

Sperrfrist 8. Januar 2008, 11:00 Uhr

Bericht der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

**Sozialhilfe:
Bericht der GPK über die Prozesse
und das Qualitätssicherungssystem sowie
allfällige Missbräuche**

13. Dezember 2007

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
1.1	Auftrag.....	3
1.2	Arbeitsweise der GPK.....	4
1.3	Dank.....	5
2	Organisation der Fallbehandlung und -verwaltung in den Sozialzentren.....	6
2.1	Ressourcen und Abläufe in den Sozialzentren.....	6
2.2	SKOS-Richtlinien und Handlungsanweisungen der Sozialen Dienste.....	6
2.3	Haltung in den Sozialzentren gegenüber Kontrollen.....	7
2.4	Stimmung in den Sozialzentren.....	7
2.5	Einschätzung der GPK zur Situation in den Sozialzentren.....	8
3	Kontrollmechanismen.....	9
3.1	Sozialbehörde.....	9
3.2	Selbstdeklaration durch die Klientinnen und Klienten.....	11
3.3	Informationsbeschaffung bei anderen Departementen und Behörden.....	11
3.4	Beurteilung der Kontrollsysteme.....	12
4	Erfahrungen anderer Städte (Luzern und Winterthur).....	13
5	Die sogenannten Medienfälle.....	15
5.1	Zum Missbrauchs begriff.....	15
5.2	Kurzdarstellung der Fälle.....	16
5.2.1	Fall 1.....	16
5.2.2	Fall 2.....	17
5.2.3	Fall 3.....	19
5.2.4	Fall 4.....	21
5.2.5	Fall 5.....	22
5.2.6	Fall 6.....	23
5.2.7	Fall 7.....	24
5.2.8	Fall 8.....	26
5.2.9	Fall 9.....	28

6	Schlussfolgerungen	30
6.1.	Organisation und Abläufe in den Sozialzentren.....	30
6.2	Umgang mit Betrugsrisiken.....	31
6.3	Die Situation der Mitarbeitenden in der Sozialhilfe	31
6.4	Sozialbehörde	32
6.5	Medienfälle.....	32
7	Empfehlungen	33
8	Anträge der GPK	35
9	Anhänge	36
	Mitglieder der GPK	36
	Abkürzungsverzeichnis	36
	Organigramm Sozialdepartement.....	37
	Stellungnahme Datenschutzbeauftragter der Stadt Zürich.....	38
	Brief Stadtrat zum Informationsaustausch in der Stadtverwaltung.....	41
	Postulat KR-Nr. 244/2007 Stärkung der behördlichen Zusammenarbeit.....	42
	Liste neuer Richtlinien und Handlungsanweisungen	43
	Stellungnahme des Stadtrates vom 12. Dezember 2007	46

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Die GPK erhielt am 11. April 2007 mit der Überweisung der beiden Beschlussanträge GR-Nr. 2007/134 und GR-Nr. 2007/135 vom Gemeinderat den Auftrag zu einer Spezialuntersuchung der Sozialhilfe in der Stadt Zürich.

Gemäss Protokoll des Gemeinderates vom 11. April 2007 lauten die Aufträge an die GPK wie folgt:

2007/196

Sozialhilfe, Bericht der GPK über Prozesse und Qualitätssicherungssystem

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) wird beauftragt, bis anfangs Oktober 2007 die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem innerhalb der Sozialen Dienste detailliert zu prüfen und dem Gemeinderat Bericht zu erstatten.

Dieser Bericht soll auch mögliche Verbesserungsmassnahmen aufzeigen und darlegen, wo welcher konkrete Handlungsbedarf besteht. Speziell beleuchtet werden soll die Frage der personellen Ressourcen und der Belastung der Mitarbeitenden in den Sozialzentren.

2007/195

Sozialhilfe, Untersuchung der GPK über allfällige Missbräuche, Bericht

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) nimmt umgehend und parallel zu den juristischen Abklärungen, Untersuchungen zu den jüngst aufgedeckten Fällen unrecht bezogener Sozialhilfe auf. Zusätzlich prüft sie die entsprechenden Abläufe innerhalb des Sozialdepartements. Sie erstattet dem Gemeinderat schriftlich Bericht.

Die GPK erstattet ihren Bericht an den Gemeinderat zu beiden Aufträgen in einem Dokument mit dem Titel:

Sozialhilfe: Bericht der GPK über die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche

1.2 Arbeitsweise der GPK

Die GPK beschloss, die Untersuchung mit allen Kommissionsmitgliedern, jedoch in einer Sonderkommission und unter der Leitung des Referenten des Sozialdepartementes, Dr. Urs Egger (FDP), durchzuführen. Die GPK arbeitete unter Geheimhaltung gemäss den Auflagen des Gemeinderates.¹

Der Auftrag des Gemeinderates (GR) lautete dahingehend, dass bis anfangs Oktober 2007 ein Bericht zu seinen Händen zu erstellen ist, welcher die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem innerhalb der Sozialen Dienste detailliert prüft. Die GPK erhielt auf Antrag beim Büro des Gemeinderates eine Terminverlängerung bis Ende 2007.

Die GPK überprüfte und beurteilte die folgenden Punkte:

Sozialzentren

- Zweckmässigkeit der Fallbehandlung und -verwaltung
- Umfang der vorhandenen Ressourcen und der Führungsprinzipien
- Regelung der Abläufe
- Allfälliger Anpassungsbedarf der Fristen für die Klientinnen und Klienten
- Interpretation des Ermessensspielraums gegenüber den SKOS-Richtlinien, den Handlungsanweisungen der Sozialen Dienste sowie der Richtlinien der Sozialbehörde
- Belastungen bei den Mitarbeitenden

Kontrollen

- Zweckmässigkeit der Kontrollmechanismen in Bezug auf die vorkommenden Fälle
- Einhaltung der Vorgaben durch die Mitarbeitenden des Sozialdepartementes
- Zusammenspiel zwischen Sozialbehörde und verwaltungsinternen Kontrollfunktionen
- Erwartungen an die Einführung der Sozialinspektoren

Dokumentation und Informationsbeschaffung

- Zweckmässigkeit der von den Klientinnen und Klienten verlangten Dokumente bezüglich Anforderungen zur korrekten Berechnung der Sozialhilfe und zur Verhinderung von Betrugsfällen
- Zusammenarbeit mit anderen Departementen und Schaltstellen, welche allenfalls entsprechende Informationen zur Verfügung stellen könnten

Erfahrungen anderer Städte im Vergleich zur Stadt Zürich

- Präsentationen durch Verantwortliche für Sozialhilfe der Städte Winterthur und Luzern

¹ Vgl. auch Richtlinien über das Einhalten der Geheimhaltung in Kommissionen, Beschluss des Büros des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 24.2.2003.

Medienfälle²

- Grundlagen zur Berechnung der Leistungen bei den in den Medien präsentierten Fällen
- Organisatorische Abläufe bei den Medienfällen zur Erkennung von Betrugsabsichten und strukturelle Probleme

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse und deren Beurteilungen zog die GPK Schlussfolgerungen und gibt Empfehlungen bezüglich organisatorischer und struktureller Anpassungen ab.

Neben intensivem Dokumentenstudium und Einsicht in Akten des Sozialdepartementes im Zusammenhang mit den so genannten Medienfällen wurden Befragungen von Mitarbeitenden aller Sozialzentren durch Subgruppen von 2 bis 3 Mitgliedern der GPK durchgeführt. Die Mitarbeitenden, welche für die Gespräche zur Verfügung standen, wurden von den Leitungen der Sozialzentren ausgewählt. Die Gespräche wurden durch den Leiter des Rechtsdienstes Sozialdepartement unter Schweigepflicht begleitet.

Die Departementsleitung und die Direktorin der Sozialen Dienste präsentierten die Funktionsweise der Sozialhilfe und gaben Auskunft zu anschliessenden Fragen. Mehrere Mitglieder der Sozialbehörde wurden befragt. Zur Ergänzung der Informationen wurden auch die Erfahrungen der Ombudsfrau der Stadt Zürich einbezogen. Zur Frage des Datenschutzes bei departementsübergreifendem Informationsaustausch wurde schriftlich die Meinung des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich eingeholt.

Um die Abläufe im Sozialhilfebereich von anderen Städten kennen zu lernen und dadurch auch die zürcherischen Verhältnisse besser würdigen zu können, hat die GPK die Leitenden der Sozialhilfe der Städte Luzern und Winterthur eingeladen. Sie präsentierten der GPK ihre Abläufe und Erfahrungen.

Die folgenden Ausführungen dieses Berichtes beschränken sich auf die wirtschaftliche Hilfe nach Sozialhilfegesetz (Art. 14ff) und beziehen sich nicht auf die persönliche Hilfe.

1.3 Dank

Die GPK dankt eingangs allen von ihr befragten Mitarbeitenden des Sozialdepartementes sowie den Mitgliedern der Sozialbehörde für die Bereitwilligkeit und die Offenheit, mit der die Fragen beantwortet wurden. Sie dankt auch der Departementsleitung für die Unterstützung sowie den Vertreterinnen und Vertretern der beiden Städte Luzern und Winterthur, welche der GPK ihre Abläufe darlegten. Ein weiterer Dank geht an die Ombudsfrau der Stadt Zürich sowie an den Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich.

² Detailliert wurden die in den Medien bis im Juli 2007 aufgegriffenen Fälle geprüft. Die Ende August 2007 in den Medien präsentierten Fälle wurden aufgrund des Arbeitsfortschrittes der GPK nicht mehr in die Untersuchung aufgenommen.

2 Organisation der Fallbehandlung und -verwaltung in den Sozialzentren

Die Gespräche in den Sozialzentren vermittelten den Subkommissionen ein gutes Bild der Stimmung bei den Mitarbeitenden. Dabei wurden auch unterschiedliche Einschätzungen der Mitarbeitenden wahrgenommen. Die folgende Darstellung gibt in erster Linie die Aussagen der Mitarbeitenden wieder. Zusätzlich werden auch die weitgehend übereinstimmenden Eindrücke der Subkommissionen über alle fünf Sozialzentren festgehalten. Wo Abweichungen festgestellt wurden, sind diese entsprechend aufgeführt.

2.1 Ressourcen und Abläufe in den Sozialzentren

Das in den Sozialzentren der Stadt Zürich angewandte System des «One-Stop-Shop» basiert auf einem Aufnahmegespräch (Intake) mit Triage. 50% der Anfragen gelangen in die Quartierteams, während für die übrigen andere Lösungen gefunden werden. Im Jahr 2006 wurden pro Monat rund 300 neue Fälle in den Quartierteams aufgenommen. Insgesamt stagniert die Anzahl aktueller Fälle (9'036 Fälle im Jahr 2006). Der Jahresdurchschnitt 2007 liegt bei 8'850 Fällen. Die Anzahl von rund 150 Fällen pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter ist insofern zu relativieren, als weitere Mitarbeitende (besonders im administrativen Bereich) wichtige Unterstützung leisten.

Die Dossiers werden in der Regel immer von derselben Person betreut. Es besteht keine Vorgabe, dass Dossiers nach einer gewissen Zeit an andere Fallbearbeitende weitergegeben werden müssen. Das Problem einer gewissen Betriebsblindheit scheint nicht vorhanden zu sein, da die natürliche Rotation sowohl bei Mitarbeitenden wie auch bei Klientinnen und Klienten dafür sorgt, dass keine zu enge Bindung entsteht, welche allenfalls eine voreingenommene Haltung zur Folge hätte.

Druckversuche seitens der Klientinnen und Klienten gibt es, doch verbieten der Berufsstolz und die internen Strukturen ein Nachgeben. Die Kompetenzen der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sind durch die Kompetenzordnung der Sozialbehörde und interne Handlungsanweisungen genau geregelt. Jede die Kompetenz der Fallbearbeitenden übersteigende Ausgabe von mehr als 300 Franken geht vor die Einzelfallkommission der Sozialbehörde (insbesondere situationsbedingte Leistungen).

2.2 SKOS-Richtlinien und Handlungsanweisungen der Sozialen Dienste

Gemäss Verordnung zum kantonalen Sozialhilfegesetz sind die Richtlinien der SKOS die verbindliche Grundlage zur Bemessung wirtschaftlicher Hilfe im Kanton Zürich. Auf dieser Basis erlässt die Sozialbehörde Richtlinien, welche ihrerseits den Rahmen für die Handlungsanweisungen der Direktorin der Sozialen Dienste bilden.

Die SKOS-Richtlinien werden grundsätzlich als klare Vorgabe akzeptiert und begrüsst. Klare Vorgaben verringern die Willkür. Zusätzlich besteht mittlerweile eine grosse Zahl von Handlungsanweisungen der Direktion. Dies führt unter anderem dazu, dass neue Mitarbeitende bis zu einem Jahr benötigen, bis sie sich einigermaßen im «Vorschriften-

Dschungel» auskennen. Deswegen wird von einzelnen Mitarbeitenden angezweifelt, ob von den Sachbearbeitenden der Überblick noch voll gewahrt werden kann.

2.3 Haltung in den Sozialzentren gegenüber Kontrollen

Für die Mitarbeitenden der Sozialzentren ist klar und unbestritten, dass Kontrollen bei den Klientinnen und Klienten nötig sind. Sie wollen von diesen «nicht über den Tisch gezogen werden».

Es wird zum Teil bemängelt, dass die Dossiers nach dem Intake bei der Fallbearbeitung im Quartierteam nicht nochmals systematisch erneuert werden können. Allerdings gaben die Fallführenden zu bedenken, dass sie keine Kapazitäten hätten, die Unterlagen des Intake abermals zu überprüfen.

Die Möglichkeit, in Zukunft auf Sozialinspektoren zurückgreifen zu können, wird allgemein begrüsst. Es sind diesbezüglich grosse Erwartungen vorhanden. Insbesondere die Themen Schwarzarbeit, Prostitution und Drogenhandel sollten vermehrt abgeklärt werden. Zum Teil wird jedoch gewünscht, dass die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter den Einsatz von Sozialinspektoren direkt auslösen können. Das Vorgehen über die Sozialbehörde sei zu langsam und zu aufwändig.

Kontrollen durch die Finanzkontrolle und die Sozialbehörde werden durchwegs als positiv gesehen. Es seien keine Doppelspurigkeiten vorhanden. Die Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum wird als gut bezeichnet, aber die Kontrollen seien nicht stark spürbar. Insgesamt wurde kaum über das Kompetenzzentrum gesprochen.

2.4 Stimmung in den Sozialzentren

Der Druck auf die Mitarbeitenden hat durch die Medienberichterstattung und die dadurch ausgelöste Angst, Fehler zu machen, stark zugenommen. Einige finden, dass es gewisse Tabus gab, über die man nicht reden durfte (beispielsweise über Missbrauch). Dies hat sich aber in letzter Zeit geändert und die Unterstützung seitens der Direktion wird als besser wahrgenommen. Allerdings empfinden einige der Mitarbeitenden die Hierarchie innerhalb des Sozialdepartementes als stark ausgeprägt. Dies hemme zuweilen den Kommunikationsfluss. Teilweise wird aber kein grösserer Handlungsspielraum gewünscht.

Bei Einzelfallentscheiden gelten andere Abläufe, da sie durch die Sozialbehörde getroffen werden. Von den Fallbearbeitenden wird der Entscheid zwar vorbereitet, sie werden aber beim Entscheidungsprozess durch die Stellenleitungen vertreten. Am Schluss sind es dann die Fallbearbeitenden, welche die beschlossenen Massnahmen durchführen müssen. Somit gibt es bei Einzelfallentscheiden keine durchgehende Linienverantwortung.

Die steten Reorganisationen der letzten Jahre führten offenbar zu Ermüdungserscheinungen. Dies schlägt sich auch in vermehrtem Kontaktieren der Ombudsfrau nieder. Anscheinend wird zum Teil die Rückendeckung dieser externen Stelle für gewisse Entschiede begrüsst. Die GPK hat diese Informationen aufgrund einer Befragung der Ombudsfrau erhalten. Allerdings gab es auch einzelne Stimmen (insbesondere in einem Sozialzentrum), die der Meinung sind, dass etliche Mitarbeitende ihre eigene Arbeit besser organisieren müssten.

Von vielen wird der Informationsfluss zwischen den Sozialzentren und der Direktion der Sozialen Dienste als zu langsam empfunden, und Anregungen der Basis seien auf dem Weg nach oben auf der Strecke geblieben. Umso wichtiger sei der Austausch innerhalb des Teams, der gut funktioniere. Dort suche man gegenseitige Stärkung und Unterstützung, die vor allem bei schwierigen Klientinnen und Klienten sehr wichtig sei.

Insgesamt wird eine vermehrte Anspruchshaltung mit arrogantem Auftreten der Klientinnen und Klienten festgestellt. Die Einstellung gewisser Klientinnen und Klienten gegenüber staatlichen Institutionen sowie sich daraus ergebende Missverständnisse in der Haltung zu den Sozialzentren dürften gemäss Aussagen von Mitarbeitenden teilweise auch durch mangelhafte Kenntnis der Normen und Regeln unserer Gesellschaft erklärt werden.

Von einigen Mitarbeitenden in den Sozialzentren wird von der GPK ein schonungsloser Bericht erwartet, der dazu beitragen soll, dass die eigene Führung die Probleme an der Basis ernster nimmt. Ferner soll der Bericht auch dazu dienen, das Misstrauen gegenüber der Sozialhilfe in der Öffentlichkeit und im Gemeinderat abzubauen.

2.5 Einschätzung der GPK zur Situation in den Sozialzentren

Aufgrund der Gespräche stellt die GPK fest, dass die zurzeit geltenden Abläufe in den Sozialzentren mehrheitlich effizient und gut organisiert sind. Allerdings stossen viele Mitarbeitende als Folge der knappen Ressourcen an ihre Grenzen. Insbesondere sind die anfangs Jahr bei der administrativen Unterstützung aufgestockten zusätzlichen Kapazitäten bereits wieder aufgebraucht. Das Modell der Sozialzentren («One-Stop-Shop») scheint sich zu bewähren. Hingegen wäre es wichtig, dass die Direktorin der Sozialen Dienste die Basis besser einbeziehen würde.

3 Kontrollmechanismen

Es werden diverse Kontrollen durchgeführt:

Interne Kontrollen in den Sozialzentren

- Prüfung und Bewilligung der Leistungsentscheide durch die Stellenleitung der Sozialzentren;
- Fallkontrollen durch die Stellenleitungen (1'000 pro Jahr und Sozialzentrum nach Zufallsprinzip);
- Fallkontrolle durch das Kompetenzzentrum (jährlich 5% aller Fälle nach Zufallsprinzip);
- statistische Auswertungen.

Kontrollen durch externe Stellen

- Referentinnen oder Referenten der Sozialbehörde prüfen die Einhaltung der Richtlinien und Kompetenzen von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie die Ordnungsmässigkeit des Leistungsentscheides;
- Revision des Gesamthaushaltes sowie Stichproben von Einzelfällen durch die Finanzkontrolle;
- Visitation durch ein Mitglied des Bezirksrates (einmal jährlich Stichprobe im Sozialzentrum).

Die in Weisung 37³ des Stadtrates aufgeführten neuen Kontrollinstrumente sind nicht Gegenstand der Untersuchung, da sie erst im Verlaufe des Jahres 2007 in Kraft gesetzt wurden.

3.1 Sozialbehörde

Die Sozialbehörde ist eine Milizbehörde, die nach dem freiwilligen Parteienproporz zusammengesetzt ist und vom Gemeinderat gewählt wird. Sie fällt ihre Entscheide aufgrund von Akteneinsicht (kein Direktkontakt mit Klientinnen und Klienten). Die Sozialbehörde befasst sich nur mit wirtschaftlicher Hilfe. In diesem Bereich hat sie allerdings eine Mehrfachrolle: Sie erlässt einerseits sämtliche kommunalen Richtlinien über die Gewährung von wirtschaftlicher Hilfe in der Stadt Zürich und eine Kompetenzordnung für die Regelung von Entscheidungsbefugnissen im Einzelfall. Andererseits fällt sie in der Einzelfallkommission (EK) Entscheide, die nicht in der Kompetenz der Stellenleitung liegen, und prüft durch ein Referentensystem alle Fälle einmal jährlich auf Einhaltung der Richtlinien. Zudem ist die Sozialbehörde auch erste Rekursinstanz (Einspracheinstanz und Geschäftsprüfungskommission EGPK). Um einen möglichen Interessenkonflikt zu vermeiden, sind die Behördenmitglieder entweder in der EK oder in der EGPK, nie aber in beiden Kommissionen vertreten. Die Entscheide der beiden Kommissionen werden durch die Sozialen Dienste und den Rechtsdienst vorbereitet. In der Regel ist das Präsi-

³ Vgl. GR-Nr. 2006/357, Weisung 37 vom 6.9.2006: Sozialhilfe, Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung, Bericht und Massnahmen

dium der EGPK durch eine Juristin oder einen Juristen besetzt. Diese Form der Rekursmöglichkeit dient eigentlich der Entlastung des Bezirksrates, belastet aber die Sozialbehörde als Milizgremium entsprechend mehr.

Die Mitarbeitenden des Sozialdepartementes werden durch die Sozialbehörde nicht qualifiziert.

Bei Vormundschaftsfällen entscheidet die Vormundschaftsbehörde, welche auch durch den Gemeinderat gewählt wird, jedoch nicht im Milizsystem organisiert ist. In diesen Fällen bezahlt die Sozialhilfe subsidiär.

In der Sozialbehörde wird darauf geachtet, dass durch die Zusammensetzung der Einzelfallkommission parteipolitisch motivierte Entscheidungen vermieden werden. Nach Meinung einzelner Behördenmitglieder ist aber seit der letzten Neukonstituierung ein stärkerer Einfluss von Parteihaltungen spürbar. Die Sozialbehörde erachtet die folgenden drei Punkte als wichtige Voraussetzungen für eine gute Behördenarbeit:

- Vermeidung von Willkür bei den Einzelfallentscheiden;
- Verhinderung von statischen Beurteilungen durch ständige Anpassungen an neuere Entwicklungen;
- Qualitätssicherung bei den einzelnen Behördemitgliedern.

Erwähnenswert ist, dass die optimale Vorbereitung der EK-Sitzungen durch die einzelnen Behördenmitglieder eine effiziente Sitzungsabwicklung entscheidend beeinflusst. Die Sitzungsvorbereitung durch vorgängiges Aktenstudium seitens der Behördenmitglieder ist erst seit Sommer 2006 möglich. Dies ist eine deutliche Verbesserung gegenüber der früheren Praxis, bei welcher die Unterlagen erst an der Sitzung aufgelegt wurden. Klare Fälle werden in den EK-Sitzungen im Minutentakt entschieden, während komplexere Fälle ausführlicher besprochen werden. Diese hohe Kadenz und die grosse Anzahl von Fällen können allenfalls zu Abweichungen in der Beurteilung im Verlaufe der Sitzung führen. Daher ist die Sicherstellung der gleichen Beurteilungskriterien für alle behandelten Fälle durch die Sitzungsleitung und das Sekretariat von entscheidender Bedeutung.

Die Mitglieder der Behörde müssten alle pro Jahr durchschnittlich 1'000 Fälle überprüfen. Allerdings zeigt die Antwort des Stadtrates auf eine Schriftliche Anfrage⁴, dass die Streuung von 487 bis 1'681 Fällen pro Mitglied reicht. Langjährige Erfahrung führt zu einem rascheren Erkennen der kritischen Punkte. Nach Einschätzung der Sozialbehörde würde eine vertiefte Fallprüfung etwa einem Arbeitspensum von 30% bis 40% entsprechen. Die Grenze der Belastbarkeit eines Milizamtes scheint der GPK erreicht. Bessere Ergebnisse

⁴ Vgl. GR-Nr. 2007/329, Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 19. September 2007; 1132. Schriftliche Anfrage von Susi Gut und Markus Schwyn (PFZ) betreffend Sozialbehörde, Zuteilung von Fällen.

könnten nur dann erwartet werden, wenn einzelne Dossiers vertieft geprüft würden. Dies ist allerdings sehr aufwändig.

Das Präsidium der Sozialbehörde wird durch die Vorsteherin des Sozialdepartementes wahrgenommen. Gemäss Darstellung der Sozialbehörde führt diese Doppelrolle zu Problemen. Denn so steht die Verantwortung für die Umsetzung der Sozialhilfe der Aufsichtspflicht der Sozialbehörde gegenüber. Die Zusammenarbeit in der Sozialbehörde ist seit den Medienfällen zwar schwieriger geworden, findet aber trotz gewisser Spannungen in einem pfleglichen Umgangston statt. Die in die Medien gelangten Fälle hätten dazu geführt, dass vertrauliche Informationen von der Präsidentin nur noch sehr selektiv der Sozialbehörde zugestellt würden. Dies habe zu einem Vertrauensproblem innerhalb der Behörde geführt.

In den Sozialzentren werden die einzelnen Mitglieder der Sozialbehörde nur wenig wahrgenommen. Bei den Mitarbeitenden der Sozialzentren ist der Eindruck entstanden, viele Entscheide würden heute härter ausfallen als vor den Medienfällen und seien teilweise parteipolitisch motiviert. Die härtere Linie wird von der Sozialbehörde bestätigt.

3.2 Selbstdeklaration durch die Klientinnen und Klienten

Das Grundproblem für Missbrauchspotentiale liegt darin, dass alle Informationen der Klientinnen und Klienten auf Selbstdeklaration beruhen. Die Abklärungsmöglichkeiten für die Mitarbeitenden der Sozialzentren sind beschränkt. Da die Klientinnen und Klienten nicht bevormundet sind, haben sie die Konsequenzen für ihre Handlungen selbst zu tragen. Sie sind verpflichtet, Änderungen in ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen anzugeben. Sie machen sich zwar strafbar, wenn sie wichtige Angaben nicht liefern, aber die Überprüfung ist äusserst schwierig. Wenn konsequent etwas verschwiegen wird, sind die Grenzen der Kontrolle (Dokumentenkontrolle) rasch erreicht.

Dank einer neuen Software sollte die Übersichtlichkeit der Falldokumentation auf anfangs 2008 verbessert werden können. Bei den Mitarbeitenden sind die Gefühle gegenüber der neuen Software jedoch gemischt, da sie deswegen nicht mehr Zeit für Abklärungen haben werden. Das Sozialdepartement evaluiert zurzeit auch ein Instrument für ein verbessertes Risikomanagement.

3.3 Informationsbeschaffung bei anderen Departementen und Behörden

Viele Informationsquellen stehen – mit dem Hinweis auf den Datenschutz und ohne Vollmacht von Klientinnen und Klienten – berechtigter- oder unberechtigterweise nicht zur Verfügung. Sinnvolle Quellen, um Informationen über die Situation der Klientinnen und Klienten einzuholen und zu verifizieren wären insbesondere SUVA, Polizei usw., die bis heute ungenügend genutzt werden konnten. Einige Zentren beurteilen die Zusammenarbeit mit anderen Ämtern als gut. Seit Bekanntwerden der Medienfälle wurde die Zusammenarbeit mit dem Strassenverkehrsamt intensiviert.

An der Schnittstelle zwischen Regionalem Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) und Sozialdepartement gehen bei der heutigen Praxis viele Informationen verloren. Das RAV sollte die relevanten Informationen weitergeben, damit doppelte Abklärungen vermieden werden können.

Seitens des Stadtrates besteht kein definierter Ablauf, wie bei Verdachtsmomenten auf Sozialhelfemissbrauch Informationen zwischen den Ämtern fliessen sollten.

Bei aufgedeckten Fällen sorgen die Gerichte für grosse Frustrationen. Sie folgen dem Grundsatz, dass nur bei nachgewiesener Arglist eine Strafverfolgung in Gang gesetzt wird. Dies ist in den wenigsten Fällen möglich. Daher wird trotz Missbrauch oft keine Anklage erhoben.

Wenn Informationen zwischen den Amtsstellen nicht oder zu spät fliessen, wird von den verschiedenen involvierten Stellen immer wieder auf den Datenschutz verwiesen. Die GPK hat deshalb vom Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich sowie vom Stadtrat Stellungnahmen zu dieser Thematik eingeholt.⁵ Ende August 2007 wurde im Kantonsrat diesbezüglich ein Postulat eingereicht.⁶

3.4 Beurteilung der Kontrollsysteme

Die bestehenden Kontrollen stossen wegen der grossen Fallzahl an Grenzen. Für vertiefte interne Fallkontrollen müssen die Voraussetzungen verbessert werden (Konzepte, Ressourcen). Insbesondere die Sozialbehörde im Milizsystem kann zu wenig in die Tiefe gehend prüfen. In den Sozialzentren fehlte es bisher – bei begründetem Verdacht auf Missbrauch (beispielsweise bei Verdacht auf Schwarzarbeit) – an entsprechenden Instrumenten, um Ermittlungen durchführen zu können. Aufgrund der neuen Instrumente von Weisung 37 stehen heute Spezialteams mit Fachwissen für die Dokumentenanalyse (Versicherungsfälle) zur Verfügung. Die seit Sommer 2007 eingesetzten Sozialinspektoren sind gerade bei Verdacht auf Schwarzarbeit eine wichtige Ergänzung, die vertiefend und mit einem anderen Vorgehen bessere Ergebnisse erzielen können.

⁵ siehe Anhang: Stellungnahme Datenschutzbeauftragter der Stadt Zürich vom 3. September 2007 sowie Stellungnahme Stadtrat betr. Daten- und Informationsaustausch zwischen Amtsstellen vom 26. September 2007

⁶ siehe Anhang: Postulat KR-Nr. 244/2007 Stärkung der behördlichen Zusammenarbeit

4 Erfahrungen anderer Städte (Luzern und Winterthur)

Luzern

Bei der Präsentation der Sozialhilfe der Stadt Luzern betonten die beiden Verantwortlichen (Gesamtleitung und Controlling), dass ihre Stadt wesentlich kleiner sei als Zürich, mit kürzeren Wegen zwischen den Ämtern. Darum sind dort Informationen aus dem jeweiligen Umfeld von Klientinnen und Klienten über die sozialen Netze leicht erhältlich.

Die Abläufe bei der Aufnahme und in der Verwaltung sind vergleichbar mit der Stadt Zürich. Die Behörde in Luzern bearbeitet mit 1.65 Stellen etwa 500 Neuaufnahmen pro Jahr (Administrativstelle). Es wird darauf geachtet, dass nicht mehr als 100 Dossiers pro Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter zugeteilt sind. Die Controlling-Stelle überprüft pro Woche 10 bis 15 Neuaufnahmen und 20 bis 30 Dossiers mit Veränderungen.

Im Vergleich zu Zürich fielen die folgenden für die Untersuchung wichtigen Aspekte auf:

- Ein Fall (einschliesslich erster Auszahlung) wird erst eröffnet, wenn die Dokumentation vollständig ist;
- die Revisions- und Controllingstelle prüft jede Neuaufnahme und jede Veränderung eines Dossiers nach vorgegebenen Standards;
- die Einsicht aller Mitarbeitenden in alle Dossiers ist möglich;
- Fehlerkultur: Es wird anerkannt, dass Fehler passieren können. Deswegen erfolgen keine Verurteilungen, sondern es wird nach Verbesserungen gesucht;
- 4-Augen-Prinzip bei jeder Neuaufnahme zur besseren Kontrolle;
- die Zielvereinbarungen werden befristet und nach jedem Ablauf neu beurteilt;
- bei Verdacht auf Schwarzarbeit oder Aufenthalt im Ausland muss die Auszahlung der Unterstützung täglich an der Kasse abgeholt werden;
- online-Zugriffe auf Daten der Steuerverwaltung und Einwohnerkontrolle sind möglich; die Zusammenarbeit mit dem Strassenverkehrsamt wurde intensiviert;
- neu werden angekündigte Hausbesuche durch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter eingeführt. Die neu begonnene Zusammenarbeit im Auftragsverhältnis mit dem Sozialinspektor von Emmen kann auch unangekündigte Hausbesuche beinhalten;
- Rotationen in der Betreuung von Dossiers nach 2 bis 3 Jahren sind obligatorisch;
- häufigere Kontakte zwischen Klientinnen und Klienten und Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern (mindestens halbjährlich, durchschnittlich 8 Kontakte im Jahr);
- die Software ist in erster Linie auf die Erfassung der Finanzflüsse ausgerichtet und erlaubt einen raschen Überblick, standardisierte Abfragen sind leicht möglich;
- die Sozialbehörde besteht aus dem Gesamtstadtrat, der die Verantwortung an den Sozialdirektor delegiert hat; dieser prüft jedes einzelne Dossier selber mindestens einmal jährlich;
- die Organisationsstruktur ist flach, mit grossen Kompetenzen der Fallführenden im Rahmen klarer Vorgaben;

- Personen, die sich nicht an Vorgaben halten (beispielsweise Nicht-Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen) werden – bis sie die Auflagen erfüllen – auf Nothilfe gesetzt (10 Franken pro Tag in Form eines Essensgutscheines). Bisher wurde diese Praxis von den Gerichten nicht in Frage gestellt.

Die GPK erhielt den Eindruck, dass die Abläufe und internen Strukturen in Luzern stärker auf Kontrollen ausgerichtet sind als in der Stadt Zürich. Zudem werden nicht-kooperationswillige Klientinnen und Klienten härter angefasst, indem sie auf Nothilfe gesetzt werden. Die Verantwortlichen vermuten, dass die Dunkelziffer nicht aufgedeckter Missbrauchsfälle gleich hoch liegt wie die Zahl der aufgedeckten. Einige der oben aufgeführten Unterschiede zur Stadt Zürich werden in den Schlussfolgerungen dieses Berichtes wieder aufgenommen.

Ein interessanter Hinweis erfolgte zu den Ausbildungslehrgängen für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter: Gemäss Aussage der Verantwortlichen der Luzerner Sozialhilfe werden die Absolventinnen und Absolventen zu wenig auf die Missbrauchsgefahr und deren Vermeidung vorbereitet.

Winterthur

In Winterthur werden zurzeit gut 2'900 Fälle betreut (leicht rückläufig). Diese Betreuung erfolgt mit 30 Stellen in der Sozialberatung und 13 Stellen im Bereich Abklärung und Support. Somit werden pro Stelle rund 125 Fälle betreut.

Folgende Aspekte sind bei der Präsentation aufgefallen:

- Kurzes Aufnahmegespräch (40 Minuten), hoher Grad der Standardisierung;
- gut ausgebaute Querverbindungen zu anderen Bereichen der Verwaltung;
- interdisziplinäre und interinstitutionelle Teams (RAV, Arbeitsprojekte, Sozialberatung) führen zum besseren Schutz vor Aussteuerung;
- wenn trotz Arbeitsfähigkeit keine Beschäftigung vorliegt, wird über das Projekt «Passage» eine Beschäftigung angeboten: Arbeitseinsatz für einen Monat, Lohn gemäss SKOS-Richtlinien, Arbeit für die Öffentlichkeit (beispielsweise im Wald), mit persönlichem Coaching. Dieses Arbeitsangebot führt dazu, dass 2006 von 400 Anmeldungen zur Sozialhilfe 100 wieder zurückgezogen wurden. Von 300 Teilnehmenden an diesem Programm schaffte im letzten Jahr ein Drittel den Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt und brauchte keine Sozialhilfe;
- Spezialteam für die Kontakte zu den Sozialversicherungen (Geltendmachung von Ansprüchen);
- Revisionsstelle prüft jedes Jahr 2'000 Dossiers (ohne Kontakt zu Klientinnen und Klienten);
- Plausibilisierung der Angaben von Klientinnen und Klienten mit teilweiser Überprüfung wie Strassenverkehrsamt usw.;

- Rotation der Dossiers wäre geplant, entfällt aber wegen grossem Aufwand bei der Übergabe. Bedingt durch Absenzen resultiert aber dennoch ein Wechsel bei 15% der Fälle;
- es werden keine Sozialinspektoren eingesetzt, sondern Abklärungen über die Polizei vorgenommen (30 Fälle pro Jahr). Der Ablauf ist gut eingespielt, die Auftragserteilung erfolgt durch die Abteilungsleitungen;
- Unterlagen werden zur jährlichen Kontrolle durch die Revisionsstelle komplett erneuert.

Obwohl die Stadt Winterthur auf derselben gesetzlichen Basis des Kantons Zürich die Sozialhilfe leistet, bestehen gegenüber der Stadt Zürich doch gewisse Unterschiede – insbesondere im Controlling und bei der Zusammenarbeit mit der Polizei und anderen Amtsstellen. Auch hier werden gewisse Aspekte in die Schlussfolgerungen dieses Berichtes einfließen.

5 Die sogenannten Medienfälle

5.1 Zum Missbrauchs begriff

Im Bereich des Missbrauchs ist zwischen Zweckentfremdung und unrechtmässigem Bezug zu unterscheiden. Im ersten Fall setzt eine unterstützte Person die erhaltenen Unterstützungsleistungen nicht entsprechend ihrem Zweck, sondern anderweitig ein (Schulden bezahlen anstelle des Mietzinses usw.). In diesen Fällen ist oft eine Doppelzahlung seitens der Sozialen Dienste notwendig (beispielsweise zur Verhinderung des Wohnungsverlustes).

Im zweiten Fall hat die unterstützte Person ihre Situation oder eine Veränderung, die sich auf die Höhe des Sozialhilfeanspruchs auswirkt, nicht wahrheitsgemäss oder zu spät angemeldet (wie Einkommen, Vermögen oder Veränderung des Beschäftigungsumfangs). Wurden arglistig falsche Angaben gemacht, wird zusätzlich Strafanzeige seitens der Sozialen Dienste erstattet.

In allen Fällen besteht eine umfassende Rückzahlungspflicht gemäss Sozialhilfegesetz.

Im Jahr 2006 wurden in der Stadt Zürich 107 Fälle von Zweckentfremdung und 380 Fälle von unrechtmässigem Bezug festgestellt. Die Schadenssumme betrug im ersten Fall etwa 300'000 Franken und im zweiten Fall 4.1 Mio. Franken. Die Rückforderungssumme von 4.4 Mio. Franken beträgt 1.6% der total ausbezahlten Sozialhilfegelder.

Die Mitarbeitenden an der Basis sind sich der Missbrauchsproblematik bewusst. Sie schätzen das Potential aber mit 2% bis 3% als relativ gering ein.

5.2 Kurzdarstellung der Fälle

Die GPK ist sich bewusst, dass die hier dargestellten Fälle keineswegs repräsentativ sind. Die Auswahl erfolgte nicht durch die GPK, sondern durch die Medien, welche diese Fälle der Öffentlichkeit zugänglich machten. Somit können die folgenden Aussagen nicht auf alle aktuellen und vergangenen Fälle angewandt werden. Die im Einzelfall festgestellten Mängel zeigen jedoch Verbesserungsmöglichkeiten auf, welche wiederum für viele weitere Fälle gelten und in die Schlussempfehlungen dieses Berichtes einfließen.

Das Sozialdepartement hat im Zusammenhang mit den in die Medien gelangten Fällen Strafanzeige wegen Amtsgeheimnisverletzung erstattet. Die Untersuchungen dazu sind noch im Gange, so dass seitens der Justiz keine Informationen erhältlich sind.

5.2.1 Fall 1

Fallverlauf

Ein Sozialhilfebezüger, 34 Jahre alt, lebt mit seiner Frau und vier Kindern in Zürich. Wegen überhöhter Geschwindigkeit beim Autofahren (198 km/h) musste er seinen Führerschein abgeben. Da er als Chauffeur arbeitete, verlor er in der Folge seine Anstellung. Ende Dezember 2001 wurde er arbeitslos. Er hat sich jedoch nicht beim RAV gemeldet und ist erst nach Ablauf der ALV-Rahmenfrist beim Sozialamt (Januar 2003) erschienen. Seine Frau reduzierte im Dezember 2004 ihr Arbeitspensum von 50% auf 20%. Nachdem er den Führerschein zurück erhalten hatte, fand er keine neue Stelle als Chauffeur und auch keine andere Arbeit.

Kurzbeurteilung

Die «Weltwoche» macht folgende allgemeine Vorwürfe geltend:

Kurz nach der Anmeldung für Sozialhilfe sind die dringendsten Rechnungen bezahlt (ausstehende Mietzinsen, Zahnarzt, Krankenkasse, die Gebühren für die Verlängerung der C-Bewilligung, diverse Versicherungen).

Die *Vorwürfe der «Weltwoche»* (*kursiv*) und die Fakten/Überprüfung:

- *In den letzten vier Jahren hat das Sozialamt der Stadt Zürich der bosnischen Familie Fr. 235'979.90 ausbezahlt [Anmerkung GPK: Stand des Betrags im Artikel der Weltwoche vom 15.02.2007]. Das macht 4'916 Franken monatlich, plus 1'000 Franken der Ehefrau (Freibetrag). Also monatlich rund 6'000 Franken netto und steuerfrei:*

Das Budget für die sechsköpfige Familie beträgt monatlich 4'538 Franken. Da die Frau 1'000 Franken Lohn erwirtschaftet, wird dieser Betrag vom Budget abgezogen. Die monatliche Auszahlung an die Familie beträgt deshalb 3'538 Franken.

Für die Familie wurden insgesamt von Januar 2003 bis Juni 2007 Fr. 241'409.50 (Rückerstattungen mitgerechnet) ausbezahlt. Werden alle monatlichen Auszahlungen und alle situationsbedingten Leistungen zusammen addiert und durch 54 Monate geteilt, ergeben sich durchschnittliche Ausgaben für die Sozialen Dienste in der Höhe von Fr. 4'470.55. Darunter fallen Miete, Zahnarztkosten für die Familie, Schullager für die Kinder, Selbstbehalte der Krankenkasse und Spitalrechnungen.

- *Das Gebiss von S. wurde saniert:*
Der Familie wurden Zahnarztkosten von insgesamt Fr. 7'734.35 vergütet. Es gibt einen Entscheid der Einzelfallkommission für die Zahnbehandlung des Klienten.
- *Er findet keine passende Arbeit:*
Bis zum Datum der Aktendurchsicht hat er keine Arbeit gefunden.
- *Seine Frau reduziert ihr Arbeitspensum auf 20%:*
Die Frau war bereits vor dem Unterstützungsbeginn durch die Sozialen Dienste krank und hatte das Pensum auf 50% reduziert. Im Dezember 2004 reduzierte sie erneut ihr Pensum von 50% auf 20%. Der Arzt hätte ihr dies empfohlen. Es liegt kein ärztliches Zeugnis vor. Es gibt keine Hinweise, ob ein allfälliger Anspruch auf Krankentaggelder (Subsidiaritätsprinzip) überprüft worden ist. Eine Bestätigung der Arbeitgeberin über die Arbeitsreduktion auf Wunsch der Arbeitnehmerin liegt vor.

Lehren aus dem Fall

Die Höhe der situationsbedingten Leistungen mag zwar überraschend hoch erscheinen, es gibt aber keinen Hinweis darauf, dass die SKOS-Richtlinien nicht eingehalten wurden. In Bezug auf die Arbeitsreduktion der Ehefrau ist eine gewisse wohlwollende Behandlung festzustellen. In Anbetracht ihrer Situation als Mutter von vier Kindern (10, 11, 14, 15 Jahre) und als Ehefrau eines oft depressiven und nicht sehr kooperativen Mannes macht es den Anschein, dass die fallführende Person Verständnis für ihre Situation hatte.

Der Mann meinte, dass er nach der Wiedererlangung seines Führerscheins eine Stelle finden würde. Warum ihm in dieser Situation kein Teillohnjob zugewiesen wurde, ist unklar.

Um den Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern oder um eine Arbeitsstelle wirksam zu erhalten, stehen viele Instrumente zur Verfügung. Die Praxis zeigt aber, dass deren Wirkung bei Menschen, die stark von Desintegration betroffen sind und mit multiplen Problemen zu kämpfen haben, sehr beschränkt ist.

5.2.2 Fall 2

Fallverlauf

Es handelt sich um eine mittlerweile sechsköpfige Familie mit einer sehr langen, an Details reichen Falldokumentation. Die Aufnahme beim Sozialamt erfolgte im Falle des Vaters 1997, die Mutter ist seit dem Jahr 2000 bei der Sozialhilfe gemeldet. Die vier Kinder sind zwischen 1999 und 2004 zur Welt gekommen.

Die Familie wohnte zunächst in einem Bus auf der Kronenwiese und zog vermutlich zu dem Zeitpunkt, als diese geräumt wurde, von sich aus ins Hotel. Die heute bestehende Möglichkeit des begleiteten Wohnens für kurzfristige Aufenthalte gibt es erst seit April

2005 und konnte zu jener Zeit noch nicht angeboten werden. Zurzeit ist die Familie in einer Notwohnung – mit einer monatlichen Miete von 1'477 Franken – untergebracht.

Im Laufe der Zeit wurden verschiedene Umzugskosten (1'200, 831 und 1'000 Franken) übernommen. Zudem bezahlten die Sozialen Dienste in einem Zeitraum von eineinhalb Jahren Einlagerungsgebühren in der Höhe von 15'514 Franken. Weiter kamen Kosten für Anschaffungen in der Höhe von 6'750 Franken sowie 200 Franken für ein Velo und 300 und 500 Franken für der Familie nach eigenen Angaben gestohlenes Geld hinzu. Insgesamt entstand im Zeitraum von Mai 2000 bis heute ein Aufwand von Fr. 365'188.35.

Kurzbeurteilung

Dass der vorliegende Fall aufgrund seiner Darstellung in verschiedenen Medien einigen Unmut verursacht hat, ist nachvollziehbar. Dennoch gilt es, einige Fakten – die von der «Sonntagszeitung» teils unkorrekt wiedergegeben wurden – richtig zu stellen. Die Unterstützungslleistung durch die Sozialen Dienste verteilt sich auf den Zeitraum von Mai 2000 bis heute und wird nicht erst – wie fälschlicherweise dargestellt – seit Januar 2004 ausgerichtet. Ebenso muss festgehalten werden, dass die Stadt Zürich seit Juli 2004 eine Weiterverrechnung der Kosten an die Heimatgemeinde vornimmt.

Eher grosszügig erscheint hingegen der Umstand, dass die Sozialen Dienste verschiedentlich hohe Kosten für Lagergebühren übernahmen, während der Familie gleichzeitig beträchtliche Ausgaben für Anschaffungen gewährt wurden. In diesem Zusammenhang muss ebenfalls festgestellt werden, dass mit Entscheid der Einzelfallkommission vom 22. März 2005 weitere 2'000 Franken für Anschaffungen bewilligt wurden, nachdem zu diesem Zeitpunkt bereits 4'398 Franken hierfür aufgewendet worden sind. Diese Zahlungen liegen deutlich über der Richtlinie, die maximal und einmalig 3'000 Franken vorsieht.

Ebenfalls sind weitere grosszügig anmutende Zahlungen erfolgt: 1'000 Franken für den Transport von eigenen Gütern ohne Abgabe von Quittungen oder Abrechnungen sowie die Übernahme von 300 und 500 Franken, die der Familie nach eigenen Angaben gestohlen wurden. Dazu verwiesen die Sozialen Dienste auf die gängige Praxis, nach der vorgeschossenes Geld ohne Abgabe von Quittungen vom Klienten wieder zurückgefordert wird. Beim Diebstahl von 500 Franken sei ein Vorschuss ausgerichtet worden, der ebenfalls von der Familie zurückzuerstatten ist. Dieses Vorgehen ist zu begrüßen, sofern es konsequent angewandt und durchgesetzt wird.

Fazit: Der vorliegende Fall dient weniger zur Illustration möglicher Fälle von Sozialmissbrauch, als vielmehr zum Aufzeigen der Schwierigkeiten im Umgang mit komplexen Situationen von langjährigen Sozialhilfebeziehenden, bei denen wenig Aussicht auf Besserung besteht. Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, wie sehr in einem solchen Fall die fehlende Eigenverantwortung der Eltern durch rücksichtsvolles Handeln der Sozialämter ersetzt werden darf, mit dem Hinweis, dass der Verbleib der Kinder bei denselben im Hinblick auf deren zukünftiges Schicksal ein solches Vorgehen rechtfertigt.

Lehren aus dem Fall

Um der Gefahr einer gewissen «Hängematten-Mentalität» bei Langzeit-Sozialhilfebeziehenden vorzubeugen, ist die Massnahme der Sozialen Dienste zu begrüssen, neu auch Klientinnen und Klienten, welche schon seit längerem durch die Sozialhilfe unterstützt werden, einem Teillohnjob-Programm zuzuweisen.

5.2.3 Fall 3

Fallverlauf

Dieser Fall handelt von einer sechsköpfigen Familie aus Pakistan mit vier kleinen Kindern (Jahrgänge 2000, 2001 und zweimal 2002). Eine Tochter aus erster Ehe des Mannes lebte an vier Tagen pro Woche bei der Familie und seit etwa April 2006 bei ihrem Onkel in Pakistan, angemeldet ist sie aber bei der Mutter. Der erste Akteneintrag ist datiert vom 1. Juli 2002 und bezieht sich auf eine Familienberatung. Die Unterstützung durch die Sozialen Dienste beginnt im Dezember 2002.

Kurzbeurteilung

Die Familie ist unterstützungsberechtigt: Der Mann bezieht eine IV-Viertelsrente und ist stellenlos. Die Frau ist mit den vier Kleinkindern nicht vermittelbar. Offensichtlich ist die Familie auf materielle und beratende Unterstützung angewiesen. Sie benötigt eine verlässliche Struktur (Hinweise auf Verwahrlosungstendenz der Kinder). Die Familie besteht darauf, eine Hilfskraft aus ihrem Herkunftsland Pakistan zu engagieren. Getreu dem gesetzlichen Auftrag steht das Wohl der Kinder im Vordergrund. Mit der sozialpädagogischen Familienhilfe, Haushaltshilfe, Arbeitsvermittlung und einem hohen Betreuungsaufwand für die Kinder (Krippe) wurde eine grosse Palette von Hilfeleistungen bezahlt. Dabei ist darauf zu achten, dass sich die Familie auf die notwendige Hilfe einlässt, damit entsprechende Erfolge erzielt werden können.

Hintergrund der Beanstandung in der «Weltwoche»: Die hohe Betreuungsintensität der Familie verursacht hohe Kosten.

Die *Vorwürfe der «Weltwoche»* (*kursiv*) und die Fakten/Überprüfung:

- *Die Sozialen Dienste übernehmen Schulden in der Höhe von 6'504 Franken:*
Bei dieser Zahlung handelt es sich um Unterstützungsleistungen für die ersten zwei Monate (Miete Grundbedarf 1, Grundbedarf 2, Kosten für Aufenthalt und Unterhalt der Tochter aus erster Ehe).

- *Familie lässt Haushaltshilfe aus Pakistan einfliegen:*
Die Sozialen Dienste unterstützten den Antrag für ein Besuchervisum beim Migrati-onsamt für die Einreise einer Familienangehörigen und stellten ein Gesuch bei einem Unterstützungsfonds. Das Schweizer Konsulat in Pakistan lehnte die Einreise im August 2004 ab.

- *Sozialamt bewilligt Erziehungs- und Haushaltshilfe:*
Die Haushaltshilfe (ausschliesslich für Hausarbeiten) wurde als «Massnahme zur Förderung der sozialen Integration» bewilligt. An die Bewilligung wurde die Auflage geknüpft, dass die Familie mit der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPF) zusammenarbeitet. Da diese Zusammenarbeit nicht akzeptiert wurde, stoppte man die Finanzierung der Haushaltshilfe per Mai 2004, die SPF wurde im September 2004 abgeschlossen.
- *Familie bezieht 9'131 Franken monatlich:*
Diese Kosten entsprechen den SKOS-Richtlinien und setzen sich zusammen aus Miete, Krankenkasse, Grundbedarf für eine sechsköpfige Familie sowie den Kosten für ausserfamiliäre Betreuung. Die IV-Viertelsrente des Mannes wurde abgezogen.
- *Die Sozialen Dienste finanzieren einen Parkplatz:*
Der Klient hat einen Parkplatz gemietet (50 Franken pro Monat) und mit Geldern aus dem Grundbedarf gedeckt. Die Familie verfügt über kein eigenes Auto sondern hatte ein Fahrzeug eines Bekannten in dessen Abwesenheit gegen einen Unkostenbeitrag benutzen können. Der gemietete Parkplatz sei für das Auto eines Kollegen bestimmt.
- *Ehefrau reist mit den vier Kindern nach Pakistan:*
Die Familie wurde von Angehörigen eingeladen. Die Finanzierung wurde nicht geklärt.

Folgender *Vorwurf der «Weltwoche»* lässt sich nicht klären:

- *Der Klient weilt öfters im Ausland:*
Zwar wurden die Gelder von den Sozialen Diensten nach Bekanntwerden des Falles umgehend für eine Person weniger ausgerichtet. Aber die Finanzierung der Reisekosten lässt sich nicht klären. Ebenso wurde nicht abschliessend geklärt, wie viele Auslandsaufenthalte es gab und wie lange diese dauerten.

Lehren aus dem Fall

- Es müssen klare Ferienregelungen erstellt werden. Reisen müssen genau überprüft werden (Grund, Kosten, Dauer usw.).
- Unterlagen sind stets im Dossier abzulegen (Lebenslauf, Belege usw.).
- Neben den Mietverträgen für Wohnungen sind auch solche für Parkplätze, Nebenräume usw. zu verlangen und zu prüfen. Der Verwendungszweck eines Parkplatzes muss überprüft werden.
- Der Zugriff auf allfällig vorhandenes Vermögen (wie Pfandverträge usw.) soll abgeklärt werden.
- Formulare (Verwandtenunterstützung, Unterhaltspflicht usw.) sind einheitlich zu gestalten.
- Die exakte Personenanzahl eines Haushalts muss regelmässig überprüft werden.
- Aussagen hinsichtlich zukünftiger Arbeitssituationen sind zu überprüfen.

- Arbeitssituationen bei Selbständigerwerbenden oder Firmeninhaberinnen und Firmeninhabern sind zu klären (sind weitere Klientinnen und Klienten der Sozialen Dienste involviert?)

5.2.4 Fall 4

Fallverlauf

Eine siebenköpfige Familie mit fünf Kindern (geboren zwischen 1989 und 2005) aus Libyen wurde zwischen November 2004 und September 2006 ergänzend zum Einkommen des Mannes (2'429 Franken pro Monat) unterstützt. Ein Wiederaufnahmegesuch des Klienten wurde im Februar 2007 abgelehnt.

Kurzbeurteilung

Es ist davon auszugehen, dass der Klient als stellvertretender Geschäftsführer bewusst einen tief deklarierten Lohn bezog, um zusätzlich von den Sozialen Diensten unterstützt zu werden. Nun ist es Aufgabe der Gerichte, den Fall und dessen Hintergründe zu klären.

Beanstandung in der «Weltwoche»: *Bei der Arbeitgeberin des Klienten handelt es sich um eine internationale muslimische Organisation, die vom deutschen Verfassungsschutz als islamistisch bezeichnet wird.*

Die Überprüfung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sprengt den Rahmen der Arbeit der Sozialen Dienste. Künftig wird sich die intern neu geschaffene Stelle für spezielle Abklärungen mit solchen Spezialproblemen befassen.

Lehren aus dem Fall

- Dieser Fall ist exemplarisch für den Einsatz von Sozialinspektoren.
- Kündigungen und Änderungsverträge müssen überprüft werden.
- Da sehr viele Wechsels in der Fallführung stattfanden und dabei wichtige Details immer wieder verloren gingen, wurden die offensichtlichen Ungereimtheiten nicht früher aufgedeckt. Deshalb ist darauf zu achten, dass beim Wechsel in der Fallführung ein lückenloser Übergang gewährleistet werden kann.
- Die Sozialen Dienste sind nicht verpflichtet, Kurse in heimatlicher Sprache zu finanzieren.

In Bezug auf den Klienten besteht kein Handlungsbedarf, da die Unterstützung eingestellt und Anzeige erstattet wurde. Die Aufdeckung von Ungereimtheiten und die Weiterleitung an entsprechende Stellen erfolgten vor der Akteneinsicht der GPK.

Bemerkungen

Die fallführende Person hat am 30. August 2007 die Direktorin des Sozialen Dienste darüber informiert, dass der Treuhänder des Klienten zusätzlich drei weitere Klienten der

Sozialen Dienste vertritt. Die Direktorin der Sozialen Dienste hat in allen vier Fällen Anzeige erstattet.

5.2.5 Fall 5

Fallverlauf

Das Ehepaar aus Serbien-Montenegro wurde bereits von 1990 bis 1999 unterstützt und erhält aktuell seit dem 1. Dezember 2005 ergänzend zu einer SUVA-Rente von 25% (1'123 Franken monatlich) Sozialhilfegelder. Bis 2003 arbeitete der Ehemann in einem Angestelltenverhältnis, anschliessend machte er sich selbständig und liess sich die Freizügigkeitsleistung aus der zweiten Säule auszahlen. Zwar ist die gegründete Firma im Handelsregister belegt, doch erzielte sie nie einen buchhaltungspflichtigen Umsatz. Der Klient hat mit den ausgezahlten Leistungen der Pensionskasse (PK) nach eigenen Angaben neben den Aufwendungen für die Firma Schulden beglichen und den Lebensunterhalt finanziert.

Die Ehefrau hat in der Schweiz nie gearbeitet und ist der deutschen Sprache nicht mächtig. Ebenfalls wird der erwachsene Sohn der Familie separat unterstützt. Das Ehepaar verfügt neben der obligatorischen Krankenversicherung über eine Zusatzversicherung mit einer monatlichen Prämie von Fr. 40.10, die sie selber finanziert.

Anlässlich eines Telefongesprächs mit der Tochter stellte die zuständige Sozialarbeiterin im September 2006 fest, dass das Ehepaar nicht in der Schweiz weilt. Am 13. Oktober 2006 wurde der Dauerauftrag eingestellt und erst nach einem Besuch im Sozialzentrum im Laufe des Novembers wieder aktiviert. Mit Entscheid vom 24. Januar 2007 werden für die Monate August bis Oktober 2006 die Leistungen mittels Kürzung der laufenden Auszahlungen zurückgefordert (insgesamt Fr. 1'738.80).

Eine IV-Rente wurde sowohl für den Mann als auch für die Frau abgelehnt. Im März 2007 wurde beschlossen, den Mann für die Basisbeschäftigung anzumelden.

Kurzbeurteilung

Die «Weltwoche» weist in ihrem Artikel darauf hin, der Sohn habe bereits 2003 schriftlich bestätigt, dass die Eltern in der Schweiz nur eine Meldeadresse hätten. Der Vater käme nur zu ärztlichen Untersuchungen in die Schweiz. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Familie erst wieder seit 1. Dezember 2005 unterstützt wird. Der Vorwurf «im Ausland leben, in der Schweiz kassieren» trifft deshalb nicht zu. Als die Sozialen Dienste im Herbst eine länger als vier Wochen dauernde Abwesenheit feststellten, wurde der Dauerauftrag korrekterweise sofort eingestellt und eine Rückforderung der Gelder veranlasst.

Im Weiteren müssen gegenüber den Behauptungen der «Weltwoche» folgende Fakten festgehalten werden:

- Die aufgebrauchten PK-Leistungen können nicht eingefordert werden.
- Die Zusatzversicherung wird dem Ehepaar nicht separat vergütet.
- Das Auto des Klienten hat keinen Vermögenswert mehr.
- Das Haus, das der Klient im Kosovo besitzen soll, gehört gemäss eigenen Aussagen seiner Mutter, er wird es gegebenenfalls einmal erben.
- Eine Anmeldung bei der Basisbeschäftigung war vor dem Frühling 2007 nicht möglich, da es das Angebot noch nicht gab.

Lehren aus dem Fall

Dem Verdacht, dass Klientinnen und Klienten im Ausland leben, kann nur mit vermehrten terminierten Einladungen zu Besprechungen und telefonischen Rückfragen begegnet werden.

5.2.6 Fall 6

Fallverlauf

Die 24-jährige Dominikanerin sitzt seit 10. Mai 2006 wegen Beteiligung am Import von Drogen in Untersuchungshaft. Während der Untersuchung hat sie gestanden, einerseits seit Unterstützungsbeginn im Oktober 2005 bis heute über 20'000 Franken an Sozialhilfeleistungen bezogen und andererseits als Prostituierte monatlich bis zu 8'000 Franken verdient zu haben.

Die zunächst sehr kooperativ auftretende Klientin nimmt verschiedene Termine (beim Team Arbeit oder bei der Berufsberatung) nicht wahr und wird dafür verwarnt. Im Februar 2007 werden deshalb die Unterstützungsleistungen um 10% gekürzt. Auch die berufsdiagnostische Abklärung hilft nicht weiter. Bereits im Oktober 2005 hält das Team Arbeit fest, dass sie eng zu begleiten sei und den Ernst der Lage nicht verstehe.

Im Gerichtsverfahren verzichten die Sozialen Dienste aufgrund eines Irrtums des zuständigen Mitarbeiters auf die Geltendmachung der bereits angemeldeten Schadenersatzforderung. Er hatte auf dem Formular die falsche Position angekreuzt, weil er meinte, es gehe um die Geltendmachung einer zusätzlichen Genugtuung über die zurückgeforderten widerrechtlich bezogenen Leistungen hinaus.

Kurzbeurteilung

Zu den Vorwürfen der «Weltwoche»:

- Die Miete eines Zimmers war gerechtfertigt, da die Elternwohnung zu klein war.
- Die Höhe der Unterstützungsleistungen lag im üblichen Rahmen.
- Es wurden sämtliche widerrechtlich bezogenen Leistungen zurückgefordert. Einzig die Krankenkassen-Prämien während der Untersuchungshaft müssen übernommen werden.

Auch ohne Bezug auf die Drogen-Delikte ist festzuhalten, dass es sich hier um einen klassischen Betrugsfall handelt. Neben dem Bezug der Sozialhilfe ging die Klientin einem Nebenerwerb – der Prostitution – nach.

Aus einzelnen Einträgen («enge Begleitung nötig», «Termine nicht wahrgenommen», usw.), vor allem im Jahr 2005 und einer Verwarnung im Januar 2006 hätte aus rückblickender Sicht ein Verdacht auf Unregelmässigkeiten aufkommen können. Allerdings ging die Klientin clever vor und wusste trotz den Versäumnissen einen vertrauenswürdigen Eindruck zu erwecken.

Lehren aus dem Fall

Mit vermehrten Kontrollen und durch den Einsatz der Inspektoren könnten ähnliche Fälle möglicherweise rascher aufgedeckt werden. Den Sozialarbeitenden fehlt heute die Zeit, den Hinweisen nachzugehen.

5.2.7 Fall 7

Fallverlauf

In diesem Fall geht es um ein Paar mit einem Sohn (Jahrgang 1992). Die Ehe ist seit 2002 geschieden und der Mann wohnt seit September 2002 in einer anderen Gemeinde. Erstmals wurde der Fall im September 1989 aufgenommen, die Ablösung erfolgte 1993. Der Fall wurde im Juli 1999 wegen Arbeitslosigkeit des Mannes wieder aufgenommen und im November 2000 aufgrund der Erwerbsaufnahme aufgelöst.

Seit Juli 2002 werden die Ehefrau und der Sohn von den Sozialen Diensten unterstützt, im Scheidungsurteil wurde der Verzicht auf gegenseitige Unterstützung festgelegt. Der Ex-Mann wird nicht mehr von den Sozialen Diensten der Stadt Zürich unterstützt, da er nicht mehr in Zürich wohnhaft ist. Die Frau bezieht aber weiterhin Sozialhilfegelder. Die GPK hat ergänzend auch die Fallakten der Frau untersucht.

Seit 1999 wohnt das Paar mit dem Sohn, jetzt die Frau mit dem Sohn in der gleichen Wohnung, obwohl diese gemäss den Richtlinien der Sozialen Dienste zu teuer ist (1'956 statt 1'100 Franken monatlich). Gemäss Scheidungsurteil muss der Vater nur für die Internatskosten des Sohnes aufkommen. Der Sohn lebt aber wieder zu 100% bei der Mutter, weshalb die Zahlungen des Vaters ausblieben.

Der Klient verlangte mehrmals Ausbildungsbeiträge. Diese wurden ihm zum Teil auch gewährt. Beispielsweise erfolgte am 1. Februar 2000 die Überweisung von 2'450 Franken für einen Kurs (Beleg und genauere Beschreibung konnten nicht aufgefunden werden).

Bereits während der ersten Leistungsperiode besass der Klient ein Auto, entsprechend ist 1991 ein Autokauf auf Teilzahlung im Dossier vermerkt. Auch bei der Wiederaufnahme des Falles besass der Klient ein Auto. Dass der Klient sein Auto am 16. November 1999 an einen Verein verschenkte, wurde notiert und zur Kenntnis genommen.

Kurzbeurteilung

In der «Weltwoche» wurde nur über den Ehemann geschrieben. Das Dossier wird jedoch mit der Wiederaufnahme im Juli 2002 weitergeführt mit der Ex-Frau und dem Sohn. Die in der «Weltwoche» genannten Beträge betreffen die ganze Familie über den gesamten Zeitraum seit der ersten Fallaufnahme. Die chronologische Darstellung der Sozialen Dienste vom 27. April 2007 bezieht sich nur auf die Unterstützung des Ehemannes, nicht auf die Familie. Eine Referentenprüfung während der Unterstützung des Ehemannes hat gemäss Chronologie nie stattgefunden.

Der Hinweis der «Weltwoche» auf den aktuellen Besitz eines Autos kann von der GPK nicht überprüft werden, da der Klient nicht mehr in Zürich angemeldet ist. Zum Vorwurf der «Weltwoche» bezüglich gewährtem Autobesitz durch die Sozialen Dienste ist Folgendes festzuhalten: Alle Sozialhilfeklientinnen und -klienten sind verpflichtet, den Besitz eines Autos anzugeben. Dieser gilt als liquidierbarer Vermögenswert. Sofern der Verkehrswert eines Fahrzeuges zusammen mit den restlichen Vermögenswerten den Vermögensfreibetrag gemäss SKOS-Richtlinien von 4'000 Franken bei Einzelpersonen und 10'000 Franken bei Familien nicht übersteigt, kann keine Veräusserung verlangt werden. Es werden aber keine Autokosten übernommen. Weiter steht es den Klientinnen und Klienten frei, die Vermögenswerte, die den Freibetrag nicht übersteigen, an Dritte zu verschenken. Es ist richtig, dass das Auto am 16. November 1999 an einen Verein verschenkt wurde. Welchen Wert das Auto damals hatte, lässt sich nicht nachvollziehen. Die Fallbearbeitenden haben es als Tatsache akzeptiert und so in den Fallakten notiert. Somit lässt sich festhalten, dass keine Fehler in der Fallführung vorliegen, da angenommen werden musste, dass das Auto den Freibetrag damals nicht überstieg und keine Kosten für den Gebrauch geleistet wurden.

Aufgrund der Differenz von deklariertem Miet und dem effektiv von den Sozialen Diensten ausbezahlten Betrag für die Miete hätten die Fallführenden nach Wegzug des Mannes Ungereimtheiten und einen Verdacht auf nicht deklarierte Einkünfte der Frau schöpfen müssen.

Lehren aus dem Fall

Die Dokumentation der Fallführung ist in diesem Fall nicht optimal. Viele Hinweise helfen nur der fallführenden Person weiter, eine externe Fallüberprüfung ist damit fast nicht möglich.

Bei geplanten Scheidungen muss den Klientinnen und Klienten empfohlen werden, nicht auf Unterhaltszahlungen zu verzichten, auch wenn die Gegenpartei momentan nicht zahlungsfähig ist. Die aktuelle finanzielle Situation kann sich verändern, der Inhalt des Scheidungsurteils bleibt aber unveränderlich.

Gemäss einer seit dem 29. Juni 2006 bestehenden Richtlinie der Sozialbehörde dürfen Ausbildungen nur ausnahmsweise bezahlt werden. Wie aus der Antwort der Sozialen Dienste vom 30. August 2007 zu entnehmen ist, wird bisher keine Präsenzkontrolle geführt. Deshalb ist nicht überprüfbar, ob die bezahlte Ausbildung auch tatsächlich in Anspruch genommen wird. Um dies sicherstellen zu können, braucht es einen Präsenznachweis durch die Ausbildungsstätte.

5.2.8 Fall 8

Fallverlauf

Bei der Fallaufnahme am 7. März 2002 handelte es sich um ein Ehepaar mit einem 11-jährigen Gastkind. Im Juni trennte sich die Frau vom Schweizer Ehemann. Sie gebar im November ein Kind. Die Sozialen Dienste unterstützen die Frau und das Kind und ab Januar 2004 auch ein zweites Kleinkind. Im Juli 2005 ist eine Heirat vermerkt und ab dann wird bis zur Ausweisung auch der Ehemann unterstützt. Sämtliche Leistungen wurden per 23. Mai 2007 aufgrund von Medienberichten und Polizeiberichten eingestellt. Gegen die Klientin wird Strafanzeige erstattet.

Die Klientin hat komplexe Familien- und Beziehungsverhältnisse. Kindsväter sind entweder aus der Schweiz ausgewiesen oder nicht greifbar. Die Klientin hat Anschuldigungen betreffend sexueller Belästigung durch Polizeiangehörige erhoben und auch gegen die Einstellung der Leistungen der Sozialhilfe im Mai 2007 Klage gegen die Sozialen Dienste eingereicht. Weiter gibt ein bereits am 19. April 2007 – also vor dem 1. Mai 2007 – vorliegender Rückerstattungsentscheid der Einzelfallkommission für zu Unrecht bezogene Leistungen einen Hinweis auf betrügerische Absichten der Klientin.

Die Klientin fährt teure Autos und behauptet, sie erhalte diese leihweise von Bekannten.

Kurzbeurteilung

Die *Vorwürfe der «Weltwoche»* (kursiv) und die Fakten/Überprüfung:

- *4'400 bis 4'800 Franken Leistung pro Monat, zuzüglich situationsbedingte Leistungen. Klientin arbeite nicht, bekomme jedoch finanzielle Unterstützung für Krippenplätze:*
Betrag stimmt gemäss Chronologie der Sozialen Dienste vom 22. Mai 2007, jedoch einschliesslich Spielgruppe (Fr. 4'434.90).
- *Zweiter Ehemann werde von der Sozialhilfe unterstützt, obwohl er vorbestraft war und illegal in der Schweiz weilte:*
Der zweite Ehemann wurde unterstützt, aber nur solange er in der Schweiz lebte.
- *Monatlicher Aufwand für ein Auto betrage inklusive Amortisation gemäss TCS 950 Franken:*
Im besagten Fall war sicherlich ein finanzieller Aufwand für Autos entstanden, aber nicht in der Höhe von 950 Franken, da davon auszugehen ist, dass nur laufende Kosten bezahlt und keine Amortisationsbeträge geäuft wurden.

Zum Vorwurf der «Weltwoche» auf unerlaubten Autobesitz kann Folgendes festgehalten werden: Der Umgang mit den wiederholten Hinweisen auf Autobesitz ist in diesem Fall durch Unterlassungen und fehlende Kontrollen gekennzeichnet. Das Falldossier wurde 2005 aufgrund eines Umzuges der Klientin einem anderen Sozialzentrum zugeteilt. Auch bei der Fallübernahme, die ein Studium der bisherigen Akten beinhalten sollte, wurde dem Hinweis auf Autobesitz nicht weiter nachgegangen. Wie auch die Vorsteherin des Sozialdepartementes feststellt, ist bei diesem Fall mit dem Liegenbleiben des ersten Polizeirapports ein «unverzeihlicher Fehler» aufgetreten. Bei diesem Fall muss die gesamte Kontrolle aus Sicht der GPK als ungenügend bezeichnet werden. Sie wirft grundsätzliche Fragen zur Systematik der Fallkontrolle auf.

Bereits im August 2004 wurde in den Fallakten eine Drittmeldung betreffend Besitz eines Autos der Marke «BMW» vermerkt. Dieser Meldung wurde nicht nachgegangen. Die Gründe dafür sind heute nicht mehr eruierbar.

Ein erster Polizeirapport wurde im Jahr 2005 nicht weiter verfolgt, weil die Meldung im Mail-Verkehr zwischen der Vorsteherin Sozialdepartement, der Direktorin Soziale Dienste und dem Rechtsdienst Sozialdepartement hängen blieb und versehentlich als erledigt vermerkt wurde. Der Leiter Rechtsdienst hat der Direktorin Soziale Dienste in einem Mail mitgeteilt, dass die Klientin ein Auto der Marke «BMW» besitze – aber nicht mehr nachgefragt, als er keine Antwort erhielt. Die Direktorin Soziale Dienste scheint das Mail erhalten zu haben, eine Reaktion ihrerseits auf dieses Mail ist aber nicht mehr eruierbar. Gemäss Aussage des Sozialdepartementes lag die Verantwortung für die Sicherstellung der Weiterleitung des Polizeiberichts beim Leiter Rechtsdienst. Ihm wurde von der Vorsteherin des Sozialdepartementes im Mai 2007 nachträglich eine Rüge für das irrtümliche Liegenlassen des Polizeiberichts erteilt. Doch auch die Vorsteherin des Sozialdepartements hat in der Angelegenheit, die über ihren Schreibtisch ging, im Jahr 2005 nicht mehr nachgefragt.

Ein zweiter Polizeibericht (Amtsbericht) wird am 2. Mai 2007 angekündigt und führt nach Eingang am 10. Mai 2007 und einem längeren Prozedere zu einer eingehenden Fallprüfung am 23. Mai 2007. Die Zahlungen werden am 23. Mai 2007 aufgrund eines Entscheides der Direktorin der Sozialen Dienste eingestellt und gleichzeitig Strafanzeige gegen die Klientin eingereicht. Der Entscheid, die Zahlungen einzustellen, wird am 31. Mai 2007 von der Einzelfallkommission der Sozialbehörde verfügt.

- *Im Sommer 2005 plante die Klientin 2 Wochen Ferien in Tunesien, blieb dann aber fast 2 ½ Monate:*

Bezüglich des Vorwurfs der «Weltwoche», dass die Ferien in Tunesien keine Konsequenzen hatten, kann festgehalten werden, dass die Sozialen Dienste keine Reisekosten übernommen und folglich korrekt gehandelt haben. Allerdings hätte die fallführende Person Fragen stellen müssen bezüglich der Finanzierung des längeren Auslandsaufenthaltes durch die Klientin (Unterstützung durch Dritte oder nicht deklarierte Einkommensanteile).

- Bei den *weiteren Vorwürfen der «Weltwoche» (Scheinehe und Fremdbetreuung)* kann kein fehlerhaftes Vorgehen festgestellt werden, da die notwendigen Kontrollen durchgeführt und die Entscheide im Rahmen der Kompetenzordnung eingeholt wurden.

Lehren aus dem Fall

Die Daten des Strassenverkehrsamtes und der Vergabestelle für Karten der Blauen Zone sollten für die Fallführenden einfacher zugänglich gemacht werden.

Bei der Fallübergabe zwischen zwei Sozialzentren sollte – selbst bei einer umfangreichen Falldokumentation – eine lückenlos dokumentierte Übergabe erfolgen. Wäre dies geschehen, so hätten die Fallführenden zu diesem Zeitpunkt den «versandeten» Hinweis vom 12. August 2004 hinsichtlich des Autobesitzes gefunden.

Die Kommunikation im Departement – insbesondere bei sensiblen Geschäften wie Amtsberichten – muss klar geregelt werden. Im hier beschriebenen Fall wurde die Polizeivorsteherin im März 2005 vom Amtsgeheimnis entbunden. Derartige Meldungen müssen umgehend weiter kommuniziert werden.

Dieser Fall zeigt, dass die Rolle der Sozialbehörde und ihre Kontrollmöglichkeiten klarer geregelt werden müssen. Der Leistungsentscheid vermittelte einen «normalen» Eindruck, weshalb das zuständige Mitglied der Sozialbehörde das Dossier kaum oder nicht konsultiert hat.

Es wäre zu prüfen, ob – wie im auf den Seiten 22 und 23 beschriebenen Fall 5 – eine Rückforderung der zu Unrecht bezogenen Leistungen infolge eines zu langen Auslandsaufenthaltes angebracht wäre. Die unterschiedliche Handhabung von Auslandsaufenthalten durch verschiedene Fallführende muss vereinheitlicht werden.

5.2.9 Fall 9

Fallverlauf

Eine 5-köpfige Familie wird seit Januar 1999 von der Sozialhilfe unterstützt. Die Eltern zeigen sich motiviert gegenüber Vorschlägen der Sozialarbeitenden, aber weder Sprachkurse für die Frau, noch Beschäftigungsprogramme und Arbeitseinsätze für den Mann werden effektiv genutzt. Die drei Kinder verursachen bald Probleme, auch in Heimen sind sie zum Teil untragbar.

Der Mann sitzt von Juni 1999 bis Dezember 2002 (Italien) und ab April 2006 (Flughafen Kloten) in Haft. Während dieser Zeit erhalten Frau und Kinder Sozialhilfe, dem Mann wird nur die Krankenkassen-Prämie bezahlt.

Im Juni 2007 reicht das Sozialdepartement Strafanzeige wegen missbräuchlich bezogenen Sozialhilfegeldern ein.

Kurzbeurteilung

Die Kooperation seitens der Klienten scheint gut, man erhält aber den Eindruck einer Hinhaltetaktik. Es werden keine Massnahmen (Arbeit, Sprachintegration) verbindlich durchgesetzt. Im Vordergrund stehen immer wieder Jugendschutzmassnahmen, weil die Erziehung der Kinder offensichtlich nicht funktioniert.

Die *Vorwürfe der «Weltwoche»* (kursiv) können nur zum Teil bestätigt werden.

- *Die Familie besass mehrere Autos:*

Tatsächlich wurde nach Abklärungen im Juni 2007 beim Strassenverkehrsamt festgestellt, dass fünf Personenwagen entweder auf den Mann oder die Frau eingetragen waren. Bereits vorher gab es Hinweise auf Autobesitz: Zu Beginn wird ein Auto deklariert, der Kaufvertrag wird nicht vorgelegt, ein Leasingvertrag auch nicht. Das Einholen der Dokumente bei der kreditgebenden Institution wurde angekündigt, ist aber nicht erfolgt. Im Juli 2000 gibt die Frau ein Auto an. Aufgrund dieser Information hätte sich eine Neubeurteilung des Falles aufgedrängt, was aber nicht geschah. Aus einer Gesprächsnotiz vom Januar 2003 geht hervor, dass der Mann sein Auto der Marke «BMW» aus Albanien nach Italien verschiffen liess. Dies wird nicht weiter verfolgt.

- *Der Mann war 9 Mal nach Albanien gereist:*

Es gibt verschiedene Einträge über Reisen des Mannes nach Albanien und Kosovo, die Anzahl ist jedoch unklar. Über die Finanzierung der Reisen wurden offenbar keine Auskünfte eingeholt.

- *Der Mann will nicht arbeiten:*

Im August 2004 bleibt der Mann den Informationsgesprächen für das Einsatzprogramm, bei dem er angemeldet ist, zweimal unentschuldigt fern. Eine Auflage mit Kürzungsandrohung wird nicht gemacht. Der Mann unterschlägt Geld an seinem Arbeitsplatz und verliert deshalb die Stelle wieder.

- *Der Familie wird monatlich 4'800 Franken plus Zusatzleistungen bezahlt:*

Richtig ist, dass die Familie nur 3'594 Franken ausbezahlt erhielt. Die Richtlinien wurden eingehalten.

Die Familie beschäftigte die Fallführenden des Sozialzentrums überdurchschnittlich stark. Immer wieder gab es neue Brennpunkte, um die sie sich kümmern mussten. Insofern ist es zum Teil nachvollziehbar, wenn es zwischendurch versäumt wurde, Hinweisen über nicht deklarierte Vermögenswerte und Einkommensquellen nachzugehen. Allerdings finden sich in den Akten relativ viele Vermerke, auf die man bei einer sorgfältigen Fallkontrolle hätte aufmerksam werden können. Insbesondere wurde der Autobesitz nicht genügend abgeklärt, die Einkommenssituation nicht vollständig erfasst (fehlende Bankauszüge) und die Eingliederungsmassnahmen wurden nicht durchgesetzt. Weder die interne Kontrollstelle, noch der Referent der Sozialbehörde haben diese Mängel erkannt. Dies legt den Schluss nahe, dass die Fallkontrolle ungenügend war. Dass die Sozialen Dienste nicht nachprüften, weshalb der Mann in Italien in Haft war, ist ihnen hingegen

nicht zu verargen, da ihnen diesbezüglich die Hände gebunden waren. Auch hier wäre zu prüfen, ob eine Rückforderung der zu Unrecht bezogenen Leistungen infolge eines zu langen Auslandsaufenthaltes angebracht wäre, wie dies im auf den Seiten 22 und 23 beschriebenen Fall 5 geschah.

Lehren aus dem Fall

- Eine lückenlose Falldokumentation ist Voraussetzung dafür, dass die Kontrolle der Bezugsberechtigung vollumfänglich vorgenommen werden kann.
- Der Besitz von Autos muss bereits vor dem ersten Leistungsentscheid via Strassenverkehrsamt überprüft werden. Allfällige Hinweise über möglichen Autobesitz müssen abgeklärt werden.
- Die Vorschriften zur Kooperation bei Erwerbsprogrammen und Integrationsmassnahmen müssen konsequenter durchgesetzt werden.
- Die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz und Sozialen Diensten ist verbesserungswürdig. Würden Auskünfte über den Grund einer Verhaftung erteilt, könnten die Sozialen Dienste (oder die Sozialdetektive) eher erkennen, wenn illegale Geschäfte vorliegen.

6 Schlussfolgerungen

6.1. Organisation und Abläufe in den Sozialzentren

Die GPK stellt fest, dass das Modell «Sozialzentrum» grundsätzlich funktioniert. Die Reglementierungen an sich sind klar. Die grosse Zahl immer wieder ändernder Vorgaben und Richtlinien ist aber eine grosse Herausforderung, welche die Mitarbeitenden zeitlich stark absorbiert und von der direkten Betreuung abhält. Weniger Fälle pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter (heute kumulierte Fälle je Stellenwert Soziale Arbeit: 135; in den Quartierteams pro Stellenwert: 140 bis 150 Fälle) oder mehr Möglichkeiten zur Delegation gewisser Aufgaben an Spezialistinnen und Spezialisten würden eine intensivere Betreuung mit mehr Kontakten zu den Klientinnen und Klienten ermöglichen. Diese vermehrten Kontakte erlauben einerseits die Missbrauchsquote zu senken und andererseits die Chancen auf Integration von Klientinnen und Klienten zu erhöhen.

Der Zugang zu Informationen anderer Departemente muss erleichtert werden. Nach Ansicht des schweizerischen Datenschützers ist es allerdings heute schon möglich, mehr Informationen einzuholen. Offenbar wird der Datenschutz von gewissen Ämtern vorge-schoben, damit sie keine Auskunft geben müssen. Zurzeit klärt eine departementsüber-greifende Arbeitsgruppe der Zürcher Stadtverwaltung Möglichkeiten einer vermehrten Zusammenarbeit ab. Die GPK begrüsst diese Abklärung.

Die Akteneinsicht im Rahmen der Untersuchungen der GPK hat gezeigt, dass intensive-re Kontrollen möglich wären. Insbesondere ein vermehrtes Nachhaken bei nicht beige-brachten Dokumenten (Mietverträge, Lebensläufe usw.) wäre leicht zu bewerkstelligen. Die Präsentationen der beiden Städte Luzern und Winterthur vermittelten den Eindruck,

dass ein konsequenteres Beharren auf das Beibringen der erforderlichen Unterlagen möglich ist. So eröffnen beispielsweise die Sozialdienste beider Städte keinen neuen Fall, bevor nicht sämtliche verlangten Unterlagen vorliegen. Diese Praxis lässt sich in der Stadt Zürich einfach umsetzen, auch bei der im Vergleich mit den beiden andern Städten wesentlich grösseren Fallzahl.

6.2 Umgang mit Betrugsrisiken

Die Bereiche mit den grössten Betrugsrisiken sind aufgrund von Erfahrungen bekannt (Schwarzarbeit, Drogenhandel, Verschweigen von Vermögen usw.). Mit einer Triage der Fälle wäre eine Konzentration der Kontrollen auf diejenigen mit vermutetem hohem Betrugsrisiko möglich. Voraussetzung für eine konsequente Umsetzung der Missbrauchs-bekämpfung ist die Anerkennung aller Beteiligten, dass solche Fälle durchaus vorkommen können. In diesem Zusammenhang sollten die neuen Instrumente der Weisung 37 – wie Einwilligungserklärung, Hausbesuche durch die Sozialarbeiterinnen oder Sozialarbeiter, vertiefte Fallkontrollen, Spezialteams, Sozialinspektoren – bei konsequenter Umsetzung ihre Wirkung entfalten. Zum jetzigen Zeitpunkt ist aber noch keine Beurteilung dieser Wirkungen möglich.

6.3 Die Situation der Mitarbeitenden in der Sozialhilfe

Entlastungen wurden in letzter Zeit möglich durch das Schaffen von etwa 30⁷ neuen Stellen im Bereich der Sachbearbeitung. Trotzdem bleibt die Belastung hoch, nicht zuletzt weil die Fälle durch die Überlagerung diverser Problembereiche (Drogen, Gewalt, Prostitution, Kinder usw.) bei vielen Klientinnen und Klienten sehr komplex geworden sind. Zunehmend treten Klientinnen und Klienten mit schwierigem Charakter und einer fordernden Anspruchshaltung auf, was die Aufgabe der Mitarbeitenden aufwändig und belastend macht. Die Umsetzung der internen Projekte im Rahmen der diversen Reorganisationen hat die positive Wirkung der zusätzlichen Ressourcen im Administrativbereich abgeschwächt.

Die Verunsicherung und eine Reformmüdigkeit sind bei den Mitarbeitenden an der Front deutlich spürbar. Die zu langen Wege der Hierarchie werden bemängelt. Die fast ein Jahr dauernde Einarbeitungszeit für neue Mitarbeitende ist ein Hinweis darauf, dass eine Überreglementierung besteht. Tatsächlich hat inzwischen die Anzahl der Handlungsanweisungen des Sozialdepartementes und der Richtlinien der Sozialbehörde ein Ausmass angenommen, das den Überblick sehr schwierig macht. Diese Überreglementierung hat ausserdem zur Folge, dass die Mitarbeitenden unflexibel werden und dass die Angst, Fehler zu machen, steigt. Eine Verschlankung der Anweisungen und Richtlinien wäre prüfenswert.

⁷ In der administrativen Sachbearbeitung wurden zur Entlastung von 2003 bis 2007 folgende Stellen geschaffen: Für die 5 Intaketeams insgesamt 2003: 3.3 Stellen.

Für die 17 Quartierteams 2003: 1.8 Stellen; 2005: 4.3 Stellen; 2006: 21 Stellen.

Als Folge dieser Verunsicherung setzen viele Mitarbeitende grosse Hoffnungen in die Arbeit der Sozialinspektoren. Sie erwarten von diesen eine starke Unterstützung, da sie einerseits zusätzliche Kapazitäten bringen, andererseits aber auch eine andere Vorgehensweise zur Überprüfung der Angaben von Klientinnen und Klienten zur Verfügung haben. Ihr Einsatz kann wesentliche Entlastungen (vorwiegend psychische) bei den Mitarbeitenden bewirken. Die Spezialteams sowie der verstärkte Einsatz von Administrativkräften bringen zeitliche Entlastungen.

6.4 Sozialbehörde

Die Doppelrolle als Kontroll- und Entscheidungs- sowie Rekursorgan ist problematisch. Die Besetzung des Präsidiums durch die Person der Departementsvorsteherin sowie die Besetzung der Geschäftsführung der Sozialbehörde durch die Direktorin der Sozialen Dienste sind in Frage zu stellen, weil dabei Interessenskonflikte auftreten können. Aufgrund kantonaler Gesetze muss die Exekutive im Gremium vertreten sein, jedoch nicht zwingend im Präsidium.

Die Sozialbehörde ist politisch zusammengesetzt, was nicht geändert werden soll. Da sie im Milizsystem arbeitet, kann sie ihre Kontrollfunktion infolge zeitlicher Limiten nur beschränkt wahrnehmen. Es ist daher an die Schaffung einer starken professionellen Controlling-Stelle (analog derjenigen in der Stadt Luzern) zu denken, welche im Auftrag der Sozialbehörde arbeitet. Auf jeden Fall braucht die Sozialbehörde einen Neustart zur Umsetzung der Reorganisation und zur Wiedergewinnung einer effizienten Arbeitsweise.

6.5 Medienfälle

Die Direktion der Sozialen Dienste hat seit Bekanntwerden der Medienfälle diverse Anpassungen der Handlungsanweisungen bis in die jüngste Zeit vorgenommen.⁸ Diese wurden in der Zeit vor der Aufnahme der Untersuchung der GPK vorbereitet. Die GPK hat den Eindruck erhalten, dass bei den Medienfällen reaktiv und eher zurückhaltend agiert wurde. Erst wenn durch die Untersuchung erhärtete Fakten und zusätzliche Fragen vorlagen, wurden Massnahmen ergriffen. Hier ist in Zukunft eine antizipierende Haltung zu empfehlen.

Die Untersuchung der Medienfälle durch die GPK zeigt, dass die meisten Unregelmässigkeiten dieser Fälle bereits von den Sozialen Diensten entdeckt worden waren. Die GPK kommt aber zum Schluss, dass diese durch konsequentes Nachhaken zum Teil noch früher hätten entdeckt werden können. Es sind jedoch mit Ausnahme des BMW-Falles (Fall 8) keine gravierenden Verfehlungen in den Abklärungen der Sozialen Dienste festgestellt worden. Viele der erhobenen Vorwürfe erwiesen sich als falsch, waren teilweise aus dem Zusammenhang gerissen, teilweise jedoch zutreffend. Gewisse Leistun-

⁸ siehe Anhang: Liste der neuen Richtlinien und Handlungsanweisungen

gen scheinen auf den ersten Blick hoch, differenziert betrachtet entsprechen sie jedoch den kantonal verbindlichen SKOS-Richtlinien. Ob deren Anwendungsumfang geändert werden soll, ist eine politische Frage auf kantonalen Ebene, welche nicht Gegenstand dieses Berichtes ist.

7 Empfehlungen

Die GPK empfiehlt Folgendes:

- (1) Die Führung der Fälle braucht klare Regelungen, was zu dokumentieren ist. Im einzelnen sind die folgenden Punkte zu verbessern:
 - Klare Regelungen sowie deren Durchsetzung mit Dokumentation von Ferien und Auslandsreisen (insbesondere Abklärungen über die Finanzierung);
 - vermehrte und kurzfristige Einladungen zu Besprechungen und häufigere Telefonate;
 - Ablage von Unterlagen im Dossier immer gemäss Regelungen;
 - Mietverträge von Parkplätzen sowie deren Verwendungszweck sind zu verlangen und zu prüfen;
 - der Zugriff auf allfälliges Vermögen (Pfandverträge usw.) ist abzuklären;
 - alle Sozialzentren sollen die selben Formulare verwenden;
 - die exakte Anzahl Personen in einem unterstützten Haushalt ist regelmässig zu überprüfen;
 - der Besuch von Ausbildungskursen ist mittels bestätigter Präsenzkontrollen zu belegen;
 - bei Scheidungen soll den Klientinnen und Klienten empfohlen werden, nicht auf Unterhaltszahlungen zu verzichten.
- (2) Über die im Fallverlauf eingeforderten Dokumente ist eine Check- und Pendenzenliste zu führen, welche durch das Controlling laufend überprüft wird. Die Dokumente zur Situation der Klientinnen und Klienten sind jährlich zu erneuern und von ihrer Vollständigkeit ist die Auszahlung der Sozialhilfe abhängig zu machen. Bei Fallübergaben innerhalb oder zwischen den Sozialzentren sind die Unterlagen auf Vollständigkeit hin zu überprüfen und bei Lücken sofort zu ergänzen.
- (3) Mit der Förderung einer Betriebskultur in den Sozialen Diensten, welche Fehler anerkennt, könnte mehr erreicht werden. Es ist daher zu empfehlen, Vereinfachungen und eine Neustrukturierung der Richtlinien und Handlungsanweisungen vorzunehmen. Die Kontrollen sollen sich in erster Linie auf die wesentlichen Bereiche von Betrugsmöglichkeiten konzentrieren.
- (4) Für schlecht integrierte Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger sollen neue Instrumente für den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt entwickelt werden. Klientinnen und Klienten, welche schon seit längerem Sozialhilfe beziehen, sollen noch kon-

sequenter einem Teillohnjobprogramm zugewiesen werden. Die Ablehnung der Teilnahme muss bei Arbeitsfähigkeit zu einer Reduktion der Unterstützung führen.

- (5) Die Einstiegsphase in der Stadt Zürich könnte vom Konzept des Einstiegsprogrammes (Projekt «Passage» mit Coaching) der Stadt Winterthur Erfahrungen übernehmen, mit dem Ziel, für möglichst viele potentielle Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger eine Beschäftigung anstelle der Sozialhilfe zu finden.
- (6) Eine Praxisänderung des Informationsaustausches zwischen den Ämtern ist anzustreben. Insbesondere mit dem Polizeidepartement und dem Strassenverkehrsamt (einschliesslich Karten für Blaue Zone) ist ein intensiverer Austausch zu empfehlen. Es ist eine klare Praxis innerhalb der Stadtverwaltung zu definieren, wie Informationen anderer Amtsstellen eingeholt werden können. Insbesondere Auskünfte über eine Verhaftung könnten rasch zum Erkennen von Zusatzeinkünften führen. Der Zugriff auf Daten der SUVA, Banken usw. ist von den Klientinnen und Klienten per Ermächtigung zu erteilen (Umsetzung Weisung 37). Ebenso ist eine enge Zusammenarbeit mit den RAV zu pflegen. Dem Datenschutz ist dabei Genüge zu tun.
- (7) Die Praxis der Gerichte, nur bei Arglist eine Verurteilung vorzunehmen, führt zu Frustrationen bei den Mitarbeitenden der Sozialzentren. Es kommt zu wenigen Verurteilungen, obwohl ein offensichtlicher Betrugsversuch vorliegt (Einstellungsverfügungen). Daher sollen die internen Sanktionsmöglichkeiten der Sozialen Dienste und der Sozialbehörde noch konsequenter ausgeschöpft werden.
- (8) Eine Reform der Sozialbehörde soll unter Berücksichtigung der folgenden Massnahmen an die Hand genommen werden:
 - Präsidium unabhängig von der Führung des Sozialdepartementes;
 - Erteilung von Teilzeitpensen für Behördemitglieder;
 - Schaffung einer professionellen Controlling-Stelle;
 - Ausbau des Präsidiums der EGPK als Gegengewicht zum Rechtsdienst des Sozialdepartementes (mehr Zeit und juristisches Fachwissen);
 - von den Sozialen Diensten unabhängige Geschäftsführung mit Sekretariat (EK und EGPK), die über fundierte Kenntnisse der Abläufe in der Sozialhilfe verfügen muss;
 - Erstellung von Anforderungsprofilen und Pflichtenheften für die Mitglieder der Sozialbehörde.

Der Stadtrat wird gebeten, ein Jahr nach Publikation des Berichtes der GPK und dem Gemeinderat über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten.

8 Anträge der GPK

Die GPK beantragt dem Gemeinderat:

1. Vom vorliegenden Bericht Sozialhilfe: Bericht der GPK über die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Von den Empfehlungen der GPK an den Stadtrat wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

9 Anhänge

Mitglieder der GPK

Dr. Urs Egger (FDP), Präsident der Sonderkommission

Martin Abele (Grüne)

Dr. Isabel Bartal (SP)

Roger Bartholdi (SVP)

Theresa G. Hensch (FDP)

Dr. André Odermatt (SP)

Richard Rabelbauer (EVP)

Bruno Sidler (SVP), Präsident der GPK

Christine Stokar Gasser (SP)

Dr. Esther Straub (SP)

Christian Traber (CVP)

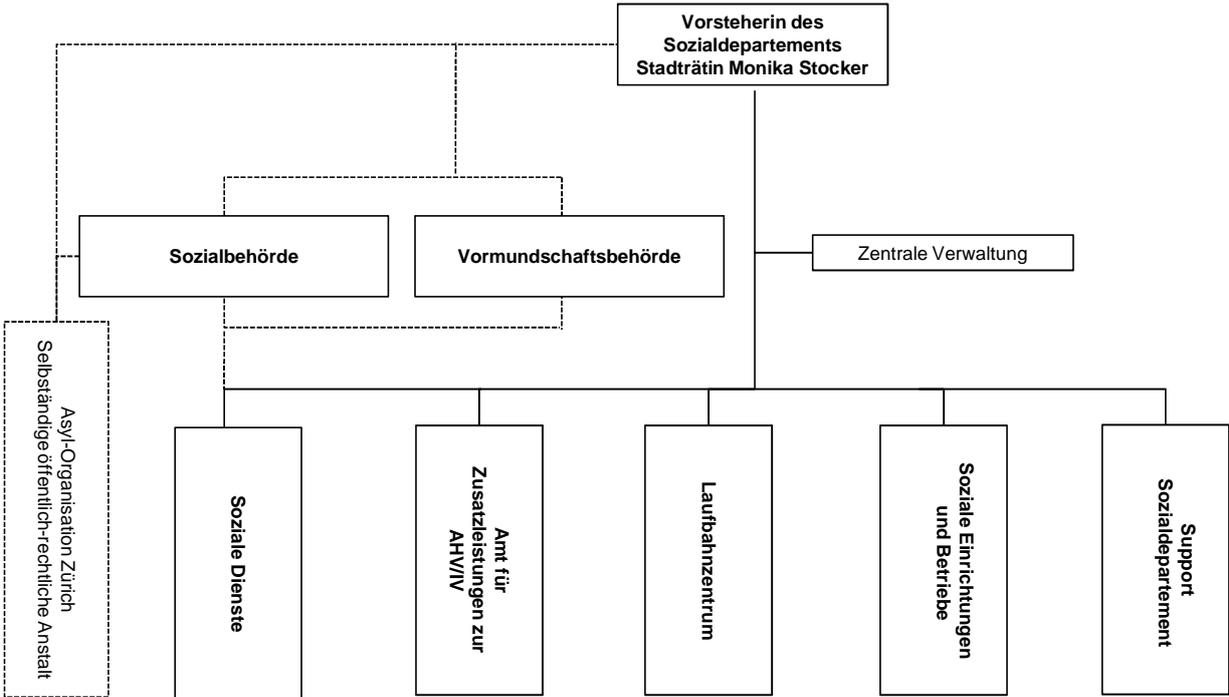
Sekretariat:

Marion Engeler

Abkürzungsverzeichnis

EK	Einzelfallkommission
EGPK	Einspracheinstanz- und Geschäftsprüfungskommission
GR	Gemeinderat
IV	Invalidenversicherung
KK	Krankenkasse
PK	Pensionskasse
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SPF	Sozialpädagogische Familienhilfe
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

Organigramm Sozialdepartement





an die

GPK des Gemeinderates Zürich

Zürich, 3. September 2007

ms

Systematische Meldungen der Polizei an die Sozialbehörden

Sehr geehrte Damen und Herren Gemeinderätinnen und Gemeindräte

Verschiedenen Mitteilungen in den Medien konnte entnommen werden, der aus Datenschutzgründen nicht stattfindende Informationsfluss von der Polizei zu den Sozialbehörden¹ sei ein wichtiger Grund dafür, dass Missbräuche im Sozialhilfewesen nicht erkannt und damit nicht wirksam bekämpft werden könnten. Ich wurde von der GPK des Gemeinderates Zürich gebeten, hierzu aus Sicht der städtischen Datenschutzstelle eine erste (Kurz-)Stellungnahme abzugeben.²

Unsere Fachstelle ist bis heute weder durch die Sozialbehörden noch durch die Polizeibehörden auf die eingangs erwähnte Problematik der nicht stattfindenden Meldungen hingewiesen worden. Inwiefern für die Abläufe und vor allem für eine wirksame Missbrauchsbe- kämpfung von Sozialhilfebezügen eine systematische Informationsweitergabe von der Poli- zei an die Sozialbehörden notwendig wäre, kann (zur Zeit) von unserer Fachstelle nicht be- antwortet werden. Ebenfalls (zur Zeit) nicht beantwortet werden kann die Frage, ob allenfalls Meldungen von der Polizei an die Sozialbehörden nicht bereits aufgrund der heutigen Rechtsordnung möglich und zulässig wären. Der Informationsfluss in die umgekehrte Rich- tung, d.h. von den Sozialbehörden an die Polizei, scheint in der vorliegenden Diskussion nicht von Relevanz zu sein. Hierbei ist auf die kantonale Strafprozessordnung (§ 21) zu ver- weisen, wonach alle städtischen Mitarbeitenden grundsätzlich zur Anzeige strafbarer Hand- lungen verpflichtet sind. Ausnahmen von dieser Anzeigepflicht sind bei Vorliegen eines per- sönlichen Vertrauensverhältnisses möglich, was im Sozialbereich regelmässig der Fall sein dürfte.

¹ Mit Sozialbehörden sind sämtliche städtische Verwaltungsstellen im Sozial- oder Sozialhilfebereich gemeint.

² gemäss E-Mail von Frau Hensch vom 28./30.8.2007



Für nachfolgende Ausführungen gilt die Annahme, dass systematische Meldungen von der Polizei an die Sozialbehörden tatsächlich sinnvoll und notwendig und gestützt auf die heutige Rechtsordnung (noch) nicht zulässig sind.

Primäre Voraussetzung für die Zulässigkeit systematischer Meldungen von der Polizei an die Sozialbehörden ist das Vorliegen einer genügenden Rechtsgrundlage. Dieses Erfordernis ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip und wird für die Bearbeitung von Personendaten im Datenschutzgesetz wiederholt bzw. konkretisiert. Hierzu sind Erfordernisse in zweifacher Hinsicht zu beachten:

- Aufgrund der Wichtigkeit der zu regelnden Materie bzw. des Umstandes, dass besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden, ist bei der vorliegenden Problematik eine Rechtsgrundlage auf Stufe eines formellen Gesetzes zu verlangen.
- Des Weiteren muss die Rechtsgrundlage genügend klar formuliert sein, so dass aus ihr klar erkennbar ist, welche Informationen unter welchen Voraussetzungen³ von wem an wen weitergeleitet werden dürfen oder müssen. Dem Kriterium der genügenden Bestimmtheit ist – insbesondere auch aus Sicht der involvierten Verwaltungsmitarbeitenden – genügend Gewicht beizumessen. Es ist zu berücksichtigen, dass es sich vorliegend sowohl bei der Polizei wie auch bei den Sozialbehörden um Verwaltungsbereiche handelt, die sehr sensible Informationen bearbeiten und daher einer besonderen Schweigepflicht unterstellt sind.

Werden für systematische Datenbekanntgaben Rechtsgrundlagen gefordert, so ist zu empfehlen, diese Normen in den entsprechenden Spezialgesetzgebungen neu zu schaffen bzw. anzupassen. Da es vorliegend darum geht, die Missbrauchsbekämpfung im Sozialhilfebereich zu optimieren, wird es sinnvoll sein, die Sozialhilfegesetzgebung entsprechend anzupassen. Die massgebenden Rechtsgrundlagen im Sozialhilfebereich finden sich primär auf kantonaler Ebene (so v.a. das kantonale Sozialhilfegesetz sowie die dazugehörige Verordnung). Gefordert wird somit primär der kantonale Gesetzgeber sein.⁴ Allenfalls können in Ergänzung zu den kantonalen Rechtsgrundlagen zusätzliche Weisungen der städtischen Departemente sinnvoll sein.

Hinzuweisen ist auch auf die Frage der Zuständigkeit bzw. des Geltungsbereichs des kantonalen Datenschutzgesetzes (DSG). Gemäss § 3 DSG kommt das kantonale Datenschutzgesetz nicht zur Anwendung bei hängigen Strafverfahren. Nach Eröffnung eines Strafverfahrens bestimmt somit grundsätzlich die kantonale Strafprozessordnung, unter welchen Voraussetzungen Informationen weitergegeben werden und wie der Datenschutz bzw. die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu gewährleisten sind. Da aber auch die Strafprozess-

³ Es muss insbesondere geregelt werden, ab welcher „Verdachtslage“ polizeiliche Meldungen erfolgen sollen.

⁴ Eine gesetzliche Regelung, welche als Vergleich herangezogen werden könnte, findet sich in § 121 des kantonalen Steuergesetzes: *Verwaltungsbehörden, Strafuntersuchungsbehörden und Gerichte haben ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht den Steuerbehörden auf Verlangen aus ihren Akten Auskunft zu erteilen; sie haben von sich aus den Steuerbehörden Mitteilung zu machen, wenn nach Wahrnehmungen in ihrer amtlichen Tätigkeit die Wahrscheinlichkeit einer unvollständigen Besteuerung besteht.*



ordnung für einen systematischen Informationsaustausch zwischen Polizei und Sozialbehörden keine expliziten Regelungen enthält, ist unabhängig der Frage, ob das Datenschutzgesetz Anwendung findet oder nicht, am oben erwähnten Erfordernis der Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage festzuhalten.

Eine abschliessende persönliche Bemerkung:

In den Medien wird zur Zeit regelmässig gefordert, der Datenschutz sei im Bereich der Missbrauchsbekämpfung im Sozialhilfebereich aufzuheben oder zu lockern. Persönlich bedaure ich, dass mit derartigen Forderungen der „schwarze Peter“ dem Datenschutz zugeschoben wird. Das seit Jahren geltende Datenschutzrecht verhindert die geforderten Informationsflüsse zur Missbrauchsbekämpfung nicht. Ebensowenig ist es Anliegen des Datenschutzes, Täter zu schützen oder Missbräuche zu verheimlichen. Das Datenschutzrecht fordert jedoch – als Konkretisierung und zur Gewährleistung verfassungsmässiger Grundrechte – die Einhaltung bestimmter Spielregeln. Dem Legalitätsprinzip kommt dabei besondere Bedeutung zu. Da nicht nur unserer Fachstelle, sondern auch den übrigen schweizerischen Datenschutzstellen die Forderung nach polizeilichen Melderechten bis heute unbekannt war, drängt sich die Frage auf, weshalb erst heute derartige Korrekturen verlangt werden. Die Vermutung, dass bis anhin kein Bedarf für solche Meldungen bestanden hat, ist naheliegend. Ein allfälliges Defizit an behördlicher Aktion bzw. Reaktion mit zu restriktivem Datenschutz zu erklären, erscheint mir nicht sachgerecht.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können und stehe für weitere Informationen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Marcel Studer



Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates
Sonderkommission Sozialhilfe
z.H. Herrn Urs Egger
Stadthausquai 17
Postfach
8022 Zürich

Zürich, 26. September 2007 / LBE

Anfrage betr. Daten- und Informationsaustausch zwischen Amtsstellen

Sehr geehrter Herr Egger
Sehr geehrte Damen und Herren

Die mir im Kontext Ihrer Untersuchung zur Sozialhilfe zuhanden des Stadtrates gestellten Fragen kann ich Ihnen vorläufig wie folgt beantworten:

Der hier im Vordergrund stehende Informationsaustausch zwischen Polizei- und Sozialdepartement war bisher nicht einheitlich geregelt. Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe ist daran, interne Richtlinien unter Einbezug des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich zu erarbeiten. Wir hoffen, dass eine Klärung der offenen Fragen, welche sich im Zuge von unterschiedlichen Äusserungen des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten und desjenigen des Kantons Zürich ergeben haben, schnellstmöglich geschehen kann.

Ich kann Ihnen versichern, dass das Sozialdepartement sich für eine Lösung einsetzt, welche den nötigen Daten- und Informationsaustausch zur Aufdeckung von Missbräuchen in der Sozialhilfe im Rahmen der Amtshilfe möglich macht.

Freundliche Grüsse

Monika Stocker, Stadträtin
Vorsteherin des Sozialdepartements

Kopie an:
– Die Mitglieder des Stadtrates

POSTULAT von Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Thomas Vogel (FDP, Illnau-Effretikon) und Thomas Maier (GLP, Dübendorf)

betreffend Stärkung der behördlichen Zusammenarbeit

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen, für welche notwendigen und sinnvollen im öffentlichen Interesse liegenden Datenflüsse zwischen Behörden rechtliche Grundlagen noch fehlen bzw. ungenügend sind und gegebenenfalls dem Kantonsrat entsprechende Gesetzesanpassungen zu beantragen oder in seinem Kompetenzbereich selber zu erlassen.

Christoph Holenstein
Thomas Vogel
Thomas Maier

Begründung:

Die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben setzt oft Informationen voraus. Dabei kann es sein, dass eine staatliche Stelle für die Erfüllung ihrer Aufgaben die Daten einer anderen Behörde benötigt. Es macht häufig keinen Sinn und ist auch ein administrativer Leerlauf, wenn jede staatliche Stelle die Informationen selber wieder neu beschaffen muss oder mangels Informationen ihre Aufgaben nur ungenügend erfüllen kann.

Gemäss § 8 Datenschutzgesetz (§ 16 f. Informations- und Datenschutzgesetz) dürfen Personendaten aber nur dann bekannt gegeben werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Entscheidend ist also immer die gesetzliche Grundlage.

In Fällen von Steuerhinterziehung und Kindsmisbrauch gibt es klare Regeln für den Austausch von Informationen zwischen Behörden. In anderen Fällen fehlen leider klare Regeln. Es wurde öffentlich bekannt, dass die Polizei oder die Strafuntersuchungsbehörde mangels Rechtsgrundlage der Fürsorge nicht melden darf, wenn sie einen unrechtmässigen Sozialhilfebezug feststellt. Der kantonale Datenschutzbeauftragte äusserte sich diesbezüglich dahingehend, dass Polizei und Fürsorge gegen den Sozialhilfebetrug einfacher eingreifen könnten, wenn eine klare gesetzliche Grundlage für den Datenaustausch geschaffen würde. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob es noch weitere Informationslücken gibt und auch bei anderen notwendigen und sinnvollen im öffentlichen Interesse liegenden Datenflüssen zwischen Behörden gesetzliche Grundlagen fehlen bzw. ungenügend sind. Gegebenenfalls sind behördliche Informationsrechte oder -pflichten zu schaffen, damit die staatlichen Behörden ihre Aufgaben im Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich besser wahrnehmen können. Der Regierungsrat soll dem Kantonsrat entsprechende Gesetzesanpassungen beantragen bzw. in seinem Kompetenzbereich selber erlassen.

Richtlinien der Sozialbehörde der Stadt Zürich und Handlungsanweisungen der Direktorin der Sozialen Dienste vom 20. Mai bis 15. Oktober 2007

Art des Dokuments	Titel	Gültig ab
Handlungsanweisung der Direktorin	Erstellen eines neuen Leistungsentscheides	1. Juli 2007
Handlungsanweisung der Direktorin	Bekämpfung von missbräuchlichen Leistungsbezug Auftrag an Inspektorat oder Spezialteam vertiefte Abklärungen	1. Juli 2007
Handlungsanweisung der Direktorin	Auflage zur Arbeitsaufnahme in Teillohnbetrieben der SEB und Leistungskürzung bei in den Arbeitsintegrationsprozess aufgenommenen KlientInnen	25. Juli 2007
Richtlinie der Sozialbehörde der Stadt Zürich	Richtlinie für die Geltendmachung der elterlichen Unterhaltspflicht und der familienrechtlichen Unterstützungspflicht (Verwandtenunterstützungspflicht)	1. Juli 2007
Handlungsanweisung der Direktorin	Ermittlung des elterlichen Unterhaltbeitrages bei Minderjährigen bei Platzierungen und ambulanten erzieherischen Hilfen und bei Mündigen in Erstausbildung Handlungsanweisung zur Richtlinie der Sozialbehörde für die Geltendmachung der elterlichen Unterhaltspflicht und der familienrechtlichen Unterstützungspflicht (Verwandtenunterstützungspflicht)	1. Juli 2007
Handlungsanweisung der Direktorin	Geltendmachung der Verwandtenunterstützungspflicht im Intake und im Quartierteam	1. Juli 2007

2/3

Art des Dokuments	Titel	Gültig ab
	Handlungsanweisung zur Richtlinie der Sozialbehörde für die Geltendmachung der elterlichen Unterhaltspflicht und der familienrechtlichen Unterstützungspflicht (Verwandtenunterstützungspflicht)	
Handlungsanweisung der Direktorin	Vorgehen bei der Abklärung der Unterhaltspflicht der Eltern bei mündigen Kindern in Erstausbildung Handlungsanweisung zur Richtlinie der Sozialbehörde für die Geltendmachung der elterlichen Unterhaltspflicht und der familienrechtlichen Unterstützungspflicht (Verwandtenunterstützungspflicht)	1. Juli 2007
Richtlinie der Sozialbehörde der Stadt Zürich	Richtlinie für den Umgang mit familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften und Konkubinat	1. Juli 2007
Handlungsanweisung der Direktorin	Vorgehen bei der Festsetzung der Entschädigung für die Haushaltführung Handlungsanweisung zur Richtlinie der Sozialbehörde für den Umgang mit familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften und Konkubinat	1. Juli 2007
Handlungsanweisung der Direktorin	Vorgehen bei der Festsetzung des Unterhaltsbeitrages bei stabilem Konkubin Handlungsanweisung zur Richtlinie der Sozialbehörde für den Umgang mit familienähnlichen Wohn- und Lebensgemeinschaften und Konkubinat	1. Juli 2007

3/3

Art des Dokuments	Titel	Gültig ab
Richtlinie der Sozialbehörde der Stadt Zürich	Richtlinie zu Sozialpädagogischen Familienbegleitungen gestützt auf SKOS Kap. D.3.	1. Juni 2007
Handlungsanweisung der Direktorin	Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) Handlungsanweisung zur Richtlinie zu Sozialpädagogischen Familienbegleitungen gestützt auf SKOS Kap. D.3.	1. Juni 2007

18. Oktober 2007



DER STADTRAT VON ZÜRICH

an

die

Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates (GPK)

Stadthausquai 17

Postfach

8022 Zürich

Sozialhilfe: Bericht der GPK vom 19. November 2007 über die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche, Stellungnahme des Stadtrates

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nimmt der Stadtrat die Gelegenheit wahr, zum Bericht der GPK über die Untersuchung der Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche in der Sozialhilfe der Stadt Zürich Stellung zu nehmen.

1. Allgemeines

Zunächst dankt der Stadtrat der GPK für die grosse Sorgfalt bei der Ermittlung der Sachverhalte, welche sich der komplexen Materie entsprechend äusserst aufwendig gestaltete, und ihren sehr sachlich abgefassten Bericht.

Er nimmt mit Erleichterung und Genugtuung zur Kenntnis, dass die GPK zum Schluss gelangt, dass

- die Sozialzentren mehrheitlich effizient und gut organisiert sind und das Modell „Sozialzentrum“ grundsätzlich funktioniert;
- in den sogenannten „Medienfällen“, welche in der Öffentlichkeit eine ausgedehnte und häufig wenig sachbezogene Debatte ausgelöst haben, mit Ausnahme des bereits im Mai 2007 von der Vorsteherin der Sozialdepartements bekannt gegebenen Falls (Falls Nr. 8) keine gravierenden Fehler unterlaufen sind und die massgeblichen Richtlinien bei der Fallführung eingehalten wurden.

Der Stadtrat nimmt die Hinweise und Empfehlungen des Berichtes gerne zur Prüfung und Vertiefung auf, sowohl jene, welche die Prozesse innerhalb der Sozialen Dienste und das Zusammenspiel zwischen Sozialen Diensten als Amt und der Sozialbehörde betreffen als auch die Anregungen zur weiteren Optimierung der Missbrauchsbekämpfung.

Auf die Darlegungen und Beurteilungen der GPK im Einzelnen geht der Stadtrat in der Folge entlang des Berichtes ein.

2. Organisation der Fallbehandlung und –verwaltung in den Sozialzentren

Die GPK stellt fest, dass sich das „Modell Zürich“ mit seinen nach dem „One-Stop-Shop-Prinzip“ organisierten Sozialzentren bewährt, die Kompetenzen und Abläufe klar geregelt sind. Sie weist jedoch insbesondere auf folgende kritisch bewerteten Punkte hin:

- die starke Fallbelastung der Sozialarbeitenden;
- die hohe Regeldichte in Form von übergeordneten Richtlinien der SKOS, kommunalen Richtlinien der Sozialbehörde und Handlungsanweisungen der Direktion der Sozialen Dienste;
- den Informationsfluss zwischen den Sozialzentren und der Direktion, insbesondere den zu geringen Einbezug der Basis durch die Führung.

Der Stadtrat ist von den fachlichen und menschlichen Kompetenzen der Sozialarbeitenden überzeugt. Er erkennt aber auch den Druck auf die Mitarbeitenden der Sozialzentren, der sich durch die hohe Fallzahl ergibt. Dies ist eine Belastung, die durch die öffentliche Missbrauch-Debatte nochmals erhöht wurde. Ebenso ist sich der Stadtrat bewusst, dass die Umsetzung des „Modell Zürich“ in Form eines systematischen, aber schrittweise verfolgten Aufbaus einer zukunftsgerichteten, prozessorientierten Organisation, welche sämtliche ambulanten sozialen Leistungen gemäss SHG, JHG und ZGB umfasst, auch von den Mitarbeitenden einiges abverlangte. Der Stadtrat hält jedoch fest, dass während dem fünfzigprozentigen Fallwachstum in der Sozialhilfe zwischen 2003 und 2007 insgesamt 56,3 zusätzliche Stellen¹ in den Sozialzentren geschaffen wurden, die sehr gezielt zur Entlastung der Sozialarbeitenden eingesetzt wurden. Darüber hinaus wurden auch die sogenannten strukturellen Ressourcen zur Lösung sozialer Probleme, auf welche die Sozialarbeitenden zugreifen können, systematisch auf- und ausgebaut sowie den sich wandelnden Erfordernissen angepasst. Zu nennen ist hier insbesondere die breite Palette im Bereich der Arbeitsintegration, der Kinderbetreuung, von Wohnen und Obdach und der Sucht- und Drogenhilfe. Der Stadtrat ist bereit, die Ressourcenaussattung der Sozialzentren (Intake- und Quartierteams) im Hinblick auf zusätzliche Anforderungen und im Vergleich mit anderen Städten zu überprüfen.

Die hohe Dichte von Richtlinien und Handlungsanweisungen für den Vollzugsalltag der Sozialhilfe hält auch der Stadtrat für problematisch und eine grundsätzliche Überprüfung des Regelwerkes für nötig. Auf diesen Punkt wird weiter unten zu-

¹ In den Intake-Teams wurden 9.8 Stellen für Sozialarbeitende und 3.3 Stellen für Sachbearbeitende geschaffen, in den Quartierteams 16,1 Stellen für Sozialarbeitende und 27.1 Stellen für Sachbearbeitende.

rückzukommen sein. Er gibt aber zu bedenken, dass hier ein sehr deutliches Spannungsfeld besteht: Auf der einen Seite müssen Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und Qualität gewährleistet werden, was zu der hohen Dichte an Richtlinien führt. Eine Konzentration auf die wesentlichen Kernrisiken wäre wünschenswert. Auf der anderen Seite wächst – nicht zuletzt genährt durch die sogenannten Medienfälle – die Forderung nach mehr und detaillierteren Regeln. Betrachtet man die Empfehlungen auf Seite 33 des Berichtes, so konnte sich die GPK Letzterem auch nicht ganz entziehen.

Der Stadtrat nimmt die Hinweise von Mitarbeitenden zur Kenntnis, dass der Informationsfluss innerhalb der Sozialen Dienste zu langsam und schwerfällig, der Einbezug der Basis durch die Direktion zu verbessern und (Entscheidungs)Wege der Hierarchie zu lang seien. Er hätte hingegen zwingend erwartet, dass nach Sammlung dieser Eindrücke die GPK die Direktorin als unmittelbar Betroffene angehört hätte, um Ihre Einschätzungen und Meinung einzuholen. Dies ist leider nicht geschehen, was der Stadtrat als einen erheblichen Mangel des Berichtes wertet.

3. Kontrollmechanismen

Die GPK kommt zum Schluss, dass

- die bestehenden (internen und externen) Kontrollen aufgrund der grossen Fallzahl an Grenzen stossen und für die internen Fallkontrollen die Voraussetzungen (Konzepte und Ressourcen) verbessert werden sollten;
- insbesondere die Sozialbehörde als Milizorganisation die Fälle nicht eingehend genug prüfen kann;
- bis im Sommer 2007 die Instrumente für verdeckte Ermittlungen bei Verdacht auf Missbrauch fehlten, dass diese aber mit dem themenspezifischen Spezialteam², welches bei den Sozial Diensten intern angesiedelt ist, und dem Sozialinspektorat geschaffen wurden.

Zum Thema Kontrolle möchte der Stadtrat zunächst betonen, dass – wie auch die GPK auf Seite 7 feststellt – die Mitarbeitenden der Sozialen Dienste bezüglich Missbrauch sehr sensibilisiert sind, was sich auch darin zeigt, dass Missbräuche hauptsächlich von den Sozialarbeitenden selbst entdeckt werden. Sie halten Kontrollen bei den Klientinnen und Klienten für nötig und begrüssen diese sehr, insbesondere auch den Einsatz der internen Spezialteams und des Sozialinspektorats. Der Stadtrat geht mit der GPK einig, dass als Grundlage für diese Kontrollen der Informationsaustausch mit andern Ämtern, insbesondere der Polizei, verbessert werden muss. Er ist gewillt alles daran zu setzen, um rasch den nötigen Informationsaustausch zu gewährleisten. Die dazu notwendigen Anpassungen der rechtlichen Voraussetzungen werden derzeit im Detail geklärt und bei Bedarf eingeleitet.

Was das breite Aufgabenfeld der Sozialbehörde betrifft: Erlass von kommunalen Richtlinien, Fallkontrollen, Einzelfallentscheide und Rekursorgan, so erkennt auch der Stadtrat, dass hier Verbesserungen und Entflechtungen zwingend sind. Wie bereits in seinem am 6. Juli 2007 veröffentlichten Grundsatzpapier festgehalten,

² Gemäss Weisung 37 vom 6. September 2006 „Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe, Bericht und Massnahmen“.

hält er eine umfassende Neupositionierung der Sozialbehörde für dringend angezeigt. Darauf wird in Abschnitt 5 einzugehen sein.

Nebst den aufgrund der Weisung 37 im Sommer eingerichteten zusätzlichen Instrumenten zur Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs, wurde seitens der Direktorin der Sozialen Dienste bereits im Herbst 2006 eine Arbeitsgruppe beauftragt, die Prozesse und Standards der Kontrollen kritisch zu überprüfen. Aufgrund der Erkenntnisse aus diesen Arbeiten wurde seitens der Direktion eine externe, umfassende Analyse zu den Risiken und zur Qualitätssicherung bei der Festlegung und Auszahlung der wirtschaftlichen Hilfe in Auftrag gegeben. Die Umsetzungsarbeiten zu einem Risikomanagement (IKS nach COSO Framework) werden anfangs 2008 zusammen mit dem Empfehlungen aus dem GPK-Bericht an die Hand genommen.

4. Die sogenannten Medienfälle

Der Stadtrat anerkennt die ausführliche Darstellung der neun sogenannten Medienfälle und schätzt die umsichtige Beurteilung der Fallführung durch die GPK trotz aller Schwierigkeiten, die sich angesichts der komplexen Sozialhilfe-Materie für Nicht-Fachleute zwingend ergibt.

Im Ergebnis stellt die GPK fest, dass bei den in Frage stehenden Fällen

- keine gravierenden Fehler unterlaufen sind – dies mit Ausnahme des eingangs erwähnten und von der Vorsteherin des Sozialdepartement bereits zum Zeitpunkt der Entdeckung bekanntgegebenen Fall 8. Bei diesem blieb ein Amtsbericht des Polizeidepartements liegen, da dieser irrtümlich als erledigt betrachtet worden war;
- die meisten Unregelmässigkeiten von den Mitarbeitenden der Sozialen Dienste selbst entdeckt worden waren, durch konsequentes Nachhaken im Einzelfall zum Teil jedoch früher hätten entdeckt werden können;
- Zitat: „viele der seitens der Medien erhobenen Vorwürfe sich als falsch (erwiesen), teilweise aus dem Zusammenhang gerissen, teilweise jedoch zutreffend (waren)“³;
- reaktiv und eher zurückhaltend agiert wurde.

Der Stadtrat ist erleichtert und bringt seine Genugtuung darüber zum Ausdruck, dass mit der Attestierung einer gross mehrheitlich korrekten Fallführung und der Darlegung der tatsächlichen Sachverhalte die massiven und Fakten verzerrenden Vorwürfe der Medien richtig gestellt sind.

Anerkannt werden kann, dass in Einzelfällen und bestimmten Situationen ein intensiveres Nachhaken und Nachforschen möglicherweise früher zur Aufdeckung von Ungereimheiten und damit von missbräuchlichen Sozialhilfebezügen geführt hätte.

Gleichzeitig weist der Stadtrat mit Nachdruck darauf hin, dass ein Verdacht auf Missbrauch unverzüglich Konsequenzen nach sich zog. Die Auffassung der GPK, dass reaktiv und zurückhaltend reagiert wurde, teilt er nicht. Dort, wo sich in der

³ Siehe GPK-Bericht Seite 32

Fallführung allenfalls ein abwägendes Handeln zeigte, geschah dies aus Rücksichtnahme auf das Kindeswohl.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die GPK formuliert aufgrund ihrer Schlussfolgerungen⁴ acht Empfehlungen, zu welchen der Stadtrat nachfolgend unter teilweise Bezug zu den entsprechenden Passagen im Bericht weiter vorne Stellung bezieht.

Regelungen

Abgeleitet aus der Untersuchung der sogenannten Medienfälle werden neun deutlicher bzw. zusätzlich zu regelnde Punkte ausgeführt. Diese reichen vom Thema Auslandsreisen über Mietverträge und Verwendungszweck von Parkplätzen, Präsenzkontrollen bei Kursen bis zu Empfehlungen betr. Unterhaltszahlungen bei Scheidungen.

Der Stadtrat kann diese Hinweise im einzelnen sachlich nachvollziehen. Wie bereits weiter vorne angedeutet, zeigt sich aber in dieser Empfehlung das Dilemma zwischen der Forderung nach klaren Handlungsanweisungen für alle erdenklichen Situationen einerseits und der seitens der GPK ebenfalls als kritisch gewerteten Regeldichte andererseits.

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass eine umfassende Überprüfung der bestehenden Regelwerke mit dem Ziel, deren Wirkung zu erhöhen, angezeigt ist. Die im Rahmen des Risikomanagements von der Direktion der Sozialen Dienste angestrebte Konzentration auf das Wesentliche (Kernrisiken) wird zu einer deutlichen Reduktion der Komplexität und der Regeldichte führen. Zwingend ist dabei, dass die gesamte Organisation Soziale Dienste hinsichtlich der Kongruenz von Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen im Bereich der Sozialhilfe überprüft werden müssen. Um den heutigen Anforderungen gerecht zu werden, muss die Organisation gemäss moderner Managementgrundsätze stufengerecht in ihrer Entscheidungskompetenz gestärkt werden, insbesondere die Sozialarbeitenden und die beiden Führungsebenen unterhalb der Direktion. Die Sozialarbeitenden verfügen heute über keinerlei finanzielle Entscheidungskompetenzen.

Klienten-Dokumente: Vollständigkeit und laufende Überprüfung

Der Empfehlung, dass die Auszahlung von Sozialhilfe strikter von der Vollständigkeit der Klientenunterlagen abhängig zu machen ist, kann sich der Stadtrat anschliessen, ebenso einer Verbesserung der Dokumentenkontrolle. Letzteres wird durch das neue Fallmanagementsystem ab 2008 zusätzlich unterstützt.

Vereinfachung der Richtlinien und Handlungsanweisungen - Betriebskultur

Zur Vereinfachung des Regelwerkes siehe die obigen Bemerkungen des Stadtrates.

Beim Thema Betriebskultur sieht der Stadtrat eine sehr enge Verbindung mit der bereits erwähnten heute mangelnden Kongruenz von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen insbesondere bei den Sozialarbeitenden. Es ist deshalb sein klarer Wille, die Führung und die Fachleute im Rahmen der Überprüfung der Organisation Soziale Dienste gemäss ihrer Ausbildung und ihren Erfahrungen zu stär-

⁴ Siehe Seite 30 bis 33 oben

ken. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sowohl in Winterthur als auch in Luzern – den zwei Städten, welche die GPK zum Vergleich beigezogen hat – aber auch in St. Gallen aufgrund der dortigen Organisation des Sozialhilfevollzugs das Amt und seine Mitarbeitenden auf den verschiedenen Hierarchieebenen über weiter abgesteckte Entscheidungsspielräume mit entsprechender Verantwortung verfügen.

Arbeitsintegration / Einstiegsprogramm

Was die Arbeitsintegration von Sozialhilfebezüglerinnen und –bezügern betrifft, so hat die Stadt Zürich mit dem klar definierten und verbindlichen Abklärungs- und Zuweisungsprozess und v. a. der Schaffung von sogenannten Teillohnjobs eine weit über die Stadt hinaus reichende Anerkennung erreicht. Der Stadtrat ist aufgrund erster Zwischenresultate der festen Überzeugung, dass das System funktioniert und alle vorhandenen Chancen von Klientinnen und Klienten auf eine kurz- oder auch längerfristige Reintegration in den Arbeitsmarkt genutzt werden. Für jene arbeitsfähigen Klientinnen und Klienten, deren Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt (zumindest vorderhand) fraglich bis unrealistisch ist, stehen mit den Teillohnjobs oder auch der gemeinnützigen Beschäftigung Optionen bereit. Dort, wo sich ein Bedarf für Korrekturen am System v. a. bei den Abläufen zeigt, werden diese laufend vorgenommen. Das in Zürich als Basisbeschäftigung bezeichnete Einstiegsprogramm, welches die erste Stufe des Zuweisungsprozesses bildet, ist mit dem Projekt „Passage“ in Winterthur vergleichbar.

Informationsaustausch

Der Empfehlung zur Praxisänderung beim Informationsaustausch zwischen den Ämtern stimmt der Stadtrat vollumfänglich zu. Er weist jedoch nochmals darauf hin, dass es in hierbei entscheidenden Punkten nicht mit einer Praxisänderung getan ist. Es handelt sich um eine – wie übrigens die Äusserungen der Datenschutzbeauftragten der verschiedenen Staatsebenen erkennen lassen – v. a. auch juristisch komplexe Angelegenheit, welche die Prüfung einer Anpassung bzw. Schaffung von entsprechenden Rechtsgrundlagen voraussetzt. Der Stadtrat treibt diese Klärungen mit hoher Priorität voran.

Praxis der Gerichte

Es ist nicht am Stadtrat die herrschende Praxis der Justizbehörden bei ihrer Beurteilung der zur Anzeige gebrachten Fälle von Verdacht auf Sozialhilfebetrug zu kommentieren.

Was die Sanktionsmöglichkeiten der Sozialen Dienste selbst und der Sozialbehörde betrifft, so hält der Stadtrat fest, dass diese bereits ausgeschöpft werden: Sobald ein Missbrauchsverdacht erhärtet ist, werden die Klientinnen und Klienten damit konfrontiert und die sozialhilferechtlich vorgesehenen Konsequenzen gezogen: Je nach Lage des Falls werden die Leistungen eingestellt und für missbräuchlich

bezogene Sozialhilfegelder wird eine Rückerstattung verfügt. Ist die Unterstützung wegen erwiesener Mittellosigkeit weiterhin zu gewährleisten, werden die missbräuchlich (also zu viel) bezogenen Gelder ebenfalls zurückgefordert und bei den weiteren Auszahlungen in Abzug gebracht. In Fällen mit arglistigem Verhalten wird zusätzlich eine Strafanzeige wegen Verdacht auf Betrug eingereicht.

Reform der Sozialbehörde

Die GPK empfiehlt eine Reform der Sozialbehörde unter Berücksichtigung von sechs verschiedenen Massnahmen, welche im wesentlichen eine Abkoppelung sowohl der Behörde und ihres Präsidiums als auch ihrer Geschäftsführung, des juristischen Dienstes und des Controllings vom Sozialdepartement sowie den Aufbau von zusätzlichen, direkt der Sozialbehörde zugeordneten Dienstleistungseinheiten zum Ziel haben.

Der Stadtrat hält dagegen eine umfassende Reform für zwingend, welche in ihrer Analyse das gesamte Zusammenspiel zwischen Sozialbehörde, Sozialdepartement und den Sozialen Diensten als zuständiges Amt umfasst. Das Ziel muss sein, alle Aspekte des Sozialhilfevollzugs hinsichtlich Effektivität und Effizienz zu optimieren. Dazu gehört eine Überprüfung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen aller Akteure, so auch der Sozialbehörde, welche – wie auch die GPK feststellt – heute ein Bündel von Aufgaben hat, die vom Erlass von kommunalen Richtlinien über Einzelfallprüfungen bis hin zum Entscheid über Rekurse von Klientinnen und Klienten reichen. Aus Sicht des Stadtrates muss eine zukunftsfähige Lösung gefunden werden, welche eine klare Antwort darauf gibt, welche Rollenteilung zwischen Behörde, Departement und Amt einerseits und zwischen professionellen Strukturen und politisch bestimmtem Milizsystem andererseits vorzusehen ist. Der Blick auf andere Schweizer Städte wäre dabei für die Entwicklung eines neuen Modells wertvoll. Der Stadtrat ist bereit, eine solche Reform an die Hand zu nehmen.

Dem Wunsch der GPK in einem Jahr über die Umsetzungen der Empfehlungen Bericht zu erstatten, wird der Stadtrat gerne nach kommen.

6. Schlussbemerkung

Der Stadtrat betrachtet die Sozialhilfe in ihrer Kombination aus bedarfsorientierter wirtschaftlichen Hilfe und Beratung mit dem Ziel einer sozialen und beruflichen Integration der Klientinnen und Klienten als wichtiges und unverzichtbares Element der sozialen Sicherung. Sie trägt zum Wohlergehen der Stadt Zürich und seiner Bewohnerinnen und Bewohner entscheidend bei und ist erwiesenermassen auch ein wichtiger Aspekt der Standortattraktivität für die Wirtschaft. Der Stadtrat wird

dem korrekten Vollzug in der Sozialhilfe in Zukunft noch erhöhte Aufmerksamkeit schenken und ist ohne wenn und aber entschlossen, Sozialhilfemissbrauch mit allen zum Ziel führenden Mitteln zu bekämpfen. In diesem Sinne dankt er der GPK für ihre im Bericht dargelegten Anregungen und Empfehlungen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
im Namen des Stadtrates von Zürich

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Dr. Elmar Ledergerber

Dr. André Kuy

Zürich, den 12. Dezember 2007