

Zürich,  
1. Juni 2011

## **Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat**

---

### **Soziale Einrichtungen und Betriebe, Verordnung über die Wohnintegrationsangebote und deren Tarife**

#### **1. Ausgangslage**

Für Einzelpersonen und Familien, welche ohne sozialarbeiterische oder sozialmedizinische Unterstützung nicht in der Lage sind, Wohnungslosigkeit oder Obdachlosigkeit aus eigener Kraft abzuwenden oder zu überwinden, stellt das Sozialdepartement Angebote zur Wohnintegration bereit.

Als Rechtsgrundlage dafür dient das Sozialhilfegesetz, welches neben der wirtschaftlichen und (unentgeltlich geleisteten) persönlichen Hilfe die Gemeinden auch zur Förderung der Eingliederung der Hilfesuchenden in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt verpflichtet (soziale und berufliche Integration, § 3a SHG).

Auf kommunaler Ebene ist für den Bereich Wohnintegration der Gemeindebeschluss vom 2. Dezember 1990 von Bedeutung:

Die Stadt Zürich sorgt in Übereinstimmung mit dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Zürich für die notwendige Hilfe an Personen, die sich aufgrund ihrer Suchtmittelabhängigkeit, psychischen Behinderung oder sozialen Auffälligkeit in einer Notlage befinden. Die Sozialhilfe wird in den Bereichen Kontakt/Verpflegung/Beratung/Information, Unterkunft/Wohnen und Beschäftigung/Arbeit angeboten. Sie führt die entsprechenden Einrichtungen selbst oder beauftragt private gemeinnützige Institutionen mit der Wahrnehmung einzelner Aufgaben (.....).

Schon 1990 war absehbar, dass im weit gefassten Bereich des Gemeindebeschlusses im Laufe der Zeit wesentliche Änderungen im Vergleich zu den in der Abstimmungsvorlage umschriebenen Angeboten sich aufdrängen werden. Aus diesem Grund hatte der Gemeinderat in eigener Kompetenz – und unter Vorbehalt der Zustimmung der Gemeinde zum Gemeindebeschluss – mit GRB Nr. 475 vom 19. September 1990 unter Ziff. 2 lit. d beschlossen:

Neue Projekte und Projekterweiterungen, die den Bestand, die Ausrichtung oder das Erscheinungsbild der entsprechenden Einrichtungen deutlich verändern, bedürfen eines besonderen Beschlusses des Gemeinderates, der i.S.v. Art. 11 lit. a der Gemeindeordnung unabhängig von der Höhe der neuen Ausgaben lediglich dem fakultativen Referendum untersteht.

Die Wohnintegrationsangebote richten sich an Einzelpersonen, Familien, junge und ältere Menschen mit unterschiedlichem persönlichen Hilfebedarf, welche von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit bedroht oder betroffen sind. Keine Zielgruppe der Wohnintegration sind dem- gegenüber Personen, welche selbständig wohnfähig sind, jedoch aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sind, die Kosten einer Wohnung selbst tragen zu können. Für diese Zielgruppe stehen von der Stadt oder privaten Wohnbauträgern günstig abgegebene Wohnungen oder die wirtschaftliche Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz zur Verfügung.

Die Sozialen Einrichtungen und Betriebe (SEB) nehmen in der Stadt Zürich – in Ergänzung zu bestehenden privaten Angeboten wie der Caritas, Heilsarmee oder den Sozialwerken Pfarrer Sieber – die Aufgabe wahr, verschiedene und auf den Bedarf der Zielgruppen ausgerichtete Angebote zur Wohnintegration zu betreiben.

## **2. Unterschiedliche Kostenverrechnung bei den Wohnintegrationsangeboten**

Im Zuge der Differenzierung der Wohnintegrationsangebote kam es zu unterschiedlichen Weiterverrechnungen der Kosten. So wurden – wie in der Abstimmungsvorlage von 1990 vorgesehen – im Begleiteten Wohnen und bei den Notwohnungen nur die Selbstkosten für die Zurverfügungstellung des Wohnraums an den Kostenträger weiterverrechnet, während Klientinnen und Klienten in gleichartigen Angeboten privater Träger die ein Mehrfaches betragenden Vollkosten (also einschliesslich Overhead und Betreuung) belastet werden. Dies führt nicht nur zu unter dem Gesichtspunkt des Gleichbehandlungsprinzips fragwürdigen unterschiedlich hohen Weiterverrechnungen an die Kostenträger, sondern bedeutet auch den Verzicht auf mögliche Staatsbeiträge des Kantons.

In Gemeinden ohne gemeindeeigene Wohnintegrationsangebote stellen sich solche Probleme nicht: Die Klientinnen und Klienten werden in Wohnintegrationsangeboten privater Trägerschaften untergebracht und die von ihnen hierfür erhobenen Vollkosten den individuellen Sozialhilfekonten belastet.

## **3. Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Tarife der Wohnintegrationsangebote**

Im Jahr 2009 entschloss sich das Sozialdepartement zur generellen Weiterverrechnung der Gesamtkosten für die in Anspruch genommenen Leistungen (VILAS, Verrechnung interner Leistungen an die Sozialhilfe) – dies mit den folgenden Zielen:

- Gleichbehandlung aller städtischen und privaten Angebote
- Anpassung an die Praxis im Kanton
- Entlastung des städtischen Budgets durch erhöhte Rückerstattungen in der Sozialhilfe

In der Folge wurden in den Bereichen Notwohnungen und Begleitetes Wohnen – ausgehend von den Gesamtkosten (Wohnraumbeschaffung, Unterhalt, fachliche Begleitung, Overhead) – die Monatspauschalen unter Berücksichtigung von Flächenkategorien und Ausstattung neu berechnet (Reglement Notwohnungen, vgl. StRB Nr. 1406/2009 und Verfügung des Vorstehers des Sozialdepartements vom 9. November 2009, im Begleiteten Wohnen Verfügung des Vorstehers des Sozialdepartements vom 16. November 2009).

Obwohl die aufgrund der neuen Berechnung erhobenen Pauschalen teilweise erheblich höher ausfielen, lagen sie immer noch tiefer als die von privaten Anbietern aufgrund ihrer Vollkostenrechnung erhobenen Preise. Dennoch kam es zu zahlreichen Einsprachen gegen die höheren Tarife sowie zu einer Aufsichtsbeschwerde an den Bezirksrat und zu politischen Vorstössen. Im Rahmen einer Aussprache zwischen Vertretungen des Bezirksrates und des Sozialdepartements wurde vereinbart, dass das Sozialdepartement die im Begleiteten Wohnen verfügbaren Tariferhöhungen zurücknimmt und dass der Stadtrat mit einer Vorlage an den Gemeinderat gelangt, mit welcher die aktuellen städtischen Wohnintegrationsangebote dargestellt sowie eine genügende und einheitliche Rechtsgrundlage für die Berechnung und Erhebung der Tarife geschaffen wird.

Der Stadtrat nimmt dies zum Anlass, alle Angebote zur Wohnintegration mit den jeweiligen Rechtsgrundlagen darzustellen. Da die Gemeinden in der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur sozialen Integration autonom sind, erfüllt eine Verordnung des Gemeinderates i.S.v. Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung diese Voraussetzung.

## **4. Wohnintegrationsangebote mit ambulanter Betreuung**

### **4.1 Allgemeines**

Zu den Angeboten mit ambulanter Betreuung gehören das Begleitete Wohnen und die Notwohnungen. Zentral ist das Wohnen mit sozialarbeiterischer/sozialpädagogischer Begleitung mit dem Ziel der selbständigen Wohnfähigkeit. Die Tarife für die Begleitung sind nach individuellem Aufwand abgestuft.

## **4.2 Notwohnungen**

Die Notwohnungen wurden bereits 1947 für minderbemittelte und von Obdachlosigkeit bedrohte Einzelpersonen und Familien geschaffen. Im Jahr 1996 wurde das «Büro für Notwohnungen» von der Liegenschaftenverwaltung des Finanzdepartements auf das Sozialdepartement übertragen und in die Wohnintegrationsangebote des damaligen Fürsorgeamtes integriert.

Mit Reglementen aus den Jahren 1975 und 1984 wurden zur Vermeidung von ungerechtfertigten Dauervermietungen zeitliche Beschränkungen festgelegt und der Kreis der Berechtigten näher definiert. Nachdem inzwischen für den typischen Berechtigtenkreis neue Angebote – insbesondere das Begleitete Wohnen und die Familienherbergen – bestehen, legte der Stadtrat im Notwohnungsreglement vom 28. Oktober 2009 als wichtigste Zielgruppe der Einrichtung Notwohnungen Ehe- und Konkubinatspaare sowie Alleinerziehende mit unterstützungspflichtigen Kindern fest.

Bei den Notwohnungen handelt es sich um von den SEB auf dem freien Markt angemietete 1- bis 5-Zimmer-Wohnungen. Diese werden Familien zur Verfügung gestellt, deren prekäre Wohnsituation mit gravierenden finanziellen Problemen mit Betreibungen und Sozialhilfebezug und/oder eingeschränkter Wohnfähigkeit aufgrund sozialer und psychischer Probleme zusammenhängen. Um eine nachhaltige Verbesserung zu erreichen, sind sozialarbeiterische und sozialpädagogische Begleitung nötig. Diese besteht in der «Einübung» sozialen Verhaltens in Siedlungen, Unterstützung bei administrativen Aufgaben, Vermittlung an Beratungsstellen, Hilfestellung bei der Wohnungssuche und gegebenenfalls Kriseninterventionen. Ziel ist die Reintegration in den ersten Wohnungsmarkt innerhalb von zwei Jahren.

## **4.3 Begleitetes Wohnen (BeWo)**

Das Begleitete Wohnen ist, gestützt auf den Gemeindebeschluss von 1990, eingeführt worden. Es richtet sich an sozial desintegrierte, psychisch kranke und suchtmittelabhängige Frauen und Männer, die nicht in der Lage sind, ein Abstinenzgebot zu befolgen oder den Wohnalltag alleine zu meistern. Die BeWo-Klientinnen und -Klienten werden in speziell für diesen Zweck akquirierten Liegenschaften oder Wohnungen in möblierten Einzerräumen untergebracht. Aktuell befindet sich das Begleitete Wohnen an etwa 35 Standorten in der Stadt Zürich.

Seit 1990 haben sich aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklungen die Rahmenbedingungen und die Merkmale der Klientinnen und Klienten des Begleiteten Wohnens gewandelt: Mitte der 1990er-Jahre beherbergte das Begleitete Wohnen über 600 Personen. 2010 waren es noch 320 Personen. Die Drogenabhängigen bilden heute zwar immer noch die grösste Gruppe, ihre Zahl und ihr Anteil an der Gesamtbewohnerschaft hat aber abgenommen. An Bedeutung gewonnen haben demgegenüber psychiatrische Diagnosen – aktuell ist dies bei einem Drittel der BeWo-Klientinnen und -Klienten der Fall. Ein beachtlicher Anteil dieser Gruppe weist keine Suchtproblematik auf. Dank der verbesserten medizinischen, psychiatrischen und sozialen Versorgung werden die Klientinnen und Klienten älter, daraus ergibt sich die steigende Zahl gesundheitlich beeinträchtigter Personen auch ohne Substanzkonsum.

In den 1990er-Jahren beschränkte sich die soziale Begleitung auf sporadische Hausbesuche; im Vordergrund standen Interventionen bei Notfällen. Das war angemessen, galt es doch zuallererst, den Drogenabhängigen nach der Räumung des Platzspitz und später des Letten ein Obdach zu geben und sie von dort aus ans Hilfesystem anzuschliessen. Es zeigte sich, dass eine genauere Prüfung der Bewerberinnen/Bewerber und eine engere individuelle Begleitung notwendig sind, um die Erfolgchancen einer sozialen Reintegration zu erhöhen und nicht zuletzt auch um die Sicherheit in den BeWo-Liegenschaften und die Akzeptanz in

der Nachbarschaft garantieren zu können.

## **5. Wohnintegrationsangebote mit stationärer Betreuung**

### **5.1 Allgemeines**

Zu diesen Angeboten gehören die Familienherbergen, die Nachtpension, die Jugendwohngruppen und die Notschlafstelle. Typisch für diese Angebote ist die kurz- bis mittelfristige Ausrichtung und die ständige Verfügbarkeit sozialarbeiterischer/sozialpädagogischer Betreuung im Hause.

### **5.2 Familienherbergen**

Aufgrund der starken Nachfrage nach schnell verfügbaren Unterkünften für obdachlose Familien wurden ab 2005 die Familienherbergen mit fachlicher Begleitung an 365 Tagen im Jahr eingerichtet. Für die Unterbringung stehen möblierte Familienzimmer mit mehreren Betten bereit. Die Zuweisung erfolgt über die Sozialzentren und die Zentrale Abklärungs- und Vermittlungsstelle der Sozialen Dienste.

Die Klientinnen und Klienten der Familienherbergen weisen die gleichen Merkmale wie die Notwohnungsmieter auf – der Unterschied liegt in der Notsituation. Die Einrichtung Notwohnungen und die Familienherbergen arbeiten deshalb eng zusammen. So werden Notwohnungsmieter, die aus Notwohnungen ausgewiesen werden müssen, in die Familienherberge eingewiesen, umgekehrt werden Familien, die aufgrund ihrer Probleme auch nach einem Jahr Aufenthalt in einer Familienherberge keine Wohnung im ersten Wohnungsmarkt finden, in einer Notwohnung platziert, wenn sie die Anforderungen erfüllen. Der grössere Teil der Betroffenen findet jedoch innerhalb einiger Monate eine Wohnung.

### **5.3 Notschlafstelle**

Die Notschlafstelle wurde 1990 eingerichtet. Sie bietet ein Bett für die Nacht, Waschgelegenheiten, kleine Wundversorgungen, einfache Verpflegung und persönliche Beratung. Die Notschlafstelle steht Personen mit Unterstützungswohnsitz in der Stadt Zürich offen. Auswärtige werden im Sinne der Überlebenshilfe für eine Nacht aufgenommen und dann an die Zentrale Abklärungs- und Vermittlungsstelle der Sozialen Dienste verwiesen.

Bis Mitte der 1990er-Jahre musste die Notschlafstelle an mehreren Standorten betrieben werden, um dem Ansturm von mehreren hundert Personen (vor allem obdachlose Drogenabhängige) täglich standhalten zu können. Heute reicht ein Standort mit 52 Betten. Die Merkmale der Aufsuchenden haben sich gewandelt: Die Zahl der Personen mit psychiatrischen Krankheitsbildern nahm in den vergangenen Jahren deutlich zu; die Nutzerinnen und Nutzer wurden zudem älter – 2010 ging die Mehrheit der Übernachtungen auf das Konto von Personen, die über 40 Jahre alt waren.

Die Notschlafstelle ist ein Angebot zur Überlebenshilfe. Die Nutzerinnen und Nutzer müssen pro Übernachtung den symbolischen Betrag von 5 Franken bezahlen.

### **5.4 Nachtpension**

Im Verlauf der letzten Jahre hatte sich in der auf einmalige oder kurzzeitige Nutzung ausgerichteten Notschlafstelle eine Sockelbelegung mit «Langzeitklienten» gebildet. Dabei handelt es sich mehrheitlich um obdachlose Personen über 40 Jahre mit psychiatrischen Krankheitsbildern und schweren Alkohol- oder Drogenabhängigkeiten, welche sich gegen eine dauerhafte Wohnlösung sträuben oder keine Aufnahme in anderen Einrichtungen finden.

Die mit StRB Nr. 1580/2010 vorerst als Pilotversuch eingerichtete Nachtpension entlastet die Notschlafstelle, die als Angebot der Überlebenshilfe weder für eine Langzeitbeherbergung noch für die intensivere Betreuung ausgerüstet ist. In diesem Rahmen wird mit diesen Personen gezielt eine Stabilisierung der Situation und ein Übertritt etwa ins Begleitete

Wohnen oder ins Betreute Wohnen City angestrebt.

## **5.5 Betreute Jugendwohngruppen**

Ab Mitte der 1980er-Jahre wurde das Angebot «Junges Wohnen» im Amt für Kinder- und Jugendheime geführt und nach Ausgliederung der Heime in eine private Stiftung der Wohn- und Obdachlosenhilfe zugeordnet. Heute richtet sich das Angebot an Jugendliche im Alter zwischen 16 und 22 Jahren, welche eigentlich alle Merkmale der Zielgruppe des Begleiteten Wohnens aufweisen (fehlende Tagesstruktur, Schulden, psychische Instabilität, Drogenabhängigkeiten), jedoch wegen ihres jugendlichen Alters nicht ins Begleitete Wohnen gehören, andererseits aber eine intensivere sozialpädagogische Betreuung und Kontrolle benötigen, als dies in teilbetreuten Wohngemeinschaften möglich ist. So soll die Wohnkompetenz, das Sozialverhalten, die Gesundheitspflege mit Kontrolle und Überwindung des Suchtmittelkonsums und die Einhaltung vereinbarter Verhaltensregeln gefördert werden. Der Aufenthalt stellt eine Übergangslösung dar, welche maximal ein Jahr dauern kann.

## **6. Wohnintegrationsangebote mit kantonaler Heimbewilligung**

### **6.1 Allgemeines**

Zu diesen Angeboten gehören das Betreute Wohnen City und das Werk- und Wohnhaus Weid in Mettmenstetten. Die Angebote verfügen neben einem stationären Betreuungsangebot auch über eine Betriebsbewilligung (Heimbewilligung) des Kantons.

Die Betriebsbewilligung wird erteilt, wenn die bundesrechtlichen Anerkennungs Voraussetzungen erfüllt sind (§ 6 des Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen [IEG, LS 855.2]). Die Anerkennungs Voraussetzungen sind in Art. 5 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen geregelt (IFEG, SR 831.26). Die Bestimmung hält im Wesentlichen fest, dass die Institution über ein den Bedürfnissen der Betroffenen entsprechendes Infrastruktur- und Leistungsangebot verfügen und der Betrieb wirtschaftlich und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt sein muss.

Verfügt die Einrichtung über die Betriebsbewilligung und stimmt ihr Angebot und Konzept mit der Bedarfsplanung des Kantons im Bereich Invalideneinrichtungen überein, wird auf Gesuch hin die Beitragsberechtigung festgestellt (§ 7 IEG). Gestützt auf die Beitragsberechtigung schliesst der Kanton mit dem Träger der Einrichtung mehrjährige Leistungsvereinbarungen, in welchen insbesondere die Grundsätze der Leistungserbringung, das Leistungsangebot, die Form und Höhe der Leistungsabgeltung und die Leistungsüberprüfung geregelt sind (§ 14 IEG).

Daraus folgt, dass die Ermittlung des Betriebsaufwands und damit auch die Tarifgestaltung in den Wohnintegrationsangeboten mit Heimbewilligung von den Vorgaben von Bund und Kanton abhängig sind, weshalb sie nicht auf Gemeindeebene geordnet zu werden brauchen.

Zu erwähnen ist noch, dass die Beitragsberechtigung dazu führt, dass sich die Pensionspreise von Personen mit Wohnsitz in Stadt und Kanton Zürich um den kantonalen Beitrag vermindern (aktuell im Begleiteten Wohnen City um Fr. 33.–/Tag, das heisst von Fr. 197.– auf Fr. 164.–).

### **6.2 Betreutes Wohnen City**

Bereits vor 10 Jahren zeichnete sich ab, dass der Rahmen des Begleiteten Wohnens mit den wöchentlichen Hausbesuchen für gesundheitlich stark beeinträchtigte Klientinnen und Klienten zu unsicher ist. Mehrere Notfälle und sogar Todesfälle hatten gezeigt, dass hier Handlungsbedarf bestand. Hinzu kam, dass diese inzwischen über 40 Jahre alten Personen nach einer langjährige Karriere als Drogen-, Alkohol- oder Medikamentenabhängige keine Abstinenzangebote befolgen wollen oder können, ihr Tagesablauf unstrukturiert ist und sie

deshalb in keinem regulären Heim bestehen können.

2005 wurde für diese Klientengruppe das Betreute Wohnen City eingerichtet. Es bietet die Leistungen eines regulären Heims – jedoch ohne Abstinenz, einen normalen Tagesablauf oder Teilnahme an gemeinschaftsfördernden Aktivitäten zu fordern. Das Betreute Wohnen City verfügt über zwei Standorte mit insgesamt 45 Plätzen in Einzelzimmern. Die Nachfrage ist gross, die Einrichtung ist voll ausgelastet. Das Betreute Wohnen City arbeitet vernetzt mit der Notschlafstelle, dem Begleiteten Wohnen und dem Psychologisch Psychiatrischen Dienst.

Das Betreute Wohnen City verfügt über die kantonale Heimbewilligung; der Kanton leistet aufgrund der Beitragsberechtigung und einer Leistungsvereinbarung Beiträge an die Unterbringung.

### **6.3 Werk- und Wohnhaus zur Weid (WWW)**

Vor 100 Jahren kaufte die Stadt Zürich in Rossau bei Mettmenstetten einen Bauernhof. Fernab der Stadt sollten trunksüchtige und arbeitsscheue Männer zu anständigen Mitbürgern erzogen werden. Heute richtet sich das Angebot des WWW an erwachsene, sozial desintegrierte Personen mit Suchtproblemen, psychischen Erkrankungen und krankheits- und unfallbedingten Beeinträchtigungen. Aufgenommen werden auch Teilnehmende eines Methadon-programms.

Das WWW verfügt über 70 Plätze in Einzelzimmern und bietet vielfältige interne Arbeitsmöglichkeiten im Landwirtschaftsbetrieb, in der Gärtnerei, Schreinerei und Küche.

Das WWW verfügt über eine kantonale Heimbewilligung; der Kanton leistet aufgrund der Beitragsberechtigung und einer Leistungsvereinbarung Beiträge an die Unterbringung.

## **7. Tarife**

### **7.1 Grundsätzliche Überlegungen**

Im Begleiteten Wohnen wurden bisher nur die Selbstkosten der Stadt für die jeweilige von ihr angemietete Liegenschaft erhoben. Dies galt bis Ende 2009 auch für die Notwohnungen. Da die Liegenschaften von den SEB zu unterschiedlichen Konditionen gemietet werden und unterschiedlichen Unterhaltsaufwand verursachen, führt dies – auf die einzelnen Wohnungen und Zimmer umgerechnet – zu unterschiedlichen Wohnkosten, welche in keinem sachlichen Zusammenhang mit dem tatsächlichen Angebot (Wohnfläche, Ausbaustandard) stehen. Dies verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung innerhalb der Klientenschaft. Die bisherige Regelung lässt sich unter diesem Gesichtspunkt nicht halten. Das gilt auch für die Kosten der fachlichen Betreuung, welche in den erwähnten Angeboten nicht erhoben werden, wohl aber in den von privaten Anbietern verlangten Kosten mitenthalten sind.

Aus diesen Gründen drängt sich die Berechnung aufgrund der Vollkosten auf; diese sollen mittels Tarifen für klar umschriebene und messbare Leistungen weiterverrechnet werden.

Tarife sind rechtlich Gebühren und stellen gemäss dem Verursacherprinzip ein Entgelt der Nutzniessenden für eine Leistung des Gemeinwesens dar. Vorliegend erfolgt die Leistungserbringung aufgrund des im Sozialhilfegesetz und im Gemeindebeschluss vom 2. Dezember 1990 enthaltenen Auftrags. Dabei bemisst sich der Tarif nach dem im Einzelfall anfallenden Aufwand.

Das Vollkostenprinzip schliesst nicht aus, dass bei Vorliegen besonderer Gründe für bestimmte Fälle tiefere Tarife erhoben werden können (vgl. Ziff. 10 der Weisung).

### **7.2 Tarife in Wohnintegrationsangeboten mit ambulanter Betreuung**

#### *a) Wohnen*

Die Tarife für das *Wohnen* sollen nach dem Grundsatz festgelegt werden, dass für alle

Wohnungen mit gleicher Zimmerzahl bzw. Einzelzimmer mit vergleichbarer Fläche unter Berücksichtigung von zwei Ausbaustandards ein einheitlicher Tarif erhoben wird. Dieser errechnet sich aus dem Gesamtaufwand, bestehend aus den Miet- und Nebenkosten sowie aus den Kosten für den Unterhalt und die Wohnraumverwaltung.

#### *b) Betreuung*

Die ambulante Betreuung setzt bei den Ursachen der Wohnungslosigkeit an und richtet sich nach dem individuellen *Betreuungsbedarf*: So werden Personen mit problematischem Wohnverhalten gezielt angeleitet, die minimalen Standards von Ordnung und Hygiene einzuhalten; so werden Personen mit Suchterkrankungen zur Aufnahme oder Weiterführung einer Behandlung motiviert.

Der *Betreuungsumfang* ergibt sich aus der Vielfalt und der Schwere der festgestellten Probleme. So gestaltet sich die ambulante Betreuung aufwändiger, wenn eine Person neben einer Suchterkrankung noch ein problematisches Wohnverhalten aufweist; verschliesst sich diese Person zudem einer Suchtbehandlung, bedeutet dies mit Blick auf gesundheitliche Gefahren eine engere ambulante Betreuung.

Bei der Bestimmung des Betreuungsumfangs – und damit des Aufwands – gelangen erfahrungsbasierte Kriterien zur Anwendung, welche überprüfbare Zuordnungen verlangen. Die Hauptkriterien sind:

- Alkohol- und Drogenabhängigkeit (Abstinenz vs. Konsum)
- Psychiatrisch diagnostizierte Persönlichkeitsstörung
- Diagnostizierte chronische Krankheiten
- Behandlungsstand bei Suchterkrankung, psychischen oder körperlichen Leiden
- Ausprägung der Wohnkompetenz (Ordnung, Sorgfalt, Emissionen usw.)
- Ausprägung der Sozialkompetenz (soziales Verhalten usw.)
- Ausprägung der finanziellen Situation (Einkommen, Betreibungen)

Der Betreuungsumfang wird über ein Punktesystem ermittelt, in welchem den Ausprägungen ein Wert zugewiesen wird. Je höher die Punktezah, desto grösser der Betreuungsaufwand. Die errechnete Summe verweist auf die massgebende Tarifstufe. Die im Einzelfall festgelegte Tarifstufe wird regelmässig überprüft und gegebenenfalls der Entwicklung angepasst

Grundsätzlich sollen diese Kriterien bei allen ambulant betreuten Angeboten zur Anwendung kommen. Begleitetes Wohnen und Einrichtung Notwohnungen werden sich aber bezüglich der maximalen Punktezah und damit der Anzahl Tarifstufen unterscheiden: Im Unterschied zum BeWo stehen bei der Einrichtung Notwohnungen erfahrungsgemäss nur die Wohnkompetenz, die Sozialkompetenz und die finanzielle Situation im Fokus.

Fürs Begleitete Wohnen wird deshalb ein dreistufiges, für die Notwohnungen ein zweistufiges Tarifsystern gelten.

Ausgangspunkt für die Berechnung der Tarife ist der errechnete Gesamtaufwand, der in den Angeboten mit ambulanter Betreuung anfällt. Es handelt sich um den Personalaufwand sowie um die Arbeitsplatz- und Overheadkosten.

### **7.3 Tarife in Wohnintegrationsangeboten mit stationärer Betreuung**

Die Tarife ermitteln sich aus den Vollkosten des Betriebsaufwands, das heisst dem Sachaufwand und dem Personalaufwand und den Kosten des Overheads. Das Betreuungsangebot ist integrierter Bestandteil des Angebots und steht allen Klientinnen und Klienten zur Verfügung bzw. muss von diesen in Anspruch genommen werden.

## **7.4 Tarife in Wohnintegrationsangeboten mit Heimbewilligung**

Wie oben unter Ziff. 7.1 vermerkt, ergeben sich die Ermittlung des Betriebsaufwands und damit auch die Tarifgestaltung in den Wohnintegrationsangeboten mit Heimbewilligung aus den Vorgaben von Bund und Kanton, weshalb sie nicht auf Gemeindeebene zu regeln sind.

## **8. Rechtsverhältnisse mit den Klientinnen/Klienten**

### **8.1 Allgemeines**

Alle städtischen Wohnintegrationsangebote richten sich an Personen, welche – vorübergehend oder auf Dauer – nicht selbständig wohnfähig sind. Selbständig Wohnfähige gehören demgegenüber nicht zum Kreis der Wohnintegration und zu den Betroffenen dieser Verordnung. Ihnen stehen die Wohnungsangebote des privaten Marktes und des sozialen Wohnungsbaus offen; bei fehlenden finanziellen Ressourcen kommt die Sozialhilfe zum Zuge.

Ausmass und Dauer der Unfähigkeit zu selbständigem Wohnen und der betreuende Aufwand zur Zielerreichung der sozialen Integration können sehr unterschiedlich sein – entsprechend sind die Angebote im Verhältnis Wohnen/Begleitung oder Betreuung unterschiedlich gewichtet. Dies führt auch zu unterschiedlichen Rechtsverhältnissen.

### **8.2 Rechtsverhältnisse in den Wohnintegrationsangeboten mit ambulanter Betreuung**

Mit den Klientinnen/Klienten werden Beherbergungs- und Betreuungsverträge abgeschlossen, welche einerseits das Wohnen mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten, andererseits die ambulante Betreuung gemäss der vereinbarten Tarifstufe regeln und den Tarif für die Wohnung/das Einzelzimmer und den Tarif für die Betreuung umfassen. Es handelt sich damit um gemischte Verträge. Dabei überwiegen die mietvertraglichen Komponenten (einschliesslich der Mieterpflicht der Klientin oder des Klienten, die vereinbarte Begleitung auch anzunehmen). Die Betreuung erfolgt – wenn auch in unterschiedlich intensivem Umfang – nur ambulant.

Das bedeutet, dass Beherbergungs- und Betreuungsverträge mit ambulanter Betreuung als Mietverträge i.S.v. Art. 253ff. OR zu behandeln sind. Den Klientinnen und Klienten stehen die mietrechtlichen Schutz- und Verfahrensbestimmungen zur Verfügung. So kann eine allfällige Erhöhung des Mietzinses bei der Schlichtungsbehörde als missbräuchlich angefochten oder im Falle der Auflösung des Beherbergungs- und Betreuungsvertrags eine Erstreckung verlangt werden.

Da die vom Stadtrat aufgrund der Vollkostenrechnung festzulegenden Tarife für die Wohnungen und Zimmer der mietrechtlichen Überprüfung zugänglich sind, müssen die Tarife so festgelegt sein, dass sie von den mietgerichtlichen Instanzen nicht als missbräuchlich beurteilt werden. Insoweit findet die Vollkostenrechnung also eine in der Verordnung festgehaltene Schranke. In der Praxis sind indessen keine Probleme zu befürchten, da die SEB möglichst günstigen Wohnraum anmieten und – ausgehend von den Gesamtkosten des Angebots – die Tarife (bzw. Mietzinse) aufgrund vergleichbarer betriebswirtschaftlicher Kriterien wie private Vermieter (allerdings ohne Renditeziel) festlegen und die Tarife daher sicher im Rahmen der orts- oder quartierüblichen Mietzinse für gleichartige Wohnobjekte liegen werden.

Im Beherbergungs- und Betreuungsvertrag werden auch die Kosten für die Betreuung im Einzelfall gemäss einer bestimmten Tarifstufe festgelegt. Diese Kosten stellen nicht Nebenkosten des Mietzinses dar und unterstehen daher nicht den mietrechtlichen Bestimmungen. Vielmehr werden sie separat und aufgrund einer eigenen Tarifregelung festgelegt; im Streitfall steht der Verwaltungsrechtsweg (über den Erlass einer anfechtbaren Verfügung) offen.

Selbstredend gelten Streitigkeiten über den Betreuungstarif nicht als mietrechtlicher

Kündigungsgrund.

### **8.3 Rechtsverhältnisse in Wohnintegrationsangeboten mit stationärer Betreuung**

Wie bei den Angeboten mit ambulanter Betreuung sind sowohl Unterbringung wie auch Betreuung Gegenstand des Beherbergungs- und Betreuungsvertrags. Allerdings steht hier – im Unterschied zu den Angeboten mit ambulanter Betreuung – die Betreuung und nicht das Wohnen im Vordergrund, weshalb hier Unterbringungen ohne mietvertragsrechtliche Komponenten vorliegen.

In der Praxis kommt es in Angeboten mit stationärer Betreuung nie zu Vertragsstreitigkeiten; zudem erfolgt die Vermittlung der Klientinnen und Klienten in die Angebote in der Regel über die Sozialen Dienste, welche für den Aufenthalt auch Kostengutsprache leisten.

Es sei noch erwähnt, dass bei selbstverschuldeter oder aus anderen Gründen nicht erfolgreicher Beendigung des Aufenthalts die Betroffenen nicht einfach «auf die Strasse gestellt» werden, sondern es wird eine Anschlusslösung gesucht, damit die Betroffenen nicht in Obdachlosigkeit und Verelendung abgleiten.

### **9. Weiterverrechnung der Tarife**

Grundsätzlich werden den Kostenträgern der von den Klientinnen/Klienten in Anspruch genommenen Leistungen die Tarife weiterverrechnet. Kostenträger ist in aller Regel die Sozialhilfe, welche die Tarife den Sozialhilfekonti der betroffenen Personen belasten. Durch diese Vorgehensweise kann ein Maximum an Rückerstattungsleistungen seitens des Kantons oder Dritter und damit eine spürbare Entlastung der städtischen Rechnung erzielt werden. Bei den Angeboten zur Wohnintegration beträgt die jährliche Entlastung der städtischen Rechnung rund 1,2 Mio. Franken.

In denjenigen Fällen, wo die Klientin/der Klient selber Kostenträger, also Selbstzahler ist, oder Beziehende von Zusatzleistungen durch die teilweise Selbstbeteiligung hart getroffen werden, kann die volle Tragung des Tarifs zu sozialen Härtefällen führen. Zu denken ist auch an die Notschlafstelle, welche ihre Kosten nicht klientenbezogen weiterverrechnet, sondern direkt von den Nutzenden einen symbolischen Beitrag von Fr. 5.– pro Nacht einfordert. Andernfalls würde das niederschwellige Angebot für Obdachlose seine Zielgruppe und seinen Zweck nicht erreichen.

Aus diesen Überlegungen sieht die Verordnung vor, dass der Stadtrat aus besonderen Gründen eine andere Regelung treffen kann.

### **10. Erlass der Ausführungsbestimmungen und einer Tarifordnung durch den Stadtrat**

Die gemeinderätliche Verordnung regelt die Rechtsbeziehungen zwischen der Stadt Zürich und den Nutzerinnen und Nutzern der städtischen Wohnintegrationsangebote und die hierfür massgebenden Grundsätze und Kriterien (unter anderem für die Tariffestsetzung). Die Konkretisierung des sich aus der Verordnung ergebenden Auftrags ist Sache der Verwaltung, weshalb dem Stadtrat der Auftrag und die Kompetenz zu erteilen ist, innerhalb der von der Verordnung vorgegebenen Schranken die für den Vollzug notwendigen Ausführungsbestimmungen und eine Tarifordnung zu erlassen.

### **11. Inkraftsetzung**

Der Stadtrat wird die Verordnung nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft setzen. Den Zeitpunkt der Inkraftsetzung wird er so festlegen, dass für die Betroffenen, die Kostenträger und die Organe der SEB genügend Zeit verbleibt, die erforderlichen Abklärungen und Schritte hinsichtlich der Kostentragung sowie der Anpassung der Beherbergungs- und Betreuungsverträge vorzunehmen.

Auf den gleichen Zeitpunkt werden der Stadtrat bzw. der Vorsteher des Sozialdepartements die gegenwärtigen Tarifgrundlagen (z. B. das Notwohnungsreglement vom 28. Oktober 2009)

aufheben bzw. gestützt auf die Verordnung in die Ausführungsbestimmungen und die Tarifordnung aufnehmen.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Es wird eine «Verordnung über die Wohnintegration und deren Tarifen» gemäss Beilage erlassen.**

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

Im Namen des Stadtrates  
die Stadtpräsidentin  
**Corine Mauch**  
der Stadtschreiber  
**Dr. André Kuy**

## **Verordnung über die Wohnintegrationsangebote und deren Tarife**

Der Gemeinderat erlässt, gestützt auf § 1 des Sozialhilfegesetzes, den Gemeindebeschluss vom 2. Dezember 1990 «Sozialhilfe an Suchtmittelabhängige, psychisch Behinderte und sozial Auffällige in Not» sowie Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung, folgende Verordnung:

### **Art. 1 Gegenstand der Verordnung**

<sup>1</sup> Diese Verordnung regelt die Wohnintegrationsangebote der Stadt Zürich und die dafür erhobenen Tarife.

<sup>2</sup> Die Wohnintegrationsangebote richten sich an Personen und Familien, welche ohne fachliche Unterstützung nicht in der Lage sind, Wohnungslosigkeit oder Obdachlosigkeit aus eigener Kraft abzuwenden oder zu überwinden.

<sup>3</sup> Die Wohnintegrationsangebote bestehen in kurz-, mittel- oder langfristigen Unterbringungen, verbunden mit situativ angepasster fachlicher Betreuung.

### **Art. 2 Angebote mit ambulanter Betreuung a) Notwohnungen**

Die Notwohnungen sind ein begleitetes Wohnangebot für sozial beeinträchtigte Familien, die nicht in der Lage sind, Wohnungslosigkeit abzuwenden oder zu überwinden. Der Aufenthalt ist befristet. Ziel ist die Verbesserung der Gesamtsituation und der Übertritt in eine Wohnung im freien Wohnungsmarkt.

### **Art. 3 b) Begleitetes Wohnen**

Das Begleitete Wohnen ist ein Angebot für Einzelpersonen mit Suchtmittelabhängigkeiten oder psychischen Beeinträchtigungen. Es ermöglicht ihnen eigenständiges Wohnen im eigenen Zimmer und fördert ihre soziale Integration.

### **Art. 4 Angebote mit stationärer Betreuung a) Familienherbergen**

Die Familienherbergen sind betreute Kollektivunterkünfte für obdachlose Familien. Das Angebot dient der Notlinderung in dringenden Fällen.

### **Art. 5 b) Notschlafstelle**

Die Notschlafstelle bietet obdachlosen Frauen und Männern ein Bett für die Nacht, Verpflegung und eine Waschgelegenheit. Es stehen Fachleute als Ansprechpersonen zur Verfügung.

### **Art. 6 c) Nachtpension**

Die Nachtpension richtet sich an Langzeitnutzende der Notschlafstelle. Sie bietet Unterkunft im Einer- oder Zweierzimmer und angepasste Betreuung. Der Aufenthalt dient der Stabilisierung und der Suche nach einer Anschlusslösung.

### **Art. 7 d) betreute Jugendwohngruppen**

Die Betreuten Jugendwohngruppen sind ein Angebot für Jugendliche, die weder selbständig wohnen noch sich in einen Heimbetrieb einfügen können. Der Aufenthalt dient der Stabilisierung der Situation und zielt auf eine Anschlusslösung.

### **Art. 8 Angebote mit Heimbewilligung a) Betreutes Wohnen City**

Das Betreute Wohnen City ist ein betreutes Wohnangebot für sozial und gesundheitlich beeinträchtigte Personen, die nicht in der Lage sind, sich in eine Gemeinschaft einzufügen. Die Einrichtung bietet möblierte Einzelzimmer und durchgehende fachliche Betreuung.

### **Art. 9 b) Werk- und Wohnhaus zur Weid**

Das Werk- und Wohnhaus bietet Frauen und Männern mit sozialen, psychischen und Suchtproblemen einen geschützten Lebensraum. Die Bewohnerinnen und Bewohner leben in der Hausgemeinschaft und arbeiten in der Gärtnerei, der Schreinerei, der Landwirtschaft und in der Hauswirtschaft.

### **Art. 10 Tarife a) Grundsatz**

<sup>1</sup> Die Stadt erhebt für ihre Wohnintegrationsangebote kostendeckende Tarife.

<sup>2</sup> Die Kosten werden dem Kostenträger der in Anspruch genommenen Leistungen belastet.

<sup>3</sup> Aus besonderen Gründen kann der Stadtrat abweichende Regelungen treffen.

### **Art. 11 b) Tarife Wohnen in Angeboten mit ambulanter Betreuung**

<sup>1</sup> Die Tarife für das Wohnen errechnen sich aus den Gesamtkosten für die Bereitstellung des Wohnraums im betreffenden Angebot, insbesondere den Miet- und Nebenkosten sowie den Kosten für Unterhalt und Wohnraumverwaltung.

<sup>2</sup> Die Tarife werden bei Wohnungen nach Anzahl Zimmer und bei Einzelzimmern nach Wohnfläche sowie unter Berücksichtigung des Ausbaustandards festgelegt.

<sup>3</sup> Die Tarife müssen im Rahmen der orts- und quartierüblichen Mietzinse für gleichartige Wohnobjekte liegen.

### **Art. 12 c) Tarife Betreuung in Angeboten mit ambulanter Betreuung**

<sup>1</sup> Die Tarife errechnen sich aus den Gesamtkosten für Personalaufwand und Overhead.

<sup>2</sup> Im Einzelfall werden die Tarife aufgrund des nach objektiven Kriterien ermittelten Betreuungsbedarfs und Betreuungsumfangs festgelegt und einer Tarifstufe zugeordnet.

<sup>3</sup> Die massgebende Tarifstufe wird im Beherbergungs- und Betreuungsvertrag vereinbart und regelmässig überprüft.

<sup>4</sup> Im Streitfall wird die Tarifstufe mittels Verfügung festgelegt.

### **Art. 13 d) Tarife in Angeboten mit stationärer Betreuung**

Die Tarife errechnen sich aus den Gesamtkosten für die Unterbringung sowie für die Betreuung im betreffenden Angebot, insbesondere dem Sachaufwand, dem Personalaufwand und den Kosten des Overheads.



**Art. 14 Beherbergungs- und Betreuungsverträge**

<sup>1</sup> Bei den Angeboten mit ambulanter Betreuung unterstehen die Verträge über das Wohnen den Regeln des Mietrechts; die Festlegung der Betreuungskosten untersteht öffentlichem Recht.

<sup>2</sup> Bei den Angeboten mit stationärer Betreuung unterstehen die Verträge dem öffentlichen Recht.

**Art. 15 Ausführungsbestimmungen und Tarifordnung**

Der Stadtrat erlässt die Ausführungsbestimmungen und eine Tarifordnung.

**Art. 16 Inkraftsetzung**

Der Stadtrat setzt die Verordnung in Kraft.