



Gemeindehausplatz 1
Postfach
6048 Horw
www.horw.ch

Kontakt Claudia Röösl
Telefon +41 41 349 12 30
E-Mail claudia.roeoesli@horw.ch

An die Mitglieder
des Einwohnerrates
der Gemeinde Horw

12 30

10. März 2022 2022-23

Schriftliche Beantwortung Interpellation Nr. 2022-743 von Hans Stampfli, SVP, und Mitunterzeichnenden: Sozialhilfemissbrauch in Horw

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. Januar 2022 ist von Hans Stampfli, SVP, und Mitunterzeichnenden folgende Interpellation eingereicht worden:

«Die Sozialhilfe dient als letztes Auffangnetz für bedürftige Menschen und wird von unseren Steuergeldern finanziert. Aufgrund von Covid-19 könnte sich die Zahl der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler vergrössern. Deshalb ist es umso wichtiger, dass dieses Gefäss gut überwacht wird.

Aus diesem Grund stellen wir folgende Fragen:

1. Wie und mit welchen Instrumenten werden in der Gemeinde Sozialhilfemissbräuche, wie beispielsweise unrechtmässiger Bezug von Leistungen, entdeckt?
2. Welche Kontrollen werden hierzu gemacht?
3. Wie viele und welche Art von Sozialhilfemissbrauchsfällen wurden in den letzten fünf Jahren erkannt? Wurden diese Fälle strafrechtlich angezeigt? Falls nein, weshalb nicht?
4. Wie und in welchem Stadium konnten diese Fälle erkannt werden?
5. Wieviel Geld ist potenziell ungerechtfertigt bezogen worden in den letzten fünf Jahren?
6. Wieviel Geld konnte durch eine vorzeitige Entdeckung schätzungsweise in den letzten fünf Jahren eingespart werden?
7. Gemäss Artikel 9 des Sozialhilfegesetzes ist der Einsatz von Sozialinspektorinnen und -inspektoren bei begründetem Verdacht erlaubt. Wie viele und welche Art von Fällen von Missbrauch konnten durch dieses Verfahren aufgedeckt werden?
8. Würde die Gemeinde ein einheitliches Vorgehen zur Aufdeckung von Missbrauchsfällen begrüssen? Falls nein, weshalb nicht?
9. Wie steht die Gemeinde zu einer direkten Strafanzeigespflicht bei Sozialhilfemissbrauch auch bei leichteren Vergehen?
10. Wurde Ihr Personal schon unter Druck gesetzt, damit auf eine allfällige Anzeige verzichtet wurde?

Für die schriftliche Beantwortung danken die Unterzeichnenden dem Gemeinderat im Voraus.»

Vorbemerkungen:

In der alltäglichen Verwendung des Missbrauchsbegriffs werden oft verschiedene Komponenten vermischt: Einerseits Missbrauch im Sinne der willentlich betrügerischen Inanspruchnahme von Leistungen (Verschweigen von einkommensrelevanten Tatsachen, Simulation von Notlagen etc.), andererseits Missbrauch im Sinne des zu einfachen Zugangs zu bzw. der zu üppi- gen Bemessung von Leistungen. Bei der Beantwortung der Fragen hält sich der Gemeinderat

Schalteröffnungszeiten:

Montag bis Freitag 8.00 - 11.45 und 14.00 - 17.00 Uhr
oder nach Vereinbarung.

an folgende Definition: «Leistungen der Sozialhilfe nimmt nicht gerechtfertigt in Anspruch, wer zur Erlangung dieser Leistungen vorsätzlich oder fahrlässig leistungsrelevante Daten verschweigt oder falsche Angaben macht und daraus einen finanziellen und/oder materiellen Vorteil zieht.» (Löffler, B. «Sozialhilfemissbrauch — Formen, Umfang, Bedeutung sowie Strategien zu seiner Beseitigung. Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus einer empirischen Untersuchung über den Missbrauch von Sozialhilfeleistungen». Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 6: 22-37)

Diese Definition entspricht dem, was in § 39 Abs. 1 des Luzerner Sozialhilfegesetzes unter rückerstattungspflichtiger, unrechtmässig erwirkter Sozialhilfe verstanden wird.

Zu den Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu 1. Wie und mit welchen Instrumenten werden in der Gemeinde Sozialhilfemissbräuche, wie beispielsweise unrechtmässiger Bezug von Leistungen, entdeckt?

Missbrauch wird meist im Rahmen systematischer jährlicher Überprüfungen der Anspruchsberechtigungen und in Klientengesprächen aufgrund von ungereimten Aussagen oder Dokumenten entdeckt. Seltener sind Hinweise aus der Bevölkerung oder Selbstanzeigen.

Das Konzept der Sozialen Beratungsdienste gegen ungerechtfertigte Zahlungen setzt auf unterschiedlichen Ebenen an:

- Vorbeugen mit Hilfe von klaren Informationen, standardisierten Abklärungen und professionellem Personal (insbesondere bei der Aufnahme in die Sozialhilfe).
- Systematische jährliche Überprüfung der Anspruchsberechtigung.
- Einholen des individuellen (AHV-) Kontos bei der Ausgleichskasse Luzern.
- Halbjährliche Besprechung der Dossiers mit dem Leiter des Dienstes.
- 4-Augen-Prinzip bei den Auszahlungen.
- Unrechtmässig bezogene Gelder werden konsequent zurückgefordert.

Zu 2. Welche Kontrollen werden hierzu gemacht?

Im oben skizzierten Konzept sind folgende systematische Kontrollen vorgesehen:

- Jährliche Überprüfung der Anspruchsberechtigung mittels Einholens der Bank- und Postkontoauszüge des vergangenen Jahres und Aktualisierung der Einkommens- und Vermögensdeklaration.
- Im Verdachtsfall werden zusätzlich die individuellen (AHV-) Konten bei der Ausgleichskasse Luzern angefordert.

Zu 3. Wie viele und welche Art von Sozialhilfemissbrauchsfällen wurden in den letzten fünf Jahren erkannt? Wurden diese Fälle strafrechtlich angezeigt? Falls nein, weshalb nicht?

Über die Missbrauchsfälle respektive die Zahl der Rückerstattungsentscheide werden keine Statistiken geführt. Seit Sommer 2020 ist es auf der Grundlage von Dokumentenvorlagen möglich, diese Entscheide auszuwerten.

Die Auswertung des Jahres 2021 zeigt, dass insgesamt 15 Rückerstattungsentscheide gefällt wurden. Die zurückgeforderte Summe betrug Fr. 29'329.45, wobei der höchste Betrag knapp Fr. 6'700.00 betrug. In dieser Höhe haben zwei Söhne ihrem Vater

Zuwendungen zukommen lassen, welche in Bezug auf die Sozialhilfe rückerstattungs-pflichtig sind.

Die Auswertung zeigt folgende «Missbrauchsarten» und Rückforderungssummen:

- 6 x Lohn- oder Lohnersatz nicht angegeben im Schnitt Fr. 1'532.15
- 4 x Zuwendungen Dritter/ sonstige Einnahmen im Schnitt Fr. 3'587.56
- 2 x Verringerung der anrechenbaren Ausgaben im Schnitt Fr. 973.15
- 3 x Diverse im Schnitt Fr. 1'280.00

In den letzten fünf Jahren wurde nur einmal eine Strafanzeige gemacht. Dabei handelte es sich um ein Ehepaar mit Kindern, das über längere Zeit Erwerbseinkommen nicht deklariert hatte. Beide Ehepartner wurden antragsgemäss rechtskräftig wegen ge-werbsmässigem Betrug verurteilt.

Aufgrund der verhältnismässig tiefen Deliktsummen stellt sich aus verwaltungsökono-mischer Sicht im Einzelfall immer die Frage, ob eine Anzeige im Interesse des Steuer-zahlenden ist. Deshalb wird in jedem Fall konkret geprüft, ob eine Anzeige sinnvoll bzw. eine Verurteilung wahrscheinlich ist. Sowohl für eine Verurteilung nach Art. 146 StGB (Betrug), als auch nach Art. 148a StGB (unrechtmässiger Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe) ist vorsätzliches Handeln erforderlich. Handelt der Täter oder die Täterin lediglich fahrlässig, ist eine Verurteilung ausge-schlossen. In den wenigsten Fällen steckt nachweislich kriminelle Energie. Oftmals wurde von den Betroffenen schlicht nicht erkannt, dass bspw. Zuwendungen eines Sohnes oder Rückerstattungen zu viel geleisteter Akonto-Zahlungen an die Heiz- und Nebenkosten als Einnahme zu deklarieren sind. Eine Anzeige in solchen Fällen wäre mit viel Aufwand, sowohl für die Gemeinde als auch für die Strafverfolgungsbehörden verbunden, ohne Aussicht auf eine Verurteilung. Kurz: Es würden Kosten ohne Nutzen anfallen.

Der unrechtmässige Bezug bleibt allerdings für die Betroffenen nicht ohne Konsequenzen. Die missbräuchlich bezogenen Beträge werden konsequent zurückgefordert. Wenn der Anspruch auf Sozialhilfe nach wie vor besteht, wird die Rückforderung raten-weise mit der laufenden Sozialhilfe verrechnet. Das heisst, dass die betroffenen Klien-ten in der Regel während einigen Monaten oder gar Jahren mit einer gekürzten Sozial-hilfe leben müssen; was von den Betroffenen durchaus als Sanktion erlebt wird. Es ist zudem davon auszugehen, dass diese faktische Kürzung der Sozialhilfe eine präven-tive Wirkung entfaltet.

Zu 4. Wie und in welchem Stadium konnten diese Fälle erkannt werden?

Bei den unter Pkt. 3 erwähnten Dossiers handelt es sich um Fälle, die bereits seit eini-ger Zeit im Sozialhilfebezug sind. Meist wurden die nicht deklarierten Einnahmen im Rahmen des systematischen jährlichen Controllings entdeckt. Die jährlich einzu-reichenden Kontoauszüge werden genaustens überprüft und bei Ungereimtheiten wer-den zusätzliche Abklärungen getroffen und die betroffenen Klienten mit den Feststel-lungen konfrontiert. Durch die zusätzlichen Abklärungen und im Rahmen der Klienten-gespräche können diese Ungereimtheiten geklärt und ein allfälliger Verdacht allenfalls erhärtet werden.

In anderen Fällen kam aufgrund widersprüchlicher Angaben der Klienten in normalen Beratungsgesprächen ein Verdacht auf, dem näher nachgegangen wurde.

Zu 5. Wieviel Geld ist potenziell ungerechtfertigt bezogen worden in den letzten fünf Jahren?

Der Vermögensschaden, den die Gemeinde erlitt, kann nicht genau beziffert werden. Da Rückerstattungsentscheide immer eine Verrechnung der unrechtmässig bezogenen Sozialhilfe mit der laufenden Sozialhilfe vorsehen, werden die Beträge laufend zurückgezahlt und der Schaden so verringert. Von den betroffenen 15 Klienten hat eine Person die Schuld bereits nach dem Entscheid zurückgezahlt, 13 sind nach wie vor im laufenden Sozialhilfebezug und zahlen die Schuld laufend ab. Eine Person ist mit unbekanntem Aufenthaltsort weggezogen. Wir schätzen den Vermögensschaden der letzten 5 Jahre auf höchstens Fr. 50'000.00; wobei sich dieser Betrag durch die Verrechnungen bzw. ratenweise Rückzahlungen laufend verringert.

Zu 6. Wieviel Geld konnte durch eine vorzeitige Entdeckung schätzungsweise in den letzten fünf Jahren eingespart werden?

Diese Frage lässt sich nicht beantworten. Als unrechtmässig bezogen kann die Sozialhilfe erst dann qualifiziert werden, wenn der Bezug bzw. die Auszahlung (zu Unrecht) erfolgt ist. Werden fehlerhafte oder verschwiegene Tatsachen vor dem Bezug erkannt, dann kommt es gar nicht erst zu einem unrechtmässigen Bezug. Aufgrund der im Verwaltungsrecht geltenden Untersuchungsmaxime sind die Sozialen Beratungsdienste verpflichtet, sich nicht blauäugig auf die Selbstdeklaration der Klientinnen und Klienten zu verlassen und die gemachten Angaben zumindest auf ihre Plausibilität und Übereinstimmung mit vorliegenden Dokumenten zu überprüfen. Es lässt sich sodann nicht mit Bestimmtheit sagen, ob die Klientinnen und Klienten die Angaben aufgrund besserer Kenntnis der sozialhilferechtlichen Vorgaben nicht doch von sich aus richtiggestellt hätten. Des Weiteren lässt sich bspw. im Fall der Schenkung der Söhne (vgl. Pkt. 3) nicht sagen, ob weitere Zuwendungen getätigt worden wären. Auch bei einigen der nichtdeklarierten Erwerbseinkommen handelte es sich mutmasslich um einmalige Einkommen im Rahmen von Temporäreinsätzen. Eine Zahl zu nennen wäre unter diesen Bedingungen reine Spekulation.

Zu 7. Gemäss Artikel 9 des Sozialhilfegesetzes ist der Einsatz von Sozialinspektorinnen und -inspektoren bei begründetem Verdacht erlaubt. Wie viele und welche Art von Fällen von Missbrauch konnten durch dieses Verfahren aufgedeckt werden?

Die Sozialen Beratungsdienste arbeiten seit Jahren mit dem Sozialinspektorat Emmen zusammen. Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist eher ernüchternd. In den wenigen Fällen, wo Sozialinspektoren von den Sozialen Beratungsdiensten im Aussendienst für Observationen eingesetzt wurden, konnten keine gerichtsfesten Beweise gefunden werden.

Ausserdem können einige Abklärungen, die das Sozialinspektorat im Rahmen eines konkreten Auftrags machen würde, von den Sozialen Beratungsdiensten selbst vorgenommen werden (wie Einholen der IK-Auszüge und Anfragen bei Banken). Trotzdem ist die Zusammenarbeit mit dem Sozialinspektorat Emmen nützlich, weil die Leistungsvereinbarung nebst Abklärungen im konkreten Einzelfall auch vorsieht, dass sich die Sozialen Beratungsdienste betreffend das Vorgehen in Einzelfällen von Fachleuten beraten lassen können. Das Wissen um den möglichen Einsatz von Sozialinspektoren kann auch eine präventive Wirkung entfalten.

Zu 8. Würde die Gemeinde ein einheitliches Vorgehen zur Aufdeckung von Missbrauchsfällen begrüßen? Falls nein, weshalb nicht?

Der Gemeinderat ist der Auffassung, dass in den Sozialen Beratungsdiensten ein einheitliches Vorgehen gegeben ist (vgl. vorne, Pkt. 1 f.) – soweit es die Sachlage zulässt. Da sich die Verdachtsfälle stark unterscheiden, muss das konkrete Vorgehen dem Einzelfall angepasst werden. Bei Verdacht auf eine andere als deklarierte Haushaltszusammensetzung ist ein anderes Vorgehen angezeigt als beim Verdacht auf nicht deklarierte Einnahmen. Während beim ersten Fall eine Abklärung bei den Einwohnerdiensten angezeigt ist, kann im zweiten Fall das Einholen von Bank- oder Postkontoauszügen eine Option sein. Es ist somit im Einzelfall zu entscheiden, wie vorgegangen werden soll. Deshalb erachtet es der Gemeinderat als zielführender, im Einzelfall die Dienste des Sozialinspektorats Emmen in Anspruch zu nehmen und den fachlichen Austausch insbesondere unter den K5-Gemeinden zu pflegen. Die Leitenden der Sozialdienste der K5-Gemeinden treffen sich regelmässig zu einem Austausch und stehen auch sonst in engem Kontakt. Dieser Austausch dient dem Bestreben nach einer einheitlichen Praxis, auch in Missbrauchsfällen.

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass die Massnahmen der Sozialen Beratungsdienste zur Missbrauchsbekämpfung verhältnismässig und zielführend sind. Die 15 Rückerstattungsentscheide aus dem Jahr 2021 zeigen, dass nicht weggeschaut wird und die Ergebnisse aus der Zusammenarbeit mit dem Sozialinspektorat Emmen legen zurzeit keine Ausweitung des Auftrags nahe.

Zu 9. Wie steht die Gemeinde zu einer direkten Strafanzeigespflicht bei Sozialhilfemissbrauch auch bei leichteren Vergehen?

Wie bereits unter Pkt. 3 ausgeführt, kann eine Strafanzeige nur bei vorsätzlichem Verhalten der Betroffenen zu einer Verurteilung führen. Eine Anzeigepflicht bei jedem unrechtmässigem Bezug würde mangels eines hinreichenden Anfangsverdachts zur Einstellung des Untersuchungsverfahrens oder zu einem Freispruch führen. Gerade bei «leichten Vergehen» ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass der missbräuchliche Bezug nicht mit Vorsatz, sondern aus Nachlässigkeit erfolgt.

Die Erfahrung in den K5-Gemeinden hat zudem gezeigt, dass die Kenntnisse der Strafverfolgungsbehörden zur Sozialhilfe nicht besonders ausgeprägt sind. Deshalb hat eine Strafanzeige auch in den berechtigten Fällen nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn der Sachverhalt in der Anzeige ausführlich geschildert, belegt und strafrechtlich gewürdigt wird. Dies ist nur mit Beizug eines Anwalts zu bewerkstelligen und deshalb mit zusätzlichen Kosten verbunden.

Und schliesslich ist zu erwähnen, dass die Pflicht zur Rückerstattung unrechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen nicht von einer Strafanzeige oder gar Verurteilung abhängig ist. Die Pflicht zur Rückerstattung wird von den Sozialen Beratungsdiensten konsequent durchgesetzt. Dies führt für die Betroffenen zu einer spürbaren Verringerung der Sozialhilfeleistungen, was – wie bereits erwähnt – bereits als «Bestrafung» empfunden wird. Ausserdem sind Strafanzeigen ungeachtet der Schwere des Fehlverhaltens und der damit verbundenen Strafverfolgung zur Erfüllung des Auftrags der Sozialhilfe zur Reintegration nicht zuträglich.

10. März 2022

Schriftliche Beantwortung Interpellation Nr. 2022-743 von Hans Stampfli, SVP, und Mitunterzeichnenden: Sozialhilfemissbrauch in Horw

Aus diesen Gründen soll an der bisherigen Praxis festgehalten werden. Die Vorsteherin des Sozialdepartements erhält Kenntnis von allen Rückerstattungsentscheiden und damit von allen Fällen mit unrechtmässigem Bezug. Sie kann die Sozialen Beratungsdienste anweisen, im Einzelfall beim Gemeinderat zu beantragen, eine Strafanzeige einzureichen.

Zu 10. Wurde Ihr Personal schon unter Druck gesetzt, damit auf eine allfällige Anzeige verzichtet wurde?

Nein.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse


Hans-Ruedi Jung
Gemeinderat


Fabienne Vogel
Stv. Gemeindeschreiberin I

Versand: 11. März 2022