

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend stadträtliche Einschätzung zum Sozialhilfemissbrauch, eingereicht von Gemeinderat St. Nyffeler (SVP)

Am 4. Oktober 2010 reichte Gemeinderat Stephan Nyffeler, namens der SVP-Fraktion mit 25 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

"Durch den Stadtrat wird immer wieder erwähnt, dass in Winterthur keine Sozialdetektive nötig seien. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter funktioniere sehr gut und das Gespür für Sozialhilfemissbrauch sei sehr hoch. Dies erweckt aber auch den Eindruck, dass partout keine zusätzlichen Kontrollmittel erwünscht sind und man sich nach aussen eher Abschirmen möchte, um unliebsamen Entdeckungen aus dem Weg zu gehen. Dies in einer Zeit, in welcher fast wöchentlich Schweiz weit immer wieder Fälle von Sozialhilfemissbrauch an die Öffentlichkeit gelangen! Oder ist gar kein Interesse des SR vorhanden, hier neue Wege zu gehen?"

Es stellen sich daher folgende Fragen an den Stadtrat:

- 1. Wie hoch schätzt der Stadtrat die Dunkelziffer im Sozialhilfemissbrauch in Winterthur und wie werden diese Zahlen berechnet und begründet?*
- 2. Was gedenkt der Stadtrat generell zu tun, um den stetigen Anstieg der Ausgaben im DSO entgegen zu wirken und die Missbrauchsquote (inkl. dunkel Ziffer) zu reduzieren?*
- 3. Besteht die Absicht durch den Stadtrat, im Ermitteln von Sozialhilfemissbrauch vermehrt aktiv tätig zu werden? Die Zahlen zeigen ja einen Anstieg der Fälle.*
- 4. Gibt es eine Zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle für Meldungen von Hinweisen, an welche sich die Winterthurerinnen und Winterthurer mit Feststellungen im Bereich Sozialhilfemissbrauch neutral hinwenden können?*
- 5. Wird das DSU heute für die Ermittlungstätigkeiten vom DSO finanziell abgegolten; und wenn ja in welchem Umfang?*
- 6. Welche finanziellen Mittel werden durch das DSO generell gegen den Sozialhilfemissbrauch aufgewendet?*
- 7. Könnte die bereits stark belastete Polizeiarbeit nicht zu einem grossen Teil entlastet werden, wenn so genannte Sozialdetektive oder Ermittler die ca. 25 bis 30 Abklärungsaufträge (Antwort GGR-Geschäft 2008-112) mit steigender Tendenz in eigener Regie, also durch das DSO direkt bearbeitet würden?*
- 8. Ist der Stadtrat bereit, mit der Einsetzung von Sozialdetektiven / Ermittlern im DSO oder mit dem gezielten Einsetzung von finanziellen Mitteln aus dem für Interne Ausgleichszahlungen ans DSU und den so vermehrten Ermittlungsmöglichkeiten in Verdachtsfällen von Sozialhilfemissbrauch ein Zeichen zu setzen?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Die Debatte rund um Sozialhilfemissbrauch nimmt in Politik und Medien in den letzten Jahren einen festen Platz ein. Auch in Winterthur war das Thema Gegenstand mehrerer politischer Vorstösse (GGR-Nr. 1999/022, 2003/079, 2006/029, 2008/112). An seiner Sitzung vom 27. Oktober 2008 lehnte der GGR zudem mit grossem Mehr die Überweisung des Pos-

tulates betreffend Einsatz von Sozialinspektoren in Winterthur, eingereicht durch Gemeinderätin R. Werren namens der FDP-Fraktion, ab.

Die Missbrauchsdiskussion ist eng verknüpft mit der Kostenentwicklung in der Sozialhilfe, die die Steuerzahler in den Gemeinden direkt belastet. Angesichts der knappen Mittel und des hohen Legitimationsdrucks hat die öffentliche Hand deshalb dafür zu sorgen, dass nur diejenigen Personen unterstützt werden, die tatsächlich einen rechtlichen Anspruch auf Leistungen der öffentlichen Sozialhilfe haben. Der Stadtrat von Winterthur bekennt sich in seinen Antworten auf die genannten Interpellationen denn auch zu einer Strategie der aktiven Missbrauchsbekämpfung.

Die Fachleute der Sozialen Dienste im Departement Soziales haben in enger Zusammenarbeit mit der Fürsorgebehörde eine Praxis im Umgang mit Sozialhilfemissbrauch entwickelt und sie laufend an neue Erfordernisse angepasst. Der jeweilig aktuelle Stand der Umsetzung der Winterthurer Praxis wird in einem im Internet publizierten Papier "Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Winterthur – was tun die Sozialen Dienste" zusammengefasst¹. Darin formulieren die für die Sozialhilfe zuständigen Organe (Fürsorgebehörde und Verwaltung) ihr Verständnis von Sozialhilfemissbrauch sowie die konkreten Massnahmen zu dessen Bekämpfung und Ahndung. Zusätzlich wird die Öffentlichkeit seit 2006 im Rahmen der Berichterstattung von "Facts und Trends der sozialen Sicherung" jährlich über die Entwicklung der aufgedeckten Missbrauchsfälle und der entstandenen Schadenssummen informiert.

Durch diese transparente Darstellung der Grundlagen und Massnahmen sowie der Fakten zum Sozialhilfemissbrauch konnte in Winterthur die öffentliche Debatte um das häufig emotionsgeladene Thema bisher sachlich und konstruktiv geführt werden.

Sozialhilfemissbrauch ist in Winterthur schon lange kein Tabuthema mehr. Erwiesener und vermuteter Missbrauch beschädigt das Vertrauen der Bevölkerung und der Politik in das System der sozialen Sicherung. Der Stadtrat erachtet deshalb Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung und die konsequente Ahndung rechtswidrigen Verhaltens als zwingend notwendig. Dazu gehören auch eine transparente Informationspolitik und die ständige Überprüfung der geltenden Praxis und Standards.

Es gilt jedoch zu beachten, dass auch mit einer immer höheren Kontrolldichte keine Nullprozentquote erreicht werden kann. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass ein Kontrollsystem dann sinnvoll ist, wenn es den Anforderungen an Effizienz und Effektivität genügt und der Hauptauftrag der Sozialhilfe – Sicherung der materiellen Existenz und Unterstützung bei der Wiedererlangung der finanziellen Selbständigkeit – im Fokus des Vollzugs bleibt. Dabei ist leider nicht zu vermeiden, dass weiterhin einzelne Betrugsfälle vorkommen werden und dass diese medienwirksam die Sozialhilfe als Ganzes immer wieder in Frage zu stellen vermögen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Wie hoch schätzt der Stadtrat die Dunkelziffer im Sozialhilfemissbrauch in Winterthur und wie werden diese Zahlen berechnet und begründet?"

Eine Zeitreihe mit Beginn im Jahr 2006 weist die Anzahl der aufgedeckten Missbrauchsfälle sowie die aus diesen Fällen resultierenden Schadenssummen aus.

¹ siehe im Internet unter:

<http://www.soziales.winterthur.ch/upload/file/Factsheet%20zum%20Sozialhilfemissbrauch%202009.pdf>

Jahr	Anzahl Fälle	Quote ²	Schadenssumme in CHF
2006	92	3.15 %	1'558'011
2007	89	3.08 %	945'358
2008	115	4.44 %	1'095'852
2009	119	4.56 %	932'142
2010 ³	99	3.63 %	466'909

Aus diesen Zahlen geht hervor, dass in den letzten Jahren die Zahl der aufgedeckten Missbrauchsvorfälle in etwa gleich hoch bleibt, die Schadenssumme jedoch abnimmt. Diese Entwicklung entspricht den Erwartungen an das System der Missbrauchsbekämpfung: die Hinweise aus der Fallführung sowie die jährlich stattfindenden umfassenden Fallrevisionen decken eine relativ konstante Anzahl von Missbrauchsfällen auf, die Schadenssumme reduziert sich jedoch, weil die potentielle Dauer des missbräuchlichen Leistungsbezugs kürzer wird. Besonders ausgeprägt zeigt sich dies im Jahr 2010, wobei die Zahlen noch provisorisch sind.

Vergleiche mit Kennzahlen aus anderen Städten und Kantonen sind schwierig, weil jedes Gemeinwesen die Sachverhalte, welche als Missbrauch bezeichnet werden, unterschiedlich definiert: entweder in einem engen Verständnis nur die Vorfälle, welche zu einer Strafanzeige führten, oder in einem weiteren Verständnis, sämtliche Vorfälle, welche eine Reaktion der Fürsorgebehörde und oft eine Rückerstattung auslösen. Die in den letzten Jahren veröffentlichten Angaben aus Zürich, Basel und Luzern gehen von einer Missbrauchsquote unter 5% aus, wobei jene Einzelfälle, in denen es sich um gravierendes betrügerisches Verhalten handelt, eher selten auftreten.⁴

Zur Dunkelziffer können keine genaueren Angaben gemacht werden, jedoch haben Nachforschungen in der Fachliteratur ergeben, dass davon ausgegangen werden kann, dass Sozialhilfemissbrauch weniger häufig vorkommt, als beispielsweise Versicherungsbetrug, Steuerhinterziehung oder Schwarzarbeit⁵. Begründet wird diese Aussage mit dem Ausbau der Kontrollmechanismen zur Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch in den letzten Jahren. Diese ermöglichen heute die konsequente Aufdeckung und Ahndung von rechtswidrigem Leistungsbezug. Da die Sozialhilfebeziehenden bei jeder Anspruchsüberprüfung involviert sind, jedes Jahr ist ein neuer Leistungsentscheid der Fürsorgebehörde nötig, sind die Kontrollmechanismen immer präsent und beugen so dem Sozialhilfemissbrauch vor.

Zur Frage 2:

"Was gedenkt der Stadtrat generell zu tun, um den stetigen Anstieg der Ausgaben im DSO entgegen zu wirken und die Missbrauchsquote (inkl. dunkel Ziffer) zu reduzieren?"

Die Fallzahlen der Sozialhilfe sind gegenüber dem Höchststand im Jahr 2005 um rund 8 % zurückgegangen. Der Nettoaufwand für die Kosten der gesetzlichen Sozialhilfe ist nach einem Rückgang im Jahr 2008 wieder etwas angestiegen. Die Zahlen im Bruttoaufwand sind aufgrund einer technischen Umstellung des Erfassungssystems im Jahr 2010 nur bedingt vergleichbar. Auch in Phasen wirtschaftlicher Erholung gehen die Fallzahlen in der Regel kaum zurück. Die Gründe dafür sind vielfältig, der Sozialhilfemissbrauch spielt dabei jedoch eine marginale Rolle. Hauptverantwortlich sind Veränderungen bei den vorrangigen Systemen der sozialen Sicherung. Bei der Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung wurden im Rahmen von Gesetzesrevisionen Leistungen abgebaut und die Zugangskriterien verschärft.

² Anteil Missbrauchsfälle an Gesamtzahl der Unterstützungsfälle eines Jahres

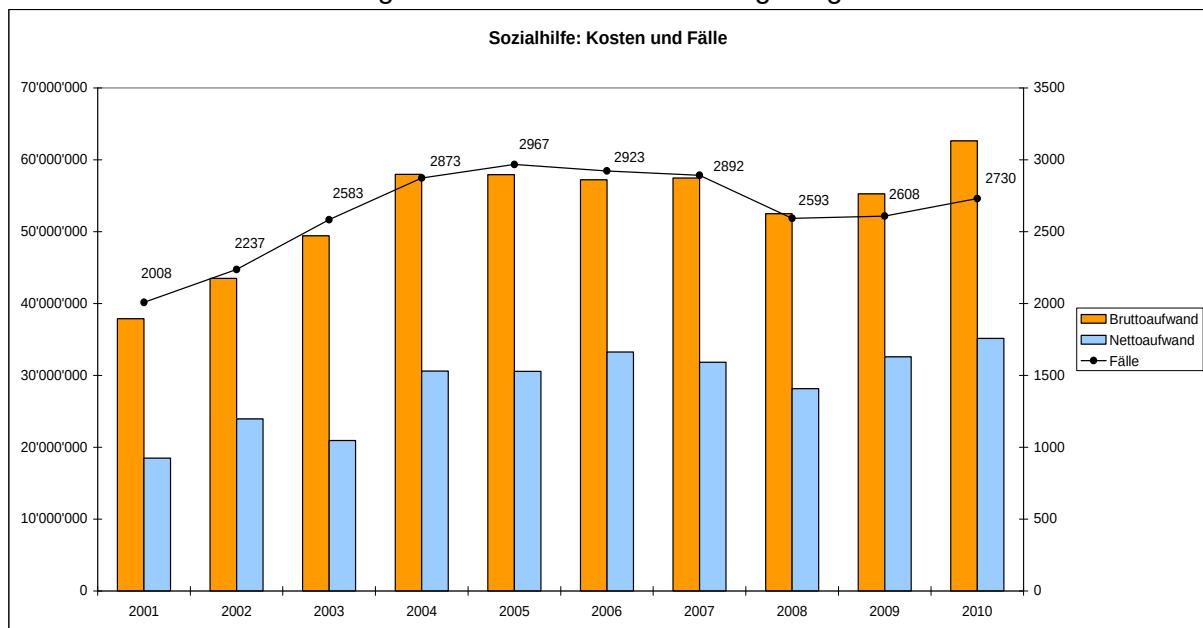
³ 2010 provisorische Zahlen

⁴ Nef, Rolf: Sozialhilfemissbrauch. Grundlage für eine sachliche Diskussion, Infostelle, zhaw, Soziale Arbeit.

⁵ Ebd. S. 17

Jüngstes Beispiel ist die 4. AVIG-Revision, welche bewirkt, dass ab April 2011 gesamtschweizerisch rund 17'000 Personen auf einen Schlag ausgesteuert werden und so auch aus den Arbeitslosenstatistiken verschwinden. Die Sozialhilfe muss als letztes Auffangnetz im System der Sozialen Sicherheit einspringen, um die Existenz der Betroffenen zu sichern und so diese Ausfälle kompensieren.

Die Arbeitsmarktlage beeinflusst die Sozialhilfekosten generell stark: so folgt auf einen Anstieg der Arbeitslosenquote regelmässig zeitverzögert ein Fallzuwachs in der Sozialhilfe. Leider profitiert die Sozialhilfe nicht gleich rasch wie die Arbeitslosenversicherung von den jeweiligen Erholungen des Arbeitsmarkts, was einen Anstieg der Langzeitbeziehenden im Sozialhilfefallbestand bewirkt und zur Sockelbildung beiträgt. Auch dies führt zu einer Mehrbelastung des städtischen Finanzhaushalts, ohne dass der Stadtrat bei den erwähnten bestimmenden Kostenfaktoren gross Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten hat.



(Zahlen 2010 provisorisch)

Eine gewisse Rolle bei der Kostenentwicklung in der Sozialhilfe spielt auch die konsequente Umsetzung des Prinzips "Leistung und Gegenleistung". Die Finanzierung von Massnahmen zur Arbeitsintegration erhöhen den Sozialhilfesaufwand kurzfristig, führen jedoch wie eine Studie aus dem Jahre 2008⁶ erwiesen hat, längerfristig zu Einsparungen der öffentlichen Hand, wenn es gelingt, das Potential vieler Sozialhilfebeziehenden so zu stärken, dass ihnen ein Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt möglich wird. Die Studie hat aufgezeigt, dass für jeden Franken, den die Stadt Winterthur in Arbeitsintegrationsprojekte investiert, innerhalb von drei Jahren CHF 1.60 bis CHF 2.10 zurück in den Staatshaushalt fliessen.

Dieses konsequente Einfordern von Gegenleistungen und so auch der Schadenminderungspflicht ist auch ein Mittel zur Missbrauchsbekämpfung, indem es den Betroffenen praktisch verunmöglicht wird, in grösserem Stil einer nicht deklarierten Beschäftigung nachzugehen.

Zur Frage 3:

"Besteht die Absicht durch den Stadtrat, im Ermitteln von Sozialhilfemissbrauch vermehrt aktiv tätig zu werden? Die Zahlen zeigen ja einen Anstieg der Fälle."

Der Stadtrat ist nach eingehender Prüfung der aktuellen Winterthurer Praxis der Meinung, dass die Vorkehrungen gegen den Sozialhilfemissbrauch verhältnismässig und effizient sind.

⁶ http://www.soziales.winterthur.ch/upload/file/748_KNA_AIM_Wthur_SchluBe_08_01_16.pdf

Die Kennzahlen belegen, dass sich die Missbrauchsquote auf einem bestimmten Niveau eingependelt hat und man deshalb nicht von einem Anstieg der Fälle sprechen kann. Das spricht dafür, dass mit einem vertretbaren Aufwand eine effektive Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe sichergestellt werden kann. Missbrauchsbekämpfung hat sich als unverzichtbare Ergänzung bei der Ausrichtung von Sozialhilfe etabliert.

Wie aus dem eingangs erwähnten Grundsatzpapier hervorgeht, gehen die Sozialen Dienste auf vier Ebenen gezielt gegen Missbrauch vor:

- Vorbeugen mit Hilfe von klaren Informationen, standardisierter Abklärung und professionellem Personal
- Systematische Überprüfung der Fälle mittels jährlicher administrativer Revision
- Konsequentes Vorgehen bei Verdacht
- Sanktionen bei Missbrauch und Wiedergutmachung, indem unrechtmässig bezogene Gelder zurückgefordert werden

Das jährliche Reporting sorgt zudem dafür, dass die Massnahmen und ihre Wirkung laufend überprüft und bei entsprechendem Handlungsbedarf angepasst werden.

Zur Frage 4:

"Gibt es eine Zentrale Anlauf- und Koordinationsstelle für Meldungen von Hinweisen, an welche sich die Winterthurerinnen und Winterthurer mit Feststellungen im Bereich Sozialhilfemissbrauch neutral hinwenden können?"

Es gibt bei den Sozialen Diensten ausser der Kontaktmailadresse: sozialdienste@win.ch keine spezielle Anlaufstelle für die Meldung von möglichen Missbrauchsverdächtigungen. Hinweise aus der Bevölkerung über vermuteten Sozialhilfemissbrauch – häufig auch anonym – kommen regelmässig vor. Auch städtische Amtsstellen, welche in Ausübung ihrer Aufgaben entsprechende Beobachtungen machen, melden Verdachtsmomente. Der Stadtrat hat dazu 2008 in einem Beschluss die Grundlage für den Informationsaustausch innerhalb der Stadtverwaltung geschaffen. Die Hinweise gelangen auf unterschiedlichsten Wegen zu den Sozialen Diensten, z. B. über direkte Schreiben an den Stadtrat oder an die Departements- oder Bereichsleitung oder über telefonische oder schriftliche Kontaktnahme mit der Zentralen Anlaufstelle oder mit einer anderen Abteilung der Sozialen Dienste.

Die Sozialen Dienste prüfen alle Hinweise, die einen Verdacht auf eine namentlich genannte Person lenken, auch die anonymen. Die Erfahrung zeigt, dass in den überwiegenden Fällen kein Sozialhilfemissbrauch vorliegt, bzw. die verdächtigen Personen gar nicht bei der Sozialhilfe anhängig sind. Aus Gründen des Datenschutzes kann jedoch keine konkrete Rückmeldung über das Ergebnis der Abklärungen an die den vermuteten Missbrauch meldende Stelle oder Person erfolgen.

Zur Frage 5:

"Wird das DSU heute für die Ermittlungstätigkeiten vom DSO finanziell abgegolten; und wenn ja in welchem Umfang?"

Bis anhin gibt es keine internen Verrechnungen des Departements Sicherheit und Umwelt an das Departement Soziales für die Abgeltung der Ermittlungstätigkeiten durch die Stadtpolizei.

Zur Frage 6:

"Welche finanziellen Mittel werden durch das DSO generell gegen den Sozialhilfemissbrauch aufgewendet?"

Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs werden während des gesamten Unterstützungsprozesses eingesetzt. Alle in der Fallführung involvierten Mitarbeitenden sind auf diesen Aspekt in ihrer Aufgabenerfüllung sensibilisiert und im Erkennen von Verdachtsmomenten geschult. Präventive Massnahmen wie standardisierte Abläufe bei der Ermittlung der Bedürftigkeit, jährliche Fallrevisionen, regelmässige Beratungstermine sowie ein professioneller Umgang bezüglich Nähe und Distanz in der Beratung, verhindern Missbrauch. Liegt ein Anfangsverdacht vor, stehen Überprüfungsinstrumente zur Verfügung, wie die ausserordentliche interne Fallrevision, Amtshilfegesuche bei anderen Stellen, Abklärungsaufträge an die Stadtpolizei oder die Überprüfung der Arbeitsunfähigkeit durch den Vertrauensarzt der Fürsorgebehörde. Dies zeigt die Wichtigkeit auf, dass die mit der Ausrichtung von Sozialhilfe betrauten Organisationseinheiten über genügend Stellen und somit zeitliche Ressourcen für die Fallbearbeitung verfügen. Die Kosten für die Erbringung dieser zur normalen Fallführung gehörenden Leistungen werden nicht separat unter dem Aspekt Missbrauchsbekämpfung ausgewiesen und können deshalb auch nicht beziffert werden. Ausschliesslich zu Kontrollzwecken sind 2 Vollstellen eingesetzt: zu je 100 Stellenprozent eine Vorbereitungsstelle (davon 20% Juristin) und eine Revisionsstelle. Die Personalkosten betragen dafür im Budget 2011 CHF 178'334 (ohne Infrastrukturkosten).

Zur Frage 7:

"Könnte die bereits stark belastete Polizeiarbeit nicht zu einem grossen Teil entlastet werden, wenn so genannte Sozialdetektive oder Ermittler die ca. 25 bis 30 Abklärungsaufträge (Antwort GGR-Geschäft 2008-112) mit steigender Tendenz in eigener Regie, also durch das DSO direkt bearbeitet würden?"

Der Spezialdienst in der Hauptabteilung Ermittlungen bei der Stadtpolizei übernimmt auf Ersuchen der Sozialberatung bei Anhaltspunkten auf missbräuchlichen Leistungsbezug die erforderlichen Erhebungen zur Erhärtung oder Entkräftung des Anfangsverdachts. Jährlich werden zwischen 30 bis 40 Abklärungsaufträge erteilt. Die bewährte Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei hat sich in den letzten Jahren als sehr wirksam erwiesen. Die erhobenen Daten sind von grossem Nutzen und ermöglichen die wirksame Ahndung von Sozialhilfemissbrauch in hoher Qualität, weil die erbrachten Beweise auch vor Gericht verwertbar sind. In der Regel wird in rund einem Viertel der Fälle der Verdacht erhärtet, und es kommt zu weiteren Abklärungen bzw. einer Strafuntersuchung, bei den übrigen Fällen erweist sich der Verdacht als unbegründet.

Der Stadtrat erachtet die geschilderte Ermittlungsarbeit bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch als polizeiliche Aufgabe, die gemäss den rechtlichen Grundlagen bei der Stadtpolizei am richtigen Ort angesiedelt ist. Der Aufbau der erforderlichen Ressourcen im Departement Soziales wäre teuer und mit grosser Wahrscheinlichkeit weniger effizient und effektiv. Zudem hätten Mitarbeitende der Sozialen Dienste oder private Ermittler nicht die umfassenden Zugriffsrechte auf verschiedene Datenbanken wie die Stadtpolizei. Zu erwähnen bleibt noch, dass auch andere städtische Stellen (Einwohnerkontrolle, Betreibungsämter) bei ähnlich gelagerten Fragestellungen auf die Unterstützung der Stadtpolizei zurückgreifen können und dass sich häufig Synergien ergeben, weil häufig mehrere Stellen die gleichen Zielpersonen überprüfen.

Zur Frage 8:

"Ist der Stadtrat bereit, mit der Einsetzung von Sozialdetektiven / Ermittlern im DSO oder mit dem gezielten Einsetzung von finanziellen Mitteln aus dem für Interne Ausgleichszahlungen ans DSU und den so vermehrten Ermittlungsmöglichkeiten in Verdachtsfällen von Sozialhilfemissbrauch ein Zeichen zu setzen?"

Wie oben dargelegt, ist der Stadtrat überzeugt, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den Organen der Sozialhilfe und der Stadtpolizei bei der Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs bewährt. Mit Bezug auf die angesprochene Aufwandentschädigung ist zunächst auch verwaltungsintern von der allgemeinen strafprozessualen Regel auszugehen, dass die Kosten für ein polizeiliches Ermittlungsverfahren, das durch eine Strafanzeige veranlasst wird, grundsätzlich nicht vom Anzeigerstatter zu tragen sind. Sollte jedoch wider Erwarten die Zahl der Ermittlungsaufträge das für die Stadtpolizei verkraftbare Mass übersteigen, könnte eine angemessene finanzielle Abgeltung des Aufwands der Stadtpolizei dennoch in Erwägung gezogen werden. Diese Kosten wie auch der Beizug von externen Ermittlern würden sich in der Stadtkasse als Mehrbelastung im Verwaltungsaufwand der Sozial- und Erwachsenenhilfe niederschlagen.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder