Beschluss des Stadtrats

vom 8. September 2021

Nr. 895/2021
Sozialdepartement, Volksinitiative «Wissenschaftlicher Pilotversuch Grundeinkommen», Prüfung Gültigkeit und Antrag auf Ablehnung

IDG-Status: öffentlich

Am 11. Mai 2021 wurde die Volksinitiative «Wissenschaftlicher Pilotversuch Grundeinkommen» mit 4305 Unterschriften (Angabe Initiativkomitee) mit folgendem Wortlaut eingereicht:

«Gestützt auf Art. 15 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Zürich und das Gesetz über die politischen Rechte stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Zürich folgendes Begehren in Form einer allgemeinen Anregung:

1. *Die Stadt Zürich stellt die Durchführung eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuchs über ein Grundeinkommen sicher.*

   Im Rahmen des Pilotversuchs erhält eine Gruppe von in Zürich angemeldeten, mündigen Personen mit Schweizer Bürgerrecht, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ein monatlich auszubezahlendes, gegenleistungsloses Grundeinkommen, das unabhängig von Vermögen, Einkommen und Erwerbsstatus der Teilnehmerinnen und Teilnehmer entrichtet wird.

2. *Das Grundeinkommen wird als einheitlicher Betrag in Franken pro Person und pro Monat festgelegt. Dieser Betrag darf nicht unter dem in Zürich üblichen Betrag für ein Soziales Existenzminimum plus Einkommensfreibetrag/ Integrationszulage pro Person liegen.*

3. *Die Stadt soll auf die Versuchsteilnehmenden nach Möglichkeit eine auf dem Einkommen basierende progressive Sondersteuer berechnen. Der Auszahlungsbetrag verringert sich bei diesen Teilnehmenden um diese berechnete Steuer, bis er bei einem zu bestimmenden Einkommen Null erreicht.*

4. *Der Pilotversuch wird über Eigenmittel der Stadt finanziert. Die ersetzende oder ergänzende Finanzierung über Drittmittel wird durch die Stadt geprüft.*

5. *Die wissenschaftliche Begleitung des Pilotversuchs wird von der Stadt Zürich für eine oder mehrere Schweizer Hochschulen ausgeschrieben. Zum Pilotversuch gehört auch eine entsprechende Kontrollgruppe ohne Grundeinkommen. Die Repräsentativität der Studie nach wissenschaftlichen Standards ist zu gewährleisten.*

6. *Die Dauer des Pilotversuchs soll mindestens 36 Monate betragen.*

7. *Die Teilnahme am Pilotversuch ist freiwillig und beruht auf Kooperation.*

8. *Die Stadt Zürich sucht den Dialog und die Kooperation mit anderen Gemeinwesen in der Schweiz, die vergleichbare Pilotversuche planen und/oder durchführen.*»

Die Stadt soll danach mit einer Gruppe von Teilnehmenden die Durchführung eines wissenschaftlich begleiteten Pilotversuchs über ein Grundeinkommen sicherstellen. Der Stadtrat hat die Initiative nach der Prüfung der Unterschriften am 14. Juli 2021 für zustande gekommen erklärt (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 773/2021).

Der Vorsteher des Sozialdepartements wurde vom Stadtrat beauftragt, die Gültigkeit der Volksinitiative «Wissenschaftlicher Pilotversuch Grundeinkommen» zu prüfen und dem Stadtrat bis zum 11. September 2021 zuhanden des Gemeinderats gleichzeitig Antrag sowohl zu

Gültigkeit und Inhalt der Volksinitiative als auch darüber zu stellen, ob eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und gegebenenfalls ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist.

I. Gültigkeit der Initiative

Eine Initiative ist gemäss § 128 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte (GPR) i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c Verfassung des Kantons Zürich (LS 101) gültig, wenn die Volksinitiative die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

- Einheit der Materie: Die Volksinitiative «Wissenschaftlicher Pilotversuch Grundeinkommen» weist die Form der allgemeinen Anregung gemäss § 120 Abs. 3 GPR auf. Das Begehren verfolgt thematisch einen Zweck, weshalb ein hinreichender innerer Zusammenhang besteht (§ 121 Abs. 2 GPR). Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.
- Durchführbarkeit: Dem Initiativbegehren darf keine offensichtliche Undurchführbarkeit entgegenstehen. Offensichtlich undurchführbar ist ein Initiativbegehren, wenn es sich aus tatsächlichen Gründen zweifelsfrei nicht verwirklichen lässt. Die Umsetzung der Volksinitiative wäre mit verschiedenen Herausforderungen verbunden, aber grundsätzlich möglich. Das Begehren erweist sich somit nicht als offensichtlich undurchführbar.
- Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht: Das Gebot der Wahrung übergeordneten Rechts verlangt, dass die mit dem Initiativbegehren vorgeschlagene Regelung nicht gegen für die Schweiz verbindliches Völkerrecht, Bundesrecht oder kantonales Recht verstösst. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts, des Bundesrechts und des kantonalen Rechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht.

Die Volksinitiative «Wissenschaftlicher Pilotversuch Grundeinkommen» wahrt die Einheit der Materie, ist nicht offensichtlich undurchführbar und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht. Sie ist somit gültig.

II. Materielle Prüfung

1. Haltung des Stadtrats zur Einführung bzw. Pilotierung eines bedingungslosen Grundeinkommens

Die Forderung nach einem Zürcher Pilotversuch für ein bedingungsloses Grundeinkommen ist nicht neu. Bereits die Motion GR Nr. 2016/404 hat dieses Anliegen eingebracht. Der Gemeinderat ist dem Antrag des Stadtrats zur Ablehnung der Motion und Entgegennahme als Postulat am 22. November 2017 gefolgt. In seiner Begründung zum Antrag hat sich der Stadtrat gegen die Einführung bzw. Pilotierung eines bedingungslosen Grundeinkommens ausgesprochen. Er hat sich dabei auf den Bericht «Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit? – Ein Beitrag zur Diskussion über ein bedingungsloses Grundeinkommen»[1] des Sozialdepartements gestützt. An der ablehnenden Haltung des Stadtrats zur Durchführung eines Pilotversuchs für ein bedingungsloses Grundeinkommen hat sich seither nichts geändert. Die Analyse des Berichts des

[1] https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/publikationen/studien-und-analysen/existenzsicherung-durch-erwerbsarbeit.html

Sozialdepartements erweist sich für den Stadtrat als weiterhin gültig: Erwerbsarbeit ist sowohl für die Schaffung gesellschaftlichen Wohlstands wie auch für die individuelle Existenzsicherung nach wie vor und auf absehbare Zeit von zentraler Bedeutung. Dem steht die durch das bedingungslose Grundeinkommen angestrebte weitgehende Entkopplung von Existenzsicherung und Erwerb entgegen. Auch bietet das bedingungslose Grundeinkommen keine Antworten auf die bestehenden sozialen Herausforderungen. Nach Ansicht des Stadtrats sollen die sozialen Sicherungssysteme weiterhin subsidiär zur Existenzsicherung auf dem Arbeitsmarkt ausgestaltet sein und sich entsprechend am gezielten Ersatz oder der gezielten Ergänzung des Erwerbseinkommens sowie an der (Re-)Integration der erwerbsfähigen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt orientieren.

Den möglichen Erkenntnisgewinn aus der Durchführung eines Pilotprojekts für ein bedingungsloses Grundeinkommen erachtet der Stadtrat darüber hinaus als sehr gering.

2. Massnahmen für die Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialversicherungssystem

Die Stadt – namentlich das Sozialdepartement – befasst sich fortlaufend mit den sozialen Herausforderungen rund um die Fragen nach Erwerb und Existenzsicherung und sucht die passenden städtischen Antworten dazu. Im oben erwähnten Bericht des Sozialdepartements sind verschiedene Handlungsfelder und Massnahmen skizziert, die seither teilweise konkretisiert oder auch erweitert wurden.

Das Ziel des Stadtrats ist, dass Menschen im erwerbsfähigen Alter ihr Auskommen weiterhin weitestgehend über Erwerbsarbeit sichern können. Dazu müssen die Sozialpartnerschaft und die staatliche Arbeitsmarktregulierung dafür sorgen, dass ausreichende arbeitsrechtliche Mindeststandards gelten. Ebenso muss sichergestellt werden, dass die Qualifikationen der Arbeitnehmenden den auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen entsprechen. Insbesondere muss die Qualifikation von Niedrigqualifizierten verbessert werden, die bereits heute Schwierigkeiten haben, im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen und zu verbleiben. Menschen, die auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind, sollen dabei unterstützt werden, den Weg (zurück) in den Arbeitsmarkt zu finden. Gleichzeitig muss aber akzeptiert werden, dass es Menschen gibt, für welche die Arbeitsmarkthürden zu hoch sind und die entsprechend längerfristig finanziell unterstützt werden müssen.

Subsidiär zu den Bemühungen in Bezug auf den Arbeitsmarkt müssen die sozialen Sicherungssysteme gezielt umgebaut, ausgebaut oder ergänzt werden – mit dem Ziel, bestehende Lücken zu schliessen oder neu entstehende Risiken abzusichern. Insbesondere Menschen am und unterhalb des Existenzminimums benötigen zusätzliche Unterstützung, etwa durch eine Angleichung des Sozialhilfeniveaus an die allgemeine Wohlstandsentwicklung.

Die wichtigsten bereits umgesetzten oder sich in Arbeit befindlichen Massnahmen im Umfeld von Existenzsicherung und Erwerb in der Stadt Zürich sind dabei:

- *Qualifizierung von Niedrigqualifizierten und Prävention von im Arbeitsmarkt gefährdeten Arbeitnehmenden*

  Das Sozialdepartement hat die städtischen Unterstützungsangebote für die Aus- und Weiterbildung der Stadtzürcherinnen und Stadtzürcher überprüft, angepasst und erweitert.

Jugendliche und junge Erwachsene in der Sozialhilfe werden verstärkt unter der Maxime «Ausbildung vor Beschäftigung» betreut. Um erwerbstätige Zürcherinnen und Zürcher – insbesondere Niedrigqualifizierte und solche, deren Erstausbildung schon länger zurückliegt – beim Erhalt ihrer Arbeitsmarktfähigkeit zu unterstützen, bietet das Sozialdepartement seit Anfang 2021 ausserdem vermehrt kostenlose Laufbahnberatungen an. Die Betroffenen erhalten dabei auch konkrete Unterstützung bei der Planung allenfalls notwendiger Weiterbildungsmassnahmen und Informationen zu Finanzierungsmöglichkeiten. Als Ergänzung zum klassischen Stipendienwesen bereitet das Sozialdepartement schliesslich aktuell die Einführung von neuen Arbeitsmarktstipendien vor, mit denen Weiterbildungsmassnahmen inskünftig auch finanziell unterstützt werden können.

– *Neue Strategie berufliche und soziale Integration*

  Zur besseren beruflichen Integration von Menschen in der Sozialhilfe wird seit dem 1. Juli 2018 die neue Strategie zur beruflichen und sozialen Integration von Sozialhilfebeziehenden umgesetzt. Ein Kernelement dieser Strategie ist die Segmentierung von Klientinnen und Klienten in vier Zielgruppen basierend auf ihrer Arbeitsmarktfähigkeit und ihrem Veränderungswillen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Dies ermöglicht, das Förderangebot für die Klientinnen und Klienten noch optimaler auf die jeweiligen Bedürfnisse anzupassen. Dazu setzt die neue Strategie unter dem Leitbild «Ermöglichen, Befähigen und Motivieren» im Umgang mit Klientinnen und Klienten auf Freiwilligkeit statt auf Zwang.

– *Wirtschaftliche Basishilfe*

  Die Corona-Pandemie hat verschiedene Lücken in der sozialen Sicherung der Zürcherinnen und Zürcher zum Vorschein gebracht. Dabei hat sich insbesondere gezeigt, dass zahlreiche Ausländerinnen und Ausländer auf Sozialhilfe verzichten, um ihren Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden und deshalb in prekäre Verhältnisse geraten. Mit der sogenannten «Wirtschaftlichen Basishilfe» (STRB Nr. 690/2021) unterstützt die Stadt deshalb seit dem Sommer 2021 in einem Pilotprojekt gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Zürich verankerte Menschen ohne Zugang zur Sozialhilfe sowie Menschen, die beim Bezug von Sozialhilfe Risiken eingehen, in Notlagen zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse vorübergehend mit finanziellen Mitteln.

– *Initiative «Ein Lohn zum Leben»*

  Der Stadtrat hat den Vorsteher des Sozialdepartements beauftragt, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ein Lohn zum Leben», die einen Mindestlohn von Fr. 23.– pro Stunde vorsieht, zu erarbeiten. Der Mindestlohn soll dabei helfen, die Erwerbsarmut und das Sozialhilferisiko in der Stadt Zürich zu reduzieren.

– *Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose*

  Der Bund hat per 1. Juli 2021 Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose eingeführt, die für die Stadt Zürich vom Amt für Zusatzleistungen (AZL) ausgerichtet werden. Arbeitslose, die nach dem 60. Altersjahr von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden und die übrigen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, können somit grundsätzlich bis zur Pensionierung anstelle von Sozialhilfe Überbrückungsleistungen beantragen, sofern ein finanzieller Bedarf vorliegt. Mit den Überbrückungsleistungen wird sichergestellt, dass ältere Personen, die seit längerer Zeit arbeitslos sind und grössere Schwierigkeiten haben, sich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, keine Sozialhilfe beantragen müssen. Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Überbrückungsleistungen sind jedoch sehr hoch und schliessen viele Menschen vom Bezug aus. Hier drängen sich allenfalls ergänzende Massnahmen auf.

Ein im oben erwähnten Bericht des Sozialdepartements angesprochenes Problemfeld, das bisher noch nicht weiterbearbeitet wurde, ist die Familienarmut und die damit verbundene Prüfung eines Pilotprojekts zu Ergänzungsleistungen für Familien. Das umfangreiche Angebot zur familienergänzenden Kinderbetreuung und die Subventionierungspraxis ermöglicht es vielen Eltern in der Stadt Zürich, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Dadurch wird die Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit vereinfacht. Dennoch erhöht auch in der Stadt die Gründung einer Familie das Armutsrisiko. In Kanton und Stadt Zürich fehlt aktuell ein adäquates Mittel, um Familienarmut gezielt zu bekämpfen.

III. Zusammenfassung und Fazit

Der Stadtrat sieht keinen Grund, von seiner früheren, ablehnenden Haltung gegenüber einem bedingungslosen Grundeinkommen abzuweichen. Zudem ist der Stadtrat der Ansicht, dass mit den ergriffenen und geplanten Massnahmen gezielte Verbesserungen im Umfeld von Erwerb und Existenzsicherung möglich sind.

Auf Antrag des Vorstehers des Sozialdepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

   Zuhanden der Gemeinde:

   Die Volksinitiative «Wissenschaftlicher Pilotversuch Grundeinkommen» wird abgelehnt.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

III. Mitteilung an den Vorsteher des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und durch Weisung an den Gemeinderat.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti