

Bericht an den Grossen Gemeinderat über die Tätigkeiten im Rahmen der Oberaufsicht im Jahr 2020

Januar 2021

Laut Art. 28^{quater} der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates legt die Geschäftsprüfungskommission jährlich einen Bericht zu Ihrer Tätigkeit im Rahmen der Oberaufsicht vor.

Mit den folgenden Themen hat sich die GPK im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion im Geschäftsjahr 2020 beschäftigt:

- Ausserordentliche Kompetenzen des Stadtrates in der Corona-Krise
- Risk Management
- Pensionskasse der Stadt Adliswil
- Anfrage der RPK: Fusion der Spitex Adliswil und Thalwil
- Anfrage der RPK: Beschaffung von Versicherungsverträgen
- Einsatz von Sozialinspektoren im Jahr 2019

Nachfolgend wird über die genannten Themen ein kurzer Überblick gegeben.

Ausserordentliche Kompetenzen des Stadtrates aufgrund des Beschlusses und der Verordnung des Regierungsrates zur Eindämmung des Coronavirus

Mit der Publikation des *Regierungsratsbeschlusses RRB-2020-281* vom 20. März 2020 (Bericht im Anhang) beziehungsweise der *Verordnung über die Funktionsfähigkeit der Gemeindeorgane während der Corona-Pandemie* vom 1. April 2020 erhielten die Gemeindeorgane in Abweichung der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Gemeindegesetzes Kompetenzen, um Verpflichtungskredite zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus anstelle der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments zu bewilligen. Die GPK hat nach Auslaufen des Verbots von öffentlichen Veranstaltungen nach Art. 6 Abs. 1 der *Verordnung 2 des Bundesrates vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus* die in Ausübung der ausserordentlichen Kompetenzen gefassten Beschlüsse des Stadtrates im Zeitraum zwischen Mitte März und Anfang Juni 2020 überprüft.

Der Stadtrat hat in seinem Beschluss 2020-57 vom 17. März 2020 unter anderem einen Covid-Stab eingesetzt, der betriebliche und behördliche Entscheidungen zur Umsetzung von behördlichen Massnahmen in Zusammenhang mit dem Corona-Virus treffen sollte. Ausserdem hat er in seinem Beschluss 2020-90 vom 7. April 2020 die Grundsätze und Entschädigungsparameter zur Vergabe von Nothilfen und Krediten gemäss den Vorgaben des Regierungsrates festgelegt. Er bewilligte ausserdem einen Rahmenkredit von CHF 400'000, der sich aus dem vom Kanton gesprochenen Beitrag von CHF 184'219 und von CHF 210'000 städtischer Mittel ausserhalb des Budgets zusammensetzte. Zudem hat der Stadtrat am 31. März 2020

entschieden, eingehende Rechnungen umgehend zu begleichen, die Zahlungsfrist bei städtischen Rechnungen auf 120 Tage auszudehnen. Darüber hinaus hat er am 7. April 2020 beschlossen, Anträge auf Mietzinsreduktionen von Gastro-, Sport- und Gewerbetreibenden in städtischen Liegenschaften zu prüfen und Mietzinsreduktionen im Umfang der Corona begingten Nutzungseinschränkung zu veranlassen.

Die GPK hat festgestellt, dass sich die Beschlüsse des Stadtrates ausnahmslos innerhalb der regulären Kompetenzen des Stadtrates befunden haben. Einen separaten Bericht hat die GPK hierzu nicht angefertigt. Der Beschluss der GPK ist im Protokoll der 28. Sitzung vom 19. Oktober 2020 enthalten.

Das Risk Management der Stadt Adliswil

Seit 2018 befasst sich die GPK mit dem Risk Management der Stadt Adliswil. Es geht dabei um die Überprüfung des Rahmens zur Beurteilung und Überwachung von Risiken. Im Vordergrund stehen dabei die Massnahmen, welche das Ziel haben einen finanziellen oder reputativen Schaden von der Stadt abzuwenden. Es handelt sich dabei um Massnahmen zur Risikoerkennung und Risikominderung, zur Schadensbegrenzung nach Eintreten eines Risikos oder um Massnahmen zum Risikotransfer beispielsweise auf Versicherungen.

Ein wichtiges Instrument zur Risikoerkennung ist das Whistleblowing. Gegenüber der GPK hat der Stadtpräsident 2018 mitgeteilt, dass es in der Stadtverwaltung Adliswil keine Regelung zum Umgang mit Whistleblowing gebe. Recherchen der GPK haben gezeigt, dass solche Regelungen in der Schweiz in einigen grösseren Gemeinden bereits existieren, beispielsweise in Winterthur und Zürich. Auch die Finanzkontrolle der eidgenössischen Räte verfügt über ein entsprechendes Reglement. Seit kurzem setzen der Kanton und die Stadt Zürich eine Online-Plattform ein, auf der Whistleblower anonym Missstände melden können und mit denen unter Wahrung der Anonymität mit den Whistleblowern Verbindung aufgenommen werden kann. In der revidierten Gemeindeordnung der Stadt Adliswil ist ein Anschluss an die Ombudsstelle des Kantons vorgesehen. Dies ist ein begrüssenswerter erster Schritt. Allerdings kann ein Ombudsmann nicht vollumfänglich unabhängig handeln, beispielsweise keine Anonymität garantieren. Es wäre deshalb empfehlenswert, ausserdem auch eine Regelung für das Whistleblowing einzuführen.

Im Frühjahr 2019 hatte die GPK die finanziellen Risiken, welche die Pensionskasse der Stadt Adliswil verursachen könnte, thematisiert. Ein ausführliches Interview mit der zuständigen Ressortvorsteherin sowie durch den Stiftungspräsidenten erfolgte im August 2020 und wird im nachfolgenden Kapitel behandelt.

Seit dem vergangenen Sommer beschäftigt sich die GPK intensiv mit den Internen Kontrollsystemen (IKS) in der Stadtverwaltung sowie mit dem Risikomanagement bei den grossen städtischen Projekten. Sie hat Fragen zum IKS an alle Ressorts gesendet, die fristgerecht beantwortet wurden. Die GPK ist dabei, in Interviews mit den einzelnen Ressortvorsteherinnen und -vorstehern ergänzende Informationen zu beschaffen.

Ein Bericht zu den IKS wird nach Abschluss der Untersuchungen vorgelegt.

Pensionskasse der Stadt Adliswil

Im Rahmen der Untersuchung des Risk Managements befasste sich die GPK auch mit der Pensionskasse der Stadt Adliswil. In diesem Zusammenhang besteht generell das Risiko, dass die Stadt als Arbeitgeber Sanierungsbeiträge leisten muss, sollte die Pensionskasse in finanzielle Schieflage geraten. In der Sitzung vom 24. August 2020 beantworteten Stadträtin Karin Fein und der Präsident des Stiftungsrates der Pensionskasse der Stadt Adliswil, Peter Marck, die Fragen der GPK zum Jahresbericht 2018 und zur Zusammenarbeit zwischen dem Stadtrat und dem Stiftungsrat der Pensionskasse.

Stadträtin Karin Fein erläuterte, dass mit der Entflechtung der Stadtverwaltung und der Pensionskasse vor 2014 begonnen wurde. Die technische Verwaltung, die früher durch das Salärbüro geleistet wurde, wurde zwischenzeitlich an Dritte vergeben. Seit 2014 ist die Pensionskasse, die vorher als Kommission geführt wurde, eine privatrechtliche Stiftung mit Rocco Rotonda als Geschäftsführer. Die Stadt als Arbeitgeber stelle drei Stiftungsräte, neben Karin Fein Beat Fellmann von der Sihlsana sowie den Präsidenten Peter Marck. Die Arbeitnehmer sind ebenfalls mit drei Räten vertreten. Zurzeit wird ein Organisationsanalysebericht zur Pensionskasse erarbeitet, der auch der GPK zugänglich gemacht werden soll.

In dem Gespräch wurde deutlich, dass Pensionskassen stark reglementiert sind und über einen eingeschränkten Spielraum verfügen. Es gibt zudem Prüfverfahren der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie die Vorschrift, einen Rechnungsprüfer einzusetzen. Die GPK hatte in ihrem letzten Bericht festgestellt, dass ein ausführlicher Jahresbericht der Pensionskasse nicht vorliegt. Peter Marck informierte die GPK darüber, dass über die auf der Webseite der Stadt publizierten Zahlen kein weiterer Bericht existiere. Versicherte könnten sich beim Leiter Personal der Stadt zur Pensionskasse informieren. Zum Zustand der Pensionskasse ergab die Befragung, dass der Deckungsgrad schon lange vor 2014 immer über 100 Prozent gelegen hat. Bisher sind keine Sanierungsbeiträge erforderlich gewesen. Der Deckungsgrad lag per Ende 2019 bei 111,1 Prozent im Vergleich zu 103,9 Prozent im Jahre 2016. Der technische Zinssatz liegt bei 1,5 Prozent. Die Guthaben der Stadt befinden sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens und werden mit 2,5 Prozent verzinst. Der Liegenschaftsanteil liegt bei ca. 32 Prozent. Laut Gesetz sind 30 Prozent mit einem Spielraum bis 40 Prozent vorgesehen. Die Anlagen der Pensionskasse orientieren sich an einem Anlagereglement und werden von einem Anlageausschuss getätigt.

Die GPK hat den mündlichen Bericht positiv aufgenommen, keinen Handlungsbedarf gesehen und entschieden, ihren Bericht zur Pensionskasse nach Kenntnisnahme des Organisationsanalyseberichtes zu erstellen.

Anfrage der RPK: Fusion der Spitex Adliswil und Thalwil

Mit E-Mail vom 2. März 2020 bat der Präsident der RPK zu überprüfen, aus welchem Grund der Grosse Gemeinderat nicht über die Fusion der Spitexvereine Adliswil und Thalwil informiert worden sei. Die GPK hat daraufhin Informationen über diese Fusion eingeholt. Bei dem von der RPK angesprochenen Vorgang handelt es sich um die Gründung der Spitex Zimmerberg AG als

gemeinsame gemeinnützige Spitex-Organisation der beiden genannten Vereine mit dem Ziel der Effizienzsteigerung. Da es sich um eine Aktion von unabhängigen Vereinen handelt, ist die GPK zum Schluss gelangt, dass keine Zuständigkeit des Grossen Gemeinderates und damit auch keine Pflicht zur Information desselben durch den Stadtrat vorgelegen hat.

(Erläuternder Bericht zur Gründung der Spitex Zimmerberg AG im Anhang)

Anfrage der RPK: Beschaffung von Versicherungsverträgen.

Mit E-Mail vom 5. Juni 2020 informierte die RPK die GPK darüber, dass alle Versicherungsverträge der Stadt Adliswil über einen einzigen Broker vermittelt werden. Sie bat die GPK um die Prüfung der folgenden Fragen:

1. Wann hat die Stadtverwaltung eine Ausschreibung für Brokermandate gemacht und diese mit anderen verglichen? Wann wird die nächste Ausschreibung erfolgen?
2. Wie sehen die Courtagen pro Branche des von der Stadt beauftragten Brokers aus? Wie sehen die Courtagen von anderen Brokern aus? Ist die Vergütungssituation gegenüber der Stadtverwaltung transparent? Sind die Verträge der neuesten Entwicklung angepasst worden?
3. Welche Vorteile und Nachteile sieht die Stadtverwaltung, wenn die Verträge via Broker anstatt direkt bei den Versicherungsgesellschaft abgeschlossen werden.
4. Gibt es eine Anbieterübersicht von Versicherungsverträgen der letzten 10 Jahre?
5. Welche Vorteile und Ersparnisse konnte die Stadtverwaltung mit diesen Ausschreibungen erzielen?
6. Welche Standarts werden bei der Ausschreibung befolgt und eingehalten?

Die GPK hat entsprechende Fragen an den Stadtrat weiter geleitet und Informationsmaterial wie beispielsweise eine Anbieterübersicht der letzten zehn Jahre erhalten. Die Auswertung und weitere Begragung des Stadtrates dauert noch an.

Ein Bericht folgt, sobald alle Informationen ausgewertet sind.

Einsatz von Sozialinspektoren im Jahr 2019

Seit 2018 stützt sich der Stadtrat für die Anordnung von Observationen bei der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug auf den Gemeindeerlass (Observationsverordnung) vom 18. April 2018 sowie auf den *Behördenrlass betreffend Observation bei der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug (Ausführungsbestimmungen zur Observation)* vom 30. August 2018. Aus der Rechnung 2019 der Stadt Adliswil ist ersichtlich, dass gestützt auf die städtische Observationsverordnung bei einer Person der Observierungsauftrag beendet wurde. Ihr konnte kein Sozialhilfemissbrauch nachgewiesen werden, das ausgewiesene Kosten-/Nutzenverhältnis belief sich in der Jahresrechnung auf null Prozent anstatt der budgetierten 160 Prozent.

Nachdem die Stadt Zürich wie bereits die Stadt Adliswil eine Observationsverordnung erlassen

hatte, wurde dagegen beim Bezirksrat Rekurs eingelegt. Aufgrund eines Rekurses in der Stadt Zürich urteilte der zuständige Bezirksrat im Dezember 2018, dass die Gemeinden im Kanton Zürich keine Kompetenzen zur Erlassung einer Observationsverordnung hätten, weil das aktuelle kantonale Sozialhilfegesetz keine genügende gesetzliche Grundlage darstelle. Die Observationsverordnung der Stadt Zürich wurde vom Bezirksrat aufgehoben.

Dieses Urteil hat die Frage aufgeworfen, ob der Einsatz von Sozialinspektoren in Adliswil rechtmässig ist. Der Stadtrat vertritt die Auffassung, dass der vom Grossen Gemeinderat beschlossene Gemeindeerlass rechtskräftig und daher für den Stadtrat und die Sozialkommission bindend sind. Aktuell gibt es noch keine übergeordneten gültigen Rechtsgrundlagen. Ausgehend von der bestehenden Rechtslage hat die Sozialkommission weiterhin Observationen angeordnet. Dabei ist es bisher noch zu keiner Strafanzeige gekommen, wobei ein Fall zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch pendent war. Die Klärung der Rechtslage steht noch aus.

Ausserdem hat das unter den Erwartungen liegende Kosten/Nutzenverhältnis bei der GPK die Frage aufgeworfen, ob die Observationen mit der nötigen Sorgfalt angeordnet werden. Wird eine Observation ungerechtfertigt angeordnet, erhöht sich gerade mit der unsicheren Rechtslage das Risiko von Klagen gegen die Stadt. Im aufgeführten Fall aus der Rechnung 2019 wurde nach Abschluss der Observation festgestellt, dass kein Grund für eine Anzeige bestand und somit keine Rückforderungen gestellt werden konnten. Das korrekte Kosten-/Nutzen-Verhältnis in diesem Einzelfall wäre daher nicht wie angegeben null Prozent, sondern negativ, da den Kosten kein konkreter Ertrag gegenüber steht.

Aus Sicht der GPK sind aussagekräftigere Indikatoren nötig, um gegenüber dem Gemeinderat aber auch interessierten Bürgerinnen und Bürgern grösstmögliche Transparenz zu bieten.

Dem Grossen Gemeinderat wird empfohlen, den Stadtrat um entsprechende Vorschläge für einen besseren Indikator zu bitten.

Die GPK erwartet, dass die Sozialkommission auch weiterhin grosse Sorgfalt bei der Anordnung von Observationen walten lässt, um das Risiko von Klagen gegen die Stadt Adliswil zu minimieren.

(Bericht im Anhang)

Adliswil, 8. März 2021



Wolfgang Liedtke
Präsident



Renato Jacomet
Vize-Präsident

Anmerkung:

Die Ampelfarben, mit denen die Berichte zur Oberaufsicht gekennzeichnet sind, dienen der GPK zur raschen Orientierung über das weitere Vorgehen. Die Farben haben dabei die folgende Bedeutung:

- Grün: Ohne besonderen Befund, für die Oberaufsicht kein Handlungsbedarf.
- Gelb: Befunde oder die von der GPK formulierten Empfehlungen ergeben einen Bedarf zu Fortsetzung oder zur baldigen Wiederaufnahme der Überprüfung.
- Rot: Deutlicher Handlungsbedarf (etwa bei Verletzung von Regularien), Notwendigkeit der Information des GGR.

Anhang:

- Bericht zur Zusammenführung der operativen Tätigkeiten der Spitex Adliswil und Spitex Thalwil in der Spitex Zimmerberg
- Bericht über den Einsatz von Sozialinspektoren 2019

Spitex Adliswil / Thalwil und Zimmerberg

Bericht zur Zusammenführung der operativen Tätigkeiten der Spitex Adliswil und Spitex Thalwil in der Spitex Zimmerberg

Der vorliegende Bericht soll die rechtliche und operative Situation der Stadt Adliswil bezüglich der neugegründeten Spitex Zimmerberg und deren Verhältnis zur Spitex Adliswil aufzeigen.

Spitex Verein Adliswil und Thalwil

Anfang 2019 bestehen sowohl in Adliswil als auch in Thalwil jeweils eigenständig Spitex Vereine, welche die Versorgung der Bevölkerung mit spitalexternen Diensten in medizinischem, pflegerischem, sozialem und Gesundheit erhaltendem Sinne bezwecken.

Die Organisationen sind in ihrer rechtlichen Form als privat-rechtliche Vereine aufgesetzt, welche einen gemeinnützige Aufgabe verfolgen.

Eckwerte:

Verein Spitex Adliswil

- Anzahl Mitglieder: ??
- Anzahl Mitarbeitende: ??
- Vereinskapiital: ??
- Fondsvermögen: ??
- Anzahl verrechenbarer Pflegestunden: 22'254 (Jahresrechnung St. Adliswil – 2018)
- Präsident: Stefan Herzog
- Vertretung Stadt Adliswil – Renato Günthardt, Vorstandsmitglied
- Revisionsstelle – RPK der Stadt Adliswil

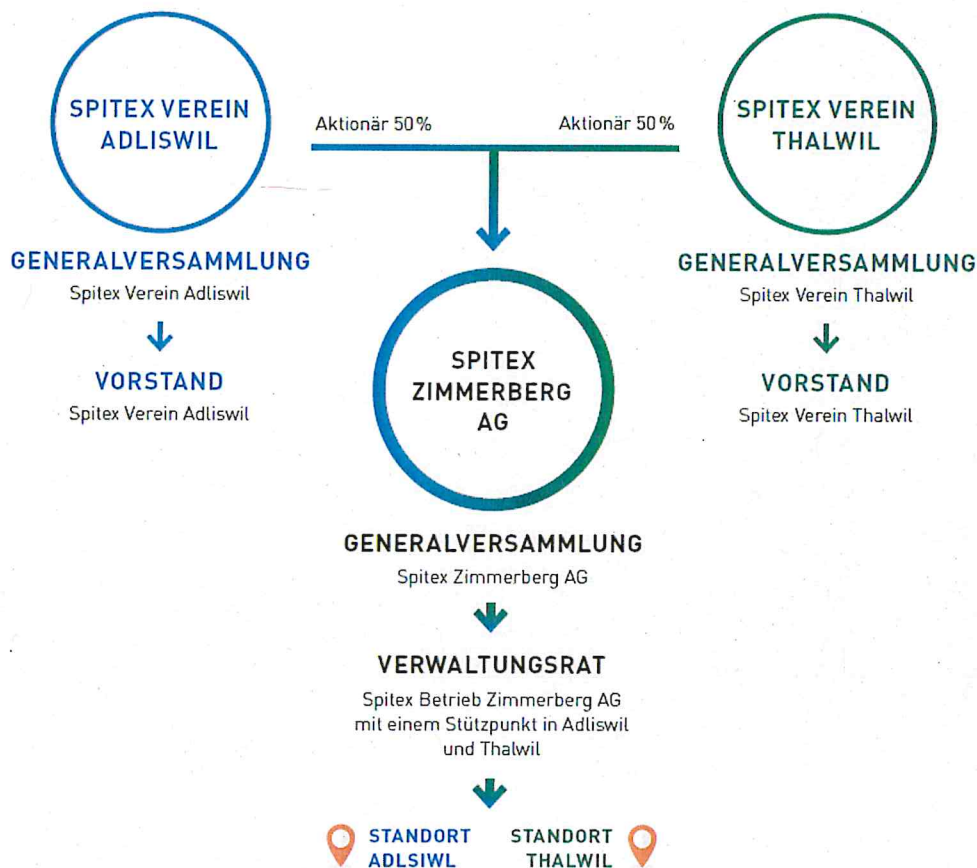
Verein Spitex Thalwil

- Anzahl Mitglieder: 753
- Anzahl Mitarbeitende: 45 (28 Vollzeitstellen)
- Vereinskapiital: CHF 1'459'172
- Fondsvermögen: CHF 844'582
- Anzahl verrechenbarer Pflegestunden: 25'567 (2019), 22'869 (2018)
- Jahresgewinn: CHF 184'427 (2019)
- Präsident: Stefan Wittwer
- Vorstandsmitglieder: 8
- Revisionsstelle – Shiltal Treuhand und Revisions AG¹

¹ Die Prüfung erfolgte nach dem Schweizer Standard zur Eingeschränkten Revision. Danach ist diese Revision so zu planen und durchzuführen, dass wesentliche Fehlaussagen in der Jahresrechnung erkannt werden. Eine Eingeschränkte Revision umfasst hauptsächlich Befragungen und analytische Prüfungshandlungen sowie den Umständen angemessene Detailprüfungen der beim geprüften Unternehmen vorhandenen Unterlagen. Dagegen sind Prüfungen der betrieblichen Abläufe und des internen Kontrollsystems sowie Befragungen und weitere Prüfungshandlungen zur Aufdeckung deliktischer Handlungen oder anderer Gesetzesverstösse nicht Bestandteil dieser Revision.

Spitex Zimmerberg AG

Die Spitex Zimmerberg AG wurde am 3.10.2019 gegründet und ist eine privat-rechtliche Aktiengesellschaft. Der Gründung gingen die ausserordentlichen Generalversammlungen der Spitex Adliswil und Thalwil am 16. September 2019 voraus, welche die Gründung beschlossen. Der Zweck der Gesellschaft ist der Betrieb einer gemeinnützigen Spitex Organisation. Aktuell hat sie zwei Aktionäre, den Verein Spitex Adliswil und den Verein Spitex Thalwil. Beide halten je CHF 100'000 des Stammkapitals.



Das Aktionariat kann jederzeit erweitert werden.

Zusammensetzung Verwaltungsrat der Spitex Zimmerberg AG:

- Stefan Wittwer, VR-Präsident
- Stephan Herzog, Vize-Präsident
- Peter Hirschvogel, Mitglied
- Heinz Peyer, Mitglied

Revisionsstelle ist die Shiltal Treuhand und Revisions AG.

Auswirkungen der Gründung der Spitex Zimmerberg AG

In der Spitex Zimmerberg werden die operativen Leistungserbringung, welche bisher die Spitex Adliswil und Thalwil erbracht haben, zusammengeführt.

Gemäss Spitex Zimmerberg, soll durch die Zusammenführung der beiden Spitex- Betriebe die gemeinnützige Spitex Zimmerberg AG eine Grössenordnung erhalten, die eine effiziente

Leistungserbringung und Spezialisierung erlaubt. Die Mitarbeitenden könnten kompetenzgerechter eingesetzt und deren Aus- und Weiterbildung könne besser die zukünftigen Anforderungen ausgerichtet werden. Mit der vereinfachten Struktur verbessere sich die Leistungserbringung. Mit anderen Worten, Effizienzsteigerung durch Skalierung.

Mitarbeitende:

Gemäss dem Informationsblatt, dass allen Mitgliedern der Spitex Adliswil und Thalwil abgegeben wurde, erhielten alle bisherigen Mitarbeitenden die Möglichkeit, ihre Arbeitsverträge zu den bestehenden Konditionen durch die Spitex Zimmerberg übernehmen zu lassen.

Tätigkeiten Spitex Adliswil und Thalwil:

Alle operativen Tätigkeiten wurden an die Spitex Zimmerberg ausgegliedert. Die Vereine sollten keine operativen Tätigkeiten mehr haben. Sie verfügen allerdings noch über ein Vereinskaptal und ein Fondsvermögen.

Rechte Aktionäre und Mitglieder:

Die Vereinsmitglieder bleiben unverändert Mitglieder der Vereine Spitex Adliswil und Spitex Thalwil. Die Vereinsmitglieder werden, wie bisher, jährlich zur Generalversammlung eingeladen und können sich entsprechend einbringen. Als Eigentümer der Spitex Zimmerberg können die beiden Vereine – und damit ihre Mitglieder an der Generalversammlung – über grundlegende Fragen entscheiden. Dadurch wird der Einfluss der Mitglieder indirekt gesichert, aber auch verwässert.

Beurteilung und Fragen zur Zusammenlegung und Gründung der Spitex Zimmerberg AG

Rechtliche Situation:

Soweit ersichtlich wurden alle rechtlichen Anforderungen zur Gründung der Spitex Zimmerberg erfüllt. Die Spitex Thalwil hat bereits an der GV 2018 auf die Diskussionen zur Zusammenlegung hingewiesen und dies intensive an der GV diskutiert. Die Vereine sind privat-rechtlich aufgebaut und die Vertretung der Stadt Adliswil hat nach Auskunft an der Fragestunde vom 4.3.2020 ihre Aufgaben im Vorstand wahrgenommen, auch wenn sie mit ihren Vorschlägen zur Prüfung eines Zusammengehens mit der Shilsana AG nicht durchgedrungen ist.

Leistungsvereinbarungen:

Gemäss Susi Senn läuft die Leistungsvereinbarung 2020 noch mit der Spitex Adliswil, welche die Leistung selbst aber nicht mehr erbringen kann. Wie wird die Erbringung sichergestellt, welche rechtliche Absicherung besteht? Bis Mitte Jahr soll zudem geprüft werden ob es zu einer neuen Leistungsausschreibung kommt, ist dies auf gutem Weg?

Spitex Adliswil:

- Welche Leistung/Aufgaben erfüllt die Spitex noch? Worin sieht der SR die zukünftigen Aufgaben der Spitex Adliswil?
- Inwiefern macht es Sinn, dass ein SR weiterhin im Vorstand der Spitex Adliswil tätig ist angesichts der reduzierten Tätigkeiten und der reduzierten/indirekten Mitbestimmung in der Spitex Zimmerberg?
- Können die Bedürfnisse der Stadt Adliswil durch die indirekten Mitbestimmung in der Spitex Zimmerberg und die Vergabe des Leistungsauftrages weiterhin gewährleistet werden?
- Wie wird mit dem aufgelaufenen Vereinskaptal und Fondsvermögen der Spitex Adliswil weiterverfahren? Welche Verwendung sieht der SR bezüglich dieses Kaptials?

Revision:

Ist für die Spitex Zimmerberg eine eingeschränkte Revision weiterhin ausreichend?

Oberaufsicht

Bericht der Geschäftsprüfungskommission Adliswil zum Sozialinspektorat

Datum: 18.01.2021

1. Anlass der Prüfung

Innerhalb der Produkt Gruppe „L - Soziale Sicherung“ findet sich unter dem Grundauftrag „L4 – Persönliche und wirtschaftliche Hilfe“ das Leistungsziel Z2 mit dem Auftrag an den Stadtrat, dass dieser zweckmässige und wirtschaftliche Massnahmen zur Vorbeugung und Verhinderung von unrechtmässigem Sozialleistungsbezug ergreift.

Seit in 2018 stützt sich der Stadtrat als rechtliche Grundlagen auf den Gemeindeerlass betreffend Observation bei der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug (Observationsverordnung) vom 18. April 2018 sowie den Behördenerlass betreffend Observation bei der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug (Ausführungsbestimmungen zur Observation) vom 30. August 2018.

Aus der Rechnung 2019 der Stadt Adliswil ist ersichtlich, dass gestützt auf die Observationsverordnung vom 18.04.2018 die Observation einer Person abgeschlossen wurde. Dieser Person konnte kein Sozialhilfemissbrauch nachgewiesen werden, das Kosten-/Nutzenverhältnis belief sich entsprechend auf 0% anstatt der budgetierten 160%.

Nachdem die Stadt Zürich wie bereits die Stadt Adliswil eine Observationsverordnung erlassen hatte, wurde dagegen beim Bezirksrat Rekurs eingelegt. Am 13. Dezember 2018 wurde das Urteil des Bezirksamtes bekannt. Dieses hält fest, dass die Gemeinden im Kanton Zürich keine Kompetenzen zur Erlassung einer Observationsverordnung hätten, da das aktuelle kantonale Sozialhilfegesetz keine genügende gesetzliche Grundlage darstelle. Der Bezirksrat kommt zum Schluss: ‚Will der Gesetzgeber Observationen zulassen, so muss er dies klar und detailliert regeln‘. Somit wurde die Observationsverordnung der Stadt Zürich vom Bezirksrat aufgehoben.

Dieses Urteil hat die Frage aufgeworfen, ob der Einsatz von Sozialinspektoren in Adliswil nun rechtmässig ist oder nicht.

Dazu hat das unter den Erwartungen liegende Kosten/Nutzenverhältnis bei der Geschäftsprüfungskommission die Frage aufgeworfen, ob die Observationen mit der nötigen Sorgfalt angeordnet werden. Wird eine Observation ungerechtfertigt angeordnet, erhöht sich gerade mit der unsicheren Rechtslage das Risiko von Klagen gegen die Stadt.

2. Vorgehen

Per Mail vom 15.7.20 bzw. vom 19.9.20 wurden Stadtrat Renato Günthardt Fragen gestellt. Diese wurden per Mail am 4.8.20 bzw. am 22.9.20 beantwortet. Die GPK hat die Antworten in verschiedenen Sitzungen besprochen.

3. Erkenntnisse

Situation vor 2018: In den Jahren von 2012 bis 2017, d.h. vor Erlass der aktuellen Observationsverordnung, wurden Abklärungen zu Sozialhilfemissbrauch durch das Sozialinspektorat Zürich ausgeführt. Dabei ist es in insgesamt zehn Fällen zu Strafanzeigen gekommen, davon kam es in acht Fällen zu einem Schuldspruch, ein Fall ist noch offen.

Der Stadtrat vertritt die Auffassung, dass der vom Grossen Gemeinderat beschlossene Gemeindeerlass rechtskräftig und daher für den Stadtrat und die Sozialkommission bindend sind. Aktuell gibt es noch keine übergeordneten gültigen Rechtsgrundlagen. Der erwähnte Entscheid des Bezirksrats Zürich beziehe sich auf die Observationsverordnung der Stadt Zürich und sei nicht unumstritten. Mangels Rekurses der Stadt Zürich musste sich das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich nicht mit dieser Frage beschäftigen, womit keine auch für Adliswil anzuwendende Rechtsprechung existiere.

Ausgehend der bestehenden Rechtslage hat die Sozialkommission (Sozialbehörde) weiterhin Observationen angeordnet. Dabei ist es bisher noch zu keiner Strafanzeige gekommen, wobei ein Fall noch pendent ist. Die Klärung der Rechtslage steht daher noch aus. Die betroffenen Personen wurden vorschriftsgemäss nach Abschluss der Observation darüber in Kenntnis gesetzt.

Kosten/Nutzen Verhältnis: Im aufgeführten Fall aus der Rechnung 2019 wurde nach Abschluss der Observation festgestellt, dass kein Grund für eine Anzeige besteht und somit keine Rückforderungen gestellt werden können. Das korrekte Kosten/Nutzen Verhältnis in diesem Einzelfall wäre daher negativ, da den Kosten kein konkreter Ertrag gegenüber steht.

4. Empfehlung

Aussagekräftigere Kennzahlen sind nötig, damit sich der Gemeinderat aber auch interessierte Bürgerinnen und Bürger ein Bild machen können über die Anzahl und die Trefferquote von Observationen in Adliswil. Gerade in diesem sensiblen Bereich ist eine grösstmögliche Transparenz wünschenswert.

Dem Gemeinderat wird empfohlen, den Stadtrat um entsprechende Vorschläge zu bitten. Die GPK erwartet, dass die Sozialkommission auch weiterhin grosse Sorgfalt bei der Anordnung von Observationen walten lässt, um das Risiko von Klagen gegen die Stadt Adliswil zu minimieren.

5. Weiteres Vorgehen

Die rechtliche Situation bleibt bis zur Schaffung einer kantonalen Rechtsgrundlage unbefriedigend und kann von der GPK nicht abschliessend geklärt werden.

Stadt Adliswil
Grosser Gemeinderat
Geschäftsprüfungskommission (GPK)
Zürichstrasse 8, 8134 Adliswil, www.adliswil.ch

gez.

Marianne Oswald und Gabriel Mäder