

Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Winterthur – was tun die Sozialen Dienste?

Die Sozialen Dienste der Stadt Winterthur bekämpfen in enger Zusammenarbeit mit der Fürsorgebehörde den Missbrauch bei der Sozialhilfe. Dieses Papier zeigt auf, welche Strategien dabei eingesetzt werden, und stellt die Zahlen für das Jahr 2012 vor.

Welche Haltung nimmt die Sozialhilfe Winterthur in der Missbrauchsdebatte ein?

Die Sozialen Dienste Winterthur bekämpfen den Missbrauch in der Sozialhilfe konsequent. Missbräuchlicher Bezug von Sozialhilfe und somit von Steuergeldern ist verwerflich und muss entsprechend geahndet werden.

Missbrauch kann grundsätzlich überall dort stattfinden, wo eine Selbstdeklarations- und Offenlegungspflicht besteht, das heisst, wo es am Einzelnen liegt, selbstverantwortlich Angaben zu seinen Verhältnissen zu machen. Auf diese Prinzipien baut nicht nur die Sozialhilfe, sondern auch beispielsweise die Steuererklärung oder Angaben gegenüber Versicherungen.

Die Massnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs werden aus öffentlichen Geldern finanziert. Ziel ist es deshalb, die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Mittel möglichst effizient einzusetzen und die Verhältnismässigkeit zu wahren.

Wie ist der Missbrauch definiert?

Die geläufige Verwendung des Begriffs Missbrauchs deckt sich nicht immer mit der gesetzlichen Definition von Missbrauch, was zu Missverständnissen führen kann. Die nachfolgenden Punkte dienen deshalb der Klärung der Begrifflichkeiten und die Beispiele der Veranschaulichung.

Bei der Definition von Missbrauch gemäss Gesetz spielt die Strafbestimmung, die im Rahmen einer Teilrevision per 1. Januar 2008 ins Zürcher Sozialhilfegesetz (SHG) aufgenommen wurde, eine wichtige Rolle.

§48a SHG:

¹ Wer für sich oder andere durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt, wird mit Busse bestraft.

² Die Untersuchung und Beurteilung von Widerhandlungen obliegt den Statthaltern.

Gemäss Gesetz ist also lediglich die vorsätzliche Tatbegehung strafbar: die Person muss wissentlich und willentlich den unrechtmässigen Sozialhilfebezug herbeiführen. Sie verschweigt beispielsweise, dass sie jedes Wochenende im Club des Freundes hilft und einen entsprechenden Lohn erhält. Führt sie den Sozialhilfebezug sogar arglistig herbei, ist eventuell der Tatbestand des Betrugs erfüllt (Art. 146 des Strafgesetzbuches). Dies wäre etwa der Fall, wenn eine Person falsche Angaben über ihr Arbeitspensum macht und den Arbeitsvertrag und die Lohnabrechnungen entsprechend fälscht.

Falsche oder unvollständige Angaben können jedoch auch aus Unwissen oder Versehen gemacht werden, wenn zum Beispiel eine fremdsprachige Person die Bedeutung der Meldepflicht nicht versteht. In diesem Fall ist der unrechtmässige Bezug strafrechtlich nicht relevant.

Auch die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen – ein Familienvater erhält Geld für die die Miete und begleicht stattdessen Spielschulden – stellt keinen strafrechtsrelevanten Tatbestand dar. In diesem Fall müsste die Sozialhilfe die Miete ein zweites Mal übernehmen, damit die Familie die Wohnung nicht verliert.

In allen beschriebenen Fällen und unabhängig von einem allfälligen Strafverfahren fordert die Fürsorgebehörde unrechtmässig bezogene Leistungen zurück.

Die Winterthurer Strategie zur Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch

Die Sozialen Dienste Winterthur gehen gezielt gegen Missbrauch vor. Sie unterscheiden vier Ebenen, die je spezifische Instrumente und Massnahmen beinhalten:

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

Mit dieser Strategie ist es möglich, die vorhandenen Ressourcen wirkungsvoll einzusetzen.

Wie beugen die Sozialen Dienste Winterthur dem Missbrauch vor?

Vorbeugen beginnt bereits bei der Fallaufnahme. Wer arbeitsfähig ist, erhält noch vor Aufnahme in die Sozialhilfe das Angebot eines einmonatigen Arbeitseinsatzes im Projekt "Passage". Die Erfahrung zeigt: Knapp die Hälfte dieser Personen meldet sich anschliessend nicht mehr bei der Sozialhilfe. Sie finden offensichtlich eine andere Lösung, ihre Lebenssituation zu verbessern.

Die Fallaufnahme erfolgt zentral und nach einem standardisierten Verfahren. Dazu gehört auch, dass routinemässig sämtliche Ansprüche gegenüber Sozialversicherungen abgeklärt und so auch mögliche nicht gemeldete Leistungsbezüge aufgedeckt werden. Die Standardisierung des Aufnahmeverfahrens und der Abklärungen ermöglicht ein systematisches Vorgehen und somit ein Senken von Fehlerquellen. Die Zusammenarbeit mit der Ärzteschaft und Vertrauensärzten wird aktiv gepflegt.

Die bei der Aufnahme abgegebenen Formulare sind mehrsprachig. Wo nötig wird eine Kulturdolmetscherin oder ein Kulturdolmetscher beigezogen, auch bei laufenden Fällen. Zum Vorbeugen gehört schliesslich auch die professionelle Arbeit unserer Mitarbeitenden, die einerseits das für die Beratung notwendige Vertrauen aufbauen können und andererseits als staatliche Stelle auch hoheitliche Aufgaben und Kontrollen ausüben.

Wozu setzen die Sozialen Dienste Winterthur eine Revisionsstelle ein?

In öffentlichen Diskussionen werden teilweise alle Sozialhilfe Beziehenden dem generellen Verdacht des missbräuchlichen Bezugs ausgesetzt. Winterthur ist der Auffassung, dass diesem Generalverdacht nur mit einer systematischen und regelmässigen Überprüfung der Sozialhilfefälle begegnet werden kann.

Die Sozialen Dienste haben darum Mitte 2005 eine Revisionsstelle geschaffen. Diese fordert im Rahmen der jährlichen Fallüberprüfung mit einem standardisierten Verfahren sämtliche Unterlagen erneut ein, die zur Überprüfung der Bezugsberechtigung benötigt werden. Dazu gehören folgende Dokumente:

- Abfrage von Einwohnerkontroll- und Steuerdaten sowie Motorfahrzeuge, Kontoauszug AHV-Beiträge
- Bank- und Postkontoauszüge der letzten zwölf Monate, Quittungen von Miete, Krankenkassen und Versicherungen
- Situationsbezogen weitere Unterlagen

Diese Unterlagen werden auf ihre Vollständigkeit und Plausibilität geprüft. Zudem müssen die Klientinnen und Klienten mit ihrer Unterschrift wieder bezeugen, dass sie alles korrekt angegeben haben. Die Sozialen Dienste und die Fürsorgebehörde Winterthur sind der Überzeugung, dass dieses Verfahren auch präventive Wirkung hat.

Zwischen dem 1. Januar und 31. Dezember 2012 wurden 1578 (1'646) Dossiers revidiert. Insgesamt wurden 120 (135) strafrechtlich relevante Missbrauchsfälle aufgedeckt. Knapp 60% der Missbrauchsfälle wurden durch die Revisionsstelle entdeckt, die restlichen Fälle durch die zuständigen Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen. Damit erweist sich die Revisionsstelle als äusserst geeignetes Mittel zur Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs.

Wann schöpft die Sozialhilfe Verdacht?

Trotz Vorbeugen und regelmässiger, systematischer Prüfung gilt es, die Augen offen zu halten. Bei folgenden Situationen schöpfen die Mitarbeitenden der Sozialen Dienste Verdacht:

- Sozialhilfe Beziehende oder Ehepartner/in erscheinen nicht an Besprechungstermine.
- (Ehe-)Partner/in ist bei Besprechungsterminen immer verhindert.
- Die geforderten Unterlagen werden nicht eingereicht.
- Die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen wird abgelehnt.
- Auslandsaufenthalte.
- Halten einer Wohnung, die wesentlich über dem gewährten Mietzinsanteil liegt.
- Unklare Haushaltzusammensetzung.
- Unklarheit bei der Durchsicht von Kontoauszügen.
- Halten oder Anschaffen eines Fahrzeugs.
- Durch Klientinnen oder Klienten getätigte Auslagen, welche über längere Zeit über dem Sozialhilfeanspruch liegen.

Selbstverständlich werden auch sämtliche Hinweise von Drittstellen und Privatpersonen überprüft. Die Hinweise können anonym erfolgen, die Ergebnisse jedoch werden aus Datenschutzgründen nicht kommuniziert.

Wie gehen die Sozialen Dienste bei einem Verdacht auf Missbrauch vor?

Je nach Situation und Dringlichkeit des Verdachts werden unterschiedliche Massnahmen ergriffen.

- Jeder Verdachtsfall wird den Vorgesetzten gemeldet. Das Vier-Augen-Prinzip kommt zum Einsatz.
- Die Unterstützung wird vorläufig eingestellt.
- Die Klientinnen und Klienten werden direkt mit dem Vorwurf konfrontiert.
- Die Klientinnen und Klienten müssen spezifische Vollmachten erteilen, damit die Sozialen Dienste weitere Abklärungen vornehmen können.
- Die Klientinnen und Klienten müssen zum Teil täglich für Präsenzkontrollen bei den Sozialen Diensten erscheinen.
- Die Klientinnen und Klienten müssen an Beschäftigungsprogrammen mit Präsenzkontrollen teilnehmen.
- Die Vorgesetzten erteilen einen Abklärungsauftrag an die Polizei, welche vor Ort beobachtet und abklärt. 2012 führte die Stadtpolizei 8 (16) Abklärungen durch. 2 (8) betrafen unklare Wohnverhältnisse und 7 (8) vermutete Erwerbseinnahmen.
- Gutachten von Vertrauensärzten werden eingeholt.

Mit diesen verschiedenen Massnahmen erhalten die Klientinnen und Klienten die Gelegenheit, die Korrektheit ihrer Angaben darzulegen.

Was machen die Sozialen Dienste bei einem Missbrauchsfall?

Bei einem Missbrauchsfall gehen die Sozialen Dienste in drei Schritten vor.

- Im Hinblick auf die Schadensbegrenzung wird die Unterstützung vorläufig sistiert und eine Rückerstattungsverfügung ausgesprochen.
- Der Klient oder die Klientin werden mit dem Tatbestand konfrontiert.
- Für die Wiedergutmachung des Schadens wird ein Inkassoauftrag erteilt oder die Schulden werden laufend mit dem Sozialhilfeanspruch verrechnet. Kann dem Klient oder der Klientin ein vorsätzliches Vorgehen nachgewiesen werden, wird zusätzlich eine Strafanzeige eingereicht.

Mit konsequentem Handeln und mit spürbaren Sanktionen für die betroffenen Klientinnen und Klienten, wird dem Sozialhilfemissbrauch gezielt ein Riegel geschoben.

Wie hoch war der Sozialhilfemissbrauch 2012 in Winterthur?

Bei den insgesamt 2'996 (2'822) Sozialhilfefällen wurde 2012 bei 120 (135) Fällen ein Missbrauch entdeckt. Das entspricht einem Anteil von 4.01% (4.78%).

Die 2012 erfassten Missbräuche wiesen folgende Tatbestände auf:

- 64 (71) nicht deklarierte Erwerbseinnahmen
- 20 (30) nicht deklarierte Versicherungseinnahmen
- 17 (17) nicht korrekt deklarierte Wohn- und Aufenthaltsverhältnisse
- 19 (17) nicht deklarierte sonstige Einnahmen / Vermögen.

2012 betrug die Deliktsumme bei Missbrauch 433'962 (620'000) Franken. Dabei lag bei rund 114 der 120 Fälle die Deliktsumme unter 10'000 Franken (95%) und in zwei Fällen über 50'000 Franken. Die Sozialen Dienste reichten 2012 18 (28) Strafanzeigen ein, davon 14 (10) gemäss §48 Sozialhilfegesetz. Insgesamt sind 29 (26) Verfahren bei den Strafverfolgungsorganen hängig. Es kam zu 36 (27) Verurteilungen, die 36 Personen betrafen.

Diese erfreuliche Entwicklung ist das Ergebnis der flächendeckenden, regelmässigen Anspruchsüberprüfung, welche ihre volle Wirkung zeigt. Um diese Wirkung zu erhalten, führen die Sozialen Dienste diese Strategie konsequent weiter.

Winterthur, im Mai 2013