



Regierungsrat

Luzern, 22. Oktober 2021

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 592

Nummer: A 592
Protokoll-Nr.: 1247
Eröffnet: 10.05.2021 / Gesundheits- und Sozialdepartement

Anfrage Ursprung Jasmin und Mit. über Sozialhilfemissbrauch im Kt. LU

Zu Frage 1: Wie werden im Kanton Luzern Sozialhilfemissbräuche, wie beispielsweise Betrug oder unrechtmässiger Bezug von Leistungen, entdeckt?

Die Überprüfung der korrekten Angaben der Gesuchstellenden obliegt der je nach Zielgruppe zuständigen Stelle für die Bemessung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe. Sie kann selber oder aufgrund von Angaben Dritter individuelle Überprüfungen vornehmen.

Um die gesetzlichen Vorgaben und die Standards für die Qualitätssicherung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe einzuhalten, setzen die Sozialdienste eines oder mehrere der folgenden Instrumente ein:

- Jahresdeklaration: Einfordern und Überprüfen relevanter Dokumente wie Mietvertrag, Bankauszüge, Arbeitsverträge, usw.,
- Einsatz von Sozialinspektoren oder Sozialdirektorinnen im Verdachtsfall,
- Einzelfallrevision: Interne Einzelfallrevision mit Stichproben von einzelnen Dossiers durch eine erfahrene Fachperson zwecks Überprüfung der eingeleiteten Massnahmen.

Auch ein regelmässiger Austausch mit dem Steueramt, der Einwohnergemeinde, dem Strassenverkehrsamt und im Bedarfsfall mit dem Bedrohungsmanagement oder der Luzerner Polizei kann Hinweise auf Sozialhilfemissbräuche geben. Zahlreiche Gemeinden haben zudem Sozialinspektoren im Einsatz und das Konzept ist durchaus erfolgreich.

Zu Frage 2: Welche Voraussetzungen und Regeln der strafrechtlichen Sanktionierung für den Vollzug in den Gemeinden gibt der Kanton Luzern vor?

Das Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern (SHG, SRL NR. 892) enthält keine kantonale Strafbestimmung. Auf die Einführung einer solchen wurde bei der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes 2015 verzichtet (siehe Botschaft [B 126](#) des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 23. September 2014, Neues Sozialhilfegesetz, S. 91, die Bestimmung wurde gemäss Antrag der GASK gestrichen, [Kantonsratsprotokoll vom 27. Januar 2015](#), vormittags, S. 350).

Im Kanton Luzern richtet sich damit die Strafbarkeit im Bereich des Sozialhilferechts nach den Bestimmungen des schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311). Dabei stehen Betrug ([Art. 146 StGB](#)), der unrechtmässige Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung

oder der Sozialhilfe (Art. 148a StGB) und die Urkundenfälschung (Art. 251 StGB) im Vordergrund. Bei diesen Delikten handelt es sich um Offizialdelikte.¹ Offizialdelikte sind Straftaten, die aufgrund ihrer Schwere von Amtes wegen verfolgt werden, also keinen Strafantrag der betroffenen Person voraussetzen und verfolgt werden, sobald sie den Strafverfolgungsbehörden (Polizei oder Staatsanwaltschaft) zur Kenntnis gelangen. Die strafrechtliche Beurteilung des angezeigten Verhaltens obliegt den Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte).

Gemäss Art. 301 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) ist jede Person berechtigt, Straftaten bei einer Strafverfolgungsbehörde schriftlich oder mündlich anzuzeigen. Aufgrund von Art. 302 StPO werden schweizweit nur die Strafbehörden, d.h. Angehörige der Polizei, Staatsanwaltschaft und Übertretungsstrafbehörde sowie Personen mit gerichtlichen Befugnissen, zur Strafanzeige verpflichtet.² Gemäss Art. 302 Abs. 2 StPO regeln Bund und Kantone die Anzeigepflicht der Mitglieder anderer Behörden. Im Kanton Luzern besteht keine allgemeine Anzeigepflicht. Einzelne wenige Erlasse legen ausdrücklich eine Anzeigepflicht fest (siehe Übersicht in der Botschaft B 132 vom 9. Dezember 2014 des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend Schaffung einer Anlaufstelle in Verwaltungsangelegenheiten; Entwürfe Änderungen des Organisationsgesetzes und des Personalgesetzes, S. 31 f.). Im Sozialhilfegesetz besteht *keine* Anzeigepflicht, aber – vorbehaltlich der Entbindung von der Geheimhaltungspflicht gemäss § 11 SHG i.V.m. § 52 Personalgesetz (PG, SRL Nr. 51) – ein Anzeigerecht (Art. 301 StPO).

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

Im Kanton Luzern besteht, wie bei der Beantwortung der Frage 2 gezeigt, mit Ausnahme einzelner weniger Erlasse, keine Anzeigepflicht. Das Sozialhilfegesetz sieht keine spezialgesetzliche Anzeigepflicht vor. Ob eine Strafanzeige gemacht werden soll oder nicht, liegt im pflichtgemässen Ermessen der betroffenen Sozialhilfebehörde bzw. Gemeinde.³

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

Im Kanton Luzern existiert keine Statistik zu den Sozialhilfemissbrauchsfällen.

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

Im Kanton Luzern existiert keine Statistik zu den Sozialhilfemissbrauchsfällen.

Zu Frage 6: Hat der Kanton Luzern im Vergleich zu den anderen Kantonen weniger oder mehr Sozialmissbrauchsfälle? Wie wird dies begründet?

Im Kanton Luzern existiert keine Statistik zu den Sozialhilfemissbrauchsfällen.

Zu Frage 7: Gemäss Artikel 9 des Sozialhilfegesetzes ist der Einsatz von Sozialinspektoren und -inspektoren bei begründetem Verdacht erlaubt. Wie viele und welche Art von Fällen von Missbrauch konnten bereits aufgedeckt werden?

Im Kanton Luzern existiert keine Statistik zu den Sozialhilfemissbrauchsfällen.

¹ Mit Ausnahme des Betrugs zum Nachteil eines Angehörigen oder Familiengenossen, Art. 146 Abs. 3 StGB.

² Im Kanton Luzern besteht diese Anzeigepflicht auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugseinrichtungen, § 23 Gesetz über den Justizvollzug (JVG, SRL Nr. 305).

³ Siehe hierzu Peter Mösch Payot, «Sozialhilfemissbrauch?!» in: Häfeli (Hrsg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 314 f.

Zu Frage 8: Gemäss einem Beitrag von Schweizer Radio und Fernsehen (SRF)⁴ gab es im Kanton Luzern seit 2019 nur fünf Observations. Wie erklärt sich der Regierungsrat diese geringe Anzahl?

Die im Beitrag des Schweizer Radio und Fernsehen genannte Zahl von fünf Observations bezieht sich nur auf sozialversicherungsrechtliche Observations. Diese stützten sich auf den neuen Art. 43a f. des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) und nicht auf das Sozialhilfegesetz. Der Beitrag äusserte sich jedoch nicht darüber, wie oft der Sozialhilfeinspektor gemäss § 9 SHG im Kanton Luzern eingesetzt wurde (siehe hierzu Antwort zu Frage 4).

Zu Frage 9: Wie steht der Regierungsrat zu einer direkten Strafanzeigespflicht bei einem Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch auch bei leichteren Vergehen?

Den Gemeinden kommt schon heute ein Anzeigerecht zu. Eine allgemeine Anzeigepflicht würde den Ermessensspielraum der Gemeinde einschränken. Die Nachteile einer Einführung der direkten Strafanzeigespflicht überwiegen aus unserer Sicht.

Heute haben die Gemeinden die Möglichkeit, insbesondere in leichten Fällen, von einer Strafanzeige abzusehen und im Einzelfall eine einvernehmliche und zielführendere Lösung zu finden. Neben den strafrechtlichen Sanktionen stehen in solchen Fällen sozialhilferechtliche Sanktionen (Kürzungen gemäss § 30 SHG und die Rückerstattung von unrechtmässig gezogener Sozialhilfe gemäss § 39 SHG) im Zentrum. Gerade bei leichteren Vergehen sollten die Gemeinden eine Kosten-Nutzen-Abwägung vornehmen können, weil eine Strafanzeige auch mit Aufwand verbunden ist. Dies auch deshalb, weil ein präventiver Nutzen im Sinne einer abschreckenden Wirkung auf potenzielle Täter unklar ist. Die Gemeinden können, nach Prüfung der Umstände des Einzelfalls auch bei leichten Vergehen eine Strafanzeige als zielführend erachten, z.B. bei wiederholter Verletzung der Mitwirkungspflicht.

Zu Frage 10: Wie schätzt der Regierungsrat die Wirksamkeit einer solchen direkten Strafanzeigespflicht ein? Könnten somit mehr Straffälle in einem frühen Stadium aufgedeckt werden? Falls nein, weshalb?

Es ist nicht davon auszugehen, dass eine Anzeigepflicht alleine die Anzahl aufgedeckter Straffälle erhöht. Eine Anzeigepflicht würde den Behörden zwar die Entscheidung abnehmen, ob eine Anzeige zu erstatten sei oder nicht. Die Gemeinde bzw. der Sozialdienst muss zuerst erkennen, dass es in einem Fall möglicherweise zu einer strafbaren Handlung gekommen sein könnte. Eine Pflicht zur Strafanzeige stellt für sich kein Kontrollinstrument dar. Eine Strafanzeigespflicht würde die Gemeinden nicht verpflichten, die Kontrolle auszubauen oder auf eine bestimmte Art durchzuführen. Wie, mit welchen Instrumenten und in welchem Umfang eine Gemeinde bzw. eine Sozialbehörde die Sozialhilfefälle prüft, würde auch mit einer Strafanzeigespflicht im Ermessen der Gemeinde liegen. Auch wenn die Gemeinde einen Anfangsverdacht feststellt, entbindet eine Anzeigepflicht nicht von der Pflicht einer Vorprüfung. Zu prüfen ist, ob sich ein Anfangsverdacht zu einem Verdacht verdichtet (siehe Antwort zu Frage 12).⁵

Die Gemeinden sind unabhängig von einer Strafanzeigespflicht daran interessiert, unrechtmässiger Bezug von Sozialhilfeleistungen möglichst frühzeitig zu verhindern bzw. zu erkennen. Zu diesem Zweck bestehen verschiedene Massnahmen und Kontrollinstrumente, welche von den Gemeinden bei der Neuaufnahme eines Falles und bei laufenden Fällen eingesetzt werden können. Dazu zählen präventive Massnahmen und Kontrollinstrumente wie die

⁴ <https://www.srf.ch/news/schweiz/wenig-nachfrage-die-neuen-sozialdetektive-will-niemand-so-richtig>

⁵ Mathias Bertschinger, Strafanzeige bei Unrechtsbezug: Genaues Hinsehen! – ein Denkanstoss, in: Jusletter 16. Oktober 2017 Rz. 7.

Information der hilfebedürftigen Person über ihre Rechte und Pflichten, regelmässige Gespräche mit den Klienten, Standardisierte Abläufe zur Ermittlung der Bedürftigkeit, regelmässige Aktualisierung der Unterlagen zur Überprüfung der Bedürftigkeit oder das Vier-Augenprinzip.⁶ Wirksame Instrumente sind beispielsweise auch interne Fallrevisionen oder eine enge Begleitung der unterstützten Personen durch Sozialarbeitende.⁷

Zu Frage 11: Wenn die Strafanzeigespflicht für alle Vergehen im Gesetz vorgeschrieben ist, muss eine Anzeige gemacht werden. Somit könnte das Personal nicht mehr unter Druck gesetzt werden, auf eine allfällige Anzeige zu verzichten. Könnte das Personal dadurch vermehrt geschützt werden?

Es ist nicht bekannt, dass das Personal der Sozialdienste unter Druck gesetzt wird, auf eine Strafanzeige zu verzichten.

Zu Frage 12: Wenn der Einsatz der Sozialinspektorinnen und -inspektoren wegfallen und durch eine solche Anzeigepflicht weniger ungerechtfertigte Sozialhilfe bezogen würde, könnten Kosten gespart werden. Wie hoch schätzt der Regierungsrat diese Ersparnisse ein?

Wenn eine Anzeigepflicht besteht, liegt der Entscheid über eine Anzeige zwar nicht mehr im Ermessen der Gemeinden. Auch eine anzeigepflichtige Behörde steht aber aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips in der Vorprüfungspflicht. Diese Vorprüfungspflicht kann nicht mit Verweis auf die Anzeigepflicht der Staatsanwaltschaft oder der Polizei übertragen werden.⁸ Dies bedeutet, dass die Gemeinde die Pflicht hat zu prüfen, ob ein Anfangsverdacht sich so weit erhärtet, dass ein Verdacht als gegeben betrachtet werden kann. Tatbestandskriterien müssen mit Blick auf den Einzelfall sorgfältig geprüft werden und nach Ansicht der Sozialbehörde erfüllt sein.⁹ Hierzu gehören auch die subjektiven Tatbestandsmerkmale Wissen und Willen, weil die fraglichen Delikte (Eventual-)Vorsatz verlangen. Hinzu kommt, dass im Gesetz zwar vorgesehen ist, dass Strafanzeigen mündlich oder schriftlich eingereicht werden können (Art. 301 StPO). Von Behördenvertretern wird jedoch erwartet, dass eine Anzeige begründet und mit den betreffenden Unterlagen belegt wird.¹⁰ Auch wenn eine Anzeigepflicht bestehen würde, würde es damit nicht ausreichen, der Polizei oder der Staatsanwaltschaft jeglicher Anfangsverdacht ohne weitere Abklärungen oder Angaben zum Sachverhalt zu melden.

Schon heute kommt den Gemeinden ein Anzeigerecht zu (siehe oben zu Frage 2). Der Gemeinde muss das allfällig strafbare Verhalten zuerst bekannt werden, bevor es zu einer Anzeige kommen kann (siehe Frage 10). Zudem muss die Gemeinde den Sachverhalt von Amtes wegen abklären (siehe § 53 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, SRL Nr. 40) und sie trägt bei der Rückerstattung von unrechtmässigem Bezug oder der Einstellung der Unterstützung die Beweislast.¹¹ Hierfür kann eine Gemeinde den Einsatz des Sozialhilfeinspektors gemäss § 9 SHG als notwendig erachten. Daran würde sich mit einer Anzeigepflicht nichts ändern.

Ob eine Anzeigepflicht präventive Wirkung haben und es deshalb zu weniger unrechtmässigem Bezug von Sozialhilfe kommen würde, ist fraglich. Es kann deshalb nicht der Schluss gezogen werden, dass eine Anzeigepflicht zu tieferen Kosten führen würde. Vielmehr wäre zu beachten, dass eine Anzeigepflicht zu einer Zunahme von Strafanzeigen – insbesondere bei leichteren Vergehen – und den damit verbundenen Kosten bei den Gemeinden und der Strafvollzugsbehörden führen könnte.

⁶ siehe [Grundlagenpapier der SKOS](#), Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe, vom Januar 2010, S. 4 f.

⁷ vgl. [Medienmitteilung](#) Stadt Winterthur vom 17. März 2020

⁸ Matthias Bertschinger, a.a.O., Rz. 16

⁹ [Umsetzung der Ausschaffungsinitiative per 1. Oktober 2016](#), Auswirkungen und Empfehlungen der SKOS vom 27. Juni 2018 (Version 7), S. 6

¹⁰ [Umsetzung der Ausschaffungsinitiative per 1. Oktober 2016](#), Auswirkungen und Empfehlungen der SKOS vom 27. Juni 2018 (Version 7), S. 8 f.

¹¹ siehe z.B. Urteil Kantonsgericht Luzern [LGVF 2020 IV Nr. 7](#) vom 2. Juli 2019