



Schlussbericht zur Administrativuntersuchung des KSA bei der Stadt Dübendorf

1. Ausgangslage

Aufgrund der Administrativuntersuchung betreffend Sozialhilfe der Stadt Dübendorf, welche durch Prof. Dr. iur. Tomas Poledna durchgeführt und mit Bericht vom 20. Dezember 2021 abgeschlossen wurde, trat das Kantonale Sozialamt mit der Stadt Dübendorf in Kontakt. Dies weil dem Bericht zu entnehmen war, dass das Kantonale Sozialamt auf Leistungen, die keine wirtschaftliche Hilfe gemäss Sozialhilfegesetz sind und falsch verbucht wurden, zu Unrecht Staatsbeiträge ausgerichtet hatte.

Gemäss § 45 SHG leistet der Kanton den Gemeinden einen Kostenanteil von 4% an die beitragsberechtigten Ausgaben der wirtschaftlichen Hilfe. Für die Jahre 2017 bis 2021 wurden für die Stadt Dübendorf beitragsberechtigten Ausgaben in der Höhe von 28,51 Millionen Franken berücksichtigt und Staatsbeiträge in der Höhe von Fr. 1,14 Millionen Franken ausgerichtet.

Ein erstes Austausch- und Planungstreffen zwischen der Stadt Dübendorf und dem Kantonalen Sozialamt fand am 29. März 2022 statt. Vorbereitend machte die Stadt Dübendorf diverse systemgestützte Abfragen und stellte fest, dass es sich bei den Falschbuchungen vor allem um Kosten für Aufträge an Sozialdetektive, um Kosten für an einen Drittanbieter ausgelagerte Fallführungsdienstleistungen sowie um Kosten für Aufträge an den Vertrauenszahnarzt handelte, die zu Unrecht als Sozialhilfekosten verbucht worden sind. Eine erste Abfrage im Fallführungssystem der Stadt Dübendorf ergab, dass für die Jahre 2017 bis 2021 im Minimum ein Staatsbeitrag von insgesamt Fr. 11'376 zu Unrecht ausgerichtet worden war.

Zwecks Plausibilisierung dieses Resultates erfolgte durch das Kantonale Sozialamt am 11. Mai 2022 eine Stichprobenkontrolle bei der Stadt Dübendorf, wobei der Fokus auf die Verbuchungen betreffend den Kostenersatz nach § 44 SHG sowie den Staatsbeitrag nach § 45 SHG gelegt wurde. Über die daraus resultierenden Erkenntnisse wurde der Kurzbericht vom 27. Juli 2022 verfasst. Die beiden Stellen standen seither in einem regelmässigen Kontakt. Die Stellungnahme der Stadt Dübendorf ging am 28. September 2023 ein. Die Schlussbesprechung zwischen der Stadt Dübendorf und dem Kantonalen Sozialamt fand am 6. Mai 2025 statt.

2. Erkenntnisse

2.1. Allgemeine Feststellungen

Die Stadt Dübendorf hat sich im Bereich der Sozialhilfe neu organisiert. Gleichzeitig wurden die Abläufe auch innerhalb der Abteilung Soziales angepasst und es erfolgte eine systematische Aufarbeitung von rechtlich nicht korrekt geführten Fällen und fehlerhaften Entscheidungsgrundlagen. Dass dies gelungen ist, ergibt sich auch aus dem Bericht des Bezirksrats Uster zu dessen Visitation vom 2. September 2024, welcher am 14. Januar 2025 beim Kantonalen Sozialamt einging. Der Bezirksrat befasste sich ausführlicher mit der Organisation der Ausrichtung der Sozialhilfe und der Aufgabenverteilung. Er stellte weder Mängel noch einen Handlungsbedarf fest.

Das Kantonale Sozialamt konnte anlässlich der Stichprobenuntersuchung im Sinne eines allgemeinen Eindrucks festhalten, dass die Fallführung ab ca. 2020 deutliche Änderungen hinsichtlich Professionalität erfahren hatte. So sind zum Beispiel die Aktennotizen der Dossiers ab 2020 fachlich korrekt, hinsichtlich der Tonalität respektvoll und entsprechen den üblichen Standards.

Es konnten bei Fällen der Stichprobe, die an den Kanton gestützt auf § 44 SHG weiterverrechnet wurden, keine unkorrekten Verbuchungen festgestellt werden.

2.2. Aufarbeitung der Fälle der Stichprobenkontrolle

Dem Bericht der Stadt Dübendorf vom 28. September 2023 ist zu entnehmen, dass sämtliche Fälle, bei denen sich anlässlich der Stichprobenkontrolle offene Fragen ergeben haben oder eine fehlerhafte Handhabung festgestellt wurde, nachbearbeitet und grundsätzlich geklärt wurden.

2.3. Verschiedene inhaltliche Fragen – unklare Kosten

2.3.1. Verrechnung Programm- und Tagelöhne

Die Stadt Dübendorf hält fest, dass gestützt auf den Verwaltungsgerichtsentscheid VB.2018.00412 die Lohnkosten betreffend das Einsatzprogramm DOK ab dem 2. Juli 2019 als Sozialhilfekosten hätten verbucht und weiterverrechnet werden können. Dem ist nicht so, hatte dieser Verwaltungsgerichtsentscheid doch ein Taglohnprogramm zum Thema. Das Verwaltungsgericht stellte in E.3 fest, dass solche Tagelöhne im Sinn von § 44 SHG ersatzfähig sind, soweit der Lohn im Wesentlichen als Surrogat für die entfallene oder reduzierte herkömmliche wirtschaftliche Hilfe erscheint. Beim DOK handelt es sich zwar um einen Programmlohn, nicht aber um ein Surrogat für den Grundbedarf. Vielmehr wird der Lohn an eine Leistung gebunden. Erst mit dem Entscheid der Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion vom 16. Januar 2024 wurde die Weiterverrechenbarkeit von Programmgehältern festgestellt. Die bisher geltende Praxis, wonach der von den Klientinnen und Klienten im DOK erwirtschaftete Lohn nicht als Sozialhilfe gilt, auch wenn die Gemeinde den Lohn gegenüber dem Programm refinanziert, wurde per 1. Januar 2024 angepasst und betrifft entsprechend nicht die Prüfperiode.

Hingegen wurden offenbar Tagelöhne (z.B. Jobbus) auch nach dem 2. Semester 2019 nicht über die Sozialhilfe verbucht und entsprechend weder über den Kostenersatz nach § 44 SHG abgewickelt, noch bei den Staatsbeiträgen gemäss § 45 SHG berücksichtigt.

2.3.2. Ambulante Therapie- und Heimkosten

Ambulante Therapiekosten gelten als Sozialhilfekosten, soweit sie nicht durch Dritte wie beispielsweise Krankenversicherungen getragen werden. Individuelle Kosten in Erwachsenenheimen wie z.B. Hotelleriekosten gelten ebenfalls als Sozialhilfekosten. Für die Refinanzierung von Versorgertaxen in Kinder- und Jugendheimen ist nach verschiedenen Gerichtsentscheiden die Bildungsdirektion zuständig. Das Kantonale Sozialamt hat auf eine Rückabwicklung in diesen Fällen verzichtet, wobei die Bildungsdirektion den vom Kanton gewährten Kostenersatz bei der Rückerstattung der von den Gemeinden getragenen Kosten berücksichtigt.

Die Qualifizierung der entsprechenden Kosten konnte im Einzelfall geklärt werden.

2.3.3. Weitere Fragestellungen

Es wurden diverse Kosten fälschlicherweise «vorfinanziert» und über Abzüge beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt «zurückbezahlt». Ausserdem wurden Kosten für Dienstleistungen einer Sozialdetektei als Sozialhilfe verbucht. Auch wurden Kosten für die Fallführung durch einen Dienstleister fälschlicherweise in gewissen Fällen als individuelle Sozialhilfeleistung eingestuft, was die Stadt Dübendorf aber bereits vor der Stichprobenkontrolle in einem Grossteil der Fälle eruiert und bereinigt hatte.

2.4. Weitere Prüfungshandlungen seitens der Stadt Dübendorf

Die Stadt Dübendorf hat in Ergänzung zu den vertieften Prüfungen der Stichprobenfälle weitere systemunterstützte Abfragen in der Fallapplikation Tutoris vorgenommen. Diverse weitere Kosten wie Nichterwerbstätigenbeiträge, Gerichts- oder Anwaltskosten wurden zwar zwecks Nachvollziehbarkeit des Falls im Tutoris gebucht. Für solche Kosten wird aber ein separater Buchungscode verwendet, welcher direkt mit der Finanzbuchhaltung verknüpft ist. Die Kosten werden als Verwaltungskosten verbucht und nicht als wirtschaftliche Hilfe. Sie werden weder den Klientinnen und Klienten im Falle einer Rückerstattung nach §§ 26 ff. SHG belastet, noch fliessen sie in die Weiterverrechnung nach § 44 SHG oder die Staatsbeitragsberechnung nach § 45 SHG ein.

Weiter werden seit 2022 konsequent sämtliche Kosten für Gutachten (z.B. Vertrauensarzt oder -zahnarzt) als Verwaltungskosten verbucht.

2.5. Schätzung des zu Unrecht ausgerichteten Staatsbeitrags

Aufgrund der Stichprobenkontrolle und der weiteren von der Stadt Dübendorf vorgenommenen systemunterstützten Abfragen ist davon auszugehen, dass der zu Unrecht ausgerichtete Staatsbeitrag in den fraglichen Jahren leicht höher als die erste Schätzung der Stadt Dübendorf sein dürfte, sich aber im tiefen fünfstelligen Frankenbereich bewegt. Demgegenüber wurde in den betreffenden Jahren ein Staatsbeitrag von 1,14 Millionen Franken ausgerichtet. Eine detaillierte Erhebung, welche eine belegbare Neuberechnung des Staatsbeitrags und die fundierte Feststellung einer Rückerstattungssumme ermöglichen würde, erweist sich angesichts dieser Grössenordnung im Sinne des Kosten-Nutzenverhältnisses als nicht zielführend. Jedenfalls würde eine fundierte Neuberechnung und Rückabwicklung indirekten Verwaltungsaufwand bei der Stadt und beim Kanton auslösen, der die im Raum stehende Netto-Rückabwicklungssumme übersteigen würde, da dabei auch die Tagelöhne, die fälschlicherweise nicht als wirtschaftliche Hilfe verbucht wurden, berücksichtigt werden müssten. Es ist anzunehmen, dass sich die fälschlicherweise bei der Bemessung des Staatsbeitrags



berücksichtigten Ausgaben und die fälschlicherweise nicht verrechneten Leistungen nahezu aufwiegen würden.

3. Schlussfolgerung

Die Stadt Dübendorf hat für die Aufarbeitung der im Rahmen der vorliegenden Administrativuntersuchung sehr viel Zeit investiert. Die Stadt Dübendorf zeigte sich im Zusammenhang mit der Administrativuntersuchung des Kantonalen Sozialamts sehr kooperativ und transparent. Sie hat aus den gewonnenen Erkenntnissen die richtigen Schlüsse gezogen und systemische Anpassungen vorgenommen. Die Stadt Dübendorf versichert insbesondere auch, dass sie bei der Geltendmachung allfälliger sozialhilferechtlicher Rückforderungsansprüche gegenüber Klientinnen und Klienten sicherstellt, dass nur Leistungen der wirtschaftlichen Hilfe zurückgefordert werden.

Im Rahmen der Aufarbeitung wurden auch Buchungen für Kosten entdeckt, welche nicht als wirtschaftliche Hilfe erfasst wurden, aber gegebenenfalls als solche hätten verbucht und weiterverrechnet werden können resp. staatsbeitragsberechtigt gewesen wären. So hätten beispielsweise ab dem 2. Semester 2019 die Tagelöhne im Jobbus SBDU (neu tageweise Beschäftigung) als wirtschaftliche Hilfe verbucht werden dürfen. Diese von der Stadt Dübendorf nicht als wirtschaftliche Hilfe verbuchten Kosten dürften sich in einem ähnlichen Umfang bewegen, wie jene, die zu Unrecht als wirtschaftliche Hilfe verbucht und beim Staatsbeitrag in den massgeblichen Jahren berücksichtigt wurden.

Eine exakte Rückabwicklung dieser im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen geringen Kosten wäre auf beiden Seiten administrativ sehr aufwändig (hohe indirekte Kosten). Unter Nachachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips verzichtet das Kantonale Sozialamt auf eine Rückabwicklung, zumal es sich um eine Abrechnung zwischen den beiden Staatsebenen handelt und keine Drittinteressen tangiert sind.

Die Administrativuntersuchung ist mit Vorlage dieses Schlussberichts per Saldo aller die Jahre 2017 bis 2021 betreffenden Ansprüche, welche sich aus fehlerhaften Buchungen ergeben, abgeschlossen.

Datum 17. Juni 2025

Datei 20250617_Schlussbericht Administrativuntersuchung Staatsbeitrag an Dübendorf.docx

Zürich, 17.6.2025

Ort, Datum

Nadine Zimmermann