



**Motion der SVP-Fraktion
betreffend die Einführung von Sozialinspektoren
(Vorlage Nr. 1635.1 - 12611)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 17. März 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 31. Januar 2008 hat die SVP-Fraktion eine Motion betreffend die Einführung von Sozialinspektoren eingereicht. Darin soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Kantonsrat eine Vorlage betreffend die Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe zu unterbreiten. Die Anpassungen seien dahingehend vorzunehmen, dass die Gemeinden bei Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialleistungen verpflichtet wären, ohne Information des Verdächtigen Nachforschungen und Überwachungen vorzunehmen, Missbräuche zu bekämpfen und dass diese Nachforschungen und Überwachungen durch vom Sozialdienst organisatorisch und personell getrennte Mitarbeiter (Sozialinspektoren) der Gemeinde zu erfolgen haben. Zur Begründung machte die Motionärin geltend, dass der Missbrauch der Sozialsysteme von den Behörden bislang massiv unterschätzt oder gar kleingeredet worden sei. Missstände seien vor allem durch den Einsatz von Sozialinspektoren zutage gefördert worden. Wenn der Staat Missbräuche zulasse, werde das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen bzw. sozialen Einrichtungen untergraben. Die Überwachung müsse den Gemeinden vorgeschrieben werden, weil sie - insbesondere der eigene Sozialdienst - oft kein Interesse an der Aufdeckung von Missbräuchen hätten. Aus diesem Grund müssten die für die Überwachung zuständigen Mitarbeiter der Gemeinde auch organisatorisch und personell vom Sozialdienst getrennt sein.

Der Kantonsrat hat die Motion am 28. Februar 2008 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Gesetzliche Grundlagen zur Sozialhilfe im Kanton Zug
4. Massnahmen zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug
5. Bedeutung der Missbrauchsdebatte
6. Einschätzung der Zuger Gemeinden
7. Schlussfolgerungen und Beurteilung der Motion
8. Antrag

1. In Kürze

Ausreichende Möglichkeiten zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug

Der Regierungsrat will die Gemeinden nicht zur Einstellung von Sozialinspektorinnen oder -inspektoren verpflichten. Er beantragt dem Kantonsrat, eine entsprechende Motion der SVP-Fraktion als nicht erheblich zu erklären. Nach Ansicht der Zuger Regierung genügen die bestehenden Möglichkeiten, um wirksam gegen unrechtmässigen Sozialhilfebezug vorzugehen.

In ihrer Motion fordert die SVP-Fraktion eine Änderung des Sozialhilfegesetzes: Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, bei Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialleistungen ohne Information der verdächtigen Person Nachforschungen und Überwachungen vorzunehmen und Missbräuche zu bekämpfen. Diese Nachforschungen und Überwachungen seien von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gemeinde (so genannten Sozialinspektorinnen und -inspektoren) vorzunehmen, die nicht beim Sozialdienst angestellt wären.

Sozialhilfe im Kanton Zug

Für die wirtschaftliche Sozialhilfe sind im Kanton Zug die Einwohner- und Bürgergemeinden zuständig. Sie müssen überprüfen, ob sich die gesuchstellenden Personen in einer wirtschaftlichen Notlage befinden und Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben. Im Kanton Zug erhalten etwa 1.8 % der Bevölkerung finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe. Die betroffenen Personen haben eine Mitwirkungspflicht. Sie müssen die erforderlichen Auskünfte erteilen und Unterlagen beibringen. Die Gemeinden sind verpflichtet, Missbräuche zu bekämpfen. Dazu stehen ihnen verschiedene Kontroll- und Sanktionsinstrumente zur Verfügung.

Massnahmen zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug

Die Gemeinden bekämpfen unrechtmässigen Leistungsbezug mit Massnahmen auf der organisatorischen und methodischen Ebene (transparente Information, kontrollierte Fallführung, standardisierte Abläufe, regelmässige periodische Überprüfungen etc.). Sie gehen zudem konsequent gegen Regelverstösse vor und leiten entsprechende Sanktionen ein. Bei einem konkreten Verdacht auf unrechtmässigen Sozialhilfebezug schalten die Gemeinden die Polizei ein. Darüber hinaus trifft die Sozialbehörde personelle Massnahmen, wozu auch der Einbezug von Spezialistinnen und Spezialisten im Rahmen von vertieften Abklärungen im Einzelfall gehört.

Rechtsstaatliche Prinzipien beachten

Eine systematische Missbrauchsbekämpfung liegt im Interesse der gesamten Bevölkerung, einschliesslich der Sozialhilfebeziehenden selber. Dabei ist aber - wie in anderen Bereichen auch - mit Augenmass vorzugehen. Die Massnahmen, die eingesetzt werden, müssen zweckmässig und verhältnismässig sein. Die Bestimmungen des Datenschutzes sind zu beachten. Die von der SVP-Fraktion geforderte Gesetzesänderung, insbesondere die Verpflichtung der Gemeinden zum Einsatz von Sozialinspektorinnen und -inspektoren, erachtet der Regierungsrat als nicht verhältnismässig. Dies entspricht auch der Auffassung der kantonalen Sozialkommission.

2. Ausgangslage

a) Sozialhilfe im Kanton Zug

Gemäss Sozialhilfestatistik des Kantons Zug sind im Jahr 2007 (2006) insgesamt 1'965 (2'036) Personen mit finanziellen Leistungen der Sozialhilfe unterstützt worden. Dies entspricht 1.8 % (1.9 %) der Kantonsbevölkerung. Verglichen mit der gesamtschweizerischen Sozialhilfequote, welche im Jahr 2006 bei 3.3 % lag, ist der Anteil der unterstützten Personen im Kanton Zug deutlich tiefer. Die kommunalen Behörden haben im Jahr 2007 je nach Grösse und Bevölkerungsstruktur der jeweiligen Gemeinde zwischen 24 und 504 Personen (inkl. Minderjährige) mit Sozialhilfegeldern unterstützt. Bei den 1'965 Sozialhilfe beziehenden Personen handelte es sich um 1'400 Erwachsene und 573 Kinder und Jugendliche. Von den erwachsenen Sozialhilfebeziehenden verfügten fast 50 % über keine berufliche Ausbildung. Ungefähr bei der Hälfte der Unterstützungsdossiers dauerte der Leistungsbezug höchstens ein Jahr. Die Sozialhilfe ist demzufolge ein dynamisches System. Nebst dem Auftrag der Existenzsicherung kommt ihr bei der sozialen und beruflichen Integration der unterstützten Personen eine wichtige Rolle zu.

b) Klärung der Begriffe

Die Motionärinnen und Motionäre wollen die Gemeinden mit einer Gesetzesänderung verpflichten, bei Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialleistungen Nachforschungen und Überwachungen vorzunehmen und Missbräuche zu bekämpfen. Gemäss dieser Formulierung scheint es um das Erschleichen von Sozialhilfeleistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu gehen; Sachverhalte, die im Rahmen der Sozialhilfegesetzgebung als "Unrechtmässiges Erwirken von Leistungen" (vgl. § 41^{bis} Abs. 1 Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982, Sozialhilfegesetz [SHG], BGS 861.4) oder des Strafgesetzbuches als "Betrug" (vgl. Art. 146 Abs. 1 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 [StGB]; SR 311.0) sanktioniert werden. Der Einfachheit halber wird im Folgenden der Begriff "Unrechtmässiger Bezug" verwendet.

In der Motion wird gefordert, dass Nachforschungen und Überwachungen - ohne vorgängige Information des Verdächtigen - von Sozialinspektorinnen und -inspektoren vorzunehmen seien. Solche Personen sollen vom Sozialdienst organisatorisch und personell getrennte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeinde sein. Es ist demnach von Personen die Rede, welche verdeckte Nachforschungen und Überwachungen tätigen und insofern detektivisch tätig sind.

3. Gesetzliche Grundlagen zur Sozialhilfe im Kanton Zug

Gemäss § 9 Abs. 1 SHG fällt die wirtschaftliche Sozialhilfe in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der Einwohner- und Bürgergemeinden, wobei der zuständige Gemeinderat als Sozialbehörde amtiert oder deren Aufgaben und Kompetenzen einer Kommission überträgt (§ 11 SHG). Der zuständige Rat regelt die Aufgaben und Kompetenzen des gemeindlichen Sozialdienstes (§ 10 Abs. 3 SHG). Seit dem Inkrafttreten der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA 1) im Jahr 2006 beteiligt sich der Kanton nicht mehr an der Finanzierung.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ist es Sache der zuständigen Gemeindebehörde, zu überprüfen, ob die Voraussetzungen zur Gewährung wirtschaftlicher Unterstützung gegeben sind. Die betroffenen Personen haben dabei gemäss § 23 SHG eine Mitwirkungspflicht; sie haben über ihre Verhältnisse wahrheitsgetreu Auskunft zu geben und die zur Abklärung erforderlichen Unterlagen einzureichen (Abs. 1). Zudem haben sie erhebliche Veränderungen in ihren

Verhältnissen unverzüglich zu melden (Abs. 2). Die Sozialbehörden sind berechtigt, nötigenfalls bei Dritten Auskünfte einzuholen, in der Regel nach Orientierung der betroffenen Person (Abs. 3). Die Überprüfung des Unterstützungsanspruchs umfasst die Kontrolle, ob die von der Sozialhilfeempfängerin bzw. dem Sozialhilfeempfänger gemachten Angaben der Wahrheit entsprechen. Auch bei Verdacht auf unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfegeldern obliegt der zuständigen Gemeindebehörde die umfassende Klärung des Sachverhalts, um im Fall der Erhärtung eines solchen Verdachts Leistungskürzungen oder Sanktionen einzuleiten.

Im Übrigen sind die Bestimmungen des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]; BGS 161.1) anwendbar. Gemäss § 13 Abs. 1 VRG kann die Behörde zur Feststellung des Sachverhalts Parteien und Drittpersonen befragen, Urkunden beiziehen, Augenscheine vornehmen und Gutachten einholen.

4. Massnahmen zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug

Wie der Regierungsrat bereits am 30. Oktober 2007 in seiner Antwort auf die Interpellation von Thomas Lötscher betreffend Sozialhilfebetrug (1571.2 - 12350) ausgeführt hat, verfügt die Sozialhilfe über verschiedene Kontroll- und Sanktionsinstrumente, die einem unrechtmässigen Leistungsbezug vorbeugen und entgegenwirken.

a) Organisatorische und methodische Massnahmen

Eine wichtige Massnahme zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug liegt in der Organisation der Sozialhilfe. Die nachfolgend aufgeführten Instrumente zur Qualitätssicherung und Kontrolle spielen eine bedeutende Rolle. Die Anwendung dieser Instrumente sollte aber in einem sinnvollen Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen stehen. Auf den einzelnen Fall bezogen sind sie nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzusetzen.

Aufnahmeverfahren:

- Transparente Information in mündlicher und schriftlicher Form über die Rechte und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden
- Standardisierte Abläufe zur Ermittlung der Bedürftigkeit (z.B. Checkliste über einzureichende Unterlagen, die der genauen Abklärung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse dienen)
- Unterstützungs- bzw. Zielvereinbarung mit den Sozialhilfebeziehenden
- Gegenseitige Kontrolle der Fallaufnahmen (Vier-Augen-Prinzip)

Laufende Unterstützungsfälle:

- Kontrollen der Fallführung gemäss definierten Qualitätsanforderungen
- Adäquate Anzahl Gespräche mit den Sozialhilfebeziehenden je nach Fallverlauf
- Überprüfung der Zielvereinbarung
- Periodische Aktualisierung der Unterlagen zur Überprüfung der Bedürftigkeit
- Einleitung von arbeitsmarktlichen Massnahmen
- Vertrauensärztliche Abklärungen
- Wechsel der zuständigen Beratungsperson
- Periodische Dossierkontrollen (durch vorgesetzte oder andere Stellen)
- Fallrevisionen durch (externe) Spezialistinnen und Spezialisten gemäss Vorgaben
- Prüfung allfälliger Meldungen Dritter
- Hausbesuche
- Änderung des Auszahlungsmodus

b) Sanktionsmöglichkeiten und Konsequenzen bei Regelverstössen

Bei der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug ist ein konsequentes Vorgehen bei Regelverstössen jeglicher Art sehr wichtig und wird im Kanton Zug auch praktiziert. Dazu gehört, dass bei Verdacht auf Schwarzarbeit nicht nur das Fehlverhalten der Klientin oder des Klienten geahndet wird, sondern auch dasjenige des fehlbaren Arbeitgebers, indem gegen ihn ebenfalls eine Strafanzeige eingereicht wird.

Möglichkeiten bei Regelverstössen der Klientinnen und Klienten:

- Verwarnung bei Pflichtverletzungen (§ 21^{ter} Abs. 2 SHG)
- Kürzung der Sozialhilfeleistungen bei Pflichtverletzungen (§ 21^{ter} Abs. 1 Bst. a und d SHG)
- Einstellung der finanziellen Unterstützung (§ 21^{ter} Abs. 1 SHG)
- Leistungskürzung der Sozialhilfe bei zweckwidriger Verwendung (§ 21^{ter} Abs. 1 Bst. c) oder unrechtmässigem Bezug von Unterstützungsleistungen (§ 21^{ter} Abs. 1 Bst. a)
- Rückerstattung der Sozialhilfe, die durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkt wurden (§ 25 Abs. 3 SHG)
- Nichteintreten auf das Unterstützungsgesuch bei unvollständigen Angaben und Unterlagen (§ 21^{ter} Abs. 1 Bst. a in Verbindung mit § 23 Abs. 1 SHG)
- Strafanzeige bei Verdacht auf "Unrechtmässiges Erwirken von Leistungen" gemäss § 41^{bis} Abs. 1 SHG oder bei Verdacht auf Betrug gemäss Art. 146 Abs. 1 StGB

c) Personelle Massnahmen

Zu den wichtigsten Massnahmen zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug sind personell ausreichend dotierte Sozialdienste mit fachlich gut ausgebildetem Personal zu zählen. Ein sorgfältiges Aufnahmeverfahren, aber auch die Führung von laufenden Unterstützungsfällen, erfordert zeitaufwändige Abklärungen, fachliches Know-how und einen der Situation angemessenen persönlichen Kontakt mit den Klientinnen und Klienten. Im Einzelfall kann es durchaus sinnvoll sein, für bestimmte Tätigkeiten Drittpersonen mit speziellen Kenntnissen beizuziehen, beispielsweise eine Treuhänderin oder einen Versicherungsexperten.

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug wird in den letzten Jahren vermehrt der Einsatz von Überprüfungsmethoden diskutiert, welche nicht zum sozialarbeiterischen Auftrag gehören, insbesondere die verdeckte Ermittlung. Von einigen Gemeinden werden im Einzelfall bei einem begründeten Verdacht, wenn dieser nicht anders entkräftet oder erhärtet werden kann, private Dienste mit Abklärungs- oder Beobachtungsaufträgen betraut. Die gesetzlichen Grundlagen schliessen dies auch im Kanton Zug nicht aus. Dabei sind aber unter anderem folgende Punkte zu beachten:

- Die Gemeindebehörde bleibt auch für Abklärungen, welche durch Dritte vorgenommen werden, verantwortlich.
- Die Mittel, welche für die Abklärungen eingesetzt werden, müssen verhältnismässig sein.
- Das zuständige Sozialamt hat eine Drittperson sorgfältig auszuwählen und sie zu instruieren. Der Auftrag ist zu präzisieren und nur die zur Erfüllung des Auftrages notwendigen Informationen sind der Drittperson mitzuteilen.
- Es ist sicherzustellen, dass sich beauftragte Drittpersonen an die datenschutzrechtlichen Vorgaben und insbesondere an die Schweigepflicht halten. Die beauftragte Drittperson darf Informationen nur für das Auftrag gebende Sozialamt verwenden und nur diesem bekannt geben.

- Der Sozialdienst macht die Gesuchstellenden darauf aufmerksam, dass sie überprüft werden können.
- Sozialinspektorinnen bzw. Sozialinspektoren oder Detektivinnen bzw. Detektive haben keine polizeilichen Kompetenzen. Sie dürfen nur Mittel anwenden, die auch der Sozialdienst bei seinen Abklärungen einsetzen darf.
- Bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch werden die Klientinnen und Klienten damit konfrontiert (rechtliches Gehör).

Die Gemeinde Emmen und die Stadt Zürich haben selber Sozialinspektorinnen oder -inspektoren eingestellt. Im Rahmen eines Pilotprojektes im Kanton Bern lassen vier beteiligte Gemeinden während eines halben Jahres Sozialinspektorinnen oder -inspektoren ermitteln. Von der Gemeinde Emmen und vom Pilotprojekt in Bern liegen keine aussagekräftigen Zahlen vor. Die Stadt Zürich hat nach den ersten neun Monaten eine positive Zwischenbilanz gezogen. Es seien 67 Untersuchungen abgeschlossen worden, wovon sich in 49 Fällen der Verdacht erhärtet habe. 78 Untersuchungen seien noch pendent (Stand April 2008). Die Ergebnisse der Stadt Zürich lassen sich aber nicht einfach auf die Verhältnisse im Kanton Zug übertragen. In der Stadt Zürich wurden im Jahr 2007 pro Monat ungefähr 8900 Fälle unterstützt, also etwa sieben mal mehr als im ganzen Kanton Zug mit rund 1200 Fällen. Zudem war in der Vergangenheit speziell in der Stadt Zürich die Fallbelastung im Verhältnis zu den personellen Ressourcen sehr hoch (rund 150 Fälle pro fallführende Person), so dass wahrscheinlich die Kontrolltätigkeit gelitten hat. Im Kanton Zug rechnen die grösseren Sozialdienste etwa mit einem Verhältnis von 90 bis 100 Dossiers pro fallführende Person, was einem durchschnittlichen Verhältnis entsprechen dürfte. Überdies ist im Grossraum Zürich die Anonymität und damit die Gefahr des unrechtmässigen Bezugs von Sozialleistungen grösser als im Kanton Zug.

5. Bedeutung der Missbrauchsdebatte

Wie überall in der Schweiz hat sich die Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten auch im Kanton Zug stark gewandelt. Dieser Wandel fand auf verschiedenen Ebenen statt und hat insbesondere mit einem starken Wachstum der Sozialhilfe seit den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu tun. Abgesehen von der starken Zunahme der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger sowie der Kosten in der Sozialhilfe ist auch die Komplexität der Fälle gewachsen. Die Sozialdienste haben es zunehmend mit Personen und Familiensystemen zu tun, die in mehreren Lebensbereichen gravierende Probleme aufweisen und der Unterstützung bedürfen. Gleichzeitig handelt es sich häufig um Personen, die nur wenig Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, womit das Thema Arbeitsintegration in der Sozialhilfe stark an Bedeutung zugenommen hat. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, haben sich die meisten Sozialdienste auch in organisatorischer Hinsicht verändert. Es hat eine Professionalisierung stattgefunden und es kommen Managementmethoden zum Einsatz (siehe unter Ziff. 4). Im Weiteren wurde der Rechtsmittelweg in der Sozialhilfe ausgebaut. Schweizweit wurde in vielen kleinen Gemeinden die Sozialhilfe regionalisiert. Diese Modernisierungen sind in der Öffentlichkeit noch wenig zur Kenntnis genommen worden.

Für eine moderne Sozialhilfe ist nicht nur selbstverständlich, dass es bei einer ausgewiesenen Notlage ein Recht auf Sozialhilfe gibt, sondern es besteht auch die Pflicht zu kontrollieren, ob die Sozialhilfe zu Recht beansprucht wird. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die im gesetzlichen Bereich tätig sind, üben stets eine gewisse Kontrollfunktion aus, da sie nicht nur die Interessen ihrer Klientel zu vertreten haben, sondern zugleich auch jene der Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die derzeitige Debatte über Missbräuche in der Sozialhilfe dem Ausmass der Problematik gerecht wird. Es ist unbestritten, dass unrechtmässiger Sozialhilfebezug zu bekämpfen ist. Anlass zu Diskussionen geben vor allem Überprüfungsmethoden, welche nicht zum sozialarbeiterischen Auftrag gehören, insbesondere die verdeckte Ermittlung. So wichtig die Bekämpfung von unrechtmässigem Leistungsbezug auch ist, die Missbrauchsdebatte sollte nicht dazu führen, dass der Fokus in der Sozialhilfe einseitig auf Kontrollen gelenkt wird und den Klientinnen und Klienten gegenüber generell mit Misstrauen begegnet wird. Kooperative Arbeitsbeziehungen mit Sozialhilfebeziehenden sind nötig, einerseits um wichtige Informationen zu erhalten - gerade auch im Hinblick auf eine korrekte Unterstützung -, andererseits um Veränderungen zu bewirken, beispielsweise hinsichtlich beruflicher Integration.

6. Einschätzung der Zuger Gemeinden

Die Direktion des Innern hat bei den Zuger Gemeinden eine Umfrage durchgeführt, um den Handlungsbedarf bezüglich der Forderungen der Motionärin besser einschätzen zu können.

Es hat sich gezeigt, dass die Instrumente zur Qualitätssicherung und Kontrolle sowie die möglichen Konsequenzen und Sanktionen (vgl. Ziff. 4) grösstenteils bekannt sind und angewandt werden. Es gibt gewisse Unterschiede bei den Sozialdiensten, die vor allem mit der Grösse der Gemeinden und den jeweiligen Fallzahlen erklärt werden können. Weiter hat sich herausgestellt, dass in gewissen Fällen Überprüfungsmethoden, welche nicht zum sozialarbeiterischen Auftrag gehören, auch in Betracht gezogen bzw. bereits angewandt werden. Eine Verpflichtung zur Einstellung einer Sozialinspektorin bzw. eines Sozialinspektors wird aber von allen Gemeinden abgelehnt. Zwei Einwohnergemeinden haben eine Anstellung durch den Kanton vorgeschlagen, eine Einwohnergemeinde hat angeregt, bei Bedarf versuchsweise auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung eine Stelle für ein Sozialinspektorat zu schaffen, eine Einwohnergemeinde hat vorgeschlagen, eine gesetzliche Regelung für Einsätze privater Ermittlungsdienste zu prüfen. Die Bürgergemeinden haben sich in unterschiedlicher Weise zur Motion geäußert.

Die Hauptargumente der Gemeinden lauteten wie folgt:

- Es bestehe kein Handlungsbedarf auf der Ebene des Kantons aufgrund der klaren gesetzlichen Zuständigkeitsordnung.
- Eine Verpflichtung der Gemeinden zur Anstellung einer Sozialinspektorin oder eines Sozialinspektors, die jedoch organisatorisch von den Sozialdiensten getrennt wären, würde einen nicht tolerierbaren Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen. Eine externe Überwachungsaufgabe punktuell anzuordnen sei Sache des Gemeinderates, falls Unterlassungen oder Fehlleistungen von Seiten der Mitarbeitenden festgestellt würden.
- Die Gemeinden hätten sehr wohl ein hohes Interesse, ungerechtfertigten Sozialhilfebezug zu verhindern, zumal sie die Leistungen auch finanzieren.
- Die Gemeinden würden bereits über genügend eigene Kontrollmöglichkeiten verfügen.
- Das geltende Sozialhilfegesetz (mit Strafbestimmungen) und das Strafgesetzbuch würden die notwendigen Grundlagen bereits zur Verfügung stellen.
- Die Anstellung einer Sozialinspektorin oder eines Sozialinspektors durch eine einzelne Gemeinde wäre wirtschaftlich nicht sinnvoll. Das Auftragsvolumen wäre ungenügend.
- Die willkürliche Auslagerung von operativen Überwachungsaufgaben aus einer Verwaltungseinheit in eine andere würde der Aufgabenerfüllung einer wirkungsorientierten Verwaltung widersprechen und ausserdem ein ungerechtfertigtes Misstrauensvotum gegenüber

der Sozialabteilung darstellen, welche wie alle anderen Abteilungen einen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen habe.

- Missbrauch werde nicht nur beim Sozialhilfebezug betrieben. Im Sinne der Gleichbehandlung müsste ein solches Kontrollinstrument auf alle Arten von Sozialleistungen ausgedehnt werden. Man müsste in einer Gesamtsicht die Einstellung von Sozialinspektorinnen und Sozialinspektoren in Frage stellen, wenn nicht gleichzeitig auf anderen Gebieten (z.B. Steuern) entsprechende Massnahmen ergriffen würden.
- Auch mit der Einführung von Sozialinspektorinnen und -inspektoren könne nicht jeglicher Missbrauch verhindert werden.

Die Antworten der Gemeinden lassen nicht auf einen generellen Handlungsbedarf seitens des Kantons schliessen. Auch die kantonale Sozialkommission hat sich klar geäussert und erachtet die von der Motionärin verlangte Einführung von Sozialinspektorinnen und -inspektoren bei gleichzeitiger Verpflichtung der Gemeinden nicht als sinnvoll. Darüber hinaus liegen keine anderweitigen Hinweise vor, wonach sich Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug aufdrängen würden.

7. Schlussfolgerungen und Beurteilung der Motion

Die Zuger Sozialhilfequote liegt mit 1.8 % zwar deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt, aber die Sozialhilfe hatte auch hier in den vergangenen Jahren ein relativ starkes Wachstum zu bewältigen. Um mit dieser Entwicklung Schritt zu halten, haben sich viele Sozialdienste neu organisiert und Instrumente zur Qualitätssicherung und Kontrolle eingeführt. Je nach Grösse der Dienste und Menge der Unterstützungsdossiers variieren die Anforderungen an eine professionelle Organisation der Sozialhilfe. Unrechtmässigen Leistungsbezug bekämpfen die Gemeinden mit Massnahmen auf der organisatorischen und methodischen Ebene, mit konsequentem Vorgehen und Sanktionen bei Regelverstössen sowie personellen Massnahmen, wozu auch der Einbezug von Spezialistinnen und Spezialisten im Rahmen von vertieften Abklärungen im Einzelfall gehört. Mit der zunehmenden Bedeutung der Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit ist es nebst dem korrekten Vollzug der wirtschaftlichen Hilfe, der mit einer systematischen Missbrauchsbekämpfung einhergeht, ebenfalls wichtig, dass die Sozialhilfe ihren Integrationsauftrag wahrnimmt.

Der Regierungsrat ist folglich mit der Motionärin einig, dass der Staat Missbräuche nicht zulassen darf, weil dies unter anderem das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen bzw. sozialen Einrichtungen untergraben würde. Er ist aber zugleich der Auffassung, dass bei der Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug mit Augenmass vorzugehen ist. Die rechtsstaatlichen Prinzipien und einschlägigen Bestimmungen des Sozialhilferechts und des Datenschutzes sind zu beachten. Die Massnahmen, die eingesetzt werden, müssen insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen und sie müssen zweckmässig sein. Politisch wird immer wieder ein möglichst schlanker Staat gefordert, dem der Kanton Zug sich seit jeher verpflichtet fühlt. Entsprechend werden in verschiedensten Rechtsgebieten keine flächendeckenden Kontrollen, sondern gezielte und auf Hinweise abgestützte Kontrollen durchgeführt.

Zum ersten Motionsanliegen: Verpflichtung der Gemeinden, bei Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialleistungen, ohne Information des Verdächtigen Nachforschungen und Überwachungen vorzunehmen und Missbräuche zu bekämpfen.

Die gemeindlichen Behörden sind verpflichtet, Gesuche um finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe sorgfältig abzuklären. Es ist Sache der zuständigen Gemeindebehörde zu entscheiden, ob die Klärung eines bestimmten Sachverhalts durch den Sozialdienst selbst, durch andere Mitarbeitende der eigenen oder einer anderen Gemeinde oder im Auftragsverhältnis durch Drittpersonen vorgenommen wird. Die gesetzlichen Grundlagen schliessen Abklärungsaufträge an private Dienste nicht aus, soweit die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden (vgl. Ziff. 4). Die Verantwortung obliegt jedoch der zuständigen Gemeindebehörde. Die Überprüfung der Unterstützungsberechtigung umfasst auch die Kontrolle, ob die Angaben der Gesuchstellenden oder Dritten zutreffen. Wenn der Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug erhärtet ist, ist es schliesslich wiederum Sache der zuständigen Gemeindebehörde, die nötigen Konsequenzen festzulegen und Leistungskürzungen oder Sanktionen in die Wege zu leiten. Auch hier sind bei Übertretungen grundsätzlich zuerst andere Schritte zu unternehmen. Die möglichen Massnahmen zur Bekämpfung von ungerechtfertigtem Leistungsbezug und anderen Pflichtverletzungen sind den Gemeinden bekannt und gelangen zur Anwendung. Für Ermittlungstätigkeiten ist grundsätzlich die Polizei zuständig. Der Regierungsrat sieht sich nicht veranlasst, den Gemeinden dazu eine gesetzliche Verpflichtung aufzuerlegen.

Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 17. Juni 2005 (BGSA; SR 822.41) wird im Vollzug der Sozialversicherungen, des Steuergesetzes und des Ausländergesetzes dank Lockerung des Datenschutzes die uneingeschränkte Zusammenarbeit und gegenseitige Information möglich. Dies hat auch (präventive) Auswirkungen auf den Vollzug des Sozialhilfegesetzes.

Im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Arbeitslosentaggeldern besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenkasse und den gemeindlichen Sozialdiensten, insbesondere wenn Taggelder der Versicherten direkt an das Sozialamt ausgerichtet werden. Ab und zu werden dabei Missbräuche festgestellt, indem Zwischenverdienste nicht angegeben werden. Dabei handelt es sich jedoch um Einzelfälle. Die eingespielte, enge Zusammenarbeit mit den Sozialdiensten erweist sich dabei als zweckmässig und angemessen.

Im Kanton Zug spielt die Sozialkontrolle dank tieferem Anonymitätsgrad besser als in grösseren Agglomerationen und Städten. Die meisten Fälle von Sozialhilfemissbrauch, Betrug, Zweckentfremdung etc. dürften bei den Sozialämtern durch die Fall führenden Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter direkt aufgedeckt werden. Die Missbrauchsquote ist laut Umfrage bei den Zuger Gemeinden als gering einzustufen. Die Kosten für den Einsatz eines Sozialinspektors dürften in der Regel über dem Missbrauchsbetrag liegen. Dabei ist ferner zu berücksichtigen, dass auch nach Einführung der durch die Motion geforderten Massnahmen ein Missbrauch nicht ganz auszuschliessen ist. Die beantragte Gesetzesänderung erachtet der Regierungsrat auch unter diesem Aspekt als nicht verhältnismässig.

Zum zweiten Motionsanliegen: Nachforschungen und Überwachungen haben durch vom Sozialdienst organisatorisch und personell getrennte Mitarbeiter (Sozialinspektorinnen und -inspektoren) der Gemeinde zu erfolgen.

Bei der Organisation der Sozialhilfe handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe der Gemeinden. Die Motion fordert mit anderen Worten einen Eingriff in die Gemeindeautonomie. Die Gemeinden sind am besten in der Lage, die für sie geeignete Organisation zum korrekten Vollzug der Sozialhilfe zu bestimmen. Dabei steht es ihnen frei, bestimmte Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Der Bedarf nach einer institutionalisierten Sozialinspektorin oder eines Sozialinspektors wird von den Gemeinden als gering eingeschätzt.

Die Begründung der Motionärin, die Überwachung müsse den Gemeinden vorgeschrieben werden, weil sie kein Interesse an der Aufdeckung von Missbräuchen hätten, ist nicht nachvollziehbar. Die Gemeinden sind für einen korrekten Vollzug der Sozialhilfe verantwortlich. Seit Inkrafttreten des ZFA 1 haben die Gemeinden innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches die Sozialhilfe vollumfänglich zu finanzieren. Es gibt keinen Grund zur Annahme, die Gemeinden kämen dieser Aufgabe ungenügend nach. Die Gemeinden haben allein schon aus wirtschaftlichen Gründen ein hohes Interesse daran, ungerechtfertigten Sozialhilfebezug zu bekämpfen. Dazu stellen das geltende Sozialhilfegesetz sowie das Strafgesetzbuch die notwendigen Grundlagen zur Verfügung. So wurde in das revidierte Sozialhilfegesetz neu eine Strafbestimmung aufgenommen (§ SHG), welche bei unrechtmässigem Bezug explizit auch dann angewendet werden kann, wenn kein Betrug im Sinne des Strafgesetzbuches vorliegt. Bereits vor diesem Hintergrund stellt sich eine Notwendigkeit für eine erneute Anpassung des Sozialhilfegesetzes nicht.

Es ist festzuhalten, dass den gemeindlichen Sozialdiensten bereits ein breites und wirksames Instrumentarium zur Bekämpfung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug zur Verfügung steht und in Verdachtsfällen auch zur Anwendung gelangt. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung aller Gemeinden, für Nachforschungen und Überwachungen in jedem Fall organisatorisch und personell von den Sozialdiensten getrennte Personen (Sozialinspektorinnen oder -inspektoren) zu beauftragen, ist - angesichts der geringfügigen Missbrauchsquote - weder erforderlich noch zweckmässig und erweist sich somit als unverhältnismässig. Das Motionsbegehren wird vom Regierungsrat daher abgelehnt.

8. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen erachtet der Regierungsrat das Anliegen der Motion als nicht begründet und beantragt Ihnen deshalb, die Motion der SVP-Fraktion betreffend die Einführung von Sozialinspektoren als **nicht erheblich** zu erklären.

Der vorliegende Bericht und Antrag hat keine finanziellen Auswirkungen.

Zug, 17. März 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber i.V.: Tobias Moser