



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## Stellungnahme

zur

### Motion

### Nr. 138 2004/2008

von Yves Holenweger

namens der SVP-Fraktion

vom 4. Mai 2006

(StB 401 vom 2. Mai 2007)

**Wurde anlässlich der  
33. Ratssitzung vom  
24. Mai 2007 abgelehnt.**

### Ein Sozialinspektor auch für Luzern

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

**Weil die Forderung des vorliegenden Vorstosses unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitsweise des Sozialamtes hat, und zwar in einem äusserst sensiblen Bereich, fällt die Antwort nicht – wie im Vorstoss gefordert – kurz und bündig aus; sondern sie argumentiert umfassend und differenziert.**

Sozialhilfemissbrauch wird in letzter Zeit des Öfteren von den Medien thematisiert und in der Öffentlichkeit diskutiert. Angesichts der knappen öffentlichen Mittel haben die Sozialbehörden dafür zu sorgen, dass nur diejenigen Personen unterstützt werden, die tatsächlich einen rechtlichen Anspruch auf staatliche Unterstützung haben.

Ausgehend von einem positiven Menschenbild zeigt die Sozialhilfepraxis, dass die grosse Mehrheit der Hilfesuchenden nach Kräften mit den Sozialhilfeorganen zusammenarbeitet und die Sozialhilfe rechtmässig bezieht. Es ist allerdings unbestritten, dass es in der Sozialhilfe auch Missbrauchsfälle gibt. In diesem Zusammenhang sei auf die ausführliche Antwort auf die Interpellation 14 2004/2008 verwiesen. Wie hoch die Missbrauchsquote in der Schweiz effektiv ist, ist durch keine Grundsatz-Studien beziffert. Nach Einschätzungen der Fachwelt dürfte der missbräuchliche Bezug von Sozialhilfeleistungen eine Gruppe von 3 bis 5 % betreffen. In der Stadt Luzern betrug der aufgedeckte Missbrauch im Zeitraum 2000 bis 2004 1,5 %, unter Einrechnung einer 100%igen Dunkelziffer also 3 %. Diese Zahlen werden durch die Erhebungen im Jahr 2006/2007 bestätigt.

Stadt Luzern  
Sekretariat Grosser Stadtrat  
Hirschengraben 17  
6002 Luzern  
Telefon: 041 208 82 13  
Fax: 041 208 88 77  
E-Mail: SK.GRSTR@StadtLuzern.ch  
www.StadtLuzern.ch

## **Begriff und Arten des Sozialhilfemissbrauchs**

Nicht alles, was in der Bevölkerung als Sozialhilfemissbrauch bezeichnet wird, ist tatsächlich ein Fall von rechtswidrigem Leistungsbezug. Der Begriff Sozialhilfemissbrauch bedarf deshalb der Klärung. Es gilt, verschiedene Formen von Missbrauch zu unterscheiden:

- Erschleichen von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen
- Zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen
- Schuldhafte Herbeiführung/Aufrechterhaltung einer Notlage
- Passives oder unkooperatives Verhalten der Klientenschaft

Nach der sozialhilferechtlichen Definition liegt ein unrechtmässiger Bezug vor, wenn jemand infolge unwahrer oder unvollständiger Angaben oder infolge Verletzung der Meldepflicht Sozialhilfe (wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenvorschüsse oder Mutterschaftsbeihilfe) erhalten hat (§§ 38 Abs. 1, 51 Abs. 2 und 59 Abs. 1 Sozialhilfegesetz SHG). Das Erschleichen von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen (1. Fallgruppe) stellt somit den klassischen Fall von Missbrauch dar.

Die Aufgabe eines Sozialinspektors würde sich im Wesentlichen darauf beschränken, unrechtmässige Sozialhilfebezüge im Sinne der oben genannten Definition aufzudecken.

Es handelt sich dabei hauptsächlich um folgende Fälle:

- Schwarzarbeit
- Undeklariertes Bezug von Sozial-(Versicherungs-)Leistungen
- Besitz von nicht deklariertem Vermögen
- Verschweigen von Erbschaften während des Sozialhilfebezugs
- Verschweigen der tatsächlichen Haushaltsgrösse (Anzahl Personen)
- Wegzug aus Luzern in eine andere Gemeinde
- Mehrmonatige Auslandsaufenthalte

## **Wie werden Missbrauchsfälle aufgedeckt?**

- Interne Kontrollen des Sozialamtes
- Meldungen von Verwaltungsbehörden
- Meldungen von Privaten („soziale Kontrolle“)
- Zufall

## **Massnahmen zur Aufdeckung/Verhinderung von unrechtmässigen Sozialhilfebezügen**

Die SKOS-Richtlinien und das Sozialhilferecht kennen verschiedene Kontroll- und Sanktionsinstrumente. Missbrauchsbekämpfung ist auch eine Frage des Qualitätsmanagements. Festgestellte Missbrauchsfälle sind mit repressiven Massnahmen zu ahnden. Eine sorgfältige Qualitätssicherung hilft präventiv, allfällige Missbräuche zu verhindern.

1. Klientinnen und Klienten werden zu Beginn der Unterstützung von der Intake-Stelle des Sozialamtes auf ihre Informations- und Meldepflicht aufmerksam gemacht. Sie werden darauf hingewiesen, dass sie ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse vollständig und wahrheitsgetreu deklarieren müssen und dass das Sozialamt im Falle von Änderungen der Verhältnisse umgehend zu informieren ist. Diese Pflicht wird in einem (auch in verschiedenen Fremdsprachen verfassten) Unterstützungsvertrag festgehalten, welcher von der Klientschaft zu unterschreiben ist.

2. Die Informations- und Meldepflicht wird von den zuständigen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern bei Gesprächen immer wieder thematisiert. Die Klientinnen und Klienten werden regelmässig über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und allfällige Änderungen befragt.

Ihre Angaben werden in einer unterschriebenen Selbstdeklaration festgehalten. Damit kommt das Sozialamt der von den Gerichten angemahnten besonderen Sorgfaltspflicht nach.

3. Alle Fälle werden von der internen Kontrollstelle durch eine spezialisierte Revisorin/Controllerin regelmässig revidiert.

Bei einem Verdacht auf unrechtmässigen Sozialhilfebezug werden der Rechtsdienst und die Revisorin informiert. Das Sozialamt kann folgende Massnahmen treffen:

- Bei der Ausgleichskasse wird das individuelle Konto (Auszug) abgefragt, worauf ersichtlich ist, ob jemand erwerbstätig ist.
- Der Klient/die Klientin muss eine Selbstdeklaration unterschreiben.
- Die Sozialhilfe wird eingestellt, bis sich die betroffene Person meldet und die einverlangten Unterlagen (z. B. Arbeitsvertrag, Kontoauszüge) einreicht.
- Der Klient/die Klientin wird angehalten, ein Arbeitsintegrationsprogramm zu absolvieren.
- Der Auszahlungsmodus wird z. B. von „monatlich“ auf „Kasse halbmonatlich“ oder „Kasse wöchentlich“ geändert.

Zusätzlich werden regelmässig folgende Massnahmen getroffen, um unrechtmässige Bezüge zu verhindern oder aufzudecken:

- Interne Fallrevisionen durch die spezialisierte Revisorin/Controllerin
- Intervention
- Periodische externe Dossierkontrollen (Finanzkontrolle)

## **Die Frage der Hausbesuche**

Das Sozialamt prüft derzeit, in welchen Situationen und mit welchen Mitarbeitenden (fallzuständige/r Sozialarbeiter/in oder spezialisierte Revisorin/Controllerin) bei Klienten und Klientinnen Hausbesuche gemacht werden könnten. Die Sozialarbeitenden hätten je nach Situation den Auftrag, den Betroffenen Unterstützung zu leisten oder missbräuchliche Sozialhilfebezüge aufzudecken.

Das Sozialamt ist der Auffassung, dass diese Massnahme eine wirksame Ergänzung der Sozialarbeit und des Controllings ist.

Solche Hausbesuche sind allerdings mit einem relativ grossen Aufwand verbunden und würden die Schaffung von zusätzlichen personellen Ressourcen beim Sozialamt bedingen.

## **Rückerstattungsentscheid / Strafklage**

Falls ein unrechtmässiger Sozialhilfebezug nachgewiesen werden kann, wird ein Rückerstattungsentscheid erlassen, womit der Klient/die Klientin verpflichtet wird, die unrechtmässig bezogene Sozialhilfe zurückzubezahlen. Bei laufender Unterstützung wird die Forderung des Sozialamtes ratenweise mit den Auszahlungen verrechnet. Nach Beendigung der Unterstützung werden allfällige Ausstände einkassiert, allenfalls mit Hilfe einer Betreibung.

Falls der unrechtmässige Bezug gleichzeitig auch den Straftatbestand des Betrugs erfüllt, so kann das Sozialamt Strafklage oder Strafanzeige erheben. Ein Strafverfahren hat in der Regel sowohl general- als auch spezialpräventive Wirkung.

## **Einsatz eines Sozialinspektors im Sozialamt Luzern**

### **Rechtliche Vorgaben und Problematik der Abklärung der persönlichen Verhältnisse im Besonderen**

Im Falle eines Verdachts auf unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe ist die Sozialbehörde verpflichtet, den Sachverhalt mit den ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln abzuklären. Sie hat sich in erster Linie an die im kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vorgesehenen Beweismittel (z. B. Urkunden, Beweisauskünfte, Parteieinvernahme, Sachverständige, Augenschein) zu halten. Andere Beweismittel sind nur zulässig, sofern sie beweistauglich sind und die persönliche Freiheit des Betroffenen nicht verletzen (§§ 53 und 54 VRG).

Es wäre die Aufgabe des Sozialinspektors, anstelle (oder mit Hilfe) des Sozialamtes den relevanten Sachverhalt abzuklären und mit entsprechenden Beweismitteln einen allfälligen unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe zu beweisen. Dabei wäre er mit öffentlichen Aufgaben betraut und wie die Behörde selbst an die gesetzlichen Vorgaben gebunden.

Soweit es um die Abklärung der **wirtschaftlichen** Verhältnisse (Erwerbstätigkeit, Bezug von Sozialversicherungsleistungen usw.) geht, kann das Sozialamt aufgrund von § 12 des Sozialhilfegesetzes (SHG) bei Dritten die erforderlichen Auskünfte einholen. § 12 SHG verweist auf § 11 SHG, der die Hilfebedürftigen verpflichtet, bei allen Arten von Sozialhilfe (wirtschaftliche Sozialhilfe, Alimentenhilfe, Mutterschaftsbeihilfe) der Behörde über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse vollständig und wahrheitsgetreu Auskunft zu geben und die zur Abklärung erforderlichen Unterlagen beizubringen. Zudem sind sie verpflichtet, alle Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse sofort zu melden.

Da das Sozialhilfegesetz von „Organen der Sozialhilfe“ spricht, ist davon auszugehen, dass auch der in amtlicher Funktion tätige Sozialinspektor berechtigt wäre, bei Dritten entsprechende Abklärungen zu machen (vgl. § 2 Abs. 7 Datenschutzgesetz DSG).

Wenn es jedoch um die Abklärung der **persönlichen** Verhältnisse (Anzahl Personen im Haushalt, Wohnadresse in Luzern usw.) geht, ist die Situation schwieriger. Es fehlt eine klare rechtliche Grundlage im Sozialhilfegesetz. Hier sind die Sozialbehörden ganz besonders auf die Kooperation der Klientinnen und Klienten angewiesen. Einem Sozialinspektor wären also gleich wie der Sozialbehörde aufgrund des Grundrechts auf Schutz der Privatsphäre bei seinen Ermittlungen Grenzen gesetzt.

Gemäss Art. 13 der Bundesverfassung (BV) hat jede Person Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs. Zudem hat sie Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten.

Die Privatsphäre wird beispielsweise durch heimliche Überwachungsmaßnahmen betroffen. Der Einsatz von technischen Überwachungsgeräten kann die persönliche Freiheit tangieren. Der Grundsatz der Unverletzlichkeit der Wohnung ist vor allem bei Hausbesuchen zu beachten. Schliesslich ist die Tatsache, dass jemand wirtschaftliche Sozialhilfe bezieht, nach dem Datenschutzgesetz (DSG) ein besonders geschützter Sachverhalt, welcher nur unter den Voraussetzungen von §§ 9 und 10 DSG bekannt gegeben werden darf. Insbesondere darf ein Organ privaten Personen und Organisationen Personendaten nur bekannt geben, wenn ein Rechtssatz dazu verpflichtet oder ermächtigt oder die betroffene Person eingewilligt hat oder ihre Einwilligung nach den Umständen vorausgesetzt werden kann (§ 10 Abs. 1 DSG).

Es ist darauf hinzuweisen, dass auch die Grundrechte unter folgenden Voraussetzungen eingeschränkt werden können (Art. 36 BV):

- Gesetzliche Grundlage
- Einschränkung liegt im öffentlichen Interesse
- Einschränkung ist verhältnismässig

## **Interessenabwägung**

Beim Einsatz eines Sozialinspektors gilt es, eine Interessenabwägung vorzunehmen: das Interesse des Staates einerseits, im Falle des Verdachts auf unrechtmässigen Bezug den Sachverhalt mit entsprechenden Mitteln (Einsatz eines Ermittlers, Befragung von Dritten usw.) klären zu können, gegenüber dem Interesse der Klientschaft auf Schutz der Privatsphäre.

Die Problematik soll an nachfolgendem Beispiel verdeutlicht werden:

Das Sozialamt schöpft den Verdacht, dass ein Klient mit dem Bezug von Sozialhilfe Missbrauch betreibt. Es scheint, dass er nicht wie gemeldet alleine wohnt, sondern mit zwei Kollegen im selben Haushalt. Falls dies tatsächlich zutrifft, hätte das Sozialamt entsprechend weniger Sozialhilfe ausbezahlen müssen (1/3 des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt von 3 Personen sowie 1/3 der Mietkosten anstatt Grundbedarf für eine Einzelperson und ganze Miete). Es liegt ein Fall von unrechtmässigem Bezug von Sozialhilfe im Sinne von § 38 SHG vor.

Um die tatsächlichen Wohnverhältnisse des Klienten zu klären, könnte der Sozialinspektor z. B. den Hauswart oder andere Bewohner/Bewohnerinnen des Hauses oder Nachbarn befragen, evtl. die Wohnung des Klienten observieren, Fotos machen usw. Dabei hat er das Grundrecht des Schutzes auf Privatsphäre und den Datenschutz zu beachten, was je nach Einsatz der Mittel die Beweiserhebung erschwert.

Eine weitere Aufgabe des Sozialinspektors würde darin bestehen, bei Klienten und Klientinnen unangemeldete Hausbesuche zu machen. Wenn ihm diese Einlass in die Wohnung geben und bereit sind, Fragen zu beantworten, gibt es keine Probleme. Wenn sich die Betroffenen hingegen weigern, den Inspektor in ihre Wohnung zu lassen, kann er – da ihm keine Polizeigewalt zukommt – sich den Zugang zur Wohnung nicht mit Gewalt verschaffen und keine Befragung durchführen.

Der Ermittlungserfolg des Sozialinspektors würde somit vom kooperativen Verhalten der zu befragenden Klienten und Klientinnen abhängen. Ihm sind also gesetzliche Grenzen gesetzt. Diese Grenzen gelten auch für mögliche Hausbesuche durch eine spezialisierte Revisorin/Controllerin des Sozialamtes.

## **Mögliche positive Auswirkungen des Einsatzes eines Sozialinspektors**

Eine mögliche Auswirkung, welche der Einsatz eines Sozialinspektors hat, ist die präventive Wirkung, der Warneffekt. Einzelne Klienten/Klientinnen werden dadurch davon abgehalten, das Sozialamt zu betrügen und Leistungen unrechtmässig zu beziehen.

Die Doppelfunktion aber als Sozialarbeiter/in und Kontrollperson kann die erfolgreiche Sozialarbeit erschweren. Der Einsatz eines Sozialinspektors oder einer spezialisierten Reviso-

rin/Controllerin des Sozialamtes könnte im Einzelfall die Sozialarbeitenden von dieser Doppelfunktion entlasten.

Ein Sozialinspektor verfügt zudem über das erforderliche taktische und technische Fachwissen und kann einen Sachverhalt professionell abklären.

Der Einsatz eines Sozialinspektors liegt auch im Interesse der ehrlichen Sozialhilfebeziehenden (stellen die Mehrheit dar) und der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Sie haben die Gewissheit, dass die Sozialbehörde gegen unrechtmässige Leistungsbezüge vorgeht und die Betroffenen zur Rechenschaft zieht. Systematische und konsequente Kontrollmechanismen fördern das Vertrauen auch der Politik in die Sozialhilfe.

Ob ein Sozialinspektor finanziell selbsttragend wäre, lässt sich im Voraus nicht mit Bestimmtheit sagen. Einerseits sind seine Einsatzmöglichkeiten wie ausgeführt beschränkt, andererseits ist auch zu bedenken, dass die Sozialhilfebeziehenden nicht solvent sind und dem Sozialamt die unrechtmässigen Bezüge meist nur teilweise zurückbezahlen können, was in Einzelfällen Jahre dauern kann. Über die spezialisierte Organisations- und Fachstruktur (spezialisierte Revisorin/Controllerin, Rechtsdienst, Vier- bis Sechsaugenprinzip) schöpft das Sozialamt zudem einen Teil des möglichen Einsparungspotenzials eines Sozialinspektors bereits aus. Andererseits darf nicht unterschätzt werden, dass dank der general- und sozialpräventiven Wirkung Betrugsfälle verhindert oder vorzeitig aufgedeckt werden können. Dieser finanzielle Erfolg lässt sich aber kaum beziffern.

## **Fazit**

Aus all diesen Gründen erachtet es der Stadtrat als angezeigt, im Sozialamt das bisherige Controlling und Revisionsverfahren der bereits installierten spezialisierten Organisations- und Fachstruktur **fallweise** mit Aufträgen an einen Sozialinspektor zu ergänzen. Dieser hat den Auftrag, besonders schwierige Fälle von unrechtmässigen Bezügen von Sozialhilfe aufzudecken.

Der Sozialinspektor muss über das erforderliche taktische und technische Fachwissen verfügen und bei seiner Tätigkeit die rechtlichen Rahmenbedingungen beachten.

## **Voraussetzungen für den Einsatz eines Sozialinspektors**

### **Information der Klientschaft**

Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) sind die Klienten und Klientinnen bei der Antragstellung darauf hinzuweisen, dass das Sozialamt im Falle eines Verdachts auf unrechtmässigen Sozialhilfebezug berechtigt ist, auch einen Sozialinspektor einzusetzen, welcher u. a. unangemeldete Hausbesuche durchführt. Ein entsprechender Passus ist in die

Unterstützungsvereinbarung des Sozialamtes aufzunehmen, welche vom Klienten/von der Klientin unterzeichnet wird.

### **Einsatz des Sozialinspektors (Ablaufschema)**

- Sozialarbeiterinnen/Sozialarbeiter, welche begründeten Verdacht auf einen unrechtmässigen Sozialhilfebezug hegen, melden den Sachverhalt dem Rechtsdienst und der Revisorin/Controllerin des Sozialamtes.
- Meldungen Dritter (Private) werden ebenfalls dem Rechtsdienst und der Revisorin/Controllerin weitergeleitet.
- Der Rechtsdienst und die Revisorin/Controllerin stellen zusätzliche Recherchen an und leiten die entsprechenden Massnahmen ein.
- In Fällen, wo Rechtsdienst und Revisorin/Controllerin nicht weiterkommen, beurteilt ein Gremium des Sozialamtes (Leiter Sozialamt, Bereichsleitung Existenzsicherung, Ressortleitung WSH/MBH, Vertreter Rechtsdienst, Revisorin) den Fall und trifft den Vorentscheid, ob dem Sozialdirektor ein Antrag auf Einsatz des Sozialinspektors gestellt werden soll. Für den Einsatz eines Sozialinspektors muss ein hinreichender Verdacht auf unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe im Sinne des Sozialhilfegesetzes vorliegen. Ist der Einsatz des Sozialinspektors aus der Sicht des Gremiums gerechtfertigt und erforderlich, so wird der Sozialdirektor über den Fall informiert und ein entsprechender Antrag gestellt.
- Der Sozialdirektor entscheidet definitiv über den Einsatz des Sozialinspektors und informiert den Stadtrat. Er kann Weisung erteilen bezüglich Art und Umfang des Auftrags.

### **Rechtsverhältnis des Sozialinspektors zum Sozialamt Luzern**

Die Gemeinde Emmen hat bereits einen Sozialinspektor angestellt. Dieser kann auch von anderen Gemeinden beansprucht werden. Es wäre somit nicht erforderlich, dass das Sozialamt einen eigenen Sozialinspektor anstellt. Mit der fallweisen Beauftragung des Sozialinspektors Emmen können bestehende Ressourcen genutzt und Kosten eingespart werden. Der Sozialinspektor von Emmen berechnet im Auftragsverhältnis einen Stundenansatz sowie zuzüglich eine Spesenentschädigung.

## **Zusammenfassung der Ausführungen – Absichten des Stadtrates**

Die Motion verlangt explizit die Schaffung der Stelle eines Sozialinspektors im Sozialamt. Der Stadtrat lehnt dieses Begehren ab und setzt weiterhin auf die beschriebene Arbeitsweise und Organisationsstruktur des Sozialamtes. Er sieht aber vor, die Arbeit des Sozialamtes mit zwei zusätzlichen Elementen zu ergänzen:

- In Zukunft sollen in bestimmten Fällen Hausbesuche möglich sein und praktiziert werden.
- In schwierigen Fällen, wo die bisherigen Mittel des Sozialamtes – ergänzt durch die Möglichkeit des Hausbesuches – nicht ausreichen, die Transparenz ungenügend ist und ein Verdacht auf unrechtmässigen Sozialhilfebezug besteht, soll ein spezialisierter Sozialinspektor eingesetzt werden.

**Der Stadtrat lehnt die Motion ab.**

Stadtrat von Luzern

