dieser PI, mit der Anlegung eines Fonds um daraus 40 Prozent der wirtschaftlichen Hilfe aller Gemeinden zu finanzieren, wäre eine Umstossung des heutigen bewährten Systems. Die Gemeinden sollen gemäss Forderung der PI im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl in den Fonds einzahlen. Heute tragen die Gemeinden 96 Prozent der wirtschaftlichen Hilfe nach Sozialhilfegesetz. Der Kanton leistet einen Anteil von 4 Prozent.

Diese PI lässt völlig ausser Acht, dass mit dem neuen Finanzausgleich, durch den Soverän am 15. Mai 2011 angenommen, genau auf die geschilderten Problemstellungen bedeutend besser eingegangen werden kann, nämlich die Verminderung jener Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden, die diese nicht oder nur wenig beeinflussen können, im Falle der PI die besondere Zusammensetzung der Gemeindebevölkerung. Den finanziellen Auswirkungen dieser durch äussere Umstände verursachten Disparitäten tragen der Sonderlastenausgleich, der Zentrumslastenausgleich sowie der individuelle Sonderlastenausgleich Rechnung.

Würde ein solcher Fonds nur für die Sozialhilfe geschaffen werden, dann müsste man aus unserer Sicht den Finanzausgleich entsprechend anpassen und ernsthaft über den weiteren Sinn des Zentrumslastenausgleichs diskutieren, und das wäre wohl dann eher nicht im Sinne der Städte Zürich und Winterthur.

Die FDP lehnt diese PI ab. Danke.

Lorenz Habicher (SVP, Zürich): Es liegt auf der Hand, dass auch die SVP diese grosse sozialistische Umverteilung mit dem Irrglauben der Entlastung der Gemeinden ablehnen wird. Wir können so etwas nicht unterstützen und ich hatte vorhin gerade ein Déjà-vu. Die Sprecherin der SP hat plötzlich anerkannt, dass

die Gemeinden unterschiedlich sind, im Vorstoss 181/2022 war es noch nicht so. Und plötzlich ist es so, sie sind unterschiedlich, und man muss jetzt gross umverteilen. Die Geschichte, sie holt uns ein. Das Zusatzleistungsgesetz hat Mehrkosten verursacht, das Kinder- und Jugendhilfegesetz hat Mehrkosten verursacht. Und auch hier, der Sozillastenausgleich, wie in dieser PI angedacht ist, wird beim Kanton Mehrkosten verursachen. Es ist ein neuer Fonds und Sie werden diesen Fonds administrativ bewirtschaften müssen. Sie werden grosse Aufwendungen machen müssen, um überhaupt ein solches System aufzuziehen, und das kann es nicht sein.

Wir stören uns auch am Titel der PI, dass es weder faire noch solidarische Sozialhilfe im Kanton Zürich gebe. Ich denke, das ist falsch. Wir sind im Kanton Zürich nicht so schlecht unterwegs, wir sind sogar sehr gut unterwegs, weil wir die Kosten noch stemmen können. Aber was Sie hier machen, ist wirklich eine Umverteilung. Und wenn man die Erstunterzeichner dieses Vorstosses wieder anschaut, sind die 60 Stimmen gegeben und jedes Votum dagegen eigentlich obsolet. Aber Sie begeben sich auf einen schwierigen Weg und die GLP entfernt sich rasant vom «liberal». Was habe ich denn von der Sprecherin der GLP gehört? Eine Quote, eine Umverteilung, ein Mitmachen bei einem Pool. Entschuldigung, ist das noch liberal? Ich denke, hier haben Sie ein Problem, liebe GLP, Sie sollten nicht bei jedem sozialistischen ... – ich sage es jetzt nicht – mitmachen.

Ratsvizepräsidentin Sylvie Matter: Für die vorläufige Unterstützung einer parlamentarischen Initiative braucht es mindestens 60 Stimmen.

Abstimmung

Für die vorläufige Unterstützung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 204/2022 stimmen 90 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratsvizepräsidentin Sylvie Matter: Die Geschäftsleitung wird die parlamentarische Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zuweisen.

Das Geschäft ist für heute erledigt.