

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betr. Verwandtenunterstützung und Rückforderung von Sozialhilfeleistungen, eingereicht von Gemeinderätin R. Lüchinger-Mattle (CVP/EDU)

Am 6. November 2017 reichte Gemeinderätin R. Lüchinger-Mattle namens der CVP/EDU-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Art. 12 der Bundesverfassung besagt, dass, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und auf die Mittel hat, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Es kann aber nicht sein, dass ausschliesslich der Staat für die Existenz von Menschen in Not aufkommen muss. Die Familie als tragender wirtschaftlicher Kern sollte auch hier stützend zum Zuge kommen. Gerade durch die Übernahme von finanzieller Verantwortung für die Familienmitglieder werden die familiären Konstellationen in unserem Land in ihrer auch sozialen Bedeutung gestärkt.

Sozialhilfebezüger sind gemäss Kap. E.3 der SKOS Richtlinien dazu verpflichtet, Sozialhilfeleistungen zurückzuerstatten, wenn sie finanziell dazu in der Lage sind.

In diesem Zusammenhang wird der Stadtrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Welche Anstrengungen unternimmt das Departement Soziales und Sicherheit – gerade auch im Hinblick auf das Budget 2018 -, um das prognostizierte weitere Anwachsen der Sozialhilfekosten ganz generell in den Griff zu bekommen?*
- 2. Wo steht Winterthur im Vergleich zu anderen Städten in Bezug auf die Aufteilung der Sozialhilfeleistungen auf Stadt und Familie?*
- 3. Bis zu welchem Verwandtschaftsgrad werden in Winterthur die Angehörigen verpflichtet, Unterstützungsleistungen zu erbringen? Werden auch Grosseltern angefragt? Wo liegen die Grenzen der Unterstützungspflicht betreffend Einkommen und Vermögen?*
- 4. Ausländer mit B- oder C-Bewilligung dürfen ein Einbürgerungsgesuch stellen, wenn sie die letzten sechs Monate keine Sozialhilfe mehr bezogen haben. Wie gross wäre die Kosteneinsparung, wenn diese Frist verlängert würde?*
- 5. Wie handhabt die Stadt Winterthur die Rückzahlung der Leistungen von den Sozialhilfebezügern? In wie vielen Fällen war dies in den letzten fünf Jahren der Fall? Und welcher Betrag konnte damit eingespart werden?*
- 6. Welches Instrument hat der Stadtrat, um bei übermässigem und anhaltendem Sozialhilfebezug einzuschreiten? In wie vielen Fällen hat der Stadtrat in den letzten fünf Jahren insbesondere bei Aufenthaltsbewilligungen B oder C einen übermässigen und anhaltenden Sozialhilfebezug widerrufen?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Das Sozialhilfegesetz (SHG), die Verordnung zum Sozialhilfegesetz (VoSHG) und die SKOS-Richtlinien bilden den gesetzlichen Rahmen, innerhalb dessen die Kosten der Sozial-

hilfe gesteuert werden können. Die Verwandtenunterstützung und die Rückerstattung von wirtschaftlicher Hilfe sind in §§ 25-31 SHG festgelegt. Die Verwandtenunterstützung wird zudem in den SKOS-Richtlinien Kap. F4 genauer beschrieben. Für Rückerstattungen von wirtschaftlicher Hilfe wird ergänzend Kap. E.3 der SKOS Richtlinien hinzugezogen. Für die strategische Steuerung der Sozialhilfe sowie die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe ist gemäss Verordnung zum Sozialhilfegesetz die Sozialhilfebehörde zuständig (§1 VoSHG), die gemäss Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom Gemeinderat bestellt wird (§ 27 Abs. 1 Ziff. 7 GO). Die Sozialhilfebehörde ist auch für die wirtschaftliche Hilfe für Ausländer mit B- oder C-Bewilligung zuständig, sie entscheidet jedoch nicht über Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen. Diese Entscheide gehören in den Verantwortungsbereich des kantonalen Migrationsamts.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Welche Anstrengungen unternimmt das Departement Soziales und Sicherheit - gerade auch im Hinblick auf das Budget 2018 -, um das prognostizierte weitere Anwachsen der Sozialhilfekosten ganz generell in den Griff zu bekommen?»

Sozialhilfe wird erst gewährt, wenn alle andern vorgeschalteten Systeme ausgeschöpft sind. Ihre Ausrichtung kann durch die Sozialhilfebehörde nur bedingt beeinflusst werden. Im Rahmen des [Berichtes Büro Bass](#) zum [Postulat betreffend Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten \(2014.78\)](#) wurden die Steuerungsmöglichkeiten durch die Stadt Winterthur im Bereich der Sozialkosten fundiert überprüft und dargestellt. Die [Antwort des Stadtrates auf das Postulat](#) wurde vom Grossen Gemeinderat zustimmend zur Kenntnis genommen ([Beschluss Gemeinderat 4.7.2017](#)). Die Folgerungen aus dem Bericht Büro Bass hat der Stadtrat mehrfach kommuniziert. Darüber hinaus steuern die Sozialen Dienste die Kosten durch Gestaltung ihrer Arbeitsweise im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen.

Die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur verfügen über verschiedene diversifizierte Instrumente, um Sozialhilfebeziehende nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren:

- Im Programm „Passage“ werden Personen, die sich für die Sozialhilfe anmelden, gleich zu Beginn während eines Monats für verschiedene Arbeitstätigkeiten eingesetzt. Ziel des Programms ist, die Selbständigkeit der Teilnehmenden zu erhalten und ihre Eigenverantwortung zu fördern. Gleichzeitig wird ihre Arbeitsfähigkeit abgeklärt. Bei rund 50% der Programmteilnehmenden erfolgt anschliessend kein weiterer Sozialhilfebezug.
- Die spezialisierte Abteilung „Work-In“ führt Sozialhilfebeziehende, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen, möglichst rasch dem 1. Arbeitsmarkt zu. Das Work-In ist eine Kooperation der Sozialberatung der Stadt Winterthur mit dem RAV Winterthur und der Arbeitsintegration Winterthur.
- Die Fachstelle Junge Erwachsene (FJE) unterstützt junge Erwachsene im Alter von 18 bis 25 Jahren beim Berufseinstieg. Sie sucht mit ihren Klienten nachhaltige Lösungen, die eine dauerhafte, selbständige Lebensführung ermöglichen.

Der Bericht Büro Bass weist bereits darauf hin, dass die Fallzahlen in der Sozialhilfe pro fallführenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Winterthur ausserordentlich hoch sind. Wie eine von den Sozialen Diensten der Stadt Winterthur in Auftrag gegebene Studie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften ZHAW zeigt, können Sozialhilfekosten netto relevant reduziert werden, wenn die Falllast der einzelnen Sozialberaterinnen und Sozialberater vermindert wird (s ZHAW-Bericht: Falllast in der Sozialhilfe, November 2017). Zu die-

sem Zweck hat der Grosse Gemeinderat mit dem Budget 2018 elf zusätzliche Stellen bewilligt. Bis Ende 2019 sind insgesamt 17.5 zusätzliche Vollzeitstellen vorgesehen. Der Erfolg dieser Massnahme wird mit einer begleitenden Studie laufend überprüft.

Weitere Möglichkeiten zur Reduktion der Sozialkosten der Stadt Winterthur sieht der Bericht Büro Bass insbesondere bei einer umfassenden städtischen Wohnstrategie sowie bei einem kantonalen Soziallastenausgleich. Eine Zwischenbilanz zur städtischen Wohnpolitik veröffentlichte der Stadtrat am 2. Oktober 2017.

(Antwort 1)

Zur Frage 2:

«Wo steht Winterthur im Vergleich zu anderen Städten in Bezug auf die Aufteilung der Sozialhilfeleistungen auf Stadt und Familie?»

Zu dieser Fragestellung bestehen keine Zahlen. Sozialhilfeberechtigte, die sich dank der Unterstützung von Familienangehörigen oder anderer Personen nicht bei der Sozialhilfe anmelden, werden statistisch nicht erfasst.

Zur Frage 3:

«Bis zu welchem Verwandtschaftsgrad werden in Winterthur die Angehörigen verpflichtet, Unterstützungsleistungen zu erbringen? Werden auch Grosseltern angefragt? Wo liegen die Grenzen der Unterstützungsspflicht betreffend Einkommen und Vermögen?»

Gestützt auf Art. 328 f. ZGB sind Verwandte in auf- und absteigender, gerader Linie, wie Grosseltern, Eltern und Kinder gegenseitig unterstützungspflichtig. Nicht unterstützungspflichtig sind Verwandte in der Seitenlinie (Geschwister, Tanten und Onkel), Stiefeltern und Stiefkinder oder verschwägte Personen (vgl. auch Kap. F.4 der SKOS-Richtlinien).

Es sind nur diejenigen Verwandten unterstützungspflichtig, die in günstigen Verhältnissen leben (Art. 328 Abs. 1 ZGB). Gemäss der Rechtsprechung lebt in günstigen Verhältnissen, wem aufgrund seiner Einkommens- und Vermögenssituation eine wohlhabende Lebensführung möglich ist. Die massgebende Bemessungsgrundlage ist das steuerbare Einkommen gemäss Bundessteuer zuzüglich Vermögensverzehr. Die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur halten sich an die in den SKOS-Richtlinien festgehaltenen Beträge, wonach bei Alleinstehenden mit einem Einkommen ab Fr. 120'000.-, Ehepaare mit einem Einkommen ab Fr. 180'000.- (zuzüglich Fr. 20'000.- für jedes minderjährige Kind und ein solches in Ausbildung) grundsätzlich eine Unterstützung geltend zu machen ist. Bei der Vermögenssituation ist vom steuerbaren Vermögen ein Freibetrag (Alleinstehende Fr. 250'000.-, Verheiratete Fr. 500'000.-, pro Kind Fr. 40'000.-) abzuziehen (vgl. zur Berechnung Kap. H.4 der SKOS-Richtlinien).

Konkret wird in Winterthur vor Beginn des Bezugs geprüft, ob bei Eltern oder Kindern der Sozialhilfebeziehenden eine Verwandtenunterstützungspflicht vorliegt. Hierfür wird die letzte definitive Steuerveranlagung beim zuständigen Steueramt eingefordert. Personen ab einem Vermögen von Fr. 100'000.- werden auf einer Anwartsliste geführt. Die Steuerdaten von Personen auf dieser Anwartsliste werden jährlich geprüft. Die Verwandtenunterstützung wird eingefordert, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit gegeben ist und die Heranziehung des Pflichtigen wegen besonderer Umstände nicht als unbillig erscheint (Art. 329 Abs. 2 ZGB). Seit 1. Januar 2017 besteht keine Verwandtenunterstützungspflicht, wenn die Notlage einer Person auf einer Einschränkung der Erwerbstätigkeit zur Betreuung eigener Kinder beruht (ZGB Art. 329 Abs. 1^{bis}). Die Prüfung im ersten Verwandtschaftsgrad nach oben und unten erfolgt systematisch, im zweiten Verwandtschaftsgrad nur in Ausnahmefällen.

Zur Frage 4:

«Ausländer mit B- oder C-Bewilligung dürfen ein Einbürgerungsgesuch stellen, wenn sie die letzten sechs Monate keine Sozialhilfe mehr bezogen haben. Wie gross wäre die Kosteneinsparung, wenn diese Frist verlängert würde?»

Diese Frist wurde mit Inkrafttreten Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz) und dessen Verordnung auf den 1. Januar 2018 von sechs Monaten auf drei Jahre verlängert.

Statistisch ist der Effekt, den die Verknüpfung von Ausländer- und Bürgerrechtsbestimmungen mit dem Bezug von Sozialhilfe auf letzteren hat, nicht erfassbar.

Zur Frage 5:

«Wie handhabt die Stadt Winterthur die Rückzahlung der Leistungen von den Sozialhilfebezügern? In wie vielen Fällen war dies in den letzten fünf Jahren der Fall? Und welcher Betrag konnte damit eingespart werden?»

Grundsätzlich können in folgenden drei Situationen Rückzahlungen eingefordert werden: a) bei Verrechnung aufgrund bevorschusster Leistung (§ 27 Abs. 1 lit. a SHG), b) bei unrechtmässigem und missbräuchlichem Bezug (§ 26 Abs. 1 lit. a SHG) und c) bei Vermögensanfall während oder nach Sozialhilfebezug (§ 27 Abs. 1 lit. b SHG), bspw. durch Erbschaft oder Lotteriegewinn (bis zu 15 Jahre nach Abschluss des Bezuges). Stellt sich bei der regelmässigen Prüfung der Anwartsliste (siehe Frage 4) heraus, dass ein Erblasser verstorben ist, wird der Erbfall geprüft.

Besteht zu Beginn des Sozialhilfebezuges ein illiquides Vermögen (i.d.R. eine Liegenschaft), erfolgt entweder eine Sicherstellung über eine Grundpfandverschreibung (Pfandvertrag, SHG §20 Abs. 2) oder es wird die Veräusserung eingefordert.

In der Tabelle 1 sind die Anzahl Rückzahlungen aufgrund neuen Vermögensanfalls der letzten fünf Jahren ersichtlich:

Tabelle 1: Anzahl Rückzahlungen aufgrund neuen Vermögensanfalls (Dezember 2017 nicht erfasst)

Monate	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Jan	6	7	8	9	12	
Feb	4	3	4	8	9	
Mrz	6	9	9	8	13	
Apr	5	5	5	10	14	
Mai	4	5	4	8	9	
Jun	2	5	7	6	8	
Jul	2	5	5	9	11	
Aug	2	3	6	9	10	
Sep	3	7	6	9	8	
Okt	1	5	4	10	11	
Nov	2	7	4	12	9	
Dez	2	2	12	15		
Total	39	63	74	113	114	403

Im gleichen Zeitraum wurden 59 Rückerstattungsverfügungen erstellt. Die hohe Zahl von insgesamt 403 Zahlungen beinhaltet auch Ratenzahlungen mit relativ kleinen Beträgen. Die Summe dieser Zahlungen beträgt CHF 2'737'479.-.

Zur Frage 6:

«Welches Instrument hat der Stadtrat, um bei übermässigem und anhaltendem Sozialhilfebezug einzuschreiten? In wie vielen Fällen hat der Stadtrat in den letzten fünf Jahren insbesondere bei Aufenthaltsbewilligungen B oder C einen übermässigen und anhaltenden Sozialhilfebezug widerrufen?»

Wie oben erwähnt ist für die Ausrichtung der Sozialhilfe die Sozialhilfebehörde, nicht der Stadtrat, zuständig.

Übersteigt der Bezug wirtschaftlicher Hilfe bei Personen mit B-Bewilligung die Höhe von Fr. 25'000.- respektive Fr. 40'000.- bei Personen mit C-Bewilligung, erfolgt eine Meldung an das Migrationsamt des Kantons Zürich (Art. 97 Abs. 3 lit. d des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, § 47a Abs. 1 SHG sowie Weisung des Migrationsamtes des Kantons Zürich vom 5. Mai 2017 betreffend Massnahmepaxis bei Sozialhilfeabhängigkeit). Dieses entscheidet über einen allfälligen Entzug einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Bei fehlender Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wird keine ordentliche Sozialhilfe mehr ausgerichtet.

Der Entzug der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung wird als Grund für die Ablösung eines Falles nicht gesondert, sondern zusammen mit allen anderen Wegzügen ins Ausland erfasst.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon