

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Nichtbezug in der Sozialhilfe, eingereicht von Gemeinderäte/innen B. Helbling-Wehrli (SP), F. Heer (Grüne/AL) und B. Huizinga (EVP)

Am 4. November 2019 reichten die Gemeinderätin Beatrice Helbling-Wehrli, SP namens der SP-Fraktion, der Gemeinderat Florian Heer, Grüne namens der Grüne/AL-Fraktion und die Gemeinderätin Barbara Huizinga, EVP namens der EVP-Fraktion mit 31 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Der Nichtbezug von Sozialhilfe ist ein kaum besprochenes Phänomen. Man geht davon aus, dass mindestens ein Viertel der Menschen, welche Anspruch hätten, keine Sozialhilfe beziehen. Die Gründe für den Nichtbezug sind vielfältig. Es sind die zu hohen administrativen Hürden. Es sind die sozialen und psychologischen Kosten, wie das Gefühl von Scham, die Angst vor Stigmatisierung. Dazu kommt das fehlende Wissen bezüglich der Anspruchsbeurteilung. Zudem kann aufgrund der geltenden Rechtsprechung beim Bezug von Sozialhilfe sogar der Verlust der Aufenthaltsbewilligung drohen.

Eine aktuelle Genfer Studie¹ hat qualitativ erfragt, was die Folgen eines Nichtbezugs sind. Dies sind gesundheitliche Verschlechterung und fehlende Bildungs- und Weiterbildungschancen. Ein Verzicht auf Sozialhilfe führt zu proportional höheren Kosten, als wenn der Zugang von Anfang an gewährleistet gewesen wäre. Der Nichtbezug macht die Menschen noch labiler und sie müssen früher oder später meist trotzdem Leistungen in Anspruch nehmen. Denn neben den nachgewiesenen gesundheitlichen Verschlechterungen, kommt es zum Verzicht auf professionelle Beratung, um die eigene Situation zu verbessern. So führt ein Nichtbezug oftmals zu einer so prekären Lebenssituation, welche schlussendlich zu einer längeren Aufenthaltsdauer in der Sozialhilfe führt. Es betrifft dies leider oftmals Familien. Wenn Kinder von Armut betroffen sind, kann dies auf ihre Entwicklung massive Nachteile haben.

In der Genfer Studie werden Strategien aufgeführt, um dieses Problem anzugehen. Es braucht u.a.: 1) eine Dokumentation und Erfassung der Nicht-Inanspruchnahme und die Integration der Nicht-Inanspruchnahme in die Politikevaluation; 2) die Vereinfachung der Prozeduren und die Automatisierung der Bewilligung von Leistungen; 3) die Verbesserung der Information und Kommunikation². Die Stadt Dietikon z.B. hat ein Video³ auf ihrer Website aufgeschaltet, welches die Anmeldung für Sozialhilfe einfach anhand eines Beispiels erklärt. Es zeigt zudem auf, wie die Sozialberatung berät und bei der Suche nach einer Arbeitsstelle unterstützt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- 1. Werden Menschen, welche auf Inanspruchnahme von Sozialhilfe trotz Anspruch verzichten, in der Stadt Winterthur erfasst? Gibt es ein regelmässiges Monitoring der Nichtinanspruchnahme an dem sich die Stadt Winterthur beteiligt?*
- 2. Ist der Stadtrat bereit, die Informationen auf dem Internet zu vereinfachen und so zu gestalten, dass sich armutsbetroffene Personen willkommen fühlen? Ist er bereit ein Video ähnlich der Stadt Dietikon zu erstellen und aufzuschalten?*
- 3. Sieht der Stadtrat weitere Möglichkeiten, um den Zugang zu Sozialleistungen, z.B. auch zur ZL zu vereinfachen, z. B. mit Flyern in leicht verständlicher Sprache?».*

¹ Die Unterlagen der Studie können hier eingesehen werden: www.hesge.ch/

² ZESO. Zeitschrift für Sozialhilfe 2/19. «Trotz Not kein Antrag auf Sozialhilfe», S. 28

³ <https://www.dietikon.ch/bildungsgesellschaft/gesellschaft/sozialdienste/sozialhilferhemen/4016>

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Das kantonale Sozialhilfegesetz SHG bildet die rechtliche Grundlage für die Ausrichtung der Sozialhilfe und der Asylfürsorge im Kanton Zürich. In Winterthur wird die Sozialhilfe durch die Sozialen Dienste, einem Bereich des Departements Soziales, gewährt, die Sozialhilfebehörde ist für die Steuerung und die Aufsicht zuständig. Wird trotz eines Anspruchs auf Sozialhilfe diese nicht beantragt und somit nicht bezogen, spricht man von Nichtbezug.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Nichtbezug von Sozialhilfe. Sie können jedoch in weiten Teilen auch auf die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und auf andere soziale Sicherungssysteme wie zum Beispiel die Alimentenhilfe oder das Stipendienwesen angewandt werden.

Der Bezug von Sozialhilfe («wirtschaftliche Hilfe» gemäss § 14 SHG) ist in der Regel auch an die persönliche Hilfe gebunden. Dabei handelt es sich um einen sozialarbeiterischen Beratungs- und Unterstützungsprozess, der die soziale Situation der Sozialhilfebeziehenden stabilisieren und dabei unterstützen soll, nachhaltig von der Sozialhilfe unabhängig zu werden.

Mit dem Nichtbezug von Sozialhilfe entfällt in der Regel auch die Inanspruchnahme dieser persönlichen Hilfe. Bestehende soziale, persönliche und gesundheitliche Probleme können sich dadurch verstärken, was später den Reintegrationsprozess erschwert. Wesentlich ist auch die Auswirkung des Nichtbezugs auf Kinder. Diese werden in Familien, deren finanzielle Mittel unter dem Existenzminimum liegen, in ihrer persönlichen Entwicklung und auf ihrem Bildungsweg stark gehemmt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass insbesondere auch Einzelpersonen es manchmal vorziehen, sich von Verwandten unterstützen zu lassen, statt sich an staatliche Stellen zu wenden.

Die Ausrichtung der Sozialhilfe erfolgt in Zusammenarbeit mit den Hilfesuchenden (§ 3 Abs. 1 und §§ 18 ff. SHG), erfordert also in der Regel deren aktive Mitarbeit. Die politischen Gemeinden sind jedoch auch zu vorbeugenden Massnahmen verpflichtet, die dazu beitragen, dass weniger Notlagen entstehen und dass Personen, die in eine Notlage geraten, diese bewältigen können (§ 1 Abs. 2 SHG).

In der Schweiz behandeln in jüngerer Zeit zwei kantonale Studien das Thema des Nichtbezugs von Sozialhilfe:

- Hümbelin, Oliver: Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden, Bern 2016 («Berner Studie»).
- Lucas, Barbara (et al.): Le non-recours aux prestations sociales à Genève, Rapport de recherche, Genf 2019 («Genfer Studie»).

Beide Studien verwenden Daten des ganzen jeweiligen Kantons. Dem Stadtrat sind keine vergleichbaren Erhebungen auf kommunaler Ebene bekannt.

Die «Berner Studie»

Die Berner Studie ist eine quantitative Untersuchung mit Fokus auf die innerkantonalen regionalen Unterschiede (Stadt – Land). Für die Ermittlung der Nichtbezugsquote werden Administrativdaten verwendet (Steuerdaten, Sozialhilfeempfängerstatistik). Die Studie errechnet eine Nichtbezugsquote von 26,3 Prozent für den gesamten Kanton Bern: Ein gutes Viertel aller Sozialhilfeberechtigten bezieht diese also nicht (Berner Studie, S. 14). In städtischen Regionen, mit denen die Situation in Winterthur am ehesten vergleichbar ist, liegt diese Quote mit 12,2 Prozent ungefähr bei einem Achtel (Berner Studie, S. 15). Übertragen auf Winterthur würde dies – in einer vereinfachten Umrechnung – bedeuten, dass 0.7 Prozent der Winterthurerinnen und Winterthurer, also 700 bis 800 Personen, keine Sozialhilfe beziehen, obwohl sie dies könnten.

Die «Genfer Studie»

Die Genfer Studie schränkt ihren Untersuchungsgegenstand auf den Nichtbezug durch Familien ein. Es handelt sich um eine qualitative Studie, die auf Umfragen basiert und auf quantitative Erhebungen verzichtet.

Die Studie nennt drei Hauptgründe für den Nichtbezug (Genfer Studie, S. 180):

- Potentielle Sozialhilfebeziehende wissen nicht, dass sie Anspruch auf Sozialhilfe hätten (Manques d'information).
- Potentielle Sozialhilfebeziehende wissen von ihrem Anspruch auf Sozialhilfe, sie scheuen aber den Gang auf das Sozialamt (non-recours subi). Die Gründe sind: Soziale Hürden (Angst vor Stigmatisierung), administrative Hürden (zum Beispiel: der Gang auf das Sozialamt ist wegen psychischen Belastungen zu beschwerlich), etc.
- Potentielle Sozialhilfebeziehende wissen von ihrem Anspruch auf Sozialhilfe, verzichten aber bewusst auf diese (non-recours intentionnel), zum Beispiel aus Angst vor Verlust des ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus.

Einige in der Genfer Studie empfohlene Massnahmen, wie Nichtbeziehende besser erreicht werden könnten, werden von den Interpellantinnen und dem Interpellanten genannt (Erfassung und Dokumentation von Nichtbezug, Einbezug in die Politikevaluation, Verringerung von administrativen Hürden oder Verbesserung der Information und öffentlichen Kommunikation). Weitere in der Studie empfohlene Massnahmen sind zum Beispiel der Aufbau eines lokalen Netzwerkes oder das aktive Aufsuchen von potentiellen Sozialhilfebeziehenden.

Situation und Aktivitäten in Winterthur

In der Stadt Winterthur wird traditionell eine ausserordentlich enge Vernetzung von privaten und öffentlichen sozialen Dienstleistern aller Art gelebt, wobei die Grösse der Stadt sich für diese Vernetzung sehr gut eignet: Winterthur ist einerseits gross genug, um über eine vielfältige soziale Landschaft zu verfügen und andererseits genügend klein, um den Aufwand für die Vernetzung überschaubar zu halten. Die Stadtverwaltung und insbesondere die Sozialen Dienste nehmen dabei eine initiativ und koordinierende Rolle ein. Sowohl verwaltungsinterne (Sozialberatung, Wohnhilfe, Berufsbeistandschaft, Fachstelle Integration, Fachstelle Frühförderung, Schulsozialarbeit etc.) als auch kantonale und kirchliche Stellen vernetzen sich laufend untereinander und mit privaten Stellen mit oder ohne öffentlichem Auftrag. Freiwilligenorganisationen sind darin häufig einbezogen. Ad-hoc-Arbeitsgruppen, ständige Kommissionen und Gremien sowie regelmässige Fachanlässe unterstützen dabei nicht nur die enge fallbezogene Zusammenarbeit und die laufende Entwicklung der Dienstleistungen, sondern sorgen insbesondere dafür, dass die verschiedenen Organisationen und viele ihrer Mitarbeitenden sich gegenseitig kennen und ihnen die Angebotslandschaft vertraut ist. Durch diese enge Vernetzung, in die auch die Alters- und die Jugendarbeit einbezogen sind, ist in Winterthur dafür gesorgt, dass Familien und Einzelpersonen in wirtschaftlichen Nöten auf einfache Weise an die zuständigen Stellen der Sozialen Dienste verwiesen oder häufig sogar zu diesen begleitet werden.

Damit erfüllt die Stadt Winterthur fast idealtypisch eine in der Genfer Studie empfohlene Massnahme: Die Vernetzung der lokalen Angebote und ihrer Anlaufstellen. Durch die Zusammenarbeit der Sozialen Dienste mit weiteren Organisationen wie Wohnbaugenossenschaften und anderen Trägern von günstigem Wohnraum wird die Funktion einer weiteren empfohlenen Massnahme, des aktiven Aufsuchens von potentiellen Sozialhilfeberechtigten, zu einem weiten Teil erfüllt: Die genannten Vermieterinnen und Vermieter wenden sich, insbesondere, wenn Mieten nicht regelmässig bezahlt werden können, entweder direkt an die Wohnhilfe der Sozialen Dienste oder sie verweisen ihre Mieterinnen und Mieter dorthin. Im Altersbereich sind Pro Senectute Kanton Zürich und die städtische Wohnberatung, aber auch die Alterszentren und Pflegeheime auf die finanzielle Situation der Klientinnen und Klienten sowie Bewohnerinnen und Bewohner sensibilisiert und verweisen auf die Zusatzleistungen zur AHV, im Behindertenbereich übernimmt u.a. die Pro Infirmis diese Rolle. Sowohl mit Pro Senectute Kanton Zürich

als auch mit Pro Infirmis hat die Stadt Winterthur eine Leistungsvereinbarung. Zu erwähnen ist ausserdem eine Leistungsvereinbarung der Stadt Winterthur mit dem Verein «Läbesraum»: Dieser ermöglicht es vielen Winterthurerinnen und Winterthurern, eigenverantwortlich eine Anmeldung in der Sozialhilfe zu vermeiden, indem sie mit einem regulären Arbeitsvertrag, der auf ihre Möglichkeiten und Einschränkungen Rücksicht nimmt, in einem der Betriebe des «Läbesraum» zu einem existenzsichernden Lohn arbeiten können.

Es scheint dem Stadtrat wichtig, gesetzliche Grundlagen zu überprüfen, die den Nichtbezug von Sozialhilfe und anderen Leistungen fördern. So vermeiden oder beenden Einzelpersonen und Familien den Bezug von Sozialhilfe aufgrund der Änderungen des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer AuG per 1. Januar 2019, da sie sonst ihren Aufenthaltsstatus gefährden würden. Entsprechende Fälle sind nicht nur in der Stadt Winterthur bekannt. Besonders stossend ist dies, wenn von häuslicher Gewalt betroffene Frauen deshalb auf die Unterstützung durch ein Frauenhaus verzichten oder dieses zu früh verlassen, weil ein Teil des Aufenthalts über die Sozialhilfe finanziert wird.

Fälle von Nichtbezug lückenlos zu erfassen ist schwierig, da sich diese Menschen normalerweise eben nicht bei den Sozialen Diensten melden. Das Risiko, dass die Armut der betroffenen Familien mit all ihren Begleiterscheinungen auf die nächste Generation vererbt wird, ist dabei hoch.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Werden Menschen, welche auf Inanspruchnahme von Sozialhilfe trotz Anspruch verzichten, in der Stadt Winterthur erfasst? Gibt es ein regelmässiges Monitoring der Nichtinanspruchnahme an dem sich die Stadt Winterthur beteiligt?»

Wie bereits erwähnt, gibt es soweit ersichtlich keine Gemeinde, die den Nichtbezug von Sozialhilfe erfasst. Auch in Winterthur werden Personen, die trotz Anspruch auf Sozialhilfe keine Sozialhilfe beziehen, nicht statistisch erfasst. Es können daher weder Angaben zur Anzahl nichtbeziehender Familien und Einzelpersonen noch zur Höhe der nicht ausbezahlten Beträge gemacht werden.

Eine wissenschaftliche Erfassung von Nichtbeziehenden, wie 2016 im Kanton Bern durchgeführt, ist sehr aufwendig und wäre mit den vorhandenen Ressourcen auf kommunaler Ebene wohl kaum zu bewältigen. Aus Sicht des Stadtrates würde aber ein entsprechendes Monitoring auf Ebene Kanton oder Bund durchaus Sinn machen. Die zuständigen städtischen Stellen werden sich in den entsprechenden Gremien wie zum Beispiel der kantonalen Sozialkonferenz und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe dafür einsetzen.

Zu den Fragen 2 und 3:

«Ist der Stadtrat bereit, die Informationen auf dem Internet zu vereinfachen und so zu gestalten, dass sich armutsbetroffene Personen willkommen fühlen? Ist er bereit ein Video ähnlich der Stadt Dietikon zu erstellen und aufzuschalten?»

«Sieht der Stadtrat weitere Möglichkeiten, um den Zugang zu Sozialleistungen, z.B. auch zur ZL zu vereinfachen, z. B. mit Flyern in leicht verständlicher Sprache?»

Die Stadt Winterthur gestaltet den Zugang zu ihren städtischen Dienstleistungen – und damit auch zur Sozialhilfe – so einfach wie möglich.

Hilfesuchenden wird empfohlen, sich persönlich bei den Schaltern der Sozialen Diensten zu melden. Persönliche Kontakte sind wichtig, um Hilfesuchende individuell und bedarfsgerecht beraten zu können. Die Sozialen Dienste verfügen mit einer eigenen Schalterhalle im Superblock über eine ansprechende und freundlich gestaltete gemeinsame Anlaufstelle für die Sozialhilfe, die AHV-Zweigstelle, die Zusatzleistungen und die Prämienverbilligung (single point of contact). Die Hilfesuchenden werden an einem Ort beraten und müssen also nicht wissen, welche Sozialleistung für ihre Situation die richtige ist. Die AHV-Zweigstelle informiert zum Beispiel auftragsgemäss auch individuell über alle Sozialversicherungszweige und weist an die zuständigen Stellen ausserhalb der Stadtverwaltung weiter.

Die städtische Webseite ist ein bedeutendes Informations- und Kommunikationsmittel der Stadt. 2016 erneuerte die Stadtverwaltung ihren Internetauftritt. Der Webauftritt ist kundenorientiert, sachlich, transparent und einladend. Die finanziellen Unterstützungsleistungen sind auf der Homepage der Stadt Winterthur unter dem Stichwort «[Finanzielle Unterstützung](#)» zusammengefasst, was die Orientierung für Hilfesuchende erleichtert. Die Informationen über die Anmeldung zur Sozialhilfe und zu den Zusatzleistungen sind in einfacher Sprache gehalten. Geprüft wird eine Übersetzung der wichtigsten Informationen in mehrere Sprachen. Bei einer Überprüfung im Zusammenhang mit der vorliegenden Interpellation wurde festgestellt, dass auf dieser Seite einige Hinweise auf nichtstädtische Unterstützungsleistungen wie z.B. Stipendien fehlen. Diese Angaben wurden inzwischen ergänzt.

Die KESB Winterthur-Andelfingen hat grosse Anstrengungen unternommen, um sowohl ihre Rechtsschriften als auch ihr Informationsmaterial in «leicht verständlicher Sprache» (Standard gemäss www.leicht-lesbar.eu) bzw. in «verständlicher Sprache» zu verfassen (vgl. z.B. die «[Informationen zum Erwachsenenschutz in leicht verständlicher Sprache](#)»). Die Sozialen Dienste planen, die Erfahrungen und das Wissen der KESB zu nutzen und das eigene Informationsmaterial entsprechend zu überprüfen. Ein entsprechendes Projekt ist aus Ressourcengründen frühestens ab 2022 geplant.

Die Broschüre «[Älter werden in Winterthur](#)» wurde im Januar 2020 vom Departement Soziales in Kooperation mit dem Altersforum Winterthur herausgegeben. Beim Text wurde besonders auf adressatengerechte Kommunikation geachtet: Die Inhalte sind in einfacher Sprache verfasst, das Layout unterstützt die Lesbarkeit für Personen mit Sehschwäche. Im Kapitel «Wer bezahlt wofür wieviel?» wird unter anderem erklärt, wie Zusatzleistungen zur AHV (ZL) beantragt werden können.

Die Stadtverwaltung optimiert laufend ihre adressatengerechte Kommunikation und evaluiert dabei auch den Einsatz verschiedener Medien und Kanäle. Aktuell ist kein Einsatz von Videos geplant.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Soziales übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon