

Die Überwachung von Sozialhilfebezüglern

SOZIALHILFE Vor zehn Jahren noch umstritten, heute schon fast Standard: Viele Gemeinden setzen Detektive ein, um Bezüger von Sozialhilfe zu überwachen. Nun kommt unter Juristen Zweifel an der Legalität dieser Vorgehensweise auf. Der Fall einer Bezügerin aus der Region zeigt, wie eine solche Observation ablaufen kann.

Herbst 2016, eine Gemeinde in der Region. Das Sozialamt beauftragt eine Privatdetektei, eine Einwohnerin zu beschatten. Ziel ist es, «die Verbindung zwischen Frau Meier Anna und Herrn Fischer Bernd (Namen geändert) abzuklären, um die Form ihres Zusammenlebens aufzuzeigen». So steht es im Abschlussbericht der Detektei, welcher dem «Landboten» vorliegt.

Die Gemeinde hat die knapp 50-jährige Anna Meier im Verdacht, zu Unrecht Sozialhilfe zu beziehen. Meier lebt zu diesem Zeitpunkt in einer Wohnung mit Bernd Fischer, der über ein regelmässiges Einkommen verfügt. Handelt es sich bei dieser Beziehung nicht um eine Wohngemeinschaft – wie von Meier deklariert –, sondern um ein Konkubinatsverhältnis, könnte die Gemeinde verlangen, dass Fischer einen Unterstützungsbeitrag leistet. Die Zahlungen an Meier würden gekürzt oder ganz gestrichen.

Teurer Missbrauch

Wenn die Sozialhilfe missbraucht wird, kostet das die Gemeinden viel Geld. Alleine in der Stadt Winterthur betrug die Deliktsumme der 2015 aufgedeckten Fälle über 700 000 Franken. Wie der Missbrauch bekämpft wird, hängt nicht nur von der jeweiligen Gemeinde ab, sondern meist auch von der Dringlichkeit des Verdachts. Die Skala reicht von Gesprächen bis zu verdeckten

Ermittlungen. Viele Gemeinden in der Region arbeiten mit privaten Firmen zusammen, die eine sogenannte «Sozialinspektion» anbieten. Im Angebot dieser Firmen sind auch Observationen.

Frau Meiers Fall liegt nun in den Händen der Privatdetektei. Im Abstand von rund 14 Tagen beobachten zwei Mitarbeiter ihre Wohnung. Am ersten Überwachungstag bleiben sie neun Stunden lang. «Überwachung beendet. MA nicht in Erscheinung getreten», schreiben sie um 16 Uhr ins Protokoll. Auch am zweiten Tag: Drei Stunden ohne einen einzigen Sichtkontakt zur Zielperson.

Im Gespräch mit dem «Landboten» sagt Meier, sie sei arbeitslos, seit ihr letzter Arbeitgeber aus wirtschaftlichen Gründen die Kündigung ausgesprochen hatte. Trotz unzähliger Bewerbungen erhalte sie nur Absagen und sei deshalb auf die Sozialhilfe angewiesen. Zum Missbrauchsverdacht sagt Meier: «Herr Fischer ist mein Ex-Freund. Wir lebten nur noch aus finanziellen Gründen in derselben Wohnung. Eine reine Zweck-WG.» Davon profitiere auch das Sozialamt, denn je tiefer die Mietkosten, desto tiefer der Gemeindebeitrag.

Die Privatdetektive setzen ihre Arbeit fort. Endlich, am dritten Tag der Beschattung, tut sich etwas bei Meier und Fischer. Sie fahren mit dem Auto weg, die Privatdetektive hinterher, die Videokamera läuft. Das mutmassliche Paar betritt eine Jumbo-Filiale und lässt sich von einem Verkäufer beraten. Fragen zu Parkettbelägen. Die Kamera der Detektive läuft weiter, sie protokollieren: «In der Folge war kurz hörbar, wie von einer zu verlegenden Fläche von etwa 28 Quadratmetern gesprochen wurde.»

Rund eineinhalb Stunden verfolgen die Detektive Meier und Fischer durch das Einkaufszentrum. Von Geschäft zu Geschäft. Die Bemerkungen im Schlussbericht sind dennoch wenig aufschlussreich. Das härteste Ermittlungsergebnis aus 34 Mannstunden Überwachung: «Im Jumbo war für die Betrachter klar erkennbar, dass beide sich für Parkett interessierten.»

Sozialhilfe gestrichen

Noch während die Ermittlungen laufen, stoppt das Sozialamt die Zahlungen. Meier legt Rekurs ein. Als das Sozialamt dazu Stellung nimmt, erfährt sie zum ersten Mal von der Überwachung. Das Sozialamt stützt sich in seiner Stellungnahme auch auf den Bericht der Detektei, der inzwischen vorliegt. Daraus könne geschlossen werden, dass Fischer mehr als nur ein «Wohn-Zweck-Partner» sei, schreibt die Gemeinde. «Es kann angenommen werden, dass bei einer reinen Zweckwohngemeinschaft keine Baumaterialien etc. angeschaut werden.»

«Im Jumbo war für die Betrachter klar erkennbar, dass beide sich für Parkett interessierten.»

Auszug aus dem Observationsbericht einer Privatdetektei



Ist die Observation von Sozialhilfebezüglern legal oder illegal? Der kantonale Datenschützer geht davon aus, dass das Sozialhilfegesetz angepasst werden muss.

WIE DIE GEMEINDEN IN DER REGION BEI MISSBRAUCHSVERDACHT VORGEHEN

Der Einsatz von Sozialinspektoren ist weit verbreitet

Die Sozialämter gehen bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch unterschiedlich vor. Kleine Gemeinden sind selten betroffen, weil die soziale Kontrolle im Dorf sehr stark ist. In der Stadt Winterthur ist das anders: 2015 wurde in 203 Fällen ein Missbrauch festgestellt, von insgesamt über 3700 Sozialhilfefällen. Mit der Aufklärung sind vor allem die sozialen Dienste betraut, in vier Fällen wurde die Stadtpolizei mit Abklärungen beauftragt.

Mittlerweile sind auch in kleineren Gemeinden wie Elsau, Zell oder Turbenthal beauftragt bei Bedarf private Firmen. Darunter sind sowohl Privatdetekteien als auch

Sozialinspektionsfirmen, deren Dienstleistungen mehr als nur Observation umfassen. Die Stadt Illnau-Effretikon hat mit einer solchen Firma einen Rahmenvertrag abgeschlossen, in dem es primär um Beratung geht. «Das ist der wichtigste Aspekt, denn oft kann man die Fälle ohne Detektive lösen», sagt Urs Gröbli, Leiter des Sozialamts.

Ein Überwachungsauftrag wird laut Gröbli nur etwa zweimal pro Jahr erteilt. «Dazu braucht es einen Behördenbeschluss, denn die Kosten schlagen mit durchschnittlich 5000 Franken pro Fall zu Buche.» Das Hauptziel der Observationen sei

in Illnau-Effretikon die abschreckende Wirkung. Jeder Antragssteller müsse unterschreiben, dass er im Verdachtsfall observiert werden darf. «Unsere Erfahrung zeigt, dass alleine schon die Androhung solcher Massnahmen zu einem Rückgang des Missbrauchs geführt hat.» Die Zweifel an der Legalität der Observationen sind Gröbli bekannt. «Wir haben aber zurzeit keinen Anlass, die aktuelle Praxis zu hinterfragen.» Falls vom Datenschützer neue Anordnungen kämen oder ein Gerichtsurteil in eine andere Richtung zeigen sollte, müssten die Behörden das Vorgehen natürlich neu be-

urteilen, sagt Gröbli. Die Gemeinde Pfungen hat im letzten Jahr zwei Fälle von Sozialinspektoren abklären lassen. «Wir haben Kenntnis von den Zweifeln an der Rechtsgrundlage», sagt Sozialamtsleiterin Monique Baur. Die privaten Dienstleister würden aber regelmässig per Mail über den aktuellen rechtlichen Stand informieren. In Pfungen müssen die Antragssteller eine Erklärung unterzeichnen, in der auf eine allfällige strafrechtliche Verfolgung hingewiesen wird. Eine Überwachung durch Privatdetektive wird in diesem Formular nicht explizit erwähnt. maf

Überwachung, sondern lediglich dazu, «Auskünfte bei Dritten einzuholen».

Die Frage, ob das Sozialhilfegesetz eine genügende Rechtsgrundlage darstellt, beschäftigte Ende Oktober auch den Zürcher Regierungsrat. Kurz zuvor hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in

einem Unfallversicherungsfall einer Zürcherin entschieden, dass die Observation mithilfe von Privatdetektiven gegen das Recht auf Schutz des Privatlebens verstösse. Jeder Eingriff in dieses Recht bedürfe einer präzisen rechtlichen Grundlage, die im Fall der Zürcherin nicht gegeben sei. Das EGMR-Urteil bezieht sich zwar auf einen Unfallversicherungsfall, könnte aber allenfalls auch Auswirkungen auf Sozialhilfefälle haben.

Anfrage im Kantonsrat

Das sahen auch FDP-Kantonsrätin Linda Camenisch sowie zwei ihrer Ratskollegen so. Sie wollten vom Regierungsrat wissen, ob die Gemeinden weiterhin Sozialdetektive einsetzen dürften. «Wir wollten sichergehen, weil im Kanton mehrere Verfahren laufen, in denen Sozialdetektive eingesetzt werden», sagt Camenisch. Der Regierungsrat gab grünes Licht und berief sich in seiner Antwort auf den knapp formulierten Paragraphen 18, der auch Frau Meier als Rechtsgrundlage angegeben wurde.

Frau Meier holt sich indes Hilfe bei Pierre Heusser, einem auf Sozialhilferecht spezialisierten Anwalt der Unabhängigen Fachstel-

«Ich stand total neben mir.»

Eine Sozialhilfebezügerin beschreibt, was sie empfand, als sie von der Observation erfuhr

steht rechtlich auf wackligen Beinen



Shotshop

«Die Sozialinspektoren meiner Firma arbeiten effektiver als die Polizei»

PRIVATDETEKTIVE Swen van Altena führt eine Ermittlungs- und Sicherheitsfirma, die den Gemeinden Sozialinspektion als Dienstleistung anbietet. Er vermutet, dass die Stadt Winterthur in diesem Bereich ihren gesetzlichen Auftrag nicht richtig wahrnimmt.

Ihre Mitarbeiter ermitteln, wenn das Sozialamt einen Missbrauch vermutet. Können Sie ein Beispiel geben, wie ein solcher Verdacht formuliert wird?

Swen van Altena: In den allermeisten Fällen geht es um nicht deklarierte Einkommen. Es kann vorkommen, dass ein Behördenmitglied einen Bezüger im Dorf sieht, wie er in Arbeitskleidern zum Bahnhof geht. Manchmal gibt es auch anonyme Hinweise aus der Bevölkerung.

Und dann wird die Person sofort beschattet?

Die Gemeinden erteilen nur selten einen reinen Observationsauftrag. Wir bieten Sozialinspektion an, das heisst, wir prüfen die Angaben der Sozialhilfebezüger auf ihre Richtigkeit. Im ersten Schritt besprechen wir mit der Gemeinde die Verdachtsmomente und das weitere Vorgehen. Danach studieren wir erst mal die Akten. Nicht deklarierte Arbeit erkennt man oft am Auszug der AHV-Kasse. Wir prüfen alles: Steuererklärung, Angaben vom Strassenverkehrsamt, Kontoauszüge der Bank. Bei Letzteren stellen wir übrigens vermehrt Urkundenfälschungen fest. Mal eher dilettantisch mit Tipp-Ex und Kopierer, manchmal aber auch recht professionell.

Wie geht es weiter, wenn das Aktenstudium nichts ergibt?

Dann durchforsten wir zuerst die Social-Media-Accounts des Klienten. Die Leute sind so mitteilungsbedürftig, dass wir auch schon Fälle nur über Facebook gelöst haben. Oft geht es dabei um die Frage, wie viele Personen in einem Haushalt wohnen oder ob ein Konkubinatsverhältnis besteht. Erst danach wird die

«Sollte die Rechtsgrundlage tatsächlich nicht klar sein, müsste man über die Bücher.»

eigentliche Ermittlung aufgenommen. Da wir im Auftrag der Gemeinde handeln, sind wir berechtigt, beim Arbeitgeber Auskünfte einzuholen oder im Ausland nach Grundbesitz zu fragen. Bringt das alles nichts, bleibt nur noch die Observation.

Wie oft braucht es denn eine verdeckte Überwachung?

In 70 Prozent der Fälle ist es unerlässlich. Observation klingt aber spannender, als es eigentlich ist: Meistens heisst es, im Auto zu sitzen, zu warten und wenn man Glück hat, ein Foto zu machen.

Setzen Sie noch weitere technische Hilfsmittel ein?

Nur Video- und Fotokameras. Tonaufnahmen sind vor Gericht nicht verwendbar und würden oft auch nichts bringen, weil meistens sowieso nicht Deutsch gesprochen wird. Manchmal führen unsere Mitarbeiter aber ein Gespräch mit einer observierten Person und erstellen davon eine Abschrift. Einmal hat sich zum Beispiel meine Mitarbeiterin im Nagelstudio einer Bezügerin als Kundin ausgegeben. Im Zuge des Gesprächs hat sie von weiteren, nicht deklarierten Jobs erfahren.

Wo liegen denn die Grenzen solcher Ermittlungen?

Schwierig wird es, wenn jemand von zu Hause aus arbeitet. Ein Webdesigner etwa, oder jemand, der auf Auktionsplattformen wie Ricardo mit Waren handelt. Nur schon den Benutzernamen herauszufinden, ist nicht einfach. Schwer nachzuweisen ist auch Prostitution in den eigenen vier Wänden, solange sie nicht beworben wird.

Wie lange dauert im Schnitt eine solche Überwachung?

Zwischen zwei und vier Wochen. Das ist aber wirklich sehr unterschiedlich. Wenn zum Beispiel jemand angibt, nur eine 50-Prozent-Stelle zu haben, und wir machen während zweier Wochen jeden Morgen und Abend ein Foto

am Arbeitsort, dann reicht das noch nicht. Die Person könnte dann sagen: Klar, 50 Prozent entsprechen zwei Wochen, den Rest des Monats habe ich frei.

Blieben die Ermittlungen oft auch ohne Ergebnis?

Wir haben eine Erfolgsquote von rund 80 Prozent. Das hängt aber natürlich auch von der Qualität des Anfangsverdachts ab, den die Gemeinde hat.

Gibt es für Ihre Mitarbeiter ein Anreizsystem, um diese Quote zu erhöhen?

Nein. Wie sollte das denn auch aussehen? Wir können nur etwas beweisen, wenn es auch wirklich der Realität entspricht.

Wenn jemand angibt, aufgrund einer schweren Krankheit Unterstützung zu brauchen, könnte man im Zusammenschritt der Videoaufnahmen nur die guten Momente zeigen.

Natürlich könnte man das, aber das macht man nur einmal und dann ist man weg vom Fenster. Die Gemeinde erhält von uns einen schriftlichen Abschlussbericht, und darin kommen tatsächlich nur die wichtigsten Standbilder aus den Videos vor. Aber wir übergeben zudem das komplette Videomaterial auf einer DVD.

Vor kurzem hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entschieden, dass solche Observationen das Recht auf den Schutz des Privatlebens verletzen. Wie sehen Sie das?

Bei diesem Entscheid ging es um Detektive, die für private Versicherungen arbeiten. Das hat nichts mit der Sozialhilfe zu tun, die gesetzlich ganz anders abgestützt ist.

Aber ebendieses EGMR-Urteil hat viele Juristen ins Zweifeln gebracht. Sie gehen davon aus, dass die Rechtsgrundlage im Kanton Zürich nicht ausreicht, um Sozialhilfebezüger verdeckt zu überwachen.

Das Sozialamt ist verpflichtet, die Bedürftigkeit der Bezüger restlos abzuklären. Das Verwaltungsrechtspflegengesetz legitimiert die Behörden, den Sachverhalt auf verschiedene Weise zu untersuchen. Im Sozialhilfe-Behördenhandbuch steht, dass das Sozialamt für die Erfüllung seiner Aufgaben auch die Dienste Dritter in Anspruch nehmen kann. Als Beispiel wird unter anderem der Auftrag an einen Sozialdetektiv aufgeführt. Zudem hat der Regierungsrat vor kurzem bestätigt, dass das Sozialhilfegesetz eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellt.

Im Sozialhilfegesetz steht aber weder etwas von Überwachung noch von Sozialdetektiven.

Sie haben recht, es steht nicht in dieser Deutlichkeit. Im Kanton St. Gallen ist das viel besser ausformuliert. Es ist gar nicht so schlecht, wenn man im Kanton Zürich diese Diskussion führt. Sollte die Rechtsgrundlage tatsächlich nicht klar sein, müsste man über die Bücher. Ich habe übrigens erst gerade in einem Weiterbildungskurs gehört, dass das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich revidiert werden soll.

Das EGMR-Urteil hat einige Wellen geworfen. Sind Ihre Kunden nun verunsichert und vergeben weniger Aufträge?

Am Anfang haben wir die Verunsicherung gespürt, das ging aber schnell wieder vorbei.

Wie viele Aufträge haben Sie denn im Schnitt?

Es laufen maximal zehn Sozialinspektionsfälle gleichzeitig, die wir mit drei Vollzeitstellen und drei Teilzeitstellen bewältigen. Pro Jahr werden es etwa 50 bis 60 Aufträge sein.

Das Ermitteln mittels Überwachung ist doch eine klassische Polizeiaufgabe. Wieso bezahlen die Gemeinden dafür eine private Firma wie die Ihre?

Rechnet man die gesamten Kosten, die ein Polizist verursacht, kommt man auf 150 bis 170 Franken pro Stunde. Bei uns sind es rund 100 Franken.

Und sind Ihre Mitarbeiter auch so gut qualifiziert wie Polizeibeamte?

Im Bereich der Sozialinspektion sind sie es sogar besser. Bei der Kantonspolizei wird für solche Aufgaben kein spezialisierter Fahnder abbestellt, die kümmern sich eher um Drogendelikte ab zehn Kilo aufwärts. Unsere Ermittler sind auf Sozialhilfemissbrauch spezialisiert und kennen die dafür relevanten Rechtsgrundlagen bestens. Unser Leis-

«Rechnet man die gesamten Kosten, die ein Polizist verursacht, kommt man auf 150 bis 170 Franken pro Stunde. Bei uns kostet es wesentlich weniger.»

le für Sozialhilferecht. Heusser kommt zu einem völlig anderen Schluss als der Regierungsrat: «Zurzeit müssen sämtliche verdeckten Observationen als illegal bezeichnet werden.» Denn von einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage könne gemäss EGMR-Entscheid nur die Rede sein, wenn diese detailliert festhält, unter welchen Voraussetzungen, von welcher Behörde und nach welchem Verfahren ein Sozialhilfebezüger überwacht werden kann. «Und es muss klar sein, wie sich Betroffene dagegen wehren können.» Nichts davon finde sich im Paragraphen 18.

Das Urteil des EGMR beschäftigt auch den Datenschutzbeauftragten des Kantons, Bruno Baeriswyl: «Aufgrund erster Analysen gehen wir davon aus, dass auch das Zürcher Sozialhilfegesetz einer Anpassung bedarf.» Für Thomas Gächter, Professor für Sozialversicherungsrecht an der Universität Zürich, ist bereits klar, dass die bestehende Praxis der Sozialämter rechtlich schlecht abgestützt ist. «Wenn wir als Gesellschaft der Meinung sind, man müsse Sozialhilfebezüger überwachen können, dann müssen wir es auch so ins Gesetz schreiben.» Gächter geht davon

aus, dass auch das Bundesgericht zu diesem Schluss käme, sollte jemand einen solchen Observationsfall weiterziehen.

Überwachung ist sinnvoll

Dass es grundsätzlich möglich sein soll, mithilfe von Überwachung Missbrauchsfälle aufzudecken, bestreitet indes kaum jemand. Nicht einmal die Sozialhilfebezügerin Meier: «Das kann schon sinnvoll sein, wenn zum Beispiel jemand der Gemeinde einen Hinweis gibt, dass ein Bezüger schwarz arbeitet», sagt sie. «In meinem Fall bestand der Verdacht aber vor allem aus Vermutungen.»

Inzwischen ist Frau Meier aus der fraglichen Wohnung ausgezogen. «Auch um zu untermauern, dass kein Konkubinatsverhältnis besteht.» Ihr Fall wird im Frühling vom Bezirksrat in erster Instanz beurteilt. Sollte sie verlieren, will sie das Urteil mithilfe von Anwalt Heusser voraussichtlich weiterziehen. Heussers Kritik an der bestehenden Observationspraxis geht allerdings weit über Meiers Fall hinaus: «Wenn man alle diese Detektive auf Sozialhilfebezüger ansetzen würde, flösse ein Vielfaches des heutigen Betrages in die Staatskasse.» Manuel Frick

«Wir durchforsten auch die Social-Media-Accounts der Bezüger. Die Leute sind so mitteilungsbedürftig, dass wir manche Fälle nur über Facebook gelöst haben.»

tungsausweis sind 50 Gemeinden im Kanton Zürich und weitere im Aargau und im Thurgau.

In Winterthur scheint die Zusammenarbeit zwischen Sozialdepartement und Polizei zu funktionieren.

Stadtpolizisten sind aber schlichtweg weniger effektiv als unsere Mitarbeiter. Erstens sind sie nicht für diese Aufgabe ausgebildet und zweitens schreckt ein Polizist in Uniform einen Betrüger nur auf, anstatt ihn zu überführen. Und die Stadtpolizei verfolgt auch nicht morgens um drei Uhr jemanden in die Disco, um zu schauen, ob es ihm wirklich so schlecht geht. Wir haben in acht Fällen Missbräuche aufgedeckt, bei denen die Betroffenen danach nach Winterthur gezogen sind. Die Stadt Winterthur nimmt in diesem Bereich ihren gesetzlichen Auftrag wahrscheinlich nicht richtig wahr.

Interview: Manuel Frick