

# **Bericht und Anträge der Parlamentskommission zur Initiative „Stopp dem Sozialhilfe-Missbrauch“**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Parlamentskolleginnen und -kollegen

Gemäss dem in der Parlamentssitzung vom 21.06. erteilten Auftrag haben Lukas Graf, Andreas Grubelnik, Luzi Schmid, Andrea Vonlanthen und der Unterzeichnende Bericht und Antrag des Stadtrates zur Initiative „Stopp dem Sozialhilfe-Missbrauch“ vom 25.01., bzw. 21.03., am 10. und 19.08.2011 in zwei Sitzungen durchberaten. Mit beratender Stimme hat auch Stadtrat Hans Ulrich Züllig an den beiden Sitzungen teilgenommen.

Dass „Sonder-Kontrollen durch externe Fachpersonen“ den Bezug von Sozialhilfe, der zu Unrecht erfolgt, eindämmen, bzw. dass dies nur schon die Ankündigung bewirkt, man ergreife fallweise solche Kontrollen, war in der Kommission unbestritten. Umstritten war demgegenüber die praktische Bedeutung solcher „Sonder-Kontrollen“ im Gesamtbetrieb der Sozialhilfe, das Ausmass der Kosten, die solche Kontrollen verursachen, sowie das Ausmass der so zu erzielenden Kosteneinsparungen. Einig war sich die Kommission immerhin darin, dass Kontrollen, unabhängig ihrer Art und der finanziellen Mittel, die dafür aufgebracht werden, den unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe nie ganz verhindern können.

Sich nicht an Slogans, sondern am Text der Initiative, der Praxis anderer Gemeinden, an Vorgaben des Kantons und des übergeordneten Rechts sowie der Rechtsprechung orientierend, ist ihre Kommission zu folgenden Schlüssen gekommen:

## **1. Gültigkeit und Unabänderlichkeit der Initiative sowie Gegenvorschlag**

Da die Initiative nichts eindeutig Gesetzwidriges verlangt, ist sie gemäss Art. 10 Abs. 5 Gemeindeordnung (abgekürzt: GO) vom Parlament gültig zu erklären. Am Text der Initiative kann nichts geändert werden. Änderungen, allenfalls Verbesserungen oder Präzisierungen sind nur via einen Gegenvorschlag zur Initiative möglich. Darüber beschliesst das Parlament auf Antrag aus seinen Reihen. Weil über eine Initiative in einer einzigen Lesung beschlossen wird, gilt Gleiches auch für einen Gegenvorschlag. Dieser soll in der Regel von einer Kommission vorberaten werden, ausser er werde von der die Initiative vorberatenden Kommission gleich selber gestellt.

## **2. Zeitliche Verhältnisse und weiteres Prozedere**

Initiativen sind gemäss Art. 10 Abs. 6 GO innert Jahresfrist den Stimmberechtigten vorzulegen. Auf Grund der Tatsache, dass wir als Parlament frühestens am 13.09.2011 über die Initiative und einen allfälligen Gegenvorschlag beschliessen können, darauf das Initiativkomitee Stellung nehmen, so u.a. die Initiative zurückziehen kann, der Stadtrat in zwei Lesungen eine Abstimmungsbotschaft zur Initiative und einem allfälligen Gegenvorschlag zu erarbeiten sowie das Abstimmungs-

material zu drucken und an die Stimmberechtigten zu versenden hat, ist frühest möglicher Abstimmungstermin der 11.03.2012. Damit hat sich das Initiativkomitee bereits öffentlich einverstanden erklärt. Ein weiteres Hinausschieben des Abstimmungstermins ist zu vermeiden.

Fazit: Stellungnahme zur Initiative und Beschluss über einen allfälligen Gegenvorschlag sollten anlässlich der Sitzung vom 13.09.2011 gefällt werden.

### **3. Analyse des Textes der Initiative**

Die Initiative will Art. 40 GO ergänzen, nämlich mit einem neuen Abs. (nicht Ziff.) 8. Der Titel dieses Artikels lautet: „II. Stadtbehörden; C. Stadtrat“ und der Randtitel: „Allgemeine Zuständigkeit“. Der Text der Initiative lautet:

*<sup>8</sup>Er (der Stadtrat) kontrolliert bei Missbrauchsverdacht die Sozialhilfeempfänger über die Abteilung Soziales durch externe Fachpersonen.*

Demzufolge weist die Initiative folgende Eckpunkte auf:

- a) Sie schafft auf Stufe Gemeinde eine gesetzliche Grundlage für „Sonderkontrollen“ im Bereich Sozialhilfe;
- b) Sie gibt dem Stadtrat die Kompetenz zur Anordnung solcher „Sonderkontrollen“; alle andern Fürsorge-Aufgaben bleiben gemäss Art. 48 Ziff. 2 GO und § 5 Abs. 1 kant. Sozialhilfegesetz an die Sozialhilfebehörde delegiert;
- c) Die Initiative ist eine Muss- und keine Kann-Vorschrift;
- d) Der Begriff Missbrauchsverdacht ist unbestimmt:  
Was ist Missbrauch; wer erstattet wann Meldung an den Stadtrat;
- e) Einzig klare Anforderung an Fachpersonen ist, dass sie extern zu sein haben; d.h. sie dürfen keine festangestellten Personen der Stadt sein;
- f) Welches die Kompetenzen dieser Fachpersonen sind, ist offen.

### **4. Vergleich mit Frauenfeld, Kreuzlingen und Bülach sowie Kt. Thurgau plus Rechtsprechung**

Die Kommission hat die aktuelle Praxis und Rechtslage in den Städten Frauenfeld (Stadträtin Christa Thorner) und Kreuzlingen (Stadträtin Barbara Kern) sowie Bülach abgeklärt. Weiter hat sie eine Stellungnahme des Kantonalen Fürsorgeamtes (Florentina Wohnlich) eingeholt und die Rechtsprechung konsultiert.

Diese Abklärungen haben Folgendes ergeben:

- a) Stadt Frauenfeld:  
Stadträtin Thorner hat in ihrem Ressort das Institut eines „Sozialdetektivs“ per Verfügung implementiert und anschliessend den Stadtrat und das Parlament darüber informiert. Dies wurde diskussionslos akzeptiert. Es gibt keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für dieses Vorgehen. Jeder Fürsorgeempfänger wird routinemässig auf die Möglichkeit des Einsatzes eines „Sozialdetektivs“ aufmerksam gemacht. Als Detektiv wird auf Beschluss der Stadträtin in Zusammenarbeit mit der Abteilungsleiterin fallbezogen eine Person auf Honorarbasis beauftragt. Anzahl Fälle pro Jahr: Weniger als 10. Kosten, verbucht zusammen mit Honoraren an Dritte, Telefonkosten und Sachversicherungen: 2009 Fr. 10'127.90; 2010 Fr. 14'085.50. Dies bei einem Gesamtaufwand des Sozialamtes von 17,9 und einem Nettoaufwand von 6,7 Mio. Franken (1‰ = Fr. 17'900.-, bzw. 6'700.-).

b) Stadt Kreuzlingen:

Der Stadtrat hat eine Anfrage des Parlamentsmitglieds Christian Jordi vom 07.05. am 07.07.2009 schriftlich beantwortet. Gemäss dieser Antwort liegt ein Stadtratsbeschluss vor, wonach der für das Ressort Sozialhilfe zuständige Stadtrat zusammen mit der Amtsleitung Dritte mit Ermittlungen gegen Sozialhilfebezüger beauftragen kann. Dafür gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Jeder Fürsorgeempfänger wird routinemässig auf die Möglichkeit des Einsatzes eines „Sozialdetektivs“ aufmerksam gemacht. Anzahl Fälle pro Jahr: 1 – 2. Kosten, verbucht zusammen mit allen sonstigen Rechtskosten und Honoraren des Sozialhilfeamtes an Dritte: 2009 Fr. 4'304.-; 2010 Fr. 8'000.-; dies bei einem Gesamtaufwand des Sozialamtes von 11,3 und einem Nettoaufwand von 3,6 mio. Franken (1‰ = Fr. 11'300.-, bzw. Fr. 3'600.-).

c) Stadt Bülach:

Keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Seit 2006 regelt die interne „Kompetenz- und Geschäftsordnung“ der Sozialbehörde den Einsatz von Sozialinspektoren. Kosten pro Jahr: Weniger als Fr. 50'000.-. Am 20.05.2011 wurde eine Interpellation hängig gemacht, womit Rechenschaft zu diesen Kosten verlangt und eine engere Zusammenarbeit mit der Stadtpolizei angeregt wird.

d) Kantonales Fürsorgeamt:

Der Kanton verfügt über keine gesetzliche Grundlage für externe Kontrolleure, zumal der Vollzug des Sozialhilfegesetzes den Gemeinden obliegt. Diese können sich für „Sonder-Kontrollen“ direkt auf die in § 25 Sozialhilfegesetz geregelte allgemeine Auskunftspflicht von Sozialhilfeempfängern stützen. Eine Regelung auf Gemeindeebene wäre ein Stillbruch in der Gesetzgebung. Das kantonale Fürsorgeamt empfiehlt den Fürsorgebehörden das routinemässige Unterzeichnenlassen des Merkblattes, publiziert unter [www.fuersorgeamt.tg.ch](http://www.fuersorgeamt.tg.ch), durch alle Fürsorgeempfänger. Dieses Merkblatt verweist auf die Möglichkeit des Einsatzes eines Sozialdetektivs.

e) Die Kommission fand keine Rechtsprechung zu „Sonder-Kontrollen“ im Fürsorgewesen, wohl aber im ebenfalls hoheitlich geregelten Sozialversicherungsrecht. Auch hier fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für „Sonder-Kontrollen“. Gleichwohl lässt die Rechtsprechung insbesondere „Sozialdetektive“, gestützt auf die gesetzlich verankerte allgemeine Auskunftspflicht der Versicherten, zu. Zur anzahlmässigen Bedeutung vgl. Bundesgerichtsentscheid 8C\_807/2008 vom 15.06.2009 Seite 174: „Nachforschungen durch einen Detektiv sind nur in einem verschwindend kleinen Promillesatz der Versicherungen gemeldeten Fälle angezeigt“.

Fazit: 1. Fürs Einführen und den Einsatz von „Sonder-Kontrollen“ ist kein spezielles Gesetz nötig. Zu Deutsch: Die Initiative ist rechtlich überflüssig.  
2. In der Praxis ist der Einsatz von „Sonder-Kontrollen“ von den Kosten (weniger als 1‰ der gesamten Fürsorgekosten) und der Anzahl Fälle (tiefe einstellige Anzahl pro Jahr) bei einem Vergleich zu den sonst „üblichen“ Kontrollen unbedeutend. „Sonder-Kontrollen“ werden entsprechend dieser geringen Bedeutung und aus Gründen der Praktikabilität darum direkt von den politisch und administrativ Ressortverantwortlichen angeordnet und nicht von einem übergeordneten Gremium (= Stadtrat). § 5 Sozialhilfegesetz schreibt zudem vor, dass die Gemein-

den eine Fürsorge-Behörde zu wählen haben, die alle Fürsorge-Angelegenheiten vollzieht. Die Zuweisung der Kompetenz, dass „Sonder-Kontrollen“ durch den Stadtrat angeordnet werden sollen, widerspricht dem. Zu Deutsch: Die Zuweisung der Kompetenz zur Anordnung von „Sonder-Kontrollen“ an den Stadtrat (statt Belassen bei der Sozialhilfebehörde) ist nach Meinung der Kommissionsmehrheit unverhältnismässig, unpraktisch und gesetzlich fragwürdig.

## **5. Derzeitige Praxis der Sozialhilfebehörde Arbon**

Gemäss Stadtrat Züllig hat jedermann, der bei der Stadt Arbon Fürsorgeleistungen beantragt, routinemässig ein Merkblatt zu unterschreiben, wo SKOS-Richtlinien, bzw. der mögliche Einsatz von Sozialdetektiven angeführt sind; d.h. jeder Sozialhilfeempfänger hat den möglichen Einsatz eines Sozialdetektivs vorgängig zur Kenntnis genommen. Zur Anzahl Verdachtsfälle, wo ein Einsatz eines Sozialdetektivs in Frage gekommen wäre, vgl. Auskunft von a.Stadträtin Wiher gemäss Protokoll Parlamentssitzung vom 29.06.2010: 2006 – 2010 1-2 Fälle pro Jahr.

- Fazit: 1. Weder Rechtslage noch praktische Möglichkeit verunmöglichen in Arbon derzeit den Einsatz von „Sonder-Kontrollen“ im Sinne der Initiative. Möglicherweise fehlt aber der politische Wille, solche Kontrollen anzuordnen und durchzusetzen.
2. Diesen Willen zu manifestieren und durchzusetzen ist nicht Aufgabe des Stadtrates, sondern der vom Parlament gewählten Sozialhilfebehörde.

## **Schlussfolgerungen:**

1. Erklärt die Sozialhilfebehörde öffentlich, Sozialdetektive inskünftig einzusetzen und setzt sie solche im Bedarfsfalle tatsächlich ein, ist die Initiative als überflüssig den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen. Allenfalls ist der Stadtrat, etwa im Rahmen der Rechnungsablage jeweils um Auskunft über gemachte Einsätze von Sozialdetektiven aufzufordern. Dies entspricht dem Vorgehen der Stadt Frauenfeld.
2. Sollte
  - keine solche Erklärung seitens der Sozialhilfebehörde abgegeben werden,
  - bzw. sollte an der Durchsetzung dieser Erklärung durch die Sozialhilfebehörde gezweifelt und darum auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung von „Sonder-Kontrollen“ bestanden werden, oder
  - ist zu befürchten, die Initiative werde ohne Gegenvorschlag nicht zurückgezogen und die Stimmberechtigten werden darauf ohne Beachtung der Mängel der Initiative dieser zustimmen,ist der Initiative ein praxistauglicher, rechtlich einwandfreier Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dies in der Hoffnung, die Stimmberechtigten stimmten in Erkennung der Mängel der Initiative dem Gegenvorschlag zu, bzw. in der

Hoffnung, die Initiative werde zu Gunsten des Gegenvorschlages zurückgezogen.

## 6. Gegenvorschlag

- a) Den Grundmangel, nämlich dass Sozialhilfebezüger auch ohne gesetzliche Grundlage Sonder-Kontrollen unterzogen werden können, kann ein Gegenvorschlag nicht beheben; d.h. an sich ist ein Gegenvorschlag gleich wie die Initiative überflüssig.
- b) Der Gegenvorschlag soll nicht in Ergänzung zu den Aufgaben des Stadtrates, sondern zu denjenigen der Sozialhilfebehörde ausformuliert werden. Es wird darum kein Einschub in Form eines Abs. 8 in Art. 40 GO, sondern ein Nachtrag zu Titel „E. Kommissionen und Behörden mit selbständiger Entscheidungsbefugnis“ vorgeschlagen, nämlich ein neuer Art. 49<sup>bis</sup> GO mit dem Randtitel „Besondere Befugnisse der Sozialhilfebehörde“.
- c) Missbrauchsverdacht ist der Verdacht, dass Leistungen gemäss Sozialhilfegesetz zu Unrecht bezogen werden. Demzufolge ist der unrechtmässige Leistungsbezug gemäss diesem Gesetz im Gegenvorschlag zu erwähnen. Dies schafft Klarheit.
- d) Die Sozialhilfebehörde muss nicht zwingend in allen Verdachtsfällen Sonder-Kontrollen anordnen. Vielmehr ist die Anordnung solcher Massnahme ins Ermessen der Sozialhilfebehörde zu legen. Beispiele: Es genügen anderweitige Massnahmen oder der Sozialhilfemissbrauch ist geringfügig.
- e) Die Initiative verlangt „Sonder-Kontrollen“. Ganz offensichtlich ist damit nicht das nochmalige Durchspielen der herkömmlichen Kontrollmechanismen durch externe Fachpersonen gemeint, wie von Sozialarbeitern und Sozialhilfebehörde-Mitgliedern in jedem Einzelfall bereits gehandhabt, sondern der Einsatz alternativer Kontrollen. Stichwort: Sozialdetektive oder -inspektoren. Jede verdeckte Ermittlung, so z.B. Kontaktnahmen mit Sozialhilfeempfängern oder Dritten (= Auskunftspersonen), d.h. ohne darauf hinzuweisen, dass man im Interesse der Gemeinde agiert, ist gemäss Art. 286 ff. Strafprozessordnung den Strafverfolgungsbehörden vorbehalten; somit für Beauftragte von Gemeinden verboten. Dito können von Gemeinden Beauftragte weder Telefone noch Briefe kontrollieren. Ebenso wenig dürfen sie Zwangsmassnahmen ergreifen, wie Durchsuchungen, Beschlagnahmungen ect. Erlaubt und Praxis ist ihnen einzig das passive Observieren von Personen im oder vom öffentlichen Grund aus. Ist es aber so, dass unter „Sonder-Kontrollen“ einzig Observationen verstanden werden können, soll der dafür klare und klärende Begriff „Observationen“ im Gegenvorschlag auch angeführt werden.
- f) Observationen sind nicht durchwegs schwierige Aufträge, wofür sich „externe Fachpersonen“ in jedem Fall aufdrängen. Fallweise kann es durchaus am Platze sein, dass ein Gemeindemitarbeiter oder ein Behördenmitglied „einmal schauen geht“. Darum Fallenlassen der Formulierung, dass zwingend „externe Fachpersonen“ mit Observationen beauftragt werden müssen.
- g) Es ist sicherzustellen, dass die Sozialhilfebehörde das Parlament jährlich über getätigte Observationen orientiert. Dies u.a. aus Gründen der Prävention. Es wird vorgeschlagen, dass dies im Rahmen der Jahresrechnung erfolgen soll.

Die Argumente Ziff. 6 lit. a – g zusammengefasst, ergeben folgenden Gegenvorschlag zur Initiative:

*Es sei im Anschluss an Art. 49 ein **neuer Art. 49<sup>bis</sup>** ins **Gemeindeorganisationsreglement** mit folgendem Text einzufügen.*

*Besondere Befugnisse  
der Sozialhilfebehörde*

**<sup>1</sup> Bei Verdacht, dass Leistungen gemäss dem Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 29. März 1984 zu Unrecht bezogen werden, kann die Sozialhilfebehörde Observationen anordnen.**

**<sup>2</sup> Im Rahmen des Jahresberichtes gemäss Art. 32 Ziff. 1 informiert die Sozialhilfebehörde das Stadtparlament über getätigte Observationen.**

## **7. Anträge der Kommission**

Ihre Kommission beantragt Ihnen

- a) mit 5 : 0 Stimmen  
die Initiative „Stopp dem Sozialhilfe-Missbrauch“ gültig zu erklären sowie
- b) mit 4 : 1 Stimmen  
den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative und
- c) mit 3 : 2 Stimmen  
den Stimmberechtigten die Annahme des vorerwähnten Gegenvorschlages  
zu empfehlen.

Arbon, den 22.08.2011

Der Kommissionspräsident  
„Stopp dem Sozialhilfe-Missbrauch“:

Heller