

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Zunahme der Sozialhilfekosten, einge-
reicht von Gemeinderat M. Reinhard (SVP)

Am 22. November 2018 reichte Gemeinderat Markus Reinhard namens der SVP-Fraktion
folgende Schriftliche Anfrage ein:

*«Die Kosten der Sozialhilfe steigen in Winterthur Jahr für Jahr, auch das vorgelegte Budget 2019 zeigt eine mas-
sive Kostensteigerung im Bereich der Sozialhilfe und der Transferleistungen. Durch die Vorgabe der SKOS-Richt-
linien ist der Handlungsspielraum der Stadt Winterthur in diesem Bereich klein, einzig bei den Wohnkosten und
Leistungen, welche über die SKOS-Richtlinien hinausgehen, besteht Handlungsspielraum. Wie dieser in Win-
terthur genutzt wird, ist jedoch nicht ausgewiesen und daher ergeben sich folgende Fragen:*

1. *Wie vielen Personen wurden in den Jahren 2015 bis 2018 Leistungen der Sozialhilfe ausbezahlt, welche das Minimum der SKOS-Richtlinien beziehungsweise der internen Unterstützungsrichtlinien des Sozialen Dienste überstiegen haben?*
2. *Wieviel Mehrkosten sind dadurch in diesen Jahren (ausgewiesen pro Jahr) entstanden?*
3. *Wie vielen Personen wurden in den Jahren 2015 bis 2018 Wohnkosten ausgerichtet (zum Beispiel durch die Übernahme überhöhter Wohnkosten) welche das Minimum der SKOS-Richtlinien beziehungsweise der internen Unterstützungsrichtlinien des Sozialen Dienste überstiegen haben?*
4. *Wieviel Mehrkosten sind dadurch in diesen Jahren (ausgewiesen pro Jahr) entstanden?*
5. *Wie lange wurden diesen Personen durchschnittlich die überhöhten Wohnkosten ausgerichtet?*
6. *Wie viele Personen mussten in den Jahren 2015 bis 2018 in eine günstigere Wohnung umziehen, wie viele mussten nicht umziehen?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Stadtrat teilt die Besorgnis über die steigenden Sozialkosten. Bereits 2016 hat er auf-
grund eines Postulates das Büro BASS beauftragt, einen Bericht zu «Steuerungsmöglichkei-
ten im Bereich der Sozialhilfekosten»¹ (Bericht Büro BASS) zu erarbeiten. Der Bericht hält
fest, dass die Höhe der Sozialhilfequote und der Sozialhilfekosten aufgrund der sozioökono-
mischen Verhältnisse in Winterthur nachvollziehbar seien.

Die im Bericht ausgearbeiteten Empfehlungen wurden vom Gemeinderat zur Kenntnis ge-
nommen und werden laufend umgesetzt. Im Wesentlichen sind dies:

- Überprüfung der Anpassungen der Mieten an den Referenzzinssatz.
- Verstärkung der Fachstelle Junge Erwachsene.
- Engere Begleitung von Sozialhilfebeziehenden: Senkung der Falllast der Sozialarbei-
tenden.

¹ Dubach, Philipp (et al.), Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG: [Steuerungsmög-
lichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten](#), Bern 2016.

Diese Massnahmen dienen auch der Umsetzung des Legislaturprogramms 2018–2022. Das Handlungsfeld «Sozialer Zusammenhalt» sieht die Förderung der langfristigen beruflichen Integration von Sozialhilfebeziehenden und Personen aus dem Flüchtlingsbereich vor.²

Ausserdem hält der Bericht Büro BASS fest, dass ein «Ausgleich der kommunalen Soziallasten innerhalb des Kantons»³ als erfolgversprechendste Handlungsstrategie zur Steuerung der Sozialkosten erscheint. Ein solcher Ausgleich dämpft die Wirkung der sozioökonomischen Unterschiede der Gemeinden innerhalb des Kantons. Entsprechend wurde in der laufenden Legislaturperiode das «Erwirken einer fairen Verteilung der Soziallasten im Kanton Zürich» als Schwerpunkt definiert.⁴

Grundlagen für die Ausrichtung von Sozialhilfe:

Das letzte Auffangnetz der sozialen Sicherung ist die Sozialhilfe. Sie greift, wenn alle anderen Quellen des Lebensunterhalts – wie Lohn Einkommen, Vermögen, Sozialversicherungen, Unterstützung innerhalb der Familie etc. – nicht genügen.⁵ Die Ausrichtung der Sozialhilfe ist im kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG) geregelt.

Gemäss §17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV) bemisst sich die Sozialhilfe im Kanton Zürich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien). Weitere Handlungsanweisungen liegen mit einem ausführlichen Handbuch des kantonalen Sozialamtes vor. Die vom Grossen Gemeinderat gewählte Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur erlässt in diesem Rahmen Richtlinien über die Gewährung der wirtschaftlichen Hilfe, legt die strategische Ausrichtung fest und beaufsichtigt die rechtmässige Durchführung. Sie genehmigt ausserdem die durch die Sozialen Dienste erlassenen internen Unterstützungsrichtlinien.⁶

Gegenstand der Sozialhilfe:

Die Sozialhilfe umfasst «persönliche Hilfe» und «materielle Hilfe» zur Sicherung des sozialen Existenzminimums. Die persönliche Hilfe findet mittels «Beratung, [...], Motivierung, Förderung, Strukturierung des Alltags»⁷ etc. statt. Die materielle Hilfe entspricht den finanziellen Leistungen zur Existenzsicherung.

Das im Sozialhilfegesetz verankerte soziale Existenzminimum umfasst gemäss SKOS-Richtlinien folgende Leistungen (vgl. Grafik⁸ nachstehend): Die **materielle Grundsicherung** (Wohnkosten, medizinische Grundversorgung, Grundbedarf für den Lebensunterhalt) und die **situationsbedingten Leistungen**. Zudem werden **Anreizleistungen** gewährt, falls die Hilfesuchenden ein eigenes Einkommen generieren oder sich im Rahmen eines Arbeitsintegrationsprogramms oder einer Ausbildung um eine Verbesserung ihrer Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt bemühen.

² Vgl. Schwerpunkt 5: Sozialer Zusammenhalt: [Legislaturprogramm 18–22](#).

³ Dubach, Philipp (et al.), Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG: [Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten](#), Bern 2016, S. 80.

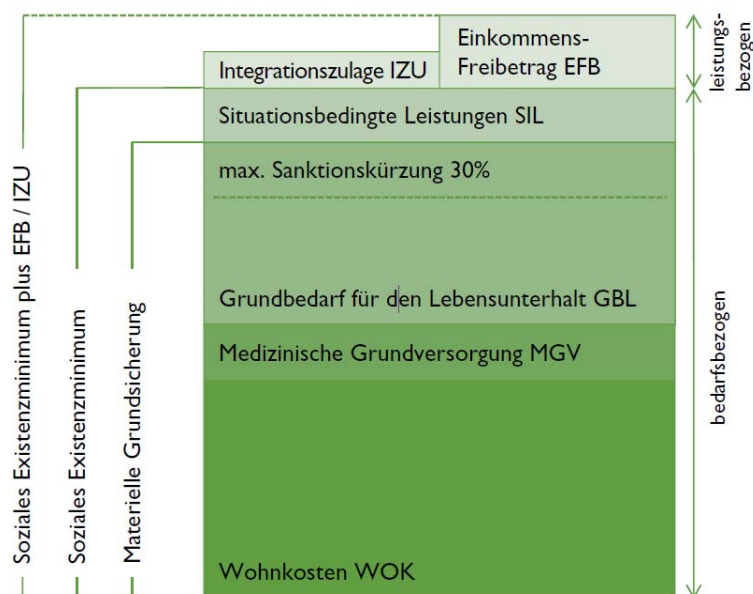
⁴ Vgl. Schwerpunkt 3: Sozialer Zusammenhalt: [Legislaturprogramm 18–22](#).

⁵ Vgl. Soziale Dienste der Stadt Winterthur: [Facts und Trends der sozialen Sicherung 2017](#), S. 9.

⁶ Soziale Dienste der Stadt Winterthur: Interne Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur vom 1. April 2016.

⁷ Vgl. SKOS-Richtlinien: Kap. A.3 «Existenzsicherung und Integration: Materielle und persönliche Hilfe».

⁸ SKOS-Richtlinien: Kap. A.6 «Unterstützungsbudget und Unterstützungsbedürftigkeit».



Im konkreten Einzelfall werden sämtliche Einnahmen des Klienten oder der Klientin vom berechneten Bedarf abgezogen. Ausbezahlt wird nur die Differenz, welche zur Deckung des Existenzminimums fehlt.

Materielle Grundsicherung:

Die Höhe des **Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL)** ist im Kanton Zürich verbindlich festgelegt. Die **medizinische Grundversorgung** besteht aus der Gesundheitsversorgung im Rahmen der obligatorischen Grundversicherung gemäss KVG.⁹ Bei den **Wohnkosten** sind die Kosten nach den örtlichen Verhältnissen anzurechnen.¹⁰ Deshalb legen die Gemeinden nach Haushaltsgrösse abgestufte Richtmietzinse für die Wohnkosten fest. In Winterthur gelten folgende Richtmietzinse:¹¹

Haushaltsgrösse	Richtmietzins (p. Haushalt)
1 Person	Fr. 1000.00
2 Personen	Fr. 1400.00
3 Personen	Fr. 1600.00
4 Personen	Fr. 1800.00
5 Personen	Fr. 2000.00
pro weitere Person	+ Fr. 200.00

Unterhalb der Richtmietzinse werden die Mietkosten sowie die mietrechtlich anerkannten Nebenkosten von der Sozialhilfe übernommen. Höhere Wohnkosten sind im Einzelfall zu prüfen und so lange zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht.¹²

⁹ vgl. SKOS-Richtlinien: Kap. B.5 «Medizinische Grundversorgung (inkl. Krankenversicherung und Selbstbehalte/Franchise».

¹⁰ SKOS-Richtlinien: Kap. B.3 «Wohnkosten».

¹¹ Soziale Dienste der Stadt Winterthur: Interne Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur vom 1. April 2016.

¹² Vgl. SKOS-Richtlinien: Kap. B.3 «Wohnkosten»; Soziale Dienste der Stadt Winterthur: Interne Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur vom 1. April 2016.

Situationsbedingte Leistungen (SIL):

Mit den situationsbezogenen Leistungen wird die «besondere gesundheitliche, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Lage von unterstützten Personen»¹³ berücksichtigt. Sie werden nicht pauschal an alle Sozialhilfebeziehenden ausbezahlt, sondern nur dort, wo ein individueller Bedarf ausdrücklich festgestellt ist, z.B. um einen Umzug in eine günstigere Wohnung, Fahrten zum Bewerbungsgespräch oder Ausbildungsort oder Schullager für Kinder zu finanzieren. In Winterthur beliefen sich 2017 die situationsbezogenen Leistungen auf 6 Prozent der Brutto-Sozialhilfekosten.¹⁴

Es besteht ein gesetzlicher Auftrag, die Hilfesuchenden bei der Eingliederung in Arbeitswelt und Gesellschaft zu fördern.¹⁵ Die Ablösung aus der Sozialhilfe ist oftmals nur dank vorgängig gewährten situationsbezogenen Leistungen möglich.

Integrationszulage (IZU) und Einkommensfreibetrag (EFB):

Bei der Revision der SKOS-Richtlinien 2005 wurden mit einer Senkung des Grundbedarfs Anreizleistungen eingeführt. Dadurch wurden finanzielle Anreize für Erwerbstätigkeit und Integrationsbemühungen geschaffen. Die Anreizleistungen werden nach Beschäftigungsgrad abgestuft.

Der **Einkommensfreibetrag (EFB)** wird Sozialhilfebeziehenden gewährt, deren erwirtschaftetes Einkommen nicht ausreicht, dass sie sich von der Sozialhilfe ablösen können. Im Kanton Zürich können max. 400 Franken EFB (SKOS-Richtlinien max. 700 Franken) angerechnet werden.

Mit der **Integrationszulage (IZU)** werden Leistungen nicht erwerbstätiger Personen für ihre soziale und/oder berufliche Integration finanziell anerkannt.¹⁶ Sie werden insbesondere für die Teilnahme an Arbeitsintegrationsmassnahmen, für Praktika oder für Freiwilligenarbeit gewährt. Im Kanton Zürich ist die Integrationszulage auf max. 300 Franken beschränkt.

Fazit

Die Anwendung der SKOS-Richtlinien ist im Kanton Zürich gesetzlich vorgeschrieben. Entsprechend richtet sich die Art und Höhe der Leistungen der Stadt Winterthur nach den genannten Richtlinien. Darüber hinaus werden keine Leistungen ausgerichtet.

Zu den einzelnen Fragen:

Zu den Fragen 1 und 2:

«Wie vielen Personen wurden in den Jahren 2015 bis 2018 Leistungen der Sozialhilfe ausbezahlt, welche das Minimum der SKOS-Richtlinien beziehungsweise der internen Unterstützungsrichtlinien des Sozialen Dienste überstiegen haben?»

Wieviele Mehrkosten sind dadurch in diesen Jahren (ausgewiesen pro Jahr) entstanden?»

Alle erwähnten Leistungen – die materielle Grundsicherung, situationsbedingte Leistungen (SIL), die Integrationszulage (IZU) und der Einkommensfreibetrag (EFB) – sind wie in der Einleitung aufgezeigt, grundlegende Elemente der Sozialhilfe gemäss SKOS-Richtlinien. Sowohl die SKOS-Richtlinien als auch die internen Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste, in denen die Kompetenzen der Sozialarbeitenden festgelegt werden, geben Obergrenzen vor, keine Minima.

¹³ SKOS-Richtlinien: Kap. C.1 «Situationsbedingte Leistungen (SIL): Grundsätze».

¹⁴ Vgl. Soziale Dienste der Stadt Winterthur: [Facts und Trends der sozialen Sicherung 2017](#), S. 15.

¹⁵ § 3a Sozialhilfegesetz (SHG).

¹⁶ Vgl. SKOS-Richtlinien: Kap. C.2 «Integrationszulage (IZU) für Nicht-Erwerbstätige».

Wie eingangs ausgeführt, sind die SKOS-Richtlinien gemäss §17 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV) verbindlich, d.h. von Gesetzes wegen anzuwenden. Im Rahmen der Sozialhilfe werden keine Leistungen ausgerichtet, die nicht auf dieser gesetzlichen Grundlage beruhen. Naturgemäss nicht ausgeschlossen werden können Fehler in Einzelfällen. Im Rahmen der etablierten Kontroll- und Revisionsprozesse wird die korrekte Umsetzung der SKOS-Richtlinien und weiterer Vorgaben regelmässig überprüft, so durch die interne Fallrevision, die Sozialhilfebehörde und die Finanzkontrolle.

Zur Frage 3:

«Wie vielen Personen wurden in den Jahren 2015 bis 2018 Wohnkosten ausgerichtet (zum Beispiel durch die Übernahme überhöhter Wohnkosten) welche das Minimum der SKOS-Richtlinien beziehungsweise der internen Unterstützungsrichtlinien des Sozialen Dienste überstiegen haben?»

Die Sozialhilfebehörde prüfte im Rahmen ihres Schwerpunktes 2015 bei den Dossierprüfungen die Rechtmässigkeit der angerechneten Mietzinsen. Gemäss Geschäftsbericht der Behörde ergaben sich «insgesamt keine auffälligen Ergebnisse, die Bewilligung von Mieten über Norm waren [...] nachvollziehbar und die Kompetenzordnung war eingehalten worden.»¹⁷

In den SKOS-Richtlinien werden keine Minima bezüglich Wohnkosten definiert. Es wird lediglich betont, dass von Sozialhilfebeziehenden erwartet wird, in günstigem Wohnraum zu leben. Dies wird in Winterthur umgesetzt: Der Sozialbericht des Kantons Zürich weist die durchschnittlichen Mietkosten pro Zimmer aus. Winterthur liegt 2017 mit 497 Franken pro Zimmer (zusammen mit Städten von 20 000 bis 50 000 Einwohnern) unterhalb des kantonalen Durchschnitts von 537 Franken pro Zimmer. Sowohl in der Stadt Zürich als auch bei Städten mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern sind diese Kosten merklich höher (vgl. nachfolgende Tabelle).¹⁸

Mietkosten pro Zimmer (Sozialhilfebeziehende)

Gemeinde / Gemeindegrösse	Durchschnitt (in Fr.)	Median (in Fr.)
Total Kanton	537	463
Stadt Zürich	602	520
Stadt Winterthur	497	442
20 000 bis 49 999 Einwohnende	497	442
10 000 bis 19 999 Einwohnende	530	464
5000 bis 9999 Einwohnende	482	438
2000 bis 4999 Einwohnende	449	414
1000 bis 1999 Einwohnende	434	404
Weniger als 1000 Einwohnende	403	377

Die Daten von 2015 und 2016 unterscheiden sich nur marginal von denjenigen des Jahres 2017.¹⁹ Die Zahlen 2018 stehen noch nicht zur Verfügung.

¹⁷ [Geschäftsbericht der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur 2015](#), S. 3.

¹⁸ Braun, Markus et al. (Hg.): Sozialbericht Kanton Zürich 2017, Neuchâtel 2018, S.101.

¹⁹ Braun, Markus et al. (Hg.): Sozialbericht Kanton Zürich 2016, Neuchâtel 2017, S. 114; Boruvka, Jan et al. (Hg.): Sozialbericht Kanton Zürich 2015, Neuchâtel 2016, S. 127.

Wohnkosten oberhalb der Richtmietzinse entstehen zum Beispiel, wenn sich Personen neu bei der Sozialhilfe anmelden, bei familiären Veränderungen (Trennung, Auszug von Kindern), bei temporärer Notunterbringung zur Verhinderung von Obdachlosigkeit, bei Heimaufenthalt oder anderen begleiteten Wohnformen. Gemäss der im Kanton Zürich verbindlichen SKOS-Richtlinie sind «überhöhte Wohnkosten [...] so lange zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht».²⁰

Der Markt reagiert auf die Richtmietzinse der Sozialhilfebehörden: Mehrfach konnte beobachtet werden, dass Vermieter ihre Mietzinse nach den jeweiligen lokalen Richtlinien der Sozialhilfe ausrichten, um mit einfachen Wohnungen einen maximalen Ertrag zu erzielen. Aus diesen Gründen setzte die Sozialhilfebehörde die Richtmietzinse in Winterthur bewusst verhältnismässig tief fest. Diese kostendämpfende Politik bringt es jedoch mit sich, dass mehr Fälle entstehen, in welchen ein Mietzins über den Richtmietzinsen begründet bewilligt werden muss. Der Begriff «Mehrkosten» ist daher nicht zutreffend. In der Summe können so – wie oben gezeigt – verhältnismässig tiefe Mietkosten erreicht werden.

Die hohe Fluktuation in der Sozialhilfe führt dazu, dass ein erzwungener Umzug in vielen Fällen nicht angemessen wäre oder nicht umsetzbar ist: Über 47 Prozent der neuen Sozialhilfefälle sind nach weniger als einem Jahr wieder abgelöst. Die Suche nach einer neuen, günstigeren Wohnung kann in Winterthur in vielen dieser Fälle länger als der Sozialhilfebezug dauern. Die nachfolgende Tabelle enthält auch jene Fälle, bei welchen eine Ablösung aus der Sozialhilfe unmittelbar absehbar ist und ein Wohnungswechsel nicht verhältnismässig wäre. Ebenso enthalten sind Personen und Familien, von welchen bereits die Suche nach einer günstigeren Wohnung innert einer angemessenen Frist verlangt wird. Die Suche nach einer neuen Wohnung wird in diesen Fällen durch die Wohnhilfe unterstützt und kontrolliert.

Anzahl Fälle mit Wohnkosten über dem Richtmietzins (Stichmonat im Dezember des jeweiligen Jahres):

Jahr	Fälle total	Fälle mit höherem Mietzins	Anteil an Gesamtfallzahl
2018	3287 ²¹	328	10%
2017	3519	566	16.1%
2016	3303	492	14.9%
2015	3075	463	15.1%

Im Rahmen der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht Büro Bass wurden die Ressourcen für die Kontrolle der Mietzinse in den Sozialen Diensten verstärkt und die Prozesse optimiert. Der Rückgang der Fälle mit höherem Mietzins im Jahr 2018 könnte mit dieser Massnahme erklärt werden.

²⁰ SKOS-Richtlinien: Kap. B.3 «Wohnkosten».

²¹ 2018: Provisorische Zahlen.

Zu den Fragen 4 bis 6:

«Wieviel Mehrkosten sind dadurch in diesen Jahren (ausgewiesen pro Jahr) entstanden?

Wie lange wurden diesen Personen durchschnittlich die überhöhten Wohnkosten ausgerichtet?

Wie viele Personen mussten in den Jahren 2015 bis 2018 in eine günstigere Wohnung umziehen, wie viele mussten nicht umziehen?»

Diese Angaben sind mit dem aktuellen Klientenverwaltungssystem statistisch nicht eruierbar. Es wurde bereits dargelegt, dass es keine Anhaltspunkte für überhöhte Wohnkosten gibt. Die Sozialhilfe der Stadt Winterthur übernimmt im Durchschnitt gleich tiefe oder tiefere Mietkosten als alle vergleichbaren städtischen Gebiete im Kanton Zürich. Auch die Prüfungen der Sozialhilfebehörde belegen, dass die Mietzinse korrekt ausgerichtet werden.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon