



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Route des Cliniques 17, 1701 Freiburg

T +41 26 305 29 04, F +41 26 305 29 09
www.fr.ch/gsd

Freiburg, 17. April 2015

Konzept für das Dispositiv zur Vorbeugung und Kontrolle von Sozialhilfemissbräuchen

—

Artikel 22 Abs. 3 des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 (SHG)

Inhalt

I.	Vorbemerkungen	4
II.	Bemerkungen.....	5
1.	Grundlagen	5
1.1.	Allgemeiner Kontext	5
1.2.	Rechtlicher Rahmen.....	5
1.2.1.	<i>Grundsätze.....</i>	<i>5</i>
1.2.2.	<i>Institutionelle Aufgaben.....</i>	<i>5</i>
1.2.3.	<i>Kontrollverfahren und -mittel.....</i>	<i>6</i>
1.3.	Grundsätze im Zusammenhang mit dem Datenschutz.....	6
1.4.	Kategorien des Sozialhilfemissbrauchs	6
1.4.1.	<i>Leistungen, die der begünstigten Person ohne deren Verschulden und aufgrund einer Reihe von Umständen, die ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen, unrechtmässig erteilt werden</i>	<i>6</i>
1.4.2.	<i>Erschleichen von Leistungen mittels ungenauer oder unvollständiger Angaben zur persönlichen oder wirtschaftlichen Situation</i>	<i>7</i>
1.4.3.	<i>Unsachgemässe Verwendung von Sozialleistungen.....</i>	<i>7</i>
1.4.4.	<i>Nichtgebrauch der persönlichen Ressourcen.....</i>	<i>7</i>
1.5.	Vorbeugung und Kontrolle von Missbräuchen: Sinn und Zweck	8
1.6.	Strategie: Kontrollen ergänzen, koordinieren und verstärken.....	8
2.	Erhebung und Verarbeitung von Personendaten	9
2.1.	Dossierabklärungsarbeiten und regelmässige Untersuchung	10
2.2.	Rolle des Sozialdienstes	10
2.3.	Vollmacht und Datenüberprüfung	10
2.4.	Verletzung der Auskunftspflicht: Folgen	11
3.	Inspektion	12
3.1.	Voraussetzungen	12
3.2.	Auftrag.....	12
3.3.	Gegenstand der Inspektion und verantwortliche Instanzen.....	13
3.4.	Inspektionsstrategie	14
3.4.1.	<i>Priorisierung der Abklärungen</i>	<i>14</i>
3.4.2.	<i>Spezifische Abklärungsmittel</i>	<i>14</i>
3.5.	Datenerhebung und Inspektionsbericht	15
3.5.1.	<i>Persönliche Notizen</i>	<i>15</i>
3.5.2.	<i>Zwischenbilanz.....</i>	<i>15</i>
3.5.3.	<i>Abklärungsergebnisse und Inspektionsbericht</i>	<i>16</i>
3.6.	Inspektion: Folgen und Auswirkungen	17
4.	Revision	17
4.1.	Gegenstand der Revision.....	17
4.2.	Arbeitsplanung und Dossierauswahl.....	18
4.3.	Ablauf der Revisionsarbeiten	19
4.4.	Revisionsbericht.....	19
5.	Monitoring	21

III.	Empfehlungen.....	22
1.	Vorbeugung von Missbräuchen: Empfehlungen für die Sozialdienste	22
1.1.	Standardisiertes Verfahren für die Fallführung	22
1.2.	Kontrollmittel der Sozialdienste.....	23
1.3.	Meldungen und Anzeigen durch Dritte.....	23
2.	Inspektionsarbeiten, die von den Sozialdiensten durchgeführt werden	23
3.	Empfehlungen für das Verfahren bei Missbrauch.....	24
3.1.	Entscheid	24
3.2.	Änderung der Gewährung der materiellen Hilfe	25
3.3.	Rückerstattung	25
3.4.	Leistungskürzung als Sanktion	26
3.5.	Sistierung oder Aufhebung der Leistungen der materiellen Hilfe	26
3.6.	Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden.....	27

I. Vorbemerkungen

Gemäss Artikel 22 Abs. 3 des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 (SHG) erstellt die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) dieses Konzept, das den Rahmen für die Umsetzung der Revisions- und Inspektionsarbeiten festlegt, soll heissen: die Verfahren und Prozesse im Zusammenhang mit den im Gesetz festgelegten Kontrollmitteln.

Es richtet sich in erster Linie an das Kantonale Sozialamt (KSA) und an sein Inspektions- und Revisionspersonal, an die Sozialdienste, an die Sozialkommissionen, an das entsprechend ausgebildete und von den Sozialdiensten, die selbst Inspektionen durchführen, bezeichnete Personal sowie an betroffene Dritte.

Dieses Konzept beinhaltet einerseits einen Kommentar zu den wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen und andererseits praktische Empfehlungen im Hinblick auf eine einheitliche Anwendung der Gesetzgebung im Kanton.

II. Bemerkungen

1. Grundlagen

1.1. Allgemeiner Kontext

Die Gewährung von Leistungen, die jedem einzelnen Fall angepasst sind und sowohl den Zielen der Sozialhilfe im Allgemeinen als auch den Bedürfnissen der betroffenen Person im Besonderen entsprechen, muss auf einer systematischen Abklärung der wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Situation der hilfesuchenden Person beruhen. Die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität setzt eine strenge Kontrolle durch die im Sozialhilfesystem tätigen Fachpersonen voraus, damit namentlich der Grundsatz der Individualisierung der Sozialhilfe eingehalten und allfällige Missbräuche oder Betrüge verhindert oder erkannt werden können.

Durch die verschiedenen Gesetzesrevisionen im Bereich der Sozialversicherungen, die zunehmende Bedeutung des Aktivierungsprinzips bei der Gewährung von öffentlichen Leistungen und die vielen Veränderungen in der Arbeitswelt und in der Entwicklung des sozialen Zusammenhalts, sind neue soziale Problematiken aufgetaucht; die daraus entstandenen Verantwortungen und Kosten wurden auf die Sozialhilfe abgewälzt. Die Sozialhilfe muss immer komplexere Fälle behandeln, wodurch das Kontrollverfahren nicht nur anspruchsvoller, sondern angesichts der Zeit, die für die persönliche Hilfe aufzuwenden ist, auch immer schwieriger wird.

1.2. Rechtlicher Rahmen

Die neuen rechtlichen Instrumente, die mit der am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen SHG-Revision eingeführt wurden, tragen zu einer qualitativ hochstehenden Betreuung der Begünstigten und zu einer Intensivierung der Kontrollaufgaben bei; dadurch sollen Missbrauch und Betrug wirksam verhindert oder bekämpft werden. Die Revision beinhaltet:

1.2.1. Grundsätze

- > Subsidiarität der Hilfe (einschliesslich Integrationsbemühungen): Artikel 5;
- > Auskunftspflicht der hilfesuchenden bzw. begünstigten Person: Artikel 24;
- > Datenschutz und Schweigepflicht: Artikel 25 und 28;
- > Inspektion und Revision: Artikel 21a und 21b;
- > Übermittlung der Informationen: Artikel 25;
- > Rückerstattung der Hilfe: Artikel 29 Abs. 1 bis 3;
- > Gesetzliche Subrogation: Artikel 29 Abs. 4;
- > Strafrechtliche Sanktionen: Artikel 37a Abs. 1.

1.2.2. Institutionelle Aufgaben

- > Verteilung der Zuständigkeiten: Artikel 7 und 20; Artikel 8 und 21 Abs. 2;
- > Informationen für die hilfesuchende bzw. begünstigte Person: Artikel 18 Abs. 2 Bst. a und b;
- > Dossierabklärungsarbeiten: Artikel 18 Abs. 2 Bst. a^{bis} und 24 Abs. 4 und 5;
- > Revision: Artikel 21 Abs. 4 und 6 und Artikel 21a;
- > Inspektion: Artikel 21b;
- > Verwaltungssanktion: Artikel 4a Abs. 2; Artikel 30 Abs. 1; Artikel 37 Abs. 1 und 3; Artikel 10 der Verordnung vom 2. Mai 2006 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz;
- > Strafanzeige von Missbräuchen: Artikel 37a Abs. 2;
- > Verfolgung und Beurteilung der strafbaren Handlungen: Artikel 37a Abs. 3;

1.2.3. *Kontrollverfahren und -mittel*

- > Vollmacht: Artikel 24 Abs. 4;
- > Mögliche Entbindung vom Amtsgeheimnis (Sonderfälle): Artikel 24 Abs. 5;
- > Datenübermittlung und Informationsaustausch: Artikel 25;
- > Umsetzung der Inspektionsaufgaben: Artikel 21b Abs. 1 und Art. 7;
- > Zuweisungen und Einzelheiten der Inspektion: Artikel 21b Abs. 2;
- > Form und Übermittlung der Kontrollberichte: Artikel 21a Abs. 3 und 21b Abs. 3;
- > Überwachung der Kontrollen: Artikel 21a Abs. 3 und 21b Abs. 6 und 7.

1.3. Grundsätze im Zusammenhang mit dem Datenschutz

Die systematische Abklärung der wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Situation der hilfeschuchenden bzw. begünstigten Person erfordert die Bearbeitung und die Übermittlung ihrer Personendaten. Die Gesetzgebung über die Sozialhilfe gewährleistet den Respekt der Menschenwürde und der Grundrechte der Person, namentlich durch den Schutz der Personenrechte im Sinne des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG). Gemäss DSchG gelten Informationen im Zusammenhang mit der Privatsphäre (z. B. die Notlage, die den Anspruch auf die Leistungen der Sozialhilfe begründet) als schützenswerte Personendaten; sie dürfen nicht ohne triftigen Grund an Dritte weitergegeben werden (Art. 3, Bst. c, 3. Kapitel DSchG). Diese Grundsätze und ihre Umsetzung müssen von den für Vorbeugung und Kontrolle von Missbräuchen zuständigen Personen besonders sorgfältig behandelt werden (nötige Massnahmen, um der erhöhten Gefahr der Persönlichkeitsverletzung zu begegnen, die das Bearbeiten solcher Daten mit sich bringt, Art. 8 DSchG).

In Bezug auf den Datenschutz müssen vor allem die Grundsätze der Zweckbindung und der Verhältnismässigkeit berücksichtigt werden (Art. 5 und 6 DSchG). Der erste Grundsatz legt fest, dass die gesammelten Daten nur zu dem Zweck bearbeitet werden, für den sie beschafft wurden. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit setzt die kumulative Einhaltung der folgenden fünf Anforderungen voraus: 1) Wirksamkeit und Notwendigkeit der Massnahme; 2) Einhaltung der Subsidiarität; 3) angemessenes Verhältnis zwischen der Massnahme und ihrem Ziel; 4) Einhaltung der Grundrechte der Person; 5) Zweckmässigkeit der Massnahme. Die im Rahmen der Sozialhilfe verwendeten Prüfungs- und Kontrollmittel müssen diesen beiden Grundsätzen entsprechen (Zweckbindung und Verhältnismässigkeit).

1.4. Kategorien des Sozialhilfemissbrauchs

Ein «Missbrauch» bezeichnet eine unangemessene, übermässige oder ungerechte Verwendung sowie einen Fehler. Im Zusammenhang mit der Sozialhilfe lässt sich ein Missbrauch dadurch erkennen, dass die Leistung weder mit dem gesetzlichen Rahmen noch mit den Zielen der Sozialhilfe übereinstimmt. Ein Missbrauch kann entweder beim Erhalt (unrechtmässig bezogene Leistungen) oder bei der Verwendung der Sozialleistungen auftreten (→ III.3).

1.4.1. *Leistungen, die der begünstigten Person ohne deren Verschulden und aufgrund einer Reihe von Umständen, die ausserhalb ihres Einflussbereichs liegen, unrechtmässig erteilt werden*

Hierbei handelt es sich um Leistungen, die der begünstigten Person fälschlicherweise erteilt wurden, ohne dass diese dafür verantwortlich ist. Dies geschieht normalerweise aufgrund einer fehlerhaften Anwendung der Sozialhilferichtsätze oder anderer gesetzlicher Bestimmungen. Unrechtmässig bezogene materielle Hilfe fällt ebenfalls in diese Kategorie. Dies ist z. B. der Fall, wenn eine Hilfe auf Grundlage eines falschen Entscheids gewährt wird, namentlich bei

gleichzeitiger Entrichtung von Finanzleistungen der Sozialversicherungen oder einer Drittperson (Renten oder Entschädigungen). Nichtsdestotrotz muss die fälschlicherweise erhaltene Sozialhilfeleistung rückerstattet werden (Art. 29 Abs. 1 und 4 SHG); weigert sich die oder der Begünstigte, kann dieses Verhalten als Sozialhelfemissbrauch eingestuft werden.

Diese Art von Situation wird normalerweise durch die Verwaltung und die regelmässige Aktualisierung der Daten durch die Sozialarbeiterin oder den Sozialarbeiter oder aber bei der Überprüfung durch die Sozialrevisorin oder den Sozialrevisor aufgedeckt.

1.4.2. Erschleichen von Leistungen mittels ungenauer oder unvollständiger Angaben zur persönlichen oder wirtschaftlichen Situation

Versucht eine Person, Hilfe zu beziehen, indem sie durch ihr Handeln (Lügen, Fälschung einer Urkunde o. Ä.) oder durch Unterlassung (Verschweigen oder Vertuschen von Informationen) vorgibt, sich in einer Notlage zu befinden, und erhält sie in der Folge zum ersten Mal bzw. weiterhin eine materielle Hilfe, so handelt es sich dabei um einen betrügerischen Bezug (auch: Erschleichen) von Sozialhilfeleistungen. Am häufigsten kommt es in dieser Kategorie zu: Nichtangabe von Einkünften oder Vermögen, Urkundenfälschungen, Falschangaben in Bezug auf den Wohnort oder Nichtangabe von freiwilligen oder gesetzlichen Leistungen Dritter (insbesondere Sozialversicherungen).

Diese Art des Missbrauchs fällt offenkundig in den Anwendungsbereich von Artikel 30 Abs. 1 und Artikel 37a SHG sowie von gewissen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs und kann somit Gegenstand einer Strafanzeige sein.

1.4.3. Unsachgemässe Verwendung von Sozialleistungen

Diese Kategorie bezeichnet eine Situation, in der eine Person die Sozialhilfeleistungen nicht zweckmässig (Garantie des Existenzminimums, Förderung der Wiedererlangung der finanziellen und persönlichen Unabhängigkeit, Förderung der sozialen Integration), sondern zur Verwirklichung persönlicher Interessen verwendet (wie zum Beispiel Verwendung der für die Miete vorgesehenen Beträge für eine Ferienreise), wodurch eine neue Notlage entsteht, aufgrund derer erneut auf die Leistungen der Sozialhilfe zurückgegriffen werden muss.

Ein derartiges Verhalten kann somit ebenfalls einem Sozialhelfemissbrauch gleichgestellt werden.

1.4.4. Nichtgebrauch der persönlichen Ressourcen

Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger sind verpflichtet, selber aktiv zu werden und alles zu tun, um ihre Situation zu verbessern bzw. ihrer Notlage ein Ende zu setzen (Grundsatz der Subsidiarität der Sozialhilfe). Solange die verlangten Anstrengungen die Kapazitäten und Möglichkeiten der bedürftigen Person nicht überschreiten, ist sie verpflichtet, alles dafür zu tun, um sich aus der Notlage zu befreien. Die Verweigerung eines zumutbaren sozialen Eingliederungsprojekts kann demnach einen Sozialhelfemissbrauch darstellen und zu einer Kürzung der Hilfe führen (Art. 4a Abs. 2 SHG). Im gleichen Sinn kann die Verweigerung einer zumutbaren Arbeit unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität ebenfalls eine Kürzung der Sozialhilfe zur Folge haben (Bundesgerichtsentscheid vom 29. Juli 2013, Sache 8C_962/2012).

Gleiches gilt, wenn sich die unterstützte Person weigert, einen bezifferbaren und durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Ersatzeinkommen geltend zu machen, durch den sie in der Lage wäre, ganz oder teilweise für sich zu sorgen, ohne auf die Sozialhilfe zurückzugreifen (z. B. Arbeitslosenentschädigung).

Solche Arten von Missbrauch sind mit Vorsicht zu behandeln: Nicht jedes pflichtwidrige Verhalten stellt auch einen Sozialhilfemissbrauch dar; die Feststellung, wann offenkundig ein Missbrauch begangen wurde, muss von der für das Sozialhilfedossier zuständigen Person gründlich untersucht werden.

1.5. Vorbeugung und Kontrolle von Missbräuchen: Sinn und Zweck

Vorbeugung und Kontrolle von Sozialhilfemissbräuchen machen die Tätigkeit der Gemeinwesen nicht nur glaubwürdiger, sondern legitimieren und bewahren diese auch für Personen, die sich in einer Notlage befinden. Diese Massnahmen ermöglichen es auch, allfällige Verdächtigungen und Vorurteile zu beseitigen, die auf der Sozialhilfe lasten. Die Bevölkerung soll sich ein Bild einer kontrollierten und qualitativ hochstehenden Sozialhilfe machen können, damit eine Stigmatisierung der im Sozialhilfesystem tätigen Akteurinnen und Akteure verhindert wird.

Die in diesem Konzept beschriebenen Kontrollverfahren und -mittel verfolgen deshalb in erster Linie die nachfolgenden Ziele:

- > Erhalt von nicht zustehenden Leistungen vorbeugen;
- > Missbräuche beschränken;
- > Missbräuche verfolgen und bestrafen;
- > Qualität und Zweckmässigkeit der Leistungen verbessern;
- > Gleichbehandlung der Begünstigten sicherstellen;
- > sichere Gewährung der Sozialhilfe für Personen, die auf diese angewiesen sind.

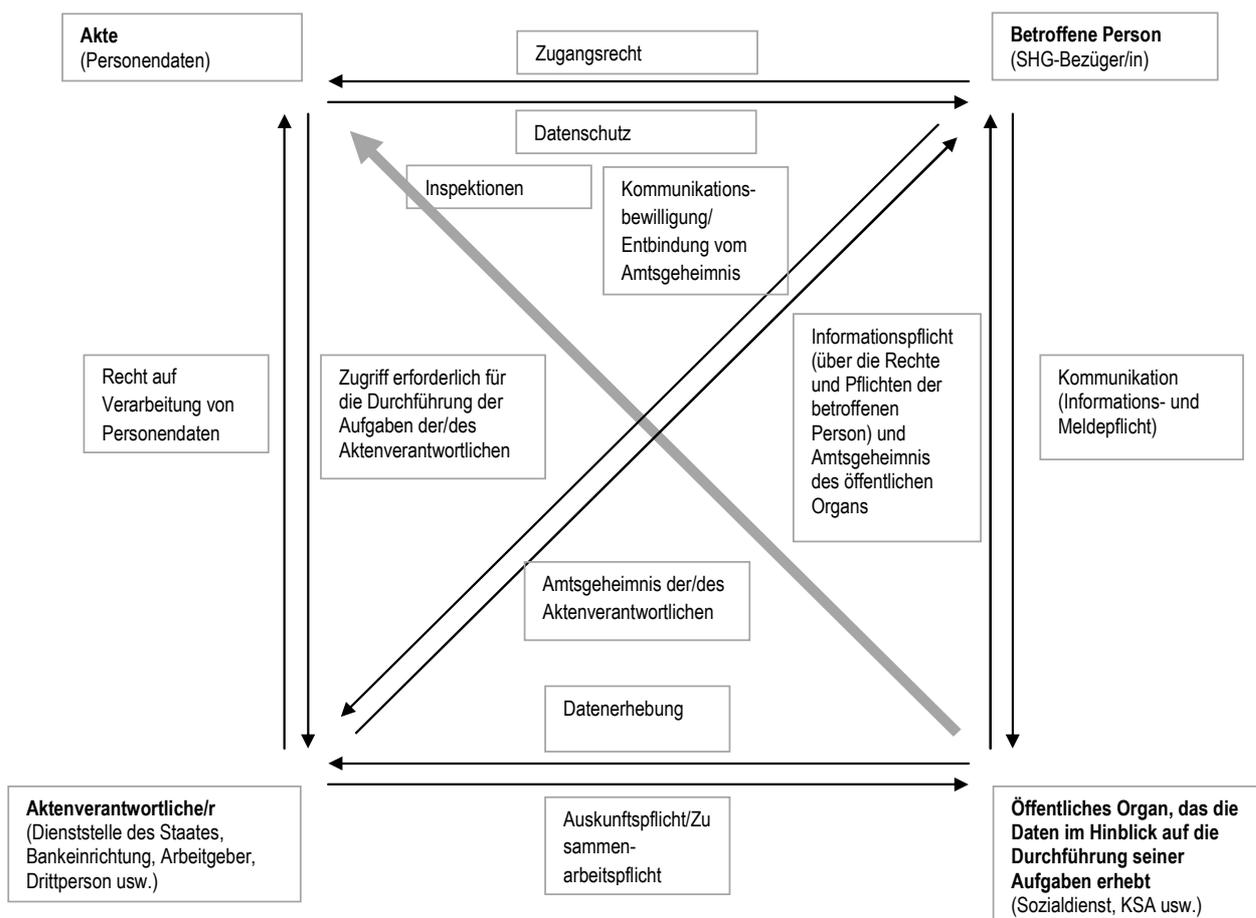
1.6. Strategie: Kontrollen ergänzen, koordinieren und verstärken

Laut Sozialhilfegesetzgebung ist die Erhebung von Personendaten an die Auskunftspflicht der hilfesuchenden Person geknüpft. Wer materielle Hilfe beantragt, muss nämlich dem zuständigen Sozialdienst über seine persönlichen und finanziellen Verhältnisse genau Auskunft geben und die für die Abklärung erforderlichen Unterlagen einreichen. Ausserdem hat die Person dem Sozialdienst jegliche Änderung in seinen Verhältnissen unverzüglich zu melden (Auskunftspflicht – Artikel 24 Abs. 1 und Abs. 3 SHG).

Die Kontrollinstrumente, die mit der Revision des Sozialhilfegesetzes per 1. Januar 2011 eingeführt wurden, können die Datenerhebung ergänzen, wenn die zuständige Behörde das Gefühl hat, sie sei unzureichend informiert worden (→ II.2.1). Ausserdem können mit ihnen auch Fragen der Datenübermittlung geklärt werden; damit können die erforderlichen Kontrollen vereinfacht und Missbräuche verhindert werden. Schliesslich kann durch diese Instrumente die sachgemässe Anwendung der Richtlinien und Gesetze der Sozialhilfe geprüft werden, wobei insbesondere kontrolliert werden kann, ob Leistungen unrechtmässig zugesprochen worden sind. Die Kontrollen, welche die verschiedenen Akteurinnen und Akteure, die die Daten eines Sozialhilfedossiers bearbeiten müssen, durchführen, ergänzen sich gegenseitig und sind synergetisch aufgebaut. Dabei geht es darum, ein einfach zugängliches System mit standardisierten Informationen aufzubauen.

2. Erhebung und Verarbeitung von Personendaten

Erhebung und Verarbeitung von Personendaten decken in der Sozialhilfe vier Dimensionen ab: die Daten (oder die Akte) selber; die betroffene Person; die oder der Aktenverantwortliche (z. B. Dienststelle des Staates, Versicherung, Arbeitgeber); das öffentliche Organ, das die Daten im Hinblick auf die Bewerkstelligung seiner Aufgabe erhebt (Sozialdienst). Sie sind im nachfolgenden Schema abgebildet:



Die gesetzlichen Anforderungen bei der Datenverarbeitung und -erhebung sind Bestandteil der kantonalen Gesetzgebung über die Sozialhilfe. Die Reihenfolge der Untersuchungs- und Kontrollmittel ist somit im Gesetz vorgegeben und wird entsprechend der im folgenden Abschnitt beschriebenen Strategie umgesetzt. Was besonders wichtig ist: Die Person, die eine materielle Hilfe beantragt, ist verpflichtet, dem Sozialdienst alle Informationen und Unterlagen auszuhändigen, die für die Bearbeitung ihres Antrags erforderlich sind. Nur wenn es schwierig oder unmöglich ist, diese Angaben zu bekommen, kann der Sozialdienst allenfalls die in der Sozialhilfegesetzgebung vorgesehenen Informations- und Kontrollmittel einsetzen (z. B. Verwendung einer Vollmacht, einholen von Informationen bei Drittpersonen im Sinne von Art. 25 SHG, Inspektion).

Im Rahmen der Untersuchung eines Dossiers muss der Sozialdienst grundsätzlich mehrere Elemente zur Einschätzung zusammenführen, um einen allfälligen Bedarf an materieller Hilfe begründen und damit die Tragweite der zuzusprechenden Leistungen festlegen zu können. Üblicherweise beinhaltet eine Dossierabklärung die im Folgenden beschriebenen Elemente.

2.1. Dossierabklärungsarbeiten und regelmässige Untersuchung

Die regelmässige und systematische Untersuchung der wirtschaftlichen, persönlichen und sozialen Lage der hilfeschenden bzw. begünstigten Person ist bereits in Artikel 18 Abs. 2 Bst. a^{bis} SHG vorgesehen und beinhaltet im Besonderen die nachfolgenden Punkte:

- > Aussagen der hilfeschenden bzw. begünstigten Person;
- > von dieser Person ausgehändigten Unterlagen, die zur Ermittlung ihrer persönlichen, finanziellen und sozialen Situation erforderlich sind, sowie Unterlagen, mit denen die persönliche und finanzielle Situation der Personen erstellt werden kann, die mit ihr in einem Haushalt leben oder die ihr gegenüber eine Unterhaltspflicht haben.
- > Dokumente zur Ermittlung der Sachlage, die vom Sozialdienst selbst eingeholt werden (mit oder ohne Vollmacht);
- > Stellungnahme der Wohngemeinde;
- > Überprüfung der bei den zuständigen Behörden eingeholten und regelmässig aktualisierten Daten;
- > Prüfung des Vorliegens freiwilliger oder gesetzlicher Leistungen Dritter (Als Subsidiarität);
- > ergänzende Kontrollen durch den Sozialdienst;
- > allfällige auf Mandatsbasis durchgeführte Inspektionen.

2.2. Rolle des Sozialdienstes

Die hilfeschende bzw. begünstigte Person hat das Recht, beim Sozialdienst die Informationen über ihre Rechten und Pflichten in Sachen Sozialhilfe einzuholen. Ebenso muss der Sozialdienst ihr mitteilen, welche Auskünfte und Dokumente notwendig sind, damit ihr Antrag bearbeitet und die Bedarfslage korrekt eingestuft werden kann. Im Übrigen liegt es im Interesse des Sozialdienstes, dass eine Sachlage vollständig ermittelt und durch die erforderlichen Dokumente begründet werden kann, insbesondere für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Wenn nötig kann der Sozialdienst der betroffenen Person eine Frist auferlegen, innerhalb derer sie ihm die erforderlichen Unterlagen liefern muss, wobei er ihr mitteilt, was geschieht, wenn sie sich nicht an diese Pflicht hält (z. B. Nichteintreten auf das Gesuch, Kürzung der Hilfe).

Ist die betroffene Person jedoch nicht in der Lage, diese Auskünfte einzuholen, so muss der Sozialdienst diese von sich aus einholen, nötigenfalls mit Hilfe einer Vollmacht. Im Zweifels- oder Verdachtsfall kann der Sozialdienst ausserdem auf die im Gesetz vorgesehenen Kontrollmittel zurückgreifen (Entbindung vom Amtsgeheimnis oder Inspektion).

2.3. Vollmacht und Datenüberprüfung

Ist die hilfeschende bzw. begünstigte Person objektiv gesehen nicht in der Lage, ihrer Informationspflicht selbstständig nachzukommen und die verlangten Unterlagen zu liefern, kann der Sozialdienst auf eine Vollmacht im Sinne von Artikel 24 Abs. 4 SHG zurückgreifen (siehe Formular «Vollmacht» im Anhang), um die zur Durchführung seiner Aufgaben erforderlichen Angaben einzuholen, wobei er die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung zu respektieren hat. Die Vollmacht kann der betroffenen Person zur Unterzeichnung unterbreitet werden, sobald das Gesuch um materielle Hilfeleistungen eingereicht wurde.

Verlangt die für die Daten zuständige Stelle, namentlich aufgrund eines qualifizierten Amtsgeheimnisses, eine spezifische Vollmacht (z. B. einer Bank), so wird diese wenn nötig vom Sozialdienst erstellt und von der betroffenen Person unterzeichnet. Damit eine Vollmacht gültig ist, muss sie von der betroffenen Person freiwillig und in Kenntnis der Sachlage erteilt worden sein (Art. 24, Abs. 4 SHG). Die Daten, die eingeholt werden können, die Stellen, die diese Daten zu übermitteln haben und die Gültigkeit (z. B. zwölf Monate) müssen klar aufgeführt werden.

Ist der Sozialdienst während der Datenüberprüfung der Meinung, dass er sachlich gesehen unzureichend informiert wurde, muss er die betroffene Person normalerweise schriftlich dazu auffordern, alles daran zu setzen, um ihr Gesuch zu vervollständigen, wobei er ihr unter Androhung einer Sanktion eine neue Frist auferlegt. Das Zurückgreifen auf eine Vollmacht oder auf eine Inspektion bleibt vorbehalten.

2.4. Verletzung der Auskunftspflicht: Folgen

Hält sich die betroffene Person gegenüber dem Sozialdienst nicht an ihre Auskunftspflicht, so können drei Möglichkeiten in Betracht gezogen werden:

1. Die betroffene Person oder ihre Angehörigen sind objektiv gesehen bedürftig (Art. 24 Abs. 2, 2. Satz SHG). Der Sozialdienst muss in diesem Fall auf das Gesuch eintreten, um ihnen das Existenzminimum zu sichern, kann aber direkt bei den Gemeinden, staatlichen Diensten und Dritten zusätzliche Kontrollen durchführen (Art. 25 SHG). Die betroffene Person kann ferner dazu verpflichtet werden, die für die Daten zuständige/n Stelle/n vom Amtsgeheimnis zu entbinden, damit ihre Bedürftigkeit bestimmt werden kann (Art. 24, Abs. 5 SHG; siehe Formular «Sonderbewilligung», Beilage des Konzepts). Weigert sich die betroffene Person, so kann der Sozialdienst der zuständigen Sozialkommission vorschlagen, ihr die Leistungen der materiellen Hilfe zu kürzen. Des Weiteren kann eine Inspektion im Sinne von Art. 21b SHG angeordnet werden.
2. Ist die Bedürftigkeit erwiesen und die Verletzung der Auskunftspflicht nicht offensichtlich, soll heissen: die betroffene Person beteuert, alle erforderlichen Unterlagen ausgehändigt zu haben, aber es besteht trotzdem noch ein objektiver Zweifel, so muss der Sozialdienst auf das Gesuch eintreten, kann jedoch sinngemäss zum vorherigen Beispiel zusätzliche Kontrollen durchführen.
3. Scheint der Bedarf an materieller Hilfe von Anfang an weder ausreichend noch objektiv erwiesen zu sein und wurden darüber hinaus nicht alle zur Bearbeitung des Gesuchs erforderlichen Informationen ausgehändigt, so kann der Sozialdienst schliessen, dass es unmöglich ist, den allfälligen Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe zu überprüfen. Er kann dann nicht auf das Gesuch eintreten (Art. 24, Abs. 2 SHG); wenn das Dossier bereits eröffnet wurde, kann er der zuständigen Sozialkommission vorschlagen, die Leistungen aufzuheben. Letzteres kann er mit der Tatsache begründen, dass es nicht möglich ist, die Bedürftigkeit zu überprüfen oder zu beurteilen (Art. 24, Abs. 2 und 5 SHG).

Im Gegensatz dazu kann die blossige Weigerung, eine Vollmacht zu unterzeichnen, keinen gültigen Grund für ein Nichteintreten oder eine Aufhebung der materiellen Hilfe darstellen (Art. 24 Abs. 2 SHG), schon gar nicht, wenn die Person die notwendigen Informationen und Dokumente spontan selbst aushändigt. Ebenso verstösst die Tatsache, die Gewährung der materiellen Hilfe systematisch und zwingend der Unterzeichnung einer Generalvollmacht zu unterstellen, gegen die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung und gegen die Auskunftspflicht der hilfeschuchenden bzw. begünstigten Person (Verschiebung der Beweislast an die Sozialdienste). Darüber hinaus entspricht sie ganz offensichtlich nicht einer freiwilligen und informierten Zustimmung, wenn die Person objektiv gesehen bedürftig ist.

3. Inspektion

Gemäss Artikel 21b Abs. 1 SHG führt das KSA von Amtes wegen oder auf Antrag der Sozialkommission, des Sozialdienstes oder der GSD die Inspektion der Sozialhilfedossiers durch. Bei den Inspektionen der Dossiers der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger soll überprüft werden, ob die Anforderungen, die einen Bedarf im Sinne des SHG definieren, erfüllt sind. Des Weiteren soll sichergestellt werden, dass die materiellen Hilfeleistungen zweckmässig verwendet werden. Inspektionsarbeiten werden dann durchgeführt, wenn die Kontrollmittel des zuständigen Sozialdienstes nicht ausreichen, um die Situation vollumfänglich zu klären. Sie werden durchgeführt, um Zweifel aus der Welt zu schaffen, soll heissen: um einen Verdacht zu erhärten oder aber zu entkräften. Hierzu werden die Voraussetzungen für die Erteilung der Sozialhilfe unter dem Aspekt der Subsidiarität und der Zweckbindung untersucht (Art. 21b, Abs. 1 SHG).

Sozialdienste, die kraft Artikel 21b Abs. 7 SHG selber Inspektionsarbeiten durchführen, richten sich dabei nach den Empfehlungen dieses Abschnitts, unter Vorbehalt der in Absatz III.2 aufgeführten Ausnahmen.

3.1. Voraussetzungen

Eine Inspektion wird dann durchgeführt, wenn die nachfolgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- > Daten eines Dossiers einer sozialhilfebeziehenden Person sind unübersichtlich oder rufen Zweifel in Bezug auf ihre Genauigkeit oder ihre Richtigkeit hervor;
- > Kontrollmittel des zuständigen Sozialdienstes verunmöglichen eine umfassende Klärung der Situation;
- > das KSA, die GSD, die Sozialkommission oder der Sozialdienst erteilen dem für die Inspektion zuständigen Personal einen formalen Auftrag für eine Abklärung.

Unübersichtliche oder verdächtige Situationen werden in der Regel durch bestimmte Elemente im Dossier oder Risikofaktoren hervorgerufen bzw. verstärkt, die es zu berücksichtigen gilt, namentlich:

- > häufige Wohnsitzwechsel;
- > fehlende, zweifelhafte oder nachweislich gefälschte Belege;
- > Zahlungsbefehl-e und Pfändungen, welche die finanziellen Mittel der betroffenen Person über das Existenzminimum hinaus aufbrauchen;
- > Unmöglichkeit, einen Termin zu einem bestimmten Zeitpunkt der Woche einzuhalten;
- > unentschuldigte und wiederholte Absenzen an den regelmässigen Gesprächen;
- > wiederholte Nichteinhaltung des Eingliederungsvertrags;
- > Vermögenswerte, die im Widerspruch zur finanziellen Situation der betroffenen Person stehen;
- > Besitz oder regelmässige Verwendung eines Motorfahrzeuges;
- > Lebensstandards, die nicht der beschriebenen Situation entsprechen;
- > Weigerung, eine Vollmacht zu unterzeichnen, obwohl zusätzliche Informationen notwendig sind;
- > Verzeig durch Drittperson.

3.2. Auftrag

Die von Amtes wegen oder auf Gesuch hin durchgeführte Abklärung ist in einem Auftrag festzuhalten, der von der betroffenen Instanz formuliert und dem dafür ausgebildeten und dem Amtsgeheimnis unterstellten Personal mit dem diesem Konzept beigelegten Formular («Inspektionsauftrag») anvertraut wird (Art. 21b Abs. 2 SHG). Der Auftrag enthält namentlich:

- > Referenzen des Falls (administrative Zuordnung) und Kontaktangaben der für das Dossier zuständigen Person, wobei zu präzisieren ist, ob diese bereits weiss, dass eine Abklärung durchgeführt werden muss;
- > Personendaten der sozialhilfebeziehenden Person sowie der Personen, die mit ihr im gemeinsamen Haushalt leben (Name, Vorname, Geburtsdatum, Nationalität oder Aufenthaltsbewilligung);
- > Art des Zweifels oder des Problems;
- > einschlägige Indizien, Informationen und Beobachtungen (soweit möglich genau, soll heissen: datiert und situationsbezogen);
- > bereits erfolgte Kontrollen des Sozialdienstes im Hinblick auf eine Klärung der Situation sowie die daraus gewonnenen Ergebnisse und die allfälligen Rechtfertigungen der betroffenen Person;
- > Daten, die zu untersuchen sind;
- > Vorliegen einer komplexen oder heiklen Situation im Zusammenhang mit dem Dossier.

Der Auftrag muss namentlich umfassen: eine Kopie des Entscheids über die Gewährung der materiellen Hilfe; die wichtigsten Dokumente; die einschlägigen Elemente des Dossiers; die allfälligen Vollmachten, die von der betroffenen Person unterzeichnet wurden; ein Passfoto. Ausserdem muss der Auftrag von der zuständigen Instanz unterzeichnet werden (KSA, GSD, Sozialkommission oder Sozialdienst).

Ausserdem definiert der Auftrag die Art der Zusammenarbeit zwischen dem Auftraggeber und dem mit den Inspektionsarbeiten betrauten Personal. Insbesondere werden Häufigkeit und Form der Zwischenbilanzen (→ II.3.5.2) sowie die Höchstdauer der Abklärungen definiert.

Das mit der Inspektion betraute Personal bestätigt den Erhalt des Auftrags und entscheidet innert fünf Werktagen über den Auftrag (Anfrage für Präzisierungen, Art der Zusammenarbeit etc.).

3.3. Gegenstand der Inspektion und verantwortliche Instanzen

Abklärungen im Sinne von Artikel 21b Abs. 2 SHG dienen der Erhebung von Daten im Zusammenhang mit der Überprüfung des Anspruchs auf Leistungen der materiellen Hilfe und deren sachgemässen Verwendung im Sinne der Sozialhilferichtlinien. Die Daten, die erhoben werden können, wurden im besagten Artikel festgelegt.

Gemäss Artikel 25 Abs. 1 SHG ist das für die Inspektionsarbeiten zuständige Personal befugt, diese Daten bei den für die zuvor erwähnten Daten zuständigen Dienststellen des Staates, Gemeinden und Dritten (Versicherung, Arbeitgeber) einzuholen. Weigert sich eine Instanz, die Auskünfte zu erteilen, so informiert das Inspektionspersonal den zuständigen Sozialdienst, der dann das Einverständnis der betroffenen Person einholen kann, damit die laufende Inspektion geheim bleibt. Ein Entscheid über eine Kürzung oder Aufhebung der materiellen Hilfe aus triftigen Gründen bleibt vorbehalten.

Im Übrigen ist das innerhalb des KSA mit der Inspektion betraute Personal befugt, im Rahmen von Artikel 63 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) bei den nachfolgenden staatlichen Dienststellen Erkundigungen einzuholen:

- > Kantonspolizei;
- > Kantonales Finanzinspektorat;
- > Arbeitsinspektorat;
- > Inspektorinnen und Inspektoren im Bereich der Schwarzarbeit;
- > Inspektorinnen und Inspektoren der IV-Stelle;
- > Inspektorinnen und Inspektoren der Unfallversicherungen;
- > Dienst der Sozialinspektion anderer Kantone.

3.4. Inspektionsstrategie

Inspektionsarbeiten müssen die Grundsätze der Zweckbindung und der Verhältnismässigkeit respektieren. Dabei geht es darum, die Art des Zweifels oder des Problems, die Art des vermutlichen Missbrauchs und das Vorliegen einer allfälligen heiklen Situation (z. B. Kinder im Haushalt der betroffenen Person) zu berücksichtigen.

Die Inspektionsarbeiten bestehen aus (Prioritätenfolge):

1. Erhebung der zweckdienlichen Daten beim zuständigen Sozialdienst;
2. Erhebung von ergänzenden Daten bei den Dienststellen des Staates, den Gemeinden und den betroffenen Dritten;
3. Überprüfung dieser Daten;
4. spezifischen Abklärungsmitteln, namentlich diejenigen nach Artikel 21b Abs. 2 SHG.

Zur einwandfreien Ausführung seiner Aufgaben fördert das Inspektionspersonal ausserdem die Zusammenarbeit mit seinen Partnern, unterhält ein soziales und berufliches Netzwerk und baut dieses aus und veröffentlicht die nützlichen Informationen im Zusammenhang mit seinen gesetzlichen Zuständigkeiten und Kontrollmitteln. Darüber hinaus kann es sein, dass das betreffende Personal im Laufe einer Abklärung unbekannte oder neue soziale Problematiken entdeckt. Sollte dies der Fall sein, so informiert es den Sozialdienst oder die Behörde, die ihm den Inspektionsauftrag erteilt hat.

3.4.1. *Priorisierung der Abklärungen*

Zur effizienten Handhabung der Inspektionsaufträge entsprechend den Prioritäten und zur Umsetzung der Abklärungsmittel unter Berücksichtigung der Grundsätze der Zweckbindung und der Verhältnismässigkeit, macht das zuständige Personal die Untersuchung von den nachfolgenden Elementen abhängig:

- > Art des vermutlichen Missbrauchs;
- > Art der Indizien in Bezug auf den Verdachtsfall;
- > Qualität der Indizien;
- > Höhe des vermutlich unrechtmässig bezogenen Betrags;
- > Vorliegen einer komplexen oder heiklen Situation im Zusammenhang mit dem Dossier;
- > Wiederholungsgefahr.

Die nachfolgenden Kriterien können ebenfalls herangezogen werden, um eine Abklärung als prioritär einzustufen:

- > erhebliche Höhe des unrechtmässig bezogenen Betrags;
- > Aufhebung der materiellen Hilfe;
- > gute Qualität der Indizien;
- > objektive Zweifel in Bezug auf eine Situation mit Wiederholungsgefahr.

3.4.2. *Spezifische Abklärungsmittel*

Neben den administrativen Kontrollen (Datenerhebung und -überprüfung bei den Dienststellen des Staates, Gemeinden und Dritten) gibt es namentlich die folgenden spezifischen Abklärungsmittel:

- > Abklärungen in der Nachbarschaft;
- > Befragung Dritter;
- > Beobachtungen im Alltag;
- > Untersuchungen am Arbeitsplatz;
- > Bildaufnahmen im öffentlichen Raum;
- > Anhörung der von den Abklärungen betroffenen Personen;
- > bewilligte Hausbesuche.

Das Inspektionspersonal, das diese spezifischen Mittel anwendet, achtet besonders gut auf seine eigene Sicherheit, aber auch auf die Rechte der Person, die Gegenstand der Abklärung ist.

Je nach dem, welche Elemente bei der Prüfung des Auftrags festgehalten wurden und wie prioritär die Abklärung eingestuft wurde, hat das Inspektionspersonal die Privatsphäre und die Grundrechte der von der Abklärung betroffenen Person maximal zu wahren. In diesem Sinne sollten Abklärungen bei Dritten offen und nur dann durchgeführt werden, wenn sie objektiv gesehen tatsächlich unerlässlich sind. Befragte Dritte sind nicht zur Aussage verpflichtet. Ebenso wenig sind die Betroffenen verpflichtet, das mit der Inspektion betraute Person in ihr Zuhause einzulassen.

Damit die Abklärungen möglichst geheim und das Inspektionspersonal anonym bleiben, bleibt der direkte Kontakt mit der von der Abklärung betroffenen Person nur Situationen vorbehalten, die diese Massnahmen auch verlangen. Das Inspektionspersonal achtet darauf, nur ungefährliche Personen zu befragen und die Beobachtungen im Alltag nur an von der Öffentlichkeit sichtbaren, als sicher geltenden Orten durchzuführen. Es arbeitet mit dem zuständigen Sozialdienst zusammen; dieses konfrontiert die betroffene Person mit den verschiedenen Tatsachen oder verlangt ergänzende Informationen von ihr. Darüber hinaus darf es ausnahmsweise die Anhörung der betroffenen Person durchführen, wenn es von einer befugten Drittperson oder von einer/einem Verantwortlichen des Sozialdienstes begleitet wird und die Sicherheit dabei gewährleistet ist. Im Fall eines Hausbesuchs muss das Inspektionspersonal unbedingt von einer von der/vom Verantwortlichen des Sozialdienstes bezeichneten Drittperson begleitet werden.

3.5. Datenerhebung und Inspektionsbericht

Alle Daten, die im Rahmen der Inspektionsarbeiten erhoben, bearbeitet, übermittelt und archiviert wurden, unterliegen dem Amtsgeheimnis und den Datenschutzbestimmungen. In diesem Sinne können sie nur dem betroffenen Sozialdienst, der zuständigen Sozialkommission, dem KSA und der GSD mitgeteilt werden (Art. 21b Abs. 2 SHG).

3.5.1. *Persönliche Notizen*

Alle Daten, Informationen oder Aufnahmen, die das Inspektionspersonal gesammelt hat, müssen festgehalten, nummeriert, datiert und den persönlichen Notizen beigelegt werden. Die persönlichen Daten dienen der Erstellung des Schlussberichts am Ende der Abklärungen. Das KSA bewahrt diese Notizen auf; es gilt die Gesetzgebung über den Datenschutz.

3.5.2. *Zwischenbilanz*

Das Inspektionspersonal informiert den Auftraggeber gemäss Auftrag (→ II.3.2) regelmässig über sein Vorgehen und die gesammelten Informationen. Die Häufigkeit und die Form der Information werden bei der Bestimmung des Mandats gemäss Arbeitsbelastung und Terminplan aller Teilnehmenden bestimmt.

Das Inspektionspersonal schickt dem Auftraggeber zu einem vereinbarten Zeitpunkt nach Beginn der Abklärung mindestens eine Zwischenbilanz, jedoch spätestens 40 Werktage nach der Übertragung des Auftrags. Dafür verwendet es das diesem Konzept beigelegte Formular «Zwischenbilanz».

3.5.3. Abklärungsergebnisse und Inspektionsbericht

Das Inspektionspersonal bestimmt das Ende der Abklärung und erstellt normalerweise binnen einer Frist von 20 Tagen einen Inspektionsbericht mit den Abklärungsergebnissen (siehe beigelegtes Formular «Inspektionsbericht»). Der Bericht führt ausserdem auf: Person, welche die Inspektion in Auftrag gegeben hat (Auftraggeber/in); Kontaktdaten des betroffenen Sozialdienstes; vollständige Kontaktdaten der von der Abklärung betroffenen Person; Daten im Zusammenhang mit der Entrichtung der Sozialhilfeleistungen. Die Abklärungsergebnisse umfassen im Besonderen:

- > berufliche Angaben des Inspektionspersonals;
- > Situationsüberblick und Auftrag;
- > Art des Zweifels oder des vermeintlichen Missbrauchs;
- > Abklärungsdauer;
- > Liste der verwendeten Abklärungsmittel;
- > Beweismittel, die dank dieser Abklärungsmittel gesammelt werden konnten;
- > Feststellungen, die dank dieser Beweismittel gemacht werden konnten;
- > Schlussfolgerungen des Inspektionspersonals, soll heissen: Überprüfung und Klärung der Daten, Beweiswürdigung aufgrund der durchgeführten Abklärung und gegebenenfalls die Höhe des vermutlich unrechtmässig bezogenen Betrags sowie die administrativen oder strafrechtlichen Schritte, die die geschädigte Behörde einleiten sollte.

Als Beweismittel gelten namentlich:

- > Dokumente, deren Echtheit erwiesen werden konnte (oder, im Gegenteil, als gefälscht anerkannte Dokumente);
- > Aussagen des Personals der Dienststellen des Staates oder der Gemeinden sowie von Drittpersonen;
- > nummerierte und datierte Bildaufnahmen;
- > Anhörungsprotokolle der betroffenen Person;
- > Gutachten im Sinne von Artikel 52 des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG).

Die Schlussfolgerungen müssen mindestens zu einem der folgenden Ergebnisse führen:

- > der Zweifel oder das Problem, das der Abklärung zu Grunde lag, konnte geklärt oder bestätigt werden;
- > der Missbrauchsverdacht wurde erhärtet oder entkräftet;
- > die angemessene Verwendung der Sozialhilfeleistungen hat sich bestätigt oder nicht;
- > der Zweifel in Bezug auf die Subsidiarität oder die Zweckbindung der Sozialhilfeleistungen konnte nicht aus der Welt geschaffen werden, trotz Abklärung und Einsatz der entsprechenden Abklärungsmittel;
- > in Anbetracht der gesammelten Elemente sollten andere aussagekräftige Elemente von den betroffenen Instanzen in einer strafrechtlichen oder administrativen Untersuchung analysiert werden.

Der Bericht, mitsamt allen gesammelten Beweismitteln, wird der Behörde, die die Inspektion beantragt hat, übermittelt und dem Dossier der betroffenen Person beigelegt (Art. 21b, Abs. 3 SHG). Ein Formular bzgl. administrativer und strafrechtlicher Folgen wird dem Bericht ebenfalls beigelegt (→ II.5). Das KSA erhält lediglich eine Kopie der Schlussfolgerungen des Berichts. Es kann vom Inspektionspersonal aber auch die Gesamtheit der gesammelten Unterlagen einfordern, wenn es dies für angemessen erachtet.

3.6. Inspektion: Folgen und Auswirkungen

Die Behörde, die die Inspektion in Auftrag gegeben hat, überprüft den Bericht. Als Erstes trifft sie eine der folgenden Entscheidungen:

1. eine zusätzliche Inspektion nach SHG ist erforderlich;
2. weder eine zusätzliche Inspektion noch eine zusätzliche Abklärung ist nötig; der Bericht wird ohne Folgen ins Dossier der Person aufgenommen;
3. weder eine zusätzliche Inspektion noch eine zusätzliche Abklärung ist nötig; die zuständige Behörde eröffnet ein administratives oder strafrechtliches Verfahren.

Im letzten Fall werden der von der Abklärung betroffenen Person die Schlussfolgerungen des Berichts mitgeteilt und ihr eine Frist zur Stellungnahme auferlegt (Anspruch auf rechtliches Gehör). Wenn die Person dies wünscht, so kann sie die Akten unter den üblichen Auflagen einsehen (Art. 63 VRG). Daten, die während der Inspektion geheim geblieben sind, müssen ebenfalls dem Dossier beigelegt werden, ansonsten besteht die Gefahr, dass sie später nicht berücksichtigt werden (Art. 65 VRG).

Nachdem sie die betroffene Person angehört hat, kann die Behörde die folgenden Beschlüsse fassen:

- > Bericht wird ohne Folgen in das Dossier der betroffenen Person aufgenommen;
- > Rückerstattung, Aufhebung, Kürzung oder Sistierung der materiellen Hilfe wird verlangt (→ III.3.1 und Folgende);
- > vermeintlicher Missbrauch wird bei den Strafverfolgungsbehörden angezeigt (→ III.3.6).

In den beiden letzten Fällen erhält die betroffene Person einen formellen Entscheid, gegebenenfalls unter Angabe der Rechtsmittel. Die Behörde teilt dem KSA seine Beschlüsse unverzüglich mit. Dazu verwendet es das beiliegende Formular «Monitoring der Inspektion» (→ II.5).

4. Revision

Revisionen decken verschiedene Aufgaben im Zusammenhang mit der Buchhaltung und den Verfahren und Regeln in Sachen Sozialhilfe ab. In den Sozialdiensten werden die Dossiers der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger vom KSA revidiert. Als Bestandteil des Dispositivs zur Vorbeugung und Kontrolle von Missbräuchen in der Sozialhilfe kann mit den Revisionen überprüft werden, ob die Richtlinien und Gesetze der Sozialhilfe richtig angewandt und die von Bund, Gemeinden und Staat gewährten Ressourcen korrekt verwendet werden (Art. 21a, Abs. 2 SHG). So gesehen sind diese Revisionen Bestandteil der regelmässigen Dossierkontrollen und ergänzen die bereits bestehenden Instrumente zur Vorbeugung von Missbräuchen.

Das für die Revision zuständige Personal koordiniert die Verwendung und die Verfügbarkeit der Arbeitsinstrumente, die das KSA für die Untersuchung und die Verwaltung der Sozialhilfedossiers zur Verfügung stellt. Es berät und sensibilisiert den Sozialdienst für dieses Thema.

4.1. Gegenstand der Revision

Gemäss den Artikeln 21 Abs. 4 und 21a Abs. 1 SHG kann das KSA bei den Sozialdiensten die Dossiers der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger einsehen und diese regelmässig überprüfen. Überprüft werden im Besonderen:

- > persönliche, finanzielle und soziale Daten der betroffenen Person;
- > regelmässige Aktualisierung dieser Daten;
- > Gründe für die Gewährung einer Finanzhilfe und Unterstützungsdauer;
- > Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Individualisierung der Sozialhilfe;
- > Einhaltung der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Sozialdienst, Sozialkommission und Staat;
- > Einhaltung der geltenden Richtlinien für die Erstellung des Sozialhilfebudgets;
- > Koordination mit den Sozialversicherern und den anderen erteilten Leistungen;
- > Übereinstimmung der Buchhaltung des Sozialdienstes mit der Verrechnung zuhanden des Kantons;
- > Rechnungsbelege im Zusammenhang mit den erfolgten Zahlungen und der Quartalsabrechnung an den Kanton;
- > geltende Entscheidungsprozesse im Sozialdienst;
- > verschiedene buchhalterische und administrative Modalitäten im Bereich der sozialen Eingliederungsmassnahmen (MIS);
- > Führungstabelle und persönliche Notizen;
- > Konzept des Debitorenwesens und dessen regelmässige Aktualisierung;
- > Personalbestand des Sozialdienstes und die jeweiligen Beschäftigungsgrade.

Das KSA überprüft ausserdem die Relevanz und die Effizienz der administrativen Verfahren, die der Sozialdienst zur Datensammlung einsetzt. In diesem Zusammenhang kontrolliert es auch, ob die Grundsätze in Sachen Datenschutz (Verhältnismässigkeit und Zweckbindung) eingehalten werden.

Des Weiteren prüft das mit der Revision betraute Personal die Anwendung der Vereinbarungen zwischen dem Staat und den privaten Institutionen im Sinne von Artikel 14 SHG und deren Angemessenheit bezüglich der sozioökonomischen Entwicklungen.

4.2. Arbeitsplanung und Dossierauswahl

Das Revisionspersonal führt seine Arbeiten nach einem Aktionsplan durch; diesen hat es selbst vorgeschlagen und dem KSA im Rahmen eines internen Vernehmlassungsverfahrens unterbreitet. Dieser Aktionsplan bestimmt die Sozialdienste, in denen Revisionsarbeiten durchzuführen sind, und den zeitlichen Ablauf. Bereits durchgeführte Revisionen sind zu berücksichtigen. In Notfällen können Revisionsarbeiten ausnahmsweise durchgeführt werden, ohne dass sie im Aktionsplan eingetragen werden; sie müssen allerdings vom Sozialdienst beantragt werden.

Die Gemeinden, die Sozialkommissionen, die Sozialdienste, die privaten Institutionen im Sinne von Art. 14 SHG und die GSD können beim KSA ebenfalls ein Revisionsgesuch einreichen. Das KSA berücksichtigt dieses bei der Erstellung des Aktionsplans, entsprechend seinen Verfügbarkeiten.

Das KSA informiert die Präsidentin oder den Präsidenten der betroffenen Sozialkommission im Vorfeld schriftlich über die geplanten Revisionsarbeiten und das dafür vorgesehene Datum. Es teilt ihr oder ihm die Namensliste der Dossiers mit, die eingesehen werden. Auch nennt es ihr oder ihm die Zahl der Dossiers, die spontan kontrolliert werden sollen. Der betroffene Sozialdienst erhält eine Kopie dieses Schreibens. Er hat das KSA unverzüglich über wesentliche Änderungen in den zu revidierenden Dossiers zu informieren.

Das für die Revision zuständige Personal trifft die Auswahl der Dossiers der Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler anhand von einschlägigen Kriterien oder Risikofaktoren, die basierend auf den Statistiken und Buchhaltungsdaten zu bestimmen sind. Mögliche Risikofaktoren sind namentlich:

- > hohe Beträge materieller Hilfe und Langzeithilfe;
- > besondere Zusammensetzung eines Haushaltes;
- > Krankheit oder Unfall, die oder der während der Unterstützungsperiode eingetreten ist;
- > laufende Abtretung bei einer Sozialversicherung;
- > besondere Verteilung der Kosten der materiellen Hilfe;
- > rückwirkende Rückerstattung von Sozialversicherungen.

Soweit möglich erstellt das Revisionspersonal eine Liste mit verschiedenen Risikofaktoren. Zur Orientierung: Die Zahl der angekündigten Dossiers sollte zwischen 10 und 25 liegen, die nicht-angekündigten Zwischen 1 und 10, unter Vorbehalt der Grösse des Dienstes, besonderer Umstände und der Revisionsziele.

4.3. Ablauf der Revisionsarbeiten

Die Revisionsarbeiten erfolgen grundsätzlich im betroffenen Sozialdienst, in Anwesenheit der Dienstleistung oder einer Vertretung und eines Mitglieds der zuständigen Sozialkommission. Wenn nötig, kann sich das mit der Revision betraute Personal direkt bei der fürs Dossier zuständigen Person erkundigen. Das Revisionspersonal prüft sowohl die physischen als auch die elektronischen Dossiers; es verwendet dazu ein computerisiertes, standardisiertes und regelmässig aktualisiertes Verfahren.

Neben den buchhalterischen Kontrollen werden die Dossiers unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität, der Zweckbindung, der Individualisierung der Sozialhilfe und der entsprechenden Anwendung der Sozialhilferichtsätze geprüft. Für jedes nicht-konforme Dossier untersucht das Revisionspersonal die anzubringenden Änderungen, die einzuholenden oder zu aktualisierenden fehlenden Daten, die allfälligen nicht zustehenden Leistungen, die allfälligen Rückerstattungen u. Ä.

Das Revisionspersonal teilt den anwesenden Personen seine Kommentare, Schlussfolgerungen und die in Bezug auf die Anwendung der Sozialhilferichtsätze erforderlichen Änderungen mit. Ausserdem holt es die Daten ein, die es für die Abfassung des Revisionsberichts und für einen allfälligen späteren Entscheid braucht.

4.4. Revisionsbericht

Die durchgeführten Überprüfungen der Dossiers der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger sind Gegenstand eines Revisionsberichts; dieser beschreibt die Konformität der kontrollierten Dossiers und führt die Belege, die Schlussfolgerungen und die Konsequenzen der Überprüfungen auf (Art. 21a, Abs. 3 SHG). Das betroffene Personal erstellt einen ausführlichen Bericht, Ausnahmefälle bleiben vorbehalten. Dieser Bericht wird datiert und enthält Folgendes:

- > kurzer Rückblick zum Schriftwechsel im Vorfeld der Revision;
- > Nennung der während der Revision anwesenden Personen;
- > Feststellungen und Schlussfolgerungen zu den angekündigten Dossiers;
- > Feststellungen und Schlussfolgerungen zu den nicht-angekündigten Dossiers;
- > Feststellungen zu Themen und Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Anwendung der Sozialhilferichtsätze;
- > Bemerkungen und Empfehlungen des KSA;
- > allfällig rückzuerstattende Beträge;
- > wenn nötig, sozioökonomische und statistische Daten.

In den Feststellungen und Schlussfolgerungen sind im Detail aufgeführt: die Referenzen des Dossiers; die Referenzen der für das Dossier zuständigen Person; die nicht-konformen Elemente; die einschlägigen Richtlinien; die Mittel zur Verbesserung der Situation. Bei Bedarf führt der Bericht einige Grundsätze oder allgemeine Prozesse auf, die unsachgemäss angewendet werden. Ausserdem enthält er wenn nötig konstruktive Vorschläge, mit denen Prüfung und Verwaltung der Dossiers verbessert werden können. Wenn nötig, kann der Bericht auf dieses Dokument oder auf die Literatur Bezug nehmen, damit die administrativen Modalitäten, die der betreffende Dienst anwendet, verbessert werden können.

Die ausführliche Schlussfolgerung enthält die allgemeine Einschätzung des Revisionspersonals, die durchgeführten Revisionen, die fehlenden Belege, die erforderlichen Leistungsbegründungen und die verlangten Rückerstattungen.

Das KSA übermittelt der Präsidentin oder dem Präsidenten der Sozialkommission und der Dienstleistung einen Entwurf des Revisionsberichts (Version 0). Die Streitpunkte in Bezug auf die Abfassung oder auf die Feststellungen der Version 0 werden zwischen den Parteien besprochen. Das KSA übermittelt der Präsidentin oder dem Präsidenten der Sozialkommission sowie der Leitung des Sozialdienstes dann den Schlussbericht. Eine Kopie des Berichts ist – ohne Angabe der Namen der Betroffenen – zur Information an die Direktion für Gesundheit und Soziales sowie ans Finanzinspektorat zu richten.

Das mit den Inspektionsarbeiten betraute Personal bearbeitet die gesammelten Daten entsprechend den Richtlinien über den Datenschutz. Das Revisionspersonal erstellt seinerseits ein statistisches Monitoring der festgestellten Fehler, ihres Auftretens, der rückzuerstattenden Beträge usw. Durch das Monitoring können wiederkehrende Probleme erkannt werden. Das Monitoring kann in den Quartalssendungen veröffentlicht werden.

5. Monitoring

Das KSA erhebt die relevanten Daten der vom nach den Artikeln 21b Abs. 1 und 7 SHG zuständigen Personal durchgeführten Inspektionen, damit der Tätigkeitsbericht der GSD diesbezüglich dokumentiert (Art. 21b Abs. 6 SHG) und die entsprechende Durchführung der Kontrollaufgaben sichergestellt werden kann.

Gemäss Artikel 16 Abs. 2 des Ausführungsreglements vom 30. November 1999 zum Sozialhilfegesetz (ARSHG) teilt der betroffene Sozialdienst dem KSA innerhalb von 30 Tagen Folgendes mit:

- > Entscheid der Behörde infolge der Inspektion und dessen Auswirkungen;
- > allfällige Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden;
- > allfällige Anzeige an eine andere Behörde;
- > gegebenenfalls die Höhe des unrechtmässig bezogenen Betrags;
- > andere zweckmässige Informationen.

Gegebenenfalls teilt der betroffene Sozialdienst dem KSA unverzüglich die Ergebnisse der vollzogenen Anzeigen mit (unerledigt, abgeschlossen, verschoben, Verurteilung usw.).

Das KSA erstellt seinen Tätigkeitsbericht zuhanden der GSD. Darin werden erwähnt:

- > Probleme, die im laufenden Jahr angetroffen wurden, Rückblick im Vergleich zu den Vorjahren, Zukunftsausblicke;
- > Zahl der durchgeführten Abklärungen, Gründe und Abstammung der Inspektionsaufträge;
- > Zahl der laufenden Abklärungen und Einschätzung in Bezug auf deren Aufklärung;
- > Zahl der abgeschlossenen Abklärungen in der Berichtsperiode und ihre Ergebnisse, genauer gesagt:
 - > Beurteilung der finanziellen Auswirkungen;
 - > abgeschlossene Abklärungen, bei denen kein Missbrauch festgestellt wurde; Abklärungen, die Gegenstand eines Entscheids der Sozialhilfebehörde in Bezug auf die materielle Hilfe waren;
 - > Abklärungen, die den Strafverfolgungsbehörden gemeldet wurden und Fortschreiten der Arbeiten;
 - > unrechtmässig bezogene Beiträge.

III. Empfehlungen

Die nachfolgenden praktischen Empfehlungen zielen auf eine einheitliche Anwendung im gesamten Kanton ab. Trotz ihrer organisatorischen Tragweite sind die Empfehlungen nicht zwingend; die Sozialdienste sollen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Verwaltung ihres eigenen Dienstes inspirieren lassen.

1. Vorbeugung von Missbräuchen: Empfehlungen für die Sozialdienste

In diesem Abschnitt erhalten die regionalen und spezialisierten Sozialdienste Empfehlungen im Zusammenhang mit den Kontrollverfahren, die sie umsetzen können. Die Empfehlungen beziehen sich im Wesentlichen auf die Dokumente «*Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch*»¹ und «*Good Practice für Sozialdienste*»² der SKOS. Die Anwendung dieser Empfehlungen kann zu organisatorischen Veränderungen in den Sozialdiensten führen.

1.1. Standardisiertes Verfahren für die Fallführung

Standardisierte Verwaltungsbestimmungen gewährleisten zu jederzeit eine organisierte Übersicht über den Fallablauf und seinen aktuellen Stand. Die systematische Prüfung des Bedarfs der hilfeschendenden bzw. begünstigten Person wird somit in der Praxis verbessert.

In den letzten Jahren wurden in der Schweiz mehrere Betrugsanschuldigungen nicht als Betrug sanktioniert (Art. 146 Strafgesetzbuch), weil der Missbrauch früher erkannt oder sogar verhindert hätte werden können, wenn der Sozialdienst achtsamer gewesen wäre. In den Urteilen ist namentlich von fehlender Hinterfragung in den Sozialdiensten und lückenhaften Kontrollen die Rede.

Um zu verhindern, dass ein Gefühl der «Nichtstrafbarkeit» entsteht, muss in der Praxis ein Qualitätsstandard erstellt werden, der die Kontinuität, Effizienz, Glaubwürdigkeit und Integrität des Präventions- und Kontrollsystems bzw. des kantonalen Sozialhilfedispositivs gewährleistet.

Betreffend Standards sollte der Sozialdienst namentlich über Folgendes verfügen:
Aufnahmeverfahren für hilfeschendende Personen; Referenzdokument mit ihren Rechten und Pflichten; detaillierte Liste mit den zur Ermittlung ihres Bedarfs erforderlichen Dokumenten; Liste mit den durchgeführten oder durchzuführenden Kontrollen; systematische und einheitliche Dossierstruktur; Verfahren für die Aktualisierung der Informationen aus dem Dossier; Modell einer Vollmacht im Sinne von Artikel 24 Abs. 4 SHG; Verfahren für die Dossierschliessung und die Führung des Debitorenwesens.

¹ http://skos.ch/uploads/media/Kontrollinstrumente_03.pdf

² http://skos.ch/uploads/media/good_practice.pdf

1.2. Kontrollmittel der Sozialdienste

Der Sozialdienst ist befugt, zusätzliche Kontrollen durchzuführen. Die Kontrollmittel sind im Wesentlichen in den erwähnten Dokumenten der SKOS beschrieben, namentlich: regelmässige Besprechungen; Testarbeitsplätze; periodische Dossierkontrollen³; Modalitätenwechsel bei der Gewährung der materiellen Hilfe. In diesem Rahmen können die Kontrollmittel vom Sozialdienst eingesetzt werden, unterscheiden sich jedoch von allfälligen Inspektionsarbeiten, die dieser selbst durchführt (Art. 21b, Abs. 7 SHG). Für die Verwendung der Kontrollinstrumente oder anderer ergänzender Mittel kann sich der Sozialdienst nach Bedarf an das für die Inspektionsarbeiten zuständige, qualifizierte Personal wenden.

Es hat sich herausgestellt, dass die Massnahmen für einen leichteren Austausch von unerlässlichen Personendaten mit den zuständigen Instanzen durchaus nützlich sind. Es ist wünschenswert, dass der Sozialdienst eine effektive Zusammenarbeit mit den verschiedenen Instanzen (Gemeinden, Sozialkommission, Staatsdienste, Sozial- und Privatversicherungen aber auch mit Dritten, die ihnen Daten für die Abklärung oder die Dossierführung übermitteln könnten) aufrechterhält. Sind andauernde Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit festzustellen, kann der Sozialdienst die GSD bzw. das KSA informieren, damit Lösungen ausgearbeitet werden.

1.3. Meldungen und Anzeigen durch Dritte

Anzeigen durch Dritte werden als Information betrachtet, die direkt vom Sozialdienst erfasst werden; ausserdem gelten sie als Risikofaktor, weil sie Zweifel in Bezug auf die Genauigkeit oder die Wahrhaftigkeit der Daten des Dossiers der angezeigten Person oder deren sachgemässe Verwendung der Sozialhilfeleistungen entstehen lassen. Die folgenden Empfehlungen gelten auch für das KSA, die GSD und die Sozialkommissionen, die die Indizien und die Anzeigen an den zuständigen Sozialdienst weiterleiten.

Die – anonymen oder namentlichen – Anzeigen sollten vom betreffenden Sozialdienst speziell untersucht und gegebenenfalls nach dem folgenden Verfahren behandelt werden: Soweit möglich muss die Drittperson den Instanzen, die sie benachrichtigt, ihre Kontaktdaten mitteilen, ist jedoch nicht dazu verpflichtet. Sie wird informiert, dass ihre Auskünfte eingehend geprüft werden und dass Kontrollen durchgeführt werden können, sie jedoch in diesem Zusammenhang keinerlei Informationen erhalten wird. Dem Dossier der vorzeigten Person werden keinerlei Informationen über die Drittperson zugefügt; die Anzeige wird von der Leitung des Sozialdienstes vertraulich aufbewahrt.

2. Inspektionsarbeiten, die von den Sozialdiensten durchgeführt werden

Gemäss Artikel 21b Abs. 7 SHG können Sozialdienste selber Inspektionsarbeiten durchführen. Sie bestimmen die Fälle, in denen sie ihre eigenen Mittel einsetzen wollen und sie sind verantwortlich, dass das mit der Inspektion betraute Personal entsprechend ausgebildet und dem Amtsgeheimnis unterstellt ist.

Grundsätzlich gelten für solche Inspektionsarbeiten die Bestimmungen im entsprechenden Abschnitt (→ II.3), insbesondere was die Abklärung, die Inspektionsgegenstände und die Inspektionsstrategie anbelangt. Ausserdem hat der Sozialdienst dem KSA unverzüglich eine Kopie

³ Dazu gehören auch Revisionsarbeiten im Sinne von Art. 21a SHG.

der Schlussfolgerungen des Inspektionsberichts zu übermitteln und dieses über die Folgen sowie über die Auswirkungen der Inspektion zu informieren (→ II.5).

Unter Vorbehalt der Grundsätze der Zweckbindung und der Verhältnismässigkeit kann der Sozialdienst jedoch teilweise oder vollständig auf diese Bestimmungen verzichten, wenn es sich bei der Abklärung um Überprüfungen im öffentlichen Raum handelt (z. B. Adressen an Briefkästen ablesen, Nummernschilder von Fahrzeugen kontrollieren usw.).

3. Empfehlungen für das Verfahren bei Missbrauch

Wurden nicht zustehende Leistungen bezogen, kann die Antwort der Behörde sowohl in den Bereich des Straf- als auch in denjenigen des Verwaltungsrechts fallen (s. Tabelle im Folgenden):

Erkannter Missbrauch			
Unrechtmässig bezogene materielle Hilfe		Rechtmässig bezogene materielle Hilfe	
Erhalt von Leistungen, die der begünstigten Person ohne deren Verschulden unrechtmässig erteilt werden	Erschleichen von Leistungen	Unrechtmässige Verwendung der Leistungen	Nichtgebrauch der persönlichen Ressourcen
Rückerstattung	Rückerstattung Sanktion Kürzung Strafanzeige	Rückerstattung Sanktion Kürzung Strafanzeige	Rückerstattung Sanktion Kürzung Strafanzeige

Wird ein Sozialhilfemissbrauch festgestellt oder gibt es objektive Gründe, von einem solchen auszugehen, so haben der betroffene Sozialdienst, die Sozialkommission oder das KSA mehrere Handlungsmöglichkeiten, je nach Art des Missbrauchs und seiner Schwere. Die Entscheidungskraft liegt in jedem Fall bei der zuständigen Behörde.

3.1. Entscheid

Wird eine Kürzung, Aufhebung oder Rückerstattung der Sozialhilfe beschlossen, ist Folgendes zu überprüfen:

- > die betroffene Person konnte ihren Standpunkt geltend machen (Anspruch auf rechtliches Gehör);
- > der Entscheid steht in angemessenem Verhältnis zum Verstoß oder Fehler (Prüfung der Schwere des Missbrauchs, der Dauer, während der er begangen wurde, der Höhe des allfälligen unrechtmässig bezogenen Betrags, eines allfälligen Rückfalls und der persönlichen Umstände der betroffenen Person);
- > durch Ändern ihres Verhaltens kann die Person selbst dazu beitragen, dass die Gründe für den Entscheid dahinfallen oder seine Auswirkungen zu einem späteren Zeitpunkt aufgehoben werden.

Der Entscheid muss ausserdem Folgendes umfassen:

- > ausreichende Begründung;
- > Angaben über die Auswirkungen des Entscheids und deren Dauer;
- > allfällige Angaben über die Schritte, die die betroffene Person einzuleiten hat;
- > Rechtsmittel zur Anfechtung des Entscheids und entsprechende Frist.

3.2. Änderung der Gewährung der materiellen Hilfe

Die Sozialhilfebehörde kann die Einzelheiten der Gewährung der materiellen Hilfe jederzeit ändern, in dem sie einen neuen begründeten Entscheid fällt. Diese Praxis ist vor allem dann angebracht, wenn die Hilfebezügerin oder der Hilfebezüger die Leistungen unsachgemäss verwendet oder sie oder er nicht ihre persönlichen Mittel einsetzt, um aus der Bedürftigkeit herauszufinden. Die Änderungen können namentlich die folgenden Punkte betreffen:

- > Häufigkeit (wöchentliche statt monatliche Überweisung);
- > Ort, an dem die Hilfe erteilt wird (z. B. systematisch im Sozialdienst);
- > direkte Zahlung der Miete durch den Sozialdienst;
- > Hilfeleistungen in Form von Naturalien oder Gutscheinen;
- > weitere Bedingungen.

Was den letzten Punkt anbelangt, so kann die Gewährung der Hilfe an eine oder mehrere Bedingungen geknüpft sein. Diese müssen zwingend mit dem Ziel der Sozialhilfe übereinstimmen und insbesondere die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung berücksichtigen. Sie müssen der betroffenen Person deutlich mitgeteilt werden. Letztere muss genau und unmissverständlich wissen, was von ihr verlangt wird und was die Folgen einer allfälligen Nichteinhaltung einer dieser Bedingungen sind. Punkt H.12 der SKOS-Richtlinien enthält übrigens ein umfassendes Verfahren für solche Situationen.

3.3. Rückerstattung

Unter Rückerstattung ist zu verstehen: die Rückzahlung einer im Sinne von Artikel 30 SHG unrechtmässig bezogenen Hilfe; die Rückzahlung einer unsachgemäss verwendeten Hilfe, die dazu führen kann, dass eine zusätzliche materielle Hilfe erteilt wird, um eine neue Notsituation zu verhindern; die Rückzahlung einer Hilfe, die als Vorschuss auf Leistungen von Versicherungen oder Dritter entrichtet wurde. Es kann jedoch ein Nachlass gewährt werden, wenn die betroffene Person in gutem Glauben war und wenn die Rückerstattung des unrechtmässig bezogenen Betrags sie in eine schwierige Lage versetzen würde (Art. 30 Abs. 2 SHG).

Die Sozialhilfebehörde befindet über die Einzelheiten der Rückerstattung und informiert die betroffene Person mittels eines formellen Entscheids; dadurch soll der betroffenen Person einerseits gegebenenfalls die Anfechtung dieses Entscheids ermöglicht werden, andererseits liegt so in der Folge ein gültiger Rechtstitel vor, mit dem die Rückerstattung über die üblichen Rechtswege verlangt werden kann (Schuldbetreibung). Solange die materielle Hilfe gewährt wird, kann die Rückerstattung bei laufender Unterstützung mit maximal 15 % des Grundbedarfs von der materiellen Hilfe abgezogen werden, analog zu Artikel 10 Abs. 1 der Verordnung vom 2. Mai 2006 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz. Sind im Budget ein Einkommens-Freibetrag oder eine Integrationszulage eingerechnet, können diese anstelle der Auszahlung zusätzlich an die Rückerstattung angerechnet werden. Die Lebensumstände der Personen, die im gleichen Haushalt wie die betroffene Person leben, sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Leistungskürzungen im Sinne einer Sanktion sind nicht das Gleiche wie eine Rückerstattungspflicht. Kommt es gleichzeitig zu Leistungskürzung (Sanktion) und Rückerstattungspflicht, so ist unbedingt darauf zu achten, dass die letzten Endes zugesprochene Leistung nicht unter das absolute Existenzminimum fällt. Gegebenenfalls ist die Rückerstattungspflicht bis zum Ablauf der Sanktion zu sistieren. Darüber hinaus können Hilfen, die im Rahmen einer Sanktion zurückbehalten wurden, aus Gründen der Logik und der Kohärenz nicht für die Rückerstattung des unrechtmässig bezogenen Betrags verwendet werden.

3.4. Leistungskürzung als Sanktion

Schwerwiegende Verstösse, die zur Verletzung der gesetzlichen Pflichten führen (→ II.1.4.2), sowie die Nichtverwendung der persönlichen Mittel (→ II.1.4.4) können zu Sanktionen führen:

- > Abzug vom Freibetrag für den Lebensunterhalt von höchstens 15 % für eine Dauer von höchstens 12 Monaten, gemäss Artikel 10 Abs. 1 und 2 der zuvor erwähnten Verordnung;
- > Kürzung oder sogar Aufhebung der situationsbedingten Leistungen oder der Leistungen mit Anreizcharakter. Die Voraussetzungen für den Bezug dieser Leistungen sind zwingend zu prüfen, besonders wenn Kinder betroffen sind.

In solchen Fällen, insbesondere nach einem Missbrauch, führt der Entscheid aus, welches Verhalten von der sanktionierten Person erwartet wird und zu welchen Bedingungen sie selbst zur Aufhebung der Sanktion beitragen kann. Ausserdem hält der Entscheid fest, ob die Kürzung zu einem späteren Zeitpunkt aufgehoben werden kann.

Nach Ablauf der Sanktion überprüft der Sozialdienst, ob die materiellen Bedingungen für eine Kürzung weiterhin vorliegen. Wenn ja, kann die Massnahme in Form eines neuen Entscheids, der die Senkung für jeweils höchstens zwölf weitere Monate verlängert, weitergeführt werden.

Liegen mehrere Sanktionen gleichzeitig vor, so hat die «härteste» Sanktion Priorität. Gegebenenfalls wird die «schwächste» Sanktion unterbrochen, damit die «härteste» angewandt werden kann.

Wird die Sanktion beschlossen, wenn die betroffene Person keine materielle Hilfe mehr bezieht oder sie vorübergehend auf diese verzichtet, so hat die Sozialhilfebehörde noch die Möglichkeit, in den zwölf Monaten nach der Aufdeckung des Verstosses bei erneuter Gewährung der materiellen Hilfe eine Sanktion auszusprechen. Die Dauer der bei dieser Gelegenheit verhängten Sanktion darf jedoch die bis zum Ablauf der besagten zwölf Monaten verbleibende Zeit nicht überschreiten.

3.5. Sistierung oder Aufhebung der Leistungen der materiellen Hilfe

Als Erstes gilt es, zwischen dem Nichteintreten auf ein Gesuch (mangels Nachweises der Bedürftigkeit oder bei nicht bestehendem Sozialhilfewohnsitz im Kanton) und der Ablehnung eines Sozialhilfegesuchs (Anspruchsvoraussetzungen für materielle Hilfe nicht erfüllt) zu unterscheiden. Für den ersten Fall wird insbesondere auf das Kapitel «*Verletzung der Auskunftspflicht: Folgen*» (→ II.2.4) verwiesen. Das Gesuch wird von der Sozialhilfebehörde insbesondere dann abgelehnt, wenn nach der Bedarfsrechnung keine Bedürftigkeit vorliegt oder wenn genügend Vermögen vorhanden ist. Grundsätzlich muss ein formeller Entscheid (Nichteintreten oder Ablehnung) von der zuständigen Behörde oder aber auf Antrag der gesuchstellenden Person gefällt werden.

Gemäss Artikel 10 Abs. 3 der Verordnung vom 2. Mai 2006 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe kann die Sozialhilfe ausnahmsweise eingestellt werden, wenn das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird, soll heissen: wenn sich die unterstützte Person ausdrücklich weigert, eine ihr angebotene Arbeit (zumutbare und verfügbare Arbeit) anzunehmen oder einen Rechtsanspruch auf Ersatzeinkommen (Obligationen Dritter) geltend zu machen. Im Umfang des erzielbaren Ersatzeinkommens besteht im Sinne des Subsidiaritätsprinzips keine Bedürftigkeit. Für das entsprechende Verfahren wird auf die Empfehlungen der SKOS verwiesen (→ A.8 SKOS-Normen).

Laut Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) liegt dann eine Verletzung des Grundsatzes der Subsidiarität vor, wenn sich die begünstigte Person in Kenntnis der Konsequenzen ausdrücklich weigert, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen. Das Bundesgericht hat sich zu diesem Thema geäussert und sich dabei auf die Bernische Gesetzgebung berufen, die besagt (Art. 27 Abs. 2 SHG/BE): *«Zumutbar ist eine Arbeit, die dem Alter, dem Gesundheitszustand, den persönlichen Verhältnissen und den Fähigkeiten der bedürftigen Person angemessen ist»* (Bundesgerichtsentscheid vom 29. Juli 2013, Sache 8C_962/2012, Erwägung 4.2). Ausserdem sagt Artikel 8 Bst. g der Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (SHV/BE) zu zumutbarer Arbeit: *«Erwerbslose Personen, die wirtschaftliche Hilfe beanspruchen, sind verpflichtet, im Rahmen der Bestimmungen des SHG auch ausserhalb des erlernten Berufs Erwerbsarbeit zu suchen und anzunehmen. Die Teilnahme an von Gemeinden oder vom Kanton mitfinanzierten Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen gilt grundsätzlich als zumutbar, sofern eine Person nicht aus gesundheitlichen Gründen oder wegen Betreuungsaufgaben daran verhindert ist.»*

3.6. Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden

In Anwendung von Artikel 37a SHG ist eine Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden in den folgenden Fällen zulässig: bei allen Arten von Missbräuchen, bei denen die festgestellte oder vermutete Verantwortlichkeit der begünstigten Person begründet ist; wenn die betroffene Person unrechtmässig eine materielle Hilfe bezieht, insbesondere durch falsche oder unvollständige Angaben; wenn die Person die materielle Hilfe zu diesem Gesetz zuwiderlaufenden Zwecken einsetzt; wenn sie Vorschüsse der Sozialhilfe, die als Vorschuss auf Leistungen von sozialen oder privaten Versicherungen geleistet werden, nicht zurückerstattet.

Die handlungsberechtigte Behörde richtet die Anzeige schriftlich an die Staatsanwaltschaft, unter Beilage der folgenden Angaben bzw. Unterlagen, je nach Fall:

- > vollständige Identität und aktuelle Adresse der betroffenen Personen;
- > Anzeige mit dem zeitlichen Ablauf der Taten, die die Behörde zur Anzeige veranlasst haben, und eine Begründung mit den Motiven, bei denen sie vermutet, dass die Betroffenen böswillig gehandelt haben;
- > alle Hilfsanträge und die entscheide im Zusammenhang mit dem Zuspruch der materiellen Hilfe;
- > wenn nötig eine Zusammenfassung der Gespräche über die Tatsachen, die Gegenstand der Anzeige sind;
- > Belege, mit denen die persönliche, wirtschaftliche und soziale Situation der betroffenen Person erstellt werden kann;
- > aussagekräftige Bank- oder Postauszüge;
- > Angaben zu den Einkünften;
- > Arbeitsvertrag;
- > Mietvertrag;
- > AHV-Auszug;
- > Wechsel in der Zusammensetzung des Haushaltes;

- > allfällige Entscheide der Sozialversicherungen;
- > allfällige gefälschte Dokumente und die Originale;
- > detaillierte Abrechnung der unrechtmässig bezogenen Hilfe;
- > die persönlichen Notizen zu den Tatsachen der für das Dossier zuständigen Person;
- > gegebenenfalls Inspektionsbericht.

Wurden Leistungen der materiellen Hilfe erschlichen, so kann die Anzeige auf das Vorliegen eines Betrugs im Sinne von Artikel 146 des Strafgesetzbuches verweisen. Dort steht: Wenn die begünstigte Person, in der Absicht, sich oder einen andern unrechtmässig zu bereichern, jemanden durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von Tatsachen *arglistig* irreführt oder ihn in einem Irrtum arglistig bestärkt und so den Irrenden zu einem Verhalten bestimmt hat, wodurch dieser sich selbst oder einen andern am Vermögen schädigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft. Der Betrug ist dann arglistig, wenn die Täterin oder der Täter auf betrügerische Machenschaften (Lügengebäude, Schaffung und Verwendung einer gefälschten Urkunde, Urkunden- oder Unterschriftenfälschung usw.) oder eine Inszenierung zurückgegriffen hat, aber auch dann, wenn sie oder er Vorspiegelungen macht, die nicht oder nur schwer bzw. kaum überprüft werden können, oder aber wenn sie oder er das Opfer davon abbringt, die Echtheit der Aussagen zu überprüfen oder noch davon ausgeht, dass dieses dies angesichts der Umstände nicht tut. Unterlassungslügen stellen für sich allein keinen Betrug dar und die falschen Aussagen genügen nicht, um einen Betrug zu untermauern, namentlich dann nicht, wenn sie leicht kontrolliert werden können (siehe Bundesgerichtsentscheid vom 23. Mai 2011, Sache 6B_22/2011, Erwägungsgrund 2).

Anne-Claude Demierre
Staatsrätin

Beilage

—

1. Inspektionsauftrag (Formular)
2. Zwischenbilanz (Formular)
3. Inspektionsbericht (Formular)
4. Monitoring der Inspektion (Formular)
5. Vollmacht (Formular)
6. Sonderbewilligung (Formular)