

Antwort auf die Interpellation 217

Anfrage über Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Luzern

Jörg Krähenbühl namens der SVP-Fraktion vom 17. November 2022
StB 309 vom 17. Mai 2023

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 15. Juni 2023 beantwortet.

Ausgangslage

Der Interpellant ist besorgt darüber, dass sich aufgrund der Coronapandemie die Zahl von Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger vergrössert haben könnte. Deshalb sei es umso wichtiger, dass dieses Gefäss gut überwacht und nicht ausgenutzt werde.

Vorbemerkungen

Der Begriff «Sozialhilfemissbrauch» ist unscharf und wird unterschiedlich interpretiert. Zur Begriffsklärung kann auf die Ausführungen in Kapitel 2 des Grundlagenpapiers [«Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe» der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe](#) (SKOS) von Januar 2010 verwiesen werden. Da die vom Interpellanten gestellten Fragen von strafrechtlich relevanten Sachverhalten ausgehen, wird nachstehend Missbrauch in dem Sinne verwendet, dass eine unterstützte Person durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen Leistungen der Sozialhilfe unrechtmässig erwirkt (siehe § 7 Abs. 1 und § 39 Abs. 1 Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015, SHG; SRL Nr. 892).

Häufige Fälle von unrechtmässigen Bezügen sind das Verschweigen von Lohneinnahmen und anderen Einnahmen wie freiwilligen Leistungen Dritter, Taggeldern, Alimenten, Erbschaften usw.

Nicht jeder unrechtmässige Sozialhilfebezug erfüllt einen Straftatbestand wie Betrug (Art. 146 StGB) oder unrechtmässigen Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe (Art. 148a StGB). Die sozialhilferechtliche Meldepflicht (§ 7 Abs. 1 SHG) kann auch fahrlässig verletzt werden. Die genannten Straftatbestände setzen jeweils Vorsatz voraus, Betrug zudem arglistiges Verhalten (aktive Täuschung).

Zu 1.:

Wie werden in der Stadt Luzern Sozialhilfemissbräuche wie beispielsweise Betrug oder unrechtmässiger Bezug von Leistungen entdeckt?

Um die gesetzlichen Vorgaben und die Standards für die Qualitätssicherung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe einhalten zu können, arbeiten die Sozialen Dienste der Stadt Luzern mit folgenden Instrumenten:

– Jahresdeklaration: Einfordern und Überprüfen relevanter Dokumente wie Mietverträge, Arbeitsverträge, Bankauszüge usw.

- Einzelfallrevision: Interne Einzelfallrevision mit Stichproben von einzelnen Dossiers durch eine erfahrene Fachperson zwecks Überprüfung der eingeleiteten Massnahmen.
- Einsatz von Sozialinspektoren.

Die beiden erstgenannten Instrumente sind sehr wirkungsvoll und tragen wesentlich dazu bei, dass der Einsatz der Sozialinspektoren tief gehalten werden kann. Die meisten unrechtmässigen Leistungsbezüge werden in der Regel bei der Jahresdeklaration (Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe) der Sozialarbeitenden aufgedeckt. Ab und zu melden auch Privatpersonen unrechtmässige Bezüge oder den Verdacht auf solche. Auch der Austausch mit dem Steueramt, der Einwohnergemeinde und dem Strassenverkehrsamt sowie mit der Luzerner Polizei oder der Staatsanwaltschaft kann Hinweise auf Sozialhilfemissbrauch geben. In komplexeren Fällen arbeiten die Sozialen Dienste mit den Sozialinspektoren zusammen und erteilen entsprechende Abklärungsaufträge. Nach sorgfältiger Prüfung durch den Rechtsdienst werden unrechtmässige Bezüge per Entscheid in Zusammenarbeit mit dem Team Rückerstattung eingefordert. Erhebt der Klient oder die Klientin Einsprache, wird diese durch den Stadtrat behandelt und erstinstanzlich entschieden. Eine erneute Beschwerde durch den Klienten oder die Klientin wird anschliessend durch den Kanton Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement, behandelt.

Zu 2.:

Was gibt der Kanton Luzern für Voraussetzungen und Regeln der strafrechtlichen Sanktionierung für den Vollzug in den Gemeinden vor?

Das Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern (SHG; SRL Nr. 892) enthält keine kantonale Strafbestimmung. Auf die Einführung einer solchen wurde bei der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes 2015 verzichtet.

Im Kanton Luzern richtet sich damit die Strafbarkeit im Bereich des Sozialhilferechts nach den Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0). Dabei stehen Betrug (Art. 146 StGB), der unrechtmässige Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe (Art. 148a StGB) und die Urkundenfälschung (Art. 251 StGB) im Vordergrund. Bei diesen Delikten handelt es sich um Officialdelikte. Officialdelikte sind Straftaten, die aufgrund ihrer Schwere von Amtes wegen verfolgt werden, also keinen Strafantrag der betroffenen Person voraussetzen, und verfolgt werden, sobald sie den Strafverfolgungsbehörden (Polizei oder Staatsanwaltschaft) zur Kenntnis gelangen. Die strafrechtliche Beurteilung des angezeigten Verhaltens obliegt den Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte).

Gemäss Art. 301 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) ist jede Person berechtigt, Straftaten bei einer Strafverfolgungsbehörde schriftlich oder mündlich anzuzeigen. Aufgrund von Art. 302 StPO werden schweizweit nur die Strafbehörden, d. h. Angehörige der Polizei, Staatsanwaltschaft und Übertretungsstrafbehörde sowie Personen mit gerichtlichen Befugnissen, zur Strafanzeige verpflichtet. Im Kanton Luzern besteht diese Anzeigepflicht auch für Mitarbeitende der Vollzugsbehörden und der Vollzugseinrichtungen, § 23 Gesetz über den Justizvollzug vom 14. September 2015 (JVG; SRL Nr. 305).

Gemäss Art. 302 Abs. 2 StPO regeln Bund und Kantone die Anzeigepflicht der Mitglieder anderer Behörden. Im Kanton Luzern besteht keine allgemeine Anzeigepflicht. Einzelne wenige Erlasse legen ausdrücklich eine Anzeigepflicht fest (siehe Übersicht in der Botschaft B 132 vom 9. Dezember 2014 des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Schaffung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten; Entwürfe Änderungen des Organisationsgesetzes und des Personalgesetzes, S. 31 f.). Im Sozialhilfegesetz besteht keine Anzeigepflicht, aber – vorbehältlich der Entbindung von der Geheimhaltungspflicht gemäss § 11 SHG i. V. m. § 52 Personalgesetz vom 26. Juni 2001 (PG; SRL Nr. 51) – ein Anzeigerecht (Art. 301 StPO).

*Zu 3.:**Welche Vergehen müssen schon heute zwingend strafrechtlich angezeigt werden und welche nicht?*

Im Kanton Luzern besteht, wie bei der Antwort auf Frage 2 gezeigt, mit Ausnahme einzelner weniger Erlasse keine Anzeigepflicht. Das Sozialhilfegesetz sieht keine spezialgesetzliche Anzeigepflicht vor. Ob eine Strafanzeige gemacht werden soll oder nicht, liegt im pflichtgemässen Ermessen der betroffenen Sozialhilfebehörde, also beim Dienstchef der Sozialen Dienste der Stadt Luzern.

*Zu 4.:**Wie viele und welche Sozialhilfemissbrauchsfälle wurden in den letzten paar Jahren von den Gemeinden erkannt und welche wurden strafrechtlich angezeigt?*

Die Sozialen Dienste der Stadt Luzern führen eine Statistik zu den unrechtmässigen Leistungsbezügen im Sinne von § 39 SHG über Fr. 1'000.–. Über unrechtmässige Leistungsbezüge in anderen Gemeinden hat die Stadt Luzern keine Angaben, da im Kanton Luzern keine Statistik zu Sozialhilfemissbräuchen vorliegt. Nachfolgend werden die Anzahl Fälle der letzten fünf Jahre der Sozialen Dienste der Stadt Luzern aufgeführt:

2022: 79 Fälle

2021: 69 Fälle

2020: 32 Fälle

2019: 44 Fälle

2018: 44 Fälle

Aufgrund der Coronapandemie und der damit verbundenen Notsituationen vieler Menschen hat die SKOS empfohlen, den Fokus in den Sozialämtern auf die Ausrichtung von wirtschaftlicher Sozialhilfe und die Existenzsicherung zu legen. Kontrollen und das Ausstellen von Entscheiden wurden im Jahr 2020 für mehrere Monate ausgesetzt. Dies begründet den Rückgang im Jahr 2020. Entsprechend hatten die Sozialen Dienste in den Jahren 2021 und 2022 die ausgesetzten Kontrollen und Entscheide aufzuarbeiten. Dies erklärt den ungewöhnlichen Anstieg in den Jahren 2021 und 2022.

*Zu 5.:**Wie und in welchem Stadium konnten diese Fälle erkannt werden?*

Die unrechtmässigen Leistungsbezüge werden i. d. R. erst entdeckt, wenn sie bereits erfolgt sind. Sofern sie strafrechtlich relevant sind (z. B. unrechtmässiger Bezug von Sozialhilfeleistungen), wird das Delikt in der Regel innert Kürze vollendet. Beispiel: Jemand unterlässt vorsätzlich, eine Lohneinnahme zu deklarieren. Es gibt kaum wie bei anderen Delikten (z. B. bei Delikten gegen Leib und Leben, Geiselnahme, Brandstiftung usw.) verschiedene Stadien wie Vorbereitungshandlungen – Versuch – Vollendung des Delikts. Im Übrigen wird auf die Ausführungen unter «Vorbemerkungen» verwiesen.

*Zu 6.:**Hat die Stadt Luzern im Vergleich zu den anderen Städten weniger oder mehr Sozialmissbrauchsfälle? Wie wird dies begründet?*

Der Stadt Luzern sind keine Erhebungen anderer Städte zum Sozialhilfemissbrauch bekannt. Gemäss aktuellem Wissensstand werden keine systematischen Erhebungen aller Städte zum Sozialmissbrauch durchgeführt.

Zu 7.:

Gemäss Sozialhilfegesetz § 9 ist der Einsatz von Sozialinspektor/innen bei begründetem Verdacht erlaubt. Wie viele und welche Art von Fällen von Missbrauch konnten bereits aufgedeckt werden?

Missbrauchsfälle werden zu einem grossen Teil durch die Sozialarbeitenden und den Rechtsdienst mittels der internen Prüfinstrumente aufgedeckt. Jährlich werden die Sozialinspektoren durchschnittlich vier Mal eingesetzt (vgl. auch Antwort auf Frage 11).

Es werden folgende Arten von Missbrauchsfällen identifiziert:

- Lohn verschweigen;
- freiwillige Leistungen Dritter verschweigen;
- andere Einnahmen verschweigen (z. B. Erbschaft, Alimente, Taggelder, Rückerstattung Steuern);
- Haushaltgrösse falsch deklarieren bzw. Veränderungen nicht angeben;
- Auslandabwesenheit verschweigen;
- Miete zweckentfremden;
- ungerechtfertigte Bereicherung.

Zur Anzahl der Fälle vgl. Statistik bei Antwort auf Frage 4.

Zu 8.:

Wie steht die Stadt Luzern zu einer direkten Strafanzeigespflicht bei einem Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch auch bei leichteren Vergehen?

Den Gemeinden kommt schon heute ein Anzeigerecht zu. Eine allgemeine Anzeigepflicht würde den Ermessensspielraum der Gemeinde jedoch einschränken. Die Nachteile einer Einführung der direkten Strafanzeigespflicht überwiegen aus Sicht der Stadt Luzern. Insbesondere ist auch zu bedenken, dass eine Anzeigepflicht einen unverhältnismässigen Aufwand mit Kostenfolge für sämtliche involvierten Behörden bedeuten würde (Polizei, Staatsanwaltschaft, Soziale Dienste der Stadt Luzern).

Die Anzeigepflicht ist einzuschränken auf unrechtmässige Bezüge der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH), die gleichzeitig einen Straftatbestand erfüllen. Auch ist unklar, was mit «leichteren Vergehen» gemeint ist. Sind damit Fälle mit einem geringen Deliktsbetrag gemäss Art. 172^{ter} Abs. 1 StGB gemeint? Wenn Ja, wären dies Antragsdelikte, die so oder so verfolgt werden müssen. Oder geht es um leichte Fälle von unrechtmässigem Sozialhilfebezug gemäss Art. 148a Abs. 2 StGB? In diesen Fällen müsste von einer Übertretung gesprochen werden.

Aus Sicht der Stadt Luzern ist bei leichteren Vergehen eine Anzeigepflicht nicht sinnvoll, da dies im Einzelfall unverhältnismässig sein kann und kaum abschreckende Wirkung hätte. Zudem würde dies, wie bereits erwähnt, die Strafverfolgungsbehörden administrativ stark belasten. Die Sozialen Dienste gehen bereits heute dem unrechtmässigen Sozialhilfebezug konsequent nach. Dazu wird betreffend mögliche Sanktionen bei unrechtmässigen Bezügen auf das erwähnte Grundlagenpapier der SKOS «Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe» abgestützt. Im Zentrum stehen dabei Kürzungen gemäss § 30 SHG und die Rückerstattung von unrechtmässig gezogener Sozialhilfe gemäss § 39 SHG. In Einzelfällen können auch einvernehmliche und zielführende Lösungen getroffen werden, die den administrativen Aufwand deutlich senken. Im Falle von wiederholter Verletzung der Mitwirkungspflicht behalten sich die Sozialen Dienste auch bei leichten Fällen eine Strafanzeige vor.

Zu 9.:

Wie schätzt die Stadt Luzern die Wirksamkeit einer solchen direkten Strafanzeigespflicht ein? Könnten somit mehr Straffälle in einem frühen Stadium aufgedeckt werden? Falls nein, weshalb?

Eine Strafanzeige macht grundsätzlich nur dann Sinn, wenn von einem strafrechtlich relevanten unrechtmässigen WSH-Bezug auszugehen ist. Nach der Praxis der Sozialen Dienste der Stadt Luzern ergeht die Anzeige nach Erlass des Rückerstattungsentscheids. Eine Anzeige aufgrund eines begründeten Verdachts kann höchstens dann Sinn machen, wenn die Sozialbehörde den Sachverhalt nicht ermitteln kann. Das heisst z. B., wenn sie den Verdacht hat, dass die unterstützte Person nicht alle Bankkonten

deklariert und sich weigert, den Sozialen Diensten eine Vollmacht auszustellen (§ 8 Abs. 2 SHG). Die Staatsanwaltschaft kann dann gestützt auf die StPO Bankdaten edieren lassen.

Wie bereits in Antwort auf die Frage 5 ausgeführt, werden unrechtmässige Sozialhilfebezüge i. d. R. erst nach der Vollendung entdeckt. Eine automatische Anzeigepflicht würde daran kaum etwas ändern.

Im Übrigen ist nicht davon auszugehen, dass eine Anzeigepflicht alleine die Anzahl aufgedeckter Straffälle erhöht. Eine Anzeigepflicht würde den Behörden zwar die Entscheidung abnehmen, ob eine Anzeige zu erstatten sei oder nicht. Die Verantwortlichen der Sozialen Dienste der Stadt Luzern müssten zuerst erkennen, dass es in einem Fall möglicherweise zu einer strafbaren Handlung gekommen sein könnte. Eine Pflicht zur Strafanzeige stellt an sich jedoch kein Kontrollinstrument dar. Auch wenn die Gemeinde einen Anfangsverdacht feststellt, entbindet eine Anzeigepflicht nicht von der Pflicht einer Vorprüfung. Zu prüfen ist, ob sich ein Anfangsverdacht zu einem Verdacht verdichtet.

Die Sozial- und Sicherheitsdirektion ist unabhängig von einer Strafanzeigepflicht daran interessiert, unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen möglichst frühzeitig zu verhindern bzw. zu erkennen. Zu diesem Zweck bestehen verschiedene Massnahmen und Kontrollinstrumente, welche bereits bei der Neuaufnahme eines Falls und bei laufenden Fällen eingesetzt werden. Dazu zählen präventive Massnahmen und Kontrollinstrumente wie die Information der hilfebedürftigen Person über ihre Rechte und Pflichten, regelmässige Gespräche mit den Klientinnen und Klienten, standardisierte Abläufe zur Ermittlung der Bedürftigkeit, regelmässige Aktualisierung der Unterlagen zur Überprüfung der Bedürftigkeit oder das Vieraugenprinzip.

Zu 10.:

Könnte durch eine solche Strafanzeigepflicht das Personal vermehrt geschützt werden? Durch eine im Gesetz fix vorgesehene Strafanzeigepflicht (auch für leichtere Vergehen) könnte das Personal nicht mehr unter Druck geraten, weil es wegen einer allfälligen Anzeige bedroht würde.

Wie oben erwähnt, erachtet die Sozial- und Sicherheitsdirektion eine Strafanzeigepflicht nicht als sinnvoll und angemessen. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass dadurch das Personal vermehrt geschützt würde. Selbst wenn die Anzeige vom Dienstchef der Sozialen Dienste unterschrieben wird, geht die angezeigte Person mutmasslich davon aus, dass die zuständige Sozialarbeiterin oder der zuständige Sozialarbeiter für die Anzeige verantwortlich ist. Eine Anzeige kann somit für das Verhältnis zwischen dem zuständigen Sozialarbeiter / der zuständigen Sozialarbeiterin und dem Klienten / der Klientin belastend wirken. Allenfalls kann es auch Bedrohungssituationen nach sich ziehen und eine angespannte Situation weiter eskalieren lassen.

Zu 11.:

Welche Kosten könnten durch eine solche Anzeigepflicht gespart werden? Weil der Einsatz der Sozialhilfeinspektoren wegfallen würde, weniger ungerechtfertigte Sozialhilfe bezogen würde etc.

Die Sozialen Dienste der Stadt Luzern haben mit der Gemeinde Emmen einen Vertrag betreffend den Einsatz der Sozialinspektoren abgeschlossen. Die Inspektoren arbeiten mit einem Fixpensum von 20 Prozent für die Stadt Luzern und werden fix entlohnt. Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Anzeigepflicht den Einsatz der Sozialinspektoren im Einzelfall überflüssig machen würde. Bei einem begründeten Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug (§ 9 Abs. 1 SHG) ist der Einsatz von Inspektoren nach wie vor sinnvoll. Erst wenn der Sachverhalt geklärt ist, kann die Sozialbehörde beurteilen, ob der Tatbestand des unrechtmässigen Sozialhilfebezugs i. S. von § 39 Abs. 1 SHG erfüllt ist und ob eine Strafanzeige infrage kommt oder nicht.

Abschliessend ist festzuhalten, dass auch wenn eine Anzeigepflicht für die Gemeinde bestehen würde, die anzeigepflichtige Behörde aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips eine Vorprüfung vornehmen muss. Diese Vorprüfungspflicht kann nicht mit Verweis auf die Anzeigepflicht der Staatsanwaltschaft oder der Polizei übertragen werden. Dies bedeutet, dass die Gemeinde die Pflicht hat zu prüfen, ob ein Anfangsverdacht sich so weit erhärtet, dass ein Verdacht als gegeben betrachtet werden kann. Tat-

bestandskriterien müssen mit Blick auf den Einzelfall sorgfältig geprüft werden und nach Ansicht der Sozialbehörde erfüllt sein. Hierzu gehören auch die subjektiven Tatbestandsmerkmale Wissen und Willen, weil die fraglichen Delikte (Eventual-)Vorsatz verlangen. Hinzu kommt, dass im Gesetz vorgesehen ist, dass Strafanzeigen mündlich oder schriftlich eingereicht werden können (Art. 301 StPO). Von Behördenvertretern wird jedoch erwartet, dass eine Anzeige begründet und mit den betreffenden Unterlagen belegt wird. Auch wenn eine Anzeigepflicht bestehen würde, würde es also nicht ausreichen, der Polizei oder der Staatsanwaltschaft jeden Anfangsverdacht ohne weitere Abklärungen oder Angaben zum Sachverhalt zu melden.