

**Regierungsstatthalteramt  
Bern**

Amthaus  
Hodlerstrasse 7  
3011 Bern  
Telefon 031 634 30 10  
Telefax 031 634 30 00  
[www.be.ch/regierungsstatthalter](http://www.be.ch/regierungsstatthalter)

Regula Mader, Regierungsstatthalterin  
regula.mader@jgk.be.ch



---

## **Untersuchung der vom Finanzinspektorat der Stadt Bern erhobenen Missbrauchsvermutungen in 97 Sozialhilfedossiers**

Bern, 7. November 2008

## Inhaltsverzeichnis

I.	<b>Einleitung</b> .....	3
II.	<b>Sozialhilfe</b> .....	5
1.	Grundsätze des Sozialhilferechts.....	5
a.	Grundrechtlicher (Minimal-)Schutz: Recht auf Existenzsicherung (Art. 12 BV).....	5
b.	Kantonsverfassung, Sozialhilfegesetz und Sozialhilfeverordnung.....	6
c.	Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien).....	6
d.	Stichwörter Sozialhilfe Stadt Bern und andere Verwaltungsverordnungen.....	9
2.	Repressive Massnahmen gegen ungerechtfertigte Inanspruchnahme wirtschaftlicher Hilfe im Besonderen.....	10
a.	Beachtung allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze.....	10
b.	Leistungskürzung.....	11
c.	Einstellung und Entzug der wirtschaftlichen Hilfe.....	12
d.	Strafanzeige und Rückerstattung.....	13
III.	<b>Sozialhilfemissbrauch</b> .....	14
1.	Vorbemerkungen.....	14
2.	Einzelne Definitionen.....	14
IV.	<b>Beurteilung Missbrauchsvermutungen</b> .....	17
1.	Vorbemerkungen.....	17
2.	Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen.....	20
a.	Einleitung.....	20
b.	Lohneinnahmen und übriges Einkommen.....	21
c.	Vermögen und freiwillige Leistungen Dritter.....	23
d.	Wohnverhältnisse.....	23
e.	Sozialleistungen.....	24
3.	Zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen.....	24
a.	Einleitung.....	24
b.	Drogenkonsum.....	25
c.	Ferien, Orts- und Auslandabwesenheit.....	26
d.	Zweckgebundene Leistungen.....	27
e.	Schuldentilgung.....	28
f.	Kauf und Unterhalt von Personenwagen.....	28
4.	Missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage.....	29
a.	Einleitung.....	29
b.	Arbeitsverweigerung.....	30
c.	Mangelnde Mitwirkung bei der beruflichen Wiedereingliederung.....	31
5.	Selbstverschuldete Notlage.....	31
a.	Einleitung.....	31
b.	Verbrauch von Vermögen.....	32
c.	Verlust der Arbeitsstelle und der ALV-Berechtigung.....	32
V.	<b>Schlussbemerkungen</b> .....	33
VI.	<b>Anhang</b> .....	35

## I. EINLEITUNG

1. Der Gemeinderat der Stadt Bern beauftragte am 12. September 2007 das Finanzinspektorat der Stadt Bern (nachfolgend kurz Finanzinspektorat) mit der etappierten Überprüfung aller Sozialhilfedossiers. Am 18. Juni 2008 legte das Finanzinspektorat einen ersten Zwischenbericht vor. Es erhob in einem sog. C-Bericht („Formular Missbrauchsvermutung“) die Vermutung von Sozialhilfemissbrauch in 97 von 301 auf diese Frage hin geprüften Dossiers.

Der Gemeinderat der Stadt Bern beschloss am 2. Juli 2008, diese 97 Dossiers, in welchen das Finanzinspektorat Sozialhilfemissbrauch vermutet, dem Regierungsstatthalteramt Bern zur Prüfung und Berichterstattung zu übergeben. Das Regierungsstatthalteramt Bern eröffnete mit Verfügung vom 21. August 2008 ein aufsichtsrechtliches Verfahren.

2. Die Diskussion über ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen und die dagegen zu ergreifenden Massnahmen ist erforderlich. Die unter dem Titel „Sozialhilfemissbrauch“ schweizweit geführte Debatte zeigt indes auf, dass diese wenig heilsamen, spekulativen bzw. pauschalisierenden Einschätzungen besonders empfänglich ist. Dieser Gefahr kann nicht wirksam entgegengewirkt werden, solange Formen, Art und Umfang von Sozialhilfemissbrauch unbekannt sind und einzig einzelne wenige, medial breit geschlagene und überaus stossende Fälle Grundlage der Diskussion bilden. Eine solche Debatte vermag zum vornherein einer derart schwierigen Thematik, bei welcher sowohl auf Seiten des leistungserbringenden Gemeinwesens als auch auf Seiten der Sozialhilfeempfangenden ganz erhebliche Interessen auf dem Spiel stehen, nicht gerecht zu werden.

Die vorliegende Untersuchung drängt sich nicht zuletzt in Anbetracht der erheblichen Auswirkungen der seit nunmehr über einem Jahr anhaltenden Debatte über Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern auf, die nach der Erfahrung des Regierungsstatthalteramtes Bern nicht nur zu einer heilsamen Überprüfung der Sozialhilfe in der Stadt Bern führte, sondern teilweise den ordentlichen Geschäftsgang des Sozialdienstes erheblich beeinträchtigte.<sup>1</sup>

3. Sozialhilfemissbrauch ist und bleibt bis auf weiteres vorab ein politischer Begriff bzw. ein politisches Schlagwort.<sup>2</sup> Die Rechtspraxis darf hingegen - im Gegensatz etwa zum rechtstechnischen Terminus des Rechtsmissbrauchs - an einen derart weiten, unscharfen Begriff keine Rechtsfolgen anknüpfen. Der Begriff des Sozialhilfemissbrauchs ist deshalb dort bis heute - auf kommunaler, kantonaler und auch auf Bundesebene - ohne weitere Bedeutung geblieben.

Hierin liegt die Herausforderung der vorliegenden Untersuchung. Im Interesse einer umfassenden und sachlichen Darstellung der Problematik kann sich das Regierungsstatthalteramt Bern einer vertieften Auseinandersetzung mit dem unbestimmten, vorab politischen Begriff des Sozialhilfemissbrauchs nicht verschliessen. Dies im Wissen darum, dass sich die durchgeführte Untersuchung mit einer umfassenden und konzisen Darstellung der untersuchten Fälle anhand instruktiver, möglichst breit anerkannter Kategorien von Sozialhilfemissbrauch zu begnügen hat; ohne sich dabei in unseriöser Weise auf eine bestimmte Definition des Sozialhilfemissbrauchs festzulegen und damit ungebührlich in die politische Diskussion einzumischen.

<sup>1</sup> Das Regierungsstatthalteramt Bern ist in Sozialhilfeangelegenheiten Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Stadt Bern.

<sup>2</sup> Er hat zudem im soziologischen Bereich und der Fachliteratur zur Sozialarbeit eine gewisse Bedeutung erlangt.

Gleichzeitig ist dem Regierungsstatthalteramt Bern als Aufsichtsbehörde daran gelegen, das jeweils fragliche, je nach Auffassung allenfalls als Sozialhilfemissbrauch zu qualifizierende Verhalten auch rechtlich zu beurteilen und dabei zudem das Vorgehen des Sozialdienstes Bern im Einzelfall zu prüfen. Einzig diese rechtliche Beurteilung vermag aufzuzeigen, welche Massnahmen sich im Einzelfall zur Bekämpfung missbräuchlichen Verhaltens rechtfertigen und ob das Gemeinwesen die erforderlichen Schritte zur Vermeidung bzw. Behebung von sog. Sozialhilfemissbrauch ergriffen hat.<sup>3</sup> Im Rechtsstaat bilden Verfassung und Gesetz Grundlage aller Rechte und Pflichten im Verhältnis zwischen Staat und Bürger/in. Sämtliches Verhalten der Sozialhilfeempfängenden und allenfalls dessen Sanktionierung durch das zuständige Gemeinwesen hat sich demnach einzig am Massstab des Rechts zu messen.

Die politische Debatte über Sozialhilfemissbrauch kann umgekehrt ohne umfassendes Verständnis des rechtlichen Rahmens der Sozialhilfe nicht bzw. nur ungenügend geführt werden. Ob etwa die Bezahlung eines Ferienaufenthaltes als eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen und damit allenfalls als Sozialhilfemissbrauch einzustufen ist, kann ohne hinreichende Kenntnis von Sinn und Zweck der gesetzlich geregelten Sozialhilfe nicht beantwortet werden.

4. Aus den erwähnten Gründen beleuchtet der vorliegende Bericht vorab die rechtlichen Grundlagen der Sozialhilfe, um hierauf die vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen in 97 Sozialhilfedossiers darzulegen und nach rechtlichen Massstäben zu beurteilen. Dabei wird auch das Vorgehen des Sozialdienstes Bern im Einzelfall geprüft. Wie bereits erwähnt ist hingegen mangels einheitlicher, präziser Definition auf eine Qualifikation des fraglichen Verhaltens als Sozialhilfemissbrauch und auf eine, bereits aufgrund der Auswahl der Dossiers (vgl. unten Ziff. III, 1) letztlich spekulative Aussage zu einer allfälligen Missbrauchsquote in der Stadt Bern zu verzichten. Auch können aufgrund des beschränkten Prüfungsgegenstandes nur bedingt Aussagen zu systematischen bzw. strukturellen Fragen gemacht werden.

---

<sup>3</sup> Aus den erwähnten Gründen wird in diesem Bericht weitgehend auf die Verwendung des Begriffs Sozialhilfemissbrauch verzichtet.

## II. SOZIALHILFE

### 1. GRUNDSÄTZE DES SOZIALHILFERECHTS

#### a. Grundrechtlicher (Minimal-)Schutz: Recht auf Existenzsicherung (Art. 12 BV<sup>4</sup>)<sup>5</sup>

Die Sicherung elementarer menschlicher Bedürfnisse wie Nahrung, Kleider und Obdach ist die Bedingung menschlicher Existenz und Entfaltung überhaupt und zugleich unentbehrlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinwesens.<sup>6</sup> Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.<sup>7</sup> Der einklagbare Anspruch von Art. 12 BV sichert die unabdingbaren Voraussetzungen eines menschenwürdigen Lebens und bewahrt vor einer unwürdigen Bettelexistenz.<sup>8</sup> Die Richtschnur bezüglich der Frage der garantierten, existenzsichernden Mittel bildet demnach die Menschenwürde (vgl. Art. 7 BV), wobei das Vorliegen der verlangten Notlage und die erforderliche individuelle Hilfe jeweils im Einzelfall zu untersuchen und festzustellen ist.<sup>9</sup>

Art. 12 BV verlangt zudem das Vorliegen einer aktuellen, d.h. tatsächlich eingetretenen oder unmittelbar drohenden Notlage. Wer objektiv in der Lage wäre, sich aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selbst zu verschaffen, ist hingegen nach der bundesgerichtlichen Praxis nicht anspruchsberechtigt. Im Übrigen ist jedoch die Gewährung der aus Art. 12 BV fliessenden Ansprüche verschuldensunabhängig, die Ursachen der Bedürftigkeit sind mithin nicht massgeblich.<sup>10</sup>

Beim grundrechtlich garantierten Recht auf Hilfe in Notlage, in welches nicht unter Anrufung angeblich überwiegender öffentlicher Interessen eingegriffen werden kann,<sup>11</sup> handelt es sich nach den Worten des Bundesgerichts um ein „grundrechtsgebotenes Minimum“.<sup>12</sup> Die nachgehend zu erörternde kantonale Sozialhilfe reicht sowohl hinsichtlich ihres Zwecks als auch des Umfangs ihrer Leistungen in der Regel über die gemäss Art. 12 BV garantierte Nothilfe hinaus.<sup>13</sup>

<sup>4</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

<sup>5</sup> Vgl. auch Art. 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1): Jede Person hat bei Notlagen Anspruch auf ein Obdach, auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel und auf grundlegende medizinische Versorgung. Dieses kantonale Grundrecht geht nach Auffassung des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern nicht über den Grundrechtsschutz von Art. 12 BV hinaus (vgl. etwa Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 15. Mai 2000 [VGE 20915], E. 3c, BVR 2001 S. 35 f.).

Auf die internationalen Garantien (vgl. etwa Art. 11 Uno-Pakt I, Art. 24-27 UN-KRK, Art. 13 Europäische Sozialcharta, Art. 25 Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948), die in der Regel nicht justiziabel sind, kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht näher eingegangen werden (vgl. hierzu BERNHARD WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, ZBL 2006, S. 347 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 173 ff.). Gleiches gilt für die in Art. 41 BV und Art. 30 KV festgehaltenen Sozialziele.

<sup>6</sup> Vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 166; BERNHARD WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, ZBL 2006, S. 350.

<sup>7</sup> Art. 12 BV.

<sup>8</sup> Vgl. BGE 130 I 71 E. 4.1.

<sup>9</sup> Vgl. BERNHARD WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, ZBL 2006, S. 351.

<sup>10</sup> Vgl. zum Ganzen BGE 131 I 166, E. 3.2 ff.

<sup>11</sup> Schutzbereich und Kerngehalt des Grundrechts fallen insofern zusammen (vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 178 ff.).

<sup>12</sup> BGE 121 I 367 E. 2c.

<sup>13</sup> Vgl. BERNHARD WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, ZBL 2006, S. 350.

## b. Kantonsverfassung, Sozialhilfegesetz und Sozialhilfeverordnung

Bedürftige werden nach der einschlägigen Kompetenzordnung gemäss Bundesverfassung grundsätzlich von ihrem Wohnkanton unterstützt.<sup>14</sup> Gemäss Art. 38 Abs. 1 KV sorgen Kanton und Gemeinden zusammen mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen.

Die Sozialhilfe soll nach der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung die gemeinsame Wohlfahrt der Bevölkerung sicherstellen und jeder Person die Führung eines menschenwürdigen und eigenverantwortlichen Lebens ermöglichen.<sup>15</sup> Dabei hat gemäss Art. 23 Abs. 1 SHG jede bedürftige Person Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe. Als bedürftig gilt, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.<sup>16</sup> Die persönliche Hilfe wird in Form von Beratung, Betreuung, Vermittlung und Information gewährt.<sup>17</sup> Die wirtschaftliche Hilfe deckt den Grundbedarf der bedürftigen Person und ermöglicht ihr eine angemessene Teilnahme am sozialen Leben.<sup>18</sup>

Zudem enthält die kantonale Sozialhilfegesetzgebung weitere wichtige Grundsätze der individuellen Sozialhilfe, die etwa folgende Bereiche betreffen: Rechte und Pflichten der Sozialhilfeempfangenden; Bemessung, Ausrichtung, Kürzung und Rückerstattung der Sozialhilfe; Organisation und Verfahren etc.

Soweit das kantonale Sozialhilfegesetz und die dazugehörige Verordnung keine andere Regelung vorsehen, erklärt der Gesetzgeber die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe erlassenen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) für verbindlich.<sup>19</sup>

## c. Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien)<sup>20</sup>

Die SKOS-Richtlinien haben gesamtschweizerisch einen sehr hohen Stellenwert in der Sozialhilfe. Sie dienen vorab der Förderung einer einheitlichen Unterstützungspraxis im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die insbesondere der Gefahr einer rechtsungleichen, willkürlichen Gewährung von Sozialhilfe entgegen wirkt.<sup>21</sup>

Gemäss SKOS-Richtlinien sichert die Sozialhilfe die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. Im Gegensatz zum absoluten erfasst das soziale Existenzminimum nicht nur die Existenz und das Überleben der bedürftigen Personen, sondern auch ihre Teilhabe am Sozial-

<sup>14</sup> Vgl. Art. 115 Satz 1 BV.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 1 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe vom 11. Juni 2001 (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1).

<sup>16</sup> Art. 23 Abs. 2 SHG.

<sup>17</sup> Art. 29 SHG.

<sup>18</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 1 SHG.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 8 Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe vom 24. Oktober 2001 (SHV, BSG 860.111).

<sup>20</sup> 4. Ausgabe, April 2005. Nachfolgend kurz SKOS-Richtlinien.

<sup>21</sup> Vgl. föderale Vielfalt des Sozialhilfrechts aufgrund der kantonalen Kompetenz in diesem Bereich. Vgl. zum Ganzen KATHRIN AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Stämpfli Verlag AG 2002, S. 51 ff.

und Arbeitsleben. Es fördert zudem die Eigenverantwortung und die Hilfe zur Selbsthilfe.<sup>22</sup> Als Grundprinzipien der Sozialhilfe halten die SKOS-Richtlinien insbesondere fest:

- Wahrung der Menschenwürde
- Subsidiarität (Sozialhilfe ist subsidiär gegenüber Möglichkeiten der Selbsthilfe, Leistungsverpflichtungen Dritter, freiwilligen Leistungen Dritter)
- Individualisierung (Anpassung der Hilfe auf den Einzelfall)
- Angemessenheit der Hilfe (unterstützte Personen sind materiell nicht besser zu stellen als nicht unterstützte, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben)
- Leistung und Gegenleistung (Gewährung des sozialen Existenzminimums ist an die Mitwirkung der Hilfesuchenden gebunden).

Die wirtschaftliche Hilfe setzt sich gemäss SKOS-Richtlinien in jedem Fall aus der materiellen Grundsicherung und in vielen Fällen zusätzlich aus situationsbedingten Leistungen,<sup>23</sup> Integrationszulagen<sup>24</sup> und / oder Einkommens-Freibeträgen<sup>25</sup> zusammen. Zur materiellen Grundsicherung zählen dabei Wohnkosten (inkl. Nebenauslagen), medizinische Grundversorgung (inkl. Selbstbehalten und Kosten notwendiger Zahnbehandlungen) und der Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt handelt es sich um eine nach der Haushaltsgrösse abgestufte Pauschale.<sup>26</sup> Diese ermöglicht es unterstützten Personen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.<sup>27</sup> Im Rahmen ihrer Dispositionsfreiheit steht es ihnen damit frei, den Unterhaltsbeitrag auch für Anschaffungen zu verwenden, welche nicht zum Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien<sup>28</sup> gehören, solange Nahrung, Kleidung und Körperpflege der unterstützten Person und ihrer Familie in einem angemessenen Umfang gewährleistet sind.<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. SKOS-Richtlinien A. I-I.

<sup>23</sup> Mit den situationsbedingten Leistungen werden (zusätzliche) fallspezifisch Aufwendungen von der Sozialhilfe übernommen, die ihre Ursache in der besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen und familiären Lage einer unterstützten Person haben (z.B. behinderungsbedingte Spezialauslagen).

<sup>24</sup> Eine Integrationszulage (zwischen CHF 100.00 und CHF 300.00) wird nicht erwerbstätigen Personen gewährt, die sich besonders um ihre soziale und / oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen.

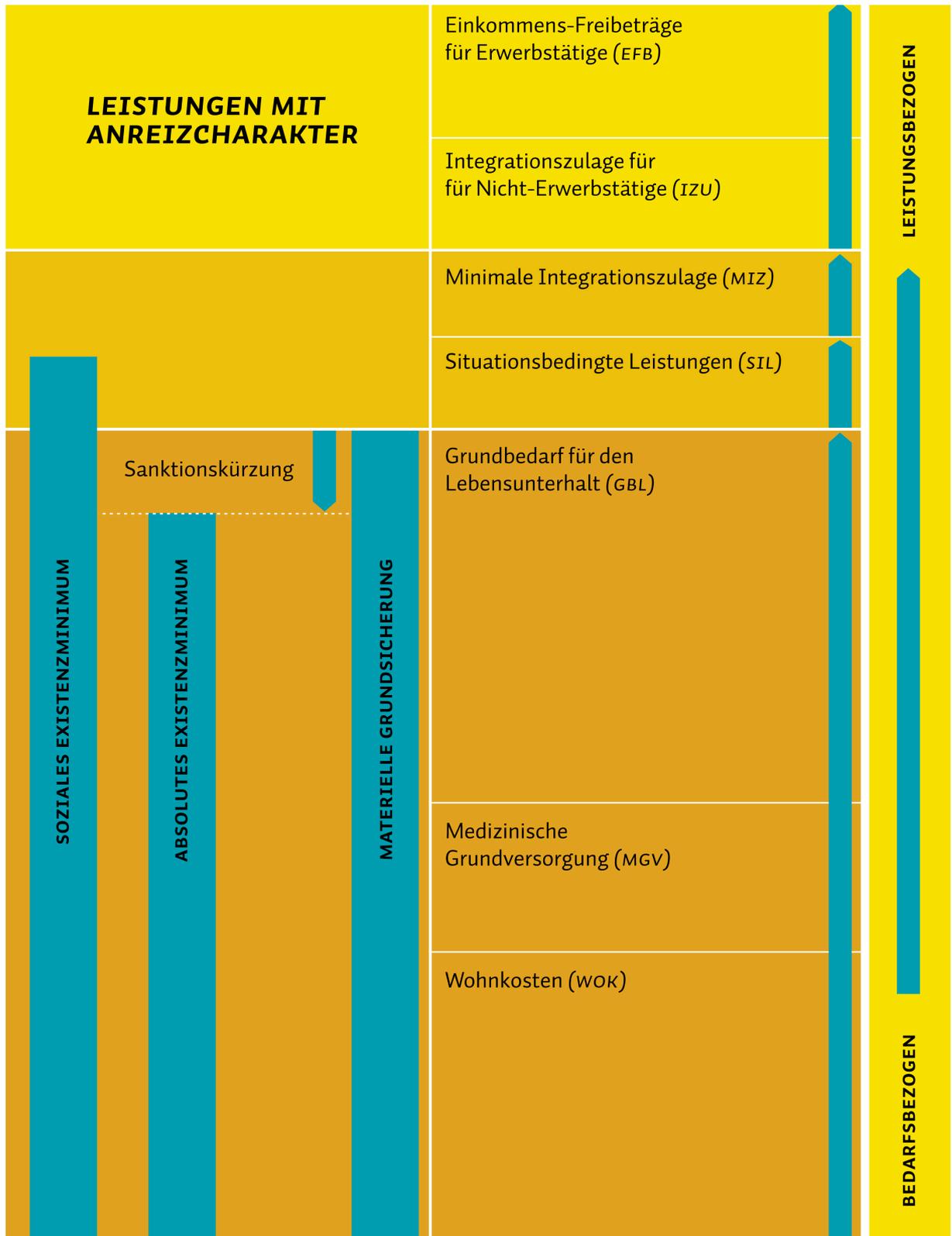
<sup>25</sup> Für erwerbstätige Personen wird ein Einkommens-Freibetrag (zwischen CHF 400.00 und 700.00) gewährt. Damit soll ein Anreiz geschaffen werden, einer möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit nachzugehen, wodurch dauerhaft finanzielle Leistungen der Sozialhilfe eingespart werden können (vgl. SKOS-Richtlinien, E. I-2).

<sup>26</sup> Die Zusammensetzung der Ausgabenpositionen und die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt entsprechen dem Konsumverhalten der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen. Auf diese Weise soll statistisch abgesichert werden, dass die Lebensunterhaltskosten von unterstützten Personen einem Vergleich mit den Ausgaben nicht unterstützter Haushaltungen, die in sehr bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, standhalten (vgl. SKOS-Richtlinien B. 2-2). Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt umfasst folgende Ausgabenpositionen: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren; Bekleidung und Schuhe; Energieverbrauch (Elektrizität, Gas etc.) ohne Wohnnebenkosten; laufende Haushaltsführung (Reinigung / Instandhaltung von Kleidern und Wohnung) inkl. Kehrgebühren; kleine Haushaltsgegenstände; Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen (z.B. selbst gekaufte Medikamente); Verkehrsauslagen inkl. Halbtaxabo (öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo / Mofa); Nachrichtenübermittlung (z.B. Telefon, Post); Unterhaltung und Bildung (z.B. Konzession Radio / TV, Sport, Spielsachen, Zeitungen, Bücher, Schulkosten, Kino, Haustierhaltung); Körperpflege (z.B. Coiffeur, Toilettenartikel); persönliche Ausstattung (z.B. Schreibmaterial); auswärts eingenommene Getränke; Übriges (z.B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke).

<sup>27</sup> Vgl. SKOS-Richtlinien B. 2-4.

<sup>28</sup> Vgl. Auflistung in SKOS-Richtlinien B. 2-1.

<sup>29</sup> Vgl. z.B. FELIXWOLFFERS, Grundriss des Sozialhilfrechts, 2. Auflage 1999, S. 141. S. auch SKOS-Richtlinien B. 2-4.



Darstellung gemäss SKOS-Richtlinien A. 6-3

Ein Sozialhilfebudget einer bedürftigen Person (1-Personen-Haushalt) sieht demnach etwa wie folgt aus:

#### Verfügung vom 17.10.2007: Sozialhilfe vom 01.12.2007 bis 31.03.2008

Unterstützte Personen	Name	Geburtsdatum	Nationalität
	Muster Andrea	24.05.1971	Schweiz

#### Budgetübersicht

Einnahmen		Ausgaben	
Erwerbseinkommen	0.00	Grundbedarf für Lebensunterhalt	960.00
Alimentenguthaben	0.00	Wohnkosten	883.00
Einkommen aus Versicherungsleistungen	0.00	KVG Prämien	287.00
Vermögen und Vermögensverbrauch	0.00	VVG Prämien	0.00
		Eff. Erwerbsunkosten	0.00
		Zulagen / EFB	100.00
<b>Total Einnahmen</b>	<b>0.00</b>	<b>Total Ausgaben</b>	<b>2'230.00</b>

Die SKOS-Richtlinien enthalten zudem weitere Empfehlungen zu wesentlichen Rechtsfragen der Sozialhilfe (z.B. Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration, Anrechnung von Einkommen und Vermögen, finanzielle Ansprüche gegenüber Dritten etc.), auf die mangels Relevanz für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand nicht bzw. allenfalls einzig im Rahmen später zu behandelnder, spezifischer Einzelfragen einzugehen ist.

#### d. Stichwörter Sozialhilfe Stadt Bern und andere Verwaltungsverordnungen

Schliesslich sind als erhebliche Grundlage der Sozialhilfepraxis die kantonalen und kommunalen Verwaltungsverordnungen zu erwähnen. Diese bewirken keine Rechtsbindungen zwischen Staat und Bürger/in, sondern stellen bloss Regeln für das verwaltungsinterne Verhalten der mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe befassten Mitarbeitenden auf. Sie dienen der Schaffung einer einheitlichen Verwaltungspraxis und sollen den Sozialarbeitenden die Rechtsanwendung erleichtern.<sup>30</sup>

In der Praxis des Sozialdienstes Bern sind insbesondere die von der Stadt Bern erlassenen Stichwörter zur Sozialhilfe von erheblicher Bedeutung. Aufgrund der Komplexität der Sozialhilfe sind diese Stichwörter ein für die Sozialarbeitenden unverzichtbares Hilfsmittel, um unterschiedlichste Fragen der Sozialhilfe, welche von der Sozialhilfegesetzgebung nicht beantwortet werden bzw. für welche den Gemeinden ein Ermessensspielraum eingeräumt wird, einer einheitlichen, rechtsgleichen Praxis zuzuführen.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Vgl. BGE 120 Ia 343, E. 2a.

<sup>31</sup> Als weitere wichtige Verwaltungsverordnung in der Sozialhilfe ist etwa das Handbuch Sozialhilfe im Kanton Bern der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (6. Ausgabe 2003) zu erwähnen.

## 2. REPRESSIVE MASSNAHMEN GEGEN UNGERECHTFERTIGTE INANSPRUCHNAHME WIRTSCHAFTLICHER HILFE IM BESONDEREN

### a. Beachtung allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze

aa. Pflichtwidriges Verhalten ist mit der erforderlichen Härte zu sanktionieren, wobei sämtliche legalen Mittel auszuschöpfen sind. Dabei hat der Rechtsstaat jedoch selbst bei der Reaktion auf grob pflichtwidriges bzw. „missbräuchliches“ Verhalten der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger elementaren Gerechtigkeitsanforderungen zu genügen. Die Menschenwürde, die Rechtsgleichheit, der Schutz vor Willkür und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sind etwa auch in solchen Fällen zu beachten und insofern nicht verhandelbar.

bb. Hinsichtlich der Frage behördlicher Reaktion auf Sozialhilfemissbrauch bedürfen - nebst dem unter Ziff. II, 1a bereits dargelegten Grundrecht auf Hilfe in Notlage - insbesondere die nachfolgenden Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns besonderer Erwähnung:

- Nach dem **Gesetzmässigkeitsprinzip** muss sämtliches staatliches Handeln auf einem Rechtsatz beruhen. Schwere Grundrechtseingriffe erfordern eine formell-gesetzliche Grundlage (Verordnungen der Exekutive genügen nicht).
- Wie das übrige Verwaltungshandeln müssen auch sämtliche behördlichen Anordnungen in der Sozialhilfe dem Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** genügen. Demnach haben Massnahmen zur Verwirklichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels *geeignet* und *erforderlich* zu sein und in einem *vernünftigen Verhältnis* zu den Einschränkungen zu stehen, die den Privaten allenfalls auferlegt werden (Zweck-Mittel-Relation).<sup>32</sup>  
Dieses Prinzip verpflichtet die Behörden, nur Anordnungen zu erlassen, mit welchen das anvisierte öffentliche Interesse auch erreicht oder zumindest in nicht vernachlässigbarer Weise gefördert werden kann (Zwecktauglichkeit, Zielkonformität). Weiter verlangt das Verhältnismässigkeitsprinzip vom betreffenden Gemeinwesen, soweit zur Erreichung des öffentlichen Interesses verschiedene gleich wirksame Mittel zur Verfügung stehen, dasjenige zu wählen, das in sachlich, räumlich, zeitlich und personeller Hinsicht am mildesten ist (Übermassverbot). Schliesslich haben sämtliche behördliche Massnahmen zumutbar zu sein: Der mit der Massnahme verbundene Eingriff in die Rechtsstellung des Bürgers oder der Bürgerin darf im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen nicht unvertretbar schwer wiegen.  
Nur wenn sämtliche der vorgenannten Bedingungen erfüllt sind, ist die fragliche behördliche Massnahme als recht- bzw. verhältnismässig zu qualifizieren.
- Das **Rechtsgleichheitsgebot**<sup>33</sup> garantiert die Gleichbehandlung der Menschen durch alle staatlichen Organe. Gefordert ist, Gleiches gleich (Gleichheitsgebot) und Ungleiches ungleich (Differenzierungsgebot) zu behandeln. Bei jeder Ungleichbehandlung ist sachlich zu begründen, inwiefern mit Bezug auf die tatsächlichen Verhältnisse, die Gegenstand der Regelung bilden, eine Differenzierung gerechtfertigt erscheint.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Vgl. PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage 2005, § 21 N. 1.

<sup>33</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 1 BV: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

<sup>34</sup> Vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 396 ff.

Qualifizierte Fälle von Ungleichbehandlung, die eine Benachteiligung mit Merkmalen begründen, die einen nicht oder nur schwer verzichtbaren, wesentlichen Bestandteil der Identität der betreffenden Person ausmachen, sind nur nach Massgabe des grundrechtlich geschützten *Diskriminierungsverbots*<sup>35</sup> zulässig. Eine Ungleichbehandlung gestützt auf ein verfassungsrechtlich verpönte Merkmal (z.B. Hautfarbe, Geschlecht, körperliche Behinderung etc.), welche die Benachteiligung der betroffenen Person zum Ziel oder zur Folge hat, ist demnach nur gerechtfertigt, wenn sie auf ernsthaften und triftigen Gründen<sup>36</sup> beruht.<sup>37</sup> So wäre etwa die Praxis eines Gemeinwesens, sämtlichen schwer drogenabhängigen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern zur Verhinderung zweckwidriger Verwendung von Sozialhilfeleistungen für Drogen anstatt der üblichen Geldleistungen nur noch Lebensmittelgutscheine zu gewähren, als diskriminierend und damit unrechtmässig einzustufen.<sup>38</sup>

Auf weitere rechtsstaatliche Grundsätze, wie etwa das **Willkürverbot**,<sup>39</sup> den Grundsatz von **Treu und Glauben**,<sup>40</sup> die **Glaubens- und Gewissensfreiheit**<sup>41</sup> und **weitere verfassungsrechtlich garantierte Freiheitsrechte**, die im Einzelfall unter Umständen ebenfalls besonders zu beachten sind, soll hier nicht weiter eingegangen werden.

- cc. Repressive Massnahmen, die bei pflichtwidrigem Verhalten der Sozialhilfeempfängerin oder des Sozialhilfeempfängers angeordnet werden, haben immer den Anforderungen der erwähnten rechtsstaatlichen Grundsätze zu genügen. Dabei sind sie insbesondere stets auf das Vorliegen einer schuldhaften Pflichtverletzung, einer genügenden gesetzlichen Grundlage und auf deren Verhältnismässigkeit hin zu prüfen.<sup>42</sup>

## b. Leistungskürzung

Gemäss Art. 36 Abs. 1 SHG wird die wirtschaftliche Hilfe bei Pflichtverletzungen oder bei selbstverschuldeter Bedürftigkeit gekürzt. Pflichtverletzungen bestehen insbesondere in der Nichtbeachtung von Weisungen des Sozialdienstes, Verletzung der Informations- bzw. Auskunftspflichten bezüglich der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, Verweigerung der Teilnahme an geeigneten Integrationsmassnahmen etc.<sup>43</sup> Eine selbstverschuldete Bedürftigkeit liegt etwa dann vor, wenn eine - ansonsten mittellose - Person kurz vor Beantragung der Sozialhilfe CHF 20'000.00 zur Finanzierung eines übermässig hohen Lebensstandards verbraucht (z.B. durch Kauf luxuriöser Modeartikel). Ihre Bedürftigkeit hat sie (zumindest teilweise) selbst verursacht, was eine Kürzung des Grundbedarfs rechtfertigt. Mangels gesetzlicher

<sup>35</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 2 BV: Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.

<sup>36</sup> D.h. wenn sie entweder nicht unzulässige Ziele und Zwecke (keine Herabsetzung) verfolgt, oder die Benachteiligung in Bezug auf das legitimerweise verfolgte Ziel ungeeignet, nicht erforderlich oder unzumutbar ist.

<sup>37</sup> Vgl. REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Stämpfli Verlag AG 2007, S. 356 ff.

<sup>38</sup> Die Abgabe von Lebensmittelgutscheinen an Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger bedarf konkrete und hinreichend gewichtige Gründe im Einzelfall: Die Verwendung von Lebensmittelgutscheinen kann Sozialhilfeempfangende als solche in der Öffentlichkeit blossstellen und schränkt die Wahlmöglichkeiten der unterstützten Person ein. Werden für ganze Personengruppen (z.B. drogensüchtige oder alkoholranke Personen) allgemein nur noch Lebensmittelgutscheine gewährt, kann dieser erhöhten Begründungspflicht zum vornherein nicht nachgekommen werden. Vgl. zum Ganzen FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage 1999, S. 128.

<sup>39</sup> Art. 9 BV.

<sup>40</sup> Art. 9 BV.

<sup>41</sup> Art. 15 BV.

<sup>42</sup> Vgl. FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage 1999, S. 114 ff. Kürzungen und Einstellungen sind etwa stets erst nach Mahnung der angeblich fehlbaren Person (inkl. Androhung der Konsequenzen) und Gewährung des rechtlichen Gehörs zulässig.

<sup>43</sup> Vgl. Art. 28 SHG.

Grundlage und unter Beachtung des Grundrechts auf Hilfe in Notlage, das grundsätzlich unabhängig von der Frage der Ursachen der Bedürftigkeit zu gewähren ist,<sup>44</sup> ist hier einzig eine Kürzung und nicht die Verweigerung von Sozialhilfe zulässig.<sup>45</sup>

Die Leistungskürzung sollte nur die fehlbare Person selber treffen, muss dem Fehlverhalten der bedürftigen Person angemessen sein und darf den absolut nötigen Existenzbedarf nicht berühren.<sup>46</sup> Nach geltender Rechtspraxis ist daher zum vornherein höchstens eine Kürzung des Grundbedarfs um 15% (für - jeweils verlängerbare - 12 Monate) möglich, andernfalls ein unzulässiger Eingriff ins verfassungsmässig geschützte Recht auf Hilfe in Notlage (vgl. oben Ziff. II, 1a) vorliegt.<sup>47</sup>

In leichten, begründeten Fällen kann von einer Kürzung abgesehen werden.<sup>48</sup>

### c. Einstellung und Entzug der wirtschaftlichen Hilfe

Die Sozialhilfe kann vorab eingestellt werden, wenn die Sozialhilfe empfangenden Person nicht mehr bedürftig ist, d.h. für ihren Lebensunterhalt (vgl. oben Ziff. II, 1c) hinreichend und rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.<sup>49</sup> Findet die Sozialhilfeempfängerin oder der Sozialhilfeempfänger also während der Unterstützung durch den Sozialdienst eine Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt, die ein Einkommen über dem sozialen Existenzminimum generiert, kann die Sozialhilfe eingestellt werden.

Eine Einstellung bereits aufgrund erheblicher Zweifel an der Bedürftigkeit ist möglich, wenn sich der Sozialhilfebezüger oder die -bezügerin - trotz Mahnung und schriftlicher Androhung der Konsequenzen - weigert, die zur Bedarfsbemessung nötigen Angaben beizubringen.<sup>50</sup> Tritt die Sozialhilfeempfängerin oder der Sozialhilfeempfänger also etwa eine 100%-Arbeitsstelle an und verweigert dem zuständigen Sozialdienst die Darlegung der Lohnannahmen (vgl. z.B. Aushändigung von Lohnbelegen), kann die Sozialhilfe eingestellt werden.

Mangels Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen von Art. 12 BV kann nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die wirtschaftliche Hilfe zudem auch dann eingestellt werden, wenn sich der Sozialhilfeempfänger oder die -empfängerin weigert, eine zumutbare und den Lebensunterhalt sichernde Arbeit anzunehmen.<sup>51</sup> Damit die Einstellung vor dem grundrechtlichen Anspruch auf Existenzsicherung standhält, muss die betroffene Person aufgrund der bestehenden Möglichkeiten konkret und aktuell in der Lage sein, die Notlage selbst zu beenden.<sup>52</sup>

<sup>44</sup> Die Ursachen der Notlage sind - entsprechend der finalen Ausrichtung der Sozialhilfe - für den Anspruch als solchen ohne Belang. Auch wer seine Notlage in gröblicher Weise selbst verschuldet, hat Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe als Netz unter dem Netz. Vgl. BGE 121 I 367 E. 3b; KATHRINAMSTUTZ, in: Carlo Tschudi (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Bern 2005, S. 17 ff.; JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 178.

<sup>45</sup> Vgl. FELIXWOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage 1999, S. 167.

<sup>46</sup> Vgl. Art. 36 Abs. 2 SHG.

<sup>47</sup> Vgl. SKOS-Richtlinien A. 8-3.

<sup>48</sup> Art. 36 Abs. 1 Satz 2 SHG.

<sup>49</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 1 und 2 SHG e contrario.

<sup>50</sup> Vgl. SKOS-Richtlinien A. 8-4.

<sup>51</sup> A.A. etwa KATHRINAMSTUTZ, in: Carlo Tschudi (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Haupt Verlag 2005, S. 20ff.

<sup>52</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 18. März 2005 (2P.318/2004), E. 4.3.

Ein Entzug der Sozialhilfeleistungen ist schliesslich nach der Praxis des Bundesgerichts bei Rechtsmissbrauch möglich.<sup>53</sup> Ein rechtsmissbräuchliches, einen allfälligen Leistungsentzug rechtfertigendes Verhalten liegt nicht schon vor, wenn Hilfebedürftige ihre Situation grob selber verschuldet haben, sondern lediglich dann, wenn ihr aktuelles Verhalten einzig darauf gerichtet ist, auf stossende Weise in den Genuss von Sozialhilfeleistungen zu gelangen.<sup>54</sup>

#### d. Strafanzeige und Rückerstattung

Pflichtwidriges Verhalten von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern kann schliesslich zu einer Strafanzeige der zuständigen Behörde und zur Rückerstattung unrechtmässig erwirkter Sozialhilfeleistungen führen.

Gemäss kantonalem Verwaltungsstrafrecht (Art. 85 SHG) wird mit Busse bestraft, wer vorsätzlich Leistungen der Gemeinden durch unrichtige oder unvollständige Angaben oder durch Verschweigung von Tatsachen erwirkt. Handelt der Täter in solchen Fällen arglistig,<sup>55</sup> liegt allenfalls sogar Betrug nach eidgenössischem Strafrecht (Art. 146 StGB) vor. Der Sozialdienst Bern erstattet in der Regel Strafanzeige, soweit strafrechtlich relevantes Verhalten vorliegt.<sup>56</sup>

Gleichzeitig statuiert die Sozialhilfegesetzgebung auch eine Rückerstattungspflicht für unrechtmässig bezogene wirtschaftliche Hilfe.<sup>57</sup> Zudem sind auch Personen, die ihre Bedürftigkeit in grober Weise selbst verschuldet haben, zur Rückerstattung der zu Unrecht bezogenen Sozialhilfeleistungen verpflichtet.<sup>58</sup> Auf eine Rückerstattung kann insbesondere in Härtefällen oder aus Billigkeitsgründen verzichtet werden.<sup>59</sup> Bei laufender Unterstützung durch den Sozialdienst erfolgt dabei in der Regel die Rückerstattung durch monatliche Verrechnung der Rückerstattungsschuld mit 15 % des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt. Bei Ablösung der betreffenden Person vom Sozialdienst wird die gesamte Restschuld fällig.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> A.A. etwa JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 179 ff.

<sup>54</sup> Vgl. BGE 121 I 367, E. 3b; FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage 1999, S. 168.

<sup>55</sup> Im Zusammenhang mit der Thematik des „Sozialhilfemissbrauchs“ dürfte als arglistiges Verhalten die einfache Lüge, deren Überprüfung nur mit besonderer Mühe möglich oder nicht zumutbar ist, im Vordergrund stehen. Von geringer Relevanz sind Fälle von Arglist, bei welchen der Täter besondere Kniffe oder Machenschaften anwendet bzw. ein ganzes Lügengebäude erstellt (z.B. wenn eine Arbeitsstelle aufgrund eines gefälschten Arbeitszeugnisses nicht angetreten wird).

<sup>56</sup> Auch wenn ihm nach der geltenden Rechtslage selbst bei Betrug gemäss Art. 146 StGB (Verbrechen) keine Anzeigepflicht obliegt (vgl. Art. 8 Abs. 4 SHG i.V.m. Art. 201 StrV).

<sup>57</sup> Vgl. Art. 40 Abs. 5 SHG.

<sup>58</sup> Vgl. Art. 40 Abs. 4 SHG.

<sup>59</sup> Vgl. Art. 43 Abs. 2 SHG.

<sup>60</sup> Weitere wichtige Massnahmen (auch präventiver Art) werden etwa in der SKOS Praxishilfe „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe; Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch“, März 2006 (nachfolgend kurz SKOS Praxishilfe „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe“) festgehalten (Strafanzeige gegen Arbeitgeber wegen Schwarzarbeit, Änderung des Auszahlungsmodus für Sozialhilfeleistungen etc.).

### III. SOZIALHILFEMISSBRAUCH

#### 1. VORBEMERKUNGEN

Wie bereits einleitend erwähnt ist der Begriff des Sozialhilfemissbrauchs kein Rechtsbegriff. Ein solch unbestimmter, weiter Begriff vermag für die Rechtspraxis keine hinreichende Handlungsgrundlage abzugeben. Es ist deshalb nicht weiter erstaunlich, dass der Begriff des Sozialhilfemissbrauchs keine vertiefte Auseinandersetzung in der sozialhilferechtlichen Fachliteratur erfahren hat und auch in der Rechtspraxis der Sozialhilfe bedeutungslos geblieben ist.

Auch in der vorliegenden Untersuchung wird davon ausgegangen, dass der Begriff des Sozialhilfemissbrauchs einzig auf die Problematik des ungerechtfertigten Bezugs von Sozialhilfeleistungen hinzuweisen vermag, zu einer umfassenden und sachlichen Darstellung der Problematik hingegen wenig taugt. Die Verwendung eines solch unbestimmten Begriffs übertünkt vielmehr die Vielgestaltigkeit pflichtwidrigen Verhaltens von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern zum Nachteil des Gemeinwesens und begünstigt emotionalisierte, unsachliche Pauschalisierungen bzw. Polemik.

Im vorliegenden Bericht sollen anhand möglichst instruktiver Kategorien die Fälle ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialhilfe umfassend dargestellt werden. Hierzu wird zur breiten Behandlung der Thematik grösstenteils an Kategorien angeknüpft, die in einzelnen der nachstehend kurz skizzierten Definitionen als Sozialhilfemissbrauch qualifiziert werden. Zudem werden die Missbrauchsvermutungen des Finanzinspektorates auch auf die Frage der selbstverschuldeten Notlage hin geprüft.

Aus den bereits erwähnten Gründen sind Sozialhilfe-Missbrauchsquoten von zweifelhafter Aussagekraft. Im Übrigen würde einzig die Auswahl von (zu einem bestimmten Zeitpunkt) hängigen Sozialhilfedossiers in einem mathematischen Verfahren eine einigermaßen seriöse Schätzung darüber erlauben, wie hoch die Quote eines - näher zu definierenden - Sozialhilfemissbrauchs in der Stadt Bern ist. Die stichprobenweise Auswahl der Dossiers erfolgte im vorliegenden Fall nicht nach solchen Grundsätzen und die Erhebung der Dossiers verlief gestaffelt. Eine Hochrechnung auf den Gesamtbestand der Sozialhilfe-Fälle zur Festlegung einer Sozialhilfemissbrauchsquote ist daher nicht statthaft.

#### 2. EINZELNE DEFINITIONEN

Die in der Schweiz wohl am weitesten verbreitete Auffassung stützt sich auf die SKOS Praxishilfe „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe“ und nimmt in folgenden drei Fällen Sozialhilfemissbrauch an:

1. *Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen*  
Eine hilfeschuchende Person täuscht in diesem Fall durch Tun (z.B. Lügen, Belege abändern) oder Unterlassen (d.h. Verschweigen oder Verheimlichen) eine Notsituation vor und erhält in der Folge finanzielle Unterstützung.

2. *Zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen*  
Eine unterstützte Person setzt die Sozialhilfeleistungen nicht entsprechend ihrem Zweck sondern zur Verwirklichung anderweitiger Interessen ein und provoziert damit eine neuerliche Notlage, um erneut Sozialhilfeleistungen zu beanspruchen.
3. *Aufrechterhaltung der Notlage*  
In Fällen, in welchen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger nicht selber aktiv werden und das ihnen Mögliche vorkehren, um ihre Situation zu verbessern bzw. ihre Notlage zu beheben (Schadenminderungspflicht), kann ebenfalls von einem missbräuchlichen Verhalten gesprochen werden. Wie die SKOS selbst einräumt, ist diese Definition „relativ ungenau“.<sup>61</sup>

Es bestehen diverse engere Auffassungen, was unter Sozialhelfemissbrauch zu verstehen ist. Die soeben erwähnte, weite Missbrauchsdefinition der SKOS kann einer engeren Konzeption gegenüber gestellt werden.<sup>62</sup> Diese letztere qualifiziert als Sozialhelfemissbrauch einzig die Erlangung von Sozialhilfeleistungen durch Sozialhilfeempfangende, indem diese vorsätzlich oder fahrlässig leistungsrelevante Daten verschweigen oder falsch angeben und daraus einen materiellen Vorteil ziehen (wohl übereinstimmend mit der Fallgruppe Nr. 1 gemäss SKOS-Praxishilfe).<sup>63</sup> Dieser Definition scheint etwa die Stadt Basel zu folgen, indem sie als Sozialhelfemissbrauch einzig Verhaltensweisen von Klientinnen und Klienten bezeichnet, die zu einem unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe führen.<sup>64</sup> Weitergehend qualifizieren die Städte Zürich<sup>65</sup> und Winterthur<sup>66</sup> nebst dem unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen auch deren Zweckentfremdung als Sozialhelfemissbrauch.<sup>67</sup>

Nach dem Gesagten existiert weder eine abstrakte, anerkannte Definition noch ein Konsens über die einzelnen Kategorien bzw. Formen von Sozialhelfemissbrauch. Im Weiteren bestehen auch erhebliche Divergenzen bzw. Unklarheiten über Inhalt und Umfang einzelner spezifischer Missbrauchsformen. Bereits bei der einzigen, als breit anerkannt zu geltenden Kategorie des Sozialhelfemissbrauchs,<sup>68</sup> dem Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen, ist nicht klar, ob nur bei vorsätzlichem oder auch bei fahrlässigem Verhalten des Sozialhilfeempfangenden von Sozialhelfemissbrauch zu sprechen ist. Noch mehr Unklarheiten bestehen bezüglich der übrigen, teil-

<sup>61</sup> Eine Klarstellung durch die Rechtsprechung, wie dies die SKOS erwartet, ist aufgrund der bereits erwähnten Gründe (vgl. oben Ziff. III, 1) nicht zu erwarten.

<sup>62</sup> Vgl. ROLF NEF, Sozialhelfemissbrauch: Grundlagen für eine sachliche Diskussion, ZHAW 2008, S. 5 ff., (entgeltlich) abrufbar unter [www.infostelle.ch](http://www.infostelle.ch).

<sup>63</sup> Vgl. auch BERTHOLD LÖFFLER, Sozialhelfemissbrauch: (K)ein Ende der Legende?, S. 1 ff., abrufbar unter <http://www.tup-online.com>.

<sup>64</sup> Vgl. Bericht der Sozialhilfe der Stadt Basel vom 26. April 2006 (Missbrauch der Sozialhilfe: die Basler Antwort), S. 2.

<sup>65</sup> Vgl. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 13. Dezember 2007 (Sozialhilfe: Bericht der GPK über die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche), S. 15 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Bericht des Departementes Soziales der Stadt Winterthur vom September 2007 (Verhinderung von Sozialhelfemissbrauch in der Stadt Winterthur - was tun die Sozialen Dienste?), S. 1 ff.

<sup>67</sup> Daneben werden teilweise noch weitere Missbrauchs-kategorien genannt, auf die im vorliegenden Bericht nicht näher eingegangen wird. Beispielhaft sei etwa angefügt, dass bestimmte Missbrauchsdefinitionen auch von Sozialhelfemissbrauch ausgehen, wenn der zuständige Sozialdienst den Sozialhilfeempfangenden rechtswidrig die ihnen zustehenden Sozialhilfeleistungen nicht gewährt (vgl. etwa THOMAS HIRSCHBOECK, Sozialhelfemissbrauch in Deutschland aus juristischer Sicht, Diss. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg 2004, S. 9 ff.). Gewisse Autorinnen und Autoren wollen etwa zudem danach unterscheiden, ob ein missbräuchliches Verhalten auf die Klientenschaft oder auf den Sozialdienst zurück zu führen ist.

<sup>68</sup> Insbesondere hat diese als einzige auch Niederschlag im kantonalen Verwaltungsstrafrecht gefunden. Vgl. Art. 85 SHG: Wer Leistungen oder Beiträge des Kantons oder der Gemeinden durch unrichtige oder unvollständige Angaben oder durch Verschweigung von Tatsachen erwirkt, wird mit Busse bestraft. Fahrlässiges Handeln ist nicht strafbar.

weise als Sozialhilfemissbrauch qualifizierten Kategorien. Wann etwa ein Verhalten eines Sozialhilfeempfangenden als missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage einzustufen ist, darüber besteht derzeit kein breiter Konsens und ist letztlich in erheblichem Masse der wertenden Einschätzung jedes Einzelnen überlassen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass kein klar definierter, anerkannter Begriff des Sozialhilfemissbrauchs besteht und die untersuchten 97 Sozialhilfedossiers nicht nach mathematisch repräsentativen Grundsätzen ausgewählt wurden. Aus diesen Gründen ist eine seriöse Aussage zu Missbrauchsquoten nicht möglich. Der vorliegende Untersuchungsbericht vermag deshalb in der Folge einzig die verschiedenen Formen, Inhalt und Umfang ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen näher darzustellen. Ob die jeweiligen Verhaltensweisen jeweils als Sozialhilfemissbrauch zu qualifizieren sind, muss dem einzelnen Leser oder der Leserin bzw. der politischen Debatte überlassen werden.

## IV. BEURTEILUNG MISSBRAUCHSVERMUTUNGEN

### 1. VORBEMERKUNGEN

- a. Der Leserschaft soll die Problematik missbräuchlichen bzw. pflichtwidrigen Verhaltens von Sozialhilfeempfangenden umfassend dargelegt werden, um eine sachliche Auseinandersetzung mit der Thematik zu ermöglichen. Die vom Finanzinspektorat in 97 Sozialhilfedossiers erhobenen Missbrauchsvermutungen werden zu diesem Zweck möglichst breit nach den diversen Kategorien, die je nach Auffassung Sozialhilfemissbrauch darstellen, beurteilt. Da die SKOS bereits ein sehr weites Verständnis von Sozialhilfemissbrauch vertritt und eine umfassende Kategorisierung vorgenommen hat, an welcher sich auch die Stadt Bern orientiert,<sup>69</sup> werden die einzelnen der dort vorgeschlagenen Kategorien auch im vorliegenden Bericht verwendet. Hingegen kann damit nicht sämtliches stossendes bzw. pflichtwidriges Verhalten von Sozialhilfeempfangenden zu Lasten des Gemeinwesens erfasst werden. Insbesondere wird die selbstverschuldete Bedürftigkeit nicht berücksichtigt, die in bestimmten Einzelfällen mit Fug und Recht auch als Sozialhilfemissbrauch verstanden werden kann. Das Regierungsstatthalteramt hat zu Zwecken des vorliegenden Berichts die fraglichen, vom Finanzinspektorat mit einer Missbrauchsvermutung belegten Sachverhalte nach folgenden Kategorien geprüft:

- (1) Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen
- (2) Zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen
- (3) Missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage
- (4) Selbstverschuldete Notlage

Wie bereits erwähnt wird es letztlich Sache des einzelnen Lesers bzw. der einzelnen Leserin sein, zu beurteilen, welche Kategorien, Fallgruppen oder Einzelfälle Sozialhilfemissbrauch darstellen oder nicht. Mangels einer einheitlichen, hinreichend bestimmten Definition von Sozialhilfemissbrauch (vgl. oben Bst. c) wäre es unseriös und einer sachlichen Diskussion abträglich, würde das Regierungsstatthalteramt Bern im vorliegenden Bericht bestimmte Kategorien, Fallgruppen oder Einzelfälle ausdrücklich als Sozialhilfemissbrauch bezeichnen.

- b. Das Regierungsstatthalteramt Bern hat für sämtliche der 97 vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen eine bzw. - soweit erforderlich - mehrere Stellungnahmen des Sozialdienstes der Stadt Bern eingeholt. Hierin hatte sich der Sozialdienst zu dem im Einzelfall erhobenen Verdacht im Allgemeinen wie auch zu konkreten Fragen des Regierungsstatthalteramtes Bern zu äussern.<sup>70</sup>

Aufgrund der relevanten Akten zu den einzelnen Fällen und den eingeholten Stellungnahmen hat das Regierungsstatthalteramt Bern sämtliche der in den 97 Sozialhilfedossiers dargelegten Sachverhalte und das Verhalten des Sozialdienstes Bern beurteilt. Diese Beurteilungen der einzelnen Fälle liegen der Stadt Bern vor, können aber nicht veröffentlicht werden. Nachfolgend

<sup>69</sup> Vgl. z.B. Bericht zur Umsetzung des Grundsatzpapier Sozialhilfe vom 27. Februar 2008, S. 10 ff., abrufbar unter: <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss>.

<sup>70</sup> Das Regierungsstatthalteramt Bern hat zudem am 12. September 2008 einzelne allgemeine Fragen zur Praxis der Sozialhilfe in der Stadt Bern mit dem Sozialdienst der Stadt Bern besprochen. Zudem fand am 17. Oktober 2008 ein Gespräch mit Herrn Beat Büschi, Finanzinspektor der Stadt Bern, statt.

werden jedoch zur möglichst praxisnahen Darstellung der Problematik einzelne konkrete Fälle in verkürzter, anonymisierter Form dargestellt.

- c. Der Prüfung der vorliegenden Sozialhilfedossiers waren bestimmte Grenzen sowohl bezüglich der Abklärung des Sachverhalts als auch der Qualifikation der vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen gesetzt.

Diese betreffen vorab diverse Fälle, in welchen der Sachverhalt nur ungenügend abgeklärt werden konnte und eine Qualifikation des fraglichen Verhaltens deshalb nicht möglich war bzw. offen gelassen werden musste.<sup>71</sup> Lagen keine oder eindeutig unzureichende Verdachtsgründe vor, die keine weiteren Untersuchungsmassnahmen durch den Sozialdienst Bern und schon gar nicht die Eröffnung einer Strafverfolgung rechtfertigen, war die Vermutung des Finanzinspektorates jeweils zu verneinen.<sup>72</sup> In solchen Fällen eine Missbrauchsvermutung aufrecht zu erhalten würde bedeuten, die Sozialhilfeempfängenden unter Generalverdacht zu stellen. Solche Fälle sind letztlich allenfalls im Rahmen der Dunkelfeldforschung zum Sozialhelfemissbrauch zu berücksichtigen und rechtfertigen nicht die Erhebung eines Missbrauchsverdachts. Schliesslich war auch die Abklärung subjektiver Willenselemente nur bedingt möglich.<sup>73</sup>

Zudem wird aus den Missbrauchsvermutungen des Finanzinspektorats ersichtlich, dass dieses die Fälle nicht bzw. nur ungenügend nach einheitlichen Kriterien auf Sozialhelfemissbrauch untersucht hat. Oft wird aus dem dargestellten Sachverhalt nur schwerlich ersichtlich, inwiefern ein bestimmtes Verhalten überhaupt als Sozialhelfemissbrauch aufgefasst werden könnte<sup>74</sup> bzw. unter welchem Titel ein Verhalten als Sozialhelfemissbrauch qualifiziert wurde.<sup>75</sup> Das Regierungsstatthalteramt Bern war deshalb gezwungen, die in den Missbrauchsvermutungen dargelegten Sachverhalte relativ umfassend nach den verschiedenen Kategorien (vgl. oben Ziff. IV, 1a) zu prüfen.

- d. Das Regierungsstatthalteramt Bern ist aufgrund der vom Finanzinspektorat in 97 Dossiers dargestellten Sachverhalte von insgesamt 182 Missbrauchsvermutungen ausgegangen und hat diese umfassend überprüft. Dabei erfüllten 50 Fälle eine der vier erwähnten Kategorien (vgl. oben Ziff. IV, 1a). In 117 Fällen war hingegen keine Kategorie, die allenfalls den Schluss auf Sozialhelfemissbrauch zulässt, erfüllt. Bei 15 Vermutungen konnte eine abschliessende Beurteilung mangels hinreichender Kenntnisse der Sachumstände zur Zeit nicht erfolgen und diese mussten offen gelassen werden. Insgesamt erfüllte in 38 der 97 untersuchten Dossiers mindestens einer der vom Finanzinspektorat gerügten Sachverhalte die Voraussetzungen der erwähnten Kategorien (keine Kategorie erfüllt in 50 Dossiers, in 9 Dossiers offen gelassen).

<sup>71</sup> Z.B. erhebliche Verdachtsgründe für Schwarzarbeit lassen sich einzig mit Strafverfolgungsmassnahmen nach Einreichung einer Strafanzeige hinreichend abklären.

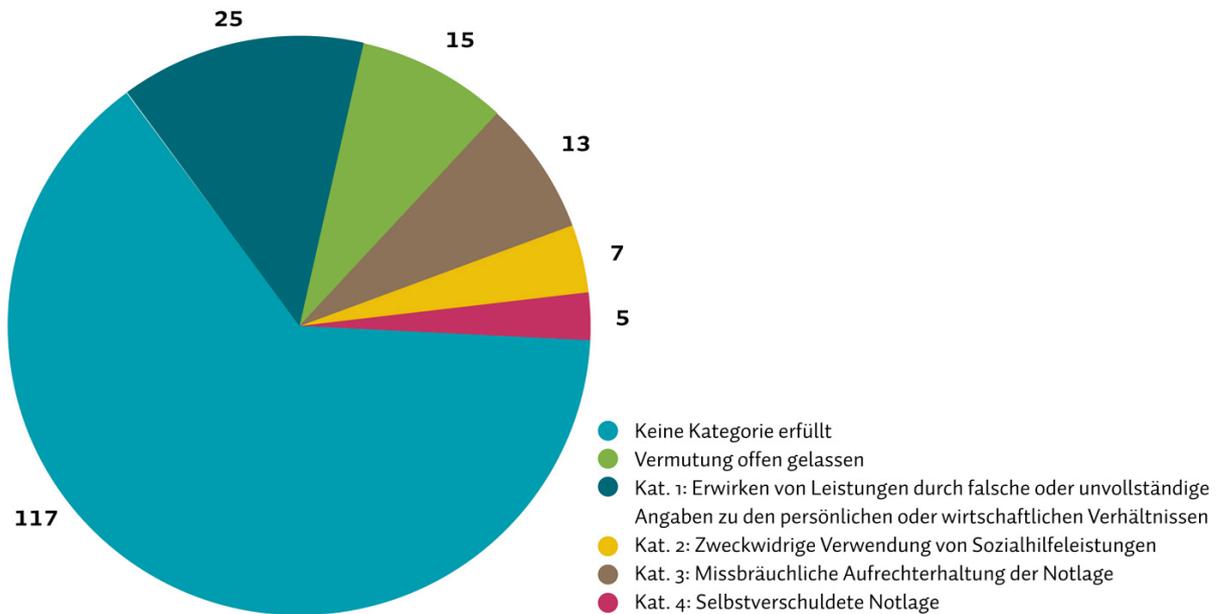
<sup>72</sup> Fiktives Beispiel: Die Sozialhilfeempfängerin verbringt 3 Wochen Ferien bei den Eltern in ihrem Herkunftsland, das verglichen mit der Schweiz erheblich tiefere Lebenshaltungskosten aufweist. Dieser Sachverhalt an sich begründet keinen bzw. einen unzureichenden Verdacht auf fehlende Deklaration einer Erwerbstätigkeit (Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen).

<sup>73</sup> Gerade für die wichtige Kategorie des Erwirkens von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen wurde, soweit aufgrund der Aktenlage nicht zwingend vom Gegenteil auszugehen war, jeweils ein wissentliches und willentliches und damit vorsätzliches Verhalten vermutet.

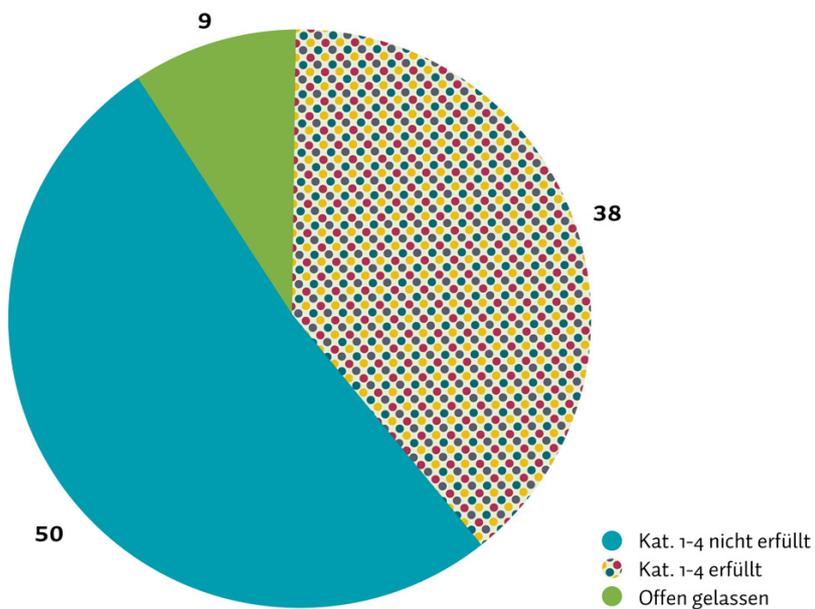
<sup>74</sup> Vgl. z.B. diverse Fälle einer (allenfalls finanziellen) Schädigung von Privaten / Dritten, nicht jedoch des Sozialdienstes Bern.

<sup>75</sup> Vgl. z.B. Ferienfälle: Oft war unklar, ob ein Ferientaufenthalt eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen oder den Verdacht einer nicht deklarierten Erwerbstätigkeit begründen sollte.

**AUSWERTUNG MISSBRAUCHSVERMUTUNGEN  
FINANZINSPEKTORAT INSGESAMT**



**AUSWERTUNG MISSBRAUCHSVERMUTUNGEN  
FINANZINSPEKTORAT NACH DOSSIERS**



## 2. ERWIRKEN VON LEISTUNGEN DURCH FALSCH E ODER UNVOLLSTÄNDIGE ANGABEN ZU DEN PERSÖNLICHEN ODER WIRTSCHAFTLICHEN VERHÄLTNISSEN

### a. Einleitung

- aa. Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, haben gemäss Art. 28 Abs. 1 SHG die Pflicht, dem Sozialdienst die erforderlichen Auskünfte über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse zu geben und Änderungen der Verhältnisse unaufgefordert und unverzüglich mitzuteilen. Auf diese Mitteilungspflicht werden die gesuchstellenden Personen bei Aufnahme der Unterstützung ausdrücklich mündlich und schriftlich hingewiesen. Wer ihr zuwider läuft und vorsätzlich Sozialhilfeleistungen durch falsche oder unvollständige Angaben oder Verschweigung von Tatsachen erwirkt, wird gemäss Art. 85 SHG mit Busse bestraft.<sup>76</sup> Bei arglistiger Irreführung des Sozialdienstes, etwa aufgrund nicht möglicher bzw. unzumutbarer Überprüfung der Angaben des Sozialhilfeempfängers oder der -empfängerin,<sup>77</sup> liegt zudem Betrug gemäss Art. 146 StGB vor (vgl. oben Ziff. II, 2d).
- bb. Diese Kategorie wird oft als klassischer Fall von Sozialhilfemissbrauch bezeichnet. Ein solches Verhalten der Sozialhilfeempfängerin oder des -empfängers scheint denn auch als einzige Form des Sozialhilfemissbrauchs vom Grundsatz her breit anerkannt zu sein. Zudem hat es, wohl aufgrund seiner - im Gegensatz zu anderen Missbrauchsformen - hinreichenden Bestimmbarkeit auch Eingang in das kantonale (Verwaltungsstraf-)Recht gefunden.<sup>78</sup> Das Finanzinspektorat erhebt die meisten seiner Missbrauchsvermutungen bezüglich dieser ersten Kategorie. Auch unter Berücksichtigung der vorliegenden Untersuchungsergebnisse stehen diese Fälle ungegerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen eindeutig im Vordergrund. Rund die Hälfte der Missbrauchsvermutungen, in welchen die Voraussetzungen der Kategorien 1 bis 4 als erfüllt betrachtet wurden und die damit - je nach Auffassung - allenfalls als Sozialhilfemissbrauch zu qualifizieren sind, fallen unter die hier zu behandelnde Kategorie. Zudem ist diese Kategorie wohl auch hinsichtlich der Schadensfolgen im Vergleich zu den restlichen von herausragender Bedeutung und verdient deshalb besondere Beachtung.<sup>79</sup>

98 der insgesamt untersuchten 182 Vermutungen entfallen auf diese Kategorie. Dabei konnte in 25 dieser 98 Fälle ein Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen festgestellt werden. In 61 Fällen lag kein solches Verhalten vor, während 12 Vermutungen offen zu lassen waren.

<sup>76</sup> Fahrlässiges Handeln ist nicht strafbar (vgl. Art. 85 Satz 2 SHG). Wie bereits erwähnt (vgl. oben Ziff. IV, 1c) wurde zum Zwecke der vorliegenden Untersuchung, insbesondere unter Berücksichtigung der umfassenden behördlichen Aufklärung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger über die ihnen obliegenden Deklarationspflichten bei Unterstützungsbeginn, vorsätzliches Handeln bzw. Unterlassen jeweils mangels klarer gegenteiliger Anhaltspunkte vermutet.

<sup>77</sup> Vgl. etwa Fälle fehlender Deklaration von Schwarzarbeit.

<sup>78</sup> Vgl. etwa § 48 lit. a SHG kant. Zürich.

<sup>79</sup> Es ist indes zu bemerken, dass der im Rahmen dieser Untersuchung erhobene finanzielle Gesamtschaden für das Gemeinwesen - oft zu einem erheblichen Teil vom Sozialhilfeempfänger oder der -empfängerin wieder zurückerstattet - sich nicht seriös beziffern lässt. Die hier gemachte Einschätzung beruht einzig auf bestimmten Fällen, in welchen der finanzielle Nachteil für das Gemeinwesen konkret bezifferbar war.

Die vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen unrechtmässigen Bezugs von Sozialhilfeleistungen lassen sich nach dem Gegenstand der fehlenden, falschen oder unvollständigen Deklaration in folgende, nachstehend näher darzustellende Gruppen<sup>80</sup> aufgliedern:

- *Lohneinnahmen* (Erwerbstätigkeit, 13. Monatslohn, Lohnerhöhungen) und übriges Einkommen (Mietzinseinnahmen aus Untermiete, Gewinne aus Glücksspielen)
- *Vermögen* (Sachkapital, Geldkapital) und freiwillige Leistungen Dritter (Schenkungen, Spenden)
- *Wohnverhältnisse* (MitbewohnerInnen, Konkubinat, Fälschung Mietvertrag, Wohnungswechsel)
- *Sozialleistungen* (Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung, Invalidenversicherung, Kinderzulagen, Leistungen der Krankenkasse (Rückerstattungen), Prämienverbilligung)
- *Übriges* (Falschbuchungen, Unterstützung ohne gültige Aufenthaltstitel, fehlende Rückerstattung nicht geschuldeter Sozialhilfeleistungen, Darlehen von Privaten, Fälschung Arztzeugnis)

## **b. Lohneinnahmen und übriges Einkommen**

- aa. Die Mehrzahl der vom Finanzinspektorat dargelegten Fälle betrifft Vermutungen nicht deklarierten Einkommens bzw. Vermögens.

Dabei ist vorab festzuhalten, dass der überwiegende Teil der vom Finanzinspektorat erhobenen Vermutungen sachlich unbegründet ist. So wird etwa in diversen Fällen aufgrund von *Ferienreisen bzw. Auslandsaufenthalten* die Vermutung nicht deklarierten Einkommens bzw. Vermögens erhoben. Dies obwohl keine Anhaltspunkte für erhebliche Kosten des Auslandsaufenthaltes vorliegen. Vielmehr ist gerade bei einer grossen Anzahl von Sozialhilfeempfangenden davon auszugehen, dass sich die Reisekosten bereits mit der Differenz der im jeweiligen Aufenthaltsland im Vergleich zur Schweiz - tieferen Lebenshaltungskosten finanzieren lassen. Dies ganz abgesehen von der Tatsache, dass diese Reisen in diversen Fällen von Verwandten und Bekannten finanziert wurden.

### *Beispiel Nr. 1*

Missbrauchsvermutung gemäss Finanzinspektorat: „Die Klientin musste wegen angeblicher Erkrankung einer Tante nach England reisen. Ausserdem fährt sie wöchentlich nach Basel. Wie hat sie diese Reise finanziert?“

Die 20jährige Sozialhilfeempfängerin ist Mutter einer zweijährigen Tochter. Sie war im Zeitpunkt der fraglichen Reisen bei zwei Unternehmen teilzeitbeschäftigt. Es ist nicht ersichtlich, wie die Klientin neben diesen beiden Arbeitsstellen und der Kinderbetreuung noch einer weiteren Erwerbstätigkeit hätte nachgehen können. An den Angaben der Klientin, wonach sie während dem rund zweiwöchigen Auslandsaufenthalt in England bei Verwandten gewohnt habe und ihre Reise von Familienmitgliedern finanziert worden sei, ist nicht zu zweifeln. Die Klientin besuchte zudem wöchentlich ihre Familie in Basel und verfügte zu diesem Zeitpunkt über ein Abonnement „Gleis 7“ (Kosten Kombikarte Gleis 7 und 1-Jahres-Halbtaxabo: CHF 249.00), mit welchem sie das Streckennetz der SBB ab 19.00 Uhr gratis benutzen konnte. Es sind keinerlei Anhaltspunkte für nicht deklarierte Einkünfte bzw. nicht deklariertes Vermögen ersichtlich.

Hingegen sind diverse Fälle längerer Auslandabwesenheiten ersichtlich, die begründete Zweifel daran entstehen lassen, ob die Sozialhilfeempfängerin oder der Sozialhilfeempfänger während dieser Zeit nicht einen Verdienst generiert oder über sonstiges Vermögen verfügt hat, ohne dies dem Sozialdienst Bern zu deklarieren.

<sup>80</sup> Die Aufteilung soll die Massgeblichkeit der einzelnen Gruppen der vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen wiedergeben und die unterschiedlichen Formen ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen möglichst instruktiv darstellen.

*Beispiel Nr. 2*

Der Klient reiste in den Jahren 2006 und 2007 mehrmals, insgesamt mindestens 6 Monate, ins Ausland. Er behauptete, in seinem Heimatland ein Studium zu absolvieren und dieses Mitte 2007 abgeschlossen zu haben. Das angebliche Bestätigungsschreiben der Universität begründet erhebliche Zweifel an dessen Echtheit. Eine Bewilligung des Sozialdienstes Bern für die Auslandsaufenthalte zur Absolvierung eines Studiums lag nicht vor.

Die Umstände des Einzelfalles, insbesondere Anzahl und Dauer der Auslandsabwesenheiten, rechtfertigten im vorliegenden Fall vertiefte Abklärungen. Diese haben bis anhin keine (weiteren) Anhaltspunkte für Einkommen und Vermögen ergeben. Es sind indes noch nicht sämtliche der zur Verfügung stehenden Untersuchungsmassnahmen abgeschlossen (insbesondere Kontrolle der aktuellen Bankauszüge; Eintragung von Fahrzeugen beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons Bern). Der Verdacht nicht deklarierten Einkommens bzw. Vermögens bleibt aus diesem Grund bestehen.

Dem Regierungsstatthalteramt Bern ist dabei insbesondere aufgefallen, dass konkreten Verdachtsmomenten auf nicht deklariertes Einkommen bzw. Vermögen unterschiedlich, teilweise ungenügend, nachgegangen wurde. Dies ist offenbar auf diverse Ursachen zurückzuführen, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht mit der erforderlichen Seriosität umfassend beurteilt werden können. Hingegen hat die vorliegende Prüfung deutlich aufgezeigt, dass je nach zuständigem Sozialarbeitenden und der mit der Sache befassten Sektion Art und Umfang der Untersuchungsmassnahmen sehr unterschiedlich ausfielen. Die Komplexität der Materie und die erhebliche Fallbelastung der einzelnen Sachbearbeitenden erfordern klare und einheitliche Vorgaben des Sozialdienstes zur Behandlung solch heikler Dossiers. In Fällen wie im Beispiel Nr. 2 müssten die Verdachtsmomente bezüglich einer nicht deklarierten Erwerbstätigkeit zwingend umgehend untersucht werden.<sup>81</sup> In besonders heiklen Fällen, wenn etwa mit einer Vertuschung des fraglichen Verhaltens zu rechnen ist oder sich Verdachtsmomente nur mit (weitergehenden) Massnahmen der Strafverfolgung überprüfen lassen, sind Dritte (z.B. Sozialinspektorat, Strafverfolgungsbehörden) beizuziehen.

Schliesslich lässt die vorliegende Untersuchung auch den Schluss zu, dass der Sozialdienst Bern teilweise nur ungenügend über die Auslandsabwesenheiten der Sozialhilfeempfangenden informiert war und sich diese Auslandsaufenthalte in der Folge auch nicht mehr eruieren liessen. Um dies in Zukunft zu verhindern, ist eine Meldepflicht für sämtliche Orts- bzw. Auslandsabwesenheiten vorzusehen (vgl. auch unten Ziff. IV, 3c).

- bb. In diversen Fällen ist Einkommen aus Erwerbstätigkeit nachweislich nicht deklariert worden, was in der Folge zu unrechtmässigem Bezug von Sozialhilfeleistungen führte. Die Schadenssumme aus solchem Verhalten ist in den untersuchten Dossiers jeweils - insbesondere im Vergleich zu den anderen Kategorien - beträchtlich und beträgt in der Regel mehrere Tausend Schweizer Franken pro Einzelfall.

*Beispiel Nr. 3*

Der schwer drogenabhängige Sozialhilfeempfänger arbeitete zwischen April und Oktober 2001 sowie August und Dezember 2002 als Hilfsarbeiter auf dem Bau, ohne diese Erwerbstätigkeit dem Sozialdienst der Stadt Bern zu deklarieren. Mit dem nicht deklarierten Verdienst hat sich der Sozialhilfeempfänger insbesondere den (Neben-)Konsum von Kokain finanziert. Insgesamt hat er Sozialhilfeleistungen in der Höhe von CHF 14'011.20 unrechtmässig bezogen. Der Sozialdienst der Stadt Bern hat diesen unrechtmässigen Bezug aufgedeckt und in der Folge mit die Rückerstattung begonnen (insbes. durch Verrechnung der Rückerstattungsschuld mit jeweils monatlich 15% des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt). Auf Anzeige des Sozialamtes Bern hin verurteilte das zuständige Einzelgericht des Ge-

<sup>81</sup> Im Einzelfall zu prüfende Untersuchungsmassnahmen: Konfrontation des Klienten mit den Verdachtsgründen, aktuelle Bank- bzw. Postkontenauszüge, AHV-Kontenauszüge, Anfrage über eingetragene Fahrzeuge beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, periodische Meldepflicht beim Sozialdienst Bern etc.

richtskreises VIII Bern-Laupen den betreffenden Sozialhilfeempfänger wegen mehrfachen Betrugs zu einer Gefängnisstrafe von 3 Monaten (bedingt erlassen auf eine Probezeit von 4 Jahren).

Vergleichbare Fälle betreffen etwa die fehlende Deklaration des 13. Monatslohns oder einer Lohnerhöhung.

### c. Vermögen und freiwillige Leistungen Dritter

Der vom Finanzinspektorat erhobene Verdacht auf nicht deklariertes Vermögen oder freiwillige Leistungen Dritter hat sich oft als unbegründet erwiesen.

#### *Beispiel Nr. 4*

In einer Besprechungsnotiz vom 21. August 2000 hält der zuständige Sozialarbeiter fest: „Auf die Frage, ob er eine Liegenschaft besitze[,] verneint er. Wieso dann diese Liegenschaftssteuer von Guggisberg?“ Abklärungen des Sozialdienstes Bern haben ergeben, dass der Sozialhilfeempfänger den zuständigen Behörden (Steuerverwaltung, Liegenschaftsverzeichnis) weder als aktueller noch als ehemaliger Eigentümer einer Liegenschaft bekannt ist. Nach Angaben der zuständigen Sozialarbeiterin weiss die kantonale Steuerverwaltung nichts von Eigentum des Sozialhilfeempfängers an einer Liegenschaft. Auch der (drogenabhängige) Sozialhilfeempfänger selbst verneint, jemals Eigentümer einer Liegenschaft gewesen zu sein.

In einzelnen der geprüften Sozialhilfedossiers konnte eine fehlende Deklaration von Vermögenswerten nachgewiesen werden.

#### *Beispiel Nr. 5*

Die 33jährige Sozialhilfeempfängerin erhielt vom - getrennt lebenden - Kinsvater ihrer jüngsten Tochter im Sommer 2005 einen Betrag von CHF 2'000.00 und deklarierte diesen nicht gegenüber dem Sozialdienst Bern. Der Betrag hätte im Sozialhilfebudget der Klientin angerechnet werden müssen, weshalb hier zu hohe Sozialhilfeleistungen ausbezahlt wurden. Die Klientin hat aufgrund fehlender Angaben zu den Vermögensverhältnissen Sozialhilfeleistungen unrechtmässig bezogen. Der Sozialdienst der Stadt Bern hat nach Kenntnis des Sachverhalts die Rückerstattung der unrechtmässig bezogenen CHF 2'000.00 erwirkt.

#### *Beispiel Nr. 6*

Unter dem Namen des Sozialhilfeempfängers waren zeitweise bis zu drei Fahrzeuge (Opel Zafira, weisser Renault 19, dunkelroter Renault 19) beim Strassenverkehrs- und Schiffahrtsamt des Kantons Bern eingetragen. Der Klient erklärte, nur Eigentümer des dunkelroten Renaults 19 zu sein. Mangels stichhaltiger Begründung des Gegenteils ist anzunehmen, dass der Sozialhilfeempfänger auch Eigentümer der übrigen beiden Fahrzeuge ist bzw. war. Weshalb nicht die Verwertung der Fahrzeuge angeordnet wurde, konnte der Sozialdienst der Stadt Bern im vorliegenden Fall nicht begründen. Der Klient hat Vermögenswerte (Fahrzeuge) dem Sozialdienst der Stadt Bern verheimlicht und in der Folge unrechtmässig Sozialhilfeleistungen bezogen.<sup>82</sup>

### d. Wohnverhältnisse

Die hier zur Diskussion stehenden Sachverhalte betreffen vorab die vom Sozialhilfeempfänger oder der -empfängerin unterlassene Anzeige sämtlicher im Haushalt lebenden Personen. Da die Höhe der Sozialhilfeleistungen in grösseren Haushalten geringer ausfallen,<sup>83</sup> führt die fehlende Deklaration einer Mitbewohnerin oder eines Mitbewohners gegenüber dem Sozialdienst Bern zu unrechtmässigem Bezug von Sozialhilfeleistungen. In der Mehrzahl der vom Finanzinspektorat untersuchten Fälle bestätigte sich die Vermutung einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen.

<sup>82</sup> Zudem besteht der erhebliche Verdacht auf nicht deklarierte Erwerbstätigkeit im Autohandel. Da weitere Untersuchungsmassnahmen in dieser Sache erforderlich sind, war die entsprechende Vermutung des Finanzinspektorats vorläufig offen zu lassen.

<sup>83</sup> Vgl. SKOS-Richtlinien B. 2-3, wonach der Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach der Anzahl Personen in einem gemeinsam geführten Haushalt bemessen wird.

*Beispiel Nr. 7*

Die Sozialhilfeempfängerin teilte dem Sozialdienst Bern nicht mit, dass ihr Ex-Ehemann seit dem 1. Dezember 2002 wieder bei ihr wohnhaft war. Im Dezember 2003 konnte dieser Sachverhalt aufgedeckt und die Rückerstattung der unrechtmässig erbrachten Sozialhilfeleistungen im Betrag von CHF 7'931.00 angeordnet werden.

**e. Sozialleistungen**

Der Verdacht nicht deklarerter Sozialleistungen erwies sich in der überwiegenden Anzahl der Fälle als unbegründet. Nur in einem Fall richtete der Sozialdienst der Stadt Bern zu hohe wirtschaftliche Hilfe aus, weil Sozialleistungen im Sozialhilfebudget nicht berücksichtigt wurden. In diversen anderen Fällen ist der unrechtmässige Bezug von Sozialhilfeleistungen nicht auf ein pflichtwidriges Verhalten der Sozialhilfeempfängerin oder des -empfängers, sondern auf ein fehlerhaftes Vorgehen des Sozialdienstes Bern zurückzuführen.

*Beispiel Nr. 8*

Der Sozialdienst Bern leitete eine Zahlungsabtretung für ALV-Gelder an eine nicht zuständige Arbeitslosenkasse weiter, weshalb die ALV-Leistungen fälschlicherweise dem Sozialhilfebezüger (und nicht wie mit diesem vereinbart dem Sozialdienst Bern) überwiesen wurden.

*Beispiel Nr. 9*

Der Sozialhilfeempfänger, unter anderem zwischen 1. April 1997 und 31. März 1998 vom Sozialdienst Bern unterstützt, bezog zwischen 17. November 1997 und 31. März 1998 Taggelder der Arbeitslosenversicherung, ohne diese dem Sozialdienst Bern zu deklarieren. Dadurch hat der Sozialhilfeempfänger insgesamt Sozialhilfeleistungen in der Höhe von CHF 5'309.40 unrechtmässig bezogen. Es erfolgte eine teilweise Rückerstattung dieser unrechtmässig bezogenen Gelder.

**3. ZWECKWIDRIGE VERWENDUNG VON SOZIALHILFELEISTUNGEN****a. Einleitung**

Eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen liegt dann vor, wenn die unterstützte Person die erhaltene Unterstützungsleistung nicht entsprechend ihrem Zweck, sondern anderweitig einsetzt und damit eine neuerliche Notlage provoziert, um erneut Sozialhilfeleistungen zu beanspruchen.<sup>84</sup>

Die ausgerichteten Leistungen für den Grundbedarf (vgl. dazu oben Ziff. II, 1c) sind als Pauschalbeträge zu verstehen. Sie ermöglichen es unterstützten Personen, ihr verfügbares Einkommen selbst einzuteilen und die Verantwortung dafür zu übernehmen.<sup>85</sup> Im Rahmen ihrer Dispositionsfreiheit steht es ihnen damit frei, den Unterhaltsbeitrag auch für Anschaffungen zu verwenden, welche nicht zum Grundbedarf gemäss SKOS-Richtlinien<sup>86</sup> gehören, solange Nahrung, Kleidung und Körperpflege der unterstützten Person und ihrer Familie in einem angemessenen Umfang gewährleistet sind.<sup>87</sup> Nach der hier vertretenen Auffassung wird der Grundsatz der Dispositionsfreiheit einerseits durch die geltende Rechtsordnung begrenzt, weshalb die Verwendung von Sozialhilfeleistungen zu illegalen Zwecken als zweckwidrig qualifiziert wird. Andererseits wird der Verwendungszweck für gewisse Sozialhilfeleistungen des Sozialdienstes zum vornherein bestimmt. So darf wirtschaftliche Hilfe für Miete oder Kran-

<sup>84</sup> Vgl. SKOS Praxishilfe „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe“, S. 3.

<sup>85</sup> Vgl. SKOS-Richtlinien B. 2-4.

<sup>86</sup> Vgl. Auflistung in SKOS-Richtlinien B. 2-1.

<sup>87</sup> Vgl. z.B. FELIXWOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage 1999, S. 141. S. auch SKOS-Richtlinien B. 2-4.

kenkasse nicht anderweitig, beispielsweise für Freizeitaktivitäten oder Kleider, verwendet werden. Die Kategorie der zweckwidrigen Verwendung von Sozialhilfeleistungen ist erst dann erfüllt, wenn eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen zu einer neuerlichen Notlage führt, auf Grund welcher der Sozialdienst ausserordentliche Sozialhilfeleistungen (in der Form von Vorschüssen, Lebensmittelgutscheinen etc.) ausrichtet.<sup>88</sup>

Im Gegensatz zur obgenannten Kategorie des Erwirkens von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen wird die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen nicht strafrechtlich sanktioniert. Allenfalls kann jedoch die zweckwidrige Verwendung bei einer schuldhaften Pflichtverletzung zu einer Kürzung der Sozialhilfe gemäss Art. 36 SHG führen.

Von den in der Untersuchung insgesamt untersuchten 182 Vermutungen entfallen 49 auf die Kategorie der zweckwidrigen Verwendung von Sozialhilfeleistungen. Aufgrund der Überprüfung der Sachverhalte liessen sich lediglich einige wenige Missbrauchsvermutungen des Finanzinspektorates erhärten (7 Vermutungen), die überwiegende Mehrzahl (42 Vermutungen) hat sich hingegen als unbegründet erwiesen. Dies liegt vorab insbesondere daran, dass das Finanzinspektorat den Bezug von Ferien offenbar per se und zu Unrecht als zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen qualifiziert hat (vgl. unten Ziff. IV, 3c).

Die vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen zweckwidriger Verwendung von Sozialhilfeleistungen lassen sich in folgende, nachstehend näher darzustellende Gruppen<sup>89</sup> aufgliedern:

- *Drogenkonsum* (legale Drogen [z.B. Alkohol, Zigaretten], illegale Drogen [z.B. Heroin, Kokain, Cannabis])
- *Ferien, Orts- und Auslandabwesenheit* (Ferien, Kuraufenthalt)
- *Zweckgebundene Leistungen* (Miete, Krankenkasse, Leistungen für eine Zahnbehandlung oder einen Sprachkurs)
- *Schuldentilgung* (Geschäftsschulden, Privatschulden [Miete, Krankenkasse, Rückzahlung von Darlehen])
- *Kauf und Unterhalt von Personenwagen*
- *Anderes* (Auszahlung von Vorschüssen, Spielsucht)

Betreffend Anzahl der vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen stehen dabei die Unterkategorien Drogenkonsum, Ferien, Orts- sowie Auslandabwesenheit und zweckgebundene Leistungen im Vordergrund.

## **b. Drogenkonsum**

In dieser Gruppe werden sämtliche Fälle von Drogenkonsum (legale Drogen [z.B. Alkohol, Zigaretten], illegale Drogen [z.B. Heroin, Kokain, Cannabis]) erfasst. Meist handelt es sich um drogenabhängige Personen, welche einen Teil der ausgerichteten wirtschaftlichen Hilfe zur Finanzierung ihrer Sucht verwendet haben, jedoch deswegen keine ausserordentlichen Sozi-

<sup>88</sup> Vgl. auch SKOS Praxishilfe „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe“, S. 3.

<sup>89</sup> Die Aufteilung soll die Massgeblichkeit der einzelnen Gruppen der vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen wiedergeben und die unterschiedlichen Formen ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen möglichst instruktiv darstellen.

alihilfeleistungen bezogen haben. Bei suchtkranken Menschen stehen dem Sozialdienst verschiedene Möglichkeiten offen, einer zweckwidrigen Verwendung der ausgerichteten Leistungen entgegenzuwirken. So werden die Sozialhilfeleistungen in der Regel in kleineren Raten, meist wöchentlich, überwiesen und Miete, Krankenkassenprämien etc. direkt vom Sozialdienst beglichen.<sup>90</sup> Zudem wird unter besonderen Umständen, etwa bei starker Verwahrlosung, regelmässigen Gesuchen um Leistung von Vorschüssen oder etwa häufigen Bussen aufgrund Erschleichens von Leistungen öffentlicher Verkehrsbetriebe (z.B. Bernmobil), den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern ein Teil des Unterhalts in Form von Gutscheinen ausbezahlt.

*Beispiel Nr. 10*

Der heute 43jährige Klient konsumiert seit seinem 35. Altersjahr regelmässig Heroin und Kokain. Nebst dem Bezug von Methadon im Methadon-Therapiezentrum (Metz) nahm er weiterhin harte Drogen zu sich, welche er mit Sozialhilfeleistungen finanzierte. Die Verwendung von Sozialhilfeleistungen für (illegale) Drogen ist zweckwidrig. Der Drogenkonsum führte im vorliegenden Fall jedoch nicht zu einer neuerlichen Notlage, aufgrund welcher der Sozialdienst ausserordentliche Leistungen bezahlt hätte. Es liegt daher keine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen im Sinne der hier massgeblichen Definition vor. Hingegen handelt es sich beim fraglichen Verhalten um eine sozialhilferechtliche Pflichtwidrigkeit. Aufgrund der Krankheit bzw. Abhängigkeit des Klienten sah der Sozialdienst Bern in Anwendung von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 SHG (begründeter Fall) von einer Kürzung des Grundbedarfs ab.

### c. Ferien, Orts- und Auslandabwesenheit

Die Sozialhilfe soll nach der kantonalen Sozialhilfegesetzgebung die gemeinsame Wohlfahrt der Bevölkerung sicherstellen und jeder Person die Führung eines menschenwürdigen und eigenverantwortlichen Lebens ermöglichen.<sup>91</sup> Die Sozialhilfe geht damit weiter als der grundrechtliche (Minimal-)Schutz von Art. 12 BV und hat insbesondere zum Ziel, die soziale und berufliche Integration zu fördern.<sup>92</sup> Der Bezug von Ferien kann insbesondere der Aufrechterhaltung bzw. Unterstützung der sozialen Integration förderlich sein und ist in der Sozialhilfepraxis dem Grundsatz nach anerkannt.<sup>93</sup> Im Rahmen der bereits erwähnten Dispositionsfreiheit über den Grundbedarf (vgl. oben Ziff. II, 1c und Ziff. IV, 3a) steht es Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern frei, ausgerichtete Sozialhilfeleistungen für Ferien zu verwenden. In den hier untersuchten Fällen haben die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger Ferien oft dazu genutzt, Bekannte oder Verwandte in ihren Heimatländern zu besuchen. Aufgrund der tieferen Lebenshaltungskosten in diesen Ländern sind solche Auslandabwesenheiten in der Regel nicht mit (erheblichen) Mehrkosten verbunden. Nahrung, Kleidung und Körperpflege der unterstützten Personen und ihrer Familie sind in diesen Fällen weiterhin in einem angemessenen Umfang gewährleistet, weshalb nicht von einer zweckwidrigen Verwendung von Sozialhilfeleistungen gesprochen werden kann.<sup>94</sup>

Nach geltender Praxis haben Personen, die Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen und eine Ortsabwesenheit von mehr als zwei Wochen planen, den Sozialdienst Bern vorgängig um Bewilligung dieser Ortsabwesenheit zu ersuchen.<sup>95</sup> Diese wird in der Regel befristet erteilt, sofern die Anwesenheit der betreffenden Person nicht notwendig ist, d.h. sofern sie nicht ver-

<sup>90</sup> Vgl. Stichwort „Drogen (illegale) – allgemein“ Sozialhilfe Stadt Bern, Ziff. 7.

<sup>91</sup> Vgl. Art. 1 SHG.

<sup>92</sup> Vgl. SKOS-Richtlinien D. 2-1.

<sup>93</sup> Hiervon scheint auch die Rechtspraxis auszugehen: Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 8. Dezember 1997 (VGE 20224), in: BVR 1998 S. 319ff., Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 7. Januar 2008 (VGE 23045), in BVR 2008 S. 222ff.

<sup>94</sup> SKOS-Richtlinien B. 2-4; vgl. auch FELIXWOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage 1999, S. 141.

<sup>95</sup> Vgl. Stichwort „Auslandaufenthalt und Ortsabwesenheit“ Sozialhilfe Stadt Bern.

pflichtet ist, an einer Integrations- oder Abklärungsmassnahme persönlich mitzuwirken. Versäumt es die bedürftige Person, bei einem Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Wochen vorgängig um Bewilligung zu ersuchen, oder wird der Aufenthalt ohne Bewilligung des Sozialdienstes verlängert, handelt es sich um eine sozialhilferechtliche Pflichtwidrigkeit, die allenfalls sanktioniert werden kann.

Bei bewilligten Ortsabwesenheiten übernimmt der Sozialdienst Bern die Kosten der Krankenversicherung, der Miete und des Grundbedarfs. Eine Reduktion des Grundbedarfs ist jedoch zulässig und unter Umständen sogar angezeigt, sofern die Lebenshaltungskosten am Ferienort erheblich geringer sind als in der Schweiz und diese Differenz nicht durch die angefallenen Reisekosten kompensiert wird.<sup>96</sup>

*Beispiel Nr. 11*

Die vom Sozialdienst Bern unterstützte Familie befand sich vom 13. Dezember 2003 bis anfangs Februar 2004 im Nahen Osten. Die Ehefrau und die Tochter, welche im Ausland erkrankt war, kehrten erst im März 2004 in die Schweiz zurück. Der Auslandsaufenthalt war ursprünglich lediglich bis zum 8. Januar 2004 geplant und auch nur bis zu diesem Datum vom Sozialdienst Bern bewilligt. Der Klient nahm in dieser Zeit an einem Integrationsprogramm teil. Der Leiter dieses Programms war mit dem Ferienbezug des Klienten offenbar einverstanden. Die Finanzierung der Reise erfolgte über den Grundbedarf. Für den Lebensunterhalt in Syrien kam die Familie der Ehefrau auf. Die Familie hat damit die Ferien im Rahmen ihrer Dispositionsfreiheit in nicht zu beanstandender Art aus dem Grundbedarf gedeckt, womit keine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen vorliegt.

Die gestützt auf Auslandsaufenthalte erhobenen Vermutungen zweckwidriger Verwendung von Sozialhilfeleistungen waren in der Regel unbegründet. Oft befanden sich die betreffenden Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger allerdings über längere Zeit im Ausland, ohne die Ortsabwesenheit pflichtgemäss dem Sozialdienst Bern zu melden. Teilweise konnten sie deshalb Termine auf dem Sozialdienst nicht wahrnehmen. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, sollte eine Meldepflicht für sämtliche Ausland- bzw. Ortsabwesenheiten, unabhängig von deren Dauer, eingeführt werden (vgl. auch oben Ziff. IV, 2b,aa).

#### **d. Zweckgebundene Leistungen**

Als typisch zweckgebundene Leistungen sind die Leistungen für Miete oder Krankenkasse zu bezeichnen. Bei diesen erfolgte denn auch im Vergleich zu anderen zweckgebundenen Leistungen am häufigsten eine Zweckentfremdung.

Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger können *im Einzelfall* aber auch verpflichtet werden, bestimmte andere Leistungen nur für bestimmte Zwecke zu verwenden. Richtet der Sozialdienst spezifische Leistungen aus, bspw. zur Finanzierung eines Sprachkurses oder einer Zahnbehandlung, dürfen diese Leistungen ebenfalls nicht anderweitig verwendet werden. Andernfalls wäre dies unzulässig und könnte eine Sanktion (z.B. Kürzung gemäss Art. 36 SHG) zur Folge haben. Eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen im Sinne der hier dargestellten Kategorie liegt erst dann vor, wenn durch die unzulässige Verwendung der Leistungen Ausstände entstehen, die in der Folge vom Sozialdienst mit ausserordentlichen Leistungen gedeckt werden.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 8. Dezember 1997 (VGE 20224), in: BVR 1998 S. 324 E. 5b; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 7. Januar 2008 (VGE 23045), in: BVR 2008, S. 228 E. 3.3.2.

<sup>97</sup> Wenn also etwa die Miete ein zweites Mal bezahlt werden muss (und dieser Betrag in den Folgemonaten mit Sozialhilfeleistungen verrechnet wird).

*Beispiel Nr. 12*

Die Klientin hat Sozialhilfebeiträge für die Krankenkasse und für die Miete zweckwidrig zur Schuldentilgung verwendet. Dies führte jedoch offenbar nicht dazu, dass der Sozialdienst Bern zur Bezahlung der Rückstände ausserordentliche Sozialhilfeleistungen erbracht hätte. Vielmehr wurden diese Rückstände mit Hilfe Verwandter und mittels Fondsgesuchen behoben. Es liegt daher keine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen im Sinne der Definition vor.

**e. Schuldentilgung**

Gemäss Art. 30 Abs. 4 SHG wird für das Tilgen von Schulden in der Regel keine wirtschaftliche Hilfe gewährt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Bezug von Sozialhilfe die Schuldentilgung ausschliessen würde. Im Rahmen der bereits erwähnten Dispositionsfreiheit dürfen Personen, die Sozialhilfe in Anspruch nehmen, mit einem Teil ihres Grundbedarfs bestehende Schulden (z.B. Mietzinsschulden) tilgen. Allerdings ist auch hier vorausgesetzt, dass die übrigen vom Grundbedarf gedeckten Lebenshaltungskosten (Nahrung, Kleidung und Körperpflege) der unterstützten Personen und ihrer Familie weiterhin in einem angemessenen Umfang gewährleistet sind.

*Beispiel Nr. 13*

Die Klientin hat Sozialhilfeleistungen zur Schuldentilgung eingesetzt und musste aus diesem Grund Sozialhilfe vorziehen. Da in diesem Fall Nahrung, Kleidung und Körperpflege der Klientin nicht mehr hinreichend gewährleistet waren (sie musste um Bevorschussung von Sozialhilfeleistungen ersuchen), liegt eine zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen vor.

**f. Kauf und Unterhalt von Personenwagen**

Die Frage, ob Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger einen Personenwagen besitzen dürfen und falls nicht, welche Konsequenzen ihr Verhalten nach sich zieht, führt immer wieder zu heftigen Diskussionen in der Öffentlichkeit. Ende Juli 2007 wurde der sog. „BMW-Fall“ publik, wonach ein Drogendealer mit zwei BMW's gleichzeitig unrechtmässig Sozialhilfe kassiert haben soll. Der Fall löste in der Politik und den Medien eine breite Diskussion über Sozialhilfemissbrauch, das Kontrollwesen und den Datenaustausch zwischen den Behörden aus.

Der Sozialdienst Bern führt seit Juni 2006 eine entsprechende Regelung in den Stichworten.<sup>98</sup> In Anbetracht des gut ausgebauten öffentlichen Verkehrsnetzes in der Stadt Bern ist ein privater Personenwagen nicht erforderlich. Er gehört nicht zum Grundbedarf einer bedürftigen Person und wird auch nicht für eine angemessene Teilnahme am sozialen Leben benötigt. Die Kosten eines privaten Motorfahrzeuges werden im Sozialhilfebudget daher in der Regel nicht berücksichtigt. Der Sozialdienst genehmigt die Benützung eines privaten Motorfahrzeugs dann, wenn dieses aus gesundheitlichen Gründen oder zu Erwerbszwecken benötigt wird. Erwerbstätige Personen sind dann auf ein Auto angewiesen, wenn sie das Fahrziel nicht auf zumutbare Weise mit den öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen können. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn jemand einer Schichtarbeit nachgeht oder an einem Ort arbeitet, der mit dem öffentlichen Verkehr nur schlecht zu erreichen ist (Beispiel: Für den gesamten Arbeitsweg müssen mehr als vier Stunden pro Tag aufgewendet werden). Ist eine unterstützte Person aus den genannten Gründen auf ein Fahrzeug angewiesen, werden die Autokosten als situationsbedingte Leistungen ins Unterstützungsbudget aufgenommen.

---

<sup>98</sup> Stichwort „Auto, privates Motorfahrzeug“ Sozialhilfe Stadt Bern.

Wird ein Fahrzeug weder aus gesundheitlichen Gründen noch zu Erwerbszwecken zwingend benötigt, ist dessen Finanzierung mit Sozialhilfeleistungen (inklusive Unterhalt) zweckwidrig. Das Privatfahrzeug einer hilfsbedürftigen Person gilt aufgrund des Subsidiaritätsprinzips als Vermögenswert, der eingesetzt werden muss, um die drohende oder bestehende Notlage abzuwenden.<sup>99</sup> Der Sozialdienst der Stadt Bern ordnet deshalb, sofern das Fahrzeug einen erheblichen Vermögenswert darstellt, welcher den Vermögensfreibetrag übersteigt,<sup>100</sup> den Verkauf des Fahrzeugs an. Für den Verkauf wird eine Frist von maximal zwei Monaten gesetzt.<sup>101</sup>

Das Regierungsstatthalteramt Bern stützt diese Praxis des Sozialdienstes Bern und geht grundsätzlich davon aus, dass sich Sozialhilfe beziehende Personen einen Personenwagen auch nicht im Rahmen ihrer Dispositionsfreiheit über den Grundbedarf finanzieren können. Besitz und Unterhalt eines Personenwagens sind mit derart erheblichen Kosten<sup>102</sup> verbunden, dass eine Finanzierung über den Grundbedarf ohne erhebliche, nicht vertretbaren Einschnitt in den Lebensunterhalt der betroffenen Person ausscheidet. Zur Vermeidung einer Verschuldung und zur Gewährleistung des Lebensunterhalts stehen den Sozialhilfebehörden verschiedene Massnahmen zur Verfügung: Es kann insbesondere die Hinterlegung der Nummernschilder oder die Einstellung des Personenwagens angeordnet werden. Kommt die bedürftige Person dieser Weisung nicht nach, ist eine Sanktionierung des Verhaltens (z.B. Kürzung des Grundbedarfs gemäss Art. 36 SHG) zu prüfen.

*Beispiel Nr. 14*

Ein anonymer Hinweis machte den Sozialdienst Bern auf den Fahrzeugbesitz einer Sozialhilfebezügerin aufmerksam. Abklärungen ergaben daraufhin, dass es sich dabei um einen Personenwagen der Marke Fiat Punto handelte. Die Sozialhilfeempfängerin war weder aus gesundheitlichen Gründen noch zu Erwerbszwecken auf das Fahrzeug angewiesen. Aus den Akten wurde ersichtlich, dass sie das Fahrzeug zu einem Preis von CHF 800.00 erworben hat. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass das Fahrzeug den Vermögensfreibetrag von CHF 6'000.00 nicht überstieg. Der Verkauf des Fahrzeugs konnte aus diesem Grund nicht angeordnet werden. Hingegen musste die Klientin auf Aufforderung des Sozialdienstes hin die Nummernschilder des Fahrzeugs beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt hinterlegen.

#### **4. MISSBRÄUHLICHE AUFRECHTERHALTUNG DER NOTLAGE**

##### **a. Einleitung**

Eine missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage liegt dann vor, wenn Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger nicht selber aktiv werden und das ihnen Mögliche vorkehren, um ihre Situation zu verbessern bzw. ihre Notlage zu beheben und damit ihrer Schadenminderungspflicht nicht nachkommen. Diese Definition ist relativ ungenau; nicht jedes pflichtwidrige Verhalten stellt Sozialhilfemissbrauch dar.<sup>103</sup> Versäumt ein Sozialhilfebezüger oder eine Sozialhilfebezügerin ausnahmsweise einen Termin auf dem Sozialdienst, kann wohl noch

<sup>99</sup> Vgl. CARLOTSCHUDI, Wenn ein Sozialhilfebezüger einen Porsche fährt, in: ZESO 2006 (4), S. 30.

<sup>100</sup> Vgl. SKOS-Richtlinien E.2-3; für Einzelpersonen: CHF 4'000.00, für Ehepaare: CHF 8'000.00, für jedes minderjährige Kind: CHF 2'000.00, jedoch maximal CHF 10'000.00 pro Familie.

<sup>101</sup> Vgl. Stichwort „Auto, privates Motorfahrzeug“ Sozialhilfe Stadt Bern, Ziff. 4.

<sup>102</sup> Gemäss Berechnungen des Touring Clubs Schweiz (TCS) fallen für einen Mittelklassewagen von CHF 32'000.00 bei durchschnittlich 15'000 gefahrenen Kilometern mit rund CHF 10'800.00 an jährlichen Kosten zu rechnen. Auch mit einem Kleinwagen muss gemäss dieser Rechnung schon mit monatlichen Kosten von CHF 600.00 bis CHF 700.00 gerechnet werden. 60% der Kosten, die zwingend anfallen betreffen die Amortisation der Versicherung, die kantonale Strassensteuer, die Garagenmiete und die Fahrzeugpflege. Diese restlichen 40% sind weitgehend fahrleistungsabhängig und verteilen sich auf Reifen- und Treibstoffkosten, Service, Reparaturen sowie die Wertverminderungen nach gefahrenen Kilometern.

<sup>103</sup> Vgl. SKOS Praxishilfe „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe“, S. 3.

nicht von einer missbräuchlichen Aufrechterhaltung der Notlage gesprochen werden. Gleiches gilt wohl für den Fall, dass statt der geforderten zehn Arbeitsbemühungen der Sozialhilfebezüger oder die -bezügerin (ausnahmsweise) nur deren acht einreicht. Klar dürfte hingegen sein, dass eine missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage dann vorliegt, wenn eine zumutbare Arbeit ohne stichhaltige Begründung abgelehnt wird. Daneben existieren jedoch diverse Fälle, welche nicht so klar liegen und letztlich ein erheblicher Spielraum besteht, ob das fragliche Verhalten als missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage zu qualifizieren ist oder nicht.

Im Gegensatz zur missbräuchlichen Aufrechterhaltung der Notlage ist der eigentliche Rechtsmissbrauch ein rechtstechnischer, hinreichend bestimmter und in der Rechtsprechung anerkannter Begriff. Ein rechtsmissbräuchliches Verhalten liegt dann vor, wenn eine hilfsbedürftige Person ihr Verhalten einzig darauf ausrichtet, auf stossende Weise in den Genuss von Sozialhilfeleistungen zu gelangen.<sup>104</sup>

Im Vergleich zu den übrigen Kategorien nimmt die missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage einen geringen Stellenwert ein. Einzig 26 der insgesamt untersuchten 182 Vermutungen entfallen auf diese Kategorie. Dabei waren in 13 Fällen die Voraussetzungen einer missbräuchlichen Aufrechterhaltung der Notlage als erfüllt zu betrachten. In 12 Fällen lag keine missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage vor, während die Frage für eine Vermutung offen zu lassen war.

Allerdings waren in den fraglichen Dossiers relativ häufig sozialhilferechtliche Pflichtwidrigkeiten festzustellen (wie z.B. Nichteinhalten einzelner Termine beim Sozialdienst, fehlende oder mangelhafte Einreichung von einverlangten Unterlagen). Solche einzelne Pflichtverletzungen können jedoch im Einzelfall allenfalls mit einer Kürzung des Grundbedarfs sanktioniert werden.<sup>105</sup>

Die vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen missbräuchlicher Aufrechterhaltung der Notlage lassen sich in folgende, nachstehend näher darzustellende Gruppen<sup>106</sup> aufgliedern:

- *Arbeitsverweigerung* (Stelle im ersten oder zweiten Arbeitsmarkt)
- *Mangelnde Mitwirkung bei der beruflichen Wiedereingliederung* (Nichteinhalten von Terminen, verspätetes Erscheinen an Terminen, fehlende Erreichbarkeit, Nichtantreten einer von der IV-Stelle angeordneten beruflichen Abklärung, Nichteinreichen von einverlangten Unterlagen)
- *Anderes* (Verzicht auf finanzielle Ansprüche im Scheidungsverfahren, Nichtannahme eines therapeutischen Angebots, mangelnder Wille, von der Drogensucht wegzukommen)

## **b. Arbeitsverweigerung**

Unter dem Titel der Arbeitsverweigerung werden diejenigen Fälle erfasst, bei welchen der Sozialhilfebezüger oder die -bezügerin eine Arbeitsstelle ablehnt. Dabei ist zu unterscheiden

<sup>104</sup> Vgl. BGE 121 I 367, E. 3b; FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2. Auflage 1999, S. 168.

<sup>105</sup> Art. 36 Abs. 1 SHG.

<sup>106</sup> Die Aufteilung soll die Massgeblichkeit der einzelnen Gruppen der vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen wiedergeben und die unterschiedlichen Formen missbräuchlichen Verhaltens von Sozialhilfeempfängenden möglichst instruktiv darstellen.

zwischen Stellen im ersten, ordentlichen Arbeitsmarkt und anderen Stellen wie beispielsweise Praktikumsplätzen, Plätzen in Beschäftigungsprogrammen etc. Die Ablehnung einer zumutbaren Arbeitsstelle ist zwar in aller Regel als missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage zu qualifizieren, ungeachtet deren Qualifikation als Stelle im ersten Arbeitsmarkt oder nicht. Hingegen gibt es grosse Unterschiede bei den Auswirkungen: Die Ablehnung einer Stelle im ersten Arbeitsmarkt hat erhebliche (finanzielle) Auswirkungen, insbesondere bezüglich entgangener Lohneinnahmen. Bei den anderen, nicht im ersten Arbeitsmarkt anzuesiedelnden Stellen wird - wenn überhaupt - meist nur eine (kleine) Entschädigung ausgerichtet, weshalb der finanzielle Schaden geringer ausfällt. Die Folgen der Verzögerung einer beruflichen Wiedereingliederung sind indes kaum bezifferbar.

*Beispiel Nr. 15*

Das Kompetenzzentrum Arbeit sah für den Sozialhilfebezügler Arbeit im Gastgewerbe vor. Während der Euro 08 hätte er eine bezahlte 100%-Stelle antreten können (Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt), die bei Eignung später allenfalls zu einer Festanstellung geführt hätte. Der Klient war jedoch zunächst weder für das Kompetenzzentrum Arbeit noch für den Sozialdienst Bern telefonisch erreichbar. Das Vorstellungsgespräch nahm der Klient nicht selber wahr, sondern schickte einen Kollegen hin. Das Verhalten des Klienten ist als missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage zu qualifizieren.

**c. Mangelnde Mitwirkung bei der beruflichen Wiedereingliederung**

Darunter fallen jene Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger, welche regelmässig die Termine beim Sozialdienst unentschuldigt nicht einhielten oder regelmässig verspätet zu den Terminen erschienen, häufig nicht erreichbar waren oder die einverlangten Unterlagen trotz (mehrmaliger) Mahnung nicht einreichten. Ausnahmsweise verpasste Termine oder einmalige Verfehlungen wurden nicht als missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage eingestuft.

*Beispiel Nr. 16*

Das Kompetenzzentrum Arbeit beabsichtigte, das Dossier der Klientin wegen mangelnder Kooperation zu schließen. Sie wurde mehrfach ermahnt, ihren gesetzlichen Pflichten nachzukommen und sich um ihre berufliche Integration zu bemühen. Die erlassenen Mahnungen und Weisungen hatten einerseits das Einhalten von Terminen und Abmachungen sowie die Abgabe, die Erledigung und die Handhabung von Krankenkassenprämien, Arztrechnungen und Selbstbehaltabrechnungen und andererseits generell die Kooperation mit dem Kompetenzzentrum Arbeit zum Inhalt. Aufgrund der Umstände ist davon auszugehen, dass die Klientin missbräuchlich ihrer (berufliche) Wiedereingliederung entgegen gewirkt und damit ihre Schadenminderungspflicht zur Behebung bzw. Verminderung der Notlage in erheblicher Weise verletzt hat. Es liegt eine missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage vor.

**5. SELBSTVERSCHULDETE NOTLAGE**

**a. Einleitung**

Eine selbstverschuldete Notlage liegt dann vor, wenn der Sozialhilfeempfänger oder die -empfängerin vor Bezug von Sozialhilfe Vermögens- bzw. Einkommensansprüche verliert und dieser Verlust bei verständigem Handeln der betreffenden Person nicht eingetreten wäre.

In Art. 36 Abs. 1 SHG wird die selbstverschuldete Bedürftigkeit auch als Kürzungsgrund festgehalten. Die selbstverschuldete Bedürftigkeit wird nicht in jedem Fall sanktioniert: In leichten, begründeten Fällen kann von einer Kürzung abgesehen werden.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Art. 36 Abs. 1 SHG.

Der Sozialdienst Bern führt aus, ein Selbstverschulden liege vor, wenn die unterstützte Person die Verantwortung für sich selbst nicht trage, die ein verständiger Mensch in der gleichen Lage übernehmen würde.

Einzig 9 von 182 insgesamt erhobenen Vermutungen hatte das Regierungsstatthalteramt Bern auf selbstverschuldete Notlage hin zu prüfen. In einer Mehrzahl der Missbrauchsvermutungen (5 Vermutungen) des Finanzinspektorats bestätigte sich der Verdacht einer selbstverschuldeten Notlage, während er teilweise nicht erfüllt (2 Vermutungen) bzw. offen zu lassen war (2 Vermutungen).

Die vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen selbstverschuldeter Notlage lassen sich in folgende, nachstehend näher darzustellende Gruppen<sup>108</sup> aufgliedern:

- *Verbrauch von Vermögen* (Rückzahlung eines Darlehens, übermässiger Geldverbrauch [z.B. CHF 12'000.00 in drei Monaten])
- *Verlust der Arbeitsstelle* (Kündigung infolge Nichterscheinens am Arbeitsplatz, Arbeitsstelle selber gekündigt)
- *Verlust der ALV-Berechtigung* (Abbruch eines Beschäftigungsprogramms des Regionale Arbeitsvermittlungszentrums)
- *Anderes* (Verzicht auf finanziellen Ansprüche im Scheidungsverfahren)

## b. Verbrauch von Vermögen

Hat die bedürftige Person kurz vor Anmeldung beim Sozialdienst überdurchschnittlich viel Geld ausgegeben, etwa weil sie sich einen nicht ihren Verhältnissen entsprechenden, übermässig hohen Lebensstandard geleistet hat (teure Ferien, Luxusgüter), ist von einer selbstverschuldeten Notlage auszugehen.

### *Beispiel Nr. 17*

Der Klient wurde seit März 2007 vom Sozialdienst Bern unterstützt. Er fand im Sommer 2007 eine befristete Anstellung und konnte dadurch während rund drei Monaten Vollzeit arbeiten. In den drei Monaten erzielte er Einkünfte von rund CHF 12'000.00, verbrauchte jedoch sämtliche Einnahmen unverzüglich, so dass er unmittelbar nach Beendigung seines Arbeitseinsatzes erneut die finanzielle Hilfe des Sozialdienstes Bern in Anspruch nehmen musste. Seinen Aussagen zufolge habe er seine im Ausland lebende kranke Mutter und seine Schwester finanziell unterstützt. Es liegt eine selbstverschuldete Notlage vor. Dem Klienten wurde in Anwendung von Art. 36 Abs. 1 SHG der Grundbedarf für den Lebensunterhalt für sechs Monate gekürzt und die Integrationszulage für sechs Monate gestrichen.

## c. Verlust der Arbeitsstelle

Unter diesen Titel fallen einerseits Kündigungen seitens des Arbeitgebers oder der Arbeitgeberin infolge Pflichtverletzungen des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin (z.B. unentschuldigtes Nichterscheinen am Arbeitsplatz) oder aber Kündigungen seitens des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin, ohne medizinisch begründet zu sein.

### *Beispiel Nr. 18*

Der drogenabhängige Klient erschien mehrmals unentschuldig nicht am Arbeitsplatz, weshalb ihm die Arbeitsstelle fristlos gekündigt wurde. Das Verhalten wurde von der Arbeitslosenkasse mit 42 Einstelltagen sanktioniert. Es liegt eine selbstverschuldete Notlage vor. Das Verhalten des Klienten wurde seitens des Sozialdienstes Bern mit einer Kürzung des Grundbedarfs um 15% und der Nichtgewährung der Integrationszulage von monatlich CHF 100.00 sanktioniert.

<sup>108</sup> Die Aufteilung soll die Massgeblichkeit der einzelnen Gruppen der vom Finanzinspektorat erhobenen Missbrauchsvermutungen wiedergeben und die unterschiedlichen Formen selbstverschuldeter Notlagen möglichst instruktiv darstellen.

## V. SCHLUSSBEMERKUNGEN

- a. Sozialhilfemissbrauch ist vorab ein politischer Begriff, für welchen keine einheitliche Definition bzw. kein Konsens über klar bestimmbare Fallgruppen existiert und der deshalb äusserst unterschiedlich verstanden wird. Der Terminus des Sozialhilfemissbrauchs hat deshalb zu Recht keinen Eingang in die tägliche Praxis der Sozialhilfe gefunden. Die Anknüpfung von Rechtsfolgen an einen solch unbestimmten Begriff liefe elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen, wie etwa dem einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage, zuwider und wäre zur Bekämpfung der vielgestaltigen Erscheinungsformen ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen unzweckmässig. Verfassung und Gesetz verlangen eine einzelfallweise Beurteilung des in Frage stehenden Verhaltens von Sozialhilfeempfangenden unter Beachtung der Grundsätze der Verhältnismässigkeit, der Rechtsgleichheit, des Willkürverbots und weiterer rechtsstaatlicher Prinzipien. Im Rahmen dieser Grundsätze sieht der Gesetzgeber diverse wirksame Mittel zur Ahndung der unterschiedlichen Formen ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen vor.

Der Begriff des Sozialhilfemissbrauchs und die hierzu während den letzten Monate geführte politische Debatte vermögen demnach wenig zur nachträglichen, repressiven Bekämpfung unrechtmässigen Bezugs von Sozialhilfeleistungen beizutragen. Hingegen konnte in diesem Bereich der Handlungsbedarf bezüglich *Ermittlung* solchen Verhaltens aufgezeigt werden, was zur Einführung wirksamer Massnahmen geführt hat. Dabei verdient hinsichtlich der Sozialhilfe in der Stadt Bern insbesondere die Einführung von Sozialinspektorinnen und -inspektoren und eines Sozialrevisorats besonderer Erwähnung. Mit solchen Massnahmen kann heute die ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen bedeutend gezielter und wirksamer aufgedeckt werden.<sup>109</sup> Das Pilotprojekt Sozialinspektoren der kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion, welches noch bis Ende 2008 läuft und die Gemeinden Bern, Biel, Ittigen und Köniz umfasst, wird hier sicherlich weitere Resultate aufzeigen.

Die vorliegende Untersuchung vermag aufgrund der nicht repräsentativen Auswahl der geprüften Dossiers und des unbestimmten Begriffs des Sozialhilfemissbrauchs keine seriöse Aussage zu einer fallbezogenen Missbrauchsquote zu machen. Zudem ist wegen des begrenzten Prüfungsgegenstandes auch die Beurteilung allgemeiner struktureller bzw. organisatorischer Fragen zur Sozialhilfe in der Stadt Bern nicht möglich. Hingegen soll die Untersuchung Formen, Inhalt und Umfang ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen aufzeigen und kann damit allenfalls zu einer Versachlichung der politischen Diskussion über Sozialhilfemissbrauch beitragen.

- b. Die Analysierung der Untersuchungsergebnisse ergibt, dass sowohl bezüglich Anzahl der Fälle und auch Schwere der finanziellen Schädigung des Gemeinwesens die Kategorie des Erwirkens von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen besonders schwer wiegt.<sup>110</sup> Dabei sticht insbesondere die fehlende Deklaration von Verdienst heraus.

<sup>109</sup> Der Kanton Bern hat das Pilotprojekt inzwischen bis Ende Dezember 2008 verlängert.

<sup>110</sup> Der im Rahmen dieser Untersuchung erhobene finanzielle Gesamtschaden für das Gemeinwesen - oft zu einem erheblichen Teil vom Sozialhilfeempfänger oder der -empfängerin wieder zurückerstattet - lässt sich indes nicht seriös beziffern. Die hier gemachte Einschätzung beruht einzig auf bestimmten Fällen, in welchen der finanzielle Nachteil für das Gemeinwesen konkret bezifferbar war.

Während Fälle zweckwidriger Verwendung von Sozialhilfegeldern und missbräuchlicher Aufrechterhaltung der Notlage relativ leicht aufzudecken und nach klaren, rechtlichen Grundsätzen verfolgt bzw. sanktioniert werden können, lassen sich fehlende Deklarationen von Einkommen und Vermögen oft nur schwerlich nachweisen und mit geeigneten Mitteln bekämpfen. Von herausragender Bedeutung zur Verhinderung solcher Verhaltensweisen ist eine eingehende Überprüfung der Dossiers im Rahmen der Gesuchstellung. Hier hat eine umfassende Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu erfolgen, um präventiv möglichst weitgehend eine finanzielle Schädigung des Gemeinwesens zu verhindern.<sup>111</sup> Diese Problematik hat die Stadt Bern hinreichend erkannt.<sup>112</sup> Derzeit werden Massnahmen zur Optimierung der Verfahren und Abläufe im Sozialdienst Bern umgesetzt.<sup>113</sup>

Treten im späteren Verlauf der Sozialhilfeunterstützung zudem begründete Verdachtsmomente auf, sind umgehend die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen (Untersuchungsmassnahmen, Sanktionierung, Rückerstattung, Strafanzeige etc.). Während in einer Grosszahl der untersuchten Fälle die erforderlichen Massnahmen vom Sozialdienst der Stadt Bern ergriffen wurden, ist dieser teilweise auch mit unzureichender Konsequenz solchen Verdachtsfällen nachgegangen. Die untersuchten Sachverhalte liegen indes ganz überwiegend mehrere Jahre zurück. Dem Regierungsstatthalteramt Bern ist aus eigener Erfahrung als Beschwerdeinstanz in Sozialhilfesachen bekannt, dass heute Verdachtsmomenten für pflichtwidriges Verhalten sofort und umfassend nachgegangen und in begründeten Fällen auch geahndet wird. Vertiefte Abklärungen können inzwischen durch das spezialisierte Sozialinspektorat bzw. -revisorat durchgeführt werden.

- c. Der Sozialdienst Bern geht mit der erforderlichen Entschlossenheit und mit wirksamen Mitteln gegen pflichtwidrige Inanspruchnahme von Sozialhilfe vor. Stossende Fälle ungerechtfertigter Beanspruchung von Sozialhilfe lassen sich letztlich nie gänzlich vermeiden.<sup>114</sup> Derzeit besteht eher die Gefahr, dass die im Sozialdienst der Stadt Bern eingeschlagene Praxis zu einem Klima des Misstrauens führt, in welchem sämtliche Sozialhilfebezüger und -bezügerinnen unter den Generalverdacht des ungerechtfertigten Bezugs von Sozialhilfe geraten. Dies ist dem Vertrauensverhältnis zwischen Sozialarbeitendem und Sozialhilfeempfangendem, das für eine wirkungsvolle Zusammenarbeit und damit letztlich auch die angestrebte berufliche (und soziale) Wiedereingliederung von ausschlaggebender Bedeutung ist, äusserst abträglich. Gleichzeitig wird damit der Mehrheit von Sozialhilfebeziehenden Unrecht getan, die ihren Pflichten stets vollumfänglich nachgekommen sind.

<sup>111</sup> Eine nachträgliche Verfolgung solcher Fälle und insbesondere die Rückerstattung unrechtmässig geleisteter Sozialhilfe sind mit ganz erheblichem Aufwand für das Gemeinwesen verbunden und oft nur beschränkt erfolgreich.

<sup>112</sup> Im Bericht vom 27. Februar 2008 (Umsetzung des Grundsatzpapiers Sozialhilfe vom 12. September 2007) werden die wichtigsten der zu ergreifenden Massnahmen sachlich überzeugend dargestellt (vgl. z.B.: Schaffung eines Arbeits- und Beschäftigungsplatzes für sämtliche arbeitsfähigen Sozialhilfeempfangenden; systematische Datenabfrage beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons Bern, bei der Steuerverwaltung und der Ausgleichskasse im Intake-Verfahren bei der Behandlung eines Sozialhilfegesuchs, Standardisierung der Abläufe in den Beratungssektionen etc.).

<sup>113</sup> Bestimmte gewichtige Massnahmen erfordern die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und können deshalb nicht kurzfristig eingeführt werden (vgl. etwa systematischer (online-) Datenaustausch mit anderen Behörden im Rahmen der Prüfung von Sozialhilfegesuchen etc.).

<sup>114</sup> Gerade etwa die im Bereich der Sozialhilfe häufig anzutreffende Schwarzarbeit ist dem Sozialhilfeempfangenden oft äusserst schwierig nachzuweisen. Dies ganz abgesehen von der Tatsache, dass die oft erheblich unterbezahlte, nicht existenzsichernde Schwarzarbeit der beruflichen sowie sozialen Integration und damit der Ablösung von der Sozialhilfe hinderlich ist.

## VI. ANHANG

KATEGORIE NR. 1	KATEGORIE NR. 2
<p><b>Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen</b></p> <p>Fehlende, unvollständige oder falsche Deklaration:</p> <p><u>1. Lohneinnahmen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erwerbstätigkeit</li> <li>- 13. Monatslohn</li> <li>- Lohnerhöhung</li> </ul> <p><u>2. Anderes Einkommen und freiwillige Leistungen Dritter</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mietzinseinnahmen aus Untermiete</li> <li>- Gewinne aus Glücksspielen</li> <li>- Schenkung</li> <li>- Spende</li> <li>- Darlehen</li> </ul> <p><u>3. Vermögen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sachkapital (Gold, Liegenschaft, Fahrzeug, Waffe, Comicsammlung)</li> <li>- Geldkapital (Fondskonto, Lebensversicherung, Erbschaft)</li> </ul> <p><u>4. Sozialleistungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeitslosenversicherung</li> <li>- Unfallversicherung</li> <li>- Invalidenversicherung</li> <li>- Kinderzulagen</li> <li>- Leistungen der Krankenkasse (Rückerstattungen)</li> <li>- Prämienverbilligungen</li> </ul> <p><u>5. Wohnverhältnisse</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitbewohner/in</li> <li>- Konkubinat</li> <li>- Fälschung des Mietvertrags</li> <li>- Verheimlichung des Wohnungswechsels</li> </ul> <p><u>6. Anderes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falschbuchungen</li> <li>- Fälschung des Arztzeugnisses</li> <li>- Unterbliebene Rückerstattung nicht geschuldeter Sozialhilfeleistungen</li> <li>- Unterstützung ohne gültigen Aufenthaltstitel</li> </ul> <p>Vermutungen insgesamt: <b>98</b>            Vermutungen erfüllt: <b>25</b>            Vermutungen nicht erfüllt: <b>61</b>            Vermutungen offen gelassen: <b>12</b></p>	<p><b>Zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen</b></p> <p><u>1. Drogenkonsum</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- legale Drogen (z.B. Alkohol, Zigaretten)</li> <li>- illegale Drogen (z.B. Heroin, Kokain, Cannabis)</li> </ul> <p><u>2. Ferien, Orts- und Auslandabwesenheit</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ferien allgemein</li> <li>- Kuraufenthalt</li> </ul> <p><u>3. Zweckgebundene Leistungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miete</li> <li>- Krankenkasse</li> <li>- Andere Leistungen des Sozialdienstes (z.B. für Zahnbehandlung oder für Sprachkurs)</li> <li>- Leistungen Dritter (z.B. Spende des Schweizerischen Roten Kreuzes)</li> </ul> <p><u>4. Schuldentilgung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geschäftsschulden</li> <li>- Privatschulden (Miete, Krankenkasse, Rückzahlung von Darlehen)</li> </ul> <p><u>5. Kauf und Unterhalt von Personenwagen</u></p> <p><u>6. Anderes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auszahlung von Vorschüssen</li> <li>- Spielsucht</li> </ul> <p>Vermutungen insgesamt: <b>49</b>            Vermutungen erfüllt: <b>7</b>            Vermutungen nicht erfüllt: <b>42</b>            Vermutungen offen gelassen: <b>0</b></p>

KATEGORIE NR. 3	KATEGORIE NR. 4
<p><b>Missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage</b></p> <p><u>1. Arbeitsverweigerung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stelle im ersten Arbeitsmarkt</li> <li>- Andere Stelle (Praktikum, BI-, BIP oder SI-Stelle)</li> </ul> <p><u>2. Mangelnde Mitwirkung bei der beruflichen Wiedereingliederung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nichteinhalten von Terminen</li> <li>- Verspätetes Erscheinen an Terminen</li> <li>- Fehlende Erreichbarkeit</li> <li>- Nichtantreten einer von der IV-Stelle angeordneten beruflichen Abklärung</li> <li>- Nichteinreichen von einverlangten Unterlagen</li> </ul> <p><u>3. Anderes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verzicht auf Ansprüche im Scheidungsverfahren</li> <li>- Nichtannahme eines therapeutischen Angebots</li> <li>- Mangelnder Wille, von der Drogensucht wegzukommen</li> </ul> <p>Vermutungen insgesamt: <b>26</b>            Vermutungen erfüllt: <b>13</b>            Vermutungen nicht erfüllt: <b>12</b>            Vermutungen offen gelassen: <b>1</b></p>	<p><b>Selbstverschuldete Notlage</b></p> <p><u>1. Verbrauch von Vermögen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rückzahlung eines Darlehens</li> <li>- Übermässiger Geldverbrauch (CHF 12'000.00 innert 3 Monaten)</li> </ul> <p><u>2. Verlust der Arbeitsstelle</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kündigung infolge Nichterscheinens am Arbeitsplatz</li> <li>- Arbeitsstelle selber gekündigt</li> </ul> <p><u>3. Verlust der ALV-Berechtigung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abbruch eines Beschäftigungsprogramms des RAV</li> </ul> <p><u>4. Anderes</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verzicht auf Ansprüche im Scheidungsverfahren</li> </ul> <p>Vermutungen insgesamt: <b>9</b>            Vermutungen erfüllt: <b>5</b>            Vermutungen nicht erfüllt: <b>2</b>            Vermutungen offen gelassen: <b>2</b></p>