

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 381/2020

Sitzung vom 3. Februar 2021

### **96. Anfrage (Dübendorfer Sozialbehörde wieder im Fokus – welche Lehren ziehen die Aufsichtsbehörden daraus?)**

Die Kantonsrätinnen Nora Bussmann Bolaños und Silvia Rigoni, Zürich, haben am 19. Oktober 2020 folgende Anfrage eingereicht:

In den vergangenen Jahren wurden mehrfach Missstände in der Dübendorfer Sozialbehörde publik, welche seit Jahren in den Händen von Sozialvorständen liegt, die der SVP angehören. Im März 2017 wurde im Kantonsrat deshalb die Anfrage KR-Nr. 14/2017 zur Aufsicht der Bezirksräte über die Sozialbehörden gemäss § 8 SHG sowie zur Oberaufsicht des Regierungsrats über die öffentliche Sozialhilfe gemäss § 10 SHG in den Jahren 2012 bis 2016 eingereicht. Ende August 2020 gab der Tagesanzeiger unter dem Titel «Toxische Zustände im Sozialamt Dübendorf – Beschimpft, überwacht, herabgewürdigt» die Geschichte des Dübendorfer Sozialamtes seit 2009 wieder. Im selben Artikel wurden auch die Ergebnisse einer externen, bis zu diesem Zeitpunkt aber vertraulichen Untersuchung datiert vom Juni 2019 publik. Von böswilligen Unterstellungen, heimlichen Aufzeichnungen, falsch verbuchten Kosten, verachtendem Menschenbild und GPS-Trackern ist darin die Rede. Mehrere Informanten stellten zudem unabhängig voneinander den Vorwurf in den Raum, dass Klientinnen und Klienten zur Erstabklärung und teilweise ohne Betrugsverdacht von Detektiven beschattet worden seien. Zudem wurde ein tragischer Suizid von einem Klienten bekannt, in dessen Todesanzeige u. a. steht: «Du häsch em Druck vo oisere Gesellschaft und eusne Ämter nach all dene Jahre nüm möge standhalte». Verschiedene Ombudsmann-Berichte von 2017 bis 2020 geben Einblick in gehäufte Beschwerden über das Dübendorfer Sozialamt. In der Folge hat sich der Bezirksrat eingeschaltet. Desweiteren hat zwischenzeitlich auch der Stadtrat von Dübendorf verschiedene Massnahmen eingeleitet, so u. a. eine (weitere) externe Untersuchung. Noch im September 2020 hat er sich zudem vom Abteilungsleiter des Sozialamtes getrennt und die Verantwortung für die Sozialhilfe mindestens vorübergehend dem Stadtpräsidenten übertragen.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Ergebnisse zeitigte die periodische Prüfung der gesamten Hilfs- und Verwaltungstätigkeit der Dübendorfer Sozialbehörde durch den Bezirksrat Uster seit 2017? Bitte um (statistische) Angaben über die bearbeiteten Rekurse im Bereich Sozialhilferecht (Anzahl Aufsichtsbeschwerden und Rekurse, hierbei die Anzahl Gutheissungen, teilweise Gutheissungen, Abweisungen, Nicht-Eintreten, Gegenstandslosigkeit, Rückzüge), über die entsprechenden Streitgegenstände, die allgemeinen Anmerkungen, die festgestellten Mängel sowie den festgestellten Handlungs- und Verbesserungsbedarf.
2. Hat der Bezirksrat Uster seit 2017 bei der Dübendorfer Sozialbehörde eine ausserordentliche Prüfung von deren Hilfs- bzw. Verwaltungstätigkeit durchgeführt? Falls ja, was waren bzw. sind die Gründe für diese ausserordentliche Prüfung, was für Ergebnisse zeitig(t)en diese und welche Schlussfolgerungen zog bzw. zieht der Bezirksrat daraus?
3. Enthielten die jährlichen Tätigkeitsberichte des Bezirksrats Uster zuhanden der Direktion der Justiz und des Inneren zwischen 2017 bis 2019 irgendwelche Hinweise auf die Mängel der Dübendorfer Sozialbehörde? Falls ja, welche Schlussfolgerungen zogen die Direktion bzw. der Regierungsrat daraus?
4. Seit wann sind dem Bezirksrat und der Direktion der Justiz und des Inneren die Ergebnisse der o. e. vertraulichen Untersuchung datiert vom Juni 2019 bekannt? Haben der Bezirksrat bzw. die Direktion diesen Bericht gelesen, falls ja, welche Schlussfolgerungen haben die beiden Behörden daraus für ihre eigene Aufsichtstätigkeit gezogen?
5. Seit wann sind dem Bezirksrat und der Direktion der Justiz und des Inneren die verschiedenen Ombudsmann-Berichte aus den Jahren 2017 bis 2020 bekannt? Haben der Bezirksrat bzw. die Direktion diese Berichte gelesen, falls ja, welche Schlussfolgerungen haben die beiden Behörden daraus für ihre eigene Aufsichtstätigkeit gezogen?
6. Welche (Aufsichts-)instanz überprüft die oben erwähnten Vorwürfe bezüglich heimlichen Aufzeichnungen und falsch verbuchten Kosten?
7. Ende 2018 hat der Bezirksrat des Bezirks Zürich die Zürcher Observationsverordnung aufgehoben mit dem Hinweis, dass es für den rechtmässigen Einsatz von Observationen eine kantonale Rechtsgrundlage brauche. Was bedeutet die Sistierung der Observation in Zürich für die übrigen Gemeinden im Kanton Zürich?
8. Wie nimmt der Regierungsrat im vorliegenden Fall der Dübendorfer Sozialbehörde seine Oberaufsichtsfunktion aktuell konkret wahr?

9. Die Mängel der Dübendorfer Sozialbehörde stellen eine Gefahr für das System der öffentlichen Sozialhilfe dar, weil sie das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtmässigkeit des öffentlichen Sozialhilfesystems untergraben. Wie schätzt der Regierungsrat aufgrund der oben aufgeführten Mängel bei der Dübendorfer Sozialbehörde und des damit verursachten Vertrauensverlusts den Bedarf nach einer weitergehenden Stärkung der Aufsicht der Bezirksräte und der Oberaufsicht des Regierungsrats in der öffentlichen Sozialhilfe ein? Was tut er ganz konkret, um das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentliche Sozialhilfe wieder zu stärken?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Nora Bussmann Bolaños und Silvia Rigoni, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Aufsicht über die Fürsorgebehörden ist im Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 (SHG, LS 851.1; vgl. §§ 8–10 SHG) geregelt. Den Bezirksräten obliegen nach § 8 Abs. 2 SHG insbesondere die periodische und, soweit erforderlich, ausserordentliche Prüfung der gesamten Hilfs- und Verwaltungstätigkeit der Fürsorgebehörden (lit. a) und die Berichterstattung an die Sicherheitsdirektion (lit. b). Nach § 4 Abs. 2 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 (SHV, LS 851.11) überprüfen die vom Bezirksrat bestellten Fürsorgereferentinnen und -referenten mindestens alle zwei Jahre die Hilfstätigkeit der Fürsorgebehörden. Nach § 7 Abs. 1 SHV erstatten die Bezirksräte der Sicherheitsdirektion jährlich Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit und stellen ihr die Jahresberichte der Fürsorgebehörden sowie die Berichte der Fürsorgereferentinnen und -referenten zu. Die Sicherheitsdirektion erlässt Weisungen für die Berichterstattung (vgl. § 7 Abs. 2 SHV). Stellen die bezirksrätlichen Referentinnen und Referenten Mängel fest, dringen sie auf Abhilfe. Nötigenfalls bewirken sie einen Beschluss des Bezirksrates, welcher der Sicherheitsdirektion bekanntzugeben ist (§ 6 SHV). Der Regierungsrat ist die oberste Aufsichtsbehörde über die öffentliche Sozialhilfe (vgl. § 10 SHG).

Zu Frage 1:

Die Sozialbehörde Dübendorf wird alle zwei Jahre vom Bezirksrat visitiert (vgl. § 4 SHV). Die letzten beiden Visitationen fanden am 25. September 2018 und am 28. Oktober 2020 statt. Die Visitation im Jahr 2018 brachte keine fachlichen Unzulänglichkeiten zutage. Kritisiert wurde vom zuständigen Referenten des Bezirksrates Uster damals jedoch die verbesserungswürdige Zusammenarbeit mit dem kommunalen Ombuds-

mann (vgl. Beantwortung der Frage 2). Diskussionsgegenstand der erst kürzlich erfolgten Visitation vom 28. Oktober 2020 waren zum einen der Beschluss des Stadtrates Dübendorf vom 17. September 2020, sich mit sofortiger Wirkung vom Leiter der Abteilung Soziales zu trennen und die politische Führung des Bereichs Sozialhilfe vorübergehend dem Stadtpräsidenten zu übertragen, und zum anderen der Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat Dübendorf, eine Spezialkommission einzusetzen und mit Prof. Dr. Tomas Poledna einen Spezialisten mit der Untersuchung der Vorfälle in der Sozialbehörde Dübendorf zu beauftragen (vgl. Beantwortung der Frage 2).

Zu den eingegangenen Rekurs- und Aufsichtsbeschwerdeverfahren stellte der Bezirksrat Uster dem Regierungsrat folgende Statistik zur Verfügung:

Jahr	Neueingänge	Erledigungen				
	Rekurse (Aufsichts- beschwerden)	Gutheissung (Folge geben)	Teilweise Gutheissung (teilweise Folge geben)	Abweisung (keine Folge geben)	Nichteintreten	Abschreibung (Gegenstands- losigkeit/Rückzug)
2017	22 (4)	3 (0)	4 (0)	7 (3)	2 (0)	6 (1)
2018	10 (1)	0 (0)	1 (0)	8 (1)	0 (0)	1 (0)
2019	9 (3)	1 (0)	1 (1)	4 (1)	1 (1)	2 (0)
2020	8 (1) davon 6 (1) noch hängig			1		1

Häufigste Streitgegenstände in Rekursverfahren oder Aufsichtssachverhalte in Aufsichtsbeschwerden sind Kürzungen der Sozialhilfe infolge Nichteinhaltung von Auflagen und Weisungen. Über Massnahmen im Einzelfall kann im Rahmen einer Anfragebeantwortung keine Auskunft erteilt werden. Gemäss Auskunft des Bezirkesrates Uster lassen sich in den Rekurs- und Aufsichtsbeschwerdeverfahren aus der Stadt Dübendorf bezüglich Häufigkeit und Streitgegenstand jedoch keine Auffälligkeiten im Vergleich mit den übrigen Bezirksgemeinden feststellen.

Zu Frage 2:

Treten in einer kommunalen Organisation Ordnungswidrigkeiten auf, sind diese nach § 166 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) vom zuständigen Organ dieser Organisation zu beheben (Abs. 1). Der Bezirksrat greift (erst) ein, wenn das zuständige Organ das Erforderliche zur Behebung der Ordnungswidrigkeit unterlässt (Abs. 2).

Nachdem die Leiterin Sozialhilfe der Stadt Dübendorf rechtsextremes Gedankengut auf den sozialen Medien geteilt hatte und vermehrt Vorwürfe gegen die Abteilung Soziales aufgetaucht waren, schuf die Stadt Dübendorf im Dezember 2016 eine kommunale Ombudsstelle. Mit dem Ombudsmann führte der Bezirksrat Uster am 17. Januar 2017 und am

7. Dezember 2017 Gespräche, in denen er sich über die aktuellen Erkenntnisse ins Bild setzen liess. Auch zog der Bezirksrat Uster jeweils die Berichte des Ombudsmanns mit den dazugehörigen Beschlüssen des Stadtrates Dübendorf bei. Aus den eingereichten Unterlagen ging hervor, dass unter anderem am 4. September 2017 ein durch den Stadtrat angeordneter runder Tisch stattgefunden hatte, an dem die Leitung der Sozialabteilung, der Ombudsmann und der Geschäftsleiter der Stadt Dübendorf teilgenommen hatten. Dabei wurden die vom Ombudsmann behandelten Fälle im Einzelnen besprochen. In der zusammenfassenden Würdigung kam der Ombudsmann zum Schluss, dass fachlich zwar gute Arbeit geleistet werde, hingegen sei ein Nachdenken über die Kultur in der Sozialbehörde angezeigt. Seitens der Sozialabteilung wurde geltend gemacht, es verhielten sich alle Mitarbeitenden korrekt. Am 8. Februar 2019 erschien ein Artikel im «Tages-Anzeiger» mit dem Titel «Wegen Schikaniererei: Betroffene verzichten auf Sozialhilfe», in dem Missstände in Bezug auf zwei konkrete Einzelfälle geschildert wurden. Gestützt auf den Artikel des «Tages-Anzeigers» eröffnete der Bezirksrat Uster ein Aufsichtsverfahren, um die geltend gemachten Vorwürfe abzuklären (diese Untersuchung hat der Bezirksrat Uster am 25. März 2020 abgeschlossen). Der Ombudsmann verfasste zu seinem Jahresbericht vom 26. März 2019 einen Zusatzbericht, in dem er festhielt, dass nach Erscheinen des Artikels im «Tages-Anzeigers» viele verunsichert gewesen seien. Auch sei er vermehrt von Mitarbeitenden kontaktiert worden, die Probleme innerhalb der Sozialabteilung geschildert hätten. Der Stadtrat Dübendorf erteilte daraufhin am 16. Mai 2019 Staub Beratung & Coaching einen Auftrag zur Abklärung der Missstände im Bereich Sozialhilfe. Die Untersuchung kam zum Schluss, dass unter den Mitarbeitenden der Sozialbehörde Dübendorf von zwei Lagern, mangelndem Vertrauen, viel Unausgesprochenem und Manipulation gesprochen werde. Die Kommunikation im Team müsse verbessert werden. Des Weiteren solle der Umgang mit den Klientinnen und Klienten vor allem in Bezug auf deren Gleichbehandlung sowie in Bezug auf die Grundhaltung der Unvoreingenommenheit bei den Mitarbeitenden und des respektvollen und wertschätzenden Umgangs verbessert werden. Ebenso solle die Führung reflektiert und optimiert werden. Der Stadtrat Dübendorf leitete die entsprechenden Massnahmen im Sinne der Empfehlungen des Berichts im Sommer 2019 ein. Zudem liess die Sozialbehörde Dübendorf die im Artikel des «Tages-Anzeigers» vom 8. Februar 2019 erwähnten beiden Fälle durch die Revipro AG überprüfen. In ihrem 28-seitigen Bericht vom 14. Juni 2019 kam die Revipro AG zum Schluss, dass die Anschuldigungen im Artikel des «Tages-Anzeigers» nicht bestätigt werden können. Dieser Schluss deckte sich auch mit den Einschätzungen des Bezirksrates Uster der beiden Fälle im Rahmen des von ihm durchgeführten Auf-

sichtsverfahrens. Im Januar 2020 kündigte die Leiterin Sozialhilfe der Stadt Dübendorf. Sodann trennte sich der Stadtrat Dübendorf mit Beschluss vom 17. September 2020 mit sofortiger Wirkung von der Leitung der Abteilung Soziales und übertrug die politische Führung des Bereichs Sozialhilfe vorübergehend dem Stadtpräsidenten. Mit Beschluss vom 2. November 2020 setzte der Gemeinderat Dübendorf auf Antrag des Stadtrates eine Spezialkommission ein und beauftragte mit Prof. Dr. Tomas Poledna einen Spezialisten mit der administrativen Untersuchung der Vorfälle in der Sozialbehörde Dübendorf.

Der Bezirksrat Uster bearbeitete mehrere Aufsichtsbeschwerden und Rekurse in Zusammenhang mit den geltend gemachten Missständen in der Sozialbehörde Dübendorf (vgl. Beantwortung der Frage 1). Zudem liess er sich vom Stadtrat und der Sozialbehörde Dübendorf laufend informieren, um beurteilen zu können, ob ein aufsichtsrechtliches Eingreifen erforderlich ist. In erster Linie war jedoch – nach dem im Gemeindegesetz verankerten Subsidiaritätsprinzip (§ 166 Abs. 1 und 2 GG) – der Stadtrat Dübendorf gefordert, die Probleme in der Sozialabteilung anzugehen, was er nach Einschätzung des Bezirkrates Uster auch tat (Einsetzung einer Ombudsstelle im Jahr 2016, Untersuchung der Vorfälle durch die Revipro AG, Untersuchung der Vorfälle durch Staub Beratung & Coaching sowie Umsetzung der im Untersuchungsbericht gemachten Empfehlungen im Jahr 2019, Entlassung der Leitung der Abteilung Soziales sowie Antrag auf Einsetzung einer Spezialkommission und Durchführung einer Administrativuntersuchung durch Prof. Dr. Tomas Poledna im Jahr 2020). Für ein über die genannten Schritte hinausgehendes aufsichtsrechtliches Einschreiten gab es aus Sicht des Bezirkrates Uster keine Veranlassung.

Zu Frage 3:

Die Bezirksräte erstatten im Bereich der Aufsicht über die Fürsorgebehörden nicht der Direktion der Justiz und des Innern, sondern der Sicherheitsdirektion Bericht (vgl. § 8 Abs. 2 lit. b SHG sowie Vorbemerkungen). Weder im Bericht des bezirksrätlichen Fürsorgereferenten vom 16. Oktober 2018 noch im Jahresbericht des Bezirkrates Uster vom 4. März 2019 wurden Mängel bei der Durchführung der Sozialhilfe durch die Dübendorfer Sozialbehörde festgestellt. Demzufolge gab es weder für die Sicherheitsdirektion noch für den Regierungsrat einen aufsichtsrechtlichen Handlungsbedarf.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat kennt die externe vertrauliche Untersuchung vom Juni 2019 nicht. Dem Bezirksrat Uster wurde die externe vertrauliche Untersuchung auf sein schriftliches Verlangen vom 12. August 2020 hin am 1. September 2020 zugestellt.

Zu Frage 5:

Beim Bezirksrat Uster gingen folgende Berichte der kommunalen Ombudsstelle ein: Zwischenbericht des Ombudsmanns vom 18. April 2017, Jahresbericht des Ombudsmanns vom 19. November 2017, Jahresbericht des Ombudsmanns für das Jahr 2018 vom 20. Februar 2019, vertraulicher Zusatzbericht des Ombudsmanns vom 26. März 2019, undatierter Jahresbericht des Ombudsmanns für das Jahr 2019 (zur Einschätzung dieser Berichte durch den Bezirksrat Uster vgl. Beantwortung der Frage 2). Die Sicherheitsdirektion hat keine Kenntnis von den Berichten der Sozialbehörde, weil die kommunalen Ombudsstellen keine Pflicht trifft, der Sicherheitsdirektion Bericht zu erstatten.

Zu Fragen 6 und 8:

Der Bezirksrat übt als erste Instanz die Aufsicht über die Fürsorgebehörden aus (vgl. § 8 SHG sowie Vorbemerkungen). Bevor der Regierungsrat auf Antrag der Sicherheitsdirektion als oberste Aufsichtsinstanz tätig wird, obliegt es bei Vorliegen der Voraussetzungen dem zuständigen Bezirksrat, gegenüber einer Sozialbehörde aktiv zu werden. Der Bezirksrat Uster hatte bis zu dem in der Anfrage erwähnten Artikel des «Tages-Anzeigers» vom 31. August 2020 keine Kenntnis von den Vorwürfen betreffend heimliche Aufzeichnungen und falsch verbuchte Kosten durch die Sozialbehörde Dübendorf. Der vertrauliche Bericht von Staub Beratung & Coaching vom 18. Juni 2019 wurde dem Bezirksrat Uster erst auf sein Verlangen hin am 1. September 2020 zugestellt (vgl. Beantwortung der Frage 4). Aufgrund des unverzüglichen Handelns des Stadtrates Dübendorf bestand für den Bezirksrat Uster kein weiterer aufsichtsrechtlicher Handlungsbedarf (vgl. Beantwortung der Frage 2).

Zu Frage 7:

Die Sicherheitsdirektion nahm den Entscheid des Bezirkesrates Zürich, die von der Stadt Zürich beschlossene Observationsverordnung aufzuheben, zur Kenntnis und hielt fest, dass eine kantonale Regelung rasch umgesetzt werden könnte (vgl. Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion vom 14. Dezember 2018). Eine entsprechende Änderung des Sozialhilfegesetzes wurde in Ausführung der 2017 im Kantonsrat eingereichten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 79/2017 betreffend Klare rechtliche Grundlage für Sozialdetektive vom Kantonsrat am 15. Juni 2020 beschlossen. Dagegen wurde das Gemeindereferendum ergriffen, sodass der Beschluss des Kantonsrates am 7. März 2021 zur Volksabstimmung gelangt. Besteht ein begründeter Verdacht, dass eine Sozialhilfe beziehende Person unrechtmässig wirtschaftliche Hilfe bezieht, sind die Sozialbehörden wie bisher berechtigt, Strafanzeige zu erstatten (vgl. § 167 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [LS 211.1]).

Zu Frage 9:

Die Arbeit der kommunalen Sozialbehörden genoss beim Regierungsrat stets grosses Vertrauen. Es bestehen aufgrund der Vorkommnisse in der Stadt Dübendorf keinerlei Hinweise, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtmässigkeit des öffentlichen Sozialhilfesystems nicht mehr intakt wäre. Die Vorwürfe bezüglich der Dübendorfer Sozialbehörde sind noch Gegenstand von weiteren Untersuchungen. Der Regierungsrat begrüsst eine fundierte Abklärung der im Raum stehenden Fragen und ist überzeugt, dass dies zur Beruhigung der Situation in der Stadt Dübendorf beiträgt. Im Übrigen unterstützt die Sicherheitsdirektion die kommunalen Sozialhilfestellen fachlich in vielfältiger Hinsicht durch die gemäss § 9 lit. b SHG vom Kantonalen Sozialamt geleistete Beratung und Fortbildung der Fürsorgebehörden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**