

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten, eingereicht von den Gemeinderäten M. Zeugin (GLP) und M. Thurnherr (SVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 25. August 2014 reichten die Gemeinderäte Michael Zeugin (GLP) und Marco Thurnherr (SVP) mit 22 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 19. Januar 2015 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird gebeten, in einem Bericht, der auf einer Prüfung durch eine unabhängige Person oder Organisation unter der Leitung des Gesamtstadtrats basiert, alle in Winterthur ergreifbaren Massnahmen zusammenzufassen, die möglich sind, um kurz-, mittel und langfristig das Wachstum der Sozialhilfekosten in der Stadt Winterthur zu steuern oder beeinflussen.»

Begründung:

Die Sozialkosten in Winterthur sind in den vergangenen Jahren massiv angestiegen. Das Wachstum der Kosten überrascht alle, auch die direkt beteiligte Verwaltung selber. Obwohl die Kosten laufend nach oben korrigiert werden, musste der Stadtrat z.B. im Januar 2014 für das Jahr 2013 Kosten in zweistellige Millionenhöhen nachträglich als gebundene Ausgaben bewilligen. Solch kurzfristige Notmassnahmen sind ein klares Indiz, dass die Führung und Planbarkeit mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, und die Situation Gefahr läuft, ausser Kontrolle zu geraten.

Die vergangenen Jahre zeigen auch, dass die Früchte der Sparbemühungen von Parlament, Stadtrat und Verwaltung durch ein immer stärker ausfallendes Wachstum der Sozialkosten fast vollständig aufgezehrt werden. Um dauerhaft gesunde Stadtfinanzen zu erreichen, braucht es eine Überprüfung, welche Steuerungsmöglichkeiten für die Gemeinden im Bereich der Sozialkosten bestehen.

Eine externe Überprüfung soll herausfinden, wie die Planbarkeit (für Parlament und Stadtrat) im Bereich der Sozialkosten künftig verbessert werden kann. Die externe Prüfung soll auflisten, mit welchen konkreten kurz-, mittel und langfristigen Massnahmen der Gemeinderat und der Stadtrat die Sozialkosten (inkl. dem Verwaltungsaufwand) der Stadt Winterthur direkt steuern oder beeinflussen kann.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Beauftragung einer externen, unabhängigen Organisation

Im vorliegenden Postulat wurde verlangt, dass der Stadtrat gestützt auf eine Prüfung durch eine „unabhängige Person oder Organisation“ Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten aufzeigt. Der Stadtrat hat das Büro BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) mit der Erarbeitung eines entsprechenden Berichts beauftragt. Beim 1992 gegründeten Büro BASS handelt es sich um ein privates, unabhängiges Forschungsinstitut aus Bern, welches auf praxisorientierte Analysen unter anderem im Bereich Soziale Sicherheit spezialisiert ist. Das Büro BASS ist schweizweit für seine fachlich fundierten Arbeiten anerkannt. Dies wird auch deutlich aus dem breiten Spektrum der Auftraggeber, welches vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren bis hin zum Schweizerischen Versicherungsverband reicht. Im Bereich der Sozialhilfe verfügt das Büro BASS über einen breiten Leistungsausweis und Erfahrungshintergrund. So hat das Büro etwa im Auftrag der Stadt Olten Einflussfaktoren der Sozialhilfe analysiert und den Sozialhilfebezug in Olten mit dem Bezug in anderen Solothurner Gemeinden verglichen. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik hat BASS sich mit den Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe auseinandergesetzt, im Auftrag der SKOS hat das Büro Leistungen mit Anreizcharakter evaluiert. Zudem erstellt das Büro BASS, ebenfalls im Auftrag des Bundesamtes für Statistik, regelmässig Auswertungen der Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Der Auftrag des Stadtrats umfasste im Wesentlichen die folgenden drei Themenbereiche und Fragestellungen:

- Darstellung und Analyse der Entwicklungen der Sozialhilfekosten und der Kosten für Zusatzleistungen zur AHV/IV;
- Aufzeigen von Steuerungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen und unter Hinweis auf bisher ergriffene Massnahmen sowie Bewertung der Massnahmen;
- Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten bei der Planbarkeit bzw. der Budgetierung der Sozialhilfeausgaben.

2. Ergebnisse Bericht Büro BASS

- a) **Zur Höhe und Entwicklung der Sozialkosten:** Der Bericht BASS kommt im Wesentlichen zum Schluss, dass der Umfang der Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungskosten in der Stadt Winterthur wie auch deren Entwicklung im Vergleich mit anderen (vergleichbaren) Städten keinen Einzel- oder Sonderfall darstellt. Für eine „Skandalisierung“ der Sozialhilfequote gebe es keinen Grund. Die Erwartung, dass Winterthur eine ähnliche Quote aufweise wie die Gemeinden im ländlichen Umfeld, sei unrealistisch. Dies müsse man sich bei der Beurteilung der Ausgangslage und der Suche nach Lösungen vor Augen halten. Die markanteste Abweichung im Vergleich mit anderen Städten und insbesondere auch solchen, die eine Reduktion der Sozialhilfequote erreichen konnten, ist gemäss dem Bericht BASS die überdurchschnittlich hohe Fallbelastung pro Mitarbeitende in der

Stadt Winterthur.

Der Bericht hält aber auch fest, dass das starke Wachstum der Sozialhilfekosten für den Stadthaushalt nichts desto trotz sehr belastend sei und bereits vermeintlich kleine Änderungen bei der Sozialhilfequote markante Kostenfolgen in Millionenhöhe haben könnten. Es sei deshalb wichtig, erfolgsversprechende Ansätze zur Senkung der Sozialhilfequote weiterzuverfolgen. Dies sei einerseits mit Ressourcen verbunden. Andererseits sei das Sparpotenzial dieser Massnahmen begrenzt und werde alleine nicht dazu führen, dass die Stadt Winterthur die mit den hohen Sozialkosten einhergehenden finanziellen Herausforderungen bewältigen könne.

- b) **Zu den Steuerungsmöglichkeiten:** Aufgrund der Analyse der Kostenentwicklungen kommt der Bericht als Hauptempfehlung zum Schluss, dass der Handlungsspielraum erweitert werden müsse, indem primär ein Ausgleich der kommunalen Soziallasten innerhalb des Kantons angestrebt werde. Darüber hinaus, so die Empfehlung, brauche es diverse investive Ansätze mit der übergeordneten Zielsetzung, dass sich Menschen möglichst schnell und nachhaltig von der Sozialhilfe abzulösen vermögen oder dass Menschen aus prekären Lebenslagen herausfinden, bevor sie überhaupt auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen seien.

Parallel zu den genannten Ansätzen müsse auf gesamtstädtischer Ebene weiter das Ziel verfolgt werden, attraktive Wohnangebote für mittlere und höhere Einkommensklassen zu fördern. Mit einer Erhöhung der Steuerkraft pro Kopf könne sich Winterthur – gleich wie mit einem Soziallastenausgleich – einen grösseren finanzpolitischen Handlungsspielraum verschaffen.

Als wenig erfolgsversprechend und langfristig kontraproduktiv erachtet der Bericht Massnahmen betreffend Kürzungen von Leistungen. Zum einen sei der Spielraum für solche Kürzungen aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen begrenzt, zum andern bestehe ein hohes Risiko, dass durch diese zwar kurzfristig wirkenden Sparmassnahmen längerfristig insgesamt höhere Kosten entstünden.

- c) **Zur Budgetierung der Sozialhilfekosten:** Bezüglich der Budgetierung der Sozialhilfeausgaben wird zum einen auf die wenig abgestimmten Finanzprozesse hingewiesen. So sei insbesondere der Budgetierungsprozess zu wenig auf die unterjährigen Hochrechnungen ausgerichtet. Zum andern wird auch Optimierungspotenzial beim Differenzierungsgrad der Budgetierung der Sozialhilfe geortet, entsprechende Schritte seien aber vom Departement Soziales bereits eingeleitet worden.

3. Würdigung Bericht Büro BASS

Der umfangreiche Bericht BASS ist gemäss Einschätzung des Stadtrats sorgfältig abgefasst, die Ausführungen sind differenziert und trotz der zum Teil hohen Komplexität der Materie verständlich und im Ergebnis nachvollziehbar. Wertvoll ist aus Sicht des Stadtrats insbesondere auch, dass bei der Erarbeitung des Berichts neben den Verantwortlichen aus den Sozialen Diensten weitere Akteure aus der Stadtverwaltung – so zum Beispiel der Stadtkammann, der Leiter Ermittlungen Stadtpolizei sowie der Stadtentwickler – und der Politik (Kommission Soziales und Sicherheit, Sozialhilfebehörde) einbezogen wurden. Der Stadtrat hofft, dass der Bericht mit seiner fundierten Analyse und der ernsthaften und sorgfältigen Auseinandersetzung mit Hinweisen aus der Politik zur Versachlichung der Diskussionen rund um die Sozialhilfe und die Sozialkosten beiträgt.

Bezüglich der Höhe der Sozialkosten (Sozialhilfe und Zusatzleistungen zur AHV/IV) bestätigt der Bericht im Kern vieles, was der Stadtrat bereits im Rahmen der Beantwortung von diversen parlamentarischen Vorstössen immer wieder betont hat: Es gibt keinen Winterthurer „Sonderfall“. Die Sozialhilfequote in Winterthur und die Entwicklung der Sozialkosten bewegen sich vielmehr in einem nachvollziehbaren, mit Städten mit ähnlichem Profil vergleichbaren Rahmen. Es gibt auch keine Hinweise darauf, dass die hohen Kosten und die hohe Sozialhilfequote auf eine gegenüber anderen Gemeinden grosszügigere Vollzugspraxis in Winterthur zurückzuführen sind. Die Organisation der Sozialen Dienste ist zweckmässig und professionell, dem Instrumentarium wird zum Teil Vorbildcharakter attestiert (z.B. Passage). Auch bezüglich der Steuerbarkeit der Sozialkosten teilt der Stadtrat die im Bericht geäusser-ten Einschätzungen. Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen ist der Handlungsspielraum für kurzfristig wirksame Massnahmen im Sozialbereich begrenzt und das damit einhergehende Sparpotenzial gering. Längerfristige Massnahmen zur Steuerung der Sozialkosten erfordern in einem ersten Schritt Investitionen. Nachhaltig kann der Finanzhaushalt von Winterthur nur ins Lot gebracht werden, wenn die Soziallasten ausgeglichen werden. Einige der im Bericht genannten Empfehlungen wurden bereits erkannt und angegangen, einige beziehen sich etwa bei der Armutsprävention auf einen allfälligen Ausbau bestehender Angebote, bei denen Winterthur gemäss dem Bericht BASS bereits in vielen Bereichen aktiv sei und „teilweise vorbildliche Projekte“ aufgelegt habe (vgl. Bericht S. 64).

4. Steuerungsmassnahmen und Handlungsfelder aus Sicht des Stadtrats

Im Bericht BASS wird unterschieden zwischen den folgenden fünf Massnahmetypen zur Steuerung der Sozialkosten: Abbau von Leistungen (Typ 1, vgl. Bericht S. 38 ff.), Steigerung der Effektivität und Effizienz (Typ 2, vgl. Bericht S. 47 ff.), Stärkung der Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden (nachhaltige Ablösung, Typ 3, vgl. Bericht S. 60 ff.), Stärkung der Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenssituationen (Vermeiden von Unterstützungsbedürftigkeit, Typ 4, vgl. Bericht S. 64 ff.) und Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung (Typ 5, vgl. Bericht S. 71). Auf die jeweils einem Typ zugeordneten einzelnen Massnahmen wird im Bericht ausführlich eingegangen und sie werden mit Blick auf den Eintritt ihrer Wirkungen, ihre Umsetzung und ihre Risiken hin geprüft und bewertet.

Bei der Fokussierung auf Handlungsfelder und der Priorisierung der Massnahmen stützt sich der Stadtrat grundsätzlich auf die nachvollziehbaren Wertungen und Empfehlungen des Berichts BASS. Im Folgenden wird unterschieden zwischen prioritären und weiteren Massnahmen bzw. Handlungsfeldern. Dabei wird auf die im Bericht BASS verwendete Terminologie abgestellt und jeweils auf die weiterführenden Ausführungen im Bericht verwiesen.

4.1. Prioritäre Handlungsfelder

Bereits jetzt ist absehbar, dass aufgrund der erwarteten, allerdings erst mittel- bis langfristig greifenden Auswirkungen, drei Handlungsfelder auf jeden Fall mit verstärkter Priorität angegangen bzw. weiterverfolgt werden müssen. Als prioritär und vordringlich erachtet der Stadtrat folgende drei Handlungsansätze:

- a) **Soziallastenausgleich:** Viele Gemeinden leiden unter steigenden Sozialkosten. Besonders betroffen sind Städte wie Zürich, Winterthur sowie kleinere Städte und Gemeinden mit Zentrumsfunktion. Gleichzeitig ist der Handlungsspielraum der Gemeinden im Sozialbereich beschränkt. Längerfristig kann dem weitgehend nicht beeinflussbaren Kostenwachstum nur mit einem Ausgleich der kommunalen Soziallasten innerhalb des Kantons begegnet werden. Der Stadtrat wird seine Bemühungen zur Erreichung eines interkommunalen Ausgleichs der Soziallasten auf der politischen Ebene verstärken mit dem Ziel, den finanziellen Handlungsspielraum zu erweitern (vgl. Bericht S. 80).
- b) **Fallbelastung in der Sozialberatung / engere Begleitung von Sozialhilfebeziehenden** (vgl. Bericht S. 60 ff.): Eine möglichst schnelle und nachhaltige Ablösung aus der Sozialhilfe trägt wesentlich dazu bei, das Kostenwachstum zu bremsen. Dies gilt generell und besonders für junge Erwachsene, bei denen sich die Ablösung aus der Sozialhilfe in besonderem Ausmass auswirkt. Eine enge Beratung und Begleitung und vor allem auch eine konsequente Umsetzung der Politik des Forderns und Förderns erhöhen die Chancen auf eine nachhaltige Ablösung aus der Sozialhilfe. Dafür braucht es genügend Ressourcen.
- Die Fallbelastung der Mitarbeitenden der Sozialberatung Winterthur liegt derzeit bei 125 Dossiers pro Sozialarbeiter/in (100%). Aus fachlicher Sicht wird bereits eine Fallbelastung von 100 Dossiers pro 100 Stellenprozent als sehr kritisch beurteilt. Städte im Kanton Zürich, bei welchen die Sozialhilfequote in den letzten Jahren zurückgegangen ist, messen denn auch der engen Betreuung der Sozialhilfebeziehenden einen sehr hohen Stellenwert bei. So achten zum Beispiel Bülach, Kloten, Uster und Wetzikon darauf, dass die Fallbelastung pro 100 Stellenprozent nicht über 80 Dossiers liegt (vgl. Bericht S. 72). Zurzeit wird in Winterthur im Rahmen eines Forschungsprojekts untersucht, ob eine intensivere Betreuung dazu beiträgt, die Ablösequote aus der Sozialhilfe zu erhöhen.
- c) **Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung im Rahmen einer umfassenden Wohnbaustrategie** (vgl. Bericht S. 71): Winterthur ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Seit rund zehn Jahren verfolgt die Stadt das Ziel, mehr attraktive Wohnangebote für mittlere und höhere Einkommensklassen zu schaffen. Die steuerbaren Einkommen der Bewohnerinnen und Bewohner der genannten Wohnungen liegen insgesamt deutlich über dem städtischen Mittel. Im Rahmen der zurzeit laufenden Aktualisierung der Wohnbaupolitik ist deshalb zu prüfen, ob die Schaffung von attraktivem Wohnraum im oberen Preissegment akzentuierter gefördert werden müsste, um so der Stadt einen grösseren finanziellen Handlungsspielraum zu verschaffen.

4.2. Weitere Handlungsfelder

Weitere im Bericht BASS genannte Handlungsfelder zur Beeinflussung der Sozialkosten wird der Stadtrat im Rahmen einer vertiefteren Auseinandersetzung unter Einbezug der involvierten Stellen und Organisationseinheiten prüfen (vgl. auch nachstehend Ziff. 5). Aufgrund dieser Prüfung wird entschieden werden, ob und wenn ja, welche Massnahmen in welcher Priorität weiterverfolgt werden sollen. Geprüft werden insbesondere folgende Handlungsansätze:

- Wohnkosten/Anpassung der Mieten an Referenzzinssatz (Bericht S. 47 ff.);
- Verstärkte Abklärungen und Kontrollen der persönlichen und finanziellen Verhältnisse im Rahmen der Ausrichtung von Zusatzleistungen zur AHV/IV (Bericht S. 74 f.);
- Stärkung der Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenslagen (Bericht S. 64 ff.)

- Stärkung der ambulanten Pflege (Bericht S. 75 ff.)

Zur Verbesserung der Budgetierung der Sozialhilfekosten werden die zwei im Bericht identifizierten Handlungsansätze geprüft bzw. weiterverfolgt:

- Überprüfung des städtischen Budgetierungsprozesses bzw. bessere Koordination von Hochrechnungen und Budgetierungsprozess (Bericht S. 33);
- Weiterarbeit an Qualitätsverbesserungen bei der Budgetierung der Sozialhilfekosten mittels eines differenzierten Kostenmodells (Bericht S. 34 f.).

5. Weiteres Vorgehen

Wie bereits ausgeführt, wird der Stadtrat die von ihm als prioritär erachteten drei Handlungsfelder angehen bzw. weiterverfolgen. Bezüglich der im Bericht BASS genannten weiteren Handlungsansätze wird auch aus dem Bericht deutlich, dass die Materie wie auch die möglichen erwünschten und unerwünschten Auswirkungen einzelner Massnahmen zur Steuerung der Sozialkosten komplex sind. Längerfristig und nachhaltig erfolgsversprechende Handlungsansätze erfordern meist zuerst mehr finanzielle und personelle Ressourcen. Kurzfristig wirksame Massnahmen gehen zum Teil mit Folgekosten einher, welche die Einsparungen längerfristig übersteigen. In einem ersten Schritt müssen deshalb die im Bericht BASS genannten Massnahmen, ihre Auswirkungen sowie die dafür notwendigen Ressourcen unter Einbezug der involvierten Stellen geklärt werden. Der Stadtrat wird gestützt darauf prüfen, welche Handlungsansätze er in welchem Zeitraum weiterverfolgen wird. Dabei kann es gut sein, dass aufgrund der begrenzten Ressourcen nicht alle empfohlenen Massnahmen weiterverfolgt werden können.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Beilage:

- Bericht BASS

Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten

Schlussbericht

Im Auftrag des
Stadtrats von Winterthur

Dr. Philipp Dubach, Melania Rudin, Thomas Oesch

Bern, 18. Januar 2016

Dank

Der vorliegende Bericht zu den Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten in Winterthur wäre ohne die Unterstützung zahlreicher Personen und Institutionen nicht möglich gewesen. Besonderer Dank gebührt den Fachleuten, die uns in Experteninterviews Auskünfte erteilt haben zum System der Sozialen Sicherung und zur Armutsbekämpfung in Winterthur, zur Budgetierungspraxis in anderen Städten und zur Strategien zur Reduktion der Sozialhilfequote in einem urbanen Setting. Ein grosser Dank geht zudem an die Mitglieder der Sozialhilfebehörde sowie der Sachkommission Soziales und Sicherheit, die in zwei Workshops ihr Fachwissen und ihre Erfahrungen eingebracht und mögliche Steuerungsmassnahmen diskutiert haben.

Mehrere Mitarbeitende der Sozialen Dienste Winterthur haben uns statistische Informationen und Finanzdaten der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur zukommen lassen, uns bei der Interpretation umsichtig und kompetent unterstützt und für den vorliegenden Bericht mehrmals Zusatzauswertungen vorgenommen. Dafür danken wir ihnen vielmals.

Nicht zuletzt haben uns viele Institutionen mit Zusatzauswertungen einzelner Datenquellen beliefert. Ein Dank hierfür für geht an die Einwohnerkontrolle der Stadt Winterthur, die Stadtentwicklung der Stadt Winterthur, die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, die Abteilung Statistik und Arbeitsmarktanalysen des Seco, das Geschäftsfeld Mathematik, Analysen, Statistik des Bundesamts für Sozialversicherungen, die Abteilung Forschung der Berner Fachhochschule für Soziale Arbeit sowie die Sektionen Sozialhilfe, Bevölkerung und Bildung, Demografie und Migration und den Auskunftsdienst Strukturerhebung des Bundesamts für Statistik. Für einen anregenden fachlichen Austausch danken wir Andreas Dvorak (socialdesign ag) und Renate Salzgeber (Abteilung Forschung der Berner Fachhochschule für Soziale Arbeit).

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	III
1 Ausgangslage und Fragestellung	1
2 Kostenentwicklung	3
2.1 Leistungen der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung»	3
2.2 Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe	4
2.2.1 Fälle, Personen und Sozialhilfequote	4
2.2.2 Neue und abgelöste Fälle	6
2.2.3 Zusammensetzung der Fälle	8
2.2.4 Zuzüge und Abwanderungen	9
2.2.5 Sozialhilfequote im Vergleich	12
2.3 Entwicklung der Fallkosten in der Sozialhilfe	16
2.3.1 Bruttokosten	17
2.3.2 Nettokosten öffentliche Hand	20
2.3.3 Nettokosten Winterthur	22
2.3.4 Fallkosten im Vergleich	24
2.4 Entwicklung der Kosten der Zusatzleistungen zur AHV/IV	24
2.4.1 Nettokosten nach Leistungsart	24
2.4.2 Entwicklung der Fallzahlen	25
2.4.3 Wohnfälle und Heimfälle	26
2.4.4 Zusatzleistungen zur AHV/IV im Vergleich	27
3 Budgetierungspraxis	29
3.1 Überschreitungen des Budgets der Produktgruppe	29
3.2 Budgetierung der Sozialhilfeausgaben	32
4 Steuerungsmöglichkeiten: Sozialhilfeausgaben	36
4.1 Typen von Steuerungsmassnahmen	36
4.2 Abbau von Leistungen	38
4.2.1 Situationsbedingte Leistungen	39
4.2.2 Integrationsprogramme: Häufigkeit der Zuweisungen	41
4.2.3 Leistungen mit Anreizcharakter	43
4.2.4 Leistungskürzungen als Sanktionen	44
4.2.5 Überblick: Steuerungsmöglichkeiten «Abbau von Leistungen»	46
4.3 Steigerung von Effizienz und Effektivität bestehender Leistungen	47
4.3.1 Wohnkosten	47
4.3.2 Integrationsprogramme: Zuweisungsentscheidungen und Wahl der Anbieter	52
4.3.3 Kostenkontrollen bei Leistungen von Dritten	54
4.3.4 Kontrolle der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse Sozialhilfebeziehender	55
4.3.5 Einforderungen von Leistungen Dritter	57
4.3.6 Überblick: Steuerungsmöglichkeiten «Steigerung von Effizienz und Effektivität»	59
4.4 Stärkung der Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden	60
4.4.1 Fallbelastung der Sozialberatung	60
4.4.2 Junge Erwachsene	62
4.4.3 Überblick: Steuerungsmöglichkeiten «Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden»	63

4.5	Stärkung der Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenslagen	64
4.5.1	Schuldenberatung und -sanierung	65
4.5.2	Frühe Förderung	65
4.5.3	Obligatorische Schule und nachobligatorische Ausbildung	66
4.5.4	Beratung und Begleitung für Langzeiterwerbslose	67
4.5.5	Erwerbsintegration von Migrant/innen	68
4.5.6	Überblick: Steuerungsmöglichkeiten «Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenslagen»	70
4.6	Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung	71
4.7	Erfahrungen anderer Städte	72
5	Steuerungsmöglichkeiten: Ausgaben der Zusatzleistungen zur AHV/IV	74
5.1	Abbau von Leistungen	74
5.2	Steigerung der Effizienz und Effektivität bestehender Leistungen	74
5.2.1	Kontrolle der finanziellen und persönlichen Verhältnisse von Leistungsbezüger/innen	74
5.2.2	Organisatorische Massnahmen	75
5.3	Stärkung der ambulanten Pflege und Betreuung	75
5.4	Überblick: Steuerungsmöglichkeiten der Ausgaben der Zusatzleistungen zur AHV/IV	77
6	Fazit zu den Steuerungsmassnahmen und mögliche Handlungsstrategien	78
6.1	Steuerungsmassnahmen im Überblick	78
6.2	Mögliche Handlungsstrategien	79
7	Zitierte Literatur	81
8	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	82
9	Anhang	84

Zusammenfassung

Die Sozialausgaben der Stadt Winterthur sind in den letzten Jahren stark gewachsen, 2013 und 2014 wurde das Budget der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» um jeweils knapp 10 Mio. Fr. überschritten. Deshalb hat der Gemeinderat ein Postulat zum Thema «Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten» überwiesen.

Das Postulat verfolgt zwei Anliegen: Erstens soll aufgezeigt werden, wie die **Planbarkeit** der Sozialausgaben verbessert werden kann. Zweitens sollen die **Steuerungsmöglichkeiten** der Stadt Winterthur umfassend diskutiert werden. Der Stadtrat wurde deshalb aufgefordert, in einem von dritter Seite verfassten Bericht «alle ergreifbaren Massnahmen zusammenzufassen, die möglich sind, um kurz-, mittel- und langfristig das Wachstum der Sozialhilfekosten in der Stadt Winterthur zu steuern oder beeinflussen». Mit der Erarbeitung dieses Berichts ist das private und unabhängige Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS beauftragt worden.

Die Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» umfasst mehrere Sozialleistungen. Die **Sozialhilfe** steht im Zentrum des vorliegenden Berichts. Zusätzlich berücksichtigt werden die **Zusatzleistungen zur AHV/IV** (Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen und Gemeindezuschüsse). Gemeinsam machen sie gut 90% der Kosten der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» aus.

Die Studie stützt sich auf eine umfassende **Dokumentenanalyse, statistische Auswertungen und zahlreiche Expertengespräche** mit Kaderpersonen der Sozialen Dienste Winterthur, anderen Verwaltungsstellen, privaten Organisationen sowie Fachleuten aus anderen Städten. In **zwei Workshops** brachten die Mitglieder der Sozialhilfebehörde sowie der Sachkommission Soziales und Sicherheit ihre Erfahrungen und Einschätzungen ein.

Der Bericht gliedert sich in drei Teile:

■ **Kostenentwicklung:** Der erste Teil untersucht die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe und bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV.

■ **Budgetierungspraxis:** Der zweite Teil geht der Frage nach, weshalb die budgetierten Sozialhilfekosten in der jüngeren Vergangenheit mehrmals massgeblich überschritten wurden und welche Massnahmen die Budgetierung verbessern könnten.

■ **Steuerungsmöglichkeiten:** Der dritte Teil legt mögliche Massnahmen zur Steuerung der

Sozialhilfekosten und der Zusatzleistungen zur AHV/IV dar und zieht ein abschliessendes Fazit.

1. Kostenentwicklung

Sozialhilfe

Von **2011 bis 2014** sind die Ausgaben für Unterstützungen der Sozialhilfe **von 37 Mio. Fr. auf 51 Mio. Fr. gestiegen** (ohne Verwaltungsaufwand). Dabei handelt es sich um Nettokosten, die nicht später von anderer Seite zurückerstattet werden, sondern bei der Stadt Winterthur verbleiben. Die Zunahme ist zum einen darauf zurückzuführen, dass mehr Leute die Unterstützung der Sozialhilfe beanspruchen. Andererseits sind auch die durchschnittlichen Nettokosten pro Fall gestiegen.

Warum sind die Fallzahlen gestiegen?

Die Zahl der Sozialhilfebeziehenden ist in den letzten Jahren stärker gewachsen als die Bevölkerung. Die **Sozialhilfequote**, die den Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der ständigen Wohnbevölkerung misst, ist gemäss Bundesamt für Statistik von 4.6% im Jahr 2011 auf 5.0% im Jahr 2014 gestiegen.

Im **Städtevergleich** zeigt sich: Die Entwicklung in Winterthur ist kein Einzelfall. Mittelmässige Städte wie Luzern, St. Gallen oder Schaffhausen verzeichnen in der betrachteten Zeit ebenfalls eine Zunahme der Sozialhilfequote. Dagegen wird in Grosszentren wie Zürich, Basel, Bern und Lausanne eine gleichbleibende Situation, teilweise sogar ein Rückgang registriert.

Unter den Personen, die in Winterthur neu Sozialhilfe beziehen, ist der Anteil der Zuzüger/innen aus anderen Gemeinden nicht besonders hoch. Im Vergleich mit anderen Zürcher Gemeinden ziehen jedoch wenig Menschen mit knappen finanziellen Mitteln aus Winterthur weg. Zudem haben Sozialhilfebeziehende in Winterthur heute mehr Mühe als früher, sich von dieser Unterstützungsleistung wieder zu lösen. In diesem Punkt ist die Stadt aber nicht allein: Die Bezugszeiten sind in Winterthur vergleichbar mit anderen mittelgrossen Städten.

Auch das Niveau der Sozialhilfequote Winterthurs fällt im Städtevergleich nicht auf: Es bewegt sich in einer Grössenordnung, die aufgrund der sozioökonomischen Rahmenbedingungen (z.B. Bildungsstand der Bevölkerung, Arbeitslosenquote, Ausländeranteil, Steuerpflicht ohne Bundessteuer) zu erwarten ist.

Bei der Suche nach Lösungen muss man sich also vor Augen halten, dass der Sozialhilfebezug in Winterthur kein Phänomen darstellt, das nach aussergewöhnlichen Erklärungen ruft. Vielmehr fügt sich die Entwicklung der Fallzahlen in ein

Muster, das sich auch in anderen Schweizer Städten beobachten lässt.

Warum sind die durchschnittlichen Kosten pro Fall gestiegen?

Die **durchschnittlichen Nettokosten pro Fall und Jahr** sind in Winterthur von 2011 bis 2014 um 12% gestiegen – von rund 13'000 Fr. auf 14'700 Fr. Dies ist nicht darauf zurückzuführen, dass die Unterstützung der Sozialhilfebeziehenden grosszügiger geworden wäre. Ausschlaggebend sind zwei andere Gründe:

■ Erstens hat es eine Veränderung bei der Verbuchung gewisser **Heimplatzierungen** gegeben (Verschiebung vom Departement Schule und Sport DSS ins Departement Soziales DSO). Diese belasten nun die Sozialhilfe stärker als zuvor, fallen aber für die Stadt Winterthur insgesamt kostenneutral aus.

■ Zweitens haben die unterschiedlichen **Einkommen der Klient/innen und die Rückstattungen von Sozialversicherungen** von 2011 bis 2014 insgesamt an Bedeutung verloren. Während die Erwerbseinkommen mit der Zunahme der Fallzahl mitgehalten haben, trifft dies auf die Einnahmen aus Sozialversicherungen nicht zu. Das grösste Gewicht haben dabei die IV-Renten und Zusatzleistungen zur IV, deren Durchschnittsbetrag pro Fall stark gesunken ist. Es lässt sich nicht abschliessend beurteilen, in welchem Ausmass dies auf einen schwierigeren Zugang zu Leistungen der IV zurückzuführen ist und in welchem Ausmass administrative Rahmenbedingungen bei der Gesuchsbearbeitung der IV eine Rolle spielen.

Ein aussagekräftiger **Vergleich dieser Fallkosten mit anderen Gemeinden** ist mit den verfügbaren Daten schwierig. Im Kennzahlenbericht der Städteinitiative Sozialpolitik weist Winterthur im Vergleich mit den anderen vier beteiligten Zürcher Städten eher überdurchschnittliche Fallkosten aus. Dies ist teilweise auf den relativ hohen Anteil an Familien in der Sozialhilfe zurückzuführen, die wegen der grösseren Personenzahl häufig teurer sind als Ein-Personen-Fälle. Daneben können auch unterschiedliche Verhältnisse der Objekt- oder Subjektfinanzierung von Leistungen Dritter sowie die erwähnte Verbuchungspraxis bei gewissen Heimplatzierungen eine Rolle spielen.

Zusatzleistungen zu AHV/IV

Die Nettokosten der Zusatzleistungen zur AHV/IV, für welche letztlich Winterthur aufkommen muss, sind von 2011 bis 2014 von 46 Mio. Fr. auf 50 Mio. Fr. gestiegen. In beiden Versicherungszweigen (AHV und IV) verzeichnet man ein **Fallwachstum**. Bei den Zusatzleistun-

gen zur AHV ist dieses aufgrund der demographischen Entwicklung stärker ausgeprägt. Aktuell machen Altersrentner/innen etwas mehr als die Hälfte der Fälle mit Zusatzleistungen aus.

Die durchschnittlichen **Fallkosten der Zusatzleistungen pro Jahr** unterscheiden sich erheblich danach, ob die Leistungsbeziehenden zu Hause leben oder in einem Heim. Im Bereich der AHV sind die Kosten im Heim durchschnittlich fast viermal höher, im Bereich der IV nahezu dreimal. Hier könnte ein Sparpotenzial liegen. Der Anteil der zu Hause Lebenden bewegt sich in der jüngeren Vergangenheit stabil bei etwa 70% (IV-Fälle ca. zwei Drittel; AHV-Fälle ca. drei Viertel).

Im **Vergleich zu anderen Zürcher Gemeinden** wirkt sich für Winterthur aus, dass sowohl die Bezugsquote von Zusatzleistungen wie auch die durchschnittlichen Fallkosten mit zunehmender Gemeindegrösse tendenziell steigen.

2. Budgetierungspraxis

Die Budgetierung der Sozialhilfekosten ist mit deutlich grösseren Unsicherheiten behaftet als jene der Zusatzleistungen. Von 2012 bis 2014 wurden die budgetierten Kosten der Sozialhilfe jeweils um mehr als 10% übertroffen. Die Analyse konzentrierte sich daher auf die Sozialhilfe.

Für die Abweichungen wurden drei Hauptgründe identifiziert:

■ **Hoher Rechtfertigungsdruck:** Die Verantwortlichen der Sozialen Dienste treffen Ende Januar/Anfang Februar aufgrund der Vorjahresergebnisse eine erste Grobschätzung des Budgets. Von der Möglichkeit, diese Schätzung bis zur formellen Einreichung des Budgets Ende Mai/Anfang Juni zu korrigieren und dabei die Entwicklungen im laufenden Jahr zu berücksichtigen, ist in der Vergangenheit nur zurückhaltend Gebrauch gemacht worden. Ausschlaggebend war dabei, dass die Verantwortlichen wegen des knappen Finanzhaushalts einen sehr hohen Rechtfertigungsdruck wahrgenommen haben und die Korrekturen zwangsläufig mit gewissen Unsicherheiten verbunden gewesen wären.

■ **Terminkoordination:** Die unterjährigen Hochrechnungen im Bereich der Sozialhilfe und der Budgetierungsprozess sind aus Sicht der Leitung Finanzen des DSO nicht ideal aufeinander abgestimmt.

■ **Differenzierungsgrad:** Die Budgetprognosen hatten bis 2014 einen geringen Differenzierungsgrad. Die Leitung Finanzen des DSO ortet hier beträchtliches Optimierungspotenzial. Entsprechende Schritte sind eingeleitet worden; erste Differenzierungen sind bei der Budgetprognose 2016 zum Tragen gekommen.

Um das Vertrauen in den Budgetierungsprozess wieder herzustellen, erscheint es wichtig, diese Massnahmen weiterzuführen. Gleichzeitig sollte bei der formellen Einreichung des ersten Budgetvorschlags die erste Priorität darauf gelegt werden, mit möglichst aktuellen Daten einen hohen Grad an Präzision zu erreichen. Bleiben Fragen nach der politischen Konsensfähigkeit der Budgetprognose zu diesem Zeitpunkt ausgeklammert, so gewinnt der Budgetierungsprozess insgesamt an Transparenz.

Eine solche Qualitätsverbesserung setzt voraus, dass sich alle relevanten Akteure grundsätzlich offen zeigen, bis zur Budgeteingabe Mitte Jahr gut begründete Korrekturen in der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» zu akzeptieren – unabhängig davon, was sie für das gesamte Haushaltsbudget für Implikationen haben.

3. Steuerungsmöglichkeiten

Sozialhilfe

Welche Möglichkeiten hat Winterthur, die Entwicklung der Sozialhilfekosten zu beeinflussen? Die Analyse konzentriert sich auf Massnahmen, die unter den bestehenden rechtlichen Voraussetzungen von Bund und Kanton ergriffen werden können. Sie werden im Bericht **fünf Massnahmentypen** zugeordnet:

- Abbau von Leistungen (Typ 1)
- Steigerung von Effektivität und Effizienz (Typ 2)
- Stärkung der Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden (nachhaltige Ablösung, Typ 3)
- Stärkung der Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenssituationen (Vermeiden von Unterstützungsbedürftigkeit, Typ 4)
- Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung (Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums, Typ 5)

Die **Wirkungsweise** dieser Massnahmentypen ist unterschiedlich. Der Abbau von Leistungen (Typ 1) führt kurzfristig zu Einsparungen. Ähnliches gilt, wenn bestehende Leistungen günstiger oder zielgerichteter erbracht werden (Typ 2). Allerdings setzen entsprechende Bestrebungen häufig einen Zusatzaufwand an Abklärungen und Kontrollen voraus, der in einem Spannungsverhältnis zu den erwarteten Einsparungen stehen kann.

Die Massnahmen zur Stärkung der Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden (Typ 3) und allgemein von Menschen in schwierigen Lebenssituationen (Typ 4) haben den Charakter von Sozialinvestitionen: Sie erfordern kurzfristig zusätzliche Ausgaben zur Förderung, Beratung und Begleitung von Menschen in prekären Verhältnissen,

damit diese ihr Leben wieder möglichst selbstständig bewältigen können und so mittel- bis langfristig Sozialausgaben vermieden werden. Massnahmen zur Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung (Typ 5) schliesslich beeinflussen die Sozialhilfequote und den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt Winterthur.

Im Bericht werden die einzelnen Massnahmen auch nach den Risiken beurteilt, dass die erwarteten Wirkungen ausbleiben oder unerwünschte Nebeneffekte auftreten. Unter diesen Gesichtspunkt werden fünf Steuerungsmassnahmen hervorgehoben, bei denen gute Chancen auf eine positive Bilanz bestehen. Es handelt sich dabei um einen Mix unterschiedlicher Massnahmentypen:

■ **Anpassung von Mieten an Referenzzinssatz (Typ 2):** Die Ausgaben für die Wohnkosten sind in den letzten Jahren für gewisse Wohnungstypen stärker gewachsen als der Mietpreisindex für die Region Winterthur. Die Sozialberatung Winterthur hat bisher auf flächendeckende Massnahmen verzichtet, um die Mieten an den derzeit sehr tiefen Referenzzinssatz anzupassen. Vergleiche mit anderen Sozialdiensten lassen in der heutigen Situation für die Winterthurer Sozialhilfe ein Sparpotenzial von 200'000 bis 500'000 Fr. vermuten. Allerdings empfiehlt sich ein umsichtiges Vorgehen (z.B. wie in Zürich): Wegen des verhältnismässig knappen Wohnraums besteht ein gewisses Risiko, dass die Chancen von Sozialhilfebeziehenden auf dem freien Wohnungsmarkt geschmälert werden.

■ **Engere Begleitung von Sozialhilfebeziehenden (Typ 3):** In den meisten Teams der Sozialberatung Winterthur liegt die Fallbelastung derzeit bei rund 125 Dossiers pro Sozialarbeiter/in (100%-Stelle). Dies ist ein sehr hoher Wert, der eine enge Betreuung erschwert. Dies zeigt nicht zuletzt auch der Vergleich mit den Zürcher Städten Bülach, Kloten, Uster und Wetzikon, deren Sozialhilfequote in der jüngeren Vergangenheit gesunken ist oder sich auf einem sehr tiefen Niveau bewegt. Alle vier Städte achten stark darauf, dass die Fallbelastung pro 100%-Stelle nicht über 80 Dossiers liegt und messen der engen Zusammenarbeit mit den Klient/innen eine Schlüsselrolle zu. Ein Pilotprojekt, das den Zusammenhang zwischen Fallbelastung und Ablösung aus der Sozialhilfe prüft, wurde in Winterthur bereits gestartet. Damit wird es in Zukunft möglich sein, das Potenzial dieser Steuerungsmassnahme präzise zu beurteilen.

■ **Wiederaufstockung der Fachstelle Junge Erwachsene (Typ 3):** Im Rahmen des Sanierungsprogramms «Effort 14+» sind in der Sozialberatung die Personalressourcen der Fachstelle

für junge Erwachsene gekürzt worden. Wenn es gelingt, diese Gruppe beruflich gut zu integrieren, werden potenziell jedoch in erheblichem Mass künftige Sozialhilfeausgaben vermieden. Die Zahl der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe ist von 2012 bis 2014 überdurchschnittlich stark gestiegen. Es dürfte sich vermutlich lohnen, diese vermeintliche Sparmassnahme rückgängig zu machen und wieder mehr junge Erwachsene durch die Fachstelle betreuen und begleiten zu lassen.

■ **Fachstelle zur Schuldenberatung und -sanierung (Typ 4):** In Winterthur fehlt derzeit eine solche Stelle, was von mehreren Seiten als erhebliches Defizit erachtet wird. Die Einrichtung einer Schuldenfachstelle würde erlauben, direkt vor Ort Sanierungsmandate zu übernehmen und die Stellen zu stärken, die bereits heute mit Schulden- und Budgetberatung zu tun haben. Zudem müsste Präventionsarbeit und die Vermittlung von Finanzkompetenzen ein wichtiges Aufgabenfeld bilden. Für die öffentliche Hand lohnt sich die Tätigkeit der Fachstelle, wenn diese Schulden anderweitig regulieren oder abwenden kann, die letzten Endes von öffentlichen Kassen übernommen werden müssten (insbesondere Gesundheitskosten). Dazu kommen positive Effekte, wenn die Anreize zur Erwerbstätigkeit oder zur Ablösung aus der Sozialhilfe steigen und die Betroffenen bessere Chancen auf dem Wohnungsmarkt haben.

■ **Umfassende Wohnbaustrategie (Typ 5):** Seit rund zehn Jahren verfolgt Winterthur das Ziel, mehr attraktive Wohnangebote für mittlere und höhere Einkommensklassen zu schaffen. Die Strategie hat dazu beigetragen, dass Winterthur in den vergangenen Jahren seine Steuerkraft pro Kopf erhöhen konnte; allerdings liegt sie nach wie vor deutlich unter dem Kantonsdurchschnitt. Von mehreren Seiten wurde deshalb angeregt, die Strategie weiterzuverfolgen und im Bereich des privaten Wohnungsbaus im oberen Preissegment zu akzentuieren, um der Stadt Winterthur einen grösseren finanzpolitischen Handlungsspielraum zu sichern. Für die breite Akzeptanz eines solchen Vorgehens dürfte wichtig sein, es gleichzeitig mit dem Anliegen zu verbinden, ausreichenden und angemessenen Wohnraum für sozial benachteiligte Menschen bereitzustellen. Dies setzt eine umfassende Strategie für den Wohnungsbau voraus, die eine ausgewogene Entwicklung erlaubt und gewährleistet, dass Initiativen im oberen Wohnsegment zu keinen Verdrängungseffekten führen und gesellschaftlich gut eingebettet sind. Die Stadtentwicklung Winterthur ist derzeit mit Grundlagenarbeiten dazu beschäftigt.

Ergänzend zu den genannten Massnahmen erscheint es zweckmässig, dass Winterthur be-

stehende **Massnahmen zur Stärkung von Menschen in prekären Lebensverhältnissen (Typ 4)** beibehält oder bei Bedarf zielgerichtet erweitert. Dazu gehören Massnahmen der Frühen Förderung, Investitionen in die Bildung, die Beratung und Begleitung von Langzeiterwerbslosen oder zur Erwerbsintegration von Migrant/innen. Gemeinsam ist diesen Massnahmen eine präventive Wirkung: Sie senken die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen trotz ungünstiger Voraussetzungen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind.

Viele der aufgeführten Massnahmen haben den Charakter von Sozialinvestitionen: Das bedeutet, dass sie kurzfristig gewisse Zusatzausgaben erfordern, während ihre Wirkung erst mittel- oder längerfristig einsetzt. Bei den Massnahmen, welche kurzfristig zu Einsparungen führen, haben die Abklärungen gezeigt, dass der Spielraum insbesondere für die **Reduktion von Leistungen (Massnahmen des Typs 1)** rechtlich begrenzt ist. Am grössten ist er bei den Programmen zur beruflichen und sozialen Integration sowie bei den situationsbedingten Leistungen.

Die Programme zur beruflichen Integration wurden bereits im Rahmen des Sparprogramms «Effort 14+» gekürzt. Verfolgt man diesen Kurs radikal weiter, so wäre denkbar, mit massiven Einschnitten bei den **Programmen zur beruflichen und sozialen Integration** kurzfristige Einsparungen in der Grössenordnung von bis zu 2 Mio. Fr. zu erzielen. Das Risiko von unerwünschten Nebeneffekten wäre jedoch sehr gross: Es wäre stark zu befürchten, dass weniger Sozialhilfebeziehende die Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die Ablösung von der Sozialhilfe schaffen. Auch würde das gesetzlich verankerte Gegenleistungsprinzip ausgehöhlt, wonach Sozialhilfebeziehende Gelegenheit erhalten sollen, den Tatbeweis für ihren Willen zur beruflichen und sozialen Integration zu erbringen.

Etwas schwieriger zu beurteilen ist die Lage bei den **situationsbedingten Leistungen**. Dies sind Zahlungen, die zusätzlich zum Grundbedarf je nach familiärer, gesundheitlicher oder wirtschaftlicher Situation zugesprochen werden (z.B. Erwerbsunkosten, Kinderbetreuung, Umzugskosten). Hier wären aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen Kürzungen bis zu mehreren 100'000 Fr. möglich. Weil diese Leistungen thematisch eine sehr grosse Bandbreite abdecken, lassen sich die Auswirkungen solcher Kürzungen nicht abschliessend beurteilen. Fest steht, dass ein Teil für die soziale Integration und Entwicklung von Kindern eingesetzt wird (z.B. Musikunterricht, Lager).

Zurückhaltend ist auch die Möglichkeit der **Effizienz- und Effektivitätssteigerung von bestehenden Leistungen (Typ 2)** zu beurteilen. Für die einzelnen Arbeitsabläufe innerhalb der Sozialberatung konnte die Effizienz im Rahmen dieser Studie nicht detailliert beurteilt werden. Grundsätzlich sind die Triageverfahren und Arbeitsprozesse in der Fallführung aber stimmig und zweckmässig organisiert.

In vielen Fällen würden die Bestrebungen, Effektivität und Effizienz zu erhöhen, zusätzliche Abklärungen und Kontrollen erfordern (z.B. bei der Erteilung von Kostengutsprachen oder der Überprüfung von Wohnungsmieten). Angesichts der bereits bestehenden Regelungen und Prozesse ist meist fraglich, ob dieser Zusatzaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den möglichen Einsparungen stehen würde. Dies gilt auch für die **Kontrolle der finanziellen und persönlichen Verhältnisse** von Antragstellenden und Sozialhilfebeziehenden. Hier verfügt Winterthur über ein umfassendes und gut abgestuftes System an standardisierten Abklärungen (inkl. Gate-Keeping-Programm «Passage»). Auch die Einführung von Sozialinspektor/innen ist vor diesem Hintergrund aus Kosten-Nutzen-Überlegungen eher zurückhaltend zu bewerten. Mit Sicherheit wäre es falsch, Sozialinspektor/innen zur Kontrolle der Sozialberatung einsetzen zu wollen. Langjährige Erfahrungen anderer Gemeinden (z.B. Zürich, Emmen, Dietikon) zeigen, dass im Gegenteil eine gute Zusammenarbeit mit den Sozialarbeiter/innen eine zentrale Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz von Sozialinspektor/innen ist.

Zusatzleistungen zur AHV/IV

Im Bereich der Zusatzleistungen zur AHV/IV diskutiert der Bericht hauptsächlich zwei Massnahmen: verstärkte Kontrollen der finanziellen und persönlichen Verhältnisse der Antragstellenden und Leistungsbezüger/innen sowie eine Stärkung der ambulanten Pflege und Betreuung.

Verstärkte Abklärungen und Kontrollen

In der Hauptabteilung Sozialversicherungen der Sozialen Dienste Winterthur liegt die Fallbelastung im Bereich der Zusatzleistungen zur AHV bei etwa 440 Fällen pro Mitarbeiter/in, im Bereich der IV bei ungefähr 390 Fällen. Sie sind höher als in der Sozialhilfe, weil keine Beratungsleistungen erbracht werden. Von mehreren Seiten wird aber bezweifelt, dass diese Ressourcen ausreichen, um die **finanziellen und persönlichen Verhältnisse der Antragstellenden und Leistungsbezüger/innen** mit hinreichender Tiefe zu prüfen. Konkret geht es beispielsweise um Anspruch auf Leistungen von (ausländischen) Pensionskassen, im Rentenalter erhal-

tenen Erbschaften, Vermögen im Ausland und um den Wohnsitz, der für Zusatzleistungen anders als bei IV- und AHV-Renten dauerhaft in der Schweiz liegen muss. Ein grosses Potenzial schreiben die Verantwortlichen vor allem der häufigeren Durchführung von Erstgesprächen zu. Voraussetzung dafür wäre jedoch eine massgebliche Erhöhung der Personalressourcen. Diesem Zusatzaufwand stehen die direkten Einsparungen gegenüber, die sich über die Jahre hinweg kumulieren: Bei den Zusatzleistungen ist dieser «Kumulationseffekt» deutlicher grösser als in der Sozialhilfe, weil die an den Rentenbezug gekoppelten Leistungen in der Regel über eine lange Dauer bezogen werden.

Stärkung der ambulanten Pflege

Wie bei den Sozialhilfekosten können auch bei den Zusatzleistungen Massnahmen mit dem Charakter von Sozialinvestitionen ergriffen werden, um das Ausgabenwachstum zu bremsen. Im Zentrum steht dabei die Stärkung von ambulanten und teilstationären Strukturen, die es pflege- und betreuungsbedürftigen IV- und AHV-Rentner/innen erlauben, **möglichst lange zu Hause leben**. Dies wirkt sich insofern kostendämpfend auf die Zusatzleistungen aus, als die durchschnittlichen Fallkosten viel höher ausfallen, wenn die Leistungsbezüger/innen nicht in den eigenen vier Wänden, sondern in einem Heim wohnen.

Dieser Sachverhalt ist grundsätzlich erkannt und bildet in Winterthur bereits einen zentralen Pfeiler der Altersplanung. Es geht also in erster Linie darum, bestehende Ansätze mit Nachdruck weiterzuverfolgen.

Fazit zu den Steuerungsmöglichkeiten

Die Möglichkeiten der Stadt Winterthur, die Sozialausgaben mit **kurzfristiger Wirkung** zu senken, sind eng begrenzt. Bei der Reduktion von Leistungen bestehen rechtliche Schranken; dazu kommt oftmals die Gefahr, dass sich unerwünschte Nebeneffekte einstellen und Menschen als Folge der Sparmassnahme länger in der Sozialhilfe verbleiben (z.B. bei Programmen zur beruflichen und sozialen Integration).

Um das Wachstum der Sozialausgaben nachhaltig zu bremsen, sind Steuerungsmassnahmen mit kurzfristiger Wirkung ohnehin nicht ausreichend: Sie tragen kaum etwas dazu bei, dass sich mehr Menschen aus der Sozialhilfe ablösen vermögen oder gar nicht auf deren Unterstützung angewiesen sind. Empfehlenswert sind zu diesem Zweck in erster Linie **Steuerungsmassnahmen mit sozialinvestivem Charakter**. Diese entfalten ihre Wirkung mittel- bis längerfristig, führen kurzfristig jedoch zu höheren Kosten. Im Zentrum steht in Winterthur die

Erweiterung von Personalressourcen in der Sozialberatung, um Sozialhilfebeziehende enger und besser begleiten zu können. Die hohe Fallbelastung ist ein zentraler Unterschied zwischen Winterthur und anderen Zürcher Städten, denen es in der jüngeren Vergangenheit gelungen ist, die Sozialhilfequote zu senken.

Angesichts des knappen Finanzhaushalts ist der Spielraum für solche Sozialinvestitionen in Winterthur allerdings enger als in anderen Städten. Was folgt daraus für Winterthur? Der Bericht skizziert abschliessend drei mögliche Strategien, die Herausforderungen anzugehen, und diskutiert ihre Vor- und Nachteile:

«Pragmatische Optimierung»

Diese Strategie schreibt mehr oder weniger den Status quo weiter. Sie belässt die bereits etablierten sozialinvestiven Massnahmen ungefähr auf dem bestehenden Niveau. Bei neuen Massnahmen konzentriert sie sich auf solche, die wenig kosten und bei denen das Risiko gering ist, dass sich unerwünschte Nebeneffekte einstellen. Dies können kleinere Leistungskürzungen oder punktuelle Massnahmen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung sein (z.B. Anpassung von Mieten an Referenzzinssatz). Die Grenzen dieser Handlungsstrategie sind offenkundig: Ihr Sparvolumen ist begrenzt. Auch hat sie wenig Potenzial, das Wachstum der Fallzahlen nachhaltig zu bremsen.

«Abbau und Restriktion»

Die andere Strategie reizt das Potenzial an möglichen Leistungsreduktionen aus. Parallel setzt sie auf stärkere Kontrollen bei der Leistungszusprache. Damit wird teilweise die Erwartung verbunden, dass nicht nur die Kosten pro Fall sinken, sondern auch die Zahl der Sozialhilfebeziehenden abnimmt: Leistungsabbau und Restriktionen sollen dazu führen, dass Menschen mit wenig Geld nicht nach Winterthur kommen, aus der Stadt wegziehen oder auf Sozialhilfe verzichten.

Die Erfolgchancen der zweiten Strategie erscheinen allerdings zweifelhaft:

- Winterthur verfügt mit dem Gate-Keeping-Programm «Passage» bereits über eine Hürde, welche viele der umliegenden Gemeinden nicht kennen.

- Eines der grössten Sparpotenziale besteht bei den Integrationsprogrammen, die von den Teilnehmenden typischerweise gerade eine Gegenleistung einfordern und deshalb die «Attraktivität» der Sozialhilfe kaum steigern.

- Winterthur übt eine Zentrumsfunktion aus, die es nicht einfach abstreifen kann.

- Es mangelt an Vorbildern für die erfolgreiche Umsetzung einer solchen Strategie. Die Zürcher Städte, die ihre Sozialhilfequote in den letzten Jahren verringert haben, setzen nicht in erster Linie auf Leistungsabbau, sondern auf eine enge Betreuung und Begleitung der Sozialhilfebeziehenden. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn sie insgesamt eine relativ strikte Politik des «Förderns und Forderns» betreiben.

«Erweiterung des Handlungsspielraums»

Die dritte Handlungsstrategie ist bemüht, den finanziellen Spielraum der Stadt zu erweitern. Ein wichtiger Schlüssel dazu wäre ein neuer Ausgleich der kommunalen Soziallasten innerhalb des Kantons, wobei derzeit unterschiedliche Modelle diskutiert werden (z.B. Einbau in Finanzausgleich, horizontaler Ausgleich unter den Gemeinden, stärkere Beteiligung des Kantons). Diese Massnahme wurde vorne nicht aufgeführt, weil sie über die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Winterthur hinausgreift. In den Expertengesprächen und Workshops war dies jedoch eines der am häufigsten genannten und am stärksten gewünschten Anliegen. Auch der Ansatz, mit einer umfassenden Wohnbaustrategie die Steuerkraft pro Kopf zu erhöhen, fügt sich in diese Stossrichtung.

Eine Erweiterung des finanziellen Spielraums erscheint auf lange Dauer als erfolgversprechendste Handlungsstrategie, weil nur so möglich ist, vermehrt auf Sozialinvestitionen zu setzen und dadurch eine nachhaltige Reduktion der Fallzahlen anzustreben. In der konkreten Ausgestaltung können die sozialinvestiven Ansätze selbstverständlich unterschiedliche Formen annehmen. Gemeinsam ist aber die übergeordnete Zielsetzung: Sie wirken darauf hin, dass sich Menschen nachhaltig von der Sozialhilfe ablösen vermögen oder dass Menschen aus prekären Lebenslagen herausfinden, bevor sie überhaupt auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind.

1 Ausgangslage und Fragestellung

Der Grosse Gemeinderat von Winterthur hat dem Stadtrat im Januar 2015 ein Postulat zum Thema «Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten» überwiesen (Geschäftsnummer 2014/078). Hintergrund bildet der Sachverhalt, dass Winterthur das Budget der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» in den Jahren 2013 und 2014 um jeweils knapp 10 Mio. Fr. überschritten hat. Dieses Wachstum, so das Postulat, «überrascht alle, auch die direkt beteiligte Verwaltung selber». Es wird der Sorge Ausdruck verliehen, dass «die Situation Gefahr läuft, ausser Kontrolle zu geraten».

Das Postulat formuliert deshalb zwei Anliegen:

■ **Planbarkeit:** Erstens soll aufgezeigt werden, «wie die Planbarkeit (für Parlament und Stadtrat) im Bereich der Sozialkosten künftig verbessert werden kann».

■ **Steuerbarkeit:** Zweitens soll dargelegt werden, welche Steuerungsmöglichkeiten die Stadt besitzt. Das Postulat fordert zu diesem Zweck einen von dritter Seite verfassten Bericht, der alle in Winterthur ergreifbaren Massnahmen zusammenstellt, «die möglich sind, um kurz-, mittel und langfristig das Wachstum der Sozialhilfekosten in der Stadt Winterthur zu steuern oder beeinflussen».

Mit der Erstellung dieses Berichts hat der Stadtrat im August 2015 das private und unabhängige Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS beauftragt.

Das Postulat lässt einen gewissen Interpretationsspielraum, **welche Ausgaben im Sozialbereich** genau Gegenstand der Untersuchung sein sollen. Im Titel werden die Sozialhilfekosten genannt. In der Begründung ist daneben mehrfach von «Sozialkosten» die Rede, auch verweisen die angeführten Beispiele und Herausforderungen nicht ausschliesslich auf die Sozialhilfeausgaben.

In Rücksprache mit dem Auftraggeber wurde vereinbart, die **Sozialhilfekosten** in den Mittelpunkt der Untersuchung zu stellen. Zum einen war die Budgetierung dieser Ausgaben in den letzten Jahren mit den grössten Ungenauigkeiten behaftet. Zum anderen sind die Sozialhilfekosten politisch am stärksten umstritten. Allein in den letzten anderthalb Jahren sind im Grossen Gemeinderat sieben politische Vorstösse eingereicht worden, die sich kritisch mit der Entwicklung der Sozialhilfe auseinandersetzen.

In nachgeordneter Priorität werden zusätzlich die **Zusatzleistungen zur AHV/IV** in den Blick genommen. Dies erscheint insofern angezeigt, als sich ihr Ausgabenvolumen (2014: 50 Mio. Fr.) in ähnlichen Dimensionen bewegt wie dasjenige der Sozialhilfe (2014: 56 Mio. Fr.); zudem ist es in den vergangenen zehn Jahren in vergleichbarem Ausmass gewachsen. Gemeinsam machen diese beiden Leistungen rund 90% der Ausgaben der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» aus.

Der Bericht gliedert sich in drei grosse Teile:

■ **Kostenentwicklung:** Aussagen zur Planbarkeit und Steuerbarkeit von Sozialausgaben setzen eine Analyse der Kostenentwicklung und Kostenstruktur voraus. Diese wird im ersten Teil (Kapitel 2) geleistet. Dabei wird einleitend die Kostenentwicklung aller Sozialleistungen betrachtet, die zur Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» gehören. Danach werden die Veränderungen der Fallzahlen und Fallkosten in der Sozialhilfe beleuchtet und mit anderen Städten verglichen. Abschliessend liegt der Fokus auf der Kostenentwicklung bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV.

■ **Budgetierungspraxis:** Der zweite Teil (Kapitel 3) befasst sich mit der Budgetierung der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung». Er geht zunächst der Frage nach, wie häufig das Budget in den vergangenen Jahren massgeblich überschritten wurde und welche Leistungen dafür verantwortlich waren. Anschliessend beschäftigt er sich mit der Budgetierungspraxis in der Sozialhilfe und vergleicht diese mit drei anderen Städten (Zürich, Luzern und St. Gallen).

■ **Steuerungsmöglichkeiten:** Der dritte Teil (Kapitel 4 bis 6) diskutiert ausführlich mögliche Massnahmen zur Steuerung von Sozialausgaben, ordnet sie in einer Typologie und beurteilt sie hinsichtlich ihrer Chancen und Risiken. Erneut werden zunächst die Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten, danach diejenigen im Bereich der Zusatzleistungen zur AHV/IV erörtert. Das abschliessende Fazit zeigt auf, wie Winterthur einzelne Steuerungsmassnahmen zu übergeordneten Handlungsstrategien verdichten könnte. Es werden drei mögliche Handlungsstrategien skizziert.

Methodisch beruht der Bericht auf einer breiten Analyse bestehender Dokumente und Publikationen sowie statistischen Auswertungen, die von den Sozialen Diensten Winterthur und – für die Sozialhilfestatistik – dem Projektteam ausgeführt wurden. Für die Darstellung der Steuerungsmöglichkeiten und der Budgetierungspraxis wurden zahlreiche Expertengespräche mit Kaderpersonen der Sozialen Dienste Winterthur, anderer Verwaltungsabteilungen und Nicht-Regierungsorganisationen geführt; desgleichen mit Fachleuten aus anderen Städten. Zudem fanden Workshops mit der Sozialhilfebehörde sowie der Sachkommission Soziales und Sicherheit statt. Ein Verzeichnis der Gesprächspartner/innen findet sich im Anhang.

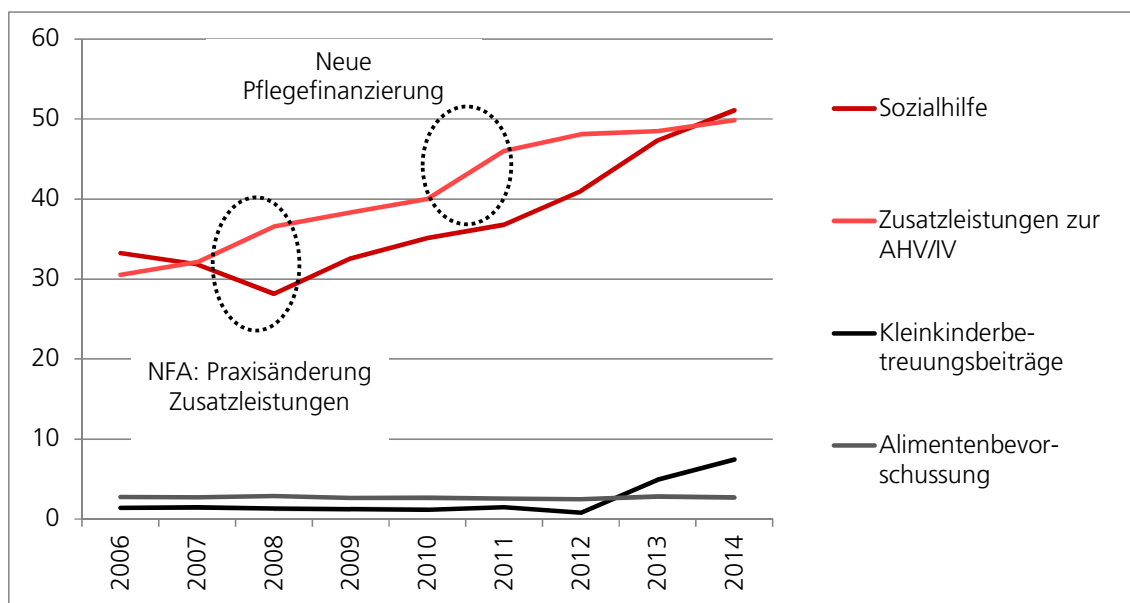
2 Kostenentwicklung

2.1 Leistungen der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung»

Die Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» umfasst vier bedarfsabhängige Sozialleistungen, d. h. Leistungen, die auf die nur Menschen Anspruch haben, deren finanzielle Mittel sehr knapp sind. Diese **vier Sozialleistungen** sind die Sozialhilfe, die Zusatzleistungen zur AHV/IV, die Alimentenbevorschussungen und die Kleinkinderbetreuungsbeiträge.¹ Die Zusatzleistungen lassen sich näher untergliedern in Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, kantonale Beihilfen und Gemeindezuschüsse.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der **Nettokosten** dieser vier Leistungen. Die Nettokosten bezeichnen diejenigen Kosten, für welche die Stadt Winterthur letztlich aufkommen muss. Alle Einnahmen und Kantonsbeiträge sind bereits abgezogen. Bei allen vier Leistungen sind einzig die **individuellen Unterstützungsleistungen** berücksichtigt – also diejenigen Gelder, welche den betroffenen Personen direkt zugute kommen. Der Verwaltungsaufwand oder andere Ausgaben, die im Zusammenhang mit den vier Leistungen anfallen, fehlen. Sie wurden deshalb ausgeklammert, weil die Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» in dieser Form erst seit 2013 besteht. Zuvor waren sowohl die Produktgruppe wie die einzelnen Produkte anders definiert gewesen. Die Nettokosten des Produkts «Sozialhilfe nach Sozialhilfegesetz» beispielsweise lassen sich vorher und nachher nicht direkt miteinander vergleichen.²

Abbildung 1: Nettokosten der Bedarfsleistungen der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» (in Mio. Fr.), 2006–2014



Quelle: Soziale Dienste 2007ff.; Darstellung: BASS.

¹ Zusätzlich sind auch die Sozialhilfe für Asylsuchende und die Prämien für die obligatorische Krankenversicherung dieser Produktgruppe zugeordnet. Sie bleiben jedoch im Folgenden ausgeklammert, weil sie vollständig durch den Bund und die Kantone finanziert werden und der Stadt Winterthur keine Kosten verursachen.

² Bis 2012 umfasste das Produkt auch die Verwaltungskosten, die bei der Ausrichtung der Sozialhilfe anfielen. Seit 2013 enthält es keine Verwaltungskosten mehr; diese werden in einer eigenen Produktgruppe erfasst («Sozial- und Erwachsenenhilfe»). Zusätzlich zu den hier aufgeführten Unterstützungsleistungen gehören zum aktuellen Produkt «Sozialhilfe nach Sozialhilfegesetz» auch die Nichterwerbstätigen-Beiträge an die AHV und gewisse Heimkosten, die nicht über die Unterstützungsleistungen abgegolten werden.

2006 betrugen die Nettokosten aller vier Bedarfsleistungen zusammen rund 68 Mio. Fr.; 2014 waren es 111 Mio. Fr. (+64%). Abbildung 1 macht deutlich, dass **vor allem zwei Leistungen für dieses Wachstum verantwortlich sind: die Sozialhilfe und die Zusatzleistungen zur AHV/IV**. Das Total der Alimentenbevorschussung liegt in allen Jahren unter 3 Mio. Fr. Bei den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen gab es wegen einer Änderungen der kantonalen Verordnung 2013 einen markanten Anstieg der Bezüger/innen und der Kosten (von 0.8 Mio. Fr. auf 4.9 Mio. Fr.), der auch 2014 – trotz einer Korrektur der Verordnung – anhielt. Aller Voraussicht nach wird der Kanton jedoch die Kleinkinderbetreuungsbeiträge in naher Zukunft abschaffen.

Sozialhilfe und Zusatzleistungen hatten Mitte der Nullerjahre ein **vergleichbares Ausgabenvolumen**; heute sind die Beträge ebenfalls sehr ähnlich. Dazwischen haben sie sich unterschiedlich entwickelt: 2008 führte die Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) zu einer Fallreduktion in der Sozialhilfe und zu einer Kostenverlagerung von der Sozialhilfe zu den Zusatzleistungen zur AHV/IV. Dies deshalb, weil ungedeckte Heimkosten, für die zuvor die Sozialhilfe aufgekommen war, neu vollständig von den Ergänzungsleistungen übernommen wurden. Ein zweiter starker Kostenanstieg bei den Zusatzleistungen ist auf die 2011 in Kraft getretene neue Pflegefinanzierung zurückzuführen. Seit diesem Zeitpunkt sind die Nettokosten der Zusatzleistungen deutlich schwächer gewachsen als diejenigen der Sozialhilfe. 2014 hatten beide Leistungen wieder ein nahezu identisches Ausgabenvolumen von 50 Mio. Fr. (Zusatzleistungen) bzw. 51 Mio. Fr. (Sozialhilfe).³

Die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe und bei den Zusatzleistungen wird im Folgenden näher dargestellt. Ausgangspunkt bildet der Sachverhalt, dass das Ausgabenwachstum von zwei Faktoren abhängt: zum einen von der Entwicklung der Fallzahlen, zum anderen von der Entwicklung der Kosten pro Fall. Für die Sozialhilfe werden diese beiden Faktoren getrennt betrachtet: Abschnitt 2.2 befasst sich mit der Entwicklung der Fallzahlen und Sozialhilfequote; Abschnitt 2.3 schildert die Entwicklung der Brutto- und Nettokosten mit besonderem Fokus auf die Jahre 2011 bis 2014. Bei den Analysen zur Kostenentwicklung der Zusatzleistungen in Abschnitt 2.4 werden beide Faktoren gemeinsam beleuchtet – nicht zuletzt, weil in diesem Bereich weniger differenzierte Daten zur Verfügung stehen.

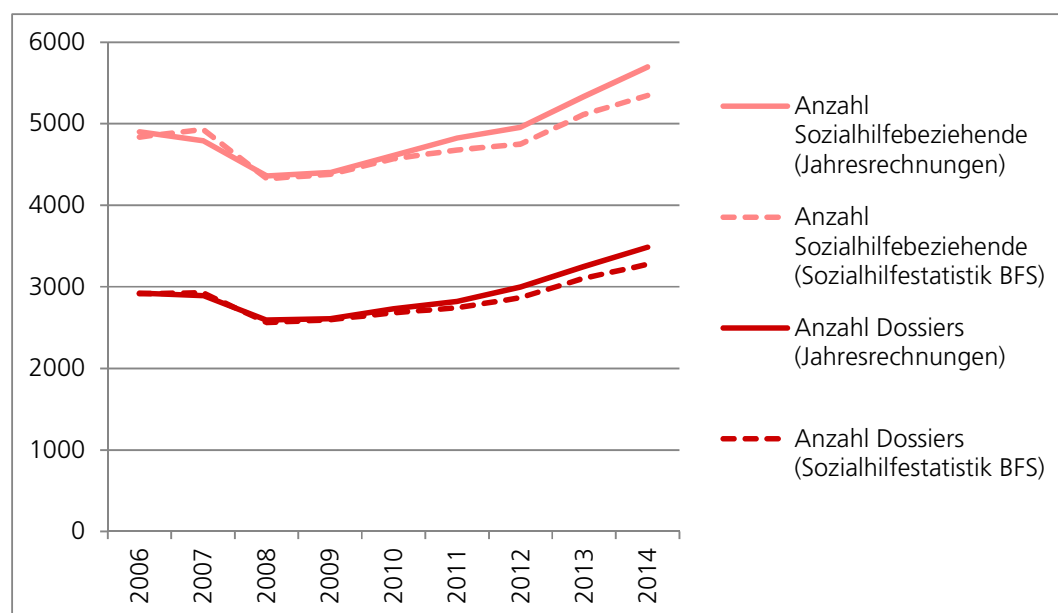
2.2 Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe

2.2.1 Fälle, Personen und Sozialhilfequote

Abbildung 2 zeigt, wie viele Personen in den Jahren 2006 bis 2014 von der Sozialhilfe unterstützt worden sind und wie viele Fälle bzw. Dossiers geführt wurden. Dabei werden zwei Datenquellen herangezogen: Die durchgezogenen Linien zeigen die Angaben, die in den **Jahresrechnungen der Stadt Winterthur** aufgeführt und somit für Winterthur finanzrelevant sind. Die gestrichelten Linien zeigen die Angaben aus der **Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS)**. In den letzten Jahren liegen die «Winterthurer» Zahlen regelmässig ein wenig höher als diejenigen des BFS. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass im Kanton Zürich seit Anfang 2012 alle vorläufig aufgenommenen Personen, die finanziell bedürftig sind, gemäss Sozialhilfegesetz unterstützt und dementsprechend auch in der Statistik erfasst werden. In der Sozialhilfestatistik des BFS ist dies nicht der Fall. Dort sind Vorläufig Aufgenommene nur dann enthalten, wenn sie sich seit mehr als sieben Jahre in der Schweiz aufhalten.

³ Die in der Einleitung auf S. 1 erwähnte Betrag von 56 Mio. Fr. für die Sozialhilfe bezieht sich auf das Produkt «Sozialhilfe nach Sozialhilfegesetz» und schliesst die Nichterwerbstätigen-Beiträge an die AHV und gewisse Heimkosten mit ein.

Abbildung 2: Dossiers und Personen in der Sozialhilfe, 2006–2014



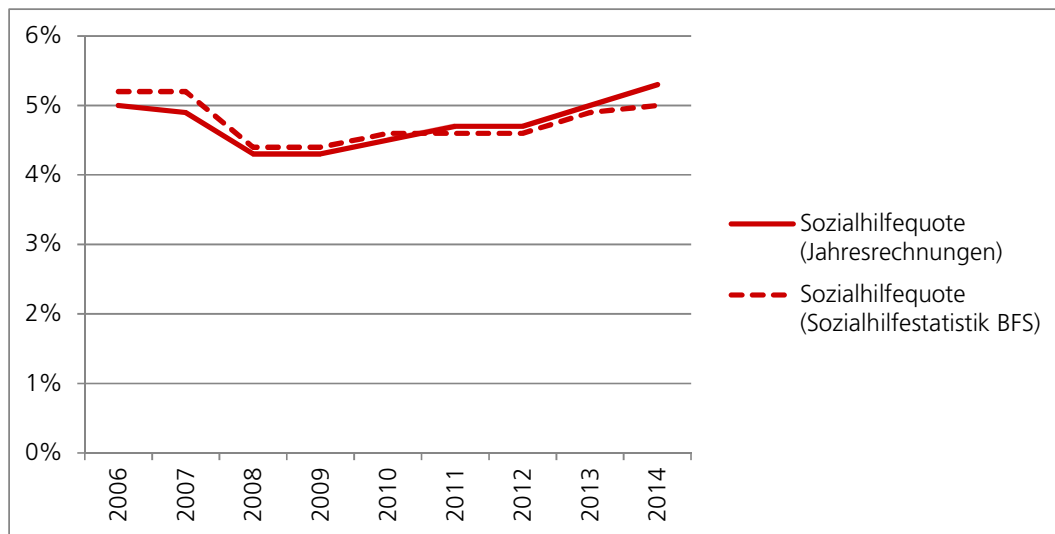
Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur, Sozialhilfestatistik/BFS; Darstellung: BASS.

Wir werden uns im Folgenden in erster Linie auf die Angaben aus den Winterthurer Jahresrechnungen beziehen, weil nur diese den direkten Bezug zu den für die Stadt massgeblichen Sozialhilfeausgaben erlauben. Die Sozialhilfestatistik des BFS wird punktuell für Vergleiche über die Zeit und für Vergleiche mit anderen Städten herangezogen. Um die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur nicht über Gebühr zu belasten, sind zudem einzelne Spezialauswertungen durch das Projektteam mit Daten des BFS erstellt worden.

Von 2007 zu 2008 gehen die **Personen- und Fallzahlen** in der Sozialhilfe stark zurück. Wie in Abschnitt 2.1 geschildert, ist dies auf die Neuregelung des Finanzausgleichs zurückzuführen. Anschliessend nehmen die Zahlen Jahr für Jahr zu. Gemäss den Winterthurer Angaben ist die Zahl der Dossiers von 2010 bis 2014 um 28% gestiegen, wobei ein Teil der Zunahme ein «künstlicher» Effekt wegen des Einschlusses aller Vorläufig Aufgenommenen ist. Die Statistik des BFS weist eine Zunahme von 22% aus. Die Zunahme ist bei den Dossiers stärker ausgeprägt als bei den Personen: Dies ist damit zu erklären, dass die Zahl der Paare und Familien, die auf die Sozialhilfe angewiesen sind, vergleichsweise konstant blieb. Zugenommen haben vor allem die Ein-Personen-Fälle (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Die wachsende Zahl der Sozialhilfebeziehenden geht teilweise parallel mit dem allgemeinen Bevölkerungswachstum, teilweise ist sie stärker. Dies zeigt die **Sozialhilfequote**, die ausdrückt, wie gross der Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der Gesamtbevölkerung ist. **Abbildung 3** unterscheidet auch hier die Angaben, welche die Stadt Winterthur in ihrer Sozialberichterstattung publiziert, und die Quoten des BFS. Die Abweichungen der Quoten haben einerseits mit dem erwähnten Einschluss aller Vorläufig Aufgenommenen in der Winterthurer Statistik ab 2012 zu tun. Andererseits gibt es auch leichte Unterschiede in der Definition der vergleichbaren Gesamtbevölkerung. Sichtbar wird aber in beiden Fällen, dass die Sozialhilfequote von 2012 bis 2014 verhältnismässig stark gestiegen ist. In den Jahren zuvor – von 2008 bis 2012 – wechselten sich Phasen der Stagnation und des Wachstums ab.

Abbildung 3: Sozialhilfequote, 2006–2014



Quelle: Soziale Dienste 2015, Sozialhilfestatistik/BFS; Darstellung: BASS.

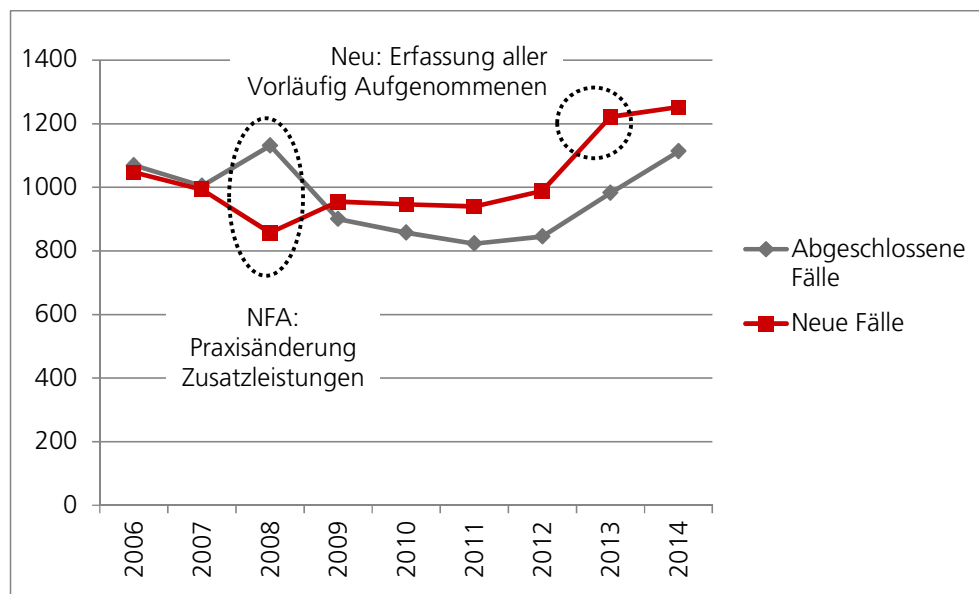
Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Stadt **Winterthur nicht die Kosten aller Sozialhilfebeziehenden übernehmen muss**. Dies hauptsächlich aus zwei Gründen: Erstens übernimmt der Kanton Zürich die Ausgaben für Ausländer/innen, die weniger als 10 Jahre ununterbrochen im Kanton wohnen. Zweitens kommt der Heimatkanton für Personen auf, die weniger als zwei Jahre im Kanton Zürich wohnen.

Wie haben sich die Zahlen entwickelt, wenn man die **kantonalen Rückerstattungen** berücksichtigt? Eine präzise Antwort ist leider nicht möglich. Für die vorliegende Studie hat das Controlling der Sozialen Dienste eigens eine Auswertung erstellt, welche die Sozialhilfebeziehenden nach sogenannten Fakturattypen unterscheidet. Dabei zeigt sich, dass die Zahl der Fälle, deren Kosten rückerstattet werden, überproportional stark gestiegen ist. Dies ist angesichts der Tatsache, dass 2012 alle Vorläufig Aufgenommenen dem Sozialhilferecht unterstellt wurden, nicht erstaunlich. Ein genauer Abgleich ist allerdings nicht möglich, weil sich die Personenzahlen nicht mit den Zahlen der Jahresrechnung decken; die Gründe dafür konnten nicht abschliessend geklärt werden. Fest steht aber, dass das Wachstum der Personen- und Dossierzahlen in den vergangenen Jahren für Winterthur nicht in jedem Fall kostenrelevant war. Die Zunahme der Personen und Dossiers, für welche die Stadt Winterthur die Kosten tragen muss, fiel geringer aus als die Zunahme der Personen und Dossiers insgesamt.

2.2.2 Neue und abgelöste Fälle

Für die Veränderungen der Fallzahlen sind zwei Prozesse massgeblich: zum einen die Zahl der Fälle, die neu in die Sozialhilfe aufgenommen werden, und zum anderen die Zahl der Fälle, welche sich von der Sozialhilfe ablösen. **Abbildung 4** zeigt die Entwicklung dieser beiden Grössen. Dabei fällt auf, dass das Fallwachstum in der Phase von 2009 bis 2012 vor allem darauf zurückzuführen ist, dass weniger Fälle die Sozialhilfe verlassen haben. Die Zahl der Neuaufnahmen bewegt sich in dieser Zeit relativ konstant bei 950. Erst 2013 steigen die neuen Fälle markant an. Die Entwicklung der abgelösten Fälle bleibt deutlich hinter diesem Wachstum zurück. Dies zeigt auch die Ablösequote, welche die Zahl der abgelösten Fälle in Bezug zur Gesamtzahl setzt: Sie sinkt von gut 35% in der Phase von 2006 bis 2009 auf 28% im Jahr 2012. In den beiden folgenden Jahren war wieder eine Zunahme der Ablösequote auf 32% zu verzeichnen.

Abbildung 4: Neue und abgeschlossene Fälle in der Sozialhilfe, 2006–2014



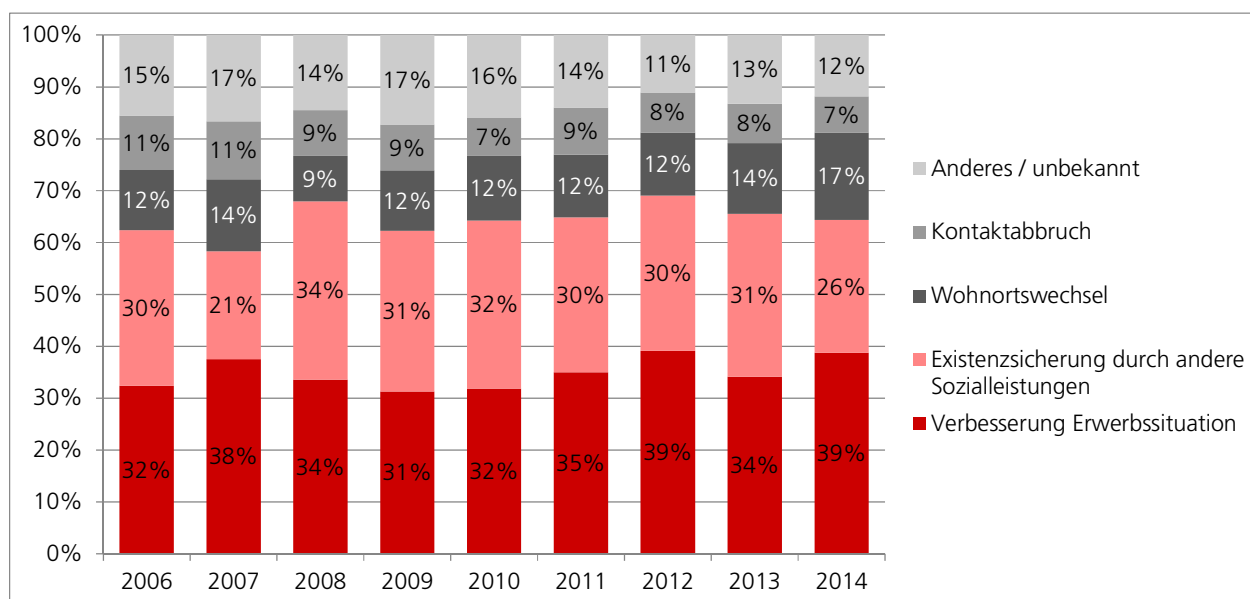
Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur; Darstellung: BASS

Die Gründe für den Rückgang der Ablösequote lassen sich nicht eindeutig bestimmen. Die Sozialhilfestatistik des BFS erfasst zwar die **Ablösegründe**. Wertet man diese Daten aus, so zeigt sich aber keine klare Entwicklung (**Abbildung 5**). Die Verteilung der Gründe schwankt von Jahr zu Jahr ein wenig; deutliche Trends sind nicht erkennbar. Insgesamt ergibt sich folgendes Bild:

- **Verbesserung der Erwerbssituation:** Rund ein Drittel bis vier Fünftel der Ablösungen sind darauf zurückzuführen, dass sich die Erwerbssituation verbessert hat. In den meisten Fällen haben die Betroffenen eine neue Stelle gefunden, seltener waren sie bereits erwerbstätig und haben das Erwerbseinkommen erhöht.
- **Andere Sozialleistungen:** Rund ein Drittel der Fälle, in Ausnahmefällen weniger, ist nicht mehr auf die Sozialhilfe angewiesen, weil die betreffenden Personen neu andere Sozialleistungen beziehen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind (z.B. Renten der Invalidenversicherung).
- **Wohnortswechsel und Kontaktabbrüche:** Zusammengezählt haben ungefähr ein Fünftel bis ein Viertel der Fälle den Wohnort gewechselt oder den Kontakt zur Sozialberatung Winterthur abgebrochen.
- **Anderes:** Bei den verbleibenden Fällen ist der Grund meistens unbekannt; vereinzelt sind auch Todesfälle zu verzeichnen.

Auch die Gründe für die markante Zunahme der neuen Fälle im Jahr 2013 liegen weitgehend im Dunkeln. Vergleicht man anhand der BFS-Statistik die **Zusammensetzung der neuen Fälle nach soziodemographischen Merkmalen**, so fällt vor allem eines auf: 2013 gab es unter den neuen Fällen anteilmässig mehr Ausländer/innen mit einer Aufenthaltsbewilligung B als im Vorjahr (18% vs. 13%). Welche Prozesse sich dahinter verbergen, ist jedoch unklar; sie konnten in Rücksprache mit der Sozialberatung nicht eindeutig identifiziert werden. In geringerem Ausmass zugenommen hatten unter den neuen Fällen von 2012 zu 2013 zudem die Anteile der Paare mit Kindern sowie der 35- bis 46-Jährigen. Dabei handelt es sich jedoch um schwache Veränderungen der Anteilswerte von einem bis zwei Prozentpunkten.

Abbildung 5: Hauptgründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs, 2006–2014



Abgeschlossene Fälle mit und ohne Leistungsbezug in der Erhebungsperiode.

Quelle: Sozialhilfestatistik/BFS; Berechnungen: BASS.

2.2.3 Zusammensetzung der Fälle

Die Zusammensetzung der Sozialhilfefälle nach Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Nationalität, Ausbildungsstand oder Fallstruktur ist in den Publikationen der Sozialen Dienste Winterthur und in den Kennzahlenvergleichen der Städteinitiative Sozialpolitik gut dokumentiert. Wir legen den Fokus im Folgenden auf die Frage, welche Gruppen besonders zum Fallwachstum in der Phase von 2011 zu 2014 beigetragen haben.⁴

Dabei sticht vor allem ein Sachverhalt ins Auge – das **Wachstum der Ein-Personen-Fälle**. Bei Ein-Personen-Fällen handelt es sich mehrheitlich um Menschen, die alleine in Privathaushalten leben. Dazu kommen bei ihren Eltern wohnende junge Erwachsene, Menschen in Wohngemeinschaften oder Personen, die erst seit kurzer Zeit in einem Konkubinat leben und deshalb in der Sozialhilfe noch nicht als Paarhaushalt geführt werden.

Die Zahl der Sozialhilfefälle ist gemäss der BFS-Statistik von 2011 bis 2014 um rund 540 Dossiers gestiegen. Allein bei den Ein-Personen-Fällen beträgt die Zunahme 430 Dossiers – sie machen also rund vier Fünftel des Wachstums aus. Dies hat zum einen damit zu tun, dass die Ein-Personen-Fälle ohnehin die Mehrheit der Sozialhilfedossiers stellen (2014: 56%). Zum anderen war ihre Zunahme im Vergleich mit den übrigen Dossiers in der jüngeren Vergangenheit markant stärker (30% vs. 8%). Überdurchschnittlich zugenommen haben auch die Dossiers von **Personen in stationären Einrichtungen** (23%). Bei den meisten anderen Falltypen – Alleinerziehende, Paare mit Kindern und Paare ohne Kinder – blieben die Dossierzahlen in der jüngeren Vergangenheit stabil oder haben nur schwach zugenommen.

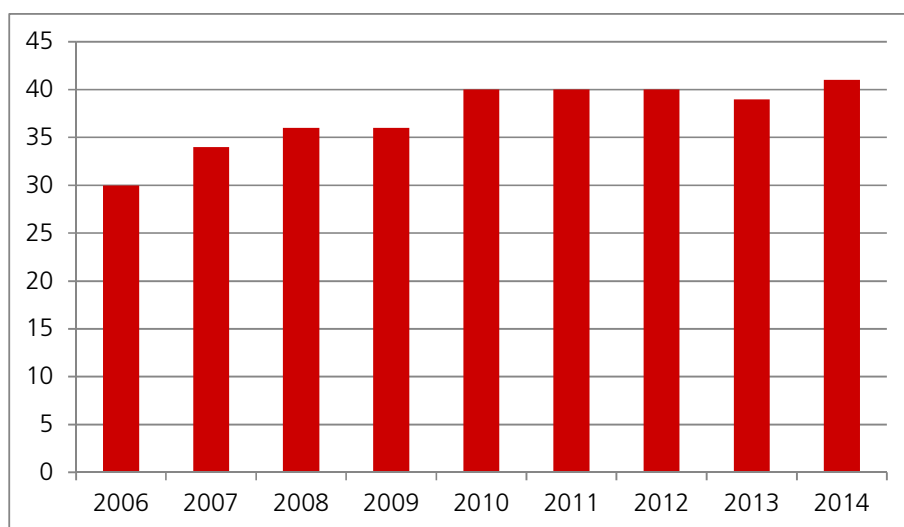
Andere Veränderungen sind schwächer ausgeprägt und stehen teilweise mit der Entwicklung der Ein-Personen-Fälle in Zusammenhang. So sind beispielsweise die Zahlen der verheirateten und verwitweten Personen weitgehend stabil geblieben, während die Zahlen der Ledigen und Geschiedenen gestiegen sind. Auch war die Zunahme der Männer, die rund 60% der Ein-Personen-Fälle ausmachen, etwas stärker als

⁴ Dieser Zeitraum wurde gewählt, weil die Angaben zur Fallstruktur im Jahr 2010 bei mehr als 100 Fällen fehlen.

bei den Frauen. Vor allem in den Jahren 2013 und 2014 hat zudem die Zahl der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe zugenommen (vgl. Abschnitt 4.4.2). Auf die Zusammensetzung der Personen und Dossiers insgesamt haben diese Entwicklungen aber keinen bedeutenden Einfluss.

Allgemein wird in der Schweiz festgestellt, dass Sozialhilfebeziehende immer länger auf Unterstützung angewiesen sind (vgl. Salzgeber 2014). Diese Entwicklung zeigt sich auch in Winterthur. Überblickt man einen etwas grösseren Zeitraum, so hat die durchschnittliche **Bezugsdauer** der laufenden Fälle vor allem in der Phase von 2006 bis 2010 zugenommen, von durchschnittlich 30 Monaten auf 40 Monate (**Abbildung 6**). Dies bezeichnet die Dauer, in der ein Fall kontinuierlich (bzw. ohne Unterbruch von mehr als sechs Monaten) unterstützt worden ist. In der jüngeren Vergangenheit ist dieser Wert verhältnismässig stabil geblieben. Der Anteil der laufenden Dossiers, die seit drei Jahren oder länger unterstützt werden, betrug 2014 gut einen Drittel.⁵ Diese Bezugszeiten bewegen sich auf einem ähnlichen Niveau wie in anderen mittelgrossen Städten der Schweiz (z.B. Luzern, Schaffhausen, St. Gallen; vgl. Salzgeber 2015, S. 21 und 41).

Abbildung 6: Durchschnittliche Bezugsdauer (in Monaten) der laufenden Sozialhilfedossiers, 2006–2014



Laufende Fälle Leistungsbezug in der Erhebungsperiode.
Quelle: Sozialhilfestatistik/BFS; Berechnungen: BASS.

2.2.4 Zuzüge und Abwanderungen

In den Expertengesprächen und den Workshops, die für diesen Bericht durchgeführt wurden, kam mehrmals die Vermutung zur Sprache, dass das Wachstum der Sozialhilfedossiers unter anderem auf die **Zuwanderung aus dem Umland** zurückzuführen sei. Als mögliche Gründe für eine solche Zuwanderung wurden namentlich die folgenden Punkte erwähnt:

■ **Günstiger Wohnraum:** Winterthur hat zwar wenig leerstehenden Wohnraum, aber die Mietpreise sind gleichwohl verhältnismässig günstig. Dies gilt insbesondere im Vergleich zur Stadt Zürich.⁶

⁵ Dieser Anteil ist markant kleiner als der Wert, der im «Facts und Trends der sozialen Sicherung» der Sozialen Dienste für Dossiers mit mindestens drei Jahren Unterstützungsdauer ausgewiesen wird. Dies hat damit zu tun, dass im «Facts und Trends» die gesamte Zeit seit dem ersten Bezug von Sozialhilfe gemessen wird (inkl. Phasen ohne Sozialhilfeunterstützung). Der Beobachtungszeitraum erstreckt sich bis ins Jahr 1990 zurück.

⁶ Die Daten der Firma Wüest&Partner zu den Angebotsmieten im Jahr 2013 (4. Quartal) zeigen, dass der durchschnittliche Mietpreis pro Quadratmeter von freistehenden Mietwohnungen in den grösseren Gemeinden des Kantons Zürich tendenziell höher sind als in Winterthur (Zürich, Kloten, Dietikon, Uster, Dübendorf, Pfäffikon). In den Nachbargemeinden von Winterthur sind die Mietpreise allerdings meist tiefer.

■ **Soziale Infrastruktur:** Als sechstgrösste Stadt der Schweiz verfügt Winterthur über eine viel breitere soziale Infrastruktur als die Gemeinden im Umland, die dafür keinen ausreichenden Bedarf haben (z.B. Drogenanlaufstelle, Notschlafstelle, Anlauf- und Beratungsangebote).

■ **Anonymität:** Sozial benachteiligte Menschen können angesichts der Grösse der Stadt auf eine gewisse Anonymität zählen oder finden eher soziale Kontakte und Netzwerke, die ihren Bedürfnissen und Wünschen entsprechen.

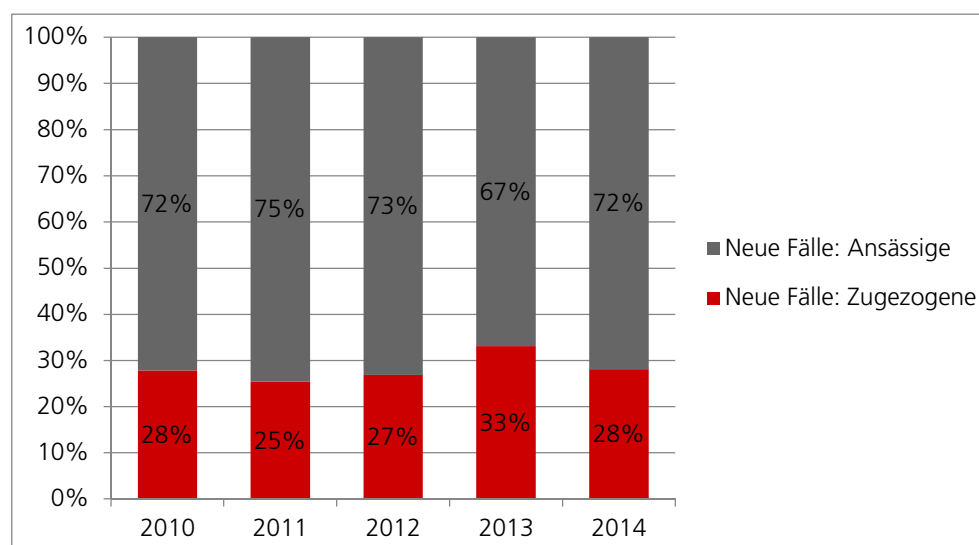
■ **Professionelle Hilfe:** Menschen, die auf staatliche Unterstützung angewiesen sind, können auf Professionalität der zuständigen Personen und Institutionen zählen. Von mehreren Seiten wird vermutet oder auch mit Beispielen veranschaulicht, dass diese Voraussetzungen gerade in kleineren Gemeinden mit starken Milizstrukturen nicht immer gegeben sind.

Für den Sozialbericht 2013 des Kantons Zürich waren Auswertungen erstellt worden, welche die **Mobilität von Sozialhilfebeziehenden** untersuchten (Quelle: BFS-Statistik). Dabei zeigte sich, dass Winterthur eine von wenigen Zürcher Gemeinden ist, die einen ausgeprägt positiven Wanderungssaldo aufweisen. Diese Auswertungen wurden für die vorliegende Studie für einen grösseren Zeitraum ausgeführt und vertieft.

Die **Zuwanderungsbewegungen** werden dabei folgendermassen erfasst: Für alle neuen Sozialhilfefälle wird festgestellt, ob die antragstellende Person seit mehr als zwei Jahren in der Gemeinde wohnhaft ist. Trifft dies zu, so gilt sie als ansässig, andernfalls als zugezogen. Wichtig ist hervorzuheben: Es ist nicht bekannt, ob eine Person an ihrem früheren Wohnsitz schon Sozialhilfe bezogen hat. Die Statistik gibt Auskunft darüber, wo eine Person gelebt hatte, bevor sie in Winterthur Sozialhilfe bezog. Aber wir wissen nicht, ob sie bereits als Sozialhilfebezüger/in nach Winterthur gekommen ist.

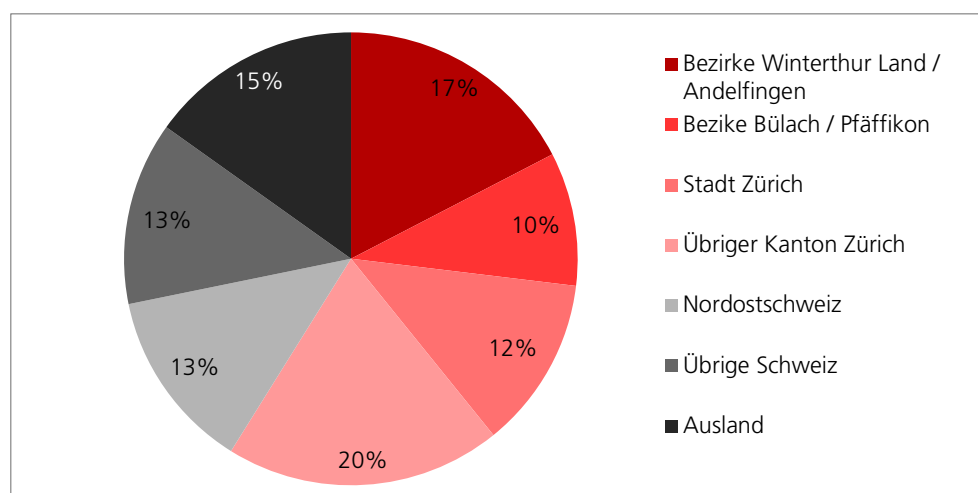
Die Auswertungen zeigen, dass von 2010 bis 2014 jeweils ein Viertel bis ein Drittel aller antragstellenden Personen, die neu Sozialhilfe erhielten, zwei Jahre zuvor noch nicht in Winterthur gewohnt hatte (**Abbildung 7**). Über alle fünf Jahre hinweg waren dies insgesamt 1334 neue Fälle. **Abbildung 8** schlüsselt sie nach dem früheren Wohnort der antragstellenden Person auf. Rund 60% stammen aus dem Kanton Zürich, wobei die Verteilung auf die Herkunftsregionen relativ breit ist. Eine besonders ausgeprägte Zuwanderung aus den umliegenden Bezirken lässt sich nicht feststellen, und auch aus der Stadt Zürich sind keine grösseren Verdrängungseffekte zu beobachten.

Abbildung 7: Zugezogene und Ansässige unter den neuen Sozialhilfefälle, 2010–2014



Quelle: Sozialhilfestatistik/BFS; Berechnungen: BASS.

Abbildung 8: Zuzüge unter den neuen Sozialhilfefällen nach früherem Wohnort, 2010–2014



Quelle: Sozialhilfestatistik/BFS; Berechnungen: BASS.

Weitet man den Blick über Winterthur hinaus, so ist das Ausmass der Zuwanderung nicht aussergewöhnlich. Der Kennzahlenvergleich der Städteinitiative Sozialpolitik zeigt für viele Städte vergleichbare Zuwanderungsanteile. Und aus dem Sozialbericht des Kantons Zürich wird ersichtlich, dass Zuwanderungsquoten in dieser Grössenordnung für viele Gemeinden üblich sind. Das heisst nicht, dass die eingangs gemachten Beobachtungen oder Vermutungen falsch wären. Aber sie scheinen weniger die Zuwanderung denn die Abwanderung zu beeinflussen.

Denn bemerkenswert ist: Stellt man den Zuwanderungen die Abwanderungen gegenüber, so ist Winterthur eine der wenigen Gemeinden im Kanton Zürich, die einen stark positiven **Wanderungssaldo** hat. 2013 war dieser besonders hoch (+230), aber auch in den Vorjahren ist das Ergebnis deutlich (zwischen 107 und 137).⁷ Die **Abwanderungen** werden dabei gleich gemessen wie die Zuwanderungen: Eine Person gilt als Wegzug aus Winterthur, wenn sie anderswo erfolgreich einen Antrag auf Sozialhilfe stellt und in den vergangenen zwei Jahren aus Winterthur in die betreffende Gemeinde gezogen ist. Erneut ist zu betonen, dass wir nicht wissen, ob die Person vor ihrem Wegzug aus Winterthur Sozialhilfe bezogen hat. Von den relativ seltenen Wegzügen kann man deshalb nicht auf die Praxis der Sozialberatung Winterthur schliessen. Festhalten kann man aber soviel: Wer in Winterthur lebt und mit wenig Geld auskommen muss, entscheidet sich eher selten dafür, aus Stadt wegzuziehen und in einer anderen Gemeinde Sozialhilfe zu beantragen.

Tabelle 1 zeigt die Saldi für die einzelnen **Herkunfts- und Wegzugsregionen**. Auch hier ist die Verteilung ziemlich ausgeglichen. Der Saldo für den übrigen Kanton Zürich ist mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen: Er dürfte tendenziell etwas zu hoch ausfallen, weil es unter den Zuzügen auch Fälle hat, bei denen die Herkunftsgemeinde nicht genau zu bestimmen war – diese könnte auch in den Nachbarbezirken Winterthurs gelegen sein oder es könnte sich um die Stadt Zürich handeln. Für das Ausland schliesslich lässt sich kein zuverlässiger Saldo berechnen, weil die Wegzüge unbekannt sind.

⁷ Die Auswertungen umschliessen einzig die Phase von 2010 bis 2013, weil die Sozialhilfedaten für die gesamte Schweiz zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht verfügbar waren. Der Saldo für 2013 fällt etwas höher aus als im Zürcher Sozialbericht, weil hier Zuzüge nach Winterthur mit unbekannter Herkunftsgemeinde berücksichtigt wurden.

Tabelle 1: Saldi von Zuzügen und Wegzügen unter den neuen Fällen der Sozialhilfe, 2011–2014

Wohnort	Zuzug von ... nach Winterthur	Wegzug aus Winterthur nach ...	Saldo	Anteil am Total des Saldo
Bezirke Winterthur Land / Andelfingen	179	94	85	18%
Bezirke Bülach / Pfäffikon	102	45	57	12%
Stadt Zürich	134	85	49	10%
Übriger Kanton Zürich	208	74	134	28%
Nordostschweiz	139	77	62	13%
Übrige Schweiz	127	74	53	11%
Ausland / unbekannt	37	unbekannt	37	8%
Total	926	449	477	100%

Quelle: Sozialhilfestatistik/BFS; Berechnungen: BASS.

2.2.5 Sozialhilfequote im Vergleich

Die bisherigen Ausführungen haben sich weitgehend auf Winterthur beschränkt. Ohne einen Vergleich mit anderen Gemeinden und Städten lassen sich die Situation und die Entwicklung in Winterthur jedoch nicht hinreichend beurteilen. Was bedeutet es, eine Sozialhilfequote von rund 5% zu haben? Und wie verbreitet war in der jüngeren Vergangenheit eine Zunahme der Sozialhilfequote, wie sie Winterthur erlebt hat?

Wichtige Aufschlüsse darüber gibt der **Kennzahlenvergleich der Städteinitiative Sozialpolitik**, der 13 Städte umfasst und mit Daten des BFS arbeitet. Die Grössenordnung der Sozialhilfequote Winterthurs scheint mit diesen Vergleichszahlen grundsätzlich gut erklärbar. Dabei ist vorauszuschicken: Ganz präzise Aussagen darüber, ob die Sozialhilfequote einer Stadt angesichts der sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu hoch oder zu tief ausfällt, lassen sich nicht machen. In der vergleichenden Betrachtung sind aber doch Urteile darüber möglich, welche Faktoren eine Sozialhilfequote im spezifischen Fall beeinflussen und ob deren Höhe im Grossen und Ganzen nachvollziehbar ist.

Zunächst einmal liegt nahe, dass es einen gewissen Zusammenhang zwischen der **Grösse einer Stadt** und ihrer Sozialhilfequote gibt. Für die Gesamtheit der Schweizer Gemeinden ist dieser Befund eindeutig: Kleinere Gemeinden haben markant tiefere Quoten als grössere Gemeinden.⁸ Aber auch unter den Städten scheinen Grössenunterschiede eine Rolle zu spielen. Basel, Lausanne und Bern, die in der Gemeindetypologie des BFS zu den fünf Grosszentren der Schweiz gehören, weisen allesamt höhere Sozialhilfequoten auf als Winterthur (**Tabelle 2**). Einzig Zürich hat in der jüngeren Vergangenheit mit Winterthur die Plätze getauscht, was eng mit damit zusammenhängen dürfte, dass Zürich in den letzten Jahren eine auffällig starke Zuwanderung an gut ausgebildeten und wenig armutsgefährdeten Personen verzeichnet.

Umgekehrt besitzen fast alle Städte, die kleiner sind als Winterthur, geringere Sozialhilfequoten. Dies gilt auch für Luzern, St. Gallen und Schaffhausen, die in der Gemeindetypologie – wie Winterthur – als Mittelzentren eingestuft werden. Die einzige Ausnahme bildet Biel, das jedoch in mehreren anderen Hinsichten über ungünstige Voraussetzungen verfügt (Niveau der Arbeitslosigkeit, Bildungsstand der Bevölkerung). Es scheint plausibel, dass hier unterschiedliche und von der Grösse abhängige Zentrumseffekte zum Tragen kommen.

In den Expertengesprächen wurde zudem mehrmals auf die Doppelfunktion aufmerksam gemacht, die Winterthur gegenüber seinem Umland einnimmt: Gegenüber dem unmittelbaren Umland sowie Gemein-

⁸ Tabelle «Sozialhilfeempfänger/innen nach Gemeindegrössenklasse» des BFS, im Internet verfügbar unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/00/new/nip_detail.Document.96485.xls

den in den Kantonen Thurgau und Schaffhausen hat Winterthur eine starke Zentrumsfunktion, gegenüber dem Raum Zürich dagegen eher eine Agglomerationsfunktion. Inwieweit aufgrund des starken Anstiegs der Wohnungsmieten in Zürich auch Verdrängungseffekte eingesetzt haben, wäre näher zu untersuchen. Die Mobilitätsanalysen anhand der Sozialhilfestatistik (vgl. Abschnitt 2.2.4) zeigen für Winterthur im Verhältnis zu Zürich einen positiven Saldo, der jedoch nicht stärker ausgeprägt ist als bei anderen Regionen.

Tabelle 2: Städtevergleich: Soziodemografische Kennzahlen für die 13 Vergleichsstädte
(Rang in Klammer, höchster Wert entspricht Rang 1)

Stadt	Bevölkerung		Sozialhilfequote		Arbeitslosenquote		Ausbildungslose unter den Arbeitslosen		Hilfskräfte unter den Arbeitslosen		Bevölkerungsanteil ohne nachobligatorische Ausbildung	
Zürich	391'359	(1)	4.6%	(6)	3.8%	(4)	27%	(10)	27%	(10)	15%	(9)
Basel	168'620	(2)	6.3%	(3)	3.8%	(4)	15%	(12)	21%	(11)	20%	(4)
Lausanne	133'897	(3)	9.2%	(2)	7.0%	(1)	40%	(2)	15%	(12)	25%	(3)
Bern	130'015	(4)	5.4%	(4)	3.3%	(8)	28%	(7)	37%	(4)	13%	(12)
Winterthur	106'778	(5)	5.0%	(5)	3.5%	(6)	41%	(2)	48%	(2)	19%	(6)
Luzern	81'057	(6)	3.5%	(9)	2.8%	(12)	28%	(8)	32%	(7)	17%	(8)
St. Gallen	73'310	(7)	4.3%	(8)	3.1%	(9)	35%	(5)	36%	(5)	20%	(4)
Biel/Bienne	53'667	(8)	11.5%	(1)	5.1%	(3)	37%	(4)	50%	(1)	29%	(2)
Schaffhausen	35'927	(9)	3.2%	(10)	3.1%	(9)	35%	(5)	36%	(5)	19%	(6)
Uster	33'412	(10)	1.4%	(13)	3.1%	(9)	27%	(9)	32%	(7)	14%	(10)
Zug	28'603	(11)	1.7%	(12)	2.6%	(13)	15%	(13)	9%	(13)	11%	(13)
Wädenswil	21'245	(12)	2.7%	(11)	3.4%	(7)	27%	(10)	32%	(7)	14%	(10)
Schlieren	17'905	(13)	4.6%	(6)	5.7%	(2)	55%	(1)	39%	(3)	33%	(1)

Stadt	Anteil ausländische Bevölkerung		Bevölkerungsanteil aus alten Herkunftsländern		Anteil Ein-Eltern-Haushalte	Anteil geschiedene/ getrennte (20 - 64-Jährige)		Anteil Steuerpflichtige ohne direkte Bundessteuer		Mietpreis pro m ²	
Zürich	32%	(4)	16%	(7)	3.8%	10%	(4)	26%	(8)	31.2	(1)
Basel	36%	(3)	21%	(4)	4.5%	11%	(2)	29%	(4)	21.9	(10)
Lausanne	42%	(2)	29%	(2)	6.8%	10%	(4)	33%	(2)	27.5	(3)
Bern	25%	(9)	16%	(7)	3.8%	10%	(4)	29%	(4)	23.0	(8)
Winterthur	23%	(11)	16%	(7)	3.8%	10%	(4)	28%	(6)	22.8	(9)
Luzern	24%	(10)	15%	(10)	3.8%	9%	(11)	26%	(8)	24.1	(5)
St. Gallen	30%	(7)	19%	(5)	4.2%	10%	(4)	28%	(6)	18.5	(11)
Biel/Bienne	31%	(6)	25%	(3)		13%	(1)	37%	(1)	18.1	(12)
Schaffhausen	28%	(8)	18%	(6)		10%	(4)	26%	(8)	17.6	(13)
Uster	22%	(13)	14%	(11)		10%	(4)	24%	(12)	23.3	(7)
Zug	32%	(4)	14%	(11)		9%	(11)	21%	(13)	30.3	(2)
Wädenswil	23%	(11)	12%	(13)		11%	(2)	25%	(11)	24.4	(4)
Schlieren	46%	(1)	38%	(1)		9%	(11)	30%	(3)	23.7	(6)

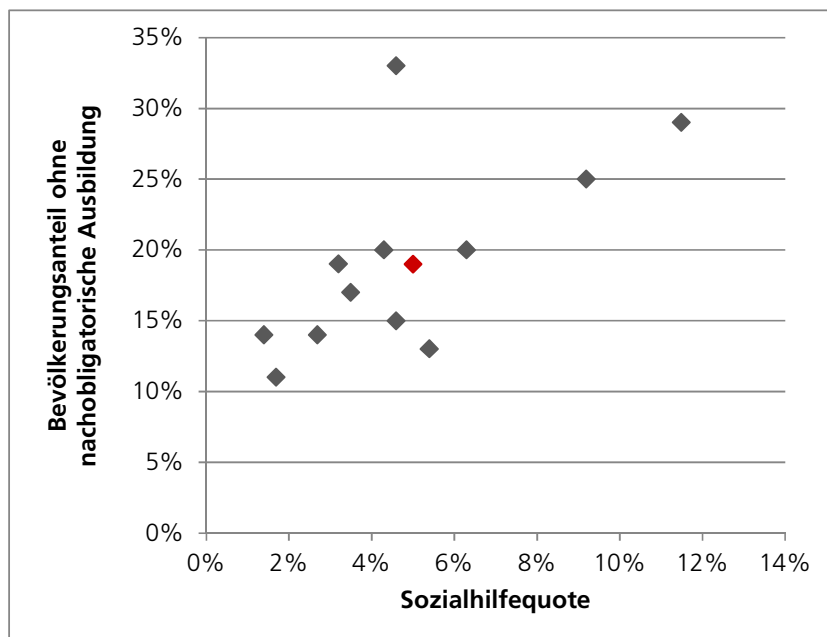
Anmerkungen: Bevölkerung: Wohnbevölkerung 31.12.2014; Sozialhilfequote: 2014; Arbeitslosenquote: Jahresdurchschnitt 2014; Ausbildungsniveau der Arbeitslosen: Jahresdurchschnitt 2014; Bevölkerungsanteil ohne nachobligatorische Ausbildung: 25-64-Jährige 2013 (die Angaben für Wädenswil, Schlieren, Biel und Schaffhausen sind aufgrund grosser Vertrauensintervalle mit Vorsicht zu interpretieren); ständige Wohnbevölkerung, Anteil ausländische Bevölkerung und Anteil aus alten Herkunftsländern: Stand 31.12.2014; Anteil Ein-Eltern-Haushalte: Alleinlebende Mütter und Väter mit mindestens einem Kind unter 25 Jahren (für die kleineren Städte ist die Fallzahl zu klein, um die Kennzahl auszuweisen); Anteil Steuerpflichtige ohne direkte Bundessteuer: 2011; Mietpreis pro m²: 4. Quartal 2013.

Quellen: Bundesamt für Statistik (BFS); Statistik der Bevölkerung und der Haushalte (STATPOP), Strukturerhebung; Städteinitiative Sozialpolitik; Kennzahlenvergleich Berichtsjahr 2014; Eidgenössische Steuerverwaltung; Mietpreisstatistik Wüest&Partner

Eine spezifische Eigenheit Winterthurs, welche die Sozialhilfequote tendenziell erhöht, ist die industrielle Vergangenheit der Stadt. Zwar haben massive Umstrukturierungen teilweise schon vor Jahrzehnten eingesetzt. Aber noch heute ist auffällig, dass Winterthur einen der höchsten Anteile an **Hilfskräften und Geringqualifizierten unter den Arbeitslosen** hat. In den Expertengesprächen wurde darauf hingewiesen, dass die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gerade bei Geringqualifizierten teilweise sehr rasch geschieht. Bei Strukturveränderungen gehören sie jedoch häufig zu den grossen Verlierer/innen.

Bemerkenswert ist, dass sich dieses «industrielle Profil» Winterthurs vor allem unter den Arbeitslosen zeigt. Über die gesamte Bevölkerung betrachtet, bewegt sich der Anteil an **Personen ohne Ausbildung** ungefähr im Mittelfeld. Vergleicht man den Anteil der Ausbildungslosen und die Sozialhilfequote unter den Vergleichsstädten, so liegt ein inhaltlicher Zusammenhang sehr nahe (**Abbildung 9**). Ein statistisch «hartes» Faktum ist dies allerdings nicht, weil es relativ wenige Städte sind und die Quoten der Ausbildungslosen teilweise recht grosse Fehlerwahrscheinlichkeiten haben. Gleichwohl lässt sich festhalten: Mit den verfügbaren Informationen scheint es, dass die Sozialhilfequote Winterthurs recht gut dem entspricht, was man aufgrund des Bildungsstandes der Bevölkerung zu erwarten ist.

Abbildung 9: Sozialhilfequote 2014 und Bevölkerungsanteil ohne nachobligatorische Ausbildung 2013 in den Städten des Kennzahlenvergleichs



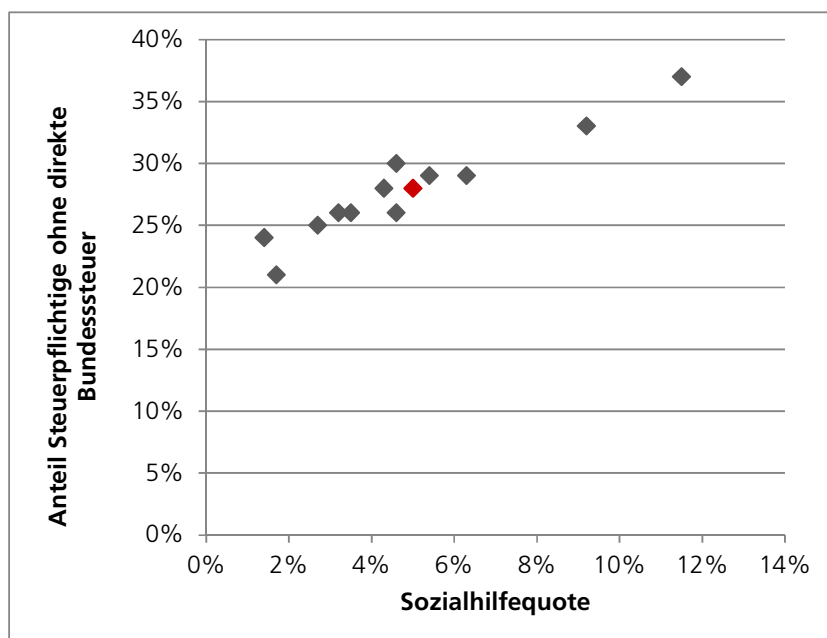
Rote Markierung: Winterthur. Bevölkerungsanteil ohne nachobligatorische Ausbildung: 25-64-Jährige, 2013. Die Angaben zum Bildungsstand sind für Wädenswil, Schlieren, Biel und Schaffhausen aufgrund grosser Vertrauensintervalle mit Vorsicht zu interpretieren. Quelle: Salzgeber 2015; Darstellung: BASS.

Ähnliches zeigt sich in Bezug auf die **Arbeitslosenquote** selber, wobei sich hier viele Vergleichsstädte in einem relativ schmalen Spektrum befinden und es einige wenige Ausreisser gibt. **Ein-Eltern-Haushalte**, die bekanntlich oft auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind, gibt es in Winterthur nicht besonders viele. Der Anteil der **Geschiedenen und Getrennten**, die ebenfalls ein erhöhtes Risiko tragen, variiert unter den Vergleichsstädten nur wenig. Bei den Ausländer/innen ist hauptsächlich der Anteil an Personen aus den **Herkunftsländern der «alten» Zuwanderung** (vor allem Süd- und Südosteuropa) ausschlaggebend, wobei hier ein sehr enger Zusammenhang mit dem Bildungsstand der Bevölkerung besteht. Nimmt man die **Angebotsmietpreise** zum Massstab – zu den Bestandesmieten sind für die kleineren Städte keine zuverlässigen Angaben verfügbar –, so ist das Mietzinsniveau in Winterthur ver-

gleichsweise tief, was ein Anziehungsfaktor für wenig finanzstarke Bevölkerungsschichten sein kann. Dem wirkt allerdings entgegen, dass der Leerwohnungsbestand recht gering ist (vgl. Abschnitt 4.3.1).

Ein auffällig enger Zusammenhang zeigt sich in den Vergleichsstädten zwischen der Sozialhilfequote und dem **Anteil der Steuerpflichtigen, die keine Bundessteuer entrichten** – in der Regel wegen eines zu geringen Einkommens. Auch hier nimmt Winterthur bezüglich der Höhe der Sozialhilfequote in etwa den Platz ein, den man aufgrund der Steuerdaten erwarten kann. Dies bleibt selbstverständlich eine grobe Einordnung – schon nur deshalb, weil es viel mehr Steuerpflichtige ohne Bundessteuer als Sozialhilfebeziehende gibt und weil das steuerbare Einkommen nicht dem für den Sozialhilfebezug relevanten Einkommen entspricht. Trotzdem bleibt der Zusammenhang zwischen den beiden Grössen bemerkenswert, ebenso die Position Winterthurs innerhalb dieses Gefüges (**Abbildung 10**). Auch dieser Vergleich weist darauf hin, dass die Sozialhilfequote Winterthurs mit der Bevölkerungsstruktur gut erklärbar ist. Allgemein erscheint sie aufgrund der sozioökonomischen Rahmenbedingungen weder erschreckend hoch noch überraschend tief.

Abbildung 10: Sozialhilfequote 2014 und Anteil Steuerpflichtige ohne direkte Bundessteuer 2011 in den Städten des Kennzahlenvergleichs



Rote Markierung: Winterthur.

Quelle: Salzgeber 2015; Eidgenössische Steuerverwaltung; Darstellung: BASS.

Der **Anstieg der Sozialhilfequote** in der jüngeren Vergangenheit entspricht einem Muster, das in anderen Städten ebenfalls zu beobachten ist. Insbesondere andere Mittelzentren wie Luzern, St. Gallen und Schaffhausen waren in den letzten Jahren mit einer Zunahme der Sozialhilfequote konfrontiert. In den Grosszentren dagegen zeichnet sich eher eine Stagnation, teilweise sogar ein Rückgang ab (**Tabelle 3**). Es wird vermutet, dass die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt dabei eine wichtige Rolle spielen. Zugleich zeigt sich, dass der Anteil an Langzeitbeziehenden in den Grosszentren besonders hoch ist. Der Kennzahlenvergleich der Städteinitiative spricht deshalb von einer Tendenz zur «Chronifizierung des Sozialhilfebezugs» in den Grossstädten, während mittelgrosse Städte und Agglomerationsgemeinden mit überdurchschnittlich stark steigenden Fallzahlen konfrontiert sind. Wegen der zunehmenden Verknappung von günstigem Wohnraum wird erwartet, «dass Personen in prekärer finanzieller Situation in Zukunft auch weiter weg von grossstädtischen Zentren wohnen werden» (Salzgeber 2015, S. 16).

Tabelle 3: Sozialhilfequote 2010–2014 in den Städten des Kennzahlenvergleichs

Stadt	2010	2011	2012	2013	2014
Zürich	5.0%	4.9%	4.7%	4.7%	4.6%
Basel	6.0%	6.3%	6.4%	6.5%	6.3%
Lausanne	9.9%	9.8%	10.3%	10.2%	9.2%
Bern	5.2%	5.3%	5.3%	5.3%	5.4%
Winterthur	4.6%	4.6%	4.6%	4.9%	5.0%
Luzern	3.2%	3.1%	3.2%	3.3%	3.5%
St. Gallen	4.1%	3.9%	4.1%	4.3%	4.3%
Biel/Bienne	10.9%	11.4%	11.4%	11.7%	11.5%
Schaffhausen	2.8%	2.8%	3.0%	3.2%	3.2%
Uster	1.3%	1.3%	1.3%	1.5%	1.4%
Zug	1.7%	1.7%	1.7%	1.5%	1.7%
Wädenswil	2.9%	2.7%	2.7%	2.6%	2.7%
Schlieren	4.9%	4.6%	4.5%	4.3%	4.6%

Quelle: Salzgeber 2015.

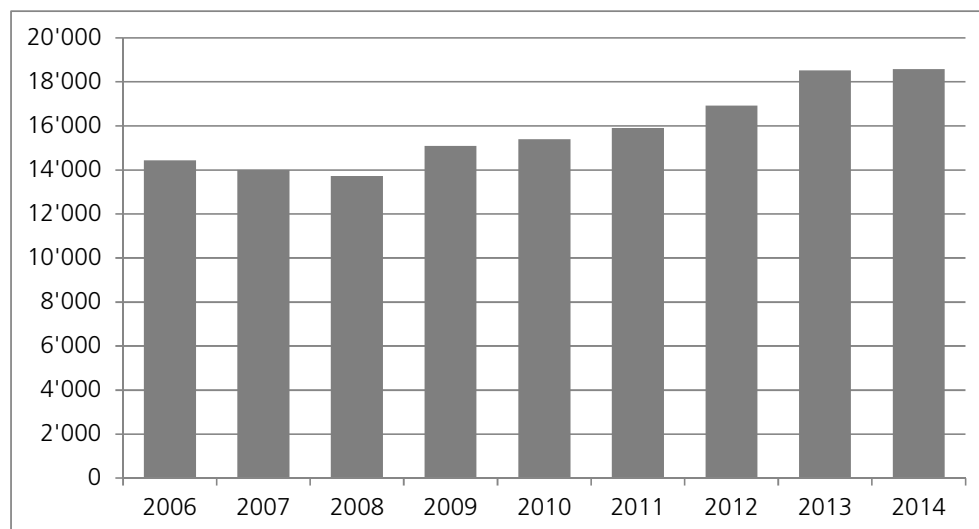
Mit Nachdruck ist zu betonen: Wenn Winterthur im Städtevergleich mehr oder minder als «Normalfall» erscheint, ist das starke Wachstum der Sozialhilfekosten deshalb für die Stadt nicht weniger drückend. Auch ist diese Einschätzung mit Unschärfen behaftet und betrifft die ungefähre Grössenordnung der Sozialhilfequote. Für Winterthur selber können vermeintlich «kleine» Veränderungen der Sozialhilfequote Kostenfolgen in Millionenhöhe haben. Es ist deshalb wichtig, dass Winterthur die Sozialhilfequote nicht einfach als gegeben hinnimmt, sondern sich dafür einsetzt, dass weniger Menschen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind oder dass sich mehr Bezüger/innen aus der Sozialhilfe abzulösen vermögen. Bei der Beurteilung der Ausgangslage und der Suche nach Lösungen sollte man sich aber vor Augen halten, dass der Sozialhilfebezug kein Phänomen darstellt, das nach aussergewöhnlichen Erklärungen ruft. Für eine «Skandalisierung» der Sozialhilfequote gibt es keinen Grund. Auch wäre es eine vollkommen unrealistische Erwartung, dass Winterthur eine ähnliche Sozialhilfequote aufweisen sollte wie die viel kleineren Gemeinden im ländlichen Umfeld.

2.3 Entwicklung der Fallkosten in der Sozialhilfe

Wie soeben dargestellt, ist die Zahl der Sozialhilfedossiers in Winterthur von 2010 bis 2014 um 28% gestiegen, wobei das Wachstum geringer ausfällt, wenn man nur die Fälle bzw. Personen berücksichtigt, die für Winterthur auch tatsächlich kostenrelevant sind (d.h. ohne Sozialhilfebeziehende mit vollständiger Kostenrückerstattung durch Kanton Zürich oder Heimatkanton). Im selben Zeitraum sind die Nettokosten der Sozialhilfe jedoch um 45% gestiegen, von 35 auf 51 Mio. Fr. Dies macht deutlich, dass der Kostenanstieg nicht allein mit der Fallzunahme erklärt werden kann. Offensichtlich spielen auch die Ausgaben eine Rolle, die jährlich pro Fall geleistet werden.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der **durchschnittlichen Kosten pro Fall und Jahr**. Dabei handelt es sich um die **Kosten, für welche die öffentliche Hand aufkommt**: Die Beträge entsprechen dem, was Winterthur und die Kantone im Durchschnitt pro Jahr für einen Sozialhilfefall ausgegeben haben. Es erweist sich, dass diese Ausgaben vor allem in der jüngeren Vergangenheit gestiegen sind. Betrug sie 2010 noch 15'400 Fr. pro Fall und Jahr, so waren es 2014 rund 18'600 Fr. In den Jahren zuvor ist die Entwicklung nicht ganz einfach zu interpretieren. Der Rückgang um 2008 und der anschliessende Wiederanstieg könnten allenfalls mit der Neuregelung des Finanzausgleichs in Zusammenhang stehen.

Abbildung 11: Durchschnittliche Nettokosten (in Fr.) pro Sozialhilfefall und Jahr für die öffentliche Hand, 2006–2014



Berechnung: Nettokosten (gemäss Jahresrechnungen) plus kantonale Rückerstattungen (gemäss Umsatzstatistik) geteilt durch Anzahl Fälle. Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur; Umsatzstatistik Sozialhilfe der Stadt Winterthur; Berechnungen: BASS.

Wie ist das Wachstum der Fallkosten in den letzten Jahren zu erklären? Die Zunahme muss nicht zwingend bedeuten, dass die Fälle mehr Unterstützungsleistungen beanspruchen oder die Sozialhilfe «grosszügiger» geworden ist. Es spielt auch eine Rolle, wie sich Einnahmen der Sozialhilfebeziehenden und die Rückerstattungen von Sozialversicherungen entwickelt haben. Diese Entwicklungen werden im Folgenden für die Phase von 2011 bis 2014 genauer untersucht. Für diese Zeitspanne liegen die Finanzdaten im erforderlichen Detailgrad vor.⁹

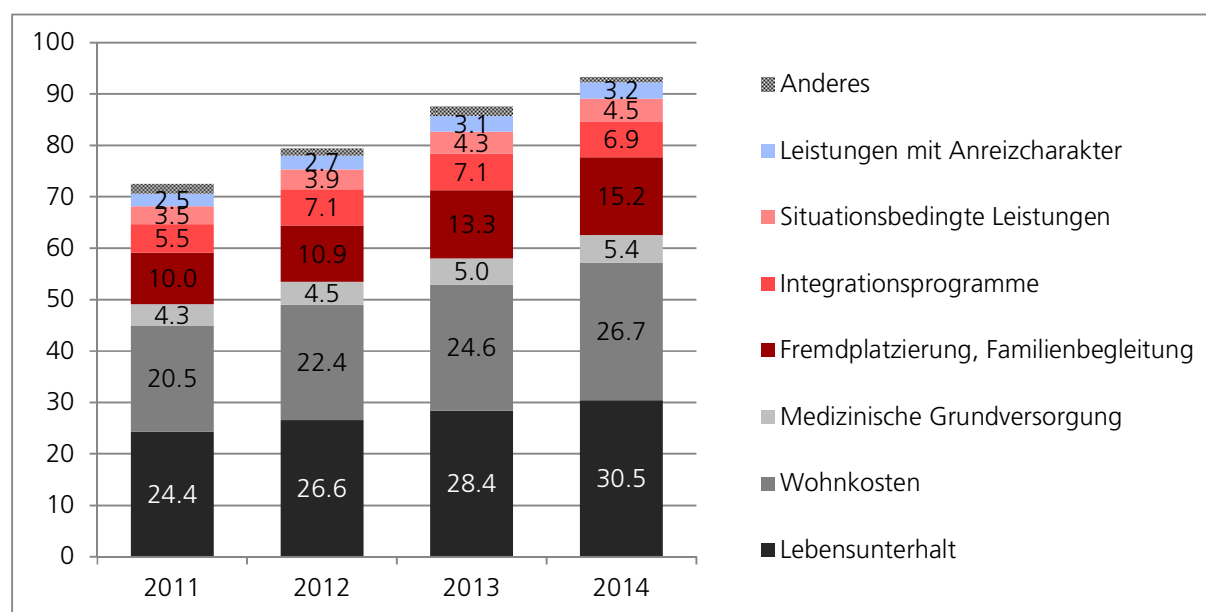
Wir gehen dabei in vier Schritten vor. Wir betrachten in Abschnitt 2.3.1 zunächst die Entwicklung der Bruttokosten, also aller Leistungen, auf welche die unterstützten Personen grundsätzlich Anspruch haben und die ihnen zugesprochen werden. Zieht man von den Bruttokosten die Einnahmen und Rückerstattungen aus Erwerbstätigkeiten, von Sozialversicherungen und anderen Transferleistungen ab, so erhält man die erwähnten Nettokosten, für welche die öffentliche Hand aufkommen muss. Ihre Entwicklung und insbesondere der Anstieg in den letzten Jahren werden in Abschnitt 2.3.2 genauer untersucht. Abschnitt 2.3.3 behandelt schliesslich die Nettokosten, die ausschliesslich bei der Stadt Winterthur verbleiben und enthält eine Zusammenfassung der Analysen. Schliesslich vergleicht Abschnitt 2.3.4 die Fallkosten Winterthurs mit anderen Städten und Gemeinden.

2.3.1 Bruttokosten

Abbildung 12 zeigt die Bruttoleistungen, die in den Jahren 2011 bis 2014 für die unterstützten Sozialhilfefälle verbucht worden sind. Dies entspricht dem gesamten Unterstützungsbedarf aller Dossiers vor Abzug der Einnahmen und Rückerstattungen. 2011 lag der Gesamtbetrag dieser Leistungen bei 72 Mio. Fr., 2014 bei 93 Mio. Fr. Die Ausgabenkategorien sind so gewählt, dass sie sich möglichst mit den Begrifflichkeiten der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) übereinstimmen:

⁹ Für weiter zurück liegende Jahre lässt sich keine Kontinuität herstellen, weil damals andere Verbuchungsregeln angewendet wurden.

Abbildung 12: Bruttoleistungen der Sozialhilfe nach Ausgabenkategorien (in Mio. Fr.), 2011–2014



Die Werte der Kategorie «Anderes» betragen 2011 2.0 Mio. Fr., 2012 1.4 Mio. Fr., 2013 1.9 Mio. Fr. und 2014 1.0 Mio. Fr. Sie sind der besseren Übersichtlichkeit wegen nicht in die Abbildung eingefügt.
Quelle: Umsatzstatistik Sozialhilfe der Stadt Winterthur; Berechnungen: BASS.

■ Die grau gefärbten Ausgabenposten ergeben zusammen die **materielle Grundsicherung**: Dazu gehören der in den SKOS-Richtlinien festgelegte Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die medizinische Grundversorgung. 2014 machten diese zusammen 63 Mio. Fr. aus; das sind zwei Drittel aller Bruttoleistungen.

■ Bei den rot gefärbten Ausgabenposten handelt es sich um Ausgaben, die je nach Bedarf zusätzlich zur materiellen Grundsicherung ausgerichtet werden. Davon entfällt der grösste Teil (15 Mio. Fr.) auf **Fremdplatzierungen** in Heimen oder Pflegefamilien sowie sozialpädagogische Familienbegleitungen. Knapp 7 Mio. Fr. wurden für **Integrationsprogramme** (berufliche und soziale Integration, Sprachkurse u.a.) verbucht. Die **situationsbedingten Leistungen** umfassen inhaltlich ein sehr breites Spektrum von Leistungen, die je nach familiärer, gesundheitlicher oder wirtschaftlicher Situation zugesprochen werden.¹⁰ Dazu gehören beispielsweise Erwerbsunkosten, Kosten für die Kinderbetreuung oder krankheits- und behinderungsbedingte Kosten, die nicht durch die obligatorische Krankenversicherung gedeckt sind (vgl. dazu ausführlicher Abschnitt 4.2.1). Sie beliefen sich 2014 auf 4.5 Mio. Fr.¹¹

■ Die **Leistungen mit Anreizcharakter** (blaue Färbung) werden ausgerichtet, wenn Sozialhilfebeziehende besondere Anstrengungen zur beruflichen und sozialen Integration unternehmen. Als einzige Leistungselemente richten sie sich somit nicht nach dem Bedarf eines Haushalts, sondern belohnen ein bestimmtes Verhalten. Dabei werden drei Leistungen unterschieden: der Einkommensfreibetrag, die Integra-

¹⁰ In der Begrifflichkeit der SKOS-Richtlinien könnte man auch alle rot gefärbten Ausgabenposten als situationsbedingte Leistungen bezeichnen. Wir verzichten darauf, um Mehrdeutigkeiten zu vermeiden.

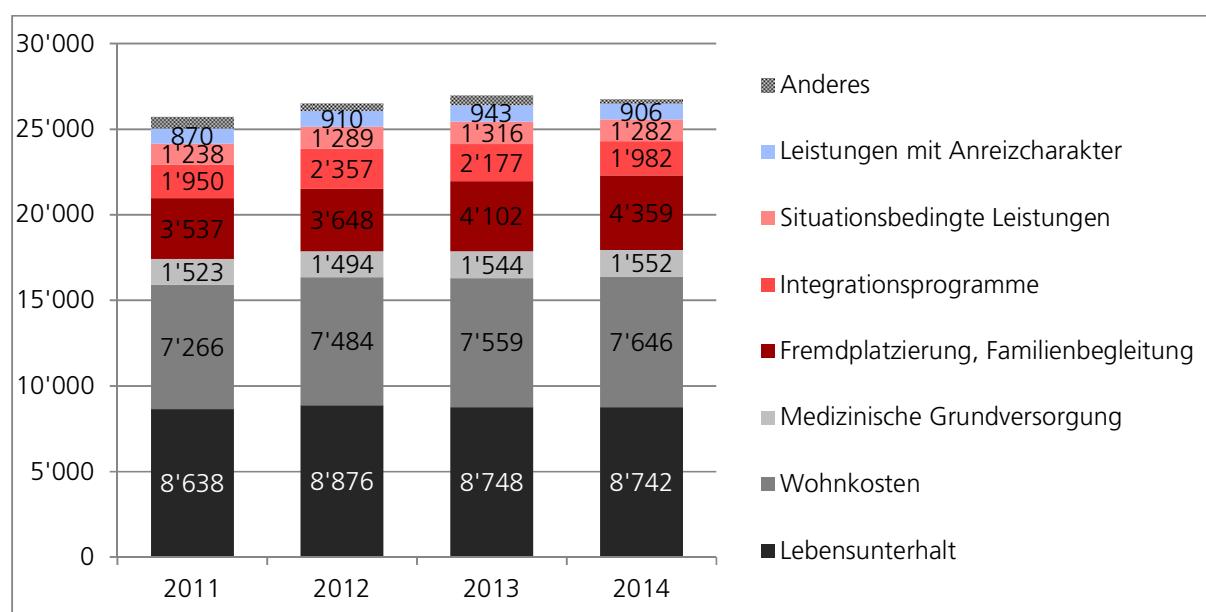
¹¹ Die Buchungscodes, die hier den situationsbedingten Leistungen zugewiesen sind, unterscheiden sich teilweise von anderen Publikationen der Sozialen Dienste Winterthur (insbesondere «Facts and Trends der sozialen Sicherung»). Wichtige Unterschiede betreffen die folgenden beiden Punkte: 1) In den «Facts und Trends» werden die Leistungen mit Anreizcharakter zu den situationsbedingten Leistungen gezählt; hier sind sie als eigenständige Kategorie ausgewiesen. 2) Der Buchungscod «andere Aufwendungen» wird hier nicht in den «übrigen Kosten» ausgewiesen, sondern den situationsbedingten Leistungen zugeordnet. Überprüfungen der einzelnen Buchungen durch das Controlling der Sozialen Dienste haben gezeigt, dass die meisten Ausgaben typische situationsbedingte Leistungen sind (z.B. Einlagerungsgebühren für Mobiliar, Umzugskosten, Ausgaben für Ausweise und Aufenthaltsbewilligungen, Kosten für Musikunterricht).

tionszulage und die Minimale Integrationszulage, wobei letztere mit der Revision der SKOS-Richtlinien auf Anfang 2016 abgeschafft worden ist. Die Ausgaben für die drei Leistungen beliefen sich 2014 auf 3.2 Mio. Fr.

■ Unter den **übrigen Ausgaben** sind zwei Typen von Buchungskategorien zu unterscheiden: Beim ersten Typ handelt es sich um Auszahlungen von Differenzbeträgen für rückwirkend anerkannte Sozialversicherungsleistungen. Die Ausgabe ist somit nicht im eigentlichen Sinn eine Leistung der Sozialhilfe, sie muss aber aus buchhalterischen Gründen unter deren Aufwand verbucht werden.¹² Zum zweiten Typ gehören Aufwandminderungen in Form von Leistungskürzungen (Sanktionen), Rückstellungen oder Reduktionen von Unterhaltskosten wegen Fremdbetreuung.

Teilt man die Bruttokosten durch die Anzahl Fälle, die im betreffenden Jahr Leistungen der Sozialhilfe bezogen, so erhält man die **durchschnittlichen Bruttokosten pro Fall und Jahr**. In **Abbildung 13** sind zusätzlich auch die durchschnittlichen Aufwendungen pro Ausgabenposten aufgeführt. Damit wird ersichtlich, welches die Kostentreiber waren – beziehungsweise: in welchen Bereichen die Ausgaben überdurchschnittlich stark gewachsen sind.

Abbildung 13: Durchschnittliche Bruttoleistungen pro Sozialhilfefall und Jahr (in Fr.), 2011–2014



Die Werte der Kategorie «Anderes» betragen 2011 691 Fr., 2012 459 Fr., 2013 584 Fr. und 2014 287 Fr.

Sie sind der besseren Übersichtlichkeit wegen nicht in die Abbildung eingefügt.

Quelle: Umsatzstatistik Sozialhilfe der Stadt Winterthur; Berechnungen: BASS.

Zwei Sachverhalte werden besonders deutlich:

■ **Kein starkes Wachstum:** Das Wachstum der Bruttoausgaben hält sich in Grenzen. Von 2011 bis 2013 gibt es eine relativ leichte Zunahme, danach einen minimalen Rückgang. 2014 betrugen die durchschnittlichen Bruttoausgaben pro Fall und Jahr mit 26'800 Fr. rund 4% mehr als 2011.

■ **Heimaufenthalte als «künstlicher» Kostentreiber:** Das stärkste Wachstum findet bei den Fremdplatzierungen und Familienbegleitungen statt. Eine genauere Analyse der detaillierten Ausgaben-

¹² Ein fiktives Beispiel zur Veranschaulichung: Einem Klienten wird IV-Rente zugesprochen. Diese Leistungen erhält er auch rückwirkend für einen Zeitraum von einem Jahr. Der Betrag für die rückwirkend erstattete IV-Rente mit Zusatzleistungen beläuft sich auf insgesamt 36'000 Fr. Die Person hat in dieser Zeit Leistungen der Sozialhilfe für 20'000 Fr. bezogen. In dem Fall gehen von den rückwirkend erstatteten Sozialversicherungsleistungen 20'000 Fr. an die Sozialhilfe und 16'000 Fr. an den Klienten. Diese 16'000 Fr. werden in der Buchhaltung der Sozialen Dienste als Aufwand verbucht.

posten zeigt, dass dies fast ausschliesslich auf die Heimaufenthalte zurückzuführen ist. In diesem Bereich sind die Aufwendungen von 5 Mio. Fr. im Jahr 2011 auf 9 Mio. im 2014 gestiegen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um den Effekt einer verwaltungsinternen Umbuchung, die für die Stadt Winterthur insgesamt kostenneutral ist: Gemäss Angaben des Controllings der Sozialen Dienste werden die Ausgaben bei gemischt indizierten Heimplatzierungen neu nicht mehr hälftig zwischen dem Departement Schule und Sport und dem Departement Soziales aufgeteilt, sondern ausschliesslich letzterem verrechnet. Dies erklärt den Kostenanstieg. Die Zahl der Personen in stationären Einrichtungen (Heime, Kliniken u.a.) selber ist weitgehend stabil geblieben (2011: 234 Personen, 2014: 256 Personen).

Die meisten anderen Ausgabenposten haben sich im beobachteten Zeitraum nicht stark verändert. Ein überdurchschnittliches Wachstum zeigt sich bei den **Wohnkosten** (5%). Weil es sich um einen sehr grossen Ausgabenposten handelt, fällt dies bei den Gesamtausgaben ins Gewicht. Bei den **Integrationsprogrammen** gab es von 2011 zu 2012 eine relativ starke Zunahme. In den folgenden Jahren blieben die gesamten Bruttoausgaben für die Integrationsprogramme trotz steigenden Fallzahlen stabil bei 7 Mio. Fr. Dies hängt unter anderem mit Sparmassnahmen zusammen, die im Rahmen des Sanierungsprogramms «Effort 14+» ergriffen wurden (vgl. Abschnitt 4.2.2). Die durchschnittlichen Ausgaben für Integrationsprogramme pro Jahr und Dossier sanken in der Folge wieder von 2360 Fr. (2012) auf 1980 Fr. (2014).

2.3.2 Nettokosten öffentliche Hand

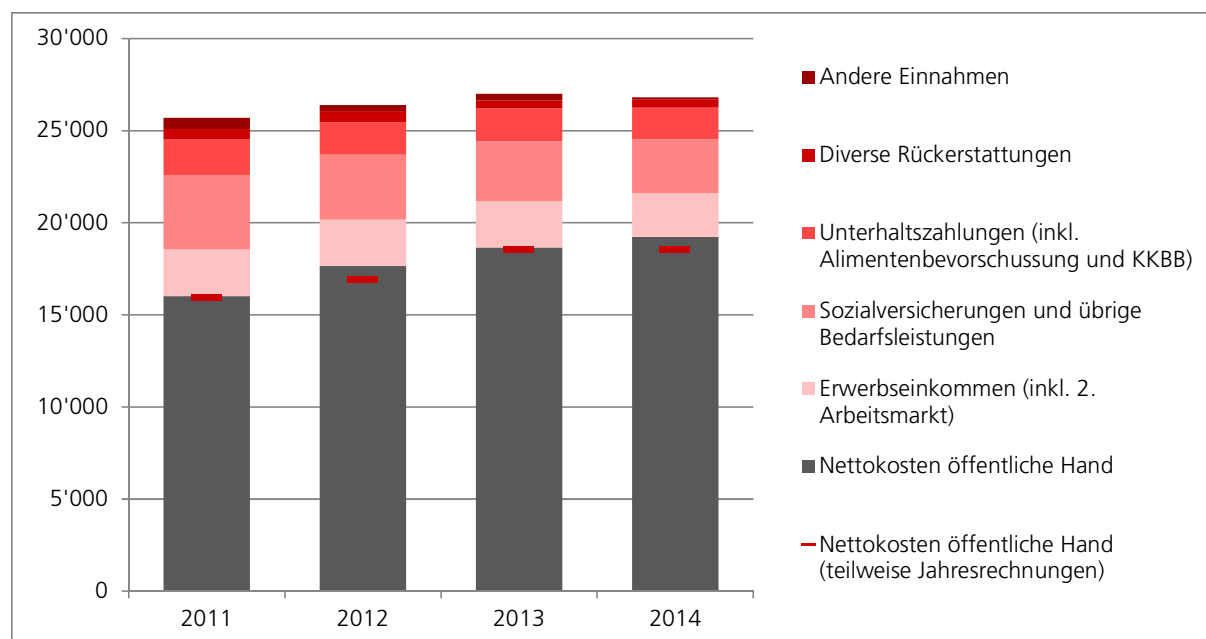
Die Sozialhilfe muss nicht den ganzen Lebensbedarf decken, den ein Haushalt hat. Die Sozialhilfebeziehenden selber verfügen zum Teil über Einkommen aus Erwerbsarbeit, Sozialversicherungen oder Unterhaltszahlungen. Zudem verzeichnet die Sozialhilfe Einnahmen, wenn Anträge ihrer Klient/innen auf Sozialversicherungsleistungen gutgeheissen und diese Leistungen auch rückwirkend ausbezahlt werden (z.B. IV-Renten). Die Kosten, die abzüglich dieser Einnahmen verbleiben, bilden die **Nettokosten der Sozialhilfe, die bei der öffentlichen Hand – der Stadt Winterthur und den Kantonen – anfallen**.

Abbildung 14 zeigt, in welchem Ausmass diese Einnahmen die Entwicklung der Nettokosten beeinflusst haben. Die Höhe der Säulen entspricht wie in Abbildung 13 den durchschnittlichen Bruttoausgaben pro Fall und Jahr. Die rot gefärbten Säulenabschnitte zeigen durchschnittlichen Betrag einer Einnahmequelle pro Fall und Jahr. Zieht man von den Bruttoausgaben alle Einnahmen ab, so erhält man die Nettokosten, die durch die öffentliche Hand gedeckt werden müssen. Diese entsprechen der grauen Säule. Sie waren bereits in Abbildung 11 dargestellt worden, werden hier nun aber genauer in ihrer Entstehung beleuchtet.

Für die detaillierten Auswertungen zu den Einnahmen standen einzig Angaben aus der **Umsatzstatistik** zur Verfügung. Diese haben über das Jahr betrachtet andere Abgrenzungen als die Einnahmen gemäss Jahresrechnungen. Deshalb weichen die hier berechneten Nettokosten der öffentlichen Hand leicht von dem ab, was man mit einer vertieften Analyse der Jahresrechnungen erhalten würde. Aus Gründen der Transparenz sind korrigierte, stärker den Jahresrechnungen angegliche Nettokosten mit einer roten Linie in die Abbildung eingetragen.

Die Abbildung macht deutlich: Von 2011 bis 2014 haben die **durchschnittlichen Einnahmen pro Fall und Jahr** merklich abgenommen. Das zeigt sich dann auch in den Nettokosten: Sie sind in dieser Phase erheblich stärker gewachsen als die Bruttoausgaben – gemäss Umsatzstatistik um 20%, mit dem korrigierten Wert um 17%. Dieser Sachverhalt erklärt somit auch den Aufwärtstrend, der bereits in Abbildung 11 zu beobachten war.

Abbildung 14: Durchschnittliche Bruttoleistungen und Einnahmen der Sozialhilfe (ohne kantonale Rückerstattungen) pro Fall und Jahr (in Fr.), 2011–2014

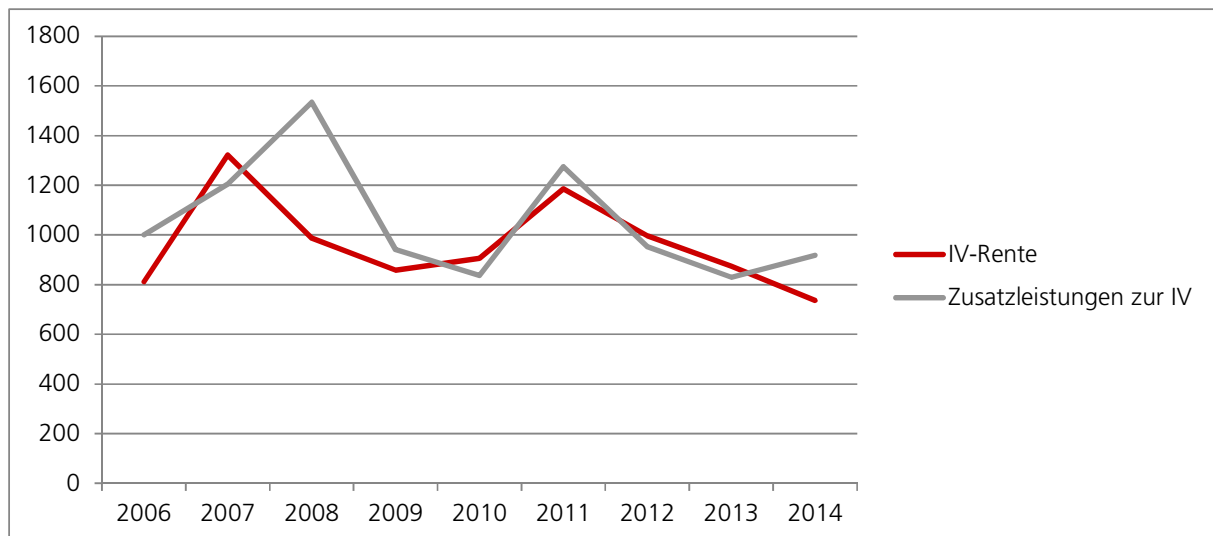


KKBB: Kleinkinderbetreuungsbeiträge. Berechnung «Nettokosten öffentliche Hand (teilweise Jahresrechnungen)»: Unterstützungsleistungen netto (gemäss Jahresrechnungen) plus kantonale Rückerstattungen (gemäss Umsatzstatistik) geteilt durch Anzahl Fälle. Quelle: Umsatzstatistik Sozialhilfe der Stadt Winterthur; Berechnungen: BASS.

Besonders auffällig ist der **Einnahmenrückgang bei den Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen**. Diese sind pro Fall und Jahr um mehr als ein Viertel gesunken, von rund 4000 Fr. im Jahr 2011 auf 2900 Fr. im 2014. Am stärksten ins Gewicht fällt dabei die Entwicklung bei den **IV-Renten und Zusatzleistungen zur IV**, die mehr als die Hälfte der Sozialversicherungseinnahmen ausmachen. In der Umsatzstatistik lässt sich nicht unterscheiden, ob es sich dabei um laufende Einnahmen aus bestehenden IV-Renten und Zusatzleistungen handelt oder um Rückerstattungen. Letztere dürften aber überwiegen: Denn die Sozialhilfestatistik zeigt, dass es praktisch keine Sozialhilfebeziehenden mit Zusatzleistungen zur IV gibt; die Zahl der Dossiers mit einem Renteneinkommen der IV schwankt zwischen 100 und 150.

Es liegt nahe, die sinkenden Einnahmen aus IV-Renten und Zusatzleistungen damit zu erklären, dass der Zugang zu IV-Leistungen schwieriger geworden ist. Ganz eindeutig ist der Sachverhalt nicht, denn Schwankungen können auch mit damit zusammenhängen, nach welchem System die IV die Eingaben priorisiert und wie rasch sie die Gesuche zu bearbeiten vermag. Überblickt man einen grösseren Zeitraum, so ist tatsächlich Zurückhaltung angebracht: Für die IV-Renten und Zusatzleistungen lässt sich die Entwicklung seit 2006 verfolgen. Wie **Abbildung 15** zeigt, sind grössere Schwankungen nicht ungewöhnlich, und 2011 wurde ein aussergewöhnlich hoher Wert erreicht. Ob der seither zu beobachtende Abwärtstrend anhält, wird sich weisen müssen.

Abbildung 15: Durchschnittliche Einnahmen und Rückerstattungen aus IV-Renten und Zusatzleistungen pro Fall und Jahr (in Fr.)



Quelle: Umsatzstatistik Sozialhilfe der Stadt Winterthur; Berechnungen: BASS.

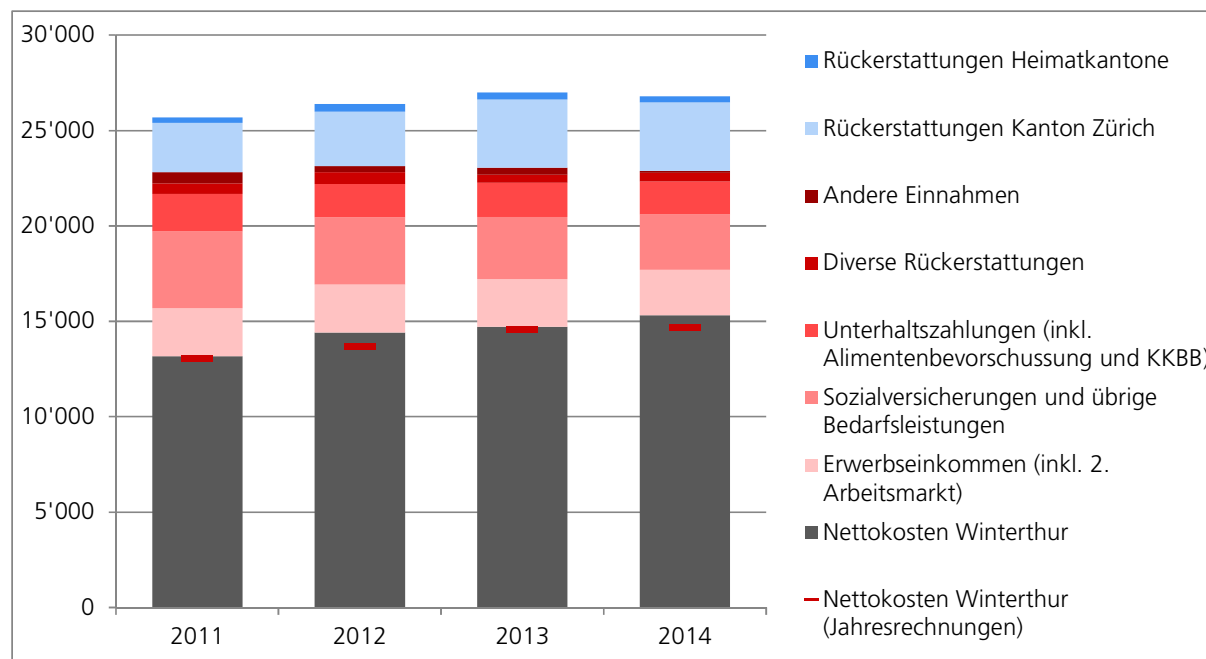
2.3.3 Nettokosten Winterthur

Die Nettokosten der Unterstützungsleistungen, für welche die öffentliche Hand aufkam, betrugen 2014 in Winterthur etwa 65 Mio. Fr. Davon wurden gut 1 Mio. Fr. von den Heimatkantonen übernommen und 13 Mio. Fr. vom Kanton Zürich für Ausländer/innen, die weniger als 10 Jahre ununterbrochen im Kanton gelebt haben. Der Stadt Winterthur verblieben somit Nettokosten von 51 Mio. Fr.

Abbildung 16 rechnet nun diese kantonalen Rückerstattungen wieder auf die durchschnittlichen Fallkosten pro Jahr um. Dabei wird deutlich, dass vor allem die Rückerstattungen des Kantons Zürich das Kostenwachstum gedämpft haben. Die Nettokosten der Unterstützungsleistungen, für welche die Stadt Winterthur aufkommt, sind von 2011 bis 2014 um rund 12% gewachsen, von 13'00 auf 14'700 Fr. (Angabe gemäss Jahresrechnungen).

Es ist allerdings anzumerken, dass diese durchschnittlichen Fallkosten, die auch in der WoV-Berichterstattung ausgewiesen werden, nicht besonders aussagekräftig sind. Denn faktisch hängen sie unter anderem davon ab, wie sich die Zahl der Ausländer/innen entwickelt, deren Kosten vom Kanton übernommen werden. Steigt ihr Anteil unter den Sozialhilfebeziehenden, so sinken die Nettokosten oder steigen weniger stark. Genau dies war in den letzten Jahren in Winterthur der Fall: Die Unterstellung aller Vorläufig Aufgenommenen unter das Sozialhilferecht hat nicht nur zu einer Erhöhung der Fallzahlen, sondern auch der kantonalen Rückerstattungen geführt.

Abbildung 16: Durchschnittliche Bruttoleistungen und Einnahmen (in Fr.) pro Sozialhilfefall und Jahr (in Fr.), 2011–2014



KKBB: Kleinkinderbetreuungsbeiträge.

Quelle: Umsatzstatistik Sozialhilfe der Stadt Winterthur; Berechnungen: BASS.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten:

■ Die durchschnittlichen Bruttoausgaben für Unterstützungsleistungen sind von 2011 bis 2014 nur schwach gewachsen. Dieses Wachstum lässt sich zur Hauptsache auf eine neue Verbuchung bei gemischt indizierten Heimplatzierungen zurückführen, die für die Stadt Winterthur insgesamt kostenneutral ist (Verschiebung von Departement Schule und Sport ins Departement Soziales). Diese Zahlen geben folglich keine Hinweise darauf, dass der Anteil an ausgabenintensiven Fällen in Winterthur bedeutend zugenommen hat oder dass die Leistungen generell «grosszügiger» gesprochen wurden.

■ Im selben Zeitraum sind die unterschiedlichen Einkommen der Klient/innen und die Rückerstattungen von Sozialversicherungen – gemessen an der Fallzahl – insgesamt deutlich zurückgegangen. Das grösste Gewicht haben dabei die IV-Renten und Zusatzleistungen zur IV, deren Durchschnittsbetrag pro Dossier stark gesunken ist. Inwieweit dies mit einem allgemein schwierigeren Zugang zu Leistungen der IV zusammenhängt, lässt sich nicht abschliessend beurteilen.

■ Das leichte Wachstum der Bruttoausgaben und die sinkenden Einnahmen bewirken in Kombination ein spürbares Wachstum der durchschnittlichen Nettokosten pro Fall und Jahr, für welche die öffentliche Hand aufkommen muss. Dieser Effekt wird für Winterthur dadurch abgeschwächt, dass gleichzeitig die Zahl der Ausländer/innen, deren Sozialhilfekosten vom Kanton übernommen werden, überdurchschnittlich stark zugenommen hat. Überträgt man die kantonalen Rückerstattungen rein rechnerisch gleichmässig auf alle Dossiers, so sind die durchschnittlichen Nettokosten pro Fall von 2011 zu 2014 um 12% gestiegen.

2.3.4 Fallkosten im Vergleich

Ein Vergleich der Fallkosten mit anderen Städten und Gemeinden fällt insgesamt recht schwer, weil die Datengrundlagen wenig einheitlich sind. Im Kennzahlenvergleich der **Städteinitiative Sozialpolitik** werden seit mehreren Jahren die durchschnittlichen Nettokosten pro Fall und Jahr publiziert. Die Definition entspricht grundsätzlich den hier verwendeten «Nettokosten öffentliche Hand», und die Werte liegen recht nahe beieinander. Wie im Kennzahlenvergleich hervorgehoben wird, sind Vergleiche dieser Nettokosten allerdings recht heikel – hauptsächlich deshalb, weil gewisse Leistungen wie z.B. die Teilnahme an Integrationsprogrammen von Stadt zu Stadt in unterschiedlichem Ausmass subjekt- bzw. objektfinanziert sind.

Berücksichtigt man die vier anderen Zürcher Gemeinden, die am Kennzahlenvergleich beteiligt sind (Zürich, Uster, Wädenswil, Schlieren), so hat Winterthur nach Schlieren stets die zweithöchsten Nettokosten.¹³ Dies ist teilweise auf den relativ hohen Anteil an Familien in der Sozialhilfe in Winterthur zurückzuführen. Daneben können auch innerhalb des Kantons unterschiedliche Verhältnisse der Objekt- oder Subjektfinanzierung von Leistungen Dritter sowie die erwähnte Verbuchungspraxis bei gemischt indizierten Leistungen eine Rolle spielen. Die genauen Gründe müssten durch vertiefere Untersuchungen geklärt werden.

Die **Sozialhilfedaten des BFS**, die auch für den Sozialbericht des Kantons Zürich verwendet werden, weisen für Winterthur aussergewöhnlich tiefe Fallkosten aus. Nähere Abklärungen im Rahmen dieser Studie haben jedoch gezeigt, dass dieser Wert mit grosser Wahrscheinlichkeit falsch ist und auf eine fehlerhafte Datenübermittlung zurückzuführen sein dürfte. Weil sich die für das BFS relevanten Angaben auf die Fallkosten pro Monat beziehen und spezifisch definiert sind, war im Zeitraum dieses Mandats keine rasche Korrektur möglich. Eine grobe Schätzung lässt es als plausibel erscheinen, dass die Fallkosten Winterthurs ungefähr im kantonalen Mittel liegen. Dieses beträgt für den monatlichen Bruttobedarf 2857 Fr (Sozialbericht des Kantons Zürich 2014).

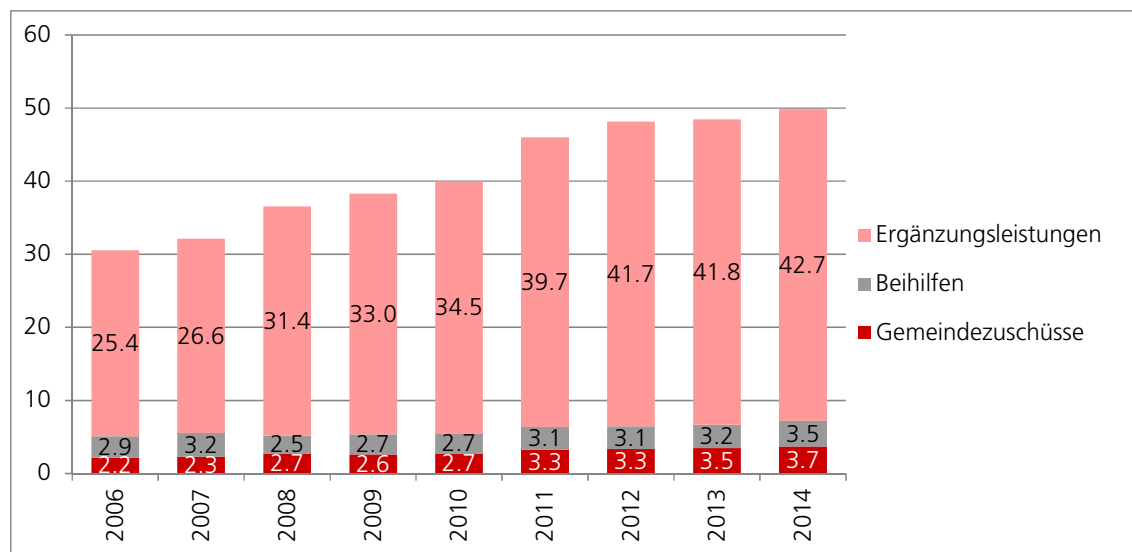
2.4 Entwicklung der Kosten der Zusatzleistungen zur AHV/IV

2.4.1 Nettokosten nach Leistungsart

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV umfassen drei Arten von Leistungen: die Ergänzungsleistungen, die kantonalen Beihilfen sowie die Gemeindezuschüsse. **Abbildung 17** zeigt die Nettokosten dieser Leistungen, d.h. denjenigen Betrag, der in vollem Umfang von der Stadt Winterthur übernommen wird. Die Ergänzungsleistungen machen mit Abstand den grössten Anteil aus (2014: 86%). Sie haben deshalb in den vergangenen Jahren auch am stärksten zum Wachstum der Zusatzleistungen beigetragen. Wie bereits dargelegt, spielten dabei auch zwei Gesetzesänderungen eine Rolle: von 2007 zu 2008 die Neugestaltung des Finanzausgleichs mit seinen Auswirkungen auf die Finanzierung von Heimaufenthalten; von 2010 zu 2011 die neue Pflegefinanzierung (vgl. Abschnitt 2.1).

¹³ Der Vergleich ist insofern mit einer gewissen Vorsicht zu geniessen, als die Fallzahlen für Uster, Wädenswil und Schlieren recht klein sind und deshalb relativ rasch schwanken können. In der Phase von 2010 bis 2015 sind die Fallkosten in Uster und Wädenswil aber immer tiefer als in Winterthur, in Schlieren immer höher.

Abbildung 17: Nettokosten der Zusatzleistungen zur AHV/IV (in Mio., Fr.), 2006–2014



Nettokosten zulasten der Stadt Winterthur; Ergänzungsleistungen ohne Krankenkassenprämien.
Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur; Darstellung: BASS.

2.4.2 Entwicklung der Fallzahlen

Den Sozialen Diensten Winterthur ist es nicht möglich, die Nettokosten der Zusatzleistungen nach den beiden Versicherungszweigen – IV und AHV – aufzuschlüsseln. Gemäss Angaben des Controllings besteht das Problem darin, dass für die Kantonsbeiträge keine entsprechende Untergliederung besteht. Bekannt ist jedoch die Entwicklung der Fallzahlen für die beiden Versicherungszweige (**Abbildung 18**). In der Phase von 2006 bis 2014 fiel dabei das Wachstum in der AHV (+31%) stärker aus als in der IV (+23%). 2014 zählte man 2132 Fälle mit Zusatzleistungen zur AHV und 1837 Fälle mit solchen zur IV.

Zu beachten ist allerdings, dass sich dahinter unterschiedliche Dynamiken und sehr verschiedene Lebenssituationen verbergen:

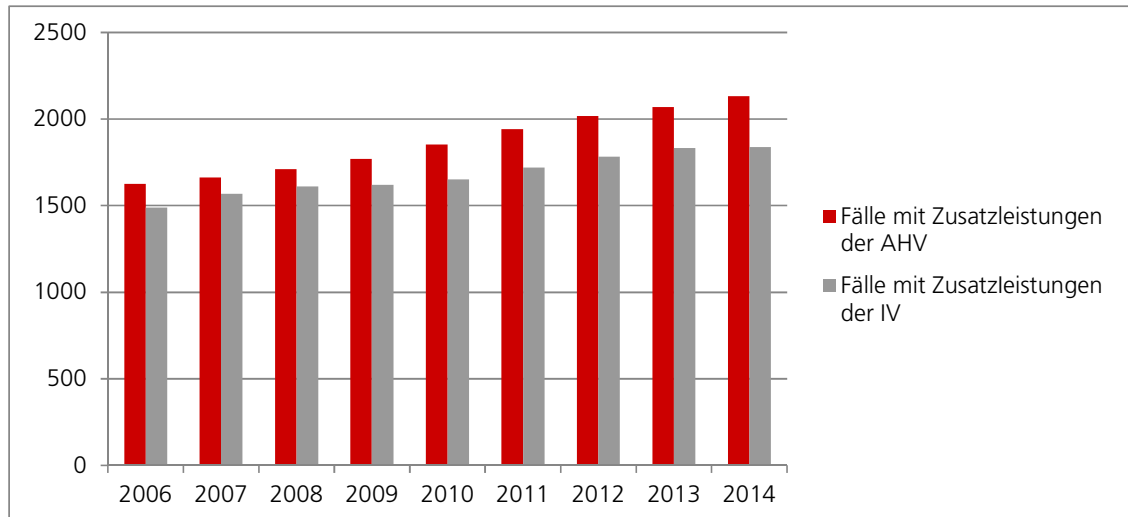
■ **Entwicklung AHV:** In der AHV ist das Wachstum teilweise demographisch bedingt, die Zahl der Altersrentner/innen nimmt von Jahr zu Jahr zu. Der Anteil AHV-Rentner/innen, der auf Zusatzleistungen angewiesen ist, lag 2014 bei 13.8% (Sozialbericht des Kantons Zürich 2014). Die meisten Rentner/innen mit Zusatzleistungen sind alleinstehend, und die Bezugsquote der Frauen ist deutlich höher als diejenige der Männer. Dies hängt einerseits mit der höheren Lebenswartung und damit bedingten Heimeintritten zusammen, andererseits mit der oftmals schlechteren Altersvorsorge von Frauen wegen Erwerbsunterbrüchen, Teilzeitarbeit oder allgemein tieferen Löhnen.

■ **Entwicklung IV:** Anders als in der AHV nimmt die Zahl der Rentner/innen in der IV in der gesamten Schweiz seit Mitte der Nullerjahre ab – eine Folge der Eingliederungsbemühungen und Revisionen der IV.¹⁴ Gleichzeitig ist der Anteil der Rentner/innen, die auf Zusatzleistungen angewiesen sind, ungleich grösser als in der AHV. Gesamtschweizerisch bezogen 2014 44% der IV-Rentner/innen Ergänzungsleistungen. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass IV-Rentner/innen im Durchschnitt viel kürzere und stärker fragmentierte Erwerbsbiographien haben. Die EL-Quote der IV-Rentner/innen ist seit Anfang der Nullerjah-

¹⁴ Auswertungen zur zeitlichen Veränderung der Anzahl Rentner/innen in der IV für einzelne Zürcher Gemeinden sind nicht möglich, weil der Wohnort der Rentenbezüger/innen nicht historisiert gespeichert wird.

re stark gestiegen; in den letzten zehn Jahren um rund die Hälfte (2005: 29%).¹⁵ Die Gründe dafür sind nicht ganz einfach zu identifizieren. Unter anderem wird auf die Zusammensetzung der Rentner/innen verwiesen: Personen, die schon in jungen Jahren eine IV-Rente beziehen, seien in besonders hohem Mass auf Ergänzungsleistungen angewiesen und würden lange darauf angewiesen bleiben.¹⁶ Einen Einfluss dürften auch Leistungsreduktion bei der IV haben, namentlich die Abschaffung der Zusatzrente für Ehepartner/innen im Rahmen der 4. IV-Revision.

Abbildung 18: Fälle mit Zusatzleistungen zur AHV/IV (Stand per 31.12.), 2006–2014



Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur; Darstellung: BASS.

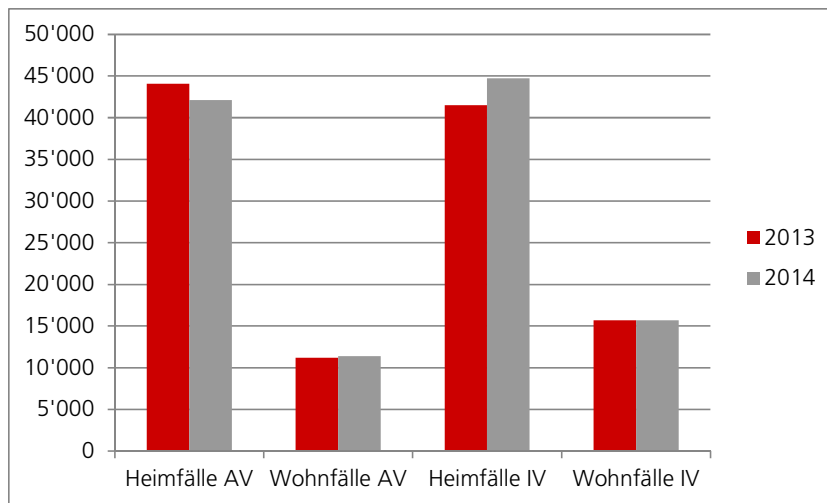
2.4.3 Wohnfälle und Heimfälle

Die durchschnittlichen Kosten der Zusatzleistungen pro Fall und Jahr unterscheiden sich stark danach, ob eine Person zu Hause lebt («Wohnfall») oder im Heim («Heimfall»). **Abbildung 19** zeigt die durchschnittlichen Fallkosten nach Versicherungszweig und Wohnstatus. Dabei handelt es sich um die von Stadt und Kanton übernommenen Kosten ohne Krankenkassenprämien. Es erweist sich, dass die Heimfälle um 160% bis 290% teurer sind als die Wohnfälle. Bei der IV ist dieser Unterschied weniger stark ausgeprägt. Dies dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass Wohnfälle der IV öfter mehr als eine Person umfassen. 2014 betrugen die durchschnittlichen Kosten für Heimfälle der IV und AV jeweils über 40'000 Fr., während die Wohnfälle bei 11'000 Fr. (AV) und 15'000 Fr. lagen (IV).

¹⁵ Bundesamt für Sozialversicherungen (2015): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2014, Tabellenteil. – Genaue Quoten lassen sich für Winterthur mit den verfügbaren Daten nicht berechnen. Grobe Schätzungen deuten auf ein vergleichbares Wachstum auf höherem Niveau.

¹⁶ Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Kostenentwicklung und Reformbedarf. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Humbel (12.3602) vom 15. Juni 2012, Kuprecht (12.3673) vom 11. September 2012 und der FDP-Liberalen Fraktion (12.3677) vom 11. September 2012, 20.11.2013.

Abbildung 19: Durchschnittliche Kosten der Zusatzleistungen (ohne Krankenkassenprämien) pro Fall und Jahr (in Fr.), 2013 und 2014

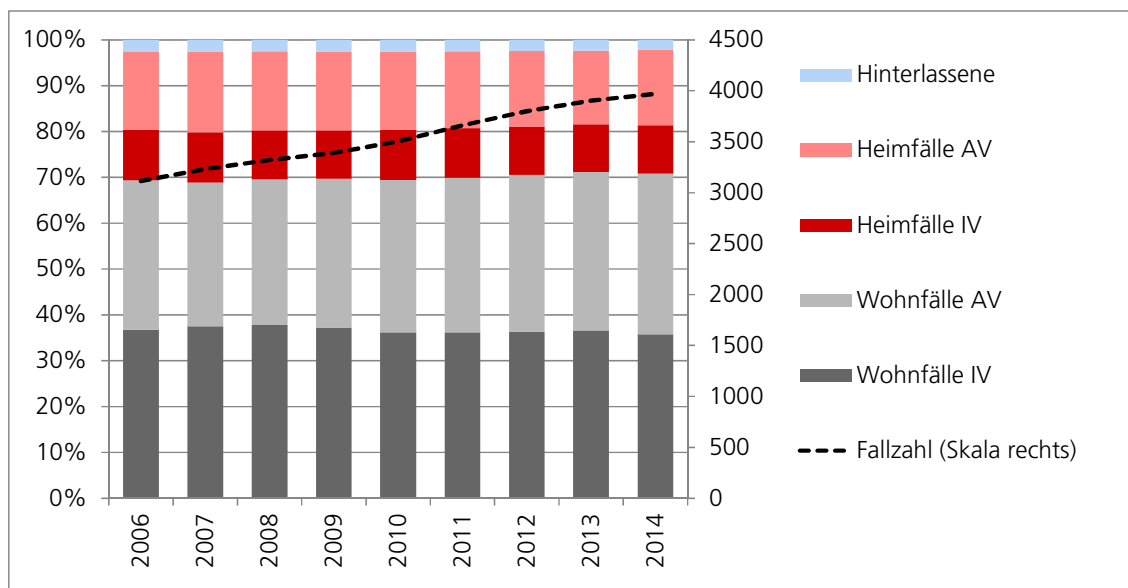


IV: Invalidenversicherung, AV: Altersversicherung.

Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur; Darstellung: BASS.

Trotz des Fallwachstums hat sich das Verhältnis von Heimfällen und Wohnfällen in den letzten Jahren kaum verändert. Rund 70% aller Fälle mit Zusatzleistungen zu AHV/IV sind Wohnfälle, in der Invalidenversicherung ist dieser Anteil grösser (2014: 77%) als in der Altersversicherung (2014: 68%).

Abbildung 20: Heimfälle und Wohnfälle mit Zusatzleistungen nach Versicherungszweig, 2006–2014



IV: Invalidenversicherung, AV: Altersversicherung.

Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur; Darstellung: BASS.

2.4.4 Zusatzleistungen zur AHV/IV im Vergleich

Grundsätzlich zeigt sich beim **Bezug von Zusatzleistungen zur AHV/IV** dasselbe Bild wie in der Sozialhilfe: Die Bezügerquote steigt mit zunehmender Gemeindegrösse. Dies belegt der Sozialbericht des Kantons Zürich 2014 für die Zürcher Gemeinden: Gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung bezogen in der Stadt Zürich 5.6% Zusatzleistungen zur AHV/IV, in Winterthur 5.1%. Die übrigen Gemeinden sind zu Grössenklassen zusammengefasst, in denen die Bezügerquote von durchschnittlich 3.9% (Gemeinden mit

20'000 bis 49'999 Einwohner/innen) bis auf durchschnittlich 1.3% (Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohner/innen) sinkt.

Bemerkenswert ist, dass die Bezügerquote von Zusatzleistungen zur IV in Winterthur grösser ist als in Zürich (2.5% vs. 2.1% der ständigen Wohnbevölkerung). Dies hängt damit zusammen, dass es Winterthur – gemessen an der Einwohnerzahl – mehr IV-Rentner/innen gibt, also eine anteilmässig grössere Gruppe von Personen, die überhaupt Anspruch auf Zusatzleistungen zur IV anmelden kann.¹⁷ Womöglich spiegelt sich in diesem Sachverhalt die industrielle Vergangenheit Winterthurs. Ob die IV-Rentner/innen in Winterthur zudem häufiger auf Zusatzleistungen angewiesen sind als in Zürich (höhere EL-Quote), müsste mit zusätzlichen Daten genauer abgeklärt werden.

Nicht nur die Bezügerquoten, sondern auch die in den kantonalen Sozialberichten ausgewiesenen **mittleren Kosten pro Fall** steigen – zumindest tendenziell – mit zunehmender Gemeindegrösse. Besonders ausgeprägt ist dies bei den Heimfällen. In der Regel sind die mittleren Fallkosten in Winterthur klar tiefer als in Zürich und höher als in den Gemeinden mit weniger Einwohner/innen. Eine Ausnahme bilden die AHV-Fälle im Heim. Hier liegt Winterthur mit monatlichen Kosten von 3639 Fr. (Median) um mehr als 200 Fr. höher als Zürich und der Kantonsdurchschnitt (Monatsbetrag der von Kanton und Gemeinden finanzierten Zusatzleistungen). In den Jahren zuvor – 2012 und 2013 – war dieser Unterschied sogar noch etwas markanter (Sozialberichte des Kantons Zürich 2012 bis 2014).

¹⁷ Gemäss den Angaben der SVA Zürich gab es in Winterthur per 31.12.2014 insgesamt 3357 IV-Rentner/innen. Gemessen an der ständigen Wohnbevölkerung ab 18 Jahren bis zum Erreichen des Rentenalters entspricht dies einer IV-Quote von 4.8%. Für Zürich kommt man mit 12'435 IV-Rentner/innen auf eine Quote von 4.6%.

3 Budgetierungspraxis

2013 und 2014 wurden die budgetierten Ausgaben der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» um jeweils knapp 10 Mio. Fr. übertroffen. Dies war ein wichtiger Anlass für die Einreichung des Postulats «Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Sozialhilfekosten», auf das der vorliegende Bericht zurückgeht. Aus welchen Gründen wurde das Kostenwachstum derart unterschätzt? Und was müsste man unternehmen, um die Genauigkeit der Budgetprognosen zu verbessern? Wir diskutieren diese Fragen im Folgenden in zwei Schritten:

- Abschnitt 3.1 zeigt auf, wie häufig das Budget in den vergangenen Jahren massgeblich überschritten worden ist und welche Leistungen dafür verantwortlich waren.
- Abschnitt 3.2 befasst sich mit der Budgetierungspraxis in der Sozialhilfe und fragt danach, weshalb speziell das Kostenwachstum in diesem Bereich unterschätzt worden ist. Zu diesem Zweck werden Vergleiche mit drei anderen Städten (Zürich, Luzern und St. Gallen) angestellt.

3.1 Überschreitungen des Budgets der Produktgruppe

Wie häufig ist es in Winterthur zu Budgetüberschreitungen gekommen? Die massgebliche Einheit für die Budgetierung und Rechnungslegung ist die **Produktgruppe**. Die Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» besteht seit 2013. Zuvor waren die meisten ihrer Leistungen der Produktgruppe «Sozial- und Erwachsenenhilfe» zugeordnet gewesen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen der alten und neuen Produktgruppe besteht darin, dass die alte Produktgruppe «Sozial- und Erwachsenenhilfe» auch die Verwaltungskosten zur Ausrichtung der Bedarfsleistungen umfasste. In der neuen Gliederung sind diese einer eigenen Produktgruppe zugeordnet.

Der Winterthurer Stadtrat hielt am 21. November 2012 in einer Handlungsanweisung fest, wann eine **relevante Budgetüberschreitung** vorliegt. Dies kann in zwei Situationen der Fall sein:

- Der Globalkredit (budgetierte Nettokosten) wird um 5% und mindestens 50'000 Fr. überschritten
- Der Globalkredit (budgetierte Nettokosten) wird um mindestens 500'000 Fr. überschritten

Für jede Produktgruppe werden mehrmals jährlich Hochrechnungen auf das erwartete Jahresergebnis erstellt und dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht. Zeichnet sich im Verlauf eines Geschäftsjahres ab, dass mehr Mittel benötigt werden, als vom Grossen Gemeinderat bewilligt sind, kann der Stadtrat den Globalkredit ergänzen durch die Bewilligung zusätzlicher Mittel aus seinen Kompetenzkrediten oder die **Gebundenerklärung** von Mehrausgaben.

Als gebunden gelten Ausgaben, zu denen die Stadt Winterthur durch übergeordnetes Recht, durch Gerichtsentscheide, durch Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane oder durch frühere Beschlüsse verpflichtet ist und der Stadt kein erheblicher Ermessensspielraum bleibt. Mit der Gebundenerklärung entscheidet der Stadtrat, ob und in welchem Umfang die zusätzlichen Ausgaben als exogener Faktor geltend gemacht werden können. Voraussetzung für die Anerkennung als exogener Faktor ist, dass der zusätzliche Mittelbedarf nicht voraussehbar war und eine anderweitige Kompensation nicht möglich ist.

Seit dem Erlass der Handlungsanweisung, welche den Begriff der relevanten Budgetüberschreitung definierte, gab es für jedes Budget eine Gebundenerklärung wegen absehbarer Überschreitungen in den Produktgruppen «Sozial- und Erwachsenenhilfe» bzw. «Individuelle Unterstützung»:

- Für das Budget 2012 verabschiedete der Stadtrat im Januar 2013 eine Gebundenerklärung für Mehrausgaben in der Höhe von 3.5 Mio. Fr. für die damalige Produktgruppe «Sozial- und Erwachsenenhilfe».
- Für das Budget 2013 verabschiedete der Stadtrat im November 2013 eine Gebundenerklärung für Mehrausgaben in der Höhe von 6.8 Mio. Fr. für die Produktgruppe «Individuelle Unterstützung».

- Für das Budget 2014 verabschiedete der Stadtrat im November 2014 eine Gebundenerklärung für Mehrausgaben in der Höhe von 7.7 Mio. Fr. für die Produktgruppe «Individuelle Unterstützung».
- Für das Budget 2015 verabschiedete der Stadtrat im November 2015 eine Gebundenerklärung für Mehrausgaben in der Höhe von 9.0 Mio. Fr. für die Produktgruppe «Individuelle Unterstützung».

Tabelle 4 und **Tabelle 5** zeigen das Verhältnis von budgetierten und tatsächlichen Nettokosten der beiden Produktgruppen und gliedern die Angaben nach den einzelnen Produkten auf. Dabei werden folgende Sachverhalte deutlich:

- Wendet man die Kriterien für relevante Budgetüberschreitungen vom 21. November 2012 rückwirkend an, so verzeichnen die Produktgruppen einzig in den Jahren 2006 bis 2008 keine relevante Überschreitung des Globalkredits. Von 2009 bis 2014 liegt dagegen immer eine solche vor. In den meisten Jahren werden dabei beide «Relevanz-Kriterien» erfüllt. Einzig 2010 beträgt die relative Überschreitung weniger als 5%, doch liegt der Betrag mit 2.6 Mio. Fr. deutlich über dem Schwellenwert von 0.5 Mio. Fr. Anzu-merken ist allerdings, dass dieser Schwellenwert bei den einschlägigen Produktgruppen sehr schnell erreicht wird; es genügen Abweichungen von 0.5% bis 0.6%.
- Die Budgetabweichungen waren 2013 und 2014 deutlich gravierender als in den Jahren zuvor. Diese Auffälligkeit ist nicht zuletzt auf die Kleinkinderbetreuungsbeiträge zurückzuführen, die wegen der Veränderung der kantonalen Verordnung unerwartet hohe Kosten verursachten (vgl. Abschnitt 2.1).¹⁸
- Mit Ausnahme des Jahres 2011 hat die Sozialhilfe stets den grössten Anteil an der Überschreitung des Globalkredits. Betrachtete man die Sozialhilfe isoliert, so hat die Zielgenauigkeit der Budgetierung vor allem seit 2012 abgenommen. In den drei Jahren von 2012 bis 2014 wurden die budgetierten Nettokosten für die Sozialhilfe stets um deutlich mehr als 10% übertroffen.
- Bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV ist die Zielgenauigkeit der Budgetierung deutlich grösser als bei der Sozialhilfe. Es gibt zwei Ausnahmen, die beide mit gesetzlichen Änderungen zusammenhängen: 2008 wurden die Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) auf die Zusatzleistungen unterschätzt. Weil gleichzeitig auch die Entlastung der Sozialhilfe unterschätzt wurde, hoben sich die beiden Abweichungen gegenseitig auf. 2011 war das Kostenwachstum der neuen Pflegefinanzierung grösser als erwartet.
- Die anderen Produkte – von den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen abgesehen – haben praktisch keinen Einfluss auf darauf, wie gut die budgetierten Nettokosten erreicht werden. Ihr Volumen ist dafür zu klein. So lange die Abweichungen nicht ganz massiv ausfallen, haben sich nur einen sehr kleinen Einfluss auf das Gesamtbild der Produktgruppe.

¹⁸ 2015 wird gemäss der Gebundenerklärung vom November 2015 mit Mehrausgaben von 9 Mio. Fr. gerechnet, was einer Budgetüberschreitung von ungefähr 8% entspricht. Von diesen 9 Mio. Fr. fallen 2.5 Mio. Fr. auf die Kleinkinderbetreuungsbeiträge, 2.2 Mio. Fr. auf die Zusatzleistungen zur AHV/IV (Ablehnung der vom Gemeinderat beschlossenen und im Budget berücksichtigten Teilaufhebung der Gemeindegzuschüsse in der Volksabstimmung vom 12. April 2015) und 4.3 Mio. Fr. auf die Sozialhilfe.

Tabelle 4: Budgetierte und tatsächliche Nettokosten der Produktgruppe «Sozial- und Erwachsenenhilfe» (in Mio. Fr.; inkl. Verwaltungskosten), 2006–2012

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produktgruppe	Budgetierte Nettokosten	76.0	78.1	77.7	80.0	88.0	94.4	99.7
Sozial- und	Nettokosten Jahresabschluss	75.2	76.0	77.7	84.7	90.6	99.3	106.3
Erwachsenenhilfe	Zielabweichung in %	-1.1%	-2.7%	0.0%	5.8%	2.9%	5.2%	6.6%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	-0.8	-2.1	0.0	4.7	2.6	4.9	6.6
Sozialhilfe gemäss SHG	Budgetierte Nettokosten	39.4	39.9	41.0	35.4	41.6	44.1	44.8
(Produkt 1)	Nettokosten Jahresabschluss	39.9	38.3	35.2	39.7	43.5	45.8	50.5
	Zielabweichung in %	1.3%	-4.0%	-14.2%	12.1%	4.6%	3.7%	12.7%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	0.5	-1.6	-5.8	4.3	1.9	1.6	5.7
Zusatzleistungen zur AHV/IV (Produkt 3)	Budgetierte Nettokosten	33.2	34.3	32.7	39.7	41.1	44.7	49.0
	Nettokosten Jahresabschluss	32.2	34.1	38.5	40.4	42.1	48.2	50.4
	Zielabweichung in %	-2.8%	-0.5%	17.8%	1.8%	2.3%	7.7%	2.8%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	-0.9	-0.2	5.8	0.7	1.0	3.4	1.4
Vormundschaftliche Massnahmen (Produkt 2)	Budgetierte Nettokosten	2.9	3.4	3.5	4.3	4.7	5.0	5.3
	Nettokosten Jahresabschluss	2.9	3.4	3.6	4.1	4.4	4.8	4.9
	Zielabweichung in %	-0.3%	-1.2%	3.4%	-4.8%	-6.1%	-3.3%	-8.3%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	0.0	0.0	0.1	-0.2	-0.3	-0.2	-0.4
Krankenkassenwesen (Produkt 4)	Budgetierte Nettokosten	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
	Nettokosten Jahresabschluss	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
	Zielabweichung in %	0.0%	-23.6%	-55.5%	-21.9%	-32.3%	21.0%	0.9%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Beiträge an Institutionen (Produkt 5)	Budgetierte Nettokosten	0.5	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.4
	Nettokosten Jahresabschluss	0.1	0.2	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4
	Zielabweichung in %	-82.0%	-41.6%	7.1%	-22.7%	9.4%	-1.5%	-4.6%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	-0.4	-0.2	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0

Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur, Teil B: Globalrechnung und Geschäftsbericht

Tabelle 5: Budgetierte und tatsächliche Nettokosten der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» (in Mio. Fr.; exkl. Verwaltungskosten), 2013–2014

		2013	2014
Produktgruppe	Budgetierte Nettokosten	94.1	106.5
Individuelle	Nettokosten Jahresabschluss	103.8	116.2
Unterstützung	Zielabweichung in %	10.2%	9.1%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	9.6	9.7
Sozialhilfe: Individuelle Unterstützung (Produkt 1)	Budgetierte Nettokosten	40.7	49.8
	Nettokosten Jahresabschluss	48.2	56.4
	Zielabweichung in %	18.3%	13.3%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	7.5	6.6
Zusatzleistungen zur AHV/IV: Individuelle Unterstützung (Produkt 3)	Budgetierte Nettokosten	50.4	50.4
	Nettokosten Jahresabschluss	48.5	49.9
	Zielabweichung in %	-3.8%	-1.0%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	-1.9	-0.5
Sozialhilfe für Asylsuchende: Indiv. Unterstützung (Produkt 2)	Budgetierte Nettokosten	-1.1	-1.1
	Nettokosten Jahresabschluss	-0.6	-0.2
	Zielabweichung in %		
	Zielabweichung in Mio. Fr.	0.6	0.9
Alimentenbevorzugung: Individuelle Unterstützung (Produkt 4)	Budgetierte Nettokosten	2.8	2.8
	Nettokosten Jahresabschluss	2.8	2.7
	Zielabweichung in %	-0.9%	-5.2%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	0.0	-0.1
Kleinkinderbetreuungsbeiträge: Individuelle Unterstützung (Produkt 5)	Budgetierte Nettokosten	1.4	3.6
	Nettokosten Jahresabschluss	4.9	7.4
	Zielabweichung in %	251.7%	106.2%
	Zielabweichung in Mio. Fr.	3.5	3.8
Krankenkassenwesen: Individuelle Unterstützung (Produkt 6)	Budgetierte Nettokosten	-0.1	0.0
	Nettokosten Jahresabschluss	0.0	0.0
	Zielabweichung in %		
	Zielabweichung in Mio. Fr.	0.0	0.0

Quelle: Jahresrechnungen der Stadt Winterthur, Teil B: Globalrechnung und Geschäftsbericht

3.2 Budgetierung der Sozialhilfeausgaben

Die Abweichungen, die sich in den vergangenen Jahren bei den Zusatzleistungen (2008 und 2011) sowie den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen ergaben, scheinen insgesamt recht gut erklärbar: Am Ursprung standen jeweils Gesetzesänderungen, deren Auswirkungen nicht einfach abzuschätzen waren. Bei der Sozialhilfe verhält es sich anders. Weshalb lag dort die Budgetprognose in den vergangenen Jahren mehrfach deutlich zu tief? Und wie gehen andere Städte bei der Budgetierung der Sozialhilfekosten vor?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden vier leitfadengestützte Interviews mit Personen geführt, die in Winterthur, Zürich, Luzern und St. Gallen massgeblich an der Budgetierung der Sozialhilfekosten beteiligt sind. Bei der Analyse der Budgetierungspraxis in Winterthur traten vor allem drei Punkte hervor, welche die Qualität der Budgetierung beeinträchtigen. Wir stellen sie im Folgenden dar und erläutern, wie die Vergleichsstädte damit umgehen.

Hoher Rechtfertigungsdruck

In Winterthur gibt das Departement Soziales (DSO) Ende **Januar/Anfang Februar** dem Finanzamt zur Vorbereitung des Rahmenbudgets eine **erste grobe Einschätzung** für das Budget des Folgejahres ab. Zu diesem Zeitpunkt ist bestenfalls der Abschluss des Vorjahres bekannt; zur Entwicklung des laufenden Jahres sind noch keine Informationen verfügbar. Die Grobschätzung für das Budget des Jahres X beruht also auf dem Abschluss des Jahres X-2.

Diese erste Grobschätzung kann im Rahmen des Budgetprozesses grundsätzlich bei drei Gelegenheiten angepasst werden:

- Bei der offiziellen Einreichung des Budgets Ende Mai/Anfang Juni
- Bei der Eingabe für die 2. Budgetrunde im Juli, wobei dieser Prozess grundsätzlich eher dazu dient, mögliche Vorgaben aus der ersten 1. Budgetrunde einzuarbeiten als umgekehrt neue Erkenntnisse zur Ausgabenentwicklung zu berücksichtigen
- Ende September/Anfang Oktober für den Nachtrag zum Budget, den sogenannten Novemberbrief

Wegen der angespannten Finanzlage besteht nun aus Sicht der Verantwortlichen des DSO ein **sehr hoher Rechtfertigungsdruck**, wenn die Budgetprognose aufgrund neuer Erkenntnisse zur Entwicklung im laufenden Jahr nach oben angepasst werden soll. Weil solche Korrekturen fast zwangsläufig mit Unsicherheiten verbunden sind, wurde in der Vergangenheit offenbar mehrfach darauf verzichtet, Anpassungen vorzunehmen. Wegen personeller Fluktuationen lassen sich die Vorgänge nicht mehr genau rekonstruieren. Scheinbar wurde aber zum Teil bei der formellen Einreichung des Budgets von Korrekturen abgesehen, die bei einer Analyse der Entwicklungen im laufenden Jahr nahe gelegen hätten.

Weil die Stadt Winterthur nicht einfach die Auszahlung von Sozialhilfeleistungen verweigern kann, hiess der Stadtrat die Zusatzausgaben in den vergangenen Jahren jeweils durch Gebundeneklärungen gut. Im Gemeinderat führte dies zu einem **Vertrauensverlust in den Budgetierungsprozess**, der auch im Workshop mit der Sachkommission Soziales und Sicherheit zum Ausdruck kam. Seitens der Legislative besteht die Erwartung, dass die Ausgaben für die Sozialhilfe transparent nach möglichst aktuellem Wissensstand budgetiert und die Ergebnisse des laufenden Jahres berücksichtigt werden. Die Tatsache, dass es sich bei den Sozialhilfeausgaben um gebundene Ausgaben handelt, rechtfertigt aus ihrer Sicht – und aus nachvollziehbaren Gründen – keine Einbussen bei der Qualität der Budgetierung.

Auch in **Luzern, St. Gallen und Zürich** werden im Rahmen der Aufgaben- und Finanzplanung im Frühjahr oder Frühling erste grobe Schätzungen des Budgets getroffen. In zwei der drei Städte sehen sich die Betroffenen aber keinem besonderen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, wenn sie diese ersten Einschät-

zungen bei der formellen Einreichung des Budgets korrigieren. Ein Gesprächspartner schildert die Situation, dass allgemein ein Verständnis dafür bestehe, dass die Budgetierung der Sozialhilfeausgaben mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet sei. Korrekturen der ersten Grobschätzung würden deshalb in der Regel ohne Probleme akzeptiert. Es sei im Interesse aller Beteiligten, dass die Budgetierung möglichst präzise sei und deshalb Entwicklungen im laufenden Jahr soweit als möglich berücksichtigt werden könnten. Selbstverständlich müssten die Korrekturen aber gut und nachvollziehbar begründet sein. Grundsätzlich spüre er aber von Stadtrat und Parlament ein grosses Vertrauen in die Budgetierungspraxis.

Die Aussagen beziehen sich auf Korrekturen bis zur formellen Einreichung des Budgets. Danach sind die Hürden in allen drei Städten deutlich höher oder ist es faktisch nicht mehr möglich, nachträgliche Korrekturen vorzunehmen.

Koordination von Hochrechnungen und Budgetierungsprozess

Aus Sicht des Leiters Finanzen des DSO sind die Hochrechnungen und der Budgetprozess in mehreren Punkten nicht ideal aufeinander abgestimmt. Grundsätzlich würde er es begrüßen, wenn mehr Zeit für die **erste Grobschätzung** bestünde und wenn bei der **ordentlichen Eingabe des Budgets Ende Mai/Anfang Juni** ein längerer Zeitraum des laufenden Jahres überblickbar wäre. Derzeit kann bei der Budgeteingabe die erste Hochrechnung berücksichtigt werden, welche auf den ersten drei Monaten des laufenden Jahres basiert. Gemäss dem Leiter Finanzen des DSO wäre es ein bedeutender Gewinn, wenn sich die Hochrechnung auf die ersten vier Monate beziehen würde. Bei der **Eingabe für den Novemberbrief** schliesslich sind die Termine derart gesetzt, dass die dritte Hochrechnung, die Mitte Oktober erstellt wird, nicht mehr berücksichtigt werden kann.

In den anderen Städten sind die Termine im Detail recht verschieden organisiert. In zwei Fällen (Zürich und St. Gallen) ist es bis zur Einreichung des detaillierten Budgets jedoch möglich, die Entwicklung in der ersten Jahreshälfte einzuarbeiten:

■ In **Luzern** wird die erste Schätzung im Januar erstellt. Ähnlich wie in Winterthur betrachtet man diesen frühen Zeitpunkt als eine grosse Herausforderung bei der Budgetierung. Das detaillierte Budget wird anschliessend von März bis Mai entwickelt.

■ In **Zürich** beginnen die Arbeiten an der Aufgaben- und Finanzplanung bereits Ende des Vorvorjahres; die Grobversion wird im Mai abgegeben. Dort wird auch die Entwicklung der Fallzahlen im laufenden Jahr berücksichtigt. Danach wird das Detailbudget entwickelt und Ende August eingereicht. Damit die jüngsten Entwicklungen in die Budgetierung einfließen, sind die Termine für die Sozialen Dienste wie auch das Steueramt leicht später angesetzt als für die übrigen Ämter.

■ In **St. Gallen** erfolgt die erste Schätzung für die Finanzplanung im April/Mai. Dabei werden die Vorjahresdaten und die Fallentwicklung im laufenden Jahr berücksichtigt. Die eigentliche Budgetierung findet von Juni bis Anfang Juli statt. Dabei werden nach Möglichkeit die ersten sechs Monate des laufenden Jahres ausgewertet, um aktuelle Trends zu erkennen.

Differenzierungsgrad der Budgetierung

Für die Budgetierung der Sozialhilfekosten gab es in Winterthur bis vor kurzem kein differenziertes Kostenmodell. Auch Analysen zur Rückerstattungsquote (im Sinne aller Einkommen der Unterstützungseinheiten sowie Rückerstattungen von Sozialversicherungen und Kantonen) oder zur Entwicklung spezifischer Gruppen von Sozialhilfebeziehenden waren in der Vergangenheit nicht systematisch in den Budgetierungsprozess eingeflossen. Gemäss Angaben aus den Expertengesprächen wurden in erster Linie **die in den Vorjahren beobachteten Trends der Ausgabenentwicklung fortgeschrieben** und auf ihre Plausibilität für die zukünftige Entwicklung beurteilt.

Aus Sicht des Leiters Finanzen des DSO besteht hier beträchtliches Optimierungspotenzial. Entsprechende Schritte sind eingeleitet worden; erste Differenzierungen sind bei der Budgetprognose 2016 zum Tragen gekommen.

Die drei Vergleichsstädte arbeiten mit unterschiedlich detaillierten Modellen. Vermutlich am weitesten entwickelt ist das Prognosemodell der Stadt **Zürich**, das getrennte Schätzungen für die Fallzahlen und die Fallkosten trifft. Bei den Fallzahlen orientiert sich die Schätzung an der Entwicklung des BIP (Bruttoinlandprodukt); bei den Fallkosten wird in der Regel der Durchschnitt der vergangenen vier Jahre übernommen. Dieses Modell hat sich gut bewährt. Gemeinsam mit den Statistischen Diensten haben die Sozialen Dienste in der Vergangenheit auch Versuche unternommen, die Kostenentwicklung mit Regressionsanalysen zu schätzen, die eine Vielzahl weiterer Einflussfaktoren berücksichtigen. Dabei war es jedoch nicht gelungen, ein stabiles Modell zu bilden, das zu signifikanten Ergebnissen führt.

In **St. Gallen** werden sowohl die Trends bei den Gesamtkosten wie auch bei den Fallzahlen analysiert und aufgrund der Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung gewürdigt. Die Fallzahlen werden dabei nach Anspruchsgruppen differenziert, weil sich gezeigt hat, dass die Veränderungen je nach Gruppe unterschiedlich ausfallen. Allgemein wird in St. Gallen festgestellt, dass die Neuzugänge relativ stabil bleiben, aber weniger Fälle abgelöst werden (vgl. dazu für Winterthur Abschnitt 2.2.2). Aufgrund dieser Schere geht man davon aus, dass die Fallzahlen jährlich um etwa 1 % bis 2 % steigen. Bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung ist man von den Prognosen der Konjunkturforschungsstellen abhängig: Die Unsicherheiten, die dort bestehen, würden sich naturgemäss auch in den Budgetprognosen niederschlagen.

In **Luzern** stützt sich die Budgetprognose in erster Linie auf die Erfahrungswerte bei der Entwicklung der Bruttoausgaben einerseits und den Rückerstattungen andererseits. Die Fallzahlen werden ebenfalls beobachtet, haben aber ein geringeres Gewicht. Ergänzend wird der Verlauf der Arbeitslosenquote beurteilt und in die Prognose einbezogen.

Eine zuverlässige Schätzung der **Rückerstattungsquote** bildet für alle Städte eine grosse Herausforderung. Wegen der grossen Schwankungen verwendet Zürich einen Vierjahresschnitt. In Luzern werden die Entwicklungen im laufenden Jahr analysiert, um eine Schätzung zu treffen. In St. Gallen wird ein allgemeiner Trend in die Budgetprognose übernommen, aber auf eigentliche Hochrechnungen verzichtet. Zudem stehen alle Städte vor der Herausforderung, die Auswirkungen von Gesetzesänderungen auf die Rückerstattungsquote abzuschätzen, was sich als sehr schwierig erweist. In mehreren Städten wird – wie in Winterthur (vgl. Abschnitt 2.3.2) – in der jüngsten Vergangenheit ein Rückgang, bisweilen sogar ein Einbruch der Rückerstattungsquote festgestellt. Es wird stark vermutet, dass dies mit den Revisionen der Invalidenversicherung und teilweise auch der Arbeitslosenversicherung zusammenhängt. Ein genauer Nachweis ist jedoch schwierig, weil sich verschiedene Effekte überlagern (u.a. Vorgehen der IV bei der Fallbearbeitung). Insofern bestehen auch Unsicherheiten über die zukünftige Entwicklung.

Fazit

Die Budgetierung der Sozialhilfeausgaben der Stadt Winterthur befindet sich in einem **Dilemma**: Auf der einen Seite beklagt die Mehrheit des Gemeinderates die fehlende Genauigkeit bei der Budgetierung der Sozialhilfeausgaben. Auf der anderen Seite nehmen die für die Budgetierung zuständigen Personen bzw. Stellen bereits in einer frühen Phase – bedingt durch den knappen Winterthurer Finanzhaushalt – einen hohen Druck wahr. Dazu kommt, dass aus Sicht des Leiters Finanzen des DSO die Hochrechnungen und der Budgetprozess nicht ideal koordiniert sind. In der Folge wurden Ergebnisse des laufenden Jahres in der Vergangenheit nur zögerlich genutzt, um Korrekturen nach oben vorzunehmen.

Dieses Dilemma scheint **teilweise auflösbar**, wenn bei der Einreichung des Budgets die erste Priorität darauf gelegt wird, unter Berücksichtigung der aktuellsten Trends eine **möglichst präzise Schätzung zu treffen**. Eine stärkere Differenzierung der Prognosen (z.B. Unterscheidung von Fallkosten und Fallzahlen; vertiefte Analysen zur Rückerstattungsquote) dürfte massgeblich zur Qualitätsverbesserung beitragen. Der Vergleich mit anderen Städten zeigt zudem, dass dort bis zur Einreichung des Budgets teilweise die Entwicklungen in der ganzen ersten Hälfte des laufenden Jahres analysiert werden können.

Im vergangenen Jahr haben die Sozialen Dienste Massnahmen zur Verbesserung der Budgetqualität eingeleitet. Es erscheint wichtig, dass diese weitergeführt werden, um das Vertrauen in den Budgetierungsprozess wieder herzustellen. Gleichzeitig muss den Sozialen Diensten der **erforderliche Handlungsspielraum nicht nur rechtlich, sondern auch in der Praxis zugestanden werden**. Die Vergleiche mit anderen Städten zeigen, dass die Budgetierung der Sozialhilfeausgaben für alle Beteiligten eine grosse Herausforderung ist, die mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Eine Qualitätsverbesserung der Budgetierung kann nur dann erreicht werden, wenn dieser Sachverhalt allgemein anerkannt wird und eine grundsätzliche Offenheit besteht, bei der offiziellen Eingabe des Budgets **gut begründete Korrekturen gegenüber der ersten Grobschätzung zu akzeptieren** und in das Gesamtbudget einzuarbeiten.

In Workshops und Expertengesprächen wurde der Kritik an der Budgetierung der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» teilweise entgegengehalten, dass eine Mehrheit des Gemeinderats selber das Budget gekürzt und sich später über dessen mangelnde Präzision beklagt habe. Werden die Sozialhilfeausgaben allerdings von Beginn weg eher tief (oder zuversichtlich) budgetiert, weil man um den politischen Konsens fürchtet, so werden gerade solche Zuschreibungen von Verantwortung schwierig: Das Budget enthält dann bereits in der ersten Version eine am Konsens orientierte Komponente, die sich aber nicht genau beziffern lässt. Wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, kann dieser Mangel an Transparenz bei markanten Budgetüberschreitungen zu einem Vertrauensverlust in die Budgetierungspraxis der Sozialen Dienste und des Departements führen.

4 Steuerungsmöglichkeiten: Sozialhilfeausgaben

Welche Möglichkeiten hat die Stadt Winterthur, die Entwicklung der Sozialausgaben zu steuern? Mit dieser Frage setzen sich die folgenden drei Kapitel auseinander. Das vorliegende Kapitel 4 befasst sich mit Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten, Kapitel 5 mit solchen im Bereich der Zusatzleistungen zur AHV/IV. Kapitel 6 zieht ein Fazit und zeigt unterschiedliche Varianten, in denen einzelne Steuerungsmassnahmen gebündelt und zu übergeordnete Handlungsstrategien verdichtet werden können.

Die Diskussion konzentriert sich auf Steuerungsmassnahmen, die sich innerhalb der **vorgegebenen bundes- und kantonsrechtlichen Rahmenbedingungen** bewegen (inklusive SKOS-Richtlinien, die im Kanton Zürich rechtsverbindlich sind). Dabei werden etliche Vorschläge für Steuerungsmassnahmen aufgegriffen, die im Rahmen der Workshops und Expertengespräche vorgebracht worden sind. In Einzelfällen werden auch Massnahmen erörtert, deren Steuerungspotenzial eher zweifelhaft erscheint, die jedoch wiederholt genannt wurden. Am Ende eines jeden Unterkapitels findet sich eine tabellarische und kommentierte Darstellung der besprochenen Massnahmen.

4.1 Typen von Steuerungsmassnahmen

Die Massnahmen zur Steuerung der Sozialhilfeausgaben decken eine sehr grosse Bandbreite ab. Zur besseren Übersicht unterscheiden wir **fünf Typen von Steuerungsmassnahmen**. Sie unterscheiden sich in ihrer Funktionsweise, dem Wirkungszeitpunkt (kurz-, mittel- oder langfristig), der Zielgruppe sowie den möglichen Risiken, die mit ihnen verbunden sind. Die Massnahmen können sich an Sozialhilfebeziehende oder auch an breitere Bevölkerungsgruppen richten. Bei Massnahmen, die ausschliesslich Sozialhilfebeziehende betreffen, bildet das bestehende Niveau der materiellen Existenzsicherung und der nichtmateriellen Unterstützung (z.B. Beratung, Programme) den Ausgangspunkt der Typologisierung. Davon ausgehend wird gefragt, ob die Steuerungsmassnahmen dieses Niveau senken, beibehalten oder erweitern.

Die fünf Typen werden im Folgenden kurz dargestellt, **Tabelle 1** fasst die Ausführungen in knapper Form zusammen:

■ **Abbau von Leistungen in der Sozialhilfe:** Ein Abbau kann bedeuten, dass einzelne Leistungen ganz gestrichen werden oder dass man ihre Beträge reduziert. Der Abbau von Leistungen hat den Vorteil, dass er sich mit geringem Aufwand umsetzen lässt und rasche Wirkung zeigt. Er trägt aber das Risiko in sich, dass die Sparmassnahmen in mittel- bis langfristiger Perspektive zu unerwünschten Folgeeffekten bzw. Folgekosten führen können – beispielsweise dann, wenn bestimmten Gruppen von Sozialhilfebeziehenden dadurch die Ablösung aus der Sozialhilfe erschwert wird. Diese Risiken sind bei der Beurteilung des Steuerungspotenzials zu berücksichtigen.

■ **Steigerung von Effizienz und Effektivität bestehender Sozialhilfeleistungen:** Bei diesen Massnahmen bleiben das Niveau der materiellen Existenzsicherung und die Bandbreite der Unterstützungsangebote im Grossen und Ganzen unberührt. Es werden jedoch Einsparungen angestrebt, indem die Leistungen zielgerichteter und effizienter erbracht werden. Dazu zählen auch Kontrollen der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse von Antragstellenden und Sozialhilfebeziehenden. Sie tragen dazu bei, dass die Sozialhilfe keine überflüssigen Ausgaben tätigt und genau diejenigen Personen erreicht, für die sie konzipiert worden ist. Massnahmen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität zeigen ihre Wirkung meistens kurzfristig, spätestens mittelfristig. Sie sind jedoch häufig mit einem gewissen Aufwand verbunden. In ungünstigen Fällen ist es möglich, dass die Bemühungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität grösser ausfallen als der eigentliche Ertrag. Dies ist eines der grössten Risiken bei ihrer Umsetzung.

■ **Stärkung der persönlichen Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden:** Will man die Sozialhilfeausgaben senken, indem sich mehr Menschen aus eigener Kraft aus der Sozialhilfe abzulösen vermögen, so

liegt es nahe, ihre persönlichen Ressourcen zu stärken. Viele Sozialhilfebeziehende müssen aus einer schwer belasteten Situation herausfinden und die Fähigkeit wiederlangen, wirtschaftlich auf eigenen Beinen zu stehen. Die entsprechenden Steuerungsmassnahmen haben typischerweise den Charakter von Sozialinvestitionen: Sie erfordern kurzfristig zusätzliche Ausgaben zur Förderung, Begleitung oder Qualifikation von Sozialhilfebeziehenden, die sich mittel- bis längerfristig in Einsparungen von Sozialhilfegeldern auszahlen.¹⁹ Damit verbunden ist das Risiko, dass sich die gewünschten Wirkungen nicht oder nicht im erhofften Umfang einstellen.

■ **Stärkung der persönlichen Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenssituationen:** Sozialinvestitionen können sich über den engeren Kreis von Sozialhilfebeziehenden hinaus an Personen richten, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden oder Gefahr laufen, auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen zu sein. Dazu gehören beispielsweise Massnahmen zur Bildung und Qualifikation von minderprivilegierten Menschen. Diese Massnahmen haben damit einen präventiven Charakter – sie verhindern, dass Menschen überhaupt auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Auch hier kann das Risiko bestehen, dass die Sozialinvestitionen mittel- bis langfristig nicht die erhofften Folgen haben.

■ **Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung:** Schliesslich besteht die Möglichkeit, die Sozialhilfeausgaben zu beeinflussen, indem die Zusammensetzung der Bevölkerung gezielt gesteuert wird. Entscheidend hierfür ist insbesondere die Wohnbaupolitik. Typische Risiken sind hier schwierig zu benennen bzw. sind stark von der konkreten Ausrichtung der Massnahme abhängig.

Tabelle 6: Typologie von Massnahmen zur Steuerung der Sozialhilfekosten

Typ	Zielgruppe	Zeitpunkt der Sparwirkung	Ausgaben erforderlich?	Typische Risiken	Beispiele
Abbau von Leistungen in der Sozialhilfe	Sozialhilfebeziehende	Kurzfristig	Selten	Seltenere Ablösungen aus der Sozialhilfe als unerwünschter Folgeeffekt	Aufhebung gewisser Leistung, Senkung von Maximalbeträgen
Steigerung von Effizienz und Effektivität bestehender Sozialhilfeleistungen	Sozialhilfebeziehende	Kurz- bis mittelfristig	Häufig, z.B. zusätzlicher Kontrollaufwand	Aufwand ist grösser als Einsparungen	Kosten- und Wirkungskontrollen, vertiefte Abklärung von Ansprüchen auf vorgelagerte Sozialleistungen, Missbrauchsbekämpfung
Stärkung der persönlichen Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden	Sozialhilfebeziehende	Mittel- bis langfristig	Immer	Sozialinvestitionen erzielen nicht den erhofften Spareffekt	Ausbau der Sozialberatung oder von Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration
Stärkung der persönlichen Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenssituationen	Personen mit sozialer Benachteiligung	Mittel- bis langfristig	Immer	Sozialinvestitionen erzielen nicht den erhofften Spareffekt	Frühe Förderung, Massnahmen zur Bildung und beruflichen Qualifikation, Sprachkurse
Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung	Wohnbevölkerung	Mittel- bis langfristig	Abhängig von konkreter Massnahme	Abhängig von konkreter Massnahme und Steuerungsziel	Wohnbaupolitik

Darstellung: BASS.

Für jeden einzelnen Massnahmentyp werden im Folgenden die konkreten Steuerungsmöglichkeiten diskutiert, ihre Sparpotenziale erwogen und die Risiken unerwünschter Nebeneffekte beurteilt (Abschnitt 4.2.

¹⁹ Vgl. die Umschreibung von Sozialinvestitionen der Europäischen Kommission: «Soziale Investitionen sind Investitionen in Menschen. Dabei geht es um Strategien, die es Menschen erlauben, ihre Fähigkeiten und Qualifikationen zu verbessern und sich uneingeschränkt am Arbeits- und Gesellschaftsleben zu beteiligen. Zu den zentralen Politikbereichen gehören hier Bildung, hochwertige Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung, Weiterbildung, Hilfe bei der Arbeitssuche und Wiedereingliederung. » (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=de>; eingesehen am 14.1.2016).

bis 4.6). Mit Leistungsabbau und kontrollverstärkenden Massnahmen (Steigerung von Effizienz und Effektivität) wird bisweilen auch die Erwartung verbunden, dass sie über die unmittelbare Einsparung hinaus als Nebeneffekt zudem zu einer Reduktion der Sozialhilfequote führen, weil das Leistungsniveau sinkt und der Sozialhilfebezug mit mehr Restriktionen verbunden ist. Wir erwähnen diesen Aspekt nicht bei jeder einzelnen Massnahme, sondern gehen darauf im abschliessenden Fazit zu den Steuerungsmassnahmen (Kapitel 6) ein.

Im Anschluss an die Diskussion der einzelnen Massnahmentypen wird der Blick über Winterthur hinaus geweitet. Einzelne **Städte im Kanton Zürich** verzeichnen in den vergangenen Jahren eine sinkende oder sehr tiefe Sozialhilfequote. Welches sind aus deren Sicht die entscheidenden Gründe dafür? Gibt es auffällige Unterschiede zu Winterthur? Zu diesem Zweck wurden vier Kurzgespräche mit den Sozialamtsleitern der Gemeinden Bülach, Kloten, Uster und Wetzikon geführt. Die Ergebnisse sind in Abschnitt 4.7 dargestellt.

4.2 Abbau von Leistungen

Im Jahr 2014 wurden die Sozialhilfebeziehenden der Stadt Winterthur mit Leistungen von insgesamt 93 Mio. Fr. unterstützt. Dieser Betrag beziffert die Bruttoleistungen, Einnahmen der Sozialhilfebeziehenden und Rückerstattungen sind darin noch berücksichtigt. Differenziert man diese Leistungen nach einzelnen Ausgabenposten (vgl. Abbildung 12 auf S. 18), so zeigt sich, dass die Stadt Winterthur nicht viele Möglichkeiten hat, einzelne dieser Leistungen zu kürzen oder sie schlicht einzustellen. In den meisten Fällen sind die Leistungen durch das kantonale Recht vorgegeben. Dies betrifft insbesondere die folgenden vier Bereiche, die zusammen rund 85% aller Bruttoleistungen ausmachen:

■ **Lebensunterhalt:** Gemäss der Sozialhilfeverordnung des Kantons Zürich bemisst sich die wirtschaftliche Sozialhilfe an den SKOS-Richtlinien, welche die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt genau vorgeben. Mit der jüngsten Revision der SKOS-Richtlinien, die auf Anfang 2016 in Kraft getreten ist, hat der Grundbedarf in zwei Punkten Kürzungen erfahren: Für junge Erwachsene mit eigenem Haushalt wurde der Grundbedarf um einen Fünftel gesenkt (von 986 Fr. auf 789 Fr. pro Monat), bei Grossfamilien ab 6 Personen wurde er um 76 Fr. pro Person und Monat reduziert.

■ **Wohnkosten:** Laut der Verfassung des Kantons Zürich sorgen Kanton und Gemeinden dafür, dass Menschen in Notlagen ein Obdach erhalten (Art. 111). Die Bundesverfassung verpflichtet Bund und Kantone darauf, sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einzusetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können (Art. 41 Bst. e). Damit sich die von der Sozialhilfe übernommenen Wohnkosten in Grenzen halten, legen die Sozialdienste Mietzinslimiten fest. Weil der Wohnungsmarkt für Sozialhilfebeziehende nicht reibungslos funktioniert, ist es im Einzelfall gleichwohl möglich, dass höhere Mieten bezahlt werden. Mögliche Steuerungsmassnahmen werden im Kapitel zu den Effizienz- und Effektivitätssteigerungen diskutiert (Abschnitt 4.3.1).

■ **Medizinische Grundversorgung:** Die wirtschaftliche Hilfe schliesst gemäss Sozialhilfegesetz die notwendige ärztliche und zahnärztliche Behandlung mit ein. Die Bruttoleistungen für die ärztlichen Behandlungen beliefen sich 2014 auf 3.8 Mio. Fr. und diejenige für zahnärztliche Behandlungen auf 1.6 Mio. Fr. Bei den ärztlichen Behandlungen handelt es sich fast ausschliesslich um Leistungen, die über die obligatorische Krankenversicherung abgerechnet werden und von der Sozialhilfe zwingend übernommen werden müssen (Franchise, Selbstbehalt). Bei den zahnärztlichen Behandlungen besteht insofern ein sehr kleiner Spielraum, als die Notwendigkeit überprüft und eine Limite für die maximale Leistungssumme festgelegt werden kann. Auch darauf wird im Kapitel zu den Effizienz- und Effektivitätssteigerungen eingegangen (Abschnitt 4.3.1).

■ **Fremdplatzierung und Familienbegleitung:** Gemäss dem Sozialhilfegesetz hat die wirtschaftliche Hilfe die notwendige therapeutische Behandlung sowie die notwendige ärztliche Behandlung und Pflege in einem Spital, in einem Heim oder zu Hause sicherzustellen. Kindern und Jugendlichen ist eine ihren Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende persönliche Förderung und Ausbildung zu ermöglichen (§15 Abs. 2 und 3). Entsprechende Massnahmen werden in der Regel nicht von der Sozialberatung beschlossen, sondern beruhen auf dem Urteil von unabhängigen Expert/innen und Fachstellen (u.a. Kinder- und Jugendhilfzentrum kjz, KESB).

Möglichkeiten, Leistungen einzustellen oder in geringerer Höhe zuzusprechen, hat die Sozialberatung Winterthur hauptsächlich in folgenden Bereichen: Situationsbedingte Leistungen (Abschnitt 4.2.1), Zuweisungen zu Integrationsprogrammen (Abschnitt 4.2.2) und Leistungen mit Anreizcharakter (Abschnitt 4.2.3). Dazu kommt die Möglichkeit, Leistungskürzungen als Sanktionen auszusprechen (Abschnitt 4.2.4).

Bei den genannten Leistungen handelt es sich typischerweise um solche, deren Umfang gesetzlich nicht präzise vorgeschrieben ist und deren Zusprache in der Regel basierend auf Winterthur-spezifischen Richtlinien im fachlichen Ermessen der fallführenden Mitarbeitenden liegt. Die **Steuerungskompetenz** liegt deshalb in der Regel bei der Sozialhilfebehörde, die Umsetzung der Vorgaben bei den Sozialen Diensten. Die Sozialhilfebehörde hat den Auftrag, die Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe zu beaufsichtigen und die strategische Ausrichtung der mit der Durchführung der Sozialhilfe betrauten Stellen festzulegen.²⁰ Sie hat zu diesem Zweck unter anderem Richtlinien erarbeitet, die für die Stellen, welche die persönliche Sozialhilfe durchführen, verbindlich sind. Diese Normen werden durch die Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste ergänzt.

4.2.1 Situationsbedingte Leistungen

Als situationsbedingte Leistungen werden Leistungen verstanden, die in der besonderen familiären, gesundheitlichen oder wirtschaftlichen Lebenslage von Sozialhilfebeziehenden begründet sind, aber nicht durch den Grundbedarf für den Lebensunterhalt oder andere Leistungen abgedeckt sind. Gemäss SKOS-Richtlinien müssen sie in einem **sinnvollen Verhältnis zum erzielten Nutzen** stehen. Massgebend ist, ob die Selbständigkeit und soziale Einbettung einer unterstützten Person erhalten bzw. gefördert wird, oder ob grösserer Schaden abgewendet werden kann. Es liegt auf der Hand, dass eine vollständige schriftliche Regelung dieser Leistungen nicht möglich ist, weil sie in starkem Masse von den Gegebenheiten und der Beurteilung des Einzelfalls abhängig sind.

Die Sozialdienste und ihre Mitarbeitenden sind nicht vollständig frei darin, welche situationsbedingten Leistungen sie zusprechen und welche nicht. Die SKOS-Richtlinien definierten einen Kern von situationsbedingten Leistungen, die bestimmten Situationen zwingend anfallen und deshalb verbindlich zu übernehmen sind. Dazu gehören namentlich Erwerbsunkosten, bestimmte Kosten für die Integration und Betreuung von Kindern, Hausrat- und Haftpflichtversicherungen, eine einfache Grundausstattung mit Mobiliar sowie bestimmte krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen, die nicht durch die Grundversicherung gedeckt sind (z.B. Hilfsmittel, Medikamente, Pflege und Betreuung zu Hause oder in Tagesstrukturen).

Die **Richtlinien der Sozialhilfebehörde** halten fest, dass sich die situationsbedingten Leistungen auf den in der Sozialhilfe gültigen Individualisierungsgrundsatz stützen, wonach die Hilfeleistungen den im Einzelfall gegebenen Umständen angepasst werden. Gleichzeitig wird Wert darauf gelegt, dass dabei die vergleichbaren Verhältnisse von Personen berücksichtigt werden, die ausserhalb des Sozialhilfebezugs mit

²⁰ Zu den Steuerungskompetenzen der Sozialhilfebehörde Winterthur vgl. Tschudi 2014.

bescheidenen Mitteln leben. Ergänzend dazu bestimmen die **Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste** Winterthur für mehrere situationsbedingte Leistungen Obergrenzen. In erster Linie betrifft dies Erwerbsunkosten sowie krankheits- und behinderungsbedingten Auslagen.

In den Expertengesprächen und Workshops war grundsätzlich unbestritten, dass die Sozialberatung Winterthur – rechtlich betrachtet – im Bereich der situationsbedingten Leistungen Spielraum für Kürzungen hat. Stärker umstritten war, wie konsistent zurzeit die Zusprache von situationsbedingten Leistungen ist und wie angemessen solche Kürzungen wären.

Betrachtet man die Aufteilung der situationsbedingten Leistungen, so zeigt sich, dass die zur Diskussion stehende Summe nicht sehr gross ist. Denn von den Bruttoausgaben für situationsbedingte Leistungen (2014 rund 4.5 Mio. Fr.) entfallen rund drei Viertel (schätzungsweise 3.4 Mio. Fr.) auf Leistungen, die gemäss SKOS-Richtlinien als verbindlich gelten (graue Farbtöne in **Abbildung 17**). Die verbleibenden 1.1 Mio. Fr. verteilen sich auf vier Posten (rote Farbtöne in **Abbildung 17**).²¹ Eine Reduktion dieser Leistungen wäre mit unterschiedlichen Risiken behaftet:

■ **Krankenkassen-Zusatzversicherungen gemäss VVG:** Die Sozialhilfe kann die Prämien für Zusatzversicherungen in Sonderfällen übernehmen – insbesondere dann, wenn medizinische Gründe zwingend für einen besseren Versicherungsschutz sprechen. Dafür wurden 2014 rund 240'000 Fr. aufgewendet. Bei einer Reduktion dieser Leistungen bestünde das Risiko, dass zusätzliche krankheits- oder behinderungsbedingte Kosten auf die Sozialhilfe zukommen.

■ **Schule und Erstausbildung:** Darunter fallen Ausgaben, die in der Schule und Erstausbildung zwingend anfallen und nicht im Grundbedarf für den Lebensunterhalt enthalten sind. Dies betrifft spezielle Materialien für die Schule oder Lehre (z.B. Bücher, Kleidung), Kursgelder in der Lehre oder Kostenbeiträge bei verbindlichen Schulausflügen. Die Summe bewegte sich in den vergangenen Jahren stets unter 90'000 Fr. Ihre Kürzung wäre mutmasslich der Ausbildung und Qualifikation von Kindern aus sozial benachteiligten Familien abträglich.

■ **Unvorhergesehenes:** Die Sozialarbeitenden haben die Kompetenz, pro Jahr und Fall maximal 300 Fr. für Unvorhergesehenes zu sprechen. Die Summe dieser Aufwendungen lag in den vergangenen Jahren stets unter 300'000 Fr.; für 2014 erhält man einen Durchschnittsbetrag von knapp 80 Fr. pro Fall. Angesichts der Vielfalt möglicher Auszahlungsgründe lassen sich die Risiken einer Leistungsreduktion nicht näher bezeichnen.

■ **Andere Aufwendungen (unverbindlich):** Die Umsatzstatistik enthält weitere Ausgaben im Umfang von ungefähr 450'000 Fr., die vermutlich als situationsbedingte Leistungen ohne verbindlichen Charakter einzustufen sind. Die einschlägigen Buchungscodes machen allerdings keine Aussagen über den Inhalt der Leistungen; zu diesem Zweck wären umfassendere Analysen der einzelnen Buchungen erforderlich.²² Die Risiken von Kürzungen können deshalb nicht zuverlässig beurteilt werden. Fest steht aufgrund der

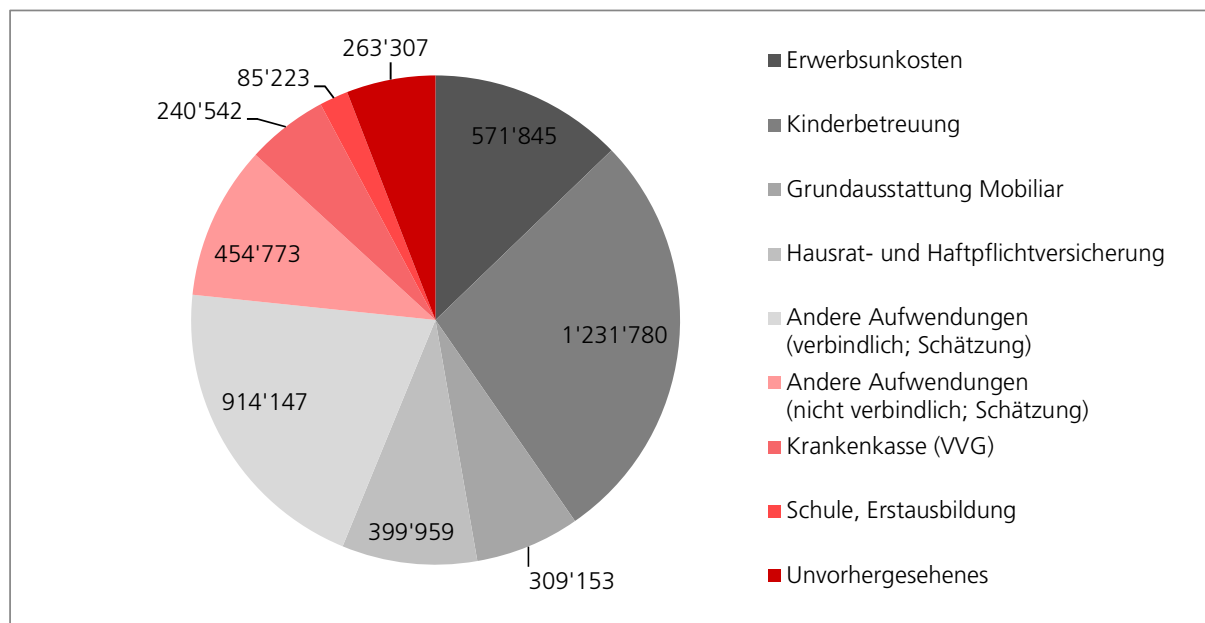
²¹ Krankheits- und behinderungsbedingten Auslagen, die nicht über die obligatorische Krankenversicherung abgerechnet werden, verfügen über keinen eigenen Code und können deshalb nicht separat ausgewiesen werden. Gemäss Auskunft der Sozialberatung machen sie nur einen sehr geringen Anteil aus.

²² Die Umsatzstatistik enthält Ausgaben im Umfang von insgesamt 1.4 Mio. Fr., für die keine inhaltlich definierten Buchungscodes vorliegen. Sie sind zwei «Sammelcodes» für andere Aufwendungen zugeordnet: den Codes «Div./UH» (2014: 143'000 Fr.) und «Andere Aufwendungen» (2014: 1.22 Mio. Fr.). Der erste Code wird in den «Facts und Trends der sozialen Sicherung» ebenfalls den situationsbedingten Leistungen zugeordnet, der zweite hingegen nicht (vgl. Fussnote 11). Punktuelle Recherchen des Controllings der Sozialen Dienste haben gezeigt, dass es sich auch beim zweiten Code in der Regel um Ausgaben handeln dürfte, die als situationsbedingte Leistungen gelten. Die Sozialberatung schätzt, dass gut zwei Drittel dieser Ausgaben gemäss SKOS-Richtlinien als verbindlich gelten (z.B. Einlagerungsgebühren für Mobiliar, Umzugskosten, Ausgaben für Ausweise und Aufenthaltsbewilligungen, Diätzuschläge, Besuchsrechtskosten bei nicht im Haushalt lebenden Kindern). Diese Schätzung wurde hier übernommen. Somit verbleiben rund 450'000 Fr. situationsbedingte Leistungen ohne verbindlichem Charakter.

bisherigen Abklärungen, dass ein Teil dieser Leistungen für die Entwicklung und soziale Integration von Kindern eingesetzt wird (z.B. Musikunterricht, freiwillige Lager).

Die vollständige Aufhebung aller situationsbedingten Leistungen mit unverbindlichem Charakter wäre nicht verhältnismässig. Sie würde die Sozialberatung jeglicher Möglichkeit berauben, auf Situationen zu reagieren, die nicht explizit geregelt und den situationsbedingten Leistungen mit verbindlichem Charakter zugeordnet sind. Der mögliche Spielraum für Einsparungen bewegt sich damit bei mehreren 100'000 Fr. Die Risiken solcher Kürzungen variieren je nachdem, in welchen Bereichen die Kürzungen ansetzen und welchen Umfang sie einnehmen.

Abbildung 21: Situationsbedingte Leistungen (in Fr.), 2014



Quelle: Umsatzstatistik Sozialhilfe der Stadt Winterthur; Berechnungen: BASS.

4.2.2 Integrationsprogramme: Häufigkeit der Zuweisungen

Die Sozialberatung Winterthur hat den gesetzlichen Auftrag, sich für die berufliche und soziale Integration ihrer Klient/innen einzusetzen. Das **Sozialhilfegesetz** verpflichtet Kanton und Gemeinden dazu, «die Eingliederung der Hilfesuchenden in die Gesellschaft und die Arbeitswelt» zu fördern. Zu diesem Zweck «ermöglichen die Gemeinden den Hilfesuchenden die Teilnahme an geeigneten Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahmen, sofern es im Einzelfall erforderlich ist und kein Anspruch auf andere gesetzliche Eingliederungsmassnahmen besteht» (§3a Abs. 1 und 2). Die Aufgabe von Kanton und Gemeinden, im Rahmen der Sozialhilfe mit Umschulung und Weiterbildung die Wiedereingliederung erwerbsloser Personen in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern, ist zudem in der **Kantonsverfassung** verankert (Art. 111 Abs. 2).

Die Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste Winterthur unterscheiden **zwei Typen von Integrationsprogrammen** – solche zur beruflichen und solche zur sozialen Integration. Während bei Programmen zur beruflichen Integration die (Wieder-)Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund steht, zielen Programme zur sozialen Integration in erster Linie auf die gesellschaftliche Teilhabe und sollen verhindern, dass Sozialhilfebeziehende vereinsamen oder verwahrlosen. Die Programmtypen werden konzeptionell voneinander abgegrenzt; in der Praxis zeigt sich allerdings, dass sich Programme zur sozialen Integration auch positiv auf die berufliche Integration auswirken können.

Im Rahmen des Sparprogramms «Effort 14+» ist der **Kreis der Anspruchsberechtigten** für Programme zur beruflichen Integration begrenzt worden. Sie werden ab dem 51. Altersjahr nur noch auf Antrag der Sozialhilfebeziehenden finanziert, ab dem 61. Altersjahr gar nicht mehr.

Trotz wachsenden Fallzahlen lagen die **Bruttoausgaben für Integrationsprogramme** von 2012 bis 2014 stabil bei **7 Mio. Fr.** Darin enthalten sind auch Ausgaben für Kurse zur sprachlichen und beruflichen Qualifikation (0.4 Mio. Fr.). Diesen Ausgaben standen 2014 Erwerbseinkommen von 2.4 Mio. Fr. aus Teillohnprogrammen und Einsätzen im zweiten Arbeitsmarkt gegenüber, die allerdings teilweise in Form von Einkommensfreibeträgen bei den Sozialhilfebeziehenden verbleiben (ca. 0.8 Mio. Fr.). Alles in allem kommt man somit für alle Integrationsprogramme und Kurse auf Nettokosten von ungefähr 5.4 Mio. Fr.

In den Workshops mit der Sozialhilfebehörde und der Sachkommission Soziales und Sicherheit äusserten sich jeweils einzelne Teilnehmende für Kürzungen bei Integrationsprogrammen. Kontrovers beurteilt wurden dabei insbesondere die **Programme zur sozialen Integration**. Auf der einen Seite wurde bei diesen Programmen das grösste Kürzungspotenzial gesehen, weil sie nicht direkt auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zielen und damit keine unmittelbaren Einsparungen versprechen. Auf der anderen Seite wurde darauf verwiesen, dass für eine immer grössere Gruppe an Sozialhilfebeziehenden die berufliche Reintegration keine realistische Option mehr ist. Gerade für diese Menschen müssten neue Angebote entwickelt werden, damit sich ihre Situation stabilisiere und sie in der Lage seien, ihr Leben so eigenständig als möglich zu führen. Andernfalls drohten «Abwärtsspiralen», die letztlich auch mit Kostenfolgen für die Sozialhilfe verbunden seien, beispielsweise bei der medizinischen Grundversorgung oder wegen Zuweisungen in betreute Wohnformen oder Heime.

Wie gross ist das maximale **Steuerungs- bzw. Sparpotenzial** bei den Integrationsprogrammen? Das Sozialhilfegesetz setzt einem möglichen Abbau Grenzen, die allerdings nicht einfach festzulegen sind. Immerhin ist zu beachten, dass das Gesetz nicht bloss von einem allgemeinen Auftrag spricht, sondern zugleich den Unterstützungsbedarf im Einzelfall erwähnt. Zudem setzt das im Sozialhilfegesetz verankerte Gegenleistungsprinzip (§3b) voraus, dass die Sozialhilfebeziehenden überhaupt Gelegenheit erhalten, ihre Arbeits- und Integrationsbereitschaft unter Beweis zu stellen. Ob massive Einschnitte von mehreren Millionen Franken in diesen beiden Punkten mit dem Sozialhilfegesetz vereinbar wären, ist zumindest fraglich. Das Sparpotenzial dürfte somit bei einigen 100'000 Franken liegen. Bei massiven Einschränkungen, die das Gegenleistungsprinzip faktisch aushöhlen würden, würde das Sparpotenzial vermutlich in einer Grössenordnung von ungefähr 2 Mio. Fr. liegen.²³

In praktischer Hinsicht sind Kürzungen bei Integrationsprogrammen mit mehreren **Risiken** verbunden. Bei der beruflichen Integration liegt auf der Hand, dass die Ablösequote zu sinken droht. Auch können der Sozialhilfe Erwerbseinkommen von Klient/innen entgehen, die dank eines Integrationsprogramms die berufliche Wiedereingliederung, aber nicht die Ablösung von der Sozialhilfe geschafft hätten. Eine präzise Messung der Programmeffekte ist bekanntlich schwierig, weil sich nur selten Bedingungen herstellen lassen, die einen genauen Vergleich mit einer Kontrollgruppe erlauben.

Für seine **Arbeitsintegrationsprogramme** hat Winterthur das Verhältnis von Kosten und Nutzen im Jahr 2007 evaluieren lassen. Die Studie kam zum Schluss, dass die Stadt Winterthur für jeden Franken, den sie in Arbeitsintegrationsprogramme investiert, innerhalb von drei Jahren 1.60 Fr. bis 2.10 Fr. zurückerhält –

²³ Es handelt sich um eine grobe Schätzung. Präzise Angaben sind nicht möglich, weil sich nicht zweifelsfrei bestimmen lässt, wann die gesetzlichen Vorgaben nicht mehr erfüllt sind. Dazu kommt, dass keine detaillierten Informationen zu den Ausgaben und Teilnehmerzahlen pro Programm vorliegen; dasselbe gilt auch für Angaben betreffend Programme zur beruflichen Integration vs. solche zur sozialen Integration.

hauptsächlich in Form von vermiedenen Sozialhilfeausgaben und zu einem kleinen Teil in Form von Steuerrückflüssen (Econcept 2008). Neuere Kosten-Nutzen-Analysen oder Versuche, die Wirkungen von Arbeitsintegrationsprogrammen genau zu erfassen, liegen nicht vor. Bekannt ist, dass die Arbeitsintegration Winterthur bei Programmen zur beruflichen Integration, die auf Sozialhilfebeziehende zugeschnitten sind, eine Wiedereingliederungsquote von rund 30% erreicht.

Bei den **Programmen zu sozialen Integration** sind die Effekte noch schwieriger zu bestimmen, weil viele Wirkungen «soft factors» wie das Selbstwertgefühl, soziale Kontakte oder die Fähigkeit zur eigenständigen Lebensgestaltung betreffen. Positive Programmeffekte können aber nicht nur auf individueller Ebene auftreten. In vielen Programmen zur sozialen Integration erbringen die Teilnehmenden gemeinnützige oder andere unbezahlte Arbeiten. Bei einer Aufhebung der Programme würden diese Leistungen entfallen und müssen anderweitig besorgt oder eingekauft werden.

4.2.3 Leistungen mit Anreizcharakter

Als Leistungen mit Anreizcharakter gelten der Einkommensfreibetrag, die Integrationszulage und die Minimale Integrationszulage. Ihnen ist gemeinsam, dass sie nicht – wie sonst in der Sozialhilfe üblich – nach dem Bedarfsprinzip vergeben werden, sondern nach dem Leistungsprinzip: Sozialhilfebeziehende erhalten diese Zulagen, wenn sie sich für eine Verbesserung ihrer Lebenssituation einsetzen:

- Der **Einkommensfreibetrag** (EFB) wird Sozialhilfebeziehenden gewährt, die ein Erwerbseinkommen aus einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielen.
- Die **Integrationszulage** (IZU) ist für nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende gedacht, die besondere Eigenleistungen zu ihrer beruflichen und sozialen Integration erbringen.
- Eine **Minimale Integrationszulage** (MIZ) erhalten nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, die aus unterschiedlichen Gründen (z.B. fehlende Angebote, gesundheitliche Probleme) nicht in der Lage waren, eine besondere Eigenleistung zu erbringen, aber sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten um eine Verbesserung ihrer Situation bemühen.

Die Sozialberatung Winterthur hatte 2014 insgesamt **3.2 Mio. Fr. Ausgaben** für Leistungen mit Anreizcharakter. Davon entfielen rund 1.8 Mio. Fr. auf Einkommensfreibeträge, 0.9 Mio. Fr. auf Integrationszulagen und 0.4 Mio. Fr. auf Minimale Integrationszulagen. Mittlerweile gab es jedoch in mehrerlei Hinsicht **Reduktionen dieser Leistungen**:

- Die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich senkte den maximalen Einkommensfreibetrag auf Anfang 2015 von 600 auf 400 Fr. pro Monat.
- Bei der Revision der SKOS-Richtlinien auf Anfang 2016 sind die Integrationszulage für Alleinerziehende und die Minimale Integrationszulage aufgehoben worden.

Der verbleibende **Spielraum der Sozialberatung Winterthur** ist damit gering – insbesondere dann, wenn es darum geht, weitere Kürzungen vorzunehmen. Beim Einkommensfreibetrag ist er weitgehend inexistent: Der Einkommensfreibetrag kann nicht verweigert werden und der Minimal- und Maximalbetrag sind in einer Weisung der kantonalen Sicherheitsdirektion festgelegt (Minium: 100 Fr., Maximum: 400 Fr. für eine 100%-Stelle). Dazwischen ist der Betrag nach Beschäftigungsgrad abzustufen.²⁴

Nur bei den **Integrationszulagen** haben die Sozialdienste und ihre Mitarbeitenden theoretisch einen grossen Spielraum, wenn es darum geht, individuelle Bemühungen und kooperatives Verhalten auszu-

²⁴ Weisung der Sicherheitsdirektion zur Anwendung der SKOS-Richtlinien vom 29. März 2005 mit Änderung vom 18. Dezember 2014.

zeichnen. Die gesamtschweizerische Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter zeigt allerdings, dass sich die meisten Sozialdienste gerade wegen des grossen Ermessensspielraums zurückhalten. Um sich nicht dem Vorwurf der Willkür auszusetzen, vergeben sie die Zulage nur in eindeutigen Fällen wie etwa der Teilnahme an Integrationsprogrammen (Dubach u.a. 2015). Dies gilt auch für Winterthur: 2014 bezogen 15% aller Sozialhilfebeziehenden ab 18 Jahren eine Integrationszulage (inklusive Integrationszulage für Alleinerziehende). Wie der Kennzahlenvergleich der Städteinitiative Sozialpolitik zeigt, ist die IZU-Bezugsquote Winterthurs tendenziell tiefer als in den vier anderen Zürcher Gemeinden, die sich am Vergleich beteiligen (Zürich, Uster, Wädenswil und Schlieren).

Eine **Sparmassnahme** könnte darin bestehen, verhältnismässig tiefe Beträge für die Integrationszulage anzusetzen.²⁵ Die Weisung der kantonalen Sicherheitsdirektion lässt hier insofern einen gewissen Spielraum zu, als sie einzig festhält, dass die Integrationszulage maximal 300 Fr. beträgt und entsprechend dem Tätigkeitsumfang reduziert wird. Faktisch werden in Winterthur aber nur in Ausnahmefällen Maximalbeträge ausbezahlt. Gemäss der Sozialhilfestatistik des BFS betrug der durchschnittliche Betrag einer Integrationszulage im Jahr 2014 165 Fr. Nur bei knapp einem Fünftel der Bezüger/innen lag er über 200 Fr. Insofern ist das Sparpotenzial als gering einzustufen und würde kaum mehr als 100'000 Fr. betragen.

Das **Risiko** einer solchen Reduktion besteht darin, dass Sozialhilfebeziehende sich weniger stark für ihre Integration einsetzen, weil der finanzielle Anreiz entfällt oder reduziert wird. Allerdings ist in Betracht zu ziehen, dass sich diese Veränderungen in Winterthur vermutlich meistens in einem Spektrum unter 100 Fr. pro Monat bewegen würden. Am grössten scheint die Gefahr bei Personen, die derzeit bereits eine Integrationszulage beziehen und die Kürzung ganz konkret erfahren würden.

4.2.4 Leistungskürzungen als Sanktionen

Das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich sieht die Möglichkeit vor, dass **Sozialhilfebeziehenden Leistungen gekürzt oder eingestellt** werden, wenn diese ihre Pflichten nicht erfüllen (§24, §24a). Die Voraussetzungen, unter denen derartige Sanktionen ergriffen werden können, sind im Gesetz erschöpfend aufgezählt. Zu den Pflichtverletzungen, die mit **Leistungskürzungen** geahndet werden können, gehört unter anderem der Verstoss gegen Anordnungen, Weisungen und Auflagen der Fürsorgebehörde. Gemäss den revidierten SKOS-Richtlinien, die seit Anfang 2016 in Kraft sind, kann der Grundbedarf für den Lebensunterhalt zu Sanktionszwecken um 5% bis 30% gekürzt werden (zuvor: maximal 15%); desgleichen können Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibetrag, Integrationszulagen) gestrichen werden. Für **Leistungseinstellungen** ist eine Verletzung der Subsidiarität erforderlich. Dies gilt namentlich dann, wenn Sozialhilfebeziehende eine zumutbare Arbeit nicht annehmen oder sich weigern, einen ihnen zustehenden und durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Ersatzeinkommen geltend zu machen.

Im Workshop mit der Sozialhilfebehörde wurde teilweise die Ansicht vertreten, die Sozialberatung müsste in grösserem Umfang **mit Auflagen und Weisungen arbeiten** und bei deren Nichteinhalten Sanktionen in Form von Leistungskürzungen verhängen. Auch wurde das Erstaunen darüber ausgedrückt, dass die Zahl der Sanktionen geringer ist als die Zahl aufgedeckten Missbrauchsfälle (2014: 174; vgl. Abschnitt 4.3.4). Konkret hat die Sozialberatung 2014 in 81 Fällen (2.3% aller Dossiers) eine Sanktion in Form einer Leistungskürzung vorgenommen und in 40 Fällen (1.1% aller Dossiers) eine Leistungseinstellung verfügt.²⁶ Gemäss der Umsatzstatistik bewegten sich die Leistungskürzungen in den Jahren 2010 bis 2014 zwischen 35'000 Fr. und 80'000 Fr.

²⁵ Dieser Vorschlag wurde unter anderem im Workshop der Sachkommission Soziales und Sicherheit vorgebracht.

²⁶ Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Beitragskürzungen für renitente SozialhilfebezügerInnen, eingereicht von Gemeinderat M. Thurnherr (SVP), vom 17. Juni 2015.

Gleichzeitig herrschte im Workshop aber auch weitgehender Konsens darüber, dass der Sozialberatung Winterthur **die personellen Ressourcen fehlen, um die Mehrheit ihrer Klient/innen eng zu begleiten** (vgl. Abschnitt 4.4.1). Der Vergleich mit anderen Zürcher Städten, welche ihre Sozialhilfequote in der jüngsten Vergangenheit zu senken vermochten, zeigt: Gerade auch ein eher disziplinierender Beratungsstil erfordert einen ausreichenden Personalbestand. Wenn beispielsweise die Auszahlungen davon abhängig gemacht werden, dass die Sozialhilfebeziehenden zu vereinbarten Terminen erscheinen, dann müssen die Sozialarbeitenden über genügend Zeit verfügen (vgl. Abschnitt 4.7). Die Voraussetzungen, um breitflächig mit Auflagen und Weisungen zu arbeiten, sind in der Sozialberatung Winterthur derzeit nicht gegeben. Vor diesem Hintergrund würde auch eine Vorgabe sehr heikel erscheinen, häufiger Sanktionen auszusprechen. Unter den gegebenen Voraussetzungen wäre zu befürchten, dass die für Sanktionen massgeblichen verwaltungsrechtlichen Prinzipien der Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit nicht mehr in jedem Fall gewährleistet sind.

Ganz prinzipiell ist zudem festzuhalten: Es wäre höchst problematisch, wenn Sanktionen als Mittel für direkte Einsparungen in der Sozialhilfe eingesetzt würden. Ausschlaggebend für die Aussprache von Sanktionen darf einzig die fachliche und professionelle Beurteilung der jeweiligen Situation sein. Eine Verbindung zwischen Sanktionen in Form von Leistungskürzungen und der Entwicklung der Sozialhilfekosten kann nur indirekt hergestellt werden: In der Erwartung, dass ein bestimmter Beratungsstil dazu führt, dass sich mehr Klient/innen von der Sozialhilfe ablösen. Die Sozialberatung Winterthur vertritt diesbezüglich die fachlich wohlfundierte und im Grundsatz gut nachvollziehbare Position, dass gemeinsam mit den Klient/innen festgelegte Ziele besser erreicht und von den Klient/innen konsequenter verfolgt werden als einseitig von «ausser» auferlegte Vorgaben.²⁷

²⁷ Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Beitragskürzungen für renitente SozialhilfebezüglerInnen, eingereicht von Gemeinderat M. Thurnherr (SVP), vom 17. Juni 2015.

4.2.5 Überblick: Steuerungsmöglichkeiten «Abbau von Leistungen»

Tabelle 7 stellt die diskutierten Möglichkeiten zusammen, die Sozialhilfekosten durch einen Leistungsabbau zu reduzieren.

Tabelle 7: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten des Massnahmentyps «Abbau von Leistungen»

Bereich	Zuständigkeit	Massnahme	Sparpotenzial	Effektivität / Risiken
Situationsbedingte Leistungen	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste,	Seltenere oder geringere Zusprache von situationsbedingten Leistungen, die gemäss SKOS-Richtlinien nicht verbindlich sind	mehrere 100'000 Fr.	Wegen thematischer Vielfalt der Leistungen nicht abschliessend bestimmbar; u.a. geringere Entwicklungschancen und soziale Integration von Kindern aus sozial benachteiligten Familien; bei Nichtübernahme von Prämien häufig beanspruchter Krankenkassen-Zusatzversicherungen höhere ungedeckte krankheits- und behinderungsbedingte Ausgaben sowie mittel- und langfristige Folgekosten ungenügender Versorgung im Wohn- und Betreuungsbereich
Integrationsprogramme: Häufigkeit der Zuweisungen	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste	Seltenere Zuweisung in Programme zur beruflichen und sozialen Integration	mehrere 100'000 Fr., bei massiven Kürzungen bis zu ungefähr 2 Mio. Fr.	■ Bei Arbeitsintegrationsprogrammen: Sinkende Ablösequoten ■ Bei Programmen zur sozialen Integration: «Abwärts-spiralen» mit Kostenfolgen für die Sozialhilfe ■ Insgesamt: Aushöhlung des Gegenleistungsprinzips
Leistungen mit Anreizcharakter (Einkommensfreibetrag, Integrationszulage)	Sozialhilfebehörde Soziale Dienste	Reduktion der Beiträge für die Integrationszulage (IZU)	kaum mehr als 100'000 Fr.	Geringerer Einsatz der Sozialhilfebeziehenden für ihre Integration
Leistungskürzungen als Sanktionen	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste	Stärkere Arbeit mit Auflagen und Sanktionierung bei Nichteinhaltung	keine Schätzung möglich	■ Häufigere Sanktionen als Sparmassnahme fragwürdig ■ Effektivität eines flächendeckend disziplinierenden Beratungsstils fraglich

4.3 Steigerung von Effizienz und Effektivität bestehender Leistungen

Anstelle eines Abbaus von Leistungen können Steuerungsmassnahmen auch darin bestehen, bestehende Unterstützungsleistungen effizienter oder effektiver auszugestalten und damit die Kosten zu senken. Das Unterstützungsangebot für Sozialhilfebeziehende und das Niveau der materiellen Existenzsicherung bleiben dabei grundsätzlich unverändert. Die Massnahmen zielen darauf, dass die Unterstützung zielgerichteter erbracht oder die Mittel effizienter eingesetzt und damit Kosten gespart werden. Solche Steuerungsmöglichkeiten werden im Folgenden für die Wohnkosten (Abschnitt 4.3.1), die Programme zur beruflichen und sozialen Integration (Abschnitt 4.3.2) sowie Kostenkontrollen bei anderen Leistungen Dritter (Abschnitt 4.3.3) diskutiert.

Zu den effizienzsteigernden Massnahmen zählen wir auch solche, die verhindern, dass Personen ungerechtfertigterweise Leistungen der Sozialhilfe beziehen – sei es, dass sie grundsätzlich keinen Anspruch haben, oder dass die Sozialhilfe wegen anderer Einkommen nur einen Teil der materiellen Existenzsicherung übernehmen muss. Ein solcher ungerechtfertigter Bezug kann daran liegen, dass die betreffenden Personen – vorsätzlich oder nicht – unkorrekte Angaben über ihre finanziellen Verhältnisse machen (Abschnitt 4.3.4). Damit rückt die Missbrauchsbekämpfung ins Feld der Steuerungsmassnahmen. Es ist aber auch möglich, dass die Sozialhilfe für einen Fall nicht zuständig ist oder die materielle Existenzsicherung nur in begrenztem Umfang übernehmen muss, weil Ansprüche auf Leistungen von vorgelagerten Sicherungssystemen – zum Beispiel der Invalidenversicherung – bestehen. In diesen Fällen geht es darum, diese Ansprüche auf Leistungen Dritter umfassend zu klären (Abschnitt 4.3.5).

Im Rahmen der Studie war es nicht möglich, die **Effizienz der Arbeitsorganisation und einzelner Arbeitsabläufe in der Sozialberatung** detailliert zu beurteilen. Zu diesem Zweck wären beobachtende Analysen vor Ort oder Vergleiche mit anderen Sozialdiensten erforderlich gewesen. Grundsätzlich ist festhalten, dass die Triageverfahren und Arbeitsprozesse in der Fallführung stimmig und zweckmässig organisiert sind. Zugleich ist deutlich geworden, dass die Fallbelastung der Sozialarbeitenden sehr hoch ist (vgl. zu beiden Punkten Abschnitt 4.4.1). In den Workshops wurde vereinzelt bemängelt, dass die Arbeitseffizienz unter Teilzeitanstellungen leide. Gemäss Angaben der Sozialberatung beträgt das Mindestpensum der Sozialarbeitenden grundsätzlich 80 Prozent. Davon wurden in jüngster Zeit einzelne Ausnahmen gemacht, um erfahrene Mitarbeiterinnen während der Babyphase im Team zu behalten und eine möglichst hohe Arbeitsqualität zu sichern.

4.3.1 Wohnkosten

Im Jahr 2014 übernahm die Sozialhilfe Wohnkosten von insgesamt 27 Mio. Fr.; dies sind knapp 30% der gesamten Bruttoleistungen. Für die Entwicklung der Sozialhilfekosten ist es relevant, dass Sozialhilfebeziehende in angemessenem Wohnraum zu verhältnismässig günstigen Mieten leben. Allerdings funktionieren die Marktmechanismen bei der Wohnungssuche für Sozialhilfebeziehenden aus mehreren Gründen nicht zwingend wie bei Personen ohne Sozialhilfeunterstützung: Auf der einen Seite haben Sozialhilfebeziehende selber nur wenig Anreize, in möglichst preisgünstige Wohnungen zu ziehen, weil die Wohnkosten von der Sozialhilfe übernommen werden. Dies überlässt den Vermietern einen gewissen Spielraum, überhöhte Mietzinsen anzusetzen oder Einsparungen nicht an die Mieter weiterzugeben.

Auf der anderen Seite gibt es Gruppen von Sozialhilfebeziehenden, die auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind. Sie müssen oft akzeptieren, was ihnen in der persönlichen Problemlage überhaupt angeboten wird und sind deshalb unter Umständen gezwungen, erhöhte Mieten zu bezahlen. Teilweise sind diese Benachteiligungen objektiv begründbar, weil die Betroffenen beispielsweise über geringe Wohnkompetenzen verfügen und die Vermieter deshalb ein höheres Risiko tragen. Teilweise handelt es sich aber auch

um Effekte struktureller Diskriminierung oder Stigmatisierung (z.B. Herkunft). Erfahrungsgemäss besonders schwierig ist die Wohnungssuche für Sozialhilfebeziehende, die stark verschuldet sind oder einen Eintrag im Betreibungsregister haben.

Für Personen, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht sind oder bei denen das Mietverhältnis gefährdet ist, leistet die **Wohnhilfe Winterthur** Beratung und Unterstützung. Sie ist in den Sozialen Diensten der Hauptabteilung Prävention und Suchthilfe zugeordnet. Dank der Arbeitsteilung zwischen der Wohnhilfe und der Sozialberatung sind die Mitarbeitenden der Sozialberatung davon entlastet, selber Wohnraum für ihre Klient/innen zu suchen oder Kontakte mit Vermietern zu pflegen.

Zur **Kontrolle der Wohnkosten** müssen alle Personen, die einen Antrag auf Sozialhilfe stellen, ihren Mietvertrag vorlegen. Um zu verhindern, dass die Sozialhilfe unangemessen hohe Mieten übernehmen muss, legt die Sozialberatung in Rücksprache mit der Wohnhilfe **Mietzinsobergrenzen** fest. Diese orientieren am örtlichen Wohnungsmarkt und berücksichtigen den Vergleich mit Personen in niedrigen Einkommensverhältnissen ohne Sozialhilfe. Sie werden durch die Sozialhilfebehörde genehmigt.

Rechtlich betrachtet, haben die Richtwerte gegenüber den Hilfesuchenden aber keine direkte Wirkung. Im Einzelfall ist eine ganzheitliche Beurteilung erforderlich, die beispielsweise auch den Gesundheitszustand, das Alter, die Familiengrösse und -zusammensetzung sowie die soziale Integration der betreffenden Personen berücksichtigt. Gemäss den Richtlinien der Winterthurer Sozialhilfebehörde ist bei der Prüfung im Einzelfall vor allem zu berücksichtigen, welche finanzielle Leistungsfähigkeit die Sozialhilfebeziehenden beim Erreichen der wirtschaftlichen Selbständigkeiten hätten oder in welchem Umfang die Mietauslagen im Rentenfall von den Ergänzungsleistungen übernommen würden.

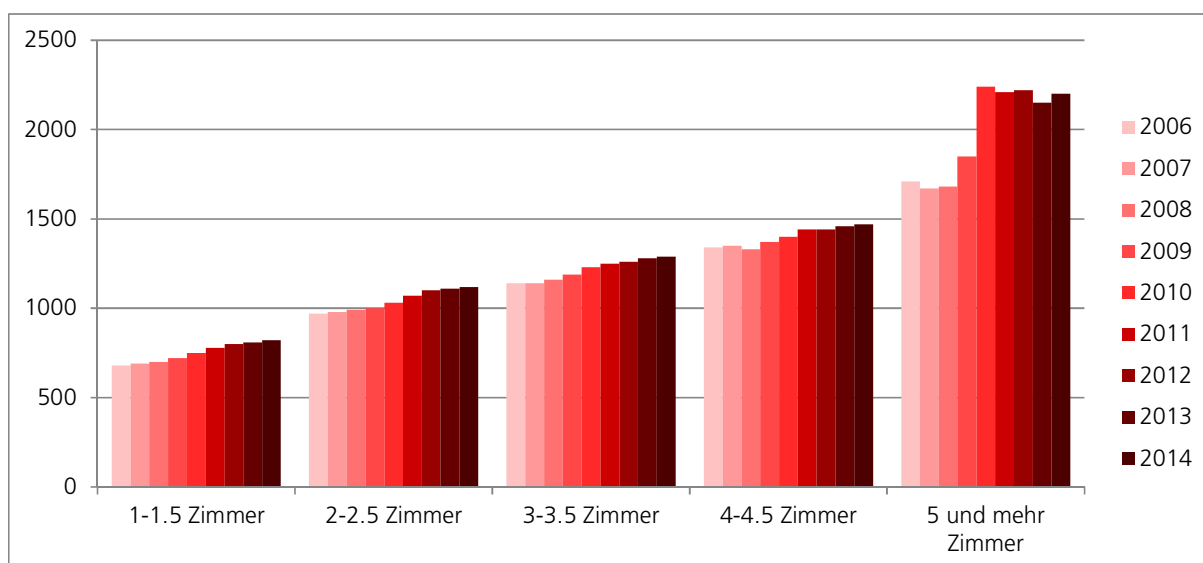
Vergleicht man die **Bestandesmieten**, die in Winterthur für unterschiedliche Wohnungsgrössen bezahlt werden, mit den Wohnkosten, welche die Sozialhilfe im Durchschnitt übernimmt, so zeigt sich: Die durchschnittlichen Wohnkosten der Sozialhilfe liegen um 3% bis 7% tiefer; der Unterschied steigt mit der Wohnungsgrösse.²⁸ Er dürfte in der Realität noch grösser ausfallen, weil die Bestandesmieten (gemäss Strukturerhebung des BFS) nur die Nettomieten berücksichtigen, während die Sozialhilfe für die gesamten Wohnkosten aufkommen muss. Allerdings ist zu beachten, dass im Durchschnitt der Bestandesmieten Wohnungen im oberen Preissegment enthalten sind, die für Sozialhilfebeziehende nicht in Frage kommen.

Gleichzeitig gilt aber auch: In den vergangenen zehn Jahren sind die **durchschnittlichen Wohnkosten in der Sozialhilfe** für alle Wohnungstypen kontinuierlich gestiegen (**Abbildung 22**). Vor allem bei kleinen Wohnungen (1- und 2-Zimmer), die mehr als einen Drittel aller Privathaushalte in der Sozialhilfe ausmachen, liegt dieses Wachstum über der Entwicklung des Mietpreisindex des Hauseigentümerverbands für die Region Winterthur (Soziale Dienste 2015). Zudem wird bei den sehr grossen Wohnungen, deren Anzahl jedoch gering ist, von 2009 zu 2010 ein überraschender Anstieg festgestellt.

Weil die **Mietzinsobergrenzen** kürzlich modifiziert wurden, lässt sich für die Gesamtheit der Dossiers nicht eindeutig sagen, wie häufig die Grenzen übertroffen werden. Verwendet man die alten Werte, so konnten die Grenzen bei 16% der Fälle nicht eingehalten werden; bei den neuen Werten – die aber zu Bezugsbeginn der meisten Fälle noch nicht in Kraft waren – sind es 6%. Deutlich zeigt sich bei beiden Grenzen, dass die Einhaltung vor allem bei Einpersonenhaushalten eine Herausforderung bildet.

²⁸ Statistische Analysen der Stadtentwicklung Winterthur. Die Auswertungen beziehen sich auf gepoolte Daten der Jahre 2010 bis 2012. Die Auswertungen wurden uns freundlicherweise von Herrn Guido Brunner, Leiter Statistik Stadtentwicklung, zur Verfügung gestellt.

Abbildung 22: Durchschnittliche von der Sozialhilfe angerechnete Wohnkosten (in Fr.) nach Wohnungsgrösse, 2006–2014



Quelle: Soziale Dienste 2015, S. 9.

Die Mietpreise sind in Winterthur im Vergleich mit anderen Städten im Kanton und insbesondere mit Zürich relativ günstig;²⁹ gleichwohl ist der freie Wohnraum in Winterthur knapp: Unter den 53 Zürcher Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohner/innen hatten 2014 nur fünf eine tiefer Leerwohnungsziffer als Winterthur mit 0.2.³⁰ Seitens der Wohnhilfe wird registriert, dass es zunehmend schwer fällt, für Personen mit Zugangsschwierigkeiten im freien Wohnungsmarkt angemessenen Wohnraum zu günstigen Preisen zu finden. Besonders deutlich zeigt sich dies bei **Ablösungen aus Übergangswohnungen**. Obwohl die Übergangswohnungen im Prinzip nur zwei Jahre belegt werden dürfen, liegt die Belegungszeit faktisch bei durchschnittlich 3.4 Jahren. Die Zahl der Übergangswohnungen, welche die Wohnhilfe verwaltet, ist in den letzten Jahren von rund 160 (2010) auf 340 (2014) gestiegen.³¹

Welche Möglichkeiten eröffnen sich der Stadt Winterthur unter diesen Bedingungen, Einfluss auf die Wohnkosten in der Sozialhilfe zu nehmen?

Anpassung der Mieten an Referenzzinssatz

Der Referenzzinssatz ist in der Schweiz seit 2008 am Sinken. Mehrere Gemeinden haben deshalb seit 2013 die Anpassung der Mieten von Sozialhilfebeziehenden an den Referenzzinssatz gefordert. In den Berner Gemeinden Köniz und Lyss wurden auf diese Weise pro Jahr und Dossier ungefähr 100 bis 150 Fr. gespart (alle Dossiers, auch solche ohne Anpassung der Mietkosten).³² Überträgt man diese Werte auf Winterthur, so erhält man grob geschätzt ein **Sparpotenzial** von rund 200'000 bis 500'000 Fr. pro Jahr.

²⁹ Siehe Fussnote 6.

³⁰ Angaben gemäss Leerwohnungszählung des Bundesamtes für Statistik. 2015 hat sich die Situation etwas entspannt: Die Leerwohnungsziffer ist auf 0.58 gestiegen; unter den 53 Zürcher Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohner/innen haben 12 einen tieferen Wert. In der Stadt Zürich betrug die Leerwohnungsziffer 2014 und 2015 jeweils 0.22.

³¹ Angaben gemäss Jahresrechnungen der Stadt Winterthur.

³² In Köniz wurde in der Folge bei 280 von 1200 Dossiers der Mietzins angepasst, die Einsparungen belaufen sich auf 175'000 Fr. pro Jahr. Die Gemeinde Lyss überprüfte 500 Dossiers und sparte damit jährlich um 50'000 Fr. («Sozialhilfe: Jede vierte Wohnung war zu teuer», Berner Zeitung vom 12.11.2015).

In den betreffenden Gemeinden war der **Aufwand für die Anpassungen** erheblich. Die Beteiligten sprechen von einem «Kraftakt», der auch auf Kosten der Klientenkontakte und der Sozialberatung gegangen sei. Konkret wurden alle Dossiers daraufhin überprüft, ob Anpassungen der Wohnungsmiete an den Referenzzinssatz stattgefunden hatten. Wo dies nicht der Fall war, wurden die Klient/innen verpflichtet, bei ihren Vermietern eine Senkung einzufordern. Zusätzlich zum Kontrollaufwand waren auch Beratungen der Sozialhilfebeziehenden erforderlich, um ihnen Ängste zu nehmen und sie gegebenenfalls beim Gang vor die Schlichtungsstelle zu unterstützen.

Vergleichbare Abklärungen nimmt derzeit die neu eingerichtete Mietfachstelle der Stadt Biel vor, die neben den Mietverträgen auch die Nebenkostenabrechnungen prüft. Die Stadt Bern beschränkt die Kontrollen auf neue Fälle mit mehr als 1200 Fr. Mietkosten und bietet den Betroffenen Hilfe beim Stellen von Anträgen an. Die Stadt Zürich informierte nach vorgängigen Abklärungen zahlreiche Sozialhilfebeziehende per Post darüber, dass sie auf freiwilliger Basis Mietzinssenkungen einfordern können. Bei Bedarf wurden sie mit Vorlagen und Anleitungen sowie Beratung unterstützt. Auf diese Weise wurden die von der Sozialhilfe übernommenen Mietausgaben um ungefähr ein Prozent gesenkt.³³

Die Sozialberatung Winterthur hat bisher noch keine flächendeckenden Aktionen unternommen, um die Anpassung von Mieten an den Referenzzinssatz durchzusetzen. In die Wege geleitet wurden Massnahmen zur Kontrolle des Referenzzinssatzes bei der Aufnahme von neuen Fällen. Seitens der Sozialen Dienste wird vor allem auf zwei **Risiken** hingewiesen: Zum einen wird eine gewisse Gefahr geortet, dass bisher kulante Liegenschaftsverwaltungen, welche ihre Wohnungsmieten schon seit sehr langer Zeit nicht mehr angepasst haben, insgesamt eine Erhöhung der Mietzinsen durchsetzen könnten. Zum anderen wird befürchtet, dass die Chancen von Sozialhilfebeziehenden auf dem freien Wohnungsmarkt weiter geschmälert würden, zumal das Wohnungsangebot in Winterthur knapp ist. Das Beispiel der Stadt Zürich mit einem ausgetrockneten Wohnungsmarkt und einem auf Freiwilligkeit beruhenden Vorgehen relativiert diesen zweiten Vorbehalt allerdings.

Zusätzliche Prüfungen von Mietverhältnissen

Grundsätzlich wäre denkbar, dass die Sozialhilfe über die Einhaltung des Referenzzinssatzes hinaus prüft, ob Sozialhilfebeziehende in **Wohnungen mit überhöhten Mietpreisen** leben und gegebenenfalls interveniert. Aktuell wird bei der Fallaufnahme vor allem denjenigen Fällen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, die ein verhältnismässig grosses Haushaltseinkommen haben und bei welchen der Sozialhilfebezug mit einer geringen Reduktion der Mietkosten vermieden werden könnte.

Weitergehende Abklärungen dürften ohne Augenschein vor Ort allerdings schwierig sein. Allein aufgrund der Mietverträge und Gespräche mit den Antragsstellenden lässt sich – Extremfälle ausgenommen – kaum abschliessend beurteilen, ob ein Mietzins als überhöht einzustufen ist oder nicht. Dazu kommt, dass das entsprechende Fachwissen bei den Sozialarbeitenden nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann; vermutlich wären zusätzliche Spezialisierungen oder eine Erweiterung der Zusammenarbeit mit der Wohnhilfe erforderlich. Ob Aufwand und Ertrag solcher Reformen in einem angemessenen Verhältnis stehen, ist fraglich. Zudem dürfte bei gezielten «Einzelfallinterventionen» bei Vermietern das Risiko steigen, dass die Sozialhilfebeziehenden ihre Wohnung verlieren. Gerade bei Personen, die auf dem Wohnungsmarkt ohnehin stark marginalisiert sind, können solche Vorstösse in Konflikt mit dem Ziel stehen, Obdach- und Wohnungslosigkeit zu verhindern.

³³ «Billige Sozialwohnungen haben ihren Preis», Der Landbote vom 17.12.2015.

Veränderung der Mietzinsobergrenze

Es liegt auf den ersten Blick nahe, das Wachstum der Wohnkosten zu bremsen, indem man die Mietzinsobergrenzen senkt. Bei näherem Hinsehen ist allerdings zweifelhaft, ob diese Steuerungsmassnahme die gewünschte Wirkung erzielen würde. Bei den Limiten handelt es sich definitionsgemäss um eine Obergrenzen, nicht um Normwerte für den Durchschnitt oder gar eine Mehrzahl der Dossiers. In den meisten Fällen liegen die Wohnkosten darunter. Diese Funktion muss auch bei einer allfälligen Senkung gewahrt bleiben.

Noch wichtiger ist allerdings: Auch bei einer möglichen Steuerung im «oberen» Bereich können die Mietzinsobergrenzen vor Gericht nicht als solche durchgesetzt werden. Sie geben als Dienstanleitung einen Richtwert vor, aber entfalten gegenüber den Hilfesuchenden keine direkte Wirkung. Es ist der Sozialberatung Winterthur rechtlich nicht möglich, allein mit Verweis auf die Obergrenze Mietzinskosten abzulehnen oder nur bis zur internen Limite auszusahlen.³⁴ Mietzinsrichtlinien müssen sich deshalb nahe an dem bewegen, was der Wohnungsmarkt tatsächlich für einkommensschwache und sozial benachteiligte Menschen hergibt. Werden diese Grenzen willkürlich zu tief angesetzt, so besteht ein grosses Risiko, dass in erster Linie der **Verwaltungsaufwand** steigt, weil zahlreiche Dossiers geprüft werden müssen, bei welchen eine Veränderung der bestehenden Situation realistischerweise nicht durchgesetzt werden kann oder nicht zumutbar ist.

Formen der Mietzinsausrichtung und Garantien der Sozialberatung

Die Stellung von Sozialhilfebeziehenden auf dem Wohnungsmarkt ist ambivalent: Auf der einen Seite sind etliche von ihnen auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt oder nahezu von ihm ausgeschlossen. Auf der anderen Seite wurden in den Expertengesprächen aber auch anderslautende Vermutungen geäussert: Sozialhilfebeziehende würden bei Vermietern mitunter als risikoarme Gruppe gelten, weil die Sozialhilfe einen grossen Teil der Risiken abdecke respektive kompensiere. Kritisiert wurde insbesondere die Praxis, dass die Stadt die Mietverhältnisse abschliesst und den Wohnraum an Sozialhilfebeziehende weitergibt. Auch mindern sich die **Risiken der Vermieter**, wenn ihnen die Wohnungsmiete direkt von der Sozialberatung überweisen wird.

Gemäss der Sozialberatung und der Wohnhilfe Winterthur sind solche Praktiken jedoch eine grosse Ausnahme. Im Regelfall gilt, dass die Wohnungsmiete den Sozialhilfebeziehenden im normalen Unterstützungsbudget ausbezahlt wird und von diesen verwaltet werden muss. Dahinter steht die Absicht, dass Klient/innen die Kompetenzen (wieder-)erwerben können, die für eine nachhaltige Ablösung von der Sozialhilfe und ein eigenverantwortliches Wirtschaften erforderlich sind. Die Wohnhilfe Winterthur tritt einzig bei den Überbrückungswohnungen als Mieterin von Wohnungen für Sozialhilfebeziehende auf – also in Fällen, in denen eine objektive Notsituation gegeben ist. Die Wohnhilfe Winterthur reagiert damit auf Probleme, die sie bei der Wohnungsvermittlung für ihre Klient/innen feststellt. Eine Abkehr von dieser Praxis würde die Aufgabe der Wohnhilfe gefährden, Obdach- und Wohnungslosigkeit zu vermeiden.

Mietzinskautionen

Ein Sparpotenzial sieht die Sozialberatung selber bei Mietzinskautionen. In der aktuellen Praxis werden viele Mietzinsdepots von der Sozialhilfe hinterlegt. Gemäss der Umsatzstatistik waren dies von 2011 bis 2014 ungefähr 250'000 Fr. bis 400'000 Fr. pro Jahr; die Rückerstattungen von Mietzinsdepots im selben betrugen 50% bis 90% dieser Summen. Falls es in gemeinsamen Vereinbarungen mit grösseren Vermietern gelingen würde, dass die Sozialhilfe nicht konkrete Depots hinterlegt, sondern **Garantieerklärungen** in derselben Höhe abgibt, so hätte dies kurzfristig einen Spareffekt von etwa 100'000 bis 300'000 Fr. Auf

³⁴ Vgl. dazu die Erläuterungen im Sozialhilfe-Handbuch des Kantons Zürich, Abschnitt 7.2.03.

längere Dauer würde dieser womöglich abflachen, doch wäre zumindest die Liquidität erhöht. Eine entsprechende Praxis wäre auch konform mit den Empfehlungen der SKOS-Richtlinien und des Sozialhilfe-Handbuchs des Kantons Zürich.

Städtische Wohnungspolitik im unteren Segment

Eine weitere Steuerungsmöglichkeit besteht darin, dass die **Stadt Winterthur selber auf dem Wohnungsmarkt aktiv wird** und günstigen Wohnraum für Menschen in prekären finanziellen Verhältnissen zur Verfügung stellt. Dies kann konkret auf unterschiedliche Art und Weise geschehen. So wäre es denkbar, dass die Stadt bestehende Liegenschaften im niedrigen Preissegment erwirbt oder dass sie anhand entsprechender **Auflagen** Wohnbaugenossenschaften darin fördert, einen Teil der Wohnungen an die Sozialen Dienste zu vermieten. Auf diese Weise hätte die Stadt eine stärkere Kontrolle über den Wohnraum für Menschen, die auf dem freien Wohnungsmarkt wenig Chancen haben und deshalb auch Gefahr laufe, überhöhte Mieten zahlen müssen. Bei Wohnungen, die sich in sehr schlechtem Zustand befinden, könnte mit sanften **Sanierungen** ein besseres Preis-Leistungsverhältnis erzielt und den Betroffenen ein würdiger Wohnraum geschaffen werden.

In den beiden Workshops wurden solche Massnahmen allerdings sehr kontrovers beurteilt. Von mehreren Seiten wurde die Befürchtung geäussert, dass Winterthur damit für finanzschwache Haushalte weiter an Attraktivität gewinne und die Zahl der Sozialhilfeziehenden steige. Auch wurde vermutet, womöglich vermiete Winterthur bereits heute zu günstigen Wohnraum an Sozialhilfebeziehende und betreibe damit eine Art «versteckte Subventionierung». Seitens der Wohnhilfe wird diese letztere Vermutung klar in Abrede gestellt. Vielmehr wird festgestellt, dass die Immobilien Winterthur derzeit nur in geringem Ausmass im preisgünstigen Segment aktiv sind. Zwar kommt es vor, dass städtischer Wohnraum auf Ansuchen der Wohnhilfe an Menschen in prekären finanziellen Verhältnissen vergeben wird. Das Entgegenkommen bestehe jedoch ausschliesslich darin, dass sie Menschen eine Wohnung vermitteln, die auf dem freien Markt kaum Chancen hätten. Diese Wohnungen würden zu marktüblichen Preisen vergeben.

Damit ein aktives Auftreten der Stadt Winterthur auf dem Wohnungsmarkt auf die notwendige Akzeptanz stösst, wäre es erforderlich, dass dies nicht zu einer bedeutenden Erweiterung des Wohnraums im günstigsten Segment führt. Das Ziel sollte in erster Linie darin bestehen, dass die Stadt problematischen Auswirkungen auf dem freien Wohnungsmarkt entgegentritt und verhindern kann, dass Menschen mit wenig Geld überhöhte Mieten zahlen oder in unwürdigen Verhältnissen leben müssen. Idealerweise wäre ein solches Vorgehen in eine umfassende **Wohnbaustrategie** eingebettet, die gleichzeitig auch das Ziel verfolgt, neuen Wohnraum für finanzstarke Bevölkerungsschichten anzubieten und damit einen insgesamt vorteilhaften und vielfältigen Mix an Einwohnerinnen und Einwohnern zu erreichen.

Anzumerken ist, dass es zurzeit in Winterthur keine Tendenzen zu einer sozialen Entmischung gibt. Das Sozialmonitoring, das die Stadtentwicklung führt, stellt auf der Ebene der einzelnen Quartiere im Gegenteil eher eine Abnahme der Segregation fest. Aufgrund des Monitorings werden auch Quartiere definiert, bei denen man in der sozialen Stadtentwicklung ein besonderes Augenmerk zukommen lässt. Die Ressourcen der Stadtentwicklung für die Quartierarbeit sind allerdings im Rahmen von Sparmassnahmen massgeblich gekürzt worden.

4.3.2 Integrationsprogramme: Zuweisungsentscheidungen und Wahl der Anbieter

Die Unterstützungsrichtlinien enthalten mehrere Bestimmungen zu den Kosten, die für Programme der beruflichen und sozialen Integration sowie für Kurse zur sprachlichen und beruflichen Qualifikation (z.B. Informatikkurse) übernommen werden. In den Workshops mit der Sozialhilfebehörde und der Sachkom-

mission Soziales und Sicherheit stellten einzelne Teilnehmende gleichwohl die Effizienz und Effektivität dieser Programme und Kurse in Frage. Dabei wurden zwei unterschiedliche Kritikpunkte geäussert:

■ **Einzelfallentscheide:** Erstens wurde das Kostenbewusstsein der fallführenden Mitarbeitenden bei Einzelfallentscheiden in Zweifel gezogen. Sie würden Sozialhilfebeziehende in zu teure oder teilweise ungeeignete Programme weisen oder diese ohne hinreichende Evaluation verlängern. Auch wurde erklärt, dass sich die Entscheidungen bei der Zusprache von Integrationsprogrammen (wie auch situationsbedingten Leistungen) von Sozialarbeiter/in zu Sozialarbeiter/in stark unterscheiden würden.

■ **Angebot an Programmen:** Zweitens wurde in genereller Form vermutet, dass die Integrationsprogramme verhältnismässig teuer seien. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem Zweifel an der engen Zusammenarbeit mit der Arbeitsintegration Winterthur angemeldet und eine stärkere Kooperation mit privaten Anbietern gewünscht. Zugunsten der privaten Anbieter wurde auch das Argument angeführt, dass diese «wirtschaftsnahere» Programme führen könnten, in denen sich die Teilnehmenden sehr nahe am ersten Arbeitsmarkt bewegen würden.

Betreffend die **Einzelfallentscheidungen** weist die Sozialberatung Winterthur darauf hin, dass es mehrere Verfahren gibt, welche die Qualität der Zusprachen und die Gleichbehandlung gewährleisten sollen. Die fallführenden Mitarbeitenden treffen die Entscheidungen nicht alleine, sondern legen alle Fälle, in denen eine Teilnahme an Programmen zur beruflichen oder sozialen Integration erwogen wird, den Fachleuten des «Work-In» vor. Neben den Unterstützungsrichtlinien bestehen zahlreiche interne Weisungen, um die Qualität und Einheitlichkeit der Programmuweisungen sicherzustellen. Schliesslich übt die Sozialhilfebehörde eine Kontrollfunktion aus und hat ausdrücklich die Aufgabe, die Gleichbehandlung bei der Durchführung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu gewährleisten.

Diese Massnahmen der Qualitätssicherung erscheinen von aussen betrachtet stimmig und angemessen. Konkrete Vorschläge für Verbesserungen auf Verfahrensebene wurden weder in den Workshops noch in Expertengesprächen vorgebracht. Dies legt nahe, dass der Ermessensspielraum, der den Sozialarbeitenden unter den gegebenen Rahmenbedingungen verbleibt, insbesondere von den Mitgliedern der Sozialhilfebehörde sehr unterschiedlich bewertet wird. Diese Differenzen dürften schwierig zu überwinden sein. Aus steuerungstechnischer Sicht ist entscheidend, dass die Sozialhilfebehörde die Möglichkeit hat, die Zusprachekriterien von Programmen zur beruflichen und sozialen Integration zu verändern und dass solche Anweisungen zuverlässig vollzogen werden.

Für eine **Übersicht der Anbieter** wurden die Angaben der Buchhaltung ausgewertet. Sie zeigen, dass 2014 knapp die Hälfte der Bruttoausgaben für Programme zur **beruflichen und sozialen Integration** auf Angebote der Arbeitsintegration Winterthur fielen (48%; ohne Gate-Keeping-Programm «Passage»). Daneben gibt es fünf private Anbieter, die in grösserem Umfang Integrationsprogramme für Sozialhilfebeziehende durchführen: Dock Winterthur, HEKS, Stiftung Netzwerk, Verein Läbesruum und Verein Stadtmuur (zusammen 46%). Die verbleibenden Ausgaben (6%) werden für eine grosse Zahl von Anbietern getätigt. Bei den **Kursen zur sprachlichen und beruflichen Qualifikation** fallen knapp zwei Drittel der Bruttoausgaben auf Angebote der Stiftung ECAP; die übrigen Ausgaben verteilen sich ebenfalls auf eine relativ breite Palette an Anbietern.

Inwieweit die einzelnen Programme durch günstigere, aber gleichwertige Angebote ersetzt werden könnten, müsste detailliert überprüft werden. Dies war im Rahmen des vorliegenden Mandats nicht möglich. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich alle Anbieter in einer Konkurrenzsituation befinden. Ein erhebliches Sparpotenzial erscheint deshalb unwahrscheinlich, wenn die Qualität und das Spektrum der Angebote gewahrt bleiben sollen. Denkbar wäre allerdings, dass die Sozialen Dienste Winterthur in stärkerem Ausmass als bisher ein **Monitoring** aufziehen, welches die Erfolge der einzelnen Programme prüft und

damit vertieftere Evaluationen und Vergleiche als bisher erlaubt. Im Rahmen der Workshops haben sich mehrere Teilnehmende für einen Ausbau des Monitorings ausgesprochen.

Ähnliches gilt in Bezug auf die Stellung der Arbeitsintegration Winterthur. Diese stellt hauptsächlich in der beruflichen Integration einen grossen Teil der Programme. Obwohl die Arbeitsintegration Winterthur in die Sozialen Dienste integriert ist, steht sie in ihrer Arbeit durchaus in Konkurrenz mit privaten Anbietern. Dies gilt insbesondere für die Programme, die sie für Klient/innen der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung entwickelt. Die «Wirtschaftsnähe» ihrer Programme scheint grundsätzlich gegeben, die Arbeitsintegration Winterthur bietet unter anderem Teillohnprogramme im ersten Arbeitsmarkt und Einzeleinsatzplätze KV und Detailhandel an. Unter den Sozialhilfebeziehenden, die 2014 an Programmen der Arbeitsintegration Winterthur teilnahmen (ohne Gate-Keeping-Programm «Passage»), war rund ein Drittel im Teillohn in der Stadtverwaltung oder in der Privatwirtschaft beschäftigt.

4.3.3 Kostenkontrollen bei Leistungen von Dritten

Bei Leistungen, welche Dritte zugunsten von Sozialhilfebeziehenden erbringen, erteilt die Sozialberatung in der Regel Kostengutsprachen. Neben den bereits diskutierten Integrationsprogrammen betrifft dies vor allem Fremdplatzierungen, Familienbegleitungen, Therapien oder andere medizinische Leistungen. Voraussetzung für die Kostengutsprache ist, dass die Leistung notwendig und angemessen ist. In den Workshops wurde die Frage aufgeworfen, ob die Sozialberatung den verfügbaren Handlungsspielraum ausreichend nutze und dafür Sorge, dass die Leistungen kostengünstig erbracht würden. Im Zentrum standen dabei die Anordnungen der KESB.

Aus Sicht der Sozialberatung sind in dieser Hinsicht vier Situationen zu unterscheiden:

■ **Anordnungen der KESB:** Sofern die Anordnungen der KESB kostenintensive Fälle betreffen, hat die Sozialberatung Winterthur drei Tage Zeit zur Stellungnahme. Diese Einschätzung wird berücksichtigt und fliesst in die Anordnung ein, die Entscheidungsgewalt liegt aber einzig bei der KESB.

■ **Freiwillig vereinbarte Massnahmen:** Bei Fremdplatzierungen und Familienbegleitungen arbeitet die Sozialberatung eng mit dem Kinder- und Jugendhilfzentrum (kjj; Institution des kantonalen Amtes für Jugend und Berufsberatung AJB) zusammen, das die fachliche Beurteilung übernimmt. Kommt mit den Eltern eine freiwillige Vereinbarung über die zu treffende Massnahme zustande, so entscheidet die Sozialberatung über die Kostengutsprache. Bei grossen Meinungsverschiedenheiten ist der Spielraum der Sozialberatung insofern begrenzt, als mit grosser Wahrscheinlichkeit die KESB angerufen würde. Aus Sicht der Sozialberatung läuft die Zusammenarbeit mit dem kjj aber grundsätzlich sehr gut.

■ **Humanmedizinische Leistungen:** Bei Leistungen, die über die obligatorische Krankenversicherung abgerechnet werden, hat die Sozialberatung keinen Spielraum: Sie erteilt selber keine Kostengutsprachen, muss jedoch die Kosten decken, die innerhalb der Franchise oder als Selbstbehalt anfallen. Kostengutsprachen für Leistungen ausserhalb der obligatorischen Krankenversicherung sind nach Angaben der Sozialberatung ausgesprochen selten.

■ **Zahnärztliche Leistungen:** Die Kosten jährlicher Zahnkontrollen und Dentalhygiene sind gemäss SKOS-Richtlinien in jedem Fall zu übernehmen. Bei kostspieligen Zahnbehandlungen ist es dagegen möglich, die freie Wahl des Zahnarztes einzuschränken und einen Vertrauenszahnarzt beizuziehen. Die Unterstützungsrichtlinien der Sozialen Dienste Winterthur legen diese Grenze bei 5000 Fr. fest; darüber wird systematisch ein vertrauensärztliches Gutachten eingeholt. Generell ist darauf hinzuweisen, dass die Zahnbehandlungen nach Sozialversicherungstarif verrechnet werden und den Prinzipien der Einfachheit, Zweckmässigkeit und Kostengünstigkeit zu genügen haben

Insgesamt wird ersichtlich, dass der Handlungsspielraum der Sozialberatung bei Kostengutsprachen relativ stark eingeschränkt ist. Dazu kommt, dass sich die Sozialberatung in diesen Fällen fachlich auf das Urteil von externen Expert/innen und Fachstellen verlassen muss. Spielraum beim Einholen von Gutachten besteht am ehesten bei zahnärztlichen Behandlungen, bei welchen allenfalls die Obergrenze von 5000 Fr. gesenkt werden könnte. Dabei steht aber offen, wie gross die Einsparungen ausfallen und ob sie den zusätzlichen Aufwand für die vertrauensärztlichen Gutachten rechtfertigen würden.

4.3.4 Kontrolle der wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse Sozialhilfebeziehender

Die Effizienz der Sozialhilfe wäre stark beeinträchtigt, wenn regelmässig Menschen ihre Leistungen beanspruchen würden, die gar keinen Anspruch darauf haben – oder zumindest nicht im gewährten Umfang. Im Workshop der Sozialhilfebehörde herrschte aber weitgehend Übereinstimmung, dass die finanziellen Verhältnisse der Sozialhilfebeziehenden systematisch und umfassend geklärt werden. Auch befragte Expert/innen ausserhalb der Sozialen Dienste teilen diese Meinung. Die Kontrollen beruhen im Wesentlichen vier Elementen:

■ **Passage:** Erwerbslose, aber zu mindestens 50% arbeitsfähige Antragstellende werden für einen Monat einem Testarbeitsplatz im Projekte Passage zugewiesen. Der Arbeitseinsatz erfüllt unter anderem eine Gate-Keeping-Funktion und soll prüfen, ob Erwerbstätigkeiten verschwiegen werden und ob die Betroffenen zu einer Gegenleistung bereit sind. Erfahrungsgemäss meldet sich rund die Hälfte der Personen, die Passage zugewiesen werden, anschliessend nicht mehr bei der Sozialhilfe.

■ **Standardisiertes Anmeldeverfahren:** Bei der Fallaufnahme müssen die Antragstellenden detaillierte Auskunft über ihre finanziellen Verhältnisse geben und die einschlägigen Unterlagen vorbringen (Kontoauszüge, Mietverträge, Versicherungspolice). Die einschlägigen Formulare sind in 12 bis 15 Sprachen übersetzt. Dabei werden auch routinemässig sämtliche Ansprüche gegenüber Sozialversicherungen abgeklärt und so auch mögliche nicht gemeldete Leistungsbezüge aufgedeckt. Informationen aus anderen Ämtern, auf welche die Sozialberatung ein Anrecht auf, kann sie «automatisch» – d.h. ohne ausdrückliche Anfrage – einsehen. Dies betrifft beispielsweise die Motofahrzeugkontrolle, die Steuerbehörde oder die Einwohnerdienste (z.B. Geburt von Kindern, Umzug).

■ **Revisionen:** Ein Jahr nach der Aufnahme werden die Fälle revidiert, wobei die Sozialhilfebeziehenden erneut alle Unterlagen einreichen müssen. Werden Unregelmässigkeiten festgestellt, so findet die nächste Revision wieder in Jahresfrist statt, ansonsten zwei Jahre später. Um ihre Unabhängigkeit zu wahren, ist die Revisionsstelle ausserhalb der Sozialberatung im Stab der Sozialen Dienste angesiedelt.

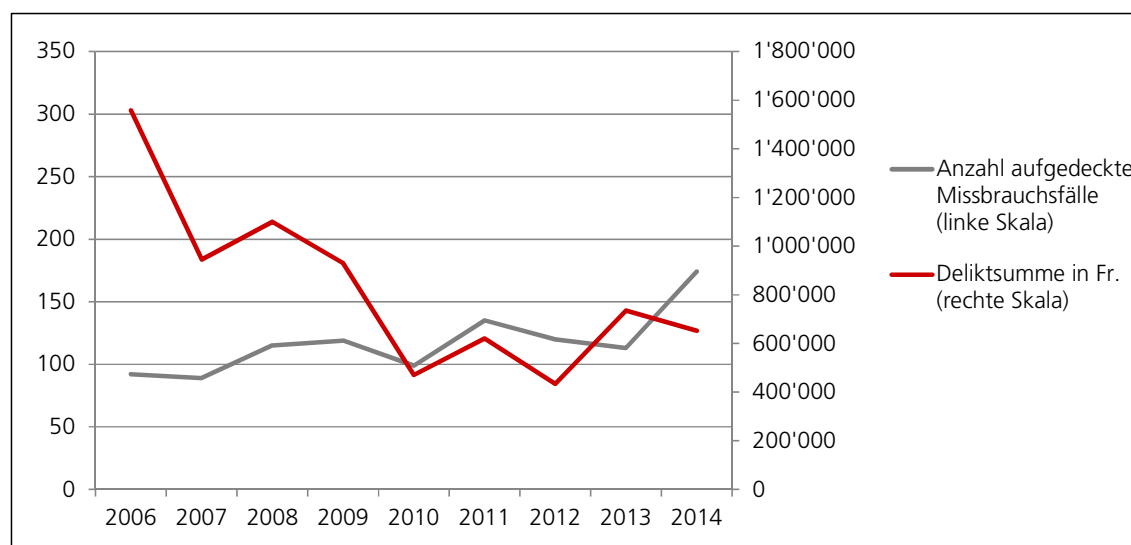
■ **Sozialhilfebehörde:** Die Mitglieder der Sozialhilfebehörde kontrollieren jährlich vor Ort anhand der Papierunterlagen und der elektronischen Daten rund 200 Dossiers. Auf diese Weise prüft die Behörde unter anderem die Rechtmässigkeit der ausgerichteten Hilfe.

Neben diesen standardisierten Kontrollverfahren können die Mitarbeitenden der Sozialberatung **Aufklärungsaufträge an die Stadtpolizei** – genauer: den Spezialdienst in der Hauptabteilung Ermittlungen – erteilen, wenn ein konkreter Verdacht auf einen missbräuchlichen Leistungsbezug besteht. Ursprünglich waren dies ungefähr 30 bis 40 Aufträge pro Jahr,³⁵ in der jüngeren Vergangenheit ungefähr noch 10 bis 15. In der Leitung der Sozialen Dienste wird vermutet, dass der Rückgang der Anzahl Aufklärungsaufträge mit der hohen Fallbelastung der Sozialarbeitenden (vgl. Abschnitt 4.4.1) im Zusammenhang steht.

³⁵ Beantwortung der Interpellation betreffend stadträtliche Einschätzung zum Sozialhelfemissbrauch, eingereicht von Gemeinderat St. Nyffeler (SVP) vom 23. März 2011.

Mit dem gesamten Spektrum dieser Kontrollverfahren werden jährlich zwischen 90 und 180 Fälle mit unrechtmässigem Bezug von Sozialhilfe aufgedeckt. Gemessen am Gesamtbestand bewegt sich die **Missbrauchsquote** zwischen 3% und 5% pro Jahr. Ein klarer Trend lässt sich dabei nicht feststellen. Abgenommen hat jedoch die **Deliktsumme**: Während sie Ende der Nullerjahre jährlich rund eine Million oder mehr betrug, schwankt sie heute zwischen 400'000 und 750'000 Fr. (**Abbildung 23**). Dies entspricht den Erfahrungen in anderen Gemeinden: Durch das systematische Vorgehen sind die «grossen Fälle» nach einer gewissen Zeit aufgedeckt; gleichzeitig werden aufgrund der besseren Kontrollverfahren und erhöhten Sensibilität mehr Missbrauchsfälle mit kleineren Deliktsummen festgestellt.

Abbildung 23: Anzahl aufgedeckte Missbrauchsfälle in der Sozialhilfe und Deliktsumme, 2006–2014



Quelle: Soziale Dienste 2008ff.; Beantwortung der Interpellation betreffend stadträtliche Einschätzung zum Sozialhilfemissbrauch, eingereicht von Gemeinderat St. Nyffeler (SVP) vom 23. März 2011; Darstellung BASS.

Während die standardisierten Kontrollverfahren (Passage, Fallaufnahme, Revisionen) in den Workshops und Expertengesprächen positiv beurteilt wurden, sahen einzelne Personen ein Optimierungspotenzial bei den Ermittlungsarbeiten in Verdachtsfällen. Dabei wurde anstelle der aktuellen Lösung mit der Stadtpolizei der Einsatz von **Sozialinspektor/innen** gefordert. Dieses Vorgehen hätte in erster Linie den Vorteil, dass sich die Sozialinspektor/innen stärker spezialisieren und – sofern sie nicht auf Mandatsbasis angestellt werden – einen engeren Austausch mit den Sozialarbeitenden pflegen könnten. Auch wäre es ihnen möglich, Ermittlungen über die Kantonsgrenze hinaus auszuüben. Schliesslich könnte die Sozialberatung direkter über die Ressourcen der Sozialinspektor/innen verfügen. Dem steht der Nachteil gegenüber, dass die Sozialinspektor/innen geringere Zugriffsrechte auf Datenbanken hätten als die Polizei. Auch wird vermutet, dass diese Lösung mit Mehrkosten verbunden wäre.³⁶

Mit der Forderung nach Sozialinspektor/innen wurde in den Workshops teilweise die Vorstellung verbunden, dass Dossiers unabhängig von den Mitarbeitenden der Sozialen Dienste kontrolliert und auf Verdachtsmomente untersucht würden. Dies würde bedeuten, dass die Sozialinspektor/innen gewissermassen «von sich aus» aktiv werden. Recherchen in anderen Gemeinden (Zürich, Emmen, Dietikon) zeigen, dass ein solches Vorgehen wenig realistisch ist. Für einen erfolgreichen Einsatz von Sozialinspektor/innen sind eine enge Zusammenarbeit und ein Vertrauensverhältnis mit den Sozialarbeitenden eine zentrale Voraussetzung. Die Inspektor/innen als Kontrollinstanz oder Gegengewicht zur Sozialberatung einzusetzen, wäre

³⁶ Beantwortung der Interpellation betreffend stadträtliche Einschätzung zum Sozialhilfemissbrauch, eingereicht von Gemeinderat St. Nyffeler (SVP) vom 23. März 2011.

ein falscher Ansatz und mit grosser Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt. Dazu kommt, dass sie für Ermittlungen zwingend einen formellen Auftrag benötigen. Ansonsten wäre die Rechtmässigkeit ihres Vorgehens in Frage gestellt.

Inwieweit sich die Einführung von Sozialinspektor/innen gegenüber der jetzigen Situation auszahlen würde, ist schwierig zu beurteilen. Dies zumal deshalb, weil Winterthur bereits heute die Möglichkeit zur Vorermittlung bei Missbrauchsverdacht hat und einsetzt. Allgemein bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob sich die Arbeit von Sozialinspektor/innen lohnt. In der Regel übertrifft zwar die Deliktsumme den Aufwand, doch fliesst nur ein Teil der Forderungen tatsächlich zurück.³⁷ Die Bilanz sieht allerdings positiver aus, wenn man davon ausgeht, dass die überführten Personen noch während längerer Zeit unrechtmässig Sozialhilfe bezogen hätten. Auch wird eine gewisse präventive Wirkung vermutet. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass Kosten-Nutzen-Überlegungen nicht der einzige Grund für den Einsatz von Sozialinspektor/innen sind. Bisweilen überwiegt das Motiv, das Vertrauen in die Sozialhilfe zu stärken und sicherzustellen, «dass die Steuermittel den richtigen Personen zugutekommen».³⁸ In dieser Perspektive ist die Missbrauchsbekämpfung nicht in erster Linie ein Instrument zur Steuerung der Sozialhilfekosten, sondern zur Herstellung von Gerechtigkeit und zur Vertrauensbildung.

4.3.5 Einforderungen von Leistungen Dritter

Zu Ineffizienz kommt es auch, wenn die Sozialhilfe den Unterstützungsbedarf von Menschen finanziert, für die eigentlich eine andere Instanz zuständig wäre. Dies betrifft hauptsächlich die Leistungen von Sozialversicherungen. In begrenztem Umfang besteht auch eine Pflicht der Verwandten, in Not geratene Angehörige finanziell zu unterstützen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts beschränkt sich diese jedoch auf Verwandte in wohlhabenden Verhältnissen; sie kommt deshalb nur in seltenen Fällen zur Anwendung. Wir konzentrieren uns daher die Einforderung von Leistungen von Sozialversicherungen.

Für entsprechende Abklärungen ist die **Fachstelle Sozialversicherungen** zuständig, die ebenfalls zu den Sozialen Diensten gehört und Teil der Hauptabteilung Sozialversicherungen ist. Die Stelle ist vor mehr als zehn Jahren eingerichtet und ihr Stellenetat kontinuierlich erhöht worden, zurzeit umfasst er 170 Stellenprozent. Der Fachstelle werden grundsätzlich alle komplexeren Fälle vorgelegt, bei denen potenziell Ansprüche auf der Sozialhilfe vorgelagerte Versicherungsleistungen bestehen. Dazu gehören Invalidenversicherung, Unfallversicherung, Lohnfortzahlungen, Krankentaggelder, Haftpflicht oder VVG-Ansprüche. Jährlich sind dies rund 500 Fälle, sowohl neue wie laufende. Die zuständige Hauptabteilungsleitung beurteilt die personellen Ressourcen als ausreichend, um die Anspruchsprüfungen vertieft durchzuführen. Effizienzgewinne brachte 2015 eine Reorganisation der Arbeitsabläufe, welche der mündlichen Kommunikation neu ein grösseres Gewicht beimessen.

Der in den letzten Jahren zu beobachtende Rückgang an Rückerstattungen aus Sozialversicherungen (vgl. Abschnitt 2.3.2) dürfte somit nicht auf Engpässe in der Fachstelle zurückzuführen sein. Es erscheint insgesamt plausibel, dass er mit dem schwierigeren Zugang zu Leistungen der Invalidenversicherungen zusammenhängt. Die Hauptabteilungsleitung weist allerdings auch darauf hin, dass Trends schwierig festzustellen sind, weil die Rückerstattungen stark von Einzelfällen abhängig sind. Ebenso spielt eine Rolle, nach welchem System die IV die Eingaben priorisiert und wie viele Gesuche sie während eines Jahres zu bewältigen vermag.

³⁷ «Wie viele Sozialinspektoren braucht Zürich?», NZZ vom 5.12.2014.

³⁸ «Es sind Einzelfälle, die aufgebauscht werden»: Interview mit dem Zürcher Sozialvorsteher Raphael Golta, Zürich West vom 19.11.2014.

Handlungsspielräume, die aufgrund geänderter Rechtsprechung aufgetreten sind, haben die Fachstelle und die Sozialen Dienste aktiv wahrgenommen: Nachdem das Bundesgericht 2015 den Anspruch von Schmerzpatient/innen auf eine IV-Rente nicht mehr grundsätzlich verneinte, analysieren die Sozialen Dienste die Dossiers von möglichen Betroffenen und werden in rund 150 Fällen eine Anmeldung bei der IV prüfen. Aufgrund der fehlenden Erfahrung mit der neuen Rechtsprechung ist noch unklar, wie viele Fälle abgelöst werden können, und es wird mit teilweise langen Verfahrensdauern gerechnet.

4.3.6 Überblick: Steuerungsmöglichkeiten «Steigerung von Effizienz und Effektivität»

Tabelle 8 stellt die möglichen Massnahmen zusammen, die der Steigerung von Effizienz und Effektivität bestehender Unterstützungsleistungen dienen.

Tabelle 8: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten des Massnahmentyps «Steigerung der Effizienz und Effektivität bestehender Leistungen »

Bereich	Zuständigkeit	Massnahme	Sparpotenzial	Effektivität / Risiken
Wohnkosten	Sozialhilfebehörde; Soziale Dienste	Verstärkte Forderungen nach Anpassung der Mieten an den Referenzzinssatz	ca. 200'000 bis 500'000 Fr.	■ Erhöhung der Mietzinsen auf ortsübliches Niveau durch bislang kulante Liegenschaftsverwaltungen ■ Schmälerung der Chancen von Sozialhilfebeziehenden auf dem freien Wohnungsmarkt
	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste	Zusätzliche Prüfung der Angemessenheit von Wohnungsmieten	keine Schätzung möglich	■ Möglichkeit, dass Sozialhilfebeziehende ihre Wohnung verlieren ■ Verhältnis von Aufwand und Ertrag sehr fraglich
	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste	Senkung der Mietzinsobergrenze	keine Schätzung möglich, weil keine direkte Wirkung gegeben	Verhältnis von Aufwand und Ertrag sehr fraglich
	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste	Garantieerklärung der Sozialhilfe statt Mietzinsdepot	bei gleitender Einführung in Anfangsphase ca. 100'000 bis 300'000 Fr. pro Jahr, später voraussichtlich weniger	Mitwirkungsbereitschaft der Vermieter erforderlich, ansonsten Schmälerung der Chancen von Sozialhilfebeziehenden auf freiem Wohnungsmarkt
	Stadtentwicklung	Städtische Wohnungspolitik im unteren Segment; Erwerb von Liegenschaften durch die Stadt, sanfte Sanierungen	keine Schätzung möglich	Zugänglichkeit muss auf Personen beschränkt sein, die auf freiem Wohnungsmarkt diskriminiert sind; ansonsten ineffiziente Ressourcenallokation
Integrationsprogramme: Zuweisungsentscheidungen und Wahl der Anbieter	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste	Aufbau eines Monitorings, welches detailliertere Evaluationen und Vergleiche als bisher erlaubt	keine Schätzung möglich	■ Erfordert Ressourcen für Aufbau und Betrieb des Monitorings ■ Kurzfristige Einsparungen wenig wahrscheinlich, eher mittelfristige Effekte
Kostenkontrollen bei Leistungen Dritter	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste	■ Extensive Nutzung des Handlungsspielraums der Sozialen Dienste, um bei Kostengutsprachen preisgünstigere Massnahmen zu bevorzugen ■ Senken der Grenze für Beizug des Vertrauenszahnarztes bei Zahnbehandlungen	keine Schätzung möglich	Verhältnis von Aufwand und Ertrag sehr fraglich
Kontrolle der finanziellen und persönlichen Verhältnisse von Sozialhilfebeziehenden	Sozialhilfebehörde, Soziale Dienste	Einsatz von Sozialinspektor/innen	keine Schätzung möglich, weil Missbrauchsbekämpfung mit vorpolizeilichen Ermittlungen bereits praktiziert wird	unklar, ob die Einsparungen die zusätzlichen Aufwendungen decken

4.4 Stärkung der Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden

Die oben diskutierten Leistungsreduktionen und Massnahmen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität haben den Vorteil, dass sie zu Einsparungen führen, die meist schon kurzfristig eintreten. Sie tragen jedoch kaum dazu bei, dass sich Personen schneller oder nachhaltiger von der Sozialhilfe abzulösen vermögen. Zu diesem Zweck ist es notwendig, die Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden derart zu stärken, dass sie ihr Leben wieder möglichst eigenständig führen können und ihre wirtschaftliche Selbständigkeit zurückgewinnen.

Ein wichtiges Element können hierbei Programme zur beruflichen und sozialen Integration sowie Kurse bilden, die bereits in den Abschnitten 4.2.2 und 4.3.2 diskutiert worden sind. Noch fundamentaler dürfte die Zeit sein, welche die Sozialarbeitenden ihren Klient/innen widmen können. Dies trifft nicht für alle Sozialhilfebeziehenden gleichermassen zu. Insbesondere aber bei Menschen, die mit hohen Belastungen und komplexen Problemen zu kämpfen haben, scheint eine **enge Beratung und Begleitung** notwendig, um die Chancen auf eine nachhaltige Ablösung aus der Sozialhilfe zu erhöhen. Nicht zuletzt bedingt auch eine konsequente Politik des «Förderns und Forderns», dass Sozialarbeitende genügend Zeit haben, um mit ihren Klient/innen sinnhaltige **Ziele zu vereinbaren** und deren Verfolgung und Erreichung zu überprüfen. Pointiert formuliert, setzt eine angemessene fachliche Unterstützung **ausreichende zeitliche und personelle Mittel** voraus – unabhängig davon, welchen Beratungsstil man im Einzelfall oder auch aus generellen Überlegungen bevorzugt.

Wir gehen im Folgenden zunächst allgemein auf die Fallbelastung in der Sozialberatung Winterthur ein (Abschnitt 4.4.1). Anschliessend beschäftigen wir uns mit einer Gruppe von Sozialhilfebeziehenden, bei der Investitionen in Beratung und Betreuung besonders vielversprechend erscheinen: den jungen Erwachsenen (Abschnitt 4.4.2).

Es ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich auch ein Ausbau der **Programme zur beruflichen und sozialen Integration** zur Stärkung der Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden beitragen kann. In dieser pauschalen Form wurde eine solche Massnahme in keinem Expertengespräch oder Workshop vorgeschlagen. Sofern Erweiterungen von Integrationsprogrammen im Rahmen dieser Studie diskutiert werden, konzentrierten sie sich auf spezifische Gruppen und Situationen (vgl. Abschnitte 4.4.2 und 4.5.5). Darüber hinaus erscheint es zweckmässig, die Angemessenheit des Angebots an Integrationsprogrammen laufend zu überprüfen, bei Bedarf Anpassungen in der inhaltlichen Ausrichtung vorzunehmen und auch Veränderungen des Gesamtvolumens nicht grundsätzlich auszuschliessen.

4.4.1 Fallbelastung der Sozialberatung

Die Sozialberatung Winterthur verfügt über mehrere **Organisationseinheiten, die in die Fallführung involviert sind** (ohne Asylbereich). Die Zentrale Anlaufstelle ist für die Fallaufnahme zuständig. Gleichzeitig übernimmt sie die Fallführung von Dossiers, bei denen man vermutet, dass sie kurz- bis mittelfristig wieder abgelöst werden können. Die übrigen Fälle – und die Dossiers, bei welchen dies nicht gelingt – kommen in die Langzeitberatung. Diese ist auf vier parallele Gruppen aufgeteilt. Drei dieser Gruppen setzen sich aus Sozialarbeitenden zusammen und leisten grundsätzlich identische Betreuungsarbeit. Die vierte Gruppe ist für die kaufmännische Fallführung zuständig. Ihre Mitarbeitenden haben dieselben Kompetenzen wie die Mitarbeitenden der anderen Gruppen, sie leisten aber keine Beratung. Der kaufmännischen Fallführung werden beispielsweise Dossiers zugewiesen, bei denen eine Ablösung absehbar ist und die Klient/innen über eine hohe Eigenmotivation verfügen. Daneben bestehen die Fachstelle Junge Erwachsene und das «Work-In», die für ganz spezifische Klient/innen Beratung- und Betreuungsaufgaben

übernehmen. Weitere Fachstellen, die teilweise ausserhalb der Sozialberatung angesiedelt sind, leisten zudem Fachsupport (z.B. Fachstelle Sozialversicherungen, Wohnhilfe).

Die Expertengespräche und Workshops machten deutlich: In breiten Kreisen besteht Konsens darüber, dass die **Fallbelastung für die fallführenden Mitarbeitenden der Sozialberatung Winterthur sehr hoch** ist. Darauf verweisen nicht nur Kaderpersonen der Sozialen Dienste mit Nachdruck. Auch im Workshop der Sozialhilfebehörde herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass der Sozialberatung Winterthur die personellen Ressourcen fehlen, um die Mehrheit ihrer Klient/innen eng zu begleiten. Personen, die keinen direkten Einblick in die Fallarbeit der Sozialberatung haben, äusserten mehrfach den allgemeineren Eindruck, dass die Sozialberatung und die Sozialen Dienste sehr stark durch das operative Geschäft beansprucht seien. Strategische Überlegungen oder der intensivere Austausch mit anderen Stellen kämen im Vergleich dazu eher zu kurz.

Gemäss der WoV-Berichterstattung schwankte die Fallbelastung der fallführenden Mitarbeitenden in den letzten fünf Jahren zwischen 118 und 127 Fällen pro 100%-Stelle; der höchste Wert wurde 2014 registriert. Damit lag man konstant sehr deutlich über dem vorgegebenen Soll-Wert, der gemäss der WOV-Berichterstattung bei 95 Fällen pro 100%-Stelle liegt.

Der WoV-Indikator ist allerdings eine recht abstrakte Grösse, im konkreten Alltag variieren die Verhältnisse stark nach **Organisationseinheit**: Im «Work-In» und in der Fachstelle Jugend ist eine sehr enge Betreuung gewährleistet und kommen ungefähr 35 Dossiers auf eine 100%-Stelle. Davon profitiert allerdings nur eine kleine und auserwählte Gruppe von Sozialhilfebeziehenden. In der kaufmännischen Langzeitberatung fallen auf eine 100%-Stelle rund 160 bis 170 Dossiers, was angesichts der fehlenden Beratungsaufgaben als zweckmässig angesehen wird. Problematisch sind dagegen die Verhältnisse in den drei anderen Gruppen der Langzeitberatung, welche ihre Klient/innen sozialarbeiterisch unterstützen sollen: Dort kommen derzeit auf eine 100%-Stelle ungefähr 125 Dossiers.

Dass diese Fallbelastung keine ausreichende Betreuung mehr zulässt, dürfte kaum in Frage stehen. Die Sozialhilfeverordnung des Kantons Bern gibt für Sozialarbeitende eine Fallbelastung von 80 bis 100 Dossiers vor; in einer früheren Version der Verordnung waren es nur 80 Dossiers gewesen. In der Fachliteratur wird eine Fallbelastung von 100 Dossiers bereits sehr kritisch beurteilt. Der Wert beschreibe eher, «welches Arbeitspensum [...] noch knapp zu bewältigen ist, als dass er mit irgendwelchen Vorgaben oder Anforderungen an die Inhalte der Arbeit und ihre Qualität begründet wäre.» (Maeder/Nadai 2004, S. 112)

Die Sozialen Dienste Winterthur hegen die starke Vermutung, dass eine engere Betreuung der Sozialhilfebeziehenden und eine intensive professionelle Beratung dazu beitragen könnten, die Ablösequote zu erhöhen. In diese Richtung weist auch der Sachverhalt, dass die wenigen Zürcher Städte, die in den letzten Jahren einen deutlichen Rückgang der Sozialhilfequoten verzeichnen konnten, erheblich geringere Fallbelastungen aufweisen als Winterthur (vgl. Abschnitt 4.7).

Die Sozialen Dienste lassen die Hypothese derzeit in einem **Forschungsprojekt** untersuchen; ein ähnliches Projekt hat unabhängig davon auch die Sozialhilfe Basel-Stadt gestartet. In Winterthur wird für eine Dauer von zwei Jahren eine Experimentalgruppe von Sozialarbeitenden geschaffen, welche Langzeitbeziehende mit einer deutlichen geringeren Fallbelastung berät (75 Dossiers pro 100%-Stelle). Die Zuweisung zu dieser Experimentalgruppe erfolgt nach Zufallsprinzip. Dieses Vorgehen ist insofern als vorbildlich zu beurteilen, als damit evidenzbasierte Entscheidungsgrundlagen für das weitere Vorgehen geschaffen werden. Auf diese Weise wird sich auch das Potenzial dieser Steuerungsmassnahme präzise beurteilen lassen.

4.4.2 Junge Erwachsene

In den Workshops wurde mehrfach hervorgehoben und gewünscht, dass die Sozialberatung sich ganz besonders den jungen Erwachsenen (18- bis 25-Jährige) widmen und alles daran setzen müsse, diese wieder nachhaltig von der Sozialhilfe abzulösen. Vermögen junge Erwachsene den Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht zu schaffen, so drohen auf lange Zeit **erhebliche Folgekosten**. Investitionen in diese Personengruppe lohnen sich in mittel- bis längerfristiger Perspektive in besonderen Ausmass. Dazu kommt, dass gerade in kritischen Phasen der Adoleszenz innert weniger Monate starke Desintegrationsprozesse und Krisen auftreten können. Um diese zu vermeiden oder aufzufangen, ist ein dichtes und flexibles Netz an Unterstützungsstrukturen erforderlich.

Aus diesen Gründen verfügt die Sozialberatung über eine eigene Fachstelle Junge Erwachsene, in der eine intensive Betreuung Klient/innen gewährleistet ist (vgl. Abschnitt 4.4.1). Parallel dazu führt die Arbeitsintegration Winterthur das Programm «Transfer» für 16- bis 25-Jährige, die nicht am Schulunterricht teilnehmen können, keine Ausbildung besuchen oder keine geregelte Beschäftigung haben und nach konkreten Perspektiven für eine Ausbildung oder für den Einstieg in die Arbeitswelt suchen.

Im Rahmen des Sparprogramms «Effort 14+» ist der **Stellenetat der Fachstelle Junge Erwachsene gekürzt worden**, indem man auf die Wiederbesetzung einer vakanten Stelle verzichtete. Die direkten Auswirkungen auf die Ablösequote lassen sich noch nicht eindeutig bestimmen. Fest steht, dass die Zuweisungen an die Fachstelle von 2013 zu 2014 um ein Viertel gesunken sind. Gleichzeitig ist aber die Zahl der jungen Erwachsenen in der Sozialhilfe nach einer längeren Stagnationsphase wieder überproportional gestiegen, von 539 im Jahr 2012 auf 677 im Jahr 2014 (+26%). Die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen wuchs im selben Zeitraum von 4.9% auf 6.5%.

Insgesamt gibt es somit deutliche Anzeichen dafür, dass es sich lohnen würde, mehr junge Erwachsene durch die Fachstelle betreuen und begleiten zu lassen. Diese Steuerungsmassnahme würde eine Erweiterung der personellen Ressourcen der Fachstelle und allenfalls auch zusätzliche Plätze im Programm Trampolin oder ein vergleichbares Parallelprogramm erfordern. Diesen Sozialinvestitionen stehen mittel- bis längerfristig mit grosser Wahrscheinlichkeit erhebliche Einsparungen von Sozialhilfeausgaben gegenüber.

4.4.3 Überblick: Steuerungsmöglichkeiten «Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden»

Tabelle 9 stellt die möglichen Steuerungsmassnahmen zur Stärkung der Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden zusammen. Es handelt sich Sozialinvestitionen, die in der Regel eine Erhöhung von personellen Ressourcen in der Sozialberatung Winterthur erfordern. Die Risiken bestehen hauptsächlich in der Frage, ob die Investitionen mittel- bis längerfristig die gewünschten Wirkungen erzielen und ob diese insgesamt die zuvor getätigten Ausgaben rechtfertigen. Als Sparpotenzial pro Fall wurden die gerundeten durchschnittlichen Nettokosten des Jahres 2014 eingesetzt; bei den jungen Erwachsenen wurde der Betrag reduziert, weil es sich häufig um relativ kostengünstige Ein-Personen-Fälle handelt.

Tabelle 9: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten des Massnahmentyps «Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden»

Bereich	Zuständigkeit	Massnahme	Sparpotenzial	Effektivität / Risiken
Fallbelastung der Mitarbeitenden der Sozialberatung	Soziale Dienste Stadtrat, Grosser Gemeinderat	Erhöhung der Personalressourcen der Sozialberatung, Reduktion der Fallbelastung	Pro abgelösten Fall ca. 15'000 Fr. pro Jahr	Erhöhte Ablösequote dank engerer Begleitung sehr plausibel; Effektivität wird in Pilotprojekt untersucht
Junge Erwachsene	Soziale Dienste Stadtrat, Grosser Gemeinderat	Wiederaufstockung des Stellenetats der Fachstelle Junge Erwachsene (Aufhebung der Sparmassnahme im Rahmen von «Effort 14+»)	Pro abgelösten Fall ca. 12'000 Fr. pro Jahr	Erhöhte Ablösequote dank häufigeren Zuweisungen zur Fachstelle sehr plausibel
	Soziale Dienste Stadtrat, Grosser Gemeinderat	Zusätzliche Ressourcen für Plätze im Programm Trampolin oder in einem Parallelprogramm	Pro abgelösten Fall ca. 12'000 Fr. pro Jahr	Erhöhte Ablösequote dank häufigeren Zuweisungen zum Programm sehr plausibel

4.5 Stärkung der Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenslagen

Die bisher diskutierten Steuerungsmassnahmen gingen stets davon aus, dass sich Personen bereits in der Sozialhilfe befinden. Die Sozialhilfeausgaben können jedoch auch gesenkt werden, indem man die Ressourcen von Menschen in potenziell schwierigen Lebenssituationen derart stärkt, dass es gar nicht erst so weit kommt, dass sie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Es handelt sich bei diesen Massnahmen um sozialinvestive **Steuerungsansätze mit präventiver Wirkung**: Sie erhöhen nicht die Ablösungschancen aus der Sozialhilfe, sondern sie tragen vielmehr dazu bei, dass weniger Menschen überhaupt den Gang auf die Sozialhilfe unternehmen müssen.

Die **thematische Bandbreite** solcher präventiver Massnahmen ist gross. Die Gründe, weshalb Menschen mit wenig Geld auskommen müssen, sind vielfältig, und die Risikofaktoren wandeln sich mit dem Alter und der Lebenssituation. Das Spektrum der Massnahmen ist deshalb nicht auf das engere Feld der Sozialpolitik beschränkt, sondern schliesst Bildungspolitik, Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Migrationspolitik oder Gesundheitspolitik mit ein.

Zudem ist zu beachten, dass die Massnahmen an unterschiedlichen Stellen ansetzen können: Auf der einen Seite gibt es **personenzentrierte Massnahmen**, welche direkt auf die einzelnen Menschen wirken und ihre Ressourcen stärken – beispielsweise Massnahmen zur persönlichen Bildung und Qualifikation. Auf der anderen Seite stehen **umfeldbezogene Massnahmen**, die bei den sozioökonomischen Strukturen ansetzen. Diese tragen beispielsweise dazu bei, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleistet ist, dass Quartiere sozial durchmischt sind, dass es eine lebendige Nachbarschaftshilfe gibt oder dass alle Menschen nicht nur auf dem Papier, sondern auch im konkreten Alltag einen gleichberechtigten Zugang zur medizinischen Grundversorgung, zu Bildung oder zum Arbeitsmarkt haben.

Viele dieser Handlungsansätze und Massnahmen können nicht auf ihre Bedeutung bei der Armutsbekämpfung oder bei der Steuerung der Sozialhilfeausgaben reduziert werden. Sie verfolgen daneben weitere Ziele und es zeichnet sie gerade aus, dass sie breite Bevölkerungsschichten in sehr unterschiedlichen Lebenslagen ansprechen. Sie haben eine integrative Funktion und tragen zu einem «guten Zusammenleben» in Winterthur bei. Angesichts dessen verzichten wir im Folgenden darauf, diese Handlungsansätze und Massnahmen in ihrer ganzen Breite als spezifische Instrumente zur Steuerung der Sozialhilfeausgaben zu diskutieren. Es ist uns aber wichtig darauf hinzuweisen, dass es sich gerade auch aus gesamtstädtischer Perspektive lohnen kann, eine Sozialpolitik zu verfolgen, die sich nicht defizitorientiert auf die (potenziellen) Bezüger/innen von staatlichen Unterstützungsleistungen beschränkt, sondern die ganz allgemein die Lebensqualität und Wohlstandschancen breiter Bevölkerungskreise im Auge hat. Sie kann damit auch einen wichtigen Beitrag zur Standortattraktivität leisten.

Als Steuerungsinstrumente mit präventiver Wirkung werden im Folgenden ausschliesslich Massnahmen behandelt, welche direkt darauf zielen, die **persönlichen Ressourcen von Menschen zu stärken, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden** und bei denen deshalb ein deutlich erhöhtes Risiko des Sozialhilfebezugs besteht. Dies sind die Schuldenberatung (Abschnitt 4.5.1), die Frühe Förderung (Abschnitt 4.5.2), Massnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit in der obligatorischen Schule und nachobligatorische Ausbildung (Abschnitt 4.5.3), die Beratung von Langzeitarbeitslosen (Abschnitt 4.5.4) sowie die Qualifikation und Erwerbintegration von Migrat/innen (Abschnitt 4.5.5). Wir beginnen mit der Schuldenberatung, weil die Steuerungsmöglichkeit in diesem Fall darin bestehen würde, in Winterthur ein grundsätzlich neues Angebot zu etablieren. In den übrigen Bereichen ist die Stadt Winterthur bereits aktiv und hat teilweise vorbildliche Projekte aufgelegt. Hier geht es vorwiegend darum, die Bedeutung dieser Massnahmen zu hervorzuheben und gegebenenfalls zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um die armutsvermeidende Wirkung dieser Steuerungsansätze weiter zu verstärken.

4.5.1 Schuldenberatung und -sanierung

Winterthur verfügt derzeit über **keine eigene Fachstelle zur Schuldenberatung und -sanierung**. Die Stadt hat eine **Leistungsvereinbarung mit der Schuldenfachstelle der Stadt Zürich**, die ein jährliches Kontingent für die Beratung von 20 Schuldner/innen bereithält, das bei Bedarf aufgestockt werden kann. Daneben leisten viele soziale Institutionen in Winterthur Schuldenberatungen. Die meisten von ihnen haben ihre thematischen Schwerpunkte jedoch in anderen Gebieten und ihre Hilfen konzentriert sich hauptsächlich auf Budgetberatung, nicht auf eigentliche Schuldensanierung.

Die Situation wird von vielen Seiten als unbefriedigend geschildert. Viele Winterthurer Angebote richten sich an spezifische Zielgruppen, ein allgemeines Zugangstor in Schuldenfragen fehlt. Der Gang nach Zürich ist für viele Betroffene eine zu hohe Hürde und erhöht das Risiko, dass verschuldete Personen auf eine Beratung verzichten. Hinzu kommt, dass aufgrund der «Orientierung nach Zürich» die Winterthurer Institutionen im Bereich der Schuldenberatung nur sehr begrenzt zusammenarbeiten. Es fehlt eine Institution, die vor Ort den «inhaltlichen Lead» übernimmt und die Kompetenzen in der Schuldenberatung gezielt weiterentwickelt.

Eine **Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz** empfiehlt deshalb der Stadt Winterthur, eine eigene Schuldenstelle einzurichten (Mattes/Sommer/Zeller 2014). Diese soll niederschwellige Beratungen von Menschen mit Budget- und Schuldenproblemen leisten sowie Sanierungsmandate und Vertretungen in Privatkonkursverfahren übernehmen. Gegenüber anderen sozialen Institutionen soll sie Fachberatung und Weiterbildungen anbieten. Schliesslich soll sie ein gesamtstädtisches Konzept zur Schuldenprävention entwickeln, das vor allem darauf ausgerichtet ist, Menschen in benachteiligten Lebenslagen Finanzkompetenzen zu vermitteln. In der Vergangenheit hatten die Mitarbeitenden des Betreibungsamts auf freiwilliger Basis ein Präventionsprogramm an Schulen betrieben, musste dieses aber aus Kapazitätsgründen einstellen.

Eine Winterthurer Schuldenberatungsstelle ist auch in den Expertengesprächen und Workshops mehrfach angeregt worden. Ein besonderer Vorteil wird darin gesehen, dass auf diese Weise Menschen mit finanziellen Problemen erreicht werden, bevor sie auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind. Würde die Schuldenberatungsstelle zusätzlich die Kompetenz erhalten, bei komplexen Fällen auf freiwilliger Basis eine Hilfeplanung und Fallkoordination zu leisten, so könnte sie ein eigentliches **Auffangnetz** bilden, das der Sozialhilfe vorgelagert ist und dazu beiträgt, Sozialhilfebezug zu verhindern.

Kosten-Nutzen-Analysen zu Schuldenberatungsstellen kommen für die öffentliche Hand zu vorteilhaften Ergebnissen (More-Hollerweger u.a. 2013; Berner Schuldenberatung 2013). Sie weisen darauf hin, dass viele Schulden bei längerem Zahlungsverzug durch öffentliche Kassen übernommen werden müssten. Gelingt es, einen Teil dieser Schulden anderweitig zu regulieren und andere Schulden abzuwenden, so entstehen dem Staat Einsparungen. Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag wird dabei auf 1:3 geschätzt. Dazu kommen positive Effekte, wenn dank abgewendeter Gefahr einer Betreibung oder Lohnpfändung Anreize zur Erwerbstätigkeit oder Ablösung von der Sozialhilfe steigen oder die Betroffenen bessere Chancen auf dem Wohnungsmarkt haben. Auch Effizienzgewinne bei der Forderungsbewirtschaftung können zu Buche schlagen.

4.5.2 Frühe Förderung

Die frühe Förderung verfolgt das Ziel, dass kleine Kinder in einem anregenden Umfeld gesund aufwachsen und ihre Fähigkeiten möglichst gut entfalten können. Damit spielt die frühe Förderung auch eine **zentrale Rolle bei der Prävention von Armut**. Sie kann für Kinder aus sozial belasteten Verhältnissen neue

Chancen eröffnen und ihre Widerstandskraft stärken. Kinder können damit in frühen Jahren wettmachen, was später kaum mehr aufzuholen ist.

Weil Familien der wichtigste Ort für kleine Kinder sind, geschieht frühe Förderung stets in Zusammenarbeit mit den Eltern und unterstützt diese in ihren Erziehungsaufgaben. Wichtige Elemente der frühen Förderung sind deshalb Elternbildungsprogramme und Angebote, die sich an die ganze Familie richten. Ein sehr grosses Potenzial zur frühen Förderung besitzen zudem die Angebote zur familienergänzenden Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Spielgruppen, Tagesfamilien).

Die grosse Herausforderung besteht nun aber darin, dass Angebote der Frühen Förderung und namentlich familienergänzende Betreuungsangebote von sozial benachteiligten Familien viel seltener genutzt werden als von besser gestellten Familien (Abrassart/Bonoli 2015; Schlanser 2011). Soll die frühe Förderung ihre sozial ausgleichende Wirkung entfalten, so ist von zentraler Bedeutung, gerade auch die **weniger privilegierten Schichten zu erreichen**. Eine gute Zugänglichkeit der familienergänzenden Kinderbetreuung für einkommensschwache Familien hat daneben auch eine weitere, sozialpolitisch ebenfalls sehr wichtige Folge: Sie erlaubt beiden Elternteilen, eine Erwerbsarbeit auszuüben, und erhöht damit das Haushaltseinkommen.

In der Perspektive des sozialen Ausgleichs ist die **frühe Förderung in Winterthur vorbildlich organisiert**: Die städtische Fachstelle umfasst eine Koordinationsstelle und eine Stelle für aufsuchende Sozialarbeit, mit der genau das Anliegen verfolgt wird, sozial benachteiligte Familien besser zu erreichen. Neben der Fachstelle spielen auch die Mütter- und Väterberatung sowie die Erziehungsberatung (beide kantonale Organisation) eine wichtige Rolle. Sie haben den Vorteil, dass sie eine Anlauf- und Beratungsstelle für alle Familien sind und daher nicht stigmatisierend wirken. Auch das Therapieangebot «Zebra» für Kinder und Jugendliche aus suchtbelasteten Familien erbringt wichtige Leistungen. Das Angebot an familienergänzender Betreuungsangeboten und subventionierten Krippenplätzen ist in den vergangenen Jahren in Winterthur erheblich ausgebaut worden.

Eine Steuerungsmöglichkeit zur Vermeidung von Sozialhilfebezug könnte darin bestehen, die Institutionen und Programme zur Frühen Förderung weiter zu stärken und dabei gezielt auf Massnahmen zu setzen, welche die Zugänglichkeit der Frühen Förderung für einkommensschwache Familien weiter verbessern.³⁹ Auch kann es wichtig sein, dass Kinder unabhängig vom Erwerbsumsatz der Eltern eine Kindertagesstätte besuchen können, um Deutsch zu sprechen und vom dortigen Entwicklungs- und Lernumfeld zu profitieren. Der **finanzielle Nutzen** solcher Massnahmen ist in zahlreichen Studien belegt und fällt zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten an: Die kostenwirksamen Effekte der frühen Förderung werden erst nach 15 oder mehr Jahren spürbar. Eine gute Zugänglichkeit der familienergänzenden Betreuungsstrukturen kann sich jedoch bereits kurzfristig in höheren Erwerbseinkommen niederschlagen, die bei finanzschwachen Familien das Sozialhilferisiko reduzieren (vgl. Stamm u.a. 2009; Stutz/Fritschi/Oesch 2008; Stutz/Fritschi/Strub 2007).

4.5.3 Obligatorische Schule und nachobligatorische Ausbildung

Menschen, die nach der Schule keinen Abschluss gemacht oder diese vor dem Ende der obligatorischen Schulzeit verlassen haben, tragen ein besonders hohes Risiko, auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen zu sein. Massnahmen, die Kinder und Jugendliche darin unterstützen, ihre Schul- und Ausbil-

³⁹ 2013 war als Folge der Tätigkeit und Vernetzungsarbeit der Fachstelle Frühförderung namentlich in folgenden Angeboten ein Platzmangel registriert worden: Spielgruppen mit Zweierleitung, Eltern-Kind-Treffs und Hausbesuchsprogramm schrittweise (Frühförderung in der Stadt Winterthur: Jährlich wiederkehrender Kredit von CHF 350'000 ab 2014 und Aufnahme als Regelangebot der Stadt Winterthur, 15. Mai 2013).

dungszeit sowie den Übergang in den Beruf erfolgreich zu bewältigen, wirken deshalb präventiv und tragen mittel- bis langfristig dazu bei, die Sozialhilfeausgaben zu bremsen. Während der **obligatorischen Schulzeit** zählen dazu insbesondere schulische Förderangebote für fremdsprachige und Kinder aus sozial benachteiligten Familien, Zusatzunterricht in der Lokalsprache und Aufgabenhilfen. Der Schulsozialarbeit kommt neben der Vermittlungsarbeit zwischen Kindern, Eltern und Schule auch die wichtige Aufgabe zu, soziale Problemsituationen frühzeitig zu erkennen und präventiv tätig zu sein.

Ganz entscheidend sind die **Jahre des Übergangs von der Schule in den Beruf** – zunächst der Übergang von der Schule in die Berufsbildung und anschliessend von dort in den Arbeitsmarkt. Aus sozialpolitischer Sicht ist es dabei besonders wichtig, Jugendliche und junge Erwachsene, die an diesen Nahtstellen mit Schwierigkeiten kämpfen, frühzeitig zu erkennen, zu unterstützen und trotz der Vielfalt an Akteuren und Systemen (Schulsystem, Berufsbildungssystem, Wirtschaft) nicht aus den Augen zu verlieren. Für Menschen, die im Erwachsenenalter in die Schweiz gekommen sind, ist entscheidend, ob ihre ausländischen Ausbildungsdiplome anerkannt werden und welche Möglichkeiten sie besitzen, in der Schweiz einen Berufsbildungsabschluss zu erlangen oder in höherem Alter nachzuholen (sogenannte «Nachholbildung»).

Die **Stadt Winterthur** hat in Bildungsfragen hauptsächlich in der obligatorischen Schule und im Frühbereich (siehe Abschnitt 4.5.2) Gestaltungsspielraum. In der jüngeren Vergangenheit hat sie unter anderem die Schulsozialarbeit ausgebaut, ein neues Ressourcenmanagement für Sonderschulmassnahmen implementiert und ein neues Konzept der unentgeltlichen Aufgabenstunden umgesetzt. Zudem führt sie die geschlechtergetrennten Präventionsprogramme «jump» und «jumpina», die sucht- und integrationsgefährdete Jugendliche beim Übergang von der Schule in die Ausbildung begleiten.

Grundsätzlich kommt bei den Brückenangeboten am Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung, bei den Mittelschulen und in der Berufsbildung dem **Kanton** die Schlüsselrolle zu. Die Stadt Winterthur kann sich für gute Rahmenbedingungen einsetzen und insbesondere die Schnittstellen und den Austausch zwischen der obligatorischen Schule und dem Berufsbildungssystem pflegen. Eine sehr wichtige Rolle nimmt die Arbeitsintegration Winterthur ein, die für den Kanton mehrere Programme betreibt, welche Jugendliche und junge Erwachsene beim Übergang von der Schule in den Beruf unterstützen und begleiten.

Alle diese Steuerungsmöglichkeiten verbessern die Bildungs- und späteren Erwerbschancen von Jugendlichen und Erwachsenen, die in einem sozial belasteten Umfeld leben, selber über wenig Ressourcen verfügen oder in der Adoleszenz in Krisensituationen mit potenziell weitreichenden Folgen geraten. Damit senken sie gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, dass diese Personen später auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind.

4.5.4 Beratung und Begleitung für Langzeiterwerbslose

Viele staatliche Beratungs- und Begleitungsangebote für Menschen, die sich in belasteten Lebenssituationen befinden, sind an drei Sozialwerke gebunden – die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe. Wenn Erwerbslose nicht in den Zuständigkeitsbereich dieser Institutionen fallen, kann dies zu heiklen **Lücken** führen – insbesondere dann, wenn Erwerbslose keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung besitzen oder ihre Taggelder erschöpft haben und ausgesteuert werden. Zwar ist es grundsätzlich möglich, dass Ausgesteuerte weiterhin bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (**RAV**) registriert bleiben. Erfahrungsgemäss melden sich jedoch die meisten Langzeiterwerbslosen nach einer Aussteuerung früher oder später bei den RAV ab. Die RAV sind nicht spezialisiert auf die Beratung von ausgesteuerten Personen und verfolgen diesbezüglich keine Leistungsziele.

Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe haben Langzeiterwerbslose erst, wenn sie ihr Vermögen fast vollständig aufgebraucht haben – bei einer Einzelperson bis auf 4000 Fr., bei Familien bis maximal 10'000 Fr.. Von der **Aussteuerung bis zum Sozialhilfebezug** kann deshalb eine lange Zeit vergehen, in der sich typischerweise nicht nur die finanziellen Verhältnisse, sondern die gesamte Lebenssituation (körperliche und psychische Gesundheit, familiäre Beziehungen, soziale Kontakte) markant verschlechtert. Aus präventiver Sicht wäre es deshalb wichtig, Unterstützungs- und Hilfsangebote bereitzustellen, die Langzeiterwerbslose in komplexen Problemlagen noch vor dem Gang zur Sozialhilfe erreichen.

Mit dem **«Work-In»** verfügt die Arbeitsintegration Winterthur über ein Projekt der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ), welches diese Lücke zumindest teilweise schliesst. Im «Work-In» arbeiten Fachleute aller drei Sozialwerke zusammen. Sie erhalten von den RAV und der Sozialberatung erwerbslose Klient/innen zugewiesen, bei denen die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt insgesamt herausforderungsreich, aber realistisch erscheint. Das «Work-In» betreut laufend ungefähr 100 Personen; genauere Angaben über den Anteil Zuweisungen aus den RAV liegen nicht vor. Angesichts der Anzahl Langzeitarbeitslosen, die seit Sommer 2009 konstant mehr 250 Personen beträgt, ist zu vermuten, dass dieses Angebot allein nicht den gesamten Bedarf abdeckt. Auch die Zahl der Aussteuerungen beträgt seit 2010 mehr als 400 Personen pro Jahr. Es wird vermutet, dass die Nutzung des «Work-In» seitens der RAV nicht zuletzt stark davon abhängt, wie sehr die RAV-Berater/innen auf das Angebot sensibilisiert sind und ihre Klient/innen darauf aufmerksam machen.

In eine ähnliche Richtung zielt das Projekt **«Sozialberatung im RAV»**, das die Stadt Zürich 2015 von der Pilotphase in ein Regelangebot übergeführt hat. In den Strukturen der RAV bietet die Sozialhilfe dort Arbeitslosen, welche dies wünschen, eine Sozialberatung an (persönliche Beratung). Auf diese Weise sollten Aussteuerungen und Sozialhilfebezug vermieden werden. In der Pilotphase, in der das Projekt noch auf Ausgesteuerte fokussiert war, hatte ein Viertel der Betroffenen das Angebot in Anspruch genommen; 30% fanden während des Coachings wieder eine Stelle. Die Sozialen Dienste Winterthur erwägen derzeit, ein ähnliches Projekt zu starten.

Schliesslich kann die institutionelle Lücke zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe zumindest teilweise auch durch **Angebote von privater Seite** geschlossen werden. In Winterthur ist beispielsweise die Stiftung «Läbesruum», die Beschäftigungs- und Taglohnprogramme anbietet, in diesem Bereich tätig. Rund zwei Drittel ihrer Programmteilnehmenden befinden sich in prekären finanziellen Verhältnissen und vermögen auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht dauerhaft Fuss zu fassen, beziehen aber weder Arbeitslosengelder noch werden sie von der Sozialhilfe unterstützt. Sofern es sich bei den Teilnehmenden nicht um Sozialhilfebeziehende handelt, melden sie sich meistens aus Eigeninitiative, eine Zuweisung über andere Stellen findet kaum statt.

4.5.5 Erwerbsintegration von Migrant/innen

Wie in der gesamten Schweiz ist auch in Winterthur die Sozialhilfequote von Ausländer/innen deutlich höher als diejenige von Schweizer/innen. Dies ist zu grossen Teilen darauf zurückzuführen, dass Ausländer/innen – vornehmlich aus den Herkunftsländern der «alten»Zuwanderung (vor allem Süd- und Südosteuropa) – im Durchschnitt geringer ausgebildet und qualifiziert sind als Schweizer/innen. Daneben gibt es aber auch Gründe, die spezifischer auf ihren Migrationshintergrund und damit verbundene Zugangsproblemen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen sind.

Eine grosse Hürde bei der Integration in den Arbeitsmarkt können fehlende **oder unzureichende Deutschkenntnisse** bilden. Bei finanzschwachen Migrant/innen, die nicht von der Sozialhilfe unterstützt werden, können Kurskosten ein Grund sein, dass die Deutschkenntnisse hinter ihrem Potenzial zurück-

bleiben. Zwar beteiligen sich in der Schweiz viele Gemeinden in diesen Fällen an den Kurskosten, doch ist der Umfang je nach Gemeinde und Kursangebot verschieden. Anspruchsvolle Kurse, welche die für viele Arbeitsstellen relevanten Kenntnisse vermitteln, bleiben oftmals eine erhebliche finanzielle Belastung. In Winterthur übernimmt die Stadt derzeit bis zu 100 Fr. pro Semester. Eine Steuerungsmöglichkeit wäre, die **Kosten für Deutschkurse** (auch auf «höherem» Niveau) gezielt und bedarfsabhängig zu senken. Dies würde die Erwerbschancen von Migrant/innen verbessern und damit das Risiko eines Sozialhilfebezugs verringern.

Eine häufig vergessene Gruppe von Migrant/innen sind **junge Frauen**, die aus Drittstaaten zu ihrem Partner in die Schweiz ziehen. Ihre hier lebenden Ehepartner kommen selber häufig aus bildungsfernen Familien und leben noch mit den Eltern zusammen, weil das eigene Einkommen für ein selbständiges Leben als junges Paar nicht ausreicht. Obwohl das Ehepaar auf eine doppelte Erwerbstätigkeit angewiesen wäre, kann nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden, dass beide eine Ausbildung und Erwerbstätigkeit haben oder anstreben. Dies hat mit teilweise mit **Vereinbarkeitsproblemen** von Familie und Erwerb zu tun, teilweise mit fehlenden Selbstverständlichkeiten, teilweise auch mit fehlendem **Zugang** zu an sich vorhandenen Unterstützungsmöglichkeiten. Massnahmen, die den Ausbildungszugang dieser Frauen und damit ihre Chancen auf eine nachhaltige Erwerbsintegration verbessern, dienen auch der Prävention von Armut und Sozialhilfebezug. Ein wichtiger Ausgangspunkt ist die Sensibilisierung für dieses Thema und die Erfassung des Ausbildungsbedarfs bei den Erstgesprächen, die zur Begrüssung von Neuzuziehenden in Winterthur von der Fachstelle Integrationsförderung angeboten werden.

Eine besondere Herausforderung bildet die Ausbildung und Arbeitsmarktintegration von **Vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen**, die in der Regel nur über geringe Erwerbsquoten verfügen. Mit dem starken Wachstum an Asylgesuchen dürfte ihre Zahl in naher Zukunft deutlich steigen. Zwar trägt die Stadt Winterthur keine Sozialhilfekosten von Ausländer/innen, die noch nicht zehn Jahre ununterbrochenen Wohnsitz im Kanton Zürich haben. In langfristiger Perspektive zahlt es sich aber auch für Winterthur aus, wenn die Betroffenen dank einer ausreichenden Qualifizierung dauerhaft im ersten Arbeitsmarkt Fuss fassen. Die Arbeitsintegration Winterthur ist in diesem Bereich bereits tätig geworden: Im Auftrag der kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen hat sie das Platzangebot eines bestehenden Arbeitsintegrationsprogramms für Vorläufig Aufgenommene erweitert und zusätzlich ein neues Programm aufgelegt, das sich speziell an Vorläufig Aufgenommene im Alter von 16 bis 25 Jahren richtet.

4.5.6 Überblick: Steuerungsmöglichkeiten «Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenslagen»

Tabelle 10 stellt die möglichen Massnahmen mit präventiver Wirkung zusammen. Mit Ausnahme der Schuldenfachstelle sind viele von ihnen in der einen oder anderen Form schon heute umgesetzt. Die Steuerung konzentriert sich deshalb darauf, diesen Stand zu halten und bei Bedarf allenfalls gezielt zu erweitern.

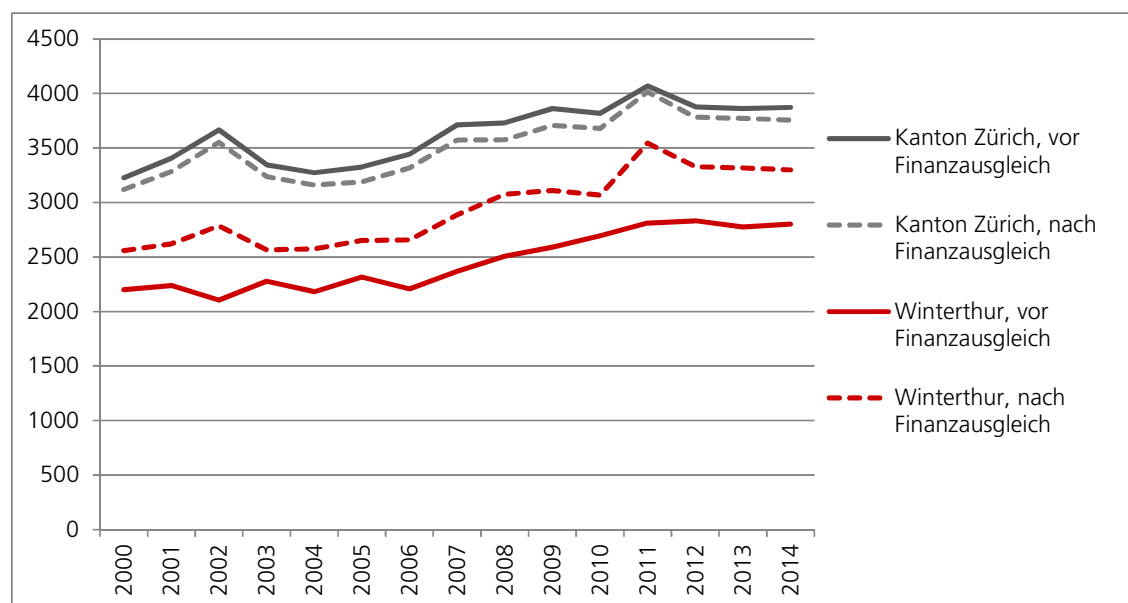
Tabelle 10: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten des Massnahmentyps «Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenslagen»

Bereich	Zuständigkeit	Massnahme	Sparpotenzial	Effektivität / Risiken
Schuldenberatung und -sanierung	Soziale Dienste	Schaffung einer Fachstelle in Winterthur	■ Abwendung/Regulierung von Schulden, die sonst der Staat übernehmen müsste ■ Erhöhte Anreize für Aufnahme Erwerbstätigkeit und Ablösung von Sozialhilfe; bessere Chancen auf Wohnungsmarkt	■ Effektivität sehr plausibel; ■ Fokus auf Schuldensanierung und Prävention wichtig; ansonsten Risiko von Doppelspurigkeiten mit bestehenden Beratungsangeboten
Frühe Förderung	Departemente Schule und Sport	■ Institutionen und Programme zur Frühen Förderung weiter stärken ■ Massnahmen zur Förderung der Zugänglichkeit der Frühen Förderung für einkommensschwache Familien	■ Langfristig: Vermeiden von Sozialleistungsbezug dank besserer Erwerbschancen ■ Kurzfristig: Dank erschwinglicher familienergänzender Kinderbetreuung erhöhte Erwerbstätigkeit und deswegen kein oder geringerer Sozialleistungsbezug	Effektivität und positives Kosten-Nutzen-Verhältnisse in vielen Studien erwiesen
Obligatorische Schule und Nachholbildung	Departemente Schule und Sport	■ Schnittstellen und den Austausch zwischen der obligatorischen Schule und dem Berufsbildungssystem pflegen ■ Investitionen in Schulsozialarbeit, unentgeltliche Aufgabenstunden	Vermeiden von Sozialleistungsbezug wegen besserer Erwerbschancen	Effektivität sehr plausibel
Unterstützung für Langzeiterwerbslose	Soziale Dienste	Breitere (auch persönliche) Beratung für Langzeitarbeitslose und Ausgesteuerte anbieten, z.B. durch Aufbau einer «Sozialberatung im RAV» und/oder durch Erhöhung der Anzahl Plätze im «Work-In»	Vermeiden der Folgekosten von Langzeiterwerbslosigkeit, insbesondere von Sozialhilfebezug	Effektivität sehr plausibel
Erwerbsintegration von Migrant/innen	Stadtentwicklung: Fachstelle für Integration	Kosten für Deutschkurse gezielt und bedarfsabhängig senken	Kein oder geringerer Sozialleistungsbezug dank besserer Erwerbschancen	Effektivität sehr plausibel
	Stadtentwicklung: Fachstelle für Integration	Förderung des konsequenten Zugangs zu Unterstützungsangeboten auch für junge Frauen, die aus dem Ausland zu einem Partner in die Schweiz ziehen	Kein oder geringerer Sozialleistungsbezug dank besserer Erwerbschancen	Effektivität sehr plausibel
	Soziale Dienste: Arbeitsintegration	Mehr Ressourcen zur Stärkung von Angeboten zur Ausbildung und Arbeitsmarktintegration von Vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen	Kein oder geringerer Sozialleistungsbezug dank besserer Erwerbschancen	Effektivität sehr plausibel

4.6 Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung

Die Stadt Winterthur ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Ein zentrales Instrument, das Wachstum und die Zusammensetzung der Bevölkerung zu steuern, bildet die **Wohnbaupolitik**. Seit rund zehn Jahren verfolgt die Stadt dabei das Ziel, mehr attraktive Wohnangebote für mittlere und höhere Einkommensklassen zu schaffen. Seither wurden insbesondere im mittleren Preissegment neue Wohnungen gebaut. Insgesamt liegen die steuerbaren Einkommen der Bewohner/innen dieser Räume deutlich über dem städtischen Mittel, bei den Vermögen ist der Unterschied weniger ausgeprägt (Stadtentwicklung 2013). Winterthur hat in den vergangenen Jahren seine **Steuerkraft** pro Kopf erhöhen können; sie ist aber nach wie vor deutlich geringer als im Kantonsdurchschnitt (**Abbildung 24**).

Abbildung 24: Steuerkraft pro Kopf (in Fr.): Winterthur und Kanton Zürich, vor und nach Finanzausgleich, 2000–2014



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich; Darstellung BASS.

Eine Steuerungsmassnahme könnte darin bestehen, die Strategie weiterzuverfolgen und im Bereich des **Wohnungsbaus im oberen Preissegment** zu akzentuieren. Dies muss nicht bedeuten, dass Menschen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen ausgegrenzt werden. Angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums wäre es möglich, dass Winterthur vermehrt finanzkräftige Menschen anzieht, ohne den Wohnraum im preisgünstigen Segment zu verknappen oder gar minderprivilegierte Menschen aus ihren Wohnungen zu verdrängen. In dieser Form bestünde die Absicht der Steuerungsmassnahme nicht in erster Linie darin, direkt das Wachstum der Sozialhilfeausgaben zu bremsen. Vielmehr ginge es darum, der Stadt Winterthur einen grösseren finanzpolitischen Handlungsspielraum zu sichern.

2013 hat die Winterthurer Stimmbevölkerung Verkauf des Zeughausareals an einen privaten Anbieter, der Wohnungen im oberen Segment erstellen wollte, abgelehnt. Angesichts dieses Entscheids liegt nahe, dass Steuerungsmassnahmen, die ausschliesslich auf den Wohnbau im «Luxus-Bereich» abzielen, wenig Aussicht auf Akzeptanz haben. Grösser dürften die Erfolgchancen dann sein, wenn solche Bestrebungen gleichzeitig mit dem Anliegen verbunden werden, ausreichenden und angemessenen Wohnraum für sozial schwache Schichten bereitzustellen. Dies setzt eine **umfassende Strategie für den Wohnungsbau** voraus, die eine **ausgewogene Entwicklung** erlaubt und gewährleistet, dass Initiativen im oberen Wohnsegment zu keinen Verdrängungseffekten führen und gesellschaftlich gut eingebettet sind. Die

Stadtentwicklung Winterthur ist derzeit mit Grundlagenarbeiten für die mögliche Entwicklung einer solchen Wohnbaustrategie beschäftigt.

4.7 Erfahrungen anderer Städte

Die bisherigen Ausführungen haben eine breite Palette möglicher Steuerungsmassnahmen aufgezeigt, ihr Sparpotenzial abgewogen und mögliche Risiken bei der Umsetzung erörtert. Was zeigt sich aber, wenn man den Blick über Winterthur hinaus erweitert? Im Kanton Zürich gibt es einzelne Städte, deren Sozialhilfequote in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist – oder sich schon seit längerer Zeit auf sehr tiefem Niveau bewegt. Neben der Stadt Zürich gehören dazu auch mehrere kleinere bis mittelgrosse Städte. Mit Leitungspersonen von Sozialdiensten bzw. Abteilungsleitern des Bereichs «Soziales» aus vier solchen Städten – Bülach, Kloten, Uster und Wetzikon – wurden telefonische Kurzgespräche über die mutmasslichen Gründe dieser Entwicklung geführt.

Was die **Steuerungsmassnahmen innerhalb der Sozialhilfe** betrifft, zeigt sich folgendes Bild:

■ **Fallbelastung und klientenzentrierte Arbeit:** Alle vier Städte achten stark darauf, dass die Fallbelastung pro 100%-Stelle nicht über 80 Dossiers liegt; in Uster sind dies sogar 80 Dossiers über ein ganzes Jahr. In zwei Fällen wird auch angemerkt, dass ausschliesslich Sozialarbeitende in der Fallführung tätig sind oder man die Anstellungspraxis entsprechend geändert hat. Entsprechend wird die enge Zusammenarbeit mit den Klient/innen stark gewichtet. Alle vier Gesprächspartner sehen sie als einen zentralen Faktor zur Senkung der Sozialhilfequote.

■ **Auflagen und Gegenleistungsprinzip:** In der Arbeit mit den Klient/innen wird den Auflagen und Weisungen ein grosses Gewicht beigemessen. Zwei Städte weisen darauf hin, dass sie das Auszahlen von Leistungen häufig an das Erscheinen zu Terminen koppeln. Insbesondere Bülach betont, dass von den Klient/innen sehr konsequent der Nachweis von Integrationsbemühungen in entsprechenden Programmen gefordert wird. Für die Bereitstellung dieser Programme werden sehr bewusst verhältnismässig hohe Ausgaben in Kauf genommen. In Kloten wird insbesondere bei jüngeren Klient/innen ein sehr grosses Gewicht auf Integrationsbemühungen gelegt.

■ **Optimierung von Abläufen:** Zwei Städte verweisen darauf, dass sie Prozesse beim Intake, der Abklärung von Sozialversicherungsansprüchen, der internen Fallüberprüfung oder der Zusammenarbeit mit Vertrauensärzt/innen optimiert haben. In einem Fall war Winterthur die Vorbildgemeinde, an der sich die Reformen orientiert haben.

In allen vier Gemeinden werden somit **im Kern sozialinvestive Strategien verfolgt** und gelten auch als Schlüssel zum Erfolg: Es werden gezielt Ressourcen in eine enge Betreuung und Begleitung der Klient/innen investiert, teilweise auch in Programme zur beruflichen und sozialen Integration. Ein Gesprächspartner sieht denn auch einen zentralen Unterschied zu Winterthur darin, dass sein Sozialdienst in mit keinen Sparmassnahmen konfrontiert worden sei. Gleichzeitig gilt, dass die vier Städte in der Arbeit mit den Klient/innen stark auf das Prinzip des «Förderns und Forderns» stellen. Dass dies auch eine abschreckende Wirkung haben kann, wird zumindest teilweise vermutet.

Die Bedeutung von **Steuerungsmassnahmen ausserhalb der Sozialhilfe** zu beurteilen, fiel den Gesprächspartner/innen schwer. Was die Bevölkerungsentwicklung betrifft, wird in Uster darauf hingewiesen, dass der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsstadt und der Anschluss an das S-Bahn-Netz eine Rolle spielten. Nachdem in den 1990er Jahren hauptsächlich Eigentums- und Einfamilienhäuser gebaut worden waren, gab es mehrheitlich einen Zuzug von gutsituierten Leuten. Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung und eine tendenzielle Aufwertung des Wohnraums werden auch in Bülach und Kloten vermutet. In Wetzikon dagegen gibt es relativ viel alten Wohnraum und wird auch eine

gewisse Zuwanderung aus Zürich verspürt, die jedoch wegen des ausgetrockneten Wohnungsmarkts beschränkt sei.

5 Steuerungsmöglichkeiten: Ausgaben der Zusatzleistungen zur AHV/IV

Die Nettokosten der Zusatzleistungen zur AHV/IV haben ein ähnliches Volumen und sind in vergleichbarem Umfang gewachsen wie die Sozialhilfeausgaben (vgl. Abschnitt 2.1). Gleichwohl sind sie in der politischen Diskussion viel weniger ein Thema. Dies mag teilweise damit zu tun haben, dass die Zusatzleistungen in der Regel an Renten der AHV und IV gebunden sind. Anders als in der Sozialhilfe wird nicht erwartet, dass die Leistungsbezüger/innen nach einer gewissen Zeit wieder ihre wirtschaftliche Selbständigkeit erlangen. Allerdings bedeutet dies noch nicht, dass sich die Entwicklung der Zusatzleistungen jeglicher Einflussnahme entzieht. Drei Typen von Steuerungsmöglichkeiten werden im Folgenden skizziert

- Abbau von Leistungen
- Steigerung der Effizienz und Effektivität bestehender Leistungen
- Stärkung der ambulanten Pflege und Betreuung

5.1 Abbau von Leistungen

Die Zusatzleistungen zur AHV/IV umfassen drei Leistungen: die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die kantonalen Beihilfen und die Gemeindezuschüsse. Die Ergänzungsleistungen und die Beihilfen sind durch das Bundesrecht und das kantonale Recht vorgegeben. Dagegen liegt es in der Kompetenz der Stadt Winterthur, ob und in welchem Umfang sie Gemeindezuschüsse ausrichtet. Derzeit beläuft sich ihr Volumen auf 3.7 Mio. Fr. (2014). Eine Teilaufhebung der Gemeindezuschüsse ist allerdings 2015 mit einer Zweidrittelmehrheit an der Urne abgelehnt worden. Angesichts dessen erscheint es wenig wahrscheinlich, dass Leistungskürzungen im Bereich der Gemeindezuschüsse als Steuerungsmassnahme Aussichten auf Erfolg haben.

5.2 Steigerung der Effizienz und Effektivität bestehender Leistungen

Mögliche Effizienzsteigerungen bei der Ausrichtung von Zusatzleistungen stehen hauptsächlich in zwei Bereichen zur Diskussion: zum einen bei der Abklärung der finanziellen und persönlichen Verhältnisse der Antragstellenden (Abschnitt 5.2.1), zum anderen in der Frage, ob die Ausrichtung der Zusatzleistungen bei einer Auslagerung an die kantonale Sozialversicherungsanstalt kostengünstiger ausfallen würde (Abschnitt 5.2.2).

5.2.1 Kontrolle der finanziellen und persönlichen Verhältnisse von Leistungsbezüger/innen

In der Hauptabteilung Sozialversicherungen der Sozialen Dienste Winterthur liegt die **Fallbelastung** im Bereich der Zusatzleistungen zur AHV bei etwa 440 Fällen pro Mitarbeiter/in, im Bereich der IV bei ungefähr 390 Fällen. Von mehreren Seiten wird bezweifelt, dass diese Ressourcen ausreichen, um die finanziellen und persönlichen Verhältnisse der Antragstellenden und Leistungsbezüger/innen mit hinreichender Tiefe zu prüfen. Dies wird auch im jüngsten Revisionsbericht des Kantonalen Sozialamts deutlich, der den Vollzug der Zusatzleistungen durch die Hauptabteilung für vier angeschlossene Gemeinden prüfte: Der Bericht empfiehlt, die verfügbaren Ressourcen von 20 Stellenprozenten für 59 Fälle (entspricht umgerechnet 100 Stellenprozenten für 295 Fälle) aufzustocken, damit «die notwendigen Abklärungen in den einzelnen Fällen gewährleistet bleiben und damit das Risiko eines Vermögensschadens gering gehalten werden kann».

Ein grosses Potenzial sieht die zuständige Hauptabteilungsleitung vor allem in der häufigeren **Durchführung von persönlichen Erstgesprächen**. Generell gilt, dass die Biographien der Antragstellenden vielfäl-

tiger geworden sind und damit auch die Abklärungen an Komplexität gewonnen haben. Konkret geht es beispielsweise um Anspruch auf Leistungen von (ausländischen) Pensionskassen, Erbschaftsbezügen im Rentenalter, Vermögen im Ausland und den Wohnsitz der Antragstellenden und Leistungsbezüger/innen, der für Zusatzleistungen anders als bei IV- und AHV-Renten dauerhaft in der Schweiz liegen muss. Um den tatsächlichen Wohnsitz zu ermitteln, sind in Verdachtsfällen teilweise umfangreiche Abklärungen erforderlich; die Stadt Zürich setzt dabei bei Bedarf auch Sozialinspektor/innen ein.

Die **vertiefte Abklärung** und Kontrolle der finanziellen und persönlichen Verhältnisse von Antragstellenden bildet eine mögliche Steuerungsmassnahme, um das Wachstum der Ausgaben für die Zusatzleistungen zu bremsen. Gemessen an den Abklärungen, die bisher vorgenommen wurden, scheint hier ein beachtliches Potenzial vorhanden. Voraussetzung wäre eine Erhöhung der Personalressourcen. Diesem Zusatzaufwand stehen die direkten Einsparungen gegenüber, die sich über die Jahre hinweg kumulieren: Bei den Zusatzleistungen ist dieser «Kumulationseffekt» deutlicher grösser als in der Sozialhilfe, weil die an den Rentenbezug gekoppelten Leistungen in der Regel über eine lange Dauer bezogen werden. Soweit die Massnahmen gezielte Fehlinformationen der Antragstellenden betreffen, ist zudem in gewissem Umfang eine präventive Wirkung zu erwarten.

5.2.2 Organisatorische Massnahmen

Die Organisation der Zusatzleistungen im Kanton Zürich bildet insofern eine Besonderheit, als die Durchführung – im Unterschied zu den meisten anderen Kantonen – grundsätzlich den politischen Gemeinden obliegt. Die Gemeinden haben jedoch die Möglichkeit, **den Vollzug der Zusatzleistungen der kantonalen Sozialversicherungsanstalt (SVA) zu übertragen**. Die Stadt Winterthur hat diese Option 2009 mit umfassenden Abklärungen überprüft. Sie kam dabei zum Schluss, dass die Kosten und Leistungsqualität der bestehenden Variante mit Leistungserbringung durch die SVA vergleichbar sind. Für die kommunale Lösung sprach, dass mit der Einbettung in die Sozialen Dienste Winterthur ein persönlicher Klientenkontakt (u.a. Erstgespräche), eine enge Zusammenarbeit mit anderen städtischen Stellen (z.B. Sozialhilfe, gesetzlicher Betreuungsdienst) und eine «umfassende Sicht auf die soziale Sicherung» gewährleistet sind. In der Hauptabteilung Sozialversicherungen geht man davon aus, dass diese Einschätzung nach wie vor zutreffend ist.

5.3 Stärkung der ambulanten Pflege und Betreuung

Die durchschnittlichen **Fallkosten der Zusatzleistungen** fallen erheblich höher aus, wenn die Leistungsbezüger/innen nicht zu Hause, sondern in einem Heim leben (vgl. Abschnitt 2.4.3). Die Stärkung von ambulanten und teilstationären Strukturen, die es pflege- und betreuungsbedürftige IV- und AHV-Renter/innen erlauben, möglichst lange zu Hause leben, tragen deshalb massgeblich dazu bei, das Ausgabenwachstum der Zusatzleistungen zu bremsen. Dieser Sachverhalt ist grundsätzlich erkannt und bildet in Winterthur beispielsweise einen zentralen Pfeiler der **Altersplanung**. Es geht also auch hier in erster Linie darum, bestehende Ansätze aufzugreifen und mit Nachdruck weiterzuverfolgen. Grundsätzlich handelt es sich dabei um investive Strategien: Sie greifen nicht nur und nicht erst bei Bezüger/innen von Zusatzleistungen, sondern versuchen ganz allgemein günstige Rahmenbedingungen für die ambulante Pflege und Betreuung zu schaffen.

Eine zentrale Voraussetzung ist ein leistungsfähiges Angebot an **ambulanten Diensten**. Dabei stellt sich unter anderem die Herausforderung, dass Haushaltshilfe und Betreuungsleistungen, die nicht über die obligatorische Krankenversicherung abgerechnet werden können, gerade auch für wenig finanzkräftige Personen erschwinglich bleiben. Für Menschen, die bei der Pflege und Betreuung von behinderten oder betagten Angehörigen bisweilen an die Grenzen ihrer Möglichkeiten gelangen, sind **Entlastungsstruktu-**

ren nicht nur im ambulanten (z.B. durch Förderung von Nachbarschaftshilfe), sondern ebenso im (teil-) stationären Bereich wichtig (z.B. Ferienbetten in Heimen). Allenfalls wäre auch in Erwägung zu ziehen, die **Gemeindezuschüsse** derart umzugestalten, dass sie in besonderem Ausmass Leistungen in der ambulanten Pflege und Betreuung entgelten. Spezifisch im Altersbereich sollte zudem ein ausreichendes Angebot an **Alterswohnungen** bestehen und es empfiehlt sich, **innovative Wohnformen** wie z.B. Mehrgenerationenhäuser, Alterswohngemeinschaften oder «Wohnen mit Service» zu fördern. Dabei ist auch auf eine umsichtige Planung der Kapazitäten für verschiedene Wohnformen im Alter zu achten.

Die summarische Aufzählung kann nicht Vollständigkeit zu beanspruchen. Sie sollte aber deutlich machen, dass das Wachstum der Zusatzleistungen keine Entwicklung ist, der die Stadt Winterthur hilflos ausgeliefert ist. Ähnlich wie bei den Sozialhilfekosten besteht auch hier die Möglichkeit, mit investiven Massnahmen mittel- bis längerfristig auf die Ausgabenentwicklung Einfluss zu nehmen.

5.4 Überblick: Steuerungsmöglichkeiten der Ausgaben der Zusatzleistungen zur AHV/IV

Tabelle 11 stellt die möglichen Steuerungsmassnahmen im Bereich der Zusatzleistungen zur AHV/IV zusammen.

Tabelle 11: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Zusatzleistungen zur AHV/IV

Bereich	Zuständigkeit	Massnahme	Sparpotenzial	Effektivität / Risiken
Kontrolle der finanziellen und persönlichen Verhältnisse von Leistungsbezüger/innen	Soziale Dienste Stadtrat, Grosser Gemeinderat	Vertiefte Abklärung und Kontrolle der finanziellen und persönlichen Verhältnisse von Antragstellenden	keine zuverlässige Schätzung von zusätzlichen Einnahmen bzw. geringeren Ausgaben möglich	Positives Verhältnis von Aufwand (mehr Personalressourcen) und Ertrag nicht zweifelsfrei gesichert; grundsätzlich aber höhere Ertragschancen als bei zusätzlichen Massnahmen gegen Sozialhilfemissbrauch
Organisatorische Massnahmen	Soziale Dienste Stadtrat, Grosser Gemeinderat	Auslagerung des Vollzugs der Zusatzleistungen an kantonale Sozialversicherungsanstalt	Gemäss Abklärungen im Jahr 2009 kein nennenswertes Sparpotenzial	■ Sparpotenzial fraglich ■ Risiko von Knowhow-Verlust und geringeren Synergieeffekten (weniger enge Zusammenarbeit mit städtischen Stellen) ■ Geringere Kontrollmöglichkeiten wegen fehlendem persönlichen Kontakt mit Klient/innen
Stärkung der ambulanten Pflege und Betreuung	Departement Soziales	Stärkung eines leistungsfähigen Angebots an ambulanten Diensten (z.B. Förderung Spitex, günstige Tarife für Haushaltshilfen und Betreuungsangebote, spezifische Dienste für Demenzkranke)	Vermeidung oder Hinauszögern von Heimeintritten	Effektivität sehr plausibel
	Departement Soziales	Entlastung pflegender Angehöriger (z.B. Ferienbetten in Heimen, Förderung der Nachbarschaftshilfe)	Vermeidung oder Hinauszögern von Heimeintritten	Effektivität sehr plausibel
	Departement Soziales	Umgestaltung von Gemeindezuschüssen, um in besonderem Ausmass Leistungen in der ambulanten Pflege und Betreuung zu entgelten	Vermeidung oder Hinauszögern von Heimeintritten	Effektivität plausibel
	Departement Soziales; Stadtentwicklung	Förderung von innovativen Wohnformen im Alter	Vermeidung oder Hinauszögern von Heimeintritten	Effektivität sehr plausibel

6 Fazit zu den Steuerungsmassnahmen und mögliche Handlungsstrategien

6.1 Steuerungsmassnahmen im Überblick

Welche Steuerungsmöglichkeiten hat Winterthur, um die Entwicklung der Sozialausgaben zu beeinflussen? Auf welche Art und Weise wirken diese Massnahmen und mit welchen Risiken sind sie verbunden?

Kurzfristige Handlungsmöglichkeiten

Betrachten wir zunächst die Steuerungsmassnahmen, die **kurzfristige Einsparungen** versprechen. Dies gilt für alle **Reduktionen von Leistungen** und für die meisten **effizienz- und effektivitätssteigernden Massnahmen**. Beide Möglichkeiten sind jedoch auch mit Risiken behaftet: Der Abbau von Leistungen könnte dazu führen, dass sich weniger Menschen aus der Sozialhilfe abzulösen vermögen. Effizienz- und effektivitätssteigernden Massnahmen wiederum setzen häufig zusätzliche Mittel für Kontrollen und Abklärungen voraus: Hier besteht das Risiko, dass der Zusatzaufwand die Einsparungen übersteigt.

Unter Berücksichtigung solcher Risiken haben nach unserer Einschätzung vor allem zwei Massnahmen gute Aussichten auf kurzfristigen Erfolg:

■ **Anpassung der Mieten von Sozialhilfebeziehenden an den Referenzzinssatz:** Mit einem flächendeckenden Vorgehen kann versucht werden, die Mieten von Sozialhilfebeziehenden an den Referenzzinssatz zu senken, der sich derzeit auf einem Rekordtief bewegt. Diese Massnahme ist insofern mit gewissen Unwägbarkeiten verbunden, als sie angesichts der tiefen Leerwohnungsziffer die Chancen von Sozialhilfebeziehenden auf dem Wohnungsmarkt weiter verschlechtern könnte. Das Beispiel der Stadt Zürich deutet allerdings darauf hin, dass sich diese Risiken bei einem umsichtigen Vorgehen in Grenzen halten. Das Sparpotenzial dieser Massnahme liegt bei der gegenwärtigen Zinsentwicklung zwischen 200'000 bis 500'000 Fr. pro Jahr.

■ **Stärkere Kontrolle der persönlichen und finanziellen Verhältnisse von Antragstellenden und Bezüger/innen von Zusatzleistungen zur AHV/IV:** Diese Massnahme setzt voraus, dass in der Hauptabteilung Sozialversicherungen mehr Personen angestellt werden. Damit wird es möglich, häufiger persönliche Erstgespräche zu führen und vertiefte Abklärungen und Recherchen als bisher vorzunehmen. Das Sparpotenzial kann nicht zuverlässig beziffert werden. Es ist aber zu beachten, dass von Jahr zu Jahr ein beachtlicher «Kumulationseffekt» besteht, weil IV- und AHV-Rentner/innen die Zusatzleistungen in der Regel über eine lange Dauer beziehen.

Als weitere Massnahmen mit kurzfristigen Spareffekten stehen Reduktionen von Leistungen im Zentrum. Sie wären jedoch mit erheblichen Risiken verbunden und könnten zu unerwünschten Nebeneffekten führen. Reizt man das «Kürzungspotenzial» aus, lassen sich mit massiven Einschnitten bei den Programmen zur beruflichen und sozialen Integration Spareffekte in der Grössenordnung von bis zu 2 Mio. Fr. erzielen; bei den situationsbedingten Leistungen kommen mehrere 100'000 Fr. hinzu. Als Folge solch massiver Einschnitte würde aber das im Sozialhilfegesetz verankerte Gegenleistungsprinzip stark ausgehöhlt. Die Stadt Winterthur würde kaum mehr über Projekte und Programme verfügen, in denen Sozialhilfebeziehende einen Tatbeweis für ihren Willen zur sozialen Integration ablegen können. Beim Abbau von Programmen zur Arbeitsintegration, von qualifizierenden Massnahmen und Sprachkursen besteht die Gefahr, dass damit die Ablösung aus der Sozialhilfe erschwert wird und die Sparmassnahme dadurch kontraproduktive Auswirkungen auf die Kostenentwicklung hat.

Mittel- und längerfristig wirkende Massnahmen

Wird bei der Steuerung der Sozialhilfekosten einzig auf Massnahmen gesetzt, die unmittelbare Spareffekte versprechen, bleiben mehrere Herausforderungen unberührt. Dazu gehört namentlich, dass es der Sozialberatung Winterthur in den vergangenen Jahren seltener als zuvor gelungen ist, ihre Klient/innen wieder von der Sozialhilfe abzulösen. Auch tragen kurzfristige Einsparungen nichts zur Vermeidung künftiger Sozialhilfebezüge bei. Aus diesem Grund erscheint es wichtig, dass die Steuerungsmassnahmen auch **Sozialinvestitionen** umfassen, deren kostensenkende Effekte **mittel- bis langfristig** eintreten. Kurzfristige Ausgaben für die Stärkung der persönlichen Ressourcen Sozialhilfebeziehender und anderer Menschen in schwierigen Lebenslagen helfen künftigen Sozialhilfebezug vermeiden.

Im Vordergrund steht hier eine **Erhöhung des Personalbestands in der Sozialberatung**, um eine bessere Betreuung und Begleitung der Sozialhilfebeziehenden zu gewährleisten. Mehrere Zürcher Städte, denen es in den letzten Jahren gelungen ist, die Sozialhilfequote zu senken, erachten eine deutlich tiefere Fallbelastung (ca. 80 Dossiers pro 100%-Stelle) und eine entsprechend enge Begleitung der Klient/innen als einen zentralen Schlüssel zum Erfolg. In den Workshops und Expertengesprächen ist von zahlreichen Personen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung festgestellt worden, dass der Sozialberatung Winterthur die personellen Ressourcen für eine angemessene und effektive Fallbetreuung fehlen. Auch wäre zu erwägen, die kürzlich erfolgte Stellenreduktion in der **Fachstelle Junge Erwachsene** wieder rückgängig zu machen.

Ausserhalb der Sozialhilfe haben Sozialinvestitionen in der Regel den Charakter von präventiven Massnahmen, welche einen Sozialhilfebezug vorausschauend vermeiden sollen. Hier wird von mehreren Seiten die Einrichtung einer **Fachstelle für Schuldenberatung und -sanierung** in Winterthur angeregt. Erfolgreiche Schuldensanierungen können unter anderem dazu beitragen, dass Menschen finanziell prekäre Situationen überwinden und wegen abgewendeter Gefahren einer Betreuung oder Lohnpfändung wieder verstärkte Anreize zur Erwerbstätigkeit (oder auch zur Ablösung aus der Sozialhilfe) haben. Daneben geht es in erster Linie darum, bestehende investive Strategien (z.B. Frühe Förderung, Beratung und Begleitung von Langzeiterwerbslosen, Qualifizierung und Erwerbsintegration von Migrant/innen) beizubehalten und soweit möglich gezielt zu stärken. Im Bereich der Zusatzleistungen zur AHV/IV sind investive Massnahmen wichtig, um mit einer **Stärkung von ambulanten und teilstationären Strukturen** kostenintensive Heimeintritte zu vermeiden oder hinauszuzögern.

6.2 Mögliche Handlungsstrategien

Angesichts des knappen Finanzhaushalts ist der Spielraum der Stadt Winterthur, dem Wachstum der Sozialausgaben mit Sozialinvestitionen zu begegnen, stärker begrenzt als in anderen Städten. Was folgt daraus für Winterthur? Wie lassen sich die hier diskutierten Steuerungsmassnahmen zu stimmigen Handlungsstrategien verdichten? Wir skizzieren im Folgenden drei mögliche Strategien, die Herausforderungen anzugehen, und diskutieren ihre Vor- und Nachteile. Die Darstellung ist nicht erschöpfend, es sind auch andere Kombinationen denkbar. Hinter der Gegenüberstellung der drei Strategien steht in erster Linie die Absicht, unterschiedliche Handlungsansätze gezielt auf den Punkt zu bringen.

«Pragmatische Optimierung»

Diese Handlungsstrategie schreibt mehr oder weniger den Status quo weiter. Sie belässt die bereits etablierten sozialinvestiven Massnahmen ungefähr auf dem bestehenden Niveau. Bei neuen Massnahmen konzentriert sie sich jedoch auf solche, die wenig kosten und bei denen das Risiko gering ist, dass sich unerwünschte Nebeneffekte einstellen. Dies können kleinere Leistungskürzungen oder punktuelle Massnahmen zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung sein (z.B. Anpassung von Mieten an Referenzzinssatz).

Die Grenzen dieser Handlungsstrategie sind offenkundig: Ihr Sparvolumen ist begrenzt. Auch hat sie wenig Potenzial, das Wachstum der Fallzahlen nachhaltig zu bremsen.

«Abbau und Restriktion»

Diese Handlungsstrategie reizt das Potenzial an möglichen Leistungskürzungen aus. Parallel setzt sie auf stärkere Kontrollen bei der Leistungszusprache – auch dann, wenn das Verhältnis von Aufwand und Ertrag eher fraglich scheint. Tendenziell bedeutet die Erweiterung der Kontrolltätigkeit, dass in der Sozialberatung weniger Zeit für Beratungen übrig bleibt. In den Workshops wurde teilweise die Erwartung geäussert, dass ein solches Vorgehen die Zahl der Sozialhilfebeziehenden reduziere. Konkret bedeutet dies: Winterthur müsste genügend negative Anreize setzen, damit Menschen mit wenig Geld nicht in die Stadt kommen, aus der Stadt wegziehen oder auf die Sozialhilfe verzichten. Die Erfolgchancen einer solchen Strategie scheinen allerdings zweifelhaft. Dies hauptsächlich aus vier Gründen:

- Winterthur verfügt mit dem Gate-Keeping-Programm «Passage» bereits über eine Hürde, welche viele der umliegenden Gemeinden nicht kennen.
- Unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen besteht eines der grössten Sparpotenziale bei den Integrationsprogrammen. Diese verlangen von den Teilnehmenden typischerweise gerade eine Gegenleistung und steigern die «Attraktivität» der Sozialhilfe deshalb nur sehr bedingt.
- Winterthur übt eine Zentrumsfunktion aus, die es nicht einfach abstreifen kann. Es erreicht die kritische Grösse für eine soziale Infrastruktur, für die in kleineren Gemeinden kein ausreichender Bedarf gegeben ist. Seine Grösse sichert sozial benachteiligten Menschen eine gewisse Anonymität. Sind diese auf staatliche Unterstützung angewiesen, so sind Professionalität und Gleichbehandlung bei der Bedarfsklärung und Ausrichtung der Hilfe gewährleistet.
- Es mangelt an Vorbildern für eine erfolgreiche Umsetzung einer solchen Strategie. Andere Zürcher Städte, die ihre Sozialhilfequote in den letzten Jahren verringert haben, haben andere Handlungsansätze verfolgt und sehr stark auf eine enge Betreuung und Begleitung ihrer Klient/innen gesetzt. Die Fallbelastung liegt markant tiefer als in Winterthur. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn die Städte eine relativ strikte Politik des «Förderns und Forderns» betreiben.

«Erweiterung des Handlungsspielraums»

Die dritte Handlungsstrategie ist bemüht, den finanziellen Spielraum der Stadt zu erweitern. Dies nicht zuletzt, um überhaupt vermehrt soziale Investitionen tätigen zu können. Ein wichtiger Schlüssel dazu wäre ein neuer **Ausgleich der kommunalen Soziallasten innerhalb des Kantons**, wobei derzeit unterschiedliche Modelle diskutiert werden (z.B. Einbau in Finanzausgleich, horizontaler Ausgleich unter den Gemeinden, stärkere Beteiligung des Kantons). Diese Steuerungsmassnahme wurde in der Studie bislang ausgeklammert, weil sie nicht in der Kompetenz der Stadt Winterthur liegt. In den Expertengesprächen und Workshops war dies jedoch einer der am häufigsten genannten und am stärksten gewünschten Handlungsansätze. Zudem kann der finanzielle Handlungsspielraum erweitert werden, wenn es mit **einer umfassenden Wohnbaustrategie** gelingt, noch stärker als bisher finanzstarke Neuzuzüger/innen zu gewinnen und so die Steuerkraft pro Kopf zu erhöhen.

Eine Erweiterung des finanziellen Spielraums erscheint auf lange Dauer als erfolgversprechendste Handlungsstrategie, weil nur so möglich ist, vermehrt auf Sozialinvestitionen zu setzen und dadurch eine nachhaltige Reduktion der Fallzahlen anzustreben. In der konkreten Ausgestaltung können die sozialinvestiven Ansätze selbstverständlich unterschiedliche Formen annehmen. Gemeinsam ist aber die übergeordnete Zielsetzung: Sie wirken darauf hin, dass sich Menschen nachhaltig von der Sozialhilfe abzulösen vermögen oder dass Menschen aus prekären Lebenslagen herausfinden, bevor sie überhaupt auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen sind.

7 Zitierte Literatur

- Abressart Aurélien, Giuliano Bonoli (2015): Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. *Journal of Social Policy*, 44, S. 787-806.
- Berner Schuldenberatung (2013): Jahresbericht 2013, Bern.
- Bundesamt für Statistik, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Kantonales Sozialamt Zürich (2001ff.): Sozialbericht Kanton Zürich. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, Neuenburg.
- Dubach Philipp, Melania Rudin, Livia Bannwart, Laure Dutoit, Severin Bischof (2015): Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien. Schlussbericht im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern.
- Fritschi Tobias, Thomas Oesch (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland, in: Soziale Sicherheit, Heft 4, Jg. 16, S. 217–223.
- Maeder Christoph, Eva Nadai (2004): Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht, Konstanz.
- Mattes Christoph, Rebekka Sommer, Miriam Zeller (2014): Schuldenberatung in Winterthur. Standortbestimmung des bestehenden Hilfeangebots, Basel.
- More-Hollerweger Eva, Ina Pervan-Al Sogauer, Ena Pervan, Ena (2013): Studie zum Nutzen der staatlich anerkannten Schuldenberatung in Österreich mittels einer SROI-Analyse. NPO-Kompetenzzentrum der Universität Wien.
- Rüst Hanspeter (2001ff.): Sozialhilfestatistik Stadt Winterthur, hg. von den Sozialen Diensten der Stadt Winterthur, Winterthur.
- Rüst Hanspeter (2011ff.): Städtevergleich Zusatzleistungen 2013, Zürich.
- Salzgeber Renate (2015): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2014: 13 Städte im Vergleich, hrsg. von der Städteinitiative Sozialpolitik, Bern.
- Salzgeber Renate (2014): Trends in der Sozialhilfe. 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten, hrsg. von der Städteinitiative Sozialpolitik, Bern.
- Schlanser Regula (2011): Qui utilise les crèches en Suisse? Logiques sociales du recours aux structures d'accueil collectif pour la petite enfance, Chavannes-Lausanne: IDHEAP.
- Soziale Dienste Winterthur (2007ff.): Facts und Trends der sozialen Sicherung, Winterthur.
- Stadtentwicklung Winterthur (2013): Studie Neubauwohnungen in Winterthur, Winterthur.
- Stamm Margrit u.a. (2009): Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz, Freiburg
- Stutz Heidi, Tobias Fritschi, Thomas Oesch (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Bern.
- Stutz Heidi, Tobias Fritschi, Silvia Strub (2007): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern. Schlussbericht. Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, Bern.
- Tschudi Daniela (2014): Handlungsspielräume der Sozialhilfebehörde der Stadt Winterthur bei der strategischen Steuerung der Sozialhilfe. Eine Analyse der Akteure, Kompetenzen und Instrumente. Projektarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA), Bern.

8 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Nettokosten der Bedarfsleistungen der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» (in Mio. Fr.), 2006–2014	3
Abbildung 2: Dossiers und Personen in der Sozialhilfe, 2006–2014	5
Abbildung 3: Sozialhilfequote, 2006–2014	6
Abbildung 4: Neue und abgeschlossene Fälle in der Sozialhilfe, 2006–2014	7
Abbildung 5: Hauptgründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs, 2006–2014	8
Abbildung 6: Durchschnittliche Bezugsdauer (in Monaten) der laufenden Sozialhilfedossiers, 2006–2014	9
Abbildung 7: Zugezogene und Ansässige unter den neuen Sozialhilfefällen, 2010–2014	10
Abbildung 8: Zuzüge unter den neuen Sozialhilfefällen nach früherem Wohnort, 2010–2014	11
Abbildung 9: Sozialhilfequote 2014 und Bevölkerungsanteil ohne nachobligatorische Ausbildung 2013 in den Städten des Kennzahlenvergleichs	14
Abbildung 10: Sozialhilfequote 2014 und Anteil Steuerpflichtige ohne direkte Bundessteuer 2011 in den Städten des Kennzahlenvergleichs	15
Abbildung 11: Durchschnittliche Nettokosten (in Fr.) pro Sozialhilfefall und Jahr für die öffentliche Hand, 2006–2014	17
Abbildung 12: Bruttoleistungen der Sozialhilfe nach Ausgabenkategorien (in Mio. Fr.), 2011–2014	18
Abbildung 13: Durchschnittliche Bruttoleistungen pro Sozialhilfefall und Jahr (in Fr.), 2011–2014	19
Abbildung 14: Durchschnittliche Bruttoleistungen und Einnahmen der Sozialhilfe (ohne kantonale Rückerstattungen) pro Fall und Jahr (in Fr.), 2011–2014	21
Abbildung 15: Durchschnittliche Einnahmen und Rückerstattungen aus IV-Renten und Zusatzleistungen pro Fall und Jahr (in Fr.)	22
Abbildung 16: Durchschnittliche Bruttoleistungen und Einnahmen (in Fr.) pro Sozialhilfefall und Jahr (in Fr.), 2011–2014	23
Abbildung 17: Nettokosten der Zusatzleistungen zur AHV/IV (in Mio. Fr.), 2006–2014	25
Abbildung 18: Fälle mit Zusatzleistungen zur AHV/IV (Stand per 31.12.), 2006–2014	26
Abbildung 19: Durchschnittliche Kosten der Zusatzleistungen (ohne Krankenkassenprämien) pro Fall und Jahr (in Fr.), 2013 und 2014	27
Abbildung 20: Heimfälle und Wohnfälle mit Zusatzleistungen nach Versicherungszweig, 2006–2014	27
Abbildung 21: Situationsbedingte Leistungen (in Fr.), 2014	41
Abbildung 22: Durchschnittliche von der Sozialhilfe angerechnete Wohnkosten (in Fr.) nach Wohnungsgrösse, 2006–2014	49
Abbildung 23: Anzahl aufgedeckte Missbrauchsfälle in der Sozialhilfe und Deliktsumme, 2006–2014	56
Abbildung 24: Steuerkraft pro Kopf (in Fr.): Winterthur und Kanton Zürich, vor und nach Finanzausgleich, 2000–2014	71
Tabelle 1: Saldi von Zuzügen und Wegzügen unter den neuen Fällen der Sozialhilfe, 2011–2014	12
Tabelle 2: Städtevergleich: Soziodemografische Kennzahlen für die 13 Vergleichsstädte	13
Tabelle 3: Sozialhilfequote 2010–2014 in den Städten des Kennzahlenvergleichs	16
Tabelle 4: Budgetierte und tatsächliche Nettokosten der Produktgruppe «Sozial- und Erwachsenenhilfe» (in Mio. Fr.; inkl. Verwaltungskosten), 2006–2012	31
Tabelle 5: Budgetierte und tatsächliche Nettokosten der Produktgruppe «Individuelle Unterstützung» (in Mio. Fr.; exkl. Verwaltungskosten), 2013–2014	31
Tabelle 6: Typologie von Massnahmen zur Steuerung der Sozialhilfekosten	37

Tabelle 7: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten des Massnahmentyps «Abbau von Leistungen»	46
Tabelle 8: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten des Massnahmentyps «Steigerung der Effizienz und Effektivität bestehender Leistungen »	59
Tabelle 9: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten des Massnahmentyps «Ressourcen von Sozialhilfebeziehenden»	63
Tabelle 10: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten des Massnahmentyps «Ressourcen von Menschen in schwierigen Lebenslagen»	70
Tabelle 11: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Zusatzleistungen zur AHV/IV	77
Tabelle 12: Verzeichnis der Gesprächspartner/innen, mit denen Interviews geführt wurden	84

9 Anhang

Tabelle 12: Verzeichnis der Gesprächspartner/innen, mit denen Interviews geführt wurden

Name	Funktion und Institution
Andrea Denzlein	Verantwortliche Finanzen und Controlling im Stab der Sozialdirektion der Stadt Luzern
Manfred Flühmann	Geschäftsleiter Arbeitsintegration Winterthur
Martin Gfeller	Leiter Sozialberatung Winterthur
Henri Göldi	Leiter Finanzen im Departement Soziales
Beatrice Helbling	Leiterin Sozialdienst der katholischen Kirche St. Urban
Klaus Herzog	Abteilungsleiter Soziales, Wetzikon
Roland Isler	Amtsvorsteher Betreibungs- und Stadtmannamt Winterthur
Daniel Knöpfli	Leiter Soziales und Gesundheit, Bülach
Armin Manser	Abteilungsleiter Soziales, Uster
Patrik Müller	Leiter Soziale Dienste St. Gallen
Werner Pfeiffer	Controller der Sozialen Dienste der Stadt Zürich
Ernst Reimann	Direktor des Amts für Zusatzleistungen zur AHV/IV der Stadt Zürich
Beat Schneider	Leiter Sozialdienst, Kloten
Oliver Seitz	Geschäftsführer Läbesruum Winterthur
Andrea Steiner	Leiterin der Hauptabteilung Sozialversicherungen, Winterthur
Françoise Vogel	Leiterin Integrierte Suchthilfe Winterthur
Dieter P. Wirth	Leiter Soziale Dienste
Mark Würth	Leiter Stadtentwicklung Winterthur
Sven Zimmerlin	Leiter Ermittlungen, Stadtpolizei Winterthur
Michael Zeugin	Gemeinderat (GLP), Erstunterzeichner des Postulats «Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten»

**Postulat «Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten»
(Geschäftsnummer 2014/078).**

Grosser Gemeinderat

Stadt Winterthur



Postulat

betreffend Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten

eingereicht von: Michael Zeugin (namens glp), Marco Thumherr (namens SVP)

am: 25. August 2014

Anzahl Mitunterzeichnende: 22

Geschäftsnummer: 2014/078

Text

Der Stadtrat wird gebeten, in einem Bericht, der auf einer Prüfung durch eine unabhängige Person oder Organisation unter der Leitung des Gesamtstadtrats basiert, alle in Winterthur ergreifbaren Massnahmen zusammenzufassen, die möglich sind, um kurz-, mittel und langfristig das Wachstum der Sozialhilfekosten in der Stadt Winterthur zu steuern oder beeinflussen.

Begründung

Die Sozialkosten in Winterthur sind in den vergangenen Jahren massiv angestiegen. Das Wachstum der Kosten überrascht alle, auch die direkt beteiligte Verwaltung selber. Obwohl die Kosten laufend nach oben korrigiert werden, musste der Stadtrat z.B. im Januar 2014 für das Jahr 2013 Kosten in zweistellige Millionenhöhen nachträglich als gebundene Ausgaben bewilligen. Solch kurzfristige Notmassnahmen sind ein klares Indiz, dass die Führung und Planbarkeit mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, und die Situation Gefahr läuft, ausser Kontrolle zu geraten.

Die vergangenen Jahre zeigen auch, dass die Früchte der Sparbemühungen von Parlament, Stadtrat und Verwaltung durch ein immer stärker ausfallendes Wachstum der Sozialkosten fast vollständig aufgezehrt werden. Um dauerhaft gesunde Stadtfinanzen zu erreichen, braucht es eine Überprüfung, welche Steuerungsmöglichkeiten für die Gemeinden im Bereich der Sozialkosten bestehen.

Eine externe Überprüfung soll herausfinden, wie die Planbarkeit (für Parlament und Stadtrat) im Bereich der Sozialkosten künftig verbessert werden kann. Die externe Prüfung soll auflisten, mit welchen konkreten kurz-, mittel und langfristigen Massnahmen der Gemeinderat und der Stadtrat die Sozialkosten (inkl. dem Verwaltungsaufwand) der Stadt Winterthur direkt steuern oder beeinflussen kann.