

Zürich,
1. September 2010

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe – Bericht nach Abschluss der Pilotphase

1. Gegenstand und Zweck der Vorlage

Der Stadtrat entschied im Herbst 2006, die Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe zu verstärken, und hielt in einem Bericht die bestehenden und neuen Massnahmen fest. Der Gemeinderat nahm mit Beschluss Nr. 1178 am 24. Januar 2007 zur Weisung 37 vom 6. September 2006 (GR Nr. 2006/357) vom Bericht und den Kosten der neuen Massnahmen mit 91 zu 4 Stimmen zustimmend Kenntnis. Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich stimmten fürderhin am 1. Dezember 2009 dem neuen Organisationsmodell in der Sozialhilfe und einer entsprechenden Änderung der Gemeindeordnung mit knapp 90 Prozent der Stimmen zu (Weisung 377 vom 6. Mai 2009, GR Nr. 2009/152) und verankerten das Inspektorat zur Missbrauchsbekämpfung als dauernde Aufgabe in der Gemeindeordnung.

Mit dem vorliegenden Bericht sollen die Ergebnisse der neuen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung – insbesondere diejenigen des Inspektorats und des Teams Vertiefte Abklärungen – nach Abschluss der Pilotphase dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht und das weitere Vorgehen aufgezeigt werden.

2. Inspektorat zur Missbrauchsbekämpfung

Das Inspektorat nahm seine Tätigkeit als neues Instrument zur Missbrauchsbekämpfung am 1. Juli 2007 auf. Das Inspektorat ermittelt im Auftrag der Sozialbehörde in Fällen mit erheblichem und konkretem Verdacht auf missbräuchlichen Leistungsbezug von wirtschaftlicher Sozialhilfe. Es hat die Aufgabe zu ermitteln und Beweise zu beschaffen, um einen Verdacht auf missbräuchlichen Leistungsbezug beweiskräftig zu erhärten oder zu widerlegen. Jede Ermittlung basiert auf einem schriftlichen Auftrag der Sozialen Dienste Zürich, der von der Sozialbehörde (früher der Einzelfallkommission, ab 10. Juni 2010 den Vizepräsidenten der Sozialbehörde) bewilligt werden muss. Mit einem schriftlichen Ermittlungsbericht zuhanden der Sozialen Dienste, in dem der Verdacht, das Ergebnis der Abklärungen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen aufgeführt sind, endet die Tätigkeit des Inspektorats. Das Inspektorat ist formell dem 1. Vizepräsidenten der Sozialbehörde und operativ dem Departementssekretär des Sozialdepartements unterstellt.

2.1 Ergebnisse vom 1. Juli 2007 bis 30. Juni 2010 (36 Monate)

Auftragsübersicht	Fälle
– Aufträge	398
– Abschlüsse	348
– Pendenzen per 30. Juni 2010	50

Bei der Aufnahme der Tätigkeit des Inspektorats im Jahr 2007 gingen 100 Ermittlungsaufträge im ersten Halbjahr ein. Dies hat sich mittlerweile bei rund 10 Aufträgen pro Monat eingependelt. Mit einem Ausbau der personellen Ressourcen konnten die Pendenzen von 75 auf mittlerweile 50 Ermittlungsaufträge reduziert werden.

Die folgenden Verdächtigungen wurden bei den 398 Aufträgen geäussert (Mehrfachnennungen möglich):

Ermittlungsgegenstand der 398 Aufträge	Fälle
– nicht deklariertes Einkommen	267
– nicht deklarierte Nebeneinkünfte	277
– nicht deklariertes Fahrzeugbesitz	78
– falsche Angaben zur Haushaltsgrösse	68
– andere Sachverhalte (falsche Angaben zum Wohnsitz; Landesabwesenheit, Scheinehe u.a.m.)	123

In den drei Jahren blieb die Verteilung der Verdächtigungen stabil. Im Zentrum stehen wie erwartet nicht deklarierte Haupt- oder Nebeneinkünfte, die abzuklären sind. Zwei von drei Ermittlungsaufträgen basieren auf Feststellungen in den Sozialzentren, einer von drei auf Hinweisen der Bevölkerung oder von Amtsstellen. Knapp zweidrittel der Ermittlungsaufträge betreffen Sozialhilfe beziehende Ausländerinnen/Ausländer.

Resultate der 348 abgeschlossenen Fälle	Fälle
– Verdacht nicht erhärtet oder rückwirkend nicht eruierbar	143 (41 %)
– Verdacht erhärtet durch folgende, mehrfach nennbare Sachverhalte:	205 (59 %)
– nicht deklariertes Einkommen oder Nebeneinkünfte	168
– nicht deklariertes Fahrzeugbesitz	76
– falsche Angaben zur Haushaltsgrösse	44
– nicht deklarierte Vermögenswerte	22
– andere Sachverhalte (falsche Angaben zum Wohnsitz; Landesabwesenheit, Scheinehe u.a.m.)	81

In drei von fünf Fällen war nach Abschluss der Ermittlungen durch das Inspektorat der Verdacht belegbar. Entsprechend den Verdächtigungen waren nicht deklariertes Einkommen der häufigste Missbrauchsgrund. Bei den aufgedeckten Fällen wurde ein durchschnittlicher Schaden von rund Fr. 35 000.– vermutet, wobei die Bandbreite von wenigen Hundert Franken bis zu mittleren sechsstelligen Beträgen reicht. Bei den abgeschlossenen Fällen betrug die durchschnittliche Anhängigkeit bei der Sozialhilfe 71 Monate und reichte von minimal vier bis zu maximal 300 Monaten, der durchschnittliche Sozialhilfebezug betrug Fr. 2477.– pro Monat. Nach Abschluss der Untersuchungen empfahl das Inspektorat in 43 Fällen die Einstellung und in 13 Fällen die Reduktion der wirtschaftlichen Sozialhilfe sowie in 48 Fällen die Einreichung einer Strafanzeige wegen Betrugs bei der Staatsanwaltschaft.

Zusätzlich zu den Ermittlungsaufträgen führte das Inspektorat seit 2008 für das Team Vertiefte Abklärungen der Sozialen Dienste 36 Abklärungsaufträge betreffend Liegenschaftsbesitz im Ausland durch.

2.2 Personal- und Kostenentwicklung

Das Inspektorat begann am 1. Juli 2007 seine Tätigkeit mit einem Personalbestand von 2,5 Stellenwerten und einem Budget von Fr. 150°000.– pro Jahr für Dienstleistungen Dritter zur Abklärung von Sachverhalten im Ausland. Dies ergab jährliche Betriebskosten von rund einer halben Million Franken. Der Personalbestand wurde angesichts der eingehenden Ermittlungsaufträge und der Pendenzen per 1. Juli 2008 um 1,0 Stellenwerte und per 1. Januar 2010 um 2,5 Stellenwerte auf aktuell 6 Stellenwerte erhöht. Im Voranschlag 2011 sind für das Inspektorat Fr. 914°600.– budgetiert, aufgeteilt auf folgende Kosten:

Personalkosten (6,0 STW, einschliesslich Nebenkosten und Spesen)	Fr. 695°900
Anschaffung und Unterhalt Fahrzeuge, Parkplätze	51°200

Dienstleistungen Dritter
Versicherungen und Steuern

155°200
12°300

Sämtliche Anstellungsverhältnisse im Inspektorat sind bis zum Ablauf der Pilotphase am 31. Dezember 2010 befristet. Die Mitarbeitenden im Inspektorat verfügen über eine polizeiliche Ausbildung oder über langjährige Erfahrung in Privatermittlungen. Über die Hälfte der Arbeitszeit im Inspektorat wird für Observation vor Ort verwendet.

2.3 Bilanz und Ausblick

Das Inspektorat ist ein wesentlicher Baustein im Konzept der Missbrauchsbekämpfung. Nach wie vor decken die Mitarbeitenden der Sozialen Dienste den überwiegenden Teil der Zweckentfremdungen und der unrechtmässigen Bezüge selber auf. In Verdachtsfällen, die nicht durch die Aktenlage zu bereinigen sind und Recherchen vor Ort erfordern, ist das Inspektorat ein sehr gutes Instrument, um den Verdacht zu bestätigen oder auszuräumen. Dementsprechend erfüllt die Dienstleistung des Inspektorats ein Bedürfnis der Sozialarbeitenden und verfügt über eine sehr gute Akzeptanz.

Die Rahmenbedingungen für den Einsatz des Inspektorats wurden mit dem Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich abgestimmt und bewähren sich. Ebenfalls sehr gut ist die Kooperation mit den städtischen Amtsstellen, die im StRB Nr. 188/2008 betreffend behördlicher Zusammenarbeit im Rahmen der Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs, Amtshilfe und rechtliche Grundlagen für Melderechte neu geregelt wurde.

Eine dauernde Herausforderung stellt das gerichtsverwertbare Beweisen von Einkünften bei selbständigen Tätigkeiten wie bei der Prostitution oder beim Autohandel dar, zumal durch Ermittlungsberichte des Inspektorats belastete Klientinnen und Klienten häufig mit anwaltschaftlichem Beistand Rückforderungsentscheide anfechten und gerichtlich beurteilen lassen. Dementsprechend werden die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft weiterentwickelt und Anpassungen bei der Observation im Rahmen der Möglichkeiten vorgenommen. Ebenfalls bewährt haben sich die organisatorische Einbettung des Inspektorats und die Aufsichtsfunktion durch die Sozialbehörde.

Das Inspektorat wird aufgrund der positiven Ergebnisse in der heutigen Form und Organisation ab dem Jahr 2011 definitiv eingeführt und die Stellen werden definitiv geschaffen. Nach Abschluss der Pilotphase sollen künftig in Einzelfällen maximal zehn Ermittlungsaufträge pro Jahr dem Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV und gegen Entgelt anderen Gemeinden zur Verfügung stehen.

3. Team Vertiefte Abklärungen Sozialhilfe (SH)

Das Team Vertiefte Abklärungen SH nahm ebenfalls am 1. Juli 2007 seine Tätigkeit auf. Der Aufgabenbereich der Mitarbeitenden umfasst die Abklärung in komplexen und aufwändigen Finanz- und Vermögensfragen, sowie das Erarbeiten und Einreichen von Strafanzeigen wegen Betrugs (nach Art. 146 Strafgesetzbuch) und Strafanzeigen nach Sozialhilfegesetz (Art.48a).

a) Vertiefte Abklärungen SH

Die Abklärungen in komplexen und aufwändigen Fällen umfassen Themen wie nicht deklarierte Vermögenswerte und Bankkonten, Darlehen, Versicherungen, Nebeneinkünfte, Mieteinnahmen, Leasinggeschäfte, Autobesitz, Liegenschaften im In- und Ausland, Firmenbesitz, Firmenbeteiligungen oder selbständige Erwerbsarbeit. In Abgrenzung zum Inspektorat beschränken sich die Tätigkeiten des Teams Vertiefte Abklärungen auf die administrativen Überprüfungen der Sachverhalte. Jede Abklärung basiert auf einem schriftlichen Auftrag der/des zuständigen Sozialarbeitenden. Mit einem schriftlichen Bericht zuhanden der Sozialarbeitenden mit den konkreten Empfehlungen für das weitere Vorgehen endet die Tätigkeit des Teams Vertiefte Abklärungen. Häufig resultiert daraus die Empfehlung, eine Strafanzeige einzureichen. Das Team ist der Leiterin Kompetenzzentrum SoD unterstellt.

b) Strafanzeigen wegen Betrugs (Art. 146 Strafgesetzbuch)

Neben den vertieften Abklärungen wurde dem Team ab 1. Januar 2008 die Aufgabe zugeteilt, sämtliche Strafanzeigen der Sozialen Dienste mit dem Tatbestand des Betrugs abzuklären und bei der Staatsanwaltschaft einzureichen. Dazu kommen Aufträge von der Staatsanwaltschaft (Akteneditions- und Auskunftsgesuche) in Fällen, in denen diese im Rahmen anderer Ermittlungen selber Strafanzeige eröffnet hat.

In allen laufenden Strafverfahren hat das Team die Aufgabe, Akteneditions- und Auskunftsgesuche der involvierten Instanzen (u. a. Staatsanwaltschaft, Kantons- und Stadtpolizei) zu erledigen. Jede Abklärung für eine Strafanzeige basiert auf einem schriftlichen Antrag der Sozialarbeitenden aus den Sozialzentren.

c) Strafanzeigen nach Sozialhilfegesetz (Bussenartikel)

Seit Einführung des Bussenartikels 48a am 1. Januar 2008 hat das Team Vertiefte Abklärungen die zusätzliche Aufgabe, den Tatbestand nach Sozialhilfegesetz abzuklären und bei erhärtetem Verdacht Strafanzeigen zu erarbeiten und beim Statthalteramt einzureichen.

3.1 Ergebnisse

a) Vertiefte Abklärungen vom 1. Juli 2007 bis 30. Juni 2010 (36 Monate)

Auftragsübersicht	Fälle
– Aufträge	293
– Abschlüsse	132
– Pendenzen per 30. Juni 2010	161

Abklärungsgegenstand der 293 Aufträge (Mehrfachnennungen)	Fälle
– Unklare Vermögensverhältnisse / Selbständigerwerbende	88
– Unklare Einkünfte, nicht deklarierte Lohneinnahmen	73
– Nicht verifizierbare Einnahmen auf Bankkonten	69
– Komplizierte Vermögensverhältnisse, Erbschaften	37
– Unveräusserbare Vermögenswerte	32
– Vermuteter Immobilienbesitz im In- und Ausland	42

Resultate der 132 abgeschlossenen Fälle	Fälle
– Verdacht nicht erhärtet oder rückwirkend nicht eruierbar	26 (20 %)
– Verdacht erhärtet durch folgende, mehrfach genannte Sachverhalte:	106 (80 %)
– Unklare Vermögensverhältnisse, Selbständigerwerbende	60
– Vermögenswerte, Erbschaften	30
– Immobilien	33
– Nicht verifizierbare Einnahmen auf Bankkonten	70

Der Anfangsverdacht konnte häufig mit dem Einholen von Auskünften bei den Banken verifiziert werden. Immobilienbesitz im In- und Ausland war ein weiteres Missbrauchsthema mit umfassenden Abklärungen im In- und Ausland. Nach Abschluss der Abklärungen empfahl das Team Vertiefte Abklärungen den Sozialarbeitenden verschiedene Massnahmen wie Einstellung der Leistungen, das Einholen weiterer Unterlagen für das Abklären der Mittellosigkeit oder das Einreichen von Strafanzeigen. Anschliessend wurden durch die Mitarbeitenden in den Sozialzentren die nötigen Massnahmen ergriffen.

b) Strafanzeigen wegen Betrugs vom 1. Januar 2008 bis 30. Juni 2010 (30 Monate)

Auftragsübersicht	Fälle
– Aufträge aus den Sozialzentren	276
– Abschlüsse	170
– Pendenzen per 30. Juni 2010	106
– Aufträge der Staatsanwaltschaft	30

Resultate der 170 abgeschlossenen Fälle	Fälle
– Keine Strafanzeige wegen fehlendem Tatbestand	48
– Entscheide durch die Staatsanwaltschaft oder Bezirksgericht (Mehrfachnennungen möglich)	111
– Verurteilungen	64
– Einstellungs-, Nichteintretensverfügungen, Sistierungen	47

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass bei 70 bis 80 Prozent der Anträge eine Strafanzeige eingereicht werden muss. In zwei von drei Fällen kommt es zu einer Verurteilung. Bei den eingereichten Strafanzeigen beträgt die durchschnittliche Schadenssumme Fr. 65 000.– pro Fall. Daraus resultiert für die zu erwartenden Strafanzeigen wegen Betrugs aus den pendenten Aufträgen eine Schadenssumme von schätzungsweise total 7 Mio. Franken.

c) Strafanzeigen nach Sozialhilfegesetz vom 1. Januar 2008 bis 30. Juni 2010 (30 Monate)

Auftragsübersicht	Fälle
– Aufträge	342
– Abschlüsse	131
– Pendenzen per 30. Juni 2010	211

Resultate der 131 abgeschlossenen Fälle	Fälle
– Keine Strafanzeige wegen fehlendem Tatbestand	62 (47,5 %)
– Verurteilungen durch Statthalteramt	6 (4,5 %)
– Pendent bei Statthalteramt	63 (48 %)

Mit dem Ausbau der personellen Ressourcen um 3,5 Stellenwerte per 1. Januar 2010 können die Pendenzen in den drei Aufgabenbereichen vertiefte Abklärungen, Strafanzeigen wegen Betrugs und nach Sozialhilfegesetz bis Ende Dezember 2010 wesentlich reduziert werden.

3.2 Personal- und Kostenentwicklung

Das Team Vertiefte Abklärungen begann am 1. Juli 2007 seine Tätigkeit mit einem Personalbestand von 2,5 Stellenwerten. Dies ergab jährliche Betriebskosten von Fr. 420 000.–. Der Personalbestand wurde angesichts der eingehenden Aufträge für vertiefte Abklärungen und aufgrund der zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit den Strafanzeigen wegen Betrugs und Strafanzeigen nach Sozialhilfegesetz per 1. Januar 2010 befristet auf 31. Dezember 2010 um 3,5 Stellenwerte auf sechs Stellenwerte erhöht. Dafür wurden Mehrkosten einschliesslich der Personalnebenkosten von jährlich Fr. 437 000.– im Voranschlag 2010 budgetiert. Zusätzlich fallen Kosten für drei Arbeitsplätze einschliesslich IT-Infrastruktur innerhalb der bestehenden Räumlichkeiten an. Im Voranschlag 2011 sind für das Team Vertiefte Abklärungen Fr. 905 300.– budgetiert, aufgeteilt auf folgende Kosten:

Fr.

Personalkosten (6 STW, einschliesslich Nebenkosten, Spesen)	812 900
Interne Verrechnungen	92 400

Sämtliche Anstellungsverhältnisse sind bis zum Ablauf der Pilotphase am 31. Dezember 2010 befristet. Die Mitarbeitenden verfügen über Ausbildungen im juristischen, polizeilichen, sozialversicherungsrechtlichen und administrativen Bereich. Ausserdem verfügen alle Mitarbeitenden über langjährige Berufserfahrungen.

3.3 Bilanz und Ausblick

Das Team Vertiefte Abklärungen ist ein wesentlicher Bestandteil des Konzepts der Missbrauchsbekämpfung. Die Sozialarbeitenden decken nach wie vor den überwiegenden Teil der Zweckentfremdungen und unrechtmässigen Bezüge auf. Bei Verdachtsfällen, die umfangreichere, zeitaufwändigere Abklärungen mit Spezialwissen bedingen, sind die Sozialarbeitenden auf die Unterstützung des Teams angewiesen. Durch die Abklärungen können Anfangsverdachte erhärtet oder ausgeräumt werden. Erhärteter Sozialhilfemissbrauch wird gezielt zur Anzeige bei der Staatsanwaltschaft oder beim Statthalteramt gebracht. Das Instrument und die Mitarbeit des Teams Vertiefte Abklärungen sind für die Missbrauchsbekämpfung in den Sozialen Diensten unabdingbar.

Um effektive Verurteilungen von Klienten wegen missbräuchlichem Sozialhilfebezug durch die Staatsanwaltschaft oder das Statthalteramt zu erreichen, hat es sich bewährt, sämtliche Strafanzeigen durch das Team Vertiefte Abklärungen erstellen zu lassen, zumal das juristische Abklären, das Erarbeiten und Einreichen der Strafanzeigen wegen Betrugs oder nach Sozialhilfegesetz zeitlich aufwändig sind und ein hohes Spezialwissen erfordern. Dazu kommen in laufenden Strafverfahren zusätzliche Akteneditions- und Auskunftsgesuche der involvierten Instanzen.

Das Team Vertiefte Abklärungen SH wird aufgrund der positiven Ergebnisse in der heutigen Form und Organisation ab dem Jahr 2011 definitiv eingeführt und die Stellen werden definitiv geschaffen.

4. Weitere Massnahmen

4.1 Erfahrung mit neuen Aufnahmeformularen

Der neue Antrag auf wirtschaftliche Sozialhilfe ist ein zentrales Instrument zur Abklärung der Mittellosigkeit und der Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe. Seit dem 1. Juli 2008 wird in den Intake der Sozialzentren, die für alle neuen Fälle zuständig sind, ein weiterentwickelter Antrag für wirtschaftliche Sozialhilfe eingesetzt. Er ist stärker auf die Kernrisiken bei der Abklärung der Mittellosigkeit ausgerichtet und verlangt eine umfassendere Dokumentation der Lebenssituation als bisher. So wird beispielsweise für die Selbstdeklaration der Klientinnen und Klienten eine Halterauskunft des Strassenverkehrsamtes oder ein Auszug des individuellen Kontos bei der AHV zwingend eingefordert. Ausserdem werden noch präzisere und umfangreichere Fragen zu den Vermögensverhältnissen gestellt und alle Angaben müssen in den Sozialzentren als umfassend und wahrheitsgemäss deklariert und unterzeichnet werden. Neben den neuen Antragsdokumenten wurde auch der Aufnahmeprozess neu definiert und zentrale Qualitätsstandards festgelegt.

Seit November 2009 wird zusätzlich ein umfassender, angepasster Antrag für die jährliche Überprüfung der Anspruchsberechtigung in den Quartierteams verwendet. Der Prozess zur jährlichen Neubeurteilung der Anspruchsberechtigung wurde stark vereinfacht und Qualitätsstandards wurden festgelegt.

4.2 Fallrevision

Im Rahmen der neuen Organisation der Sozialbehörde wurde ab 1. Mai 2010 eine neu konzipierte Fallrevision eingeführt. Sie ist integraler Bestandteil des neuen Organisations- und

Kompetenzmodells der Sozialhilfe in der Stadt Zürich und stellt, wie andere Revisionsbereiche, das Vieraugenprinzip sicher. Sie dient der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung sowie der Rechenschaftslegung gegenüber Klientin/Klient und Politik und basiert auf dem Prinzip der Trennung von Bewilligung und Kontrolle.

Aufgrund einer umfassenden Checkliste, die alle Risikopunkte beinhaltet, werden seither alle Fälle etwa 6 bis 10 Monate nach der Neuaufnahme geprüft. Zusätzlich überprüft werden alle Sozialhilfefälle nach 2, 5, 9 oder 14 Unterstützungsjahren und alle Fälle, bei welchen Änderungen in der Familien- oder Lebenssituation eintreten. Zudem werden Revisionen gemäss jährlichen Schwerpunktthemen erfolgen.

5. Fazit

Die neu eingeführten Instrumente des Inspektorats und des Teams Vertiefte Abklärungen SH bewähren sich und werden definitiv eingeführt. Sie sind für eine Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe als zusätzliches Mittel bei schwerwiegenden Verdachtsfällen unabdingbar. Auch in Zukunft wird es Missbrauchsfälle beim Bezug der Sozialhilfe geben. Ein vollständiger Ausschluss von Missbräuchen ist auch mit enormen finanziellen und personellen Ressourcen nicht erreichbar. Zusammen mit den weiterentwickelten Massnahmen wie den Aufnahmeformularen und einer neu konzipierten Fallrevision ermöglichen dem Inspektorat und dem Team Vertiefte Abklärungen eine effiziente und effektive Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe bei vertretbaren Kosten und Auswirkungen auf die Arbeit mit Klientinnen und Klienten.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Vom Bericht zu den Massnahmen zur Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe nach Abschluss der Pilotphase wird Kenntnis genommen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy