

Subsidiarität, Missbrauch und Betrug in der Sozialhilfe

Zusammenfassung des Postulats

Mit seinem am 8. Mai 2008 eingereichten und am 14. Mai 2008 begründeten Postulat ersucht Grossrat Eric Collomb den Staatsrat, die bestehenden Instrumente für die Verhütung und die Aufdeckung von Sozialhilfemissbrauch zu untersuchen. Er wünscht eine Prüfung der Frage, inwieweit der Einsatz von Sozialhilfeinspektorinnen und -inspektoren eine erfolgreiche Bekämpfung solchen Missbrauchs ermöglichen würde.

Namentlich möchte er, dass der Bericht des Staatsrats die Lage bezüglich des missbräuchlichen Verhaltens von Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern untersucht und die folgenden Fragen beantwortet:

1. Welche Formen von Missbrauch gibt es?
2. Können die Sozialdienste ihre Kontrollen verbessern?
3. Wären Sozialhilfeinspektorinnen und -inspektoren wirklich von Nutzen?

Änderung des Sozialhilfegesetzes (SHG)

Zusammenfassung der Motion

Mit seiner am 9. Juni 2008 eingereichten und begründeten Motion ersucht Grossrat Stéphane Peiry darum, das Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG) dahingehend zu ändern, dass die Sozialdienste ermächtigt werden, direkt an der Quelle jede zweckmässige Auskunft über die persönliche und finanzielle Situation einer gesuchstellenden Person einzuholen, sobald eine finanzielle Hilfe ausgerichtet oder beantragt wird.

Es wird für einen Sozialdienst immer schwieriger, die für die Abklärung nötigen Auskünfte zu erhalten, denn die öffentlichen Organe berufen sich auf das Gesetz über den Datenschutz, wonach die Daten direkt bei der gesuchstellenden Person eingeholt werden müssen. Auf diese Weise dauern die Bemühungen lang, die gesammelten Informationen entsprechen nicht immer den vom Sozialdienst gewünschten, und bestimmte Auskünfte können für die Person, die sie verlangt, d. h. die gesuchstellende Person, kostenpflichtig sein. Ausserdem schützt dieses Verfahren zu Unrecht missbräuchliches Verhalten, denn auf diese Weise können Personen Informationen über ihre Situation unterschlagen. Aus Gründen der Effizienz, der Vereinfachung und der Sicherheit der erhaltenen Informationen muss daher das Sozialhilfegesetz in Bezug auf die Auskunftspflicht öffentlicher Organe ergänzt werden. Betroffen sind namentlich: das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt, die Sozialdienste, die kantonale Steuerverwaltung (in diesem Fall erstreckt sich die Auskunftspflicht auf die Angehörigen der gesuchstellenden Person, die allenfalls in Anwendung von Artikel 328 ZGB zu deren Unterhalt beitragen müssen), die Vollzugsbehörden der Sozialversicherungen, die Gerichtsbehörden, das Amt für Bevölkerung und Migration, das Amt für Zivilstand und

Einbürgerungen, das Handelsregisteramt, das Grundbuchamt, die Behörden der Einwohnerkontrolle, die Betreibungsämter. Diese Liste ist nicht abschliessend.

Antwort des Staatsrats

Das Postulat Nr. 2033.08 und die Motion Nr. 1055.08 gelten der Verhütung und Aufdeckung des Sozialhilfemissbrauchs sowie einer Befugnis der Sozialdienste, alle zweckmässigen Auskünfte über die persönliche und finanzielle Situation einer gesuchstellenden Person an der Quelle einzuholen. Der Staatsrat beantwortet das Postulat und die Motion in einem, sind doch beide Themen miteinander verbunden.

An erster Stelle hebt der Staatsrat hervor, dass die Thematik der Verhütung und Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs von den Fachkreisen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bereits behandelt wird und in der Zwischenzeit zu einem aktuellen Thema geworden ist. Die Bekämpfung des Missbrauchs in der Sozialhilfe, wie übrigens auch in jeder Versicherung, die Leistungen ausschüttet, liegt im Interesse sowohl der Bezügerinnen und Bezüger als auch der Akteure des Sozialhilfesystems beziehungsweise der sozialen Aktion. Letztlich geht es um die Glaubwürdigkeit des Handelns der öffentlichen Hand und des Sozialstaates.

Der Kanton Freiburg verfügt über keine genauen Angaben über Fälle von Missbrauch, deren Anzahl oder Art. Es wurden jedoch einige Unregelmässigkeiten festgestellt, die darauf hin weisen, dass das Problem durchaus besteht. Die für die Sozialhilfe zuständigen Fachleute streiten im Übrigen nicht ab, dass ein neuer Blick auf dieses Thema gerechtfertigt sei, so wichtig es auch ist, dass Personen, die zu Recht Anspruch auf eine materielle Sozialhilfe haben, eine solche beziehen können, ohne verdächtigt zu werden oder auf Misstrauen zu stossen. In den letzten Jahren haben mehrere Revisionen im Sozialversicherungsbereich dazu geführt, dass die Sozialhilfe vermehrt herangezogen wird, obwohl sie doch grundsätzlich nur subsidiär einspringen sollte. In der Folge muss sich die Sozialhilfe mit immer komplexeren Fällen befassen, und dies macht auch den Kontrollprozess schwieriger. Im Übrigen nimmt die Zahl der Sozialhilfefälle vor allem in städtischen Gebieten zu, und von daher lockert sich die soziale Kontrolle durch die Gemeinschaft mehr und mehr. Diese soziale Kontrolle aber ist es, welche die soziale Ordnung und die Wahrung des kollektiven Wertesystems sicherstellt. Somit hat sich der Kontext verändert. Er macht deutlich, dass das System angepasst werden muss, um eine bessere Begleitung der Fälle und eine geeignete Betreuung, mit deren Hilfe Betrug wirksamer verhütet werden kann, sicherzustellen.

Die Frage des Missbrauchs ist auch in den übrigen Kantonen aktuell. Einige von ihnen haben schon Sozialinspektorinnen und -inspektoren eingesetzt, die auf Verlangen der Sozialbehörde Verdachtsfälle abklären. Andere haben Parallelkonzepte entwickelt, wie zum Beispiel den Einsatz von privaten «Sozialdetektiven» oder Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, die speziell damit betraut werden, die Dossiers zu überprüfen und deren Weiterentwicklung im Auge zu behalten. Noch fehlt der zeitliche Abstand, aus dem heraus sich die Wirksamkeit der verschiedenen Methoden beurteilen liesse. Den ersten veröffentlichten Berichten zufolge handelte es sich in den Fällen, die untersucht beziehungsweise angezeigt wurden, hauptsächlich um Verdacht auf Schwarzarbeit, Verschweigen von Erwerbseinkommen, Probleme im Zusammenhang mit der Wohnsitznahme (um eine der Fragen im Postulat von Grossrat Eric Collomb zu beantworten). A priori besteht kein objektiver Grund zur Annahme, dass es im Kanton Freiburg anders ist. Zu bemerken ist auch, dass die in einigen Kantonen festgestellten Fälle von schwerem Missbrauch Randerscheinungen und Ausnahmefälle bleiben. Sie rufen in Erinnerung, dass die Sozialhilfe von dem Phänomen nicht verschont bleibt, aber auch, dass der Missbrauch nur einen geringen Prozentsatz der

Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger betrifft, nach einigen Berichten weniger als 2 %. Zur Erinnerung: Laut Statistik des Kantonalen Sozialamtes haben 8 422 Personen (3,14 % der Kantonsbevölkerung) 2008 eine materielle Hilfe bezogen; diese machen mehr als 4 256 Dossiers aus, die von 24 regionalen Sozialdiensten verwaltet werden, und die erteilte materielle Hilfe beläuft sich auf insgesamt 24 217 000 Franken.

Der Staatsrat möchte betonen, dass schon zahlreiche Instrumente zur Verfügung stehen, um die Gefahr von Betrug und Missbrauch auf ein Minimum zu reduzieren. In dem seit 1991 geltenden Sozialhilfegesetz (SHG) sind die Aufgaben der Kontrolle, Revision, Überprüfung, des Informationsaustauschs und der Auskunftspflicht verankert. In Zusammenarbeit mit den regionalen Sozialdiensten SHG (RSD/SHG) hat das Kantonale Sozialamt (KSA) Massnahmen und Empfehlungen im Sinne des Gesetzgebers für die fortlaufende Umsetzung des Systems erarbeitet, um eine kohärente und homogene Anwendung sicherzustellen. Diese wahren nicht nur den Grundsatz der Gleichbehandlung, sondern ermöglichen es auch, Fehlern im Zusammenhang mit der Leistungserteilung vorzubeugen und eventuelle Fälle von Sozialhilfemissbrauch zu vermindern. Erstens bestehen diese Massnahmen in Kontrollen hauptsächlich im Bereich der Buchführung, wobei namentlich die vierteljährliche Verrechnung der RSD/SHG und die Kostenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden kontrolliert werden. Zweitens erfolgen in den Sozialdiensten Überprüfungsmassnahmen, bei denen die Dossiers der Bezügerinnen und Bezüger geprüft werden. Drittens schliesslich handelt es sich um Begleitmassnahmen: Informationen und Ratschläge zur Sozialhilfepraxis selber, der Fortbildung dienende Thementage, regelmässige Auskünfte über die Rechtsprechung in der Sozialhilfe, Teilnahme des KSA an den Sitzungen der Sozialkommissionen. Mit diesen vor allem präventiven Massnahmen kann dafür gesorgt werden, dass die Gemeinden, Sozialdienste und Sozialkommissionen ihre Aufgaben in der Sozialhilfe wahrnehmen. Sie tragen auch zur Koordination der Sozialdienste und zu einer einheitlichen Doktrin bei. Im Übrigen wenden die RSD/SHG in der Betreuung sowohl der neuen als auch der laufenden Fälle mehrere Kontrollmassnahmen und -instrumente an. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) gibt entsprechende Empfehlungen ab, namentlich in Bezug auf den Ablauf der Abklärungen und das Fallmanagement, um die Praxis so weit wie möglich zu standardisieren.

Ungeachtet dieser Instrumente muss man einräumen, dass die Gefahr von Missbrauch bleibt, denn die RSD/SHG stossen in ihren Bemühungen um die kontrollierte Erteilung von Sozialhilfeleistungen noch auf bestimmte Grenzen. Das in der Motion von Grossrat Stéphane Peiry beanstandete Hindernis wird von den Sozialdiensten ebenfalls beobachtet. Die Erteilung einer angemessenen, gerechtfertigten und gerechten Hilfe setzt voraus, dass zahlreiche Informationen aus verschiedenen Quellen gesammelt werden. Nur so lässt sich überprüfen, ob dem Grundsatz der Subsidiarität, der in der Aufstellung des Sozialhilfebudgets einer minderbemittelten Person gilt, Genüge getan wird. Es zeigt sich aber, dass es eine mühsame und langwierige Sache ist, die nötigen Auskünfte bei den öffentlichen Diensten und Ämtern einzuholen. Diese müssen sich effektiv an die Bedingungen des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz halten, das spezifische Vorsichtsmassnahmen für die Bearbeitung persönlicher Informationen beinhaltet, und an die besonderen Voraussetzungen nach der spezifischen, sowohl kantonalen als auch eidgenössischen Gesetzgebung für die Bekanntgabe von Daten. Die daraus resultierende Neigung zu grosser Vorsicht kann aber dem Austausch von Informationen über die wirtschaftlichen Aspekte der Situation minderbemittelter Personen – dem Hauptmittel für die Verhütung und Bekämpfung von Missbrauch – im Wege stehen. Die Aufgaben in Verbindung mit der Sammlung und Überprüfung dieser Auskünfte beanspruchen im Übrigen etliche Zeit in den Sozialdiensten. In der Folge geht den im Allgemeinen mit diesen Aufgaben betrauten Sozialarbeiterinnen und -arbeitern diese Zeit bei der Wahrnehmung ihres Auftrags der Sozialbegleitung ab. Zudem ist die Personaldotation der RSD/SHG – für die die Gemeinden zuständig sind – im Kanton ungleich verteilt, wie die Statistik des KSA zeigt. Infolgedessen variieren die verfügbaren Ressourcen für die Schritte, die zur Verhütung und Bekämpfung von Missbrauch nötig sind,

von einem Sozialdienst zum anderen. Schliesslich hängt der Informationsfluss auch von der kantonalen Sozialhilfe-Organisation ab: Mit 24 regionalen Sozialdiensten multiplizieren sich auch die Operationen in Verbindung mit der Bearbeitung der Informationen. Der Staatsrat befürwortet demnach eine bessere Übermittlung der Informationen und Auskünfte, wie dies Grossrat Peiry verlangt. Aber diese Verbesserung bedingt eine Redimensionierung der Organisation des kantonalen Sozialhilfesystems, genauer gesagt eine Senkung der Anzahl RSD/SHG.

Mehrere derzeit laufende Arbeiten bringen möglicherweise schon einige Antworten, mit deren Hilfe der Informationsaustausch und die Koordination der erteilten Leistungen verstärkt und demzufolge Unterstützungsleistungen vermieden werden können, die zu Unrecht oder im Widerspruch zum Grundsatz der Subsidiarität erteilt werden. Als gemeinsamen Nenner haben diese Projekte ausserdem das Ziel, sowohl die Interventionen der öffentlichen Verwaltung zu rationalisieren als auch die an die Klientel gerichtete Dienstleistung zu verbessern. An erster Stelle handelt es sich um die Einsetzung des kantonalen Systems der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Dieses System beinhaltet neue Koordinationsmodalitäten, nach denen Personalberaterinnen und -berater (regionale Arbeitsvermittlungszentren), IV-Beraterinnen und -Berater (kantonale IV-Stelle) und Sozialarbeiterinnen und -arbeiter (RSD/SHG) zusammenarbeiten. Diese seit Herbst 2008 operationellen Modalitäten bestehen vor allem in Arbeitsprozessen und Informatikinstrumenten, die zu einem besseren Informationsfluss beitragen, und bedeuten eine Unterstützung für die intensivere Betreuung von Personen in Schwierigkeiten. Im gleichen Sinne sollen in Bälde Koordinationsteams eingesetzt werden; diese stellen eine spezialisierte und koordinierte Betreuung von Langzeitarbeitslosen sicher, wenn deren Situation die Mobilisierung kantonalen Massnahmen der beruflichen Wiedereingliederung allenfalls zusammen mit weiteren Massnahmen auf sozialer Ebene erfordert. In der gleichen Optik erwähnt sei auch das Projekt für die Einführung eines einheitlichen massgeblichen Einkommens (EME, s. Bericht Nr. 280 vom 29.08.06 des Staatsrats an den Grossen Rat) sowie die Evaluation der Einsetzung von Sozialschaltern (Kantonsverfassung, Projekt Nr. 16).

Zudem ist der Staatsrat der Auffassung, dass eine wirksame Prävention und Bekämpfung des Missbrauchs auch darin besteht, die Grundwerte und den spezifischen Auftrag der Sozialhilfe zu verstärken. Über dem Ziel, den Missbrauch zu kontrollieren, dürfen nicht die ersten Ziele der Sozialhilfe vergessen werden. Die soziale und berufliche Integration sowie die persönliche und finanzielle Selbständigkeit sind die grundlegenden Ziele, die für Personen in Not verfolgt werden. Zu diesem Zweck müssen die Sozialdienste über die strikte Kontrolle der Situationen hinaus ihrer Klientel eine leistungsfähige Beratung und Begleitung angedeihen lassen, denn sonst können die Ziele der Sozialhilfe schwerlich erreicht werden. Die konkrete Umsetzung dieser Beratung und Begleitung in die Praxis erfordert viel Zeit und Know-how. Beide Aspekte, Hilfe und Kontrolle, können nicht voneinander getrennt werden, und sie tragen zum Erfolg der institutionellen Sozialhilfe bei, die diese doppelte Funktion seit eh und je wahrnimmt. Ein Gleichgewicht zwischen diesen beiden Aufträgen ist für das einwandfreie Funktionieren der Sozialhilfe unerlässlich. Mit anderen Worten: Die beste Weise, den Missbrauch zu bekämpfen, besteht in der Verstärkung der RSD/SHG, damit diese mit genügend Personal ausgestattet werden, sodass wiederum eine optimale Zusammenarbeit mit den öffentlichen und privaten Diensten und Ämtern möglich ist.

Die Direktion für Gesundheit und Soziales nimmt das Thema «Verhütung und Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs» sehr ernst und ist gerade dabei, ein Konzept in diesem Bereich auszuarbeiten. Darüber hinaus ist in ihrem Voranschlag 2009 bereits eine Stelle für die Anstellung einer Inspektorin/eines Inspektors oder einer Ermittlerin/eines Ermittlers vorgesehen. Im Übrigen hat der Staatsrat im Rahmen der Bekämpfung der Schwarzarbeit schon auf verschiedene Weise die Kontroll- und Überprüfungsprozesse ergänzt und verstärkt. Namentlich stellte er 2008 in der Volkswirtschaftsdirektion Inspektorinnen und Inspektoren ein, die mit der Kontrolle der Schwarzarbeit betraut sind. Diese können von den

Sozialdiensten beigezogen werden, wenn Verdacht in Bezug auf die Tätigkeit von Sozialhilfebezüglerinnen oder -bezügern besteht. Hinzu kommen verschiedene Entscheide des Staatsrats: Zum einen die Ausarbeitung eines Kontroll- und Revisionssystems für die RSD/SHG im Rahmen der periodischen Prüfung der kantonalen Subventionen mit einer Kontrolleur/Revisor-Stelle (50 %); zum anderen – im Rahmen des Finanzplans der Legislaturperiode 2007–2011 – die Einrichtung, unter Mitwirkung der Gemeinden, eines Inspektorats, das Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler stichprobenartig «kontrollieren» soll.

Der Staatsrat wird zudem die heutigen gesetzlichen Bestimmungen, mit denen Missbrauch vorgebeugt und bekämpft werden kann, noch einmal ins Gedächtnis rufen, indem er die Sozialkommissionen SHG und die RSD/SHG auf das Thema aufmerksam macht. Die geeigneten Massnahmen und Kontrollinstrumente sind bereits vorhanden; Priorität ist es nun, diese zu spezialisieren, reglementieren, intensivieren und systematisch einzusetzen.

Ausserdem befürwortet der Staatsrat die rasche Umsetzung des kantonalen Gesamtkonzepts für die Prävention und Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs. Daneben soll die Problematik, im Rahmen der SHG-Revision, global untersucht werden, so zahlreich sind die implizierten Partner, die betroffenen Bereiche und aufgeworfenen Fragen. Ausserdem sollen mögliche Verbesserungen angebracht werden, namentlich durch die Anstellung einer Inspektorin/eines Inspektors oder einer Ermittlerin/eines Ermittlers. Der Staatsrat ist nämlich der Meinung, dass eine Änderung des SHG erforderlich ist. Mit dieser Revision, die für Ende 2010 geplant ist, sollen die vorgesehenen Verbesserungen verankert werden, vor allem in Bezug auf den Datenschutz im Austausch schützenswerter Informationen über minderbemittelte Personen, aber auch im Hinblick auf die Fragen in Verbindung mit der Eintragung eines gesetzlichen Grundpfands in das Grundbuchregister, die Überweisungen von Sozialversicherungsausständen an die RSD/SHG, eine Senkung der Anzahl RSD/SHG, die Schaffung eines spezialisierten Kontrollsystems und die Übernahme der Betriebskosten dieses Systems durch den Staat und die Gemeinden.

Abschliessend beantragt der Staatsrat:

1. das Postulat Eric Collomb Nr. 2033.08 erheblich zu erklären und diese Antwort als diesbezüglichen Bericht anzunehmen;
2. die Motion Stéphane Peiry Nr. 1055.08 erheblich zu erklären.

Freiburg, den 28. April 2009