

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Beitragskürzungen für renitente SozialhilfebezüglerInnen, eingereicht von Gemeinderat M. Thurnherr (SVP)

---

Am 23. März 2015 reichte Gemeinderat Marco Thurnherr namens der SVP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

*„Laut einer in den Medien publizierten Studie handhaben die Gemeinden gegenüber renitenten SozialhilfebezüglerInnen Leistungskürzungen bei Verstössen gegen Anordnungen, Auflagen oder Weisungen unterschiedlich.*

*Fragen:*

- 1. In wie vielen Fällen wurden in den letzten drei Jahren in Winterthur bei renitente SozialhilfebezüglerInnen Leistungen gekürzt?*
- 2. Welches Ereignis muss eintreffen, dass eine Leistung gekürzt wird und/oder gibt es entsprechende Weisungen oder Regeln die eine Sanktion mit sich führen würde?*
- 3. In welcher Kompetenz obliegen allfälligen Sanktionen?“*

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Leistungskürzungen und –einstellungen sind in der Sozialhilfe das letzte Mittel, wenn die vorangehenden Mittel und Massnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führen. Von grosser Bedeutung ist deshalb eine professionelle Vorgehensweise, zu welcher vorab die sorgfältige Abklärung der Situation und der Ressourcen der Klientinnen und Klienten gehört. Gemeinsam mit den Klientinnen und Klienten festgelegte Ziele und Massnahmen werden besser erreicht bzw. umgesetzt. Auflagen der Sozialhilfe müssen, wie alles staatliche Handeln, rechtskonform, zweckdienlich und verhältnismässig sein. Erst wenn Vereinbarungen und Auflagen nicht eingehalten werden, kommt das Mittel der Kürzungen zum Zuge. Tiefe Sanktionsquoten können darauf hinweisen, dass die Situation der Klienten/innen umfassend und gut abgeklärt wurde und dass die Erwartungen an sie realistisch sind. Eine hohe Fallbelastung der Dossierführenden erhöht die Fehlerquote. Andererseits führt ein enges und konsequent durchgeführtes Netz von Kontrollmassnahmen zur rechtzeitigen Entdeckung von Sachverhalten, die zu Kürzungen, Leistungseinstellungen Rückforderungen und nötigenfalls Strafanzeigen führen.

Für Kürzungen und Einstellungen der Sozialhilfe bestehen klare gesetzliche Grundlagen im kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG). Weitere Regelungen sind im Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich festgehalten. Die vom Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur gewählte Sozialhilfebehörde (früher: Fürsorgebehörde), in der alle Gemeinderatsfraktionen vertreten sind, hat sich mit dem Thema von Sanktionen in der Sozialhilfe ausführlich

auseinandergesetzt und in ihren Richtlinien spezifische Vorgaben festgelegt. Schliesslich bestehen interne Umsetzungsrichtlinien der Sozialen Dienste.

Die Organisation der Sozialhilfebehörde und der Sozialen Dienste verfügt über die folgenden Mittel, um Missbräuchen vorzubeugen bzw. diese aufzudecken:

- Mit dem Programm Passage wird arbeitsfähigen Klientinnen und Klienten bei der Anmeldung zur Sozialhilfe direkt eine Arbeit mit einem entsprechenden Einkommen zugewiesen. Damit wird eine Schwelle für den Bezug der Sozialhilfe gesetzt. Drop-Outs, d.h. Personen, die eine Arbeit haben, diese aber verheimlichen, nehmen an diesem Programm nicht teil und kommen auch nicht in die Sozialhilfe zurück. Das Gleiche gilt für Personen, die nicht arbeiten wollen und sich irgendwie sonst über Wasser halten (z.B. mit der Unterstützung durch Verwandte).
- Die Fallrevison überprüft regelmässig und nach einem standardisierten Verfahren den Anspruch auf Sozialhilfe. Sie ist nicht der Sozialberatung, sondern den zentralen Diensten der Sozialen Dienste zugeordnet und hat damit einen unvoreingenommenen Blick auf die jeweiligen Dossiers, der nicht durch die Sichtweise der fallführenden Mitarbeitenden beeinflusst ist. Das Gleiche gilt für die Fallkontrolle, in deren Rahmen die Fallführung nach sozialarbeiterischen Kriterien qualitativ geprüft wird.
- Bei konkretem Missbrauchsverdacht oder entsprechenden Hinweisen von Dritten wird die Situation durch Befragungen, intensive Recherchen bei Dritten, Aktenstudium etc. vertieft abgeklärt. Bei Bedarf wird dazu auch die Stadtpolizei beigezogen.
- Bei der Dossierprüfung untersuchen die Mitglieder der Sozialhilfebehörde Stichproben auf Anspruchsberechtigung, Zweckmässigkeit und Rechtmässigkeit hin. Pro Jahr erfolgen 200 Stichproben mittels einer ausführlichen Checkliste.

### **Zu den einzelnen Fragen:**

#### Zur Frage 1:

*„In wie vielen Fällen wurden in den letzten drei Jahren in Winterthur bei renitenten Sozialhilfebezüglerinnen Leistungen gekürzt?“*

Vorab ist zu anzumerken, dass Kürzungen der Sozialhilfeleistungen nur unter den gesetzlich vorgesehenen Voraussetzungen zulässig sind (vgl. dazu im Detail die unter der Beantwortung der Frage 2 angeführten Gesetzesbestimmungen). Die Verhaltensweisen, welche zu einer Kürzung führen, werden im Gesetz abschliessend umschrieben. So genanntes „renitentes“ Verhalten führt entsprechend nur dann zu einer Kürzung der Leistungen, wenn es einer im Gesetz aufgezählten Verhaltensweise entspricht.

Aufgrund der Datenlage können mit angemessenem Aufwand nur die Zahlen für das Jahr 2014 dargestellt werden.

Drop-Outs Passage:	152
Kürzungen (§ 24 SHG), laufende Fälle:	81
Einstellungen (§ 24a SHG):	40
Rückforderungen (§ 26 lit. a SHG):	174
Eingereichte Strafanzeigen:	23

## Zur Frage 2:

„Welches Ereignis muss eintreffen, dass eine Leistung gekürzt wird und/oder gibt es entsprechende Weisungen oder Regeln die eine Sanktion mit sich führen würde?“

§ 24 Abs. 1 SHG legt fest, in welchen Fällen Sozialhilfeleistungen angemessen zu kürzen sind:

*Die Sozialhilfeleistungen sind angemessen zu kürzen, wenn*

- a. *der Hilfesuchende*
  1. *gegen Anordnungen, Auflagen oder Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst,*
  2. *keine oder falsche Auskunft über seine Verhältnisse gibt,*
  3. *die Einsichtnahme in seine Unterlagen verweigert,*
  4. *eine ihm zugewiesene zumutbare Arbeit nicht annimmt,*
  5. *Leistungen zweckwidrig verwendet,*
  6. *die Teilnahme an einem zumutbaren Bildungs- und Beschäftigungsprogramm verweigert,*
  7. *ein ihm zustehendes Ersatzeinkommen nicht geltend macht,*
- b. *er schriftlich auf die Möglichkeit der Leistungskürzung hingewiesen worden ist.*

§ 24a Abs. 1 SHG legt fest, wann die Leistungen teilweise oder ganz einzustellen sind:

*Vom grundsätzlichen Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen kann ausnahmsweise und unter Berücksichtigung von Art. 12 der Bundesverfassung (BV) abgewichen werden. Die Leistungen sind ausnahmsweise ganz oder teilweise einzustellen, wenn*

- a. *der Hilfesuchende eine ihm zumutbare Arbeit oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens verweigert,*
- b. *ihm die Leistungen deswegen gekürzt worden sind, und*
- c. *ihm schriftlich und unter Androhung der Leistungseinstellung eine zweite Frist zur Annahme der Arbeit beziehungsweise zur Geltendmachung des Ersatzeinkommens angesetzt worden ist.*

Von der Leistungskürzung bzw. –einstellung zu unterscheiden sind die Rückerstattungspflichten gemäss § 26 SHG wegen Erwirkung von Leistungen aufgrund von unwahren und unvollständigen Angaben oder wegen missbräuchlicher Verwendung der Sozialhilfeleistungen.

Das Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich regelt in Kapitel 14 die Leistungskürzung als Sanktion sowie die Leistungseinstellung aus verschiedenen Gründen, insbesondere auch als Sanktion. Im gleichen Kapitel sind auch die Vorgehensgrundsätze für diese Fälle festgehalten.

In den Richtlinien der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur wird den mit dem Sozialhilfebezug einhergehenden Pflichten der Leistungsbezüger/innen (Auskunfts-, Mitwirkungs- und Schadensminderungspflichten) grosses Gewicht beigemessen. So wird ausdrücklich festgehalten, dass die gesetzlich vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtung von Pflichten und rechtmässigen Auflagen – unter Berücksichtigung der individuellen Situation – konsequent angewendet werden müssen. Kürzungen können – in Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben – für 3 bis längstens 24 Monate verfügt werden, wobei auch Zulagen mit Anreizcharakter in die Kürzung miteinbezogen werden können.

In den internen Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste werden die Kürzungsmodalitäten detailliert festgehalten. Die erstmalige Kürzung erfolgt je nach Falllage zunächst für die Dauer von 3-6 Monaten in der Höhe von 15% des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL). Bei wiederholtem Fehlverhalten wird die Kürzung auf 12 Monate ausgedehnt, wobei hier auch die Zulagen mit Anreizcharakter (z.B. Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige,

Integrationszulage für Nichterwerbstätige, minimale Integrationszulage) der nicht kooperationswilligen Person in die Kürzung miteinbezogen werden können. In schwerwiegenden Fällen kann die Kürzung nach 12 Monaten nochmals um weitere 12 Monate verlängert werden. Dabei können zusätzlich auch die Zulagen mit Anreizcharakter der weiteren Mitglieder der Unterstützungseinheit zur Hälfte miteinbezogen werden. Bei Unterstützungseinheiten mit bis zu zwei minderjährigen Kindern wird die Kürzung des Grundbedarfes um 10% und bei mehr Kindern um 5% gesenkt. Situationsbedingte Leistungen werden nicht in die Kürzung einbezogen. Sobald die geforderten Auflagen erfüllt werden, werden die Kürzungen aufgehoben.

Bei Leistungskürzungen und Leistungseinstellungen sind bestimmte Vorgehensvorschriften zu beachten. Beide setzen voraus, dass die betroffenen Personen darüber – unter Ansetzung einer Frist zur Erfüllung von Auflagen und Vorgaben – vorgängig schriftlich informiert werden.

### Zur Frage 3:

*„In welcher Kompetenz obliegen allfälligen Sanktionen?“*

Die Kompetenzen sind im Rahmen des „Organisationsreglements und Kompetenzenordnung zur Durchführung der Sozialhilfe der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur“ und in der „Internen Kompetenzenordnung zur Durchführung der Sozialhilfe“ geregelt:

- Verfügung von Sanktionen und Rückerstattungen: Hauptabteilungsleitung
- Strafanzeigen: Bereichsleitung
- Verzicht auf Strafanzeigen: Sozialhilfebehörde

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder