

Sitzung vom 13. März 2002

445. Motion (Revision Sozialhilfegesetz: Gesetzliche Verankerung von Anreizen für die Erbringung von Eigenleistungen)

Kantonsrätin Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, und Mitunterzeichnende haben am 21. Januar 2002 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes die gesetzlichen Grundlagen für bessere materielle Anreize für die Erbringung von Eigenleistungen zu schaffen. Insbesondere soll ein System geschaffen werden, nach welchem Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe einen gewissen Teil ihres Nettoerwerbseinkommens behalten können, ohne dass es an die Leistungen der Sozialhilfe angerechnet wird. Dieser Freibetrag soll mit zunehmenden Einkommen degressiv verlaufen.

Begründung:

Bisher verfügen Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe, die ein Erwerbseinkommen erarbeiten, per saldo kaum über mehr Einkommen als solche, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Im bestehenden Gesetz besteht lediglich die Möglichkeit, Berufsauslagen geltend zu machen. Mit einem prozentualen Einkommensfreibetrag soll ein Anreiz geschaffen und ein Demotivierungsfaktor ausgeschaltet werden. Mit der degressiven Gestaltung der Anrechnung des Einkommens sollen neue Ungerechtigkeiten am oberen Ende der Unterstützungs berechtigung vermieden werden.

Die Schaffung von gesetzlichen Bestimmungen im Sinne von Erwerbs anreizen gehört zu den Empfehlungen, die die Jahresversammlung der Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren an ihrer Jahresversammlung 2000 mit grosser Mehrheit verabschiedet hat.

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Dr. Ruth Gurny Cassee, Maur, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

Die Sozialhilfe im Kanton Zürich findet ihre rechtliche Grundlage im Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1), das zurzeit einer Teilrevision unterzogen wird, sowie in der Sozialhilfeverordnung vom 21. Oktober 1981 (SHV, LS 851.11). Gemäss §17 SHV bilden die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) Grundlage zur Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe. Vorbehalten bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall. Wann ein solcher Einzelfall vorliegt, kann die zuständige Fürsorgebehörde im Rahmen des kantonalen Sozialhilferechts bestimmen. Demgemäss und in diesem Umfang gelten die SKOS-Richtlinien im Kanton Zürich kraft kantonalen Rechts.

Der Regierungsrat hat im Bericht und Antrag zum Postulat KR-Nr. 112/1998 betreffend Verbindlichkeit der SKOS-Richtlinien aufgezeigt, dass die zuständigen Behörden bereits heute die Kompetenz

haben, in begründeten Fällen auch bei langfristiger Unterstützung von den SKOS-Richtlinien abzuweichen (Anwendungsfall von «Vorbehalten bleiben begründete Abweichungen im Einzelfall», §17 SHV).

In der Beantwortung einer Interpellation betreffend Umsetzung der Empfehlungen der Sozialdirektorenkonferenz für die Weiterentwicklung der Sozialhilfe (KR-Nr. 85/2001) hat der Regierungsrat sodann am 2. Mai 2001 festgehalten, es sei heute allgemein anerkannt, dass der Erwerbstätigkeit eine entscheidende Integrationsfunktion zukomme und dass unter dem Schlagwort «Arbeit statt Fürsorge» eine eigentliche Trendwende für das Verständnis der Sozialhilfe eingeleitet werde. Er hat dabei darauf hingewiesen, dass bereits heute der beruflichen und sozialen Integration dienende Gegenleistungen zur Sozialhilfe möglich seien und zahlreiche Erwerbsanreize bestehen würden.

Die SKOS-Richtlinien sehen verschiedene Möglichkeiten vor, damit Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe, die ein Erwerbseinkommen erarbeiten, per saldo über mehr Einkommen verfügen als solche, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Gemäss SKOS-Richtlinien erhalten vollumfänglich erwerbstätige Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe neben der Vergütung der tatsächlichen Erwerbsunkosten unter dem Titel «Allgemeine Erwerbsunkosten» eine Pauschale von Fr. 250 pro Monat, bei Teilzeitarbeit erfolgt eine entsprechende Kürzung. Als Anreiz oder zur Belohnung können weitere situationsbedingte Leistungen, etwa besondere Pauschalen oder freie Beträge auf den Einkünften gewährt werden. Überdies können unter Umständen Gratifikationen, einmalige Zulagen oder der 13. Monatslohn bei der Berechnung der wirtschaftlichen Hilfe ausgeklammert und den unterstützten Personen zur eigenen Verfügung überlassen werden. Schliesslich ist es im Sinne einer Starthilfe bzw. zur Förderung einer dauerhaften Integration in den ersten Arbeitsmarkt möglich, Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe das Erwerbseinkommen erst dann anzurechnen, wenn die kumulierte wirtschaftliche Hilfe die Hälfte des Vermögensfreibetrages erreicht hat. Dieser beträgt Fr. 4000 für Einzelpersonen, Fr. 8000 für Ehepaare und Fr. 2000 für jedes minderjährige Kind, höchstens jedoch Fr. 10000 pro Familie. Wie bereits in der erwähnten Interpellationsantwort ausgeführt, führen sodann viele Städte, Gemeinden und regionale Körperschaften Programme durch, in denen die Teilnehmenden die in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Anreize erhalten.

Es kann allerdings nicht nur darum gehen, erwerbstätige oder an Integrationsmassnahmen teilnehmende Personen zu belohnen. Vielmehr muss auch sichergestellt werden, dass Personen, denen eine Tätigkeit möglich und zumutbar wäre, eine solche auch ausüben. Dafür dienen die im Sozialhilfegesetz und in der Verordnung enthaltenen Möglichkeiten von Auflagen, Weisungen und Leistungskürzungen. Weigert sich eine sozialhilfebeziehende Person ungerechtfertigterweise eine Arbeit auszuüben, besteht somit gemäss geltendem Sozialhilferecht die Möglichkeit der Leistungskürzung.

Die OECD hat aus ihrer Vergleichsstudie über die «Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz» (1999) Folgerungen gezogen, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind. Zur Sicherung des sozialen Existenzminimums hat sie festgestellt, dass die Leistungen der Sozialhilfe in der Schweiz verhältnismässig hoch seien (Bemessung der Sozialhilfeleistungen) und dass die Sozialhilfebeiträge in Einzelfällen über dem Einkommen aus wenig qualifizierten Erwerbstätigkeiten liegen könnten, was die Motivation zur beruflichen Wiedereingliederung beeinträchtigt (Sozialhilfeleistungen und niedere Erwerbseinkommen). Zur beruflichen Wiedereingliederung hat die OECD festgehalten, dass der beruflichen Eingliederung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger zu wenig Beachtung geschenkt werde (arbeitsmarktliche Massnahmen) und dass das Fehlen einer Strategie, um die Klientinnen und Klienten weg von der Sozialhilfe und zurück zur Arbeit zu bringen, einer der Hauptmängel des Schweizer Systems sei (finanzielle Anreize zur beruflichen Integration). Zur Harmonisierung und Koordination hat sie festgestellt, dass die Tendenz zur Abschiebung der Hilfsbedürftigen von einem Leistungssystem zum andern, so etwa von der Arbeitslosenversicherung zur Sozialhilfe oder zur Invalidenversicherung, von der Sozialhilfe zurück zur Arbeitslosen- oder zur Invalidenversicherung bestehe.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat ebenfalls in Beantwortung der erwähnten Interpellation angekündigt, im Rahmen der nächsten Totalrevision des SHG zu prüfen, ob – über die schon bestehende Regelung hinaus – entsprechende Grundsätze ins Gesetz aufgenommen werden sollen. Eine Arbeitsgruppe unter der Federführung des Kantonalen Sozialamts, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit, der Städte Zürich und Winterthur, der Invalidenversicherung, der Berufsberatung sowie der Sozialkonferenz des Kantons Zürich, befasst sich derzeit mit den Möglichkeiten, dem Gedanken «Arbeit statt Fürsorge» vermehrt zum Durchbruch zu verhelfen. Festzuhalten ist aber auch, dass die Erwerbsarbeit von den meisten Leuten als Wert an sich betrachtet wird. Auch ohne Anreize dürfte die Motivation zur Erwerbsbeteiligung bei vielen Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger nicht verloren gehen (andernfalls hätten alle Working Poor, die Sozialhilfe beziehen, ihren Erwerbsumfang längst auf Null gesenkt).

Angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit der Thematik «Arbeit statt Fürsorge» verbieten sich bestimmte Einzelmassnahmen wie zum Beispiel die Anerkennung allgemeiner Einkommensfreibeträge. Vor allem gilt es auch zu bedenken, dass mit einer Anerkennung allgemeiner Einkommensfreibeträge zur Berechnung des sozialhilferechtlichen Existenzminimums der Unterschied zum betriebsrechtlichen Existenzminimum noch verstärkt würde. Nachdem der Regierungsrat bereits zugesichert hat, den Gedanken «Arbeit statt Fürsorge» in die Totalrevision des Sozialhilfegesetzes einfliessen zu lassen, besteht keine Veranlassung, heute eine bestimmte Massnahme festzuschreiben.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi