

SAH BERN

**STUDIE VON CAROLINE PULVER
ZUR DEBATTE ÜBER DEN
SOZIALHILFEMISSBRAUCH
IN DER STADT BERN**

**UND FOLGERUNGEN DER FACHGRUPPE
SOZIALPOLITIK DES SAH BERN**

SAH Bern
Monbijoustrasse 32
Postfach 8161
3001 Bern

Tel. 031 380 64 60
Fax 031 380 64 65
sah.bern@sah-be.ch
PC 30-462573-5

www.sah-be.ch



Schweizerisches Arbeiterhilfswerk **SAH**
SAH BERN
Œuvre suisse d'entraide ouvrière **OSEO**
Soccorso operaio svizzero **SOS**

Abstract

Die Debatte zum Thema Sozialhilfemissbrauch ist nicht neu! Allerdings stellt eine politisierte und medial breit getretene Sozialhilfemissbrauchsdebatte Klientinnen und Klienten der gesetzlichen Sozialhilfe immer wieder aufs Neue unter den Generalverdacht des Betrugs und des Schmarotzertums. Auch der Vertrauensverlust in die Institutionen der gesetzlichen Sozialhilfe, die Aberkennung der Professionalität der Sozial Arbeitenden und die Abnahme gesellschaftlicher Solidarität sind reale Folgen einer tendenziösen und für die Politik instrumentalisieren Debatte über das Thema Missbrauch. Diese Folgen waren mit der Debatte, die der Aufdeckung zweier stossender Missbrauchsfälle in der Stadt Bern folgte, deutlich zu spüren.

Die vorliegende Arbeit liefert Fakten zum Thema Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern mit dem Ziel damit zur Versachlichung der Debatte beizutragen. Der Begriff Sozialhilfemissbrauch wird genauer untersucht und aktuelle Zahlen zum Thema aufbereitet, um aufzuzeigen von welchem Ausmass des Sozialhilfemissbrauchs tatsächlich ausgegangen werden kann. Ein weiterer Teil liefert eine Übersicht der Geschehnisse in der Stadt Bern nach der Aufdeckung einzelner Missbrauchsfälle. Die zwei medial präsentesten Berichte, die während der anschliessenden Untersuchung des Sozialdienstes der Stadt verfasst wurden, werden in der Arbeit aufgenommen und ihre gegensätzlichen Aussagen gegeneinander abgewogen.

Neben der Tatsache dass sich noch kein einheitliches Verständnis von Sozialhilfemissbrauch durchgesetzt hat, fehlen die Grundlagen, um Missbrauch in der gesetzlichen Sozialhilfe zuverlässig zu messen. Zum jetzigen Zeitpunkt kann der strafrechtlich relevante Missbrauch mit unter 2 % beziffert werden und der Missbrauch in einem weiten Verständnis des Begriffs zwischen 2 % und 5 %. Die Missbrauchsquote in der Stadt Bern betrug zu keinem Zeitpunkt 30 % wie aus dem Bericht des Finanzinspektorrats abgeleitet wurde. Die Existenzsicherung als Kerngeschäft der gesetzlichen Sozialhilfe darf bei allen Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung nicht aus den Augen verloren werden.

Die politischen Reaktionen und die Aufbereitung des Themas durch die Berner Medien geben einen Hinweis darauf, welche Entrüstung eine emotionalisierte Debatte zum Thema Sozialhilfemissbrauch auslösen kann und welche Folgen dadurch für die Betroffenen entstehen.

Vorwort

Mit der vorliegenden Studie zur Debatte über die Missbrauchsfälle in der Sozialhilfe führt das SAH Bern sein sozialpolitisches Engagement fort. Bereits im September 2009 fand in Bern eine Tagung zum Thema «Dauerarbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt – eine Chance für Langzeiterwerbslose» statt.

Die vorliegende Arbeit liefert Fakten zum Thema Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern mit dem Ziel damit zur Versachlichung der Debatte beizutragen. Der Begriff Sozialhilfemissbrauch wird genauer untersucht und aktuelle Zahlen zum Thema aufbereitet, um aufzuzeigen von welchem Ausmass des Sozialhilfemissbrauchs tatsächlich ausgegangen werden kann. Ein weiterer Teil liefert eine Übersicht der Geschehnisse in der Stadt Bern nach der Aufdeckung einzelner Missbrauchsfälle. Die zwei medial präsentesten Berichte, die während der anschliessenden Untersuchung des Sozialdienstes der Stadt verfasst wurden, werden in der Arbeit aufgenommen und ihre gegensätzlichen Aussagen gegeneinander abgewogen.

Wir danken Caroline Pulver für die Erstellung dieser Studie. Caroline Pulver ist diplomierte Sozialarbeiterin und steht mitten im Masterstudium.

Ein weiterer Dank geht an Tobias Bauer, ehemaliges Vorstandsmitglied des SAH Bern, der die Arbeitsgruppe umsichtig geleitet hat.

Fachgruppe Sozialpolitik, Verein SAH Bern

Februar 2010

SAH Bern

**Studie «Zur Debatte über den
Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern»**

KP2A - 4.10

STUDIE
ZUR DEBATTE ÜBER DEN
SOZIALHILFEMISSBRAUCH
IN DER STADT BERN
VON CAROLINE PULVER

In Auftrag gegeben vom
Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH Bern

Februar 2010

Caroline Pulver
Belpstrasse 17
3007 Bern
caroline.pulver@gmail.com

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
2	Begriffsklärung	7
2.1	Missbrauch im strafrechtlichen Sinn	7
2.2	Missbrauch aus sozialarbeiterischer Sicht	8
2.3	Andere Formen des Missbrauchs	9
2.3.1	Missbrauch durch die Behörden	9
2.3.2	Missbrauch durch Dritte	9
3	Aktuelle Zahlen zum Missbrauch	10
3.1	Angaben verschiedener Kantone und Städte	10
3.2	Reporting der Sozialdienste des Kantons Bern	11
3.3	Aktuelle Zahlen zum Missbrauch in der Stadt Bern	11
4	Chronologie der Berner Missbrauchsdebatte	12
5	Bericht des Finanzinspektorats	13
5.1	Entstehung	13
5.2	Vorgehen	13
5.3	Stichprobe	13
5.4	A-, B- und C-Berichte	14
5.5	Missbrauch	14
5.6	Vor- und Nachteile der internen Prüfung durch das Finanzinspektorat	14
6	Bericht des Regierungsstatthalteramts	15
6.1	Rechtliche Grundsätze	15
6.1.1	Sozialhilfe	15
6.1.2	Sozialhilfemissbrauch	15
6.2	Beurteilung der Missbrauchsvermutungen	16
7	Fazit	18
8	Literaturverzeichnis	20

1 Einleitung

Warum zum jetzigen Zeitpunkt eine Arbeit zum Sozialhilfemissbrauch in Bern? Warum jetzt – da sich die Debatte gerade erst ein wenig beruhigt hat; der Sozialdienst der Stadt seit kurzem wieder ruhigere Tage erlebt? Warum jetzt – wenn das Thema den Zenit bereits überschritten hat?

Um diese Frage zu beantworten, muss das Wichtigste rund um die Debatte des Sozialhilfemissbrauchs gleich zu Beginn festgehalten werden: Die Debatte ist nicht neu! Nicht einmal die Argumente der Debatte, wie sie in den Jahren 2008 und 2009 in Bern geführt wurde, waren neu. Das Thema des Sozialhilfemissbrauchs erlebt alle paar Jahre Konjunktur, um dann wieder abzufachen und vorübergehend aus dem Bewusstsein zu verschwinden. So schreibt Sassnick Spohn zum Anlass von 100 Jahren SKOS und ZeSo über die Debatte des Missbrauchs: «Die Fürsorge, finanziert von der Allgemeinheit, soll sparsam helfen. In der Kritik von Öffentlichkeit und Politik, hat die Fürsorge Rechenschaft abzulegen. Die Fürsorge steht unter permanentem Missbrauchsverdacht, den sie auf ihre Klientel überträgt. Es wird genau hingeschaut, wer weshalb und wie unterstützt wird. Das gilt nicht nur in Zeiten knapper Mittel, steigender Fallzahlen und neuer Aufgaben.» (2005, S. 45). Der jetzige Zeitpunkt zum Verfassen einer Arbeit über die Sozialhilfemissbrauchsdebatte ist also so gut wie jeder andere, denn nach der Debatte ist immer auch vor der Debatte (vgl. Schmid, 2007, Punkt 1).

Die Debatte über den Sozialhilfemissbrauch ist ebenfalls nicht typisch für Bern oder die Schweiz, sondern wird auf gleiche oder ähnliche Weise in vielen westeuropäischen Ländern mit ausgebautem Sozialstaat geführt. So klingt es aus Deutschland ähnlich wie hier zu Lande: «Seit dem es Sozialleistungen gibt – und auch Subventionen – existiert eine Missbrauchsdiskussion und auch der ganz reale Missbrauch von Leistungen des Sozialstaates. Diskussionen zum Missbrauch waren in Vergangenheit und Gegenwart oft verknüpft mit Kostenentwicklungen in den Sozialsystemen oder bedenklichen Finanzentwicklungen im Bundes- oder Länderhaushalten.» (Martens, 2005, S. 1) Auch in der Schweiz ist die Diskussion rund um Missbräuche im Sozialstaat in der Regel dann lauter, wenn es um die Wirtschaft generell weniger gut steht.

In Bern wurde 2007 die Debatte losgetreten, nachdem zwei Fälle von Missbrauch in der Presse publik wurden.

Die Fälle unter den Namen BMW- und Mercedesfall¹ erlangten eine gewisse nationale Berühmtheit. Wahrscheinlich hätte die Debatte über den Sozialhilfemissbrauch aber sowieso früher oder später Bern erreicht, nachdem bereits ähnliche Fälle in Zürich bekannt wurden.

Vorliegende Arbeit hat zum Ziel, die Art und Weise, wie über das Thema des Sozialhilfemissbrauchs debattiert wird und vor allem die Ereignisse rund um die Sozialhilfemissbrauchsdebatte in Bern, mit ein wenig Distanz noch einmal kritisch zu beleuchten. Deshalb werden in einem ersten Teil Ausführungen zur Begriffsklärung und zur Problematik des Sozialhilfemissbrauchs im Allgemeinen dargestellt. In einem zweiten Teil folgen die wichtigsten Ereignisse und Stationen der Berner Sozialhilfemissbrauchsdebatte sowie die Würdigung und Kritik der beiden relevantesten Berichte des Finanzinspektorats (FI) und des Regierungsstatthalteramts, die im Rahmen der Auseinandersetzung entstanden sind. Die Massnahmen zur Missbrauchsprävention und die Verbesserungsvorschläge für die Arbeit im Sozialdienst der Stadt, die einen grossen Bestandteil des Berichts des FI ausmachen, werden dabei ausgeklammert. Die Arbeit hat nicht zum Ziel, das Tagesgeschäft auf dem Sozialdienst zu hinterfragen oder zu kritisieren. Die Thematisierung der Massnahmen zur Missbrauchsprävention würde damit vom eigentlichen Kernpunkt der Arbeit ablenken – nämlich: Was sind die Gefahren einer tendenziös und hochpolitisch geführten Debatte zum Thema Missbrauch?

2 Begriffsklärung

Obwohl das Wort Sozialhilfemissbrauch in der Alltagssprache durchaus verständlich zu sein scheint, birgt der Begriff in der fachlichen Verwendung einige Unklarheiten. Die Unterscheidung des Begriffs Missbrauch, einerseits nach dessen juristischer und andererseits nach dessen normativer Bedeutung, findet in der tagespolitischen Diskussion oft wenig Berücksichtigung.

2.1 Missbrauch im strafrechtlichen Sinn

Strafrechtlich wird unter Missbrauch ausschliesslich die Vortäuschung einer Notlage durch die Angabe falscher Tatsachen zur Erschleichung von Leistungen verstanden. Gafner definiert den strafrechtlichen Missbrauch als Sozialhilfemissbrauch im klassischen Sinn und erläutert ihn folgendermassen: «Ein missbräuchlicher und

1 Beispiele von Medienberichten zu den aufgedeckten Fällen finden sich im Internet: Letzter Zugriff am 10.02.2010 auf

<http://www.textverzeichnisse.ch/Textverzeichnisse.aspx?SearchExpression=Stadtrat%20Bern&SearchField=Chaps&SearchResult=True>

<http://www.20min.ch/news/bern/story/18331942>

http://www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/berner_sozialhilfebeueger_verurteilt__nicht_wegen_bmw_1.781718.html

strafrechtlich relevanter Leistungsbezug liegt vor, wenn eine hilfeschuchende Person durch aktives Tun (Lügen, Täuschen, Fälschen von Dokumenten, usw.) oder durch vorsätzliches ... Unterlassen der Melde- und Auskunftspflicht (Verschweigen von Einnahmen, Vermögen, Wohnverhältnissen, Heirat, usw.) zu finanziellen Leistungen der Sozialhilfe gelangt.» (2008, S. 16). Eine Person, die eigentlich mit ihrem Partner zusammen wohnt, beim Sozialdienst aber angibt, sie wohne alleine, betreibt somit Missbrauch. Ebenso die Person welche angibt, über einen Lohn von 2000 Fr. zu verfügen, aber jeden Monat eine zusätzliche Gratifikation von 1000 Fr. in bar einsteckt, welche weder auf dem Lohnausweis noch auf dem Bankkontoauszug ausgewiesen wird.

Nicht alle Umstände, welche in der Bevölkerung und in Fachkreisen als missbräuchlich wahrgenommen werden, erfüllen indes den qualifizierten Tatbestand des Betrugs nach Art. 146 StGB² oder stellen einen juristischen Rechtsmissbrauch nach Art. 2 Abs. 2 ZGB³ dar. Was ausser der Erschleichung von Sozialhilfeleistungen unter Angaben falscher Tatsachen noch als Missbrauch bezeichnet wird, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

2.2 Missbrauch aus sozialarbeiterischer Sicht

Im Sinne einer weiten Auslegung des Begriffs Missbrauch wird zum Beispiel vom Schweizerischen Berufsverband Professioneller Sozialer Arbeit (AvenirSocial) oder der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfegeldern als Missbrauch klassifiziert. Geldleistungen, welche zur Zahlung der Miete, der Krankenkasse oder anderen medizinischen Leistungen an einen Klienten oder eine Klientin ausbezahlt werden, dürfen demnach nicht zur privaten Schuldenbegleichung, zur Anschaffung von Gebrauchsgegenständen oder zur Bestreitung des Lebensunterhalts verwendet werden. Eine zweckwidrige Verwendung hat eine erneute Notlage zur Folge, was Doppelzahlungen durch die Sozialhilfe nötig macht, damit die grundlegenden Aspekte der Existenzsicherung – Essen, Obdach und medizinische Versorgung – gewährleistet bleiben. Sollten Sozialhilfegelder trotzdem zweckwidrig verwendet werden, hätte dies keine Strafanzeige zur Folge, weil der Tatbestand des Betrugs nicht erfüllt ist, sondern lediglich eine sofortige Rückerstattung der Gelder. In der Regel erfährt der Sozialdienst durch die zweckwidrige Verwendung von Leistungen keinen finanziellen Nachteil, weil die Rückerstattungsbeiträge von der laufenden Sozialhilfe abgezogen werden

können (vgl. Gubler Kläne-Menke, 2008; vgl. SKOS, 2009).

Eine weitere Form von missbräuchlichem Verhalten wird auch als Aufrechterhaltung der Notlage oder Selbstverschuldung der Notlage bezeichnet. Damit ist gemeint, dass jemand – trotz bestehender Möglichkeit – nicht alles unternimmt, um seine Situation zu verbessern und von der Sozialhilfe los zu kommen. Es kann also, je nach Definition, von Missbrauch gesprochen werden, wenn eine Person, die von der Sozialhilfe unterstützt wird, auf Grund eigener Überzeugung eine zumutbare Arbeit ablehnt (vgl. Gubler Kläne-Menke, 2008; vgl. SKOS, 2009).

Gafner weist im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Notlage anders als die SKOS darauf hin, dass ein solches Verhalten «weder als unrechtmässig noch als missbräuchlich definiert» werden kann, «jedoch Konsequenzen ... gemäss den Richtlinien der SKOS nach sich» zieht (2008, S. 17). Die Konsequenzen im Falle einer Aufrechterhaltung der Notlage sind die Kürzung des Grundbedarfs oder je nach «Schwere» des Missbrauchs die Einstellung sämtlicher Sozialhilfeleistungen (vgl. 2009, SKOS, Punkt A.8).

Zu den Definitionen von Missbrauch nach der SKOS schreibt Mösch: «Diese pragmatische Definition bezieht sich a prima vista stark auf objektiv feststellbare Tatbestände, die mit dem Begriff des unrechtmässigen Leistungsbezugs und/oder ... der sozialhilfrechtlichen Pflichtverletzung präziser bezeichnet werden als mit dem Begriff des Sozialhilmisbrauchs.» (Mösch, 2008, S. 289) Mösch weist im Zusammenhang mit der Begriffsklärung auf das wichtige Element der subjektiven Willenskomponente hin. So kann nur von Sozialhilmisbrauch gesprochen werden, wenn absichtlich gehandelt wird und wenn eine Bereicherungsabsicht im Spiel ist. Dabei plädiert Mösch nicht für eine enge Auslegung des Missbrauchs. Es geht lediglich um die Feststellung, ob die Pflichtverletzungen mit subjektiven Elementen des Vorsatzes und der Bereicherungsabsicht erfolgten oder nicht.

Der daraus resultierende Vorschlag von Mösch lautet: «Sozialhilmisbrauch liegt dann vor, wenn sozialhilfrechtliche Informations-, Integrations- und Mitwirkungspflichten vorsätzlich und mit Bereicherungsabsicht verletzt werden oder sozialhilfrechtliche Leistungen vorsätzlich und mit Bereicherungsabsicht zweckwidrig verwendet werden.» (Mösch, 2008, S. 290)

Die unterschiedlichen Auffassungen der Literatur und wichtiger Institutionen der Sozialen Arbeit, wie der SKOS, verdeutlichen die Uneinigkeit über die Definition von Missbrauch. Auf Grund dessen scheint folgende Feststellung von Mösch umso wichtiger: «Weil mit dem Missbrauch ein Vorwurf verbunden ist, ist ein zurückhalternder Gebrauch des Terminus ratsam. Der Begriff sollte nur für Fälle verwendet werden, wo auf der Basis der jeweiligen Sachverhalte vom Vorliegen der entsprechenden Absichten ohne Zweifel auszugehen ist.» (Mösch, 2008, S. 290)

2.3 Andere Formen des Missbrauchs

2.3.1 Missbrauch durch die Behörden

Interessant scheint im Zusammenhang mit der Klärung des Begriffs Sozialhilfemissbrauch, dass andere, in ähnlicher Schwere missbräuchliche Verhaltensweisen im Zusammenhang mit Sozialhilfe, nicht als solche wahrgenommen werden. So wird der Missbrauch durch die Behörden, beispielsweise wenn diese in einer fehlerhaften Art und Weise Leistungen einstellen oder kürzen, selten Missbrauch genannt. Seitens der Politik wird unterstellt, dass der Missbrauch ausschliesslich auf Seiten der Leistungsempfänger erfolgen kann. Obwohl Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe die Verletzung der Informations-, Auskunft- und Beratungspflicht sowie ungerechtfertigte Kürzungen oder Verweigerung von Leistungen seitens der Behörden durchaus als Missbrauch bezeichnen könnten (vgl. Martens, 2005, S. 2). In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Ombudsfrau der Stadt Zürich, Claudia Kaufmann, in ihrem Bericht 2008 ein Hauptaugenmerk auf die rechtsstaatlichen Voraussetzungen für Leistungskürzungen und Leistungseinstellungen durch die Behörden legt. 150 von 221 Geschäften der Ombudsstelle betrafen im Jahr 2008 die Sozialen Dienste der Stadt Zürich. Die Verweigerung des rechtlichen Gehörs, mangelhafte Begründungen, fehlende beschwerdefähige Verfügungen und Rechtsmittelbelehrungen und teils das Ausbleiben einer schriftlichen Mitteilung waren die Gründe, warum sich Klienten und Klientinnen der Sozialhilfe der Stadt an die Ombudsfrau wandten (vgl. Stadt Zürich, 2009, S. 12). Kaufmann bemängelt, dass die aufschiebende Wirkung einer Sanktion nur ausnahmsweise entzogen werden darf und nicht systematisch. Die Existenzsicherung als Kernaufgabe der Sozialhilfe sieht Kaufmann mit einem solchen Vorgehen gefährdet. Wenn Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe kein eigenes Einkommen

haben, muss die Existenz auch während eines hängigen Verfahrens oder Beschwerde gesichert sein. Ausser es kann Betrug im strafrechtlichen Sinn nachgewiesen werden. Die Sozialhilfe muss nach Kaufmann letztlich immer am Gedanken orientiert sein, ob die Existenz eines Klienten oder einer Klientin gesichert ist oder nicht (vgl. Stadt Zürich, 2009, S. 14–15).

2.3.2 Missbrauch durch Dritte

Was für den Missbrauch durch Behörden zutrifft, gilt in ähnlicher Weise für den Missbrauch durch Dritte. Auch wenn Dritte absichtlich von der Sozialhilfe profitieren, wird in aller Regel nicht von Missbrauch gesprochen. Unter dem Missbrauch durch Dritte versteht Gafner (2008), wenn auf Grund von Leistungen der Sozialhilfe an Klienten und Klientinnen andere Personen oder Unternehmungen wie Eltern, Ex-Ehepartner, Vermieter oder Arbeitgeber ihren eigenen Verpflichtungen nicht nachkommen müssen. So gibt es Arbeitgeber, welche von prekären Arbeitsverhältnissen mit kleinen Lohnzahlungen und der daraus folgenden subsidiären Unterstützung des Arbeitnehmers durch die gesetzliche Sozialhilfe profitieren oder Vermieter, welche für unterdurchschnittliche oder gar schlechte Wohnungen Preise verlangen, die gerade noch in den Mietzinslimiten der Sozialdienste enthalten sind.

Andere Vorwürfe an die Sozialhilfe, wie zum Beispiel der zu einfache Zugang zu Leistungen, zu üppig bemessene Leistungen oder falsch gelegte Anreize, so dass sich die Arbeitsaufnahme für Klientinnen und Klienten nicht lohnt, spielen in der Diskussion über den Missbrauch ebenfalls eine Rolle (vgl. Nef, 2008, S. 5). Dazu bemerkt Schmid (2007, Punkt I): «Viel zu sagen gibt es indes, wenn wir den Missbrauch als eine Metapher begreifen, die über die Ressourcenzuteilung hinaus auch Kategorien wie Missgunst, Verteilergerechtigkeit, Übervorteilung, Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit und die soziale Ordnung, Solidarität und Gegenseitigkeit als gesellschaftliches Ordnungsprinzip mit einschliesst.» Es ist dieser Blick auf das Thema Sozialhilfemissbrauch, der erklärt, warum sich am Thema des Missbrauchs die Gemüter erhitzen. Missbräuche sind eine massive Verletzung des Reziprozitätsprinzips unserer Gesellschaft. Missbräuche verursachen grosse Vertrauensschäden, auf welche die Gesellschaft gereizt reagiert, selbst wenn die finanziellen und volkswirtschaftlichen Folgen nicht gravierend sind (vgl. Schmid, 2007, Punkt 5).

2 Schweizerisches Strafgesetzbuch (Stand 1. Januar 2010)

3 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Stand 1. Februar 2010)

Aus sozialarbeiterischer Sicht ist eine Klärung des Begriffs Sozialhilfemissbrauch nötig, da Fachleute sich mit übereinstimmendem und fachlich anerkanntem Grundlagewissen an der Diskussion über den Sozialhilfemissbrauch beteiligen sollten. Zur Klärung des Begriffs auf politischer und gesellschaftlicher Ebene ist die Erweiterung der Debatte um sachliche und fachliche Beiträge wichtig, damit nicht alle Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe unter den Generalverdacht des Missbrauchs gestellt werden – und nur so kann sichergestellt werden, dass soziale Einrichtungen sich nicht auf Grund des gesellschaftlichen Drucks am Missbrauch an den Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe beteiligen.

3 Aktuelle Zahlen zum Missbrauch

Eine Arbeit über die Debatte des Sozialhilfemissbrauchs kommt, wenn sie den Anspruch einer gewissen Sachlichkeit erhebt, nicht ohne aktuelle Zahlen zum Thema aus. Denn auch wenn die Arbeit eine kritische Sichtweise der Debatte über den Sozialhilfemissbrauch hat, will sie nicht versuchen, ihn weg zu argumentieren. Nur sind brauchbare Zahlen zum Thema in umgekehrter Weise rar gesät, wie die Debatte zum Thema laut ist. Über die Gründe, warum die Erhebung eben gerade dieser viel diskutierten Zahlen so schwer ist, schreibt Nef (2008, S. 7): «... derartige Informationen sind in verschiedener Hinsicht voraussetzungsvoll. Zunächst ist zu spezifizieren, von welcher Art Missbrauch überhaupt die Rede ist... Dann stellt sich die Frage, was denn jeweils eigentlich beobachtet wird... Schliesslich ist es von nicht unerheblichem Belang, welcher Art die zur Verfügung stehenden Daten sind: Handelt es sich um subjektive Einschätzungen der in der jeweiligen Fallbearbeitung Tätigen? Oder um objektive Ergebnisse von Datenabgleichen oder von Ermittlungen vor Ort?»

Nef (2008) weist im Weiteren darauf hin, welche Arten von Einschätzungen ein besonders verzerrtes Bild über den Sozialhilfemissbrauch geben; einerseits die Aufbauschung und Skandalisierung von bemerkenswerten Einzelfällen und andererseits die spekulative Bezifferung von Quoten auf Basis unvollständiger Daten oder nicht vorhandenen Bezugsannahmen. Die Debatte, wie sie in Bern geführt wurde, beinhaltete vorwiegend diese beiden Arten von Einschätzungen. Die Medien griffen einzelne Beispiele wie den BMW- und Mercedesfall auf und aus dem Bericht des FI wurde eine Missbrauchs-

quote von 30 % heraus gelesen, ohne dabei nach der Art der Datenerhebung zu fragen.

3.1 Angaben verschiedener Kantone und Städte

Zum jetzigen Zeitpunkt existiert kein Datensatz für die Schweiz, der eine präzise Bezifferung der effektiven Missbrauchsquote zulassen würde. Verschiedene Städte und Kantone vermögen auf Grund eigens erhobenen Kennzahlen für die Sozialhilfe eine ungefähre Abschätzung des Ausmasses zu machen. So weist die Stadt Basel 2006 eine Quote von 1,7% auf, was die Fälle von Missbrauch im engen Sinn betrifft; also der Missbrauch welcher eine Strafanzeige nach sich zieht. Basel vermag keine konkreten Aussagen zu machen über Fälle, die im weiten Sinne als Missbrauch definiert werden (vgl. Stadt Basel, 2007). Die Stadt Winterthur erfasst seit 2006 eine generelle Missbrauchsquote, welche nicht ausschliesslich die Fälle, welche zur Strafanzeige gebracht werden, umfasst. Für 2008 weist Winterthur eine Quote von 4,4% auf (vgl. Stadt Winterthur, 2009). Die Stadt Zug spricht 2006 von 0,5% Missbrauchsquote mit anschliessender Strafanzeige und von einer 4%-igen Missbrauchsquote im Allgemeinen (vgl. Stadt Zug, 2006). Der Kanton Aargau spricht von einer ähnlich hohen Quote. Der Missbrauch im engen Sinne beträgt unter 2% und der Missbrauch im weiten Sinne, der eine Reaktion der Sozialbehörde auslöst, beziffert der Kanton mit einer Quote zwischen 2 und 5% (vgl. Kanton Aargau, 2006). Die Stadt St. Gallen weist im 2007 eine Missbrauchsquote von 1.1% auf. Auf 2096 Sozialhilfedossiers fielen 24 Missbrauchsfälle, wobei 8 davon zur Anzeige gebracht wurden (vgl. Stadt St. Gallen, 2008).

Auch die Zahlen der Städte vermögen noch nicht ein komplettes und detailliertes Bild des Ausmasses von Sozialhilfemissbrauch aufzuzeigen. Aber sie wurden von offizieller Seite im Rahmen der Tätigkeitsausübung erhoben und die Tatsache, dass sie sich alle auf sehr ähnlichem Niveau befinden, lässt durchaus Rückschlüsse zu. Angesichts dieser Zahlen scheint es unglaublich, dass die Stadt Bern im 2007 eine Quote von 30% aufweisen soll – eine solche Abweichung vom Durchschnitt, der sich für Missbrauch im weiten Sinn zwischen 2 bis 5% bewegt und für Missbrauch mit anschliessender Strafanzeige unter 2% liegt, ist nicht realistisch (vgl. Nef, 2008, S. 9).

3.2 Reporting der Sozialdienste des Kantons Bern

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) erstellt regelmässig ein Reporting aller Sozialdienste und Sozialbehörden des Kantons Bern. Im Kapitel zum Rückblick 2008 werden die Sozialdienste und -behörden aufgefordert anzugeben, welche Themen während des Jahres wichtig waren. Es verwundert dabei nicht weiter, dass bei den sozialpolitischen Themen die Missbrauchsdebatte als zweit häufigstes genannt wurde⁴. Fast ein Viertel aller Sozialdienste und Sozialbehörden geben an, sich in diesem Jahr mit dem Thema auseinander gesetzt zu haben. Im Vergleich zum Vorjahr, in welchem das Thema in der Liste gar nicht erschienen ist (vgl. GEF, 2009, S. 27).

Aus dem Reporting 2008 geht ebenfalls hervor, dass über 90 % der Sozialdienste des Kantons im gleichen Jahr Kürzungen und Sanktionen verfügt haben. 85 % der Sozialdienste verfügten wegen ungenügender Kooperation zur beruflichen Integration und 72 % der Sozialdienste aus anderen Gründen, wie unrechtmässigem Leistungsbezug. Lediglich 8 % der Sozialdienste haben keine Kürzungen verfügt. Grosse Sozialdienste verfügten dabei häufiger als kleine. Die Verfügungen der Sozialdienste betrafen dabei weniger als 5 % der Klientinnen und Klienten (vgl. GEF, 2009, S. 22).

Diese Zahlen belegen einerseits, dass Sozialdienste sehr wohl in der Lage sind, Sozialhilfemissbrauch zu erkennen und auch dagegen vorzugehen und andererseits, dass der Sozialhilfemissbrauch sich auf eine sehr kleine Gruppe von Sozialhilfeempfängerinnen und empfängern beschränkt. Der Generalverdacht, unter welcher Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger gestellt werden, kann damit nicht nur als ungerechtfertigt sondern als gänzlich falsch bezeichnet werden.

3.3 Aktuelle Zahlen zum Missbrauch in der Stadt Bern

In der Statistik des Sozialamtes für 2009⁵ weist Bern eine Missbrauchsquote von 4,6 % aus. Die 165 Fälle aus insgesamt 3562 Dossiers setzen sich aus folgenden Zahlen zusammen: 28 Fälle betrafen das Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben und führten zu einer Strafanzeige. Die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfe traf auf 33 Fälle zu. Diese haben keine Strafanzeigen sondern lediglich Rückerstattungen zur Folge. Des Weiteren wurden 104 Fälle

Exkurs: Nichtbezugs-Quote

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) waren im Jahr 2007 8,8 % der Personen zwischen 20 und 59 Jahren arm (vgl. BFS, 2009a). Für die Berechnung geht das BFS dabei vom Existenzminimum gemäss SKOS aus. Aber nur 3,1 % der Bevölkerung ab 15 Jahren bezog im gleichen Jahr Sozialhilfe (vgl. BFS, 2009b). Es gibt also einen Anteil Personen, der sich trotz Armut keine Unterstützung von der Sozialhilfe holt. Laut der Caritas ist es rund die Hälfte der Armen, die ihren Anspruch nicht geltend macht (vgl. Kehrl, 2010, S. 109). Das BFS, welches bei der Berechnung nur die 20 bis 59 Jährigen berücksichtigt, weist für das Jahr 2007 eine Nichtbezugsquote aller Bedarfsleistungen⁶ von 28,5 % auf (vgl. BFS, 2009c).

Kehrl und Knöpfel (2010, S. 109 f.) führen dazu folgende Gründe auf: Ungenügende Information; Wille, die Situation selbst zu meistern; Gefühl von Scham und Stolz oder nur geringfügiger Fehlbetrag zum Existenzminimum gemäss SKOS. Einzelne Gruppen nehmen ihr Anrecht auf Unterstützung dabei selbstverständlicher wahr als andere. Der Sozialbericht des Kantons Bern kommt zum Schluss, dass Alleinerziehende und Alleinlebende ihren Anspruch auf Sozialhilfe weitgehend geltend machen, während Paarhaushalte den Gang zum Sozialamt zum grossen Teil vermeiden (vgl. GEF, 2008a, S. 46). Der Generalverdacht, unter welchen die Sozialhilfemissbrauchsdebatte Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe stellt, erschwert den Gang zu den Sozialbehörden zusätzlich. In der Folge leben Menschen unter dem Existenzminimum, die einen rechtlichen Anspruch auf Sozialhilfeunterstützung hätten.

von Aufrechterhaltung der Notlage angeführt, welche die Kürzung von Sozialhilfeleistungen nach sich zogen (vgl. Stadt Bern, 2009a). Die Fälle von zweckwidriger Verwendung und von der Aufrechterhaltung der Notlage, welche eine sozialhilferechtliche Massnahme erforderlich machten, wurden zum ersten Mal in der Statistik ausgewiesen. Wahrscheinlich hat die hitzige Missbrauchsdebatte in Bern wenigstens dahingehend Klärung gebracht, was als Missbrauch zu betrachten ist.

Die Deliktsumme für die 28 Fälle, welche angezeigt wurden, beträgt laut Statistik 480'000 Fr. und obwohl die Summe hoch ist, darf nicht vergessen werden, dass

4 Das sozialpolitische Thema, das für 2008 von den Sozialdiensten am häufigsten genannt wurde, war die Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene berufliche Integration.

5 Stand bis 30.9.2009

6 Zu den Bedarfsleistungen gehören nicht nur Leistungen der Sozialhilfe sondern zum Beispiel auch Leistungen der interkantonalen Prämienverbilligung.

sie nur 0,75% aller ausgerichteten Leistungen des Sozialdienstes ausmacht (vgl. Stadt Bern, 2009b, Kapitel 5).

Martens (2005, S. 3) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass hohe Deliktsummen meistens auf Einzelfälle zurückgeführt werden können, die jahrelang willentlich falsche Angaben gemacht haben – die überragende Mehrheit der Klientinnen und Klienten macht den Sozialbehörden gegenüber aber korrekte Angaben.

4 Chronologie der Berner Missbrauchsdebatte

Die Ereignisse von 2007 und die publizierten Berichte, welche in der Folge von verschiedenen Behörden und

Gremien verfasst wurden, werden im folgenden Kapitel chronologisch aufgeführt und kurz kommentiert. Eine abschliessende Beurteilung der Ereignisse und Berichte wird dabei nicht angestrebt. Zu undurchsichtig und zu widersprüchlich sind die Aussagen über die Entstehung der Berichte. Die Beurteilung der Qualität der Berichte scheint von der politischen Couleur des jeweils Lesenden abzuhängen. Die Emotionalität der Sozialhilfemissbrauchsdebatte, wie sie in Bern geführt wurde, scheint dabei ebenso charakteristisch für die Debatte im Allgemeinen wie deren zyklische Wiederkehr⁷. Die Medien nehmen in der Berichterstattung eine ambivalente Rolle ein. Einerseits machen die Medien die Sozialhilfe und ihre vielfältigen Aufgaben erst gesellschaftlich sichtbar und andererseits werden durch tendenziös aufbereitete Berichte Diskussionen ausgelöst, die nur mit den eigenen Interessen der Medien erklärt werden können. Zu

Zeitliche Abfolge der Ereignisse

Frühling 2007	Beschluss des Pilotprojektes Sozialhilfeinspektion durch die GEF unter Mitwirkung der vier Gemeinden Bern, Biel, Köniz und Ittigen.
Juli/August 2007	BMW- und Mercedes-Fall werden in den Medien publik.
August 2007	Interview mit Annemarie Lanker im BUND. Sie spricht von 10% Missbrauchsquote. In der Folge verwendete die Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) bei verschiedenen Gelegenheiten Quoten von 0,28% bis 5%, was zu weiteren Unklarheiten in der Debatte führte.
September 2007	Der Gemeinderat verabschiedet ein Grundsatzpapier zur Sozialhilfe mit Bedeutung, Grundsätzen und Massnahmen. Die BSS startet ein umfassendes 3-teiliges Projekt zur Überprüfung des internen Kontrollsystems, zum Datenaustausch und zur Kommunikation. Daraus entsteht der Bericht zur Umsetzung des Grundsatzpapiers des Gemeinderats. Im Grundsatzpapier wird der Auftrag an das FI erteilt, alle Dossiers des Sozialdienstes zu prüfen.
Februar 2008	Der BSS-Bericht zur Umsetzung des Grundsatzpapiers erscheint.
März 2008	Es erscheint der Bericht von KEK-Consultants über die Wirkungsprüfung der Integrationsmassnahmen, welche vom Kompetenzzentrum für Arbeit für die Stadt Bern durchgeführt werden. (Die Wirkungsprüfung wurde vom Sozialdienst der Stadt im März 2007 in Auftrag gegeben.)
Juni 2008	Das FI verabschiedet einen Zwischenbericht: Bei 97 Dossiers von geprüften 300 werden Missbrauchsvermutungen geäussert. Die daraus abgeleitete Spekulation über 30% Missbrauchsquote schlägt medial hohe Wellen.
Juni 2008	Zeitgleich erscheint der Bericht des Ausschusses Sozialhilfe an die Kommission für Soziales, Bildung und Kultur zum Sozialhilfemissbrauch in Bern. Der Ausschuss wurde auf Grund eines Antrags im Stadtrat gegründet.
August 2008	Plausibilitätsprüfung der KPMG AG über den ersten Zwischenbericht des FI.
November 2008	Das Regierungsstatthalteramt nimmt im eigenen Bericht Stellung zu den 300 vom FI geprüften Dossiers. Der Missbrauchsverdacht bestätigt sich lediglich in 38 der 97 Dossiers, bei welchen das FI einen Missbrauchsverdacht erhebt.

Abbildung 1 (Quelle: eigene Darstellung)

⁷ Beispiele für Medienberichte und politische Statements zu der Sozialhilfedebatte finden sich im Internet: Letzter Zugriff am 10.02.2010 auf

http://www.pdabern.ch/dokumente/nixBravDa/nixBravDa_2007_Nr_3.pdf

<http://www.bern.ch/stadtrat/sitzungen/termine/2009/09.000136/file>

<http://www.spbern.ch/stadt/leute/stadtrat/fraktion-im-stadtrat/giovanna-battagliero/218-qbmw-und-mercedesfallq-missbraeuche-in-der-sozialhilfe>

<http://www.gbbern.ch/gbstadt-bern/vorstoesse/2007/sozialhilfemissbrauch-fragen-zu-einem-klaeren-fall/index.html?0=&type=98>

<http://www.bernerzeitung.ch/mobile/region/bern/s/25710632/index.html>

Bund vom 14. August 2007, S. 19

massive, medial verbreitete Anschuldigungen an die Sozialhilfe und an Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler führen zu fehlender gesellschaftlicher Akzeptanz von persönlichen und wirtschaftlichen Notlagen. Die daraus resultierende mangelnde Anerkennung von professionell und engagiert geleisteter Sozialer Arbeit wirkt sich weder positiv auf die Auftragserfüllung noch auf die Motivation und das Selbstvertrauen der Klientinnen und Klienten aus (vgl. Gafner, 2008, S. 41).

Ein pro aktiveres Verhalten und mehr Öffentlichkeitsarbeit seitens der Sozialen Arbeit hätte in diesem Fall zu einem besseren Verständnis der eigenen Arbeit in der Gesellschaft geführt und die Stellung der Sozialen Arbeit und letztlich derer Klientinnen und Klienten in der Debatte gestärkt.

5 Bericht des Finanzinspektorats

Der erste Zwischenbericht des FI, der im Juni 2008 vorgelegt wurde, verursachte politisch und in den Medien hohe Wellen. Auf Grund der Erkenntnisse des Berichts war von einer Missbrauchsquote von 30 % die Rede. Unter Anschuldigung der Vertuschung⁸ machte die BSS den Bericht nicht sofort öffentlich, sondern hielt den Bericht einige Zeit unter Verschluss. Über Inkompetenz und nicht akzeptable Zustände konnte man lesen – von Überforderung und politischer Unfähigkeit war die Rede. Im folgenden Kapitel sollen die unterschiedlichen Anfeindungen nach der Veröffentlichung des Berichts weder abschliessend geklärt noch beurteilt werden; diese sind für eine sachliche Debatte über den Sozialhilfemissbrauch irrelevant. Es werden lediglich einzelne Punkte des Berichts aufgenommen und aus sozialarbeiterischer Sicht erläutert und deren Bedeutung für die gesellschaftliche Debatte über den Sozialhilfemissbrauch erklärt.

5.1 Entstehung

Im Januar 2007 kündigte das FI die periodisch durchgeführte Turnusrevision des Sozialdienstes für Juli/August 2007 an. Im Rahmen dieser Prüfung erfolgte die Untersuchung von 50 Dossiers. Die Untersuchung kreuzte sich mit der medialen Aufdeckung des BMW- und Mercedesfalls. Am Ende der regulären Prüfung wurde eine Überprüfung aller Dossiers vom BSS thematisiert, welche anschliessend im Grundsatzpapier des Gemeinderats zur Sozialhilfe im September 2007 beschlossen wurde. Für den ersten Zwischenbericht berücksichtigte

das FI letztlich die Überprüfung von 300 Dossiers (vgl. FI, 2008, S. 4).

5.2 Vorgehen

Das Vorgehen der Untersuchung wird vom FI sehr detailliert beschrieben. Das FI macht zuerst Aussagen zum Untersuchungsgegenstand selber – also zur Sozialhilfe im Allgemeinen und zum Sozialdienst der Stadt im Speziellen (vgl. FI, 2008, S. 6–13). Neben gesetzlichen Grundlagen werden aktuelle Zahlen zu den Kosten der Sozialhilfe in der Stadt Bern im Vergleich mit anderen Gemeinden des Kantons aber auch mit anderen Städten der Schweiz angeführt (vgl. ebd., S. 14–25). Das FI listet im Bericht auch die internen Veränderungen auf, welche die aufwändige Untersuchung der Dossiers nötig machten (vgl. ebd., S. 26–30). Zur detaillierten Beschreibung des Vorgehens sei kritisch angemerkt, dass der Bericht dadurch sehr unübersichtlich und lang wird. Generell fehlt dem Bericht eine gewisse Struktur.

5.3 Stichprobe

Als Erstes und Wichtigstes wird festgehalten, dass die Art und Weise der Stichprobenziehung der ausschlaggebende Faktor ist, um in einer Untersuchung zu repräsentativen Aussagen zu gelangen (vgl. Diekmann, 2009, S. 373–376). Wenn auch das Vorgehen in epischer Länge dargestellt wird, so wird das Thema Stichprobe im Bericht des FI stiefmütterlich behandelt. Es wird zwar angegeben, nach welchen inhaltlichen Schwerpunkten die Dossiers kategorisiert wurden, aber nicht wie sie im Einzelnen ausgesucht wurden. Denn die inhaltlichen Schwerpunkte wurden erst nach Auswahl der Dossiers und nach den ersten Resultaten gelegt. Des Weiteren wurden in den verschiedenen Bereichen des Sozialdienstes die Dossiers nach unterschiedlichen Aspekten ausgesucht (vgl. FI, 2008, S. 30). Die Gruppenbildung nach erhobenen Daten, wäre zwar im Rahmen eines ex post facto Forschungsdesigns denkbar, nicht aber bei einer sich ständig verändernden Referenzmenge (vgl. ebd., S. 31). Eine Stichprobe von 300 aus 3000 Dossiers würde theoretisch repräsentative Aussagen zulassen, aber nur wenn sie nicht systematisch verzerrt ist und streng als Zufallsstichprobe konzipiert worden wäre (vgl. Diekmann, 2009, S. 374). Eine Anforderung welche die Stichprobe des FI sogar gemäss den eigenen Ausführungen nicht zu erfüllen vermag (vgl. FI, 2008, S. 31). Vom Intake-Team wurden zum Beispiel jeweils die ältes-

8 Am 4.3.2009 schreibt die Weltwoche: «Um den Bericht so lange wie möglich unter dem Deckel zu halten, entwickelte der Gemeinderat, wie die Regierung in Bern heisst, eine ungeahnte Kreativität. Büschis Expertise, so die originelle Begründung, müsse vorweg «plausibilisiert» werden. Dieses neue Vorgehen hatte man erfunden, wie Olibet später eingestehen musste, als Büschis Bericht bereits vorlag. Die Kontrollstelle KPMG attestierte dem Bericht im August 2008 «Plausibilität» und brachte nur wenig Zeitgewinn. Hilfreicher war die Amtsstadthalterin Regula Mader (SP), die als Nächste an der Reihe war. Sie lieferte ihre «Plausibilisierung» erst Mitte November, also kurz vor den Wahlen. Und sie enttäuschte ihre Genossin nicht.»

ten fünf Fälle aller Sozialarbeitenden untersucht. Die Untersuchung einer solchen Stichprobe wird automatisch eine erhöhte Zahl von Missbrauchsvermutungen zu Tage fördern, weil ältere Fälle komplexer und unübersichtlicher sind und sich die Wahrscheinlichkeit von irregulären Leistungsbezügen mit zunehmender Falldauer erhöht (vgl. ebd., S. 30).

Eine so zusammen gestellte Stichprobe lässt auf keinen Fall repräsentative Schlüsse auf die Grundgesamtheit zu. Die Aussage, «die vom Finanzinspektorat zur Erstellung dieses Zwischenberichts vielfach verwendete Zahl von rund 300 Dossiers erlaubt damit sicher auch repräsentative Aussagen» (FI, 2008, S. 31), ist nicht statthaft.

5.4 A-, B- und C-Berichte

Das FI unterscheidet in der Untersuchung drei verschiedene Arten von Berichten. Die A-Berichte werden nach festgestelltem Handlungsbedarf zur Bearbeitung und Stellungnahme den Sozialarbeitenden zur Verfügung gestellt. Die B-Berichte enthalten Feststellungen aus früheren Perioden, welche nicht mehr korrigiert werden können und bleiben beim FI. Unter die C-Berichte fallen alle untersuchten Dossiers, die einen Missbrauchsverdacht zulassen oder bei denen ein Missbrauch gemäss SKOS-Praxishilfe vorhanden ist. Es wurde für 97 der untersuchten Dossiers ein C-Bericht verfasst beziehungsweise ein Formular über vermuteten Missbrauch ausgefüllt.

Nachdem aufgezeigt werden konnte, dass die Stichprobe keine repräsentativen Aussagen über die Grundgesamtheit zulässt, scheint es besonders problematisch, wenn das FI in Kapitel 6.7 über den Missbrauch für die C-Berichte konkrete Prozentzahlen ausweist (vgl. FI, 2008, S. 113–129). Eine solche Darstellung erweckt den Eindruck der gesicherten Daten und Fakten in erhöhtem Masse.

5.5 Missbrauch

Das FI nimmt für den Bericht ebenfalls eine Begriffsbestimmung vor. Nach der eigenen Einteilung in verschiedene Formen des Missbrauchs stellt das FI 78 Fälle von «missbräuchlicher Erwirkung von Sozialhilfe», 19 Fälle von «zweckwidriger Verwendung von Sozialhilfe» und 25 Fälle von «Aufrechterhaltung der Notlage» fest. Die addierte Zahl von 122 verteilt sich auf die 97 Dossiers, für welche ein C-Bericht verfasst wurde (vgl. FI, 2008, S. 115).

Sozialdienstintern wurde ebenfalls eine Liste über Dossiers geführt, bei welchen Sozialarbeitende einen Missbrauch vermuteten. Die Liste umfasste 160 Dossiers, was ca. 5% der Fälle des Sozialdienstes Bern entspricht. Spannend scheint in diesem Zusammenhang, dass das FI bei den 13 Dossiers, welche sowohl auf der Liste des Sozialdienstes waren, als auch zu den 300 vom FI untersuchten Dossiers gehörten, die Missbrauchsvermutung der Sozialarbeitenden teilte. Die eigene Einschätzung der Sozialarbeitenden über Missbrauchsfälle scheint also durchaus adäquat und zutreffend. Das FI schreibt weiter, dass in 18 der 160 Fälle von der vom Sozialdienst intern geführten Liste Anzeige erstattet wurde, sich also der Missbrauchsverdacht als korrekt erwiesen hatte. Während lediglich in 4 von 97 Fällen, bei welchen das FI einen C-Bericht verfasst hatte, Strafanzeige erstattet werden konnte (vgl. FI, 2008, S. 44). Die intern geführte Liste der Sozialarbeitenden enthielt also mehr Fälle (18 von 160), die den Tatbestand des Betrugs erfüllten, als die Liste der C-Berichte des FI (4 von 97). Daraus lässt sich schliessen, dass die Einschätzungen der Sozialarbeitenden über Missbrauchsfälle mindestens ebenso gut sind wie die der Finanzexperten. Der Vorwurf der «Rosa Brille» kann dadurch entkräftet werden.

5.6 Vor- und Nachteile der internen Prüfung durch das Finanzinspektorat

Die Anfrage des FI bei einer Unternehmung hat geschätzte Kosten von ca. 2 Millionen Franken für die Untersuchung durch eine externe Firma ergeben. Um die Prüfung selber in diesem Umfang durchzuführen, musste das FI intern ihre Stellen aufstocken (vgl. FI, 2008, S. 40–41). Die interne Lösung hatte sicher die geringeren Kosten zur Folge, doch auch ein Stellenausbau ist mit Mehrkosten verbunden.

Im Prüfungsteam der FI befinden sich keine Sozialarbeitenden, was von verschiedener Seite als positiv gewertet werden könnte. So kann der Prüfung mindestens nicht der Vorwurf gemacht werden, sie wolle lange befürchtete Missstände des Berufsstandes vertuschen. Aus sozialarbeiterischer Sicht kann argumentiert werden, dass eine Untersuchung über den Gegenstand der Sozialhilfe ohne jegliche sozialarbeiterische Expertise schwer vorstellbar ist. Zu komplex ist das Zusammenspiel von verschiedenen Rechtsquellen und Gesetzen und zu spezifisch ist der Druck der auf Sozialarbeitenden lastet, die den doppelten Auftrag der Existenzsicherung

auf der Ebene des Individuums und den staatlichen Auftrag der niedrigen Kosten erfüllen sollen. Rechnungsrevisionen werden auch nicht von Leuten gemacht, die keine Ahnung von Buchhaltung haben. Die kurze Zeit in der das FI die notwendigen Grundlagen zur Auftragserfüllung aufgearbeitet hat, vermag nicht eine mehrjährige Ausbildung in Sozialer Arbeit zu ersetzen. Das FI argumentierte, dass die fehlenden sozialarbeiterischen Kenntnisse ein Vorteil für den Sozialdienst sein werden, weil so die Chance bestünde, dass nicht alle Missbräuche vom FI aufgedeckt würden (vgl. FI, 2008, S. 40–41). Die Prüfung des FI hatte aber umgekehrt zur Folge, dass das FI Missbräuche entdeckte, die keine waren und so von einer viel höheren Missbrauchsquote sprach, als in Realität vorhanden war. Das scheint auch der Grund, warum das BSS die 97 Dossiers, in welchen das FI einen Missbrauch vermutete, zur weiteren Beurteilung dem Regierungsstatthalteramt übergab. Obwohl dass das FI ausdrücklich feststellt, «dass es sich hier nicht einmal um behaupteten, sondern nur um vermuteten, also noch in keinem Fall bewiesenen Missbrauch handelt» (FI, 2008, S. 115), wurde davon gesprochen, dass in einem Drittel aller Dossiers missbräuchlich Leistungen bezogen wurden. Eine Zahl die Entrüstung in der Berner Bevölkerung auslöste und die von verschiedenen Seiten zur Rechtfertigung von erhöhter Kontrolle und Sozialabbau verwendet wurde. Die inadäquate Verwendung von Zahlen und Datenmaterial kann einer ohnehin bereits emotionalen Diskussion unnötig Zunder geben.

6 Bericht des Regierungsstatthalteramts

Das Regierungsstatthalteramt der Stadt Bern eröffnete mit Verfügung vom 21. August 2008 ein aufsichtsrechtliches Verfahren und begann seine Prüfungstätigkeit der 97 Dossiers, für welche das FI einen C-Bericht verfasst hatte.

In der Auftragsklärung betont das Regierungsstatthalteramt, dass vor allem der Sozialdienst durch die bis dahin anhaltende Diskussion gestört und in seinem Geschäftsgang beeinträchtigt wurde, weshalb sich die Untersuchung durch das Regierungsstatthalteramt förmlich aufdränge. Die Herausforderung der Untersuchung sieht das Regierungsstatthalteramt in der Problematik des Begriffs Sozialhilfemissbrauch: «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 ... ohne sich dabei in unseriöser Weise auf eine bestimmte Definition des Sozialhilfemissbrauchs festzulegen und damit ungebührlich in die politische Diskussion einzumischen.» (Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 3) Das Regierungsstatthalteramt betont, wie wichtig die rechtliche Klärung der Begrifflichkeiten ist, um überhaupt eine genügende Debatte über die Sozialhilfe im Allgemeinen und den Missbrauch im Speziellen zu führen.

6.1 Rechtliche Grundsätze

6.1.1 Sozialhilfe

In einem ersten Teil klärt das Regierungsstatthalteramt die rechtlichen Begriffe, die für das Thema relevant sind. Dabei beginnt es bei der wichtigsten und auf Bundesebene abgestützten Rechtsquelle, nämlich Art. 12 BV⁹, dem Recht auf Existenzsicherung. Es mag an dieser Stelle unnötig erscheinen, dass auf diese allgemeine gesetzliche Grundlage verwiesen wird. Da aber die hitzige Debatte um den Sozialhilfemissbrauch vor lauter Forderungen nach mehr Kontrolle ausser Acht lässt, dass das Recht auf Existenzsicherung in der Schweiz ein Grundrecht ist, scheint es der Autorenschaft dieses Berichts unumgänglich noch einmal auf diese wichtige gesetzliche Grundlage hinzuweisen (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 5).

Weiter geht das Regierungsstatthalteramt auf die kantonalen Grundsätze ein, die über das bundesrechtlich geschützte Minimum der Existenzsicherung hinausgehen und die Richtlinien der SKOS über ein soziales Existenzminimum ins kantonale Recht aufgenommen haben (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 6–8).

Der letzte Teil der gesetzlichen Grundlagen der Sozialhilfe in der Stadt Bern umfasst die Stichwörter des Sozialdienstes der Stadt Bern und andere Verwaltungsverordnungen (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 9). Sie regeln die konkrete Ausgestaltung des Tagesgeschäfts des Sozialdienstes an den Stellen, an denen die Richtlinien der SKOS Spielräume vorsehen oder unkonkret bleiben.

6.1.2 Sozialhilfemissbrauch

Das Regierungsstatthalteramt betont, dass pflichtwidriges Verhalten mit der erforderlichen Härte zu sanktionieren ist. Aber auch bei grob pflichtwidrigem und missbräuch-

lichem Verhalten sind die rechtsstaatlichen Grundsätze der Menschenwürde, der Rechtsgleichheit, des Schutz vor Willkür und des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit einzuhalten und nicht verhandelbar (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 10).

Das Regierungsstatthalteramt weist ebenfalls auf die Anforderungen an eine Stichprobe hin, um repräsentative Aussagen über die Grundgesamtheit und den Sozialhilfemissbrauch machen zu können und kommt zum Schluss, dass diese bei der Stichprobe durch das FI nicht gegeben waren (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 14).

Das Regierungsstatthalteramt beschreibt die drei bereits bekannten Sachverhalte, die je nach Quelle als Sozialhilfemissbrauch bezeichnet werden: Das Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen, die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen und die Aufrechterhaltung der Notlage. In Basel zum Beispiel wird im Rahmen einer engen Konzeption des Begriffs nur der erste Sachverhalt als Sozialhilfemissbrauch bezeichnet, während in Zürich und Winterthur Sachverhalte eins und zwei als Sozialhilfemissbrauch bezeichnet werden. Das Regierungsstatthalteramt weist einmal mehr auf die Unklarheit des Begriffs hin: «Nach dem Gesagten existiert weder eine abstrakte, anerkannte Definition noch ein Konsens über die einzelnen Kategorien beziehungsweise Formen von Sozialhilfemissbrauch. Im Weiteren bestehen auch erhebliche Divergenzen beziehungsweise Unklarheiten über Inhalt und Umfang einzelner spezifischer Missbrauchsformen.» (Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 15)¹⁰

6.2 Beurteilung der Missbrauchsvermutungen

Da auf Grund der Stichprobe keine gesicherten statistischen Auswertungen des Datenmaterials vorgenommen werden können, beurteilt das Regierungsstatthalteramt jedes Dossiers einzeln. Die Dossiers werden dabei nach vier Kategorien beurteilt, die in der weiten Auslegung des Begriffs Sozialhilfemissbrauch der SKOS als missbräuchlich eingestuft werden:

1. Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben
2. Zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen
3. Missbräuchliche Aufrechterhaltung der Notlage und
4. Selbstverschuldete Notlage.

Die beiden letzten Punkte werden in der Untersuchung vom Regierungsstatthalteramt unterschieden und als eigene Sachverhalte in den Dossiers untersucht.

Jedes der 97 Dossiers wurde auf Grund der Aktenlage und auf Grund von einzeln angeforderten Stellungnahmen des Sozialdienstes erneut beurteilt. Die Beurteilungen im Einzelnen sind nicht veröffentlicht worden und stellen keinen Bestandteil des Berichts dar.

Das Regierungsstatthalteramt weist hinsichtlich der Abklärung und der Beurteilung der Missbrauchsvermutungen des FI auf die Grenzen der eigenen Untersuchung hin:

Das Regierungsstatthalteramt hat in allen Fällen die Vermutung des Missbrauchs verneint, in denen keine oder eindeutig unzureichende Verdachtsmomente vorlagen und eine weitere Untersuchung durch den Sozialdienst oder die Eröffnung einer Strafverfolgung nicht gerechtfertigt waren. Die Aufrechterhaltung einer Missbrauchsvermutung in diesen Fällen würde alle Sozialhilfempfangenden unter Generalverdacht stellen.

Die Abklärung des subjektiven Willenselements, welches das FI in allen Fällen der Kategorie 1 angenommen hat, ausser die Aktenlage liess ausschliesslich den gegenteiligen Schluss zu, war nach Angaben des Regierungsstatthalteramts oft nur bedingt möglich. Es konnten deshalb nicht alle Fälle abschliessend beurteilt werden.

Nicht jeder Sachverhalt der das FI als Missbrauch deklarierte, war nach Auffassung des Regierungsstatthalteramts auch als solcher zu betrachten, was eine Untersuchung zum gleichen Gegenstand schwierig macht: «Zudem wird aus den Missbrauchsvermutungen des Finanzinspektorats ersichtlich, dass dieses die Fälle nicht, beziehungsweise nur ungenügend nach einheitlichen Kriterien auf Sozialhilfemissbrauch untersucht hat. Oft wird aus dem dargestellten Sachverhalt nur schwerlich ersichtlich, inwiefern ein bestimmtes Verhalten überhaupt als Sozialhilfemissbrauch aufgefasst werden könnte.» (Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 18)

So weichen zum Beispiel die Auffassungen des FI und des Regierungsstatthalteramts voneinander ab, ob Ferien generell als Missbrauch zu betrachten sind oder nicht. Für das FI stellen Ferien grundsätzlich einen Anlass zum Misstrauen dar. Das Regierungsstatthalteramt hingegen betont, dass Klientinnen und Klienten über Freibeträge, Zulagen und einen Teil des Grundbedarfs selber bestimmen können und somit auch das An-

sparen von Ferien oder Flugtickets ins Heimatland im Bereich des Möglichen liege (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 26–27). Im Falle einer 20jährigen Sozialhilfeempfängerin, Mutter einer zweijährigen Tochter und in zwei Unternehmen teilzeitbeschäftigt, wurde ein C-Formular ausgefüllt, weil für das FI nicht auf den ersten Blick nachvollziehbar war, wie die besagte Frau einen Besuch bei ihrer kranken Tante in England finanzieren konnte. Da an den Aussagen, dass sie während dieser Zeit bei Verwandten wohnte und diese ihr auch den Flug finanziert hätten, keine begründeten Zweifel angebracht werden können, hat das Regierungsstatthalteramt dieses Dossier von der Missbrauchsvermutung befreit (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 21). Als weiteres Beispiel nennt das Regierungsstatthalteramt eine syrische Familie, bei der sich der Missbrauchsverdacht auf Grund einer ähnlichen Sachlage nicht bestätigt hat. Die Nachforschung des Regierungsstatthalteramts ergab, dass die Familie während des Auslandsaufenthalts von der Familie der Ehefrau unterstützt worden war. Zwar war die Abwesenheit länger als vom Sozialdienst bewilligt, aber dieses Missverständnis konnte aufgedeckt werden, nachdem klar wurde, dass der Leiter des Sozialeinsatzprogramms, in welchem der Ehemann arbeitete, mit der längeren Abwesenheit einverstanden war (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 27). In beiden Fällen konnten die Auslandsaufenthalte oder Ferien im Rahmen der Dispositionsfreiheit des Grundbedarfs finanziert werden.

Auch die Missbrauchsvermutungen auf Grund von falsch deklariertem Vermögen und freiwilligen Leistungen Dritter konnte das Regierungsstatthalteramt oft als unbegründet widerlegen. In einem untersuchten Fall füllte das FI ein C-Formular aus, weil in einer Aktennotiz des zuständigen Sozialarbeiters die Frage nach einer Liegenschaftsteuer gestellt wurde. Obwohl weder im Liegenschaftsverzeichnis noch bei der kantonalen Steuerverwaltung der angeschuldigte Sozialhilfeempfänger als ehemaliger oder aktueller Eigentümer der besagten Liegenschaft registriert beziehungsweise bekannt war. Auch der Sozialhilfeempfänger selber hat richtigerweise gesagt, dass er nie Eigentümer einer Liegenschaft war (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 23).

Ähnlich oft konnte der Verdacht im Falle von nicht deklarierten Sozialleistungen wie ALV- oder IV-Taggeldern ausgeräumt werden. Ausser in einem Fall war der Verdacht jeweils unbegründet oder auf einen Fehler seitens des Sozialdienstes zurück zu führen. Wie im Beispiel Nummer acht des Berichts, in welchem die ALV-Taggel-

der an den gleichzeitig Sozialhilfe Empfangenden gingen, da der Sozialdienst die Abtretung der Taggelder an eine falsche Arbeitslosenkasse geschickt hatte (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 24).

Die Beurteilung von Missbrauch in Fällen von drogenabhängigen Klientinnen und Klienten ist besonders delikant. Auch hier gehen die Auffassungen des Regierungsstatthalteramts und des FI auseinander.

Das Regierungsstatthalteramt weist darauf hin, dass die Finanzierung von Drogen durch Teile des Grundbedarfs nicht als zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen bezeichnet werden kann, wenn daraus keine erneuerte Notlage entsteht, die weitere Zahlungen durch den Sozialdienst nötig macht. Es kann in einem solchen Fall ausschliesslich von einer sozialhilferechtlichen Pflichtwidrigkeit gesprochen werden. Im begründeten Falle eines 43jährigen Klienten hat der Sozialdienst auf Grund der Schwere der Krankheit beziehungsweise der Abhängigkeit von einer Kürzung des Grundbedarfs abgesehen (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 26).

Aus den 97 Dossiers untersuchte das Regierungsstatthalteramt 182 Fälle von vermutetem Missbrauch. Es bleibt unklar, warum das Regierungsstatthalteramt nicht von 122 Missbrauchsvermutungen ausgeht, wie sie vom Finanzinspektorat deklariert wurden. Wahrscheinlich ist die Abweichung auf die Erweiterung der Kategorien zu erklären. Denn das Regierungsstatthalteramt beurteilt nach vier Kategorien, während das FI die Kategorien 3 und 4 des Regierungsstatthalteramts in einer zusammenfasst und daher den Missbrauch nur nach drei Kategorien beurteilt.

So erfüllten laut Regierungsstatthalteramt 50 der 182 Fälle eine der vier untersuchten Kategorien. 117 Fälle konnten zu keiner der vier Kategorien zugeordnet werden. In diesen Fällen konnte der Verdacht eines Missbrauchs nicht aufrechterhalten werden. In 15 vermuteten Fällen konnte zum Zeitpunkt der Untersuchung keine abschliessende Beurteilung vorgenommen werden. In Dossiers ausgedrückt, bedeuten die Zahlen: 50 der 97 Dossiers konnten vom Verdacht auf Missbrauch befreit werden, in neun Dossiers musste die Frage offen gelassen werden und in lediglich 38 Dossiers erfüllten die vom Finanzinspektorat hervor gebrachten Sachverhalte mindestens eine der vier untersuchten Kategorien (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 18).

25 der 50 Fälle von bestätigten Missbrauchsvermutungen entfielen auf Kategorie 1, sieben auf Kategorie 2, 13 auf

10 Zum Begriff des Rechtsmissbrauchs im Vergleich zur missbräuchlichen Aufrechterhaltung der Notlage schreibt das Regierungsstatthalteramt: «... ist der eigentliche Rechtsmissbrauch ein rechtstechnischer, hinreichend bestimmter und in der Rechtssprechung anerkannter Begriff.» (Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 30) – Das Regierungsstatthalteramt weist damit ähnlich wie Mösch (2008) auf die notwendige Unterscheidung der Begriffe Rechtsmissbrauch und Sozialhilfemissbrauch im weiten Sinn hin.

Kategorie 3 und fünf auf Kategorie 4 (vgl. Regierungsstatthalteramt, 2008, S. 19). Das Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben ist somit die am meisten vertretene Kategorie bei den bestätigten Missbrauchsvermutungen. Da sie auch bei den Missbrauchsvermutungen durch das FI am meisten genannt wurden, lässt sich mit einiger Sicherheit sagen, dass die klassische Art des Missbrauchs am häufigsten auftritt. Das Regierungsstatthalteramt nennt das Verschweigen von Lohneinnahmen, Vermögen, Sozialleistungen oder falsche Angaben zu der Anzahl Personen, die im Haushalt leben als häufigste Falschdeklarationen (vgl. ebd., S. 20).

7 Fazit

Die Arbeit hatte zum Ziel, die Art und Weise, wie über das Thema Sozialhilfemissbrauch debattiert wird und die Ereignisse rund um die Sozialhilfemissbrauchsdebatte in Bern, kritisch zu hinterfragen. Der Kernpunkt der Arbeit war die Frage nach den Gefahren einer tendenziösen und für die Politik instrumentalisierten Debatte über das Thema Missbrauch.

Dazu wurden in einem ersten Schritt Grundlagen zum Begriff des Missbrauchs und die aktuellsten Zahlen zum Thema aufbereitet. In Kapitel 2 wird deutlich, wie unterschiedlich der Begriff des Missbrauchs verstanden und verwendet wird. Die Unklarheiten im Bezug auf die Begrifflichkeiten erschweren eine Diskussion zum Thema, weil jeweils geklärt werden müsste, von was genau gesprochen wird. Da diese Klärung oft nicht stattfindet, ist die Diskussion geprägt von Missverständnissen.

Es hat sich noch kein einheitliches Verständnis von Sozialhilfemissbrauch durchgesetzt. Präzisere Begriffe sind nötig – Sozialhilfemissbrauch, Unrechtmässiger Leistungsbezug, Sozialhilferechtliche Pflichtverletzung bezeichnen verschiedene Sachverhalte und sollten entsprechend unterschieden und verwendet werden.

Wie in Kapitel 3 erläutert, wird eine umfassende Datenerhebung zudem fast unmöglich, wenn die begrifflichen Grundlagen nicht eindeutig sind. Eine Gesamterhebung wäre überaus komplex und kostspielig und auch diese wäre ohne vorherige Begriffsklärung gegenstandslos.

Die Berechnung einer Quote des Sozialhilfemissbrauchs hängt davon ab, was vorgängig als solcher definiert wurde. Die Grundlagen, um den Missbrauch zuverlässig zu messen, fehlen noch.

Verschiedene Kantone erheben so unterschiedliche Zahlen, was es schwierig macht, national gültige Aussagen über den Umfang des Sozialhilfemissbrauchs zu machen.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind Zahlen plausibel, welche den Missbrauch im strafrechtlichen Sinn unter 2 % und den Missbrauch in der weiten Auslegung des Begriffs zwischen 2 und 5 % beziffern.

Die Zahlen rund um das Thema Missbrauch machen klar, dass ein gewisser Missstand besteht zwischen Kosten und Nutzen der Missbrauchsbekämpfung. Der Exkurs zum Thema Nichtbezugs-Quote verdeutlicht, dass gravierende Themen zu Gunsten der Diskussion über Sozialhilfemissbrauch ausser Acht gelassen werden – so wie die Armut in der Schweiz. «So verkommt die an sich notwendige Diskussion über Missbräuche zu einem vordergründigen Ritual, das die sozialen Problemstellungen, die anzugehen wären, ausblendet.» (Schmid, 2007, Punkt 5)

Der weitere Teil der Arbeit befasste sich mit den Ereignissen rund um die Sozialhilfemissbrauchsdebatte in Bern. Ziel war keine abschliessende Beurteilung der Ereignisse oder der beiden näher vorgestellten Berichte, des FI und des Regierungsstatthalteramts, sondern eine Klärung hinsichtlich der wichtigsten Ergebnisse der Berichte. In Kapitel 5 konnte gezeigt werden, dass die Berechnung einer Quote über den Sozialhilfemissbrauch immer davon abhängt, was vorher als solcher definiert wurde und wie die Stichprobe zusammengesetzt ist.

In der Stadt Bern beträgt die Missbrauchsquote nicht 30 % sondern weniger als 5 %. Der Missbrauch wird durch die Sozialdienste erkannt und geahndet.

In Kapitel 6, unter Bezug des Berichts vom Regierungsstatthalteramt, wird verdeutlicht, dass sich staatliches

Handeln immer im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit abspielen muss. Auch alle Massnahmen und Sanktionen der Sozialhilfe haben sich an diesem zu orientieren.

Die Existenzsicherung, als Kerngeschäft der Sozialhilfe, muss auch bei laufenden Kürzungen für alle Betroffenen sicher gestellt bleiben.

Kaufmann sagt in einem Interview: «Der aktuelle Diskurs ist ... mehrfach verheerend. Erstens missbraucht er den Begriff des Missbrauchs: Den Klientinnen und Klienten wird einseitig der Vorsatz unterstellt, das System rechtswidrig auszunutzen. Zweitens führt die Diskussion dazu, dass die Sozialhilfe reduziert wird auf ihre Funktion als Zahlstelle. Der Integrationsauftrag, der ja weit über finanzielle Leistungen hinausgeht, tritt dabei in den Hintergrund.» (Kaufmann, 2008, S. 16) Kaufmann spricht damit auf die Hauptprobleme einer emotionalen anstatt sachlich geführten Missbrauchsdebatte an. Die Leidtragenden sind die Klientinnen und Klienten der Sozialhilfe, welche als Drückeberger und Systemschmarotzer gelten – und der umfassende Auftrag der Sozialhilfe geht mit dem Druck von Kontrolle und Sanktionieren unter. Das Ausmass der zusätzlichen Ausgrenzung, welche Personen, die von der Sozialhilfe abhängig sind, dadurch erfahren, kann an dieser Stelle nur geschätzt werden.

Die Skandalisierung einzelner Fälle verschlimmert die Ausgangslage aller Beteiligten – ist aber eine Realität. An einzelnen Fällen heizte sich auch in Bern die Diskussion immer wieder auf. Der Generalverdacht der aus Einzelfällen abgeleitet wird, hindert bedürftige Personen daran ihren rechtlichen Anspruch auf finanzielle Unterstützung geltend zu machen und verleitet Soziale Behörden dazu, teilweise selber nicht sozial zu arbeiten. Eine sachliche Debatte zum Thema Sozialhelfemissbrauch nützt letztlich nicht nur den Klientinnen und Klienten der Sozialen Arbeit sondern auch den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, welche jeden Tag versuchen den schwierigen doppelten Auftrag der gesetzlichen Sozialhilfe zu erfüllen.

8 Literaturverzeichnis

AvenirSocial. (2009). Massnahmen gegen unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfe. Zugriff am 15.2.2010 unter: http://www.avenirsocial.ch/cm_data/Stellungnahme_unrechtmassiger_Bezug_0905.pdf

Binggeli, U. (2009). Heikle Gratwanderung im Sozialdienst. *Sozial Aktuell*, 09(12), S. 8–14.

Bundesamt für Statistik BFS. (2009a). Wirtschaftliche und Soziale Situation der Bevölkerung, Working-Poor-Quote 2007. Newsletter Nr. 3 vom 21. April 2009.

Bundesamt für Statistik BFS. (2009b). Sozialhilfestatistik 2007. Neuenburg.

Bundesamt für Statistik BFS. (2009c). Sozialhilfe und Armutsstatistik im Vergleich. Neuenburg.

Diekmann, A. (2009). Empirische Sozialforschung – Grundlagen, Methoden, Anwendungen. In B. König (Hrsg.), *Rowohlts Enzyklopädie*. Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

Gafner, R. (2008). Sozialhilfe-Missbrauch!?! Eine umsichtige Auseinandersetzung mit Handlungsansätzen. Bern: Edition Soziothek.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF. (2008a). Sozialbericht 2008 – Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten, Analysen (Bd. 1). Zugriff am 15.2.2010 auf http://www.gef.be.ch/site/gef_sozialbericht_08.pdf

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF, the move consulting ag. (2008b). Pilotprojekt Sozialinspektion – Auswertungsbericht. Zugriff am 16.2.2010 auf <http://www.portalbackend.be.ch/public/media/DisplayFile.aspx?fileId=5530429565111907&linkId=54301841961963402&linkName=Bericht%20Auswertung%20Pilotprojekt%20Sozialinspektion>

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF. (2008c). Pilotprojekt Sozialinspektion – Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. Zugriff am 15.2.2010 auf <http://www.portalbackend.be.ch/public/media/DisplayFile.aspx?fileId=55347845652413608&linkId=54452791962095103&linkName=Zusammenfassung%20der%20Ergebnisse%20des%20Pilotprojektes%20Sozialinspektion>

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF. (2009). Kantonales Reporting der Sozialdienste Erhebung 2008. Zugriff am 9.2.2010 auf http://www.gef.be.ch/site/gef_soziales_infogde_reporting08.pdf

Gubler Kläne-Menke, J. (2008). Missbrauch und Betrug. *Der Bund*, 9.12.2008.

Finanzinspektorat der Stadt Bern. (2008). Erste Zwischenberichtserstattung des Finanzinspektorats über die Sonderprüfung der Sozialhilfedossiers. Zugriff am 15.2.2010 auf http://www.bern.ch/stadtverwaltung/finanzinspektorat/fi_zwischenbericht_sonderpruefung_sozialhilfe.pdf/view?searchterm=finanzinspektorat

Kanton Aargau. (2006). Interpellation der Fraktion der Grünen vom 2. Mai 2006 betreffend Verifizierung von Sozialhilfemitteln; Beantwortung. Zugriff am 15.2.2010 auf http://www.ag.ch/grossrat/iga_grw_dok.php?DokNr=06.036975&ShowEdokPdf=1

Kanton Bern. (2009). Medienmitteilung – Pilotprojekt Sozialinspektion. Zugriff am 15.2.2010 auf <http://www.be.ch/web/kanton-mediencenter-mm-detail?id=8658>

Kaufmann, C. (2008). Claudia Kaufmann zum NFP 51. *ZeSo – Die Zeitschrift für Sozialhilfe*, 08(3), S. 14–16.

Kehrli, C. (2010). Armut in der Schweiz: die Fakten. In Caritas (Hrsg.), *Sozialalmanach 2010 – Schwerpunkt: Armut verhindern* (S. 101–114). Luzern: Caritas-Verlag.

Kehrli, C. & Knöpfel C. (2006). *Handbuch Armut in der Schweiz*. Luzern: Caritas-Verlag.

Martens, R. (2005). Kurzexpertise – Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion im Arbeitslosengeld II. Zugriff am 9.2.2010 auf http://www.forschung.paritaet.org/fileadmin/SUBDOMAINS/forschung/tutzing_2007/Expertise_Missbrauch-1.pdf

Mösch, P. (2008). Sozialhilfemissbrauch?!. In C. Häfeli (Hrsg.), *Das Schweizerische Sozialhilferecht* (S. 279–321). Luzern: Hochschule für Soziale Arbeit.

Nef, R. (2008). Sozialhilfemissbrauch – Grundlage für eine sachliche Diskussion. Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Pfister, N. (2008). Kontrollen in der Sozialhilfe. *ZeSo – Die Zeitschrift für Sozialhilfe*, 08(3), S. 8–10.

Regierungsstatthalteramt der Stadt Bern. (2008). Untersuchung der vom Finanzinspektorat der Stadt Bern erhobenen Missbrauchsvermutungen in 97 Sozialhilfedossiers. Zugriff am 15.2.2010 auf http://www.jgk.be.ch/site/untersuchung_sozialhilfedossiers.pdf

Sassnick Spohn, F. (2005). Stigmatisierung: Die «Erfolgen» der Armut. In Schweizerische Konferenz für

Sozialhilfe SKOS (Hrsg.), Von der Armenpflege zur Sozialhilfe – Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo – Ein Lesebuch (S 45–49). Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

Schmid, W. (2007). Zur Missbrauchsdebatte in der Sozialhilfe: Eine Übersicht. Zugriff am 9.2.2010 auf http://www.hslu.ch/s-2007.03.29._-__missbrauchsdebatte_in_der_sozialhilfe.pdf

SKOS – Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2009). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Zugriff am 16.2.2010 auf http://www.skos.ch/store/pdf_d/richtlinien/richtlinien/RL_deutsch_2009.pdf

Stadt Basel, Sozialhilfe der Stadt Basel. (2007). Hausbesuche durch Sozialhilfe: Missbrauchsbekämpfung zeigt Wirkung. Zugriff am 9.2.2010 auf http://www.sozialhilfe.bs.ch/missbrauchsbekaempfung_07.pdf

Stadt Bern, Gemeinderat. (2007). Sozialhilfe in der Stadt Bern: Bedeutung – Grundsätze – Massnahmen. PDF am 15.2.2010 verfügbar auf <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/infobss/infosozialhilfe>

Stadt Bern, Gemeinderat. (2008). Sozialhilfe Schlussbericht 11.12.2008. PDF am 15.12.2010 verfügbar auf <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/infobss/infosozialhilfe>

Stadt Bern, BSS – Direktion für Bildung, Soziales und Sport. (2008). Grundsatzpapier Sozialhilfe vom 12. September 2007 – Bericht zur Umsetzung. Zugriff am 15.2.2010 auf

Stadt Bern, KPMG AG. (2008). Plausibilitätsprüfung zur ersten Zwischenberichterstattung des Finanzinspektors über die Sonderprüfung der Sozialhilfedossiers. Zugriff am 15.2.2010 auf <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/finanzinspektorat/view?searchterm=finanzinspektorat%20plausibilitaetspruefung>

Stadt Bern, Ausschuss Sozialhilfe. (2008). Bericht des Ausschusses Sozialhilfe an die Kommission für Soziales, Bildung und Kultur. Zugriff am 15.2.2010 auf <http://www.google.ch/search?hl=de&q=bericht+ausschuss+sbk&btnG=Suche&meta=&aq=f&oq=>

Stadt Bern, Gemeinderat. (2008). Stellungnahme des Gemeinderats zum Bericht des Ausschusses Sozialhilfe der Kommission Soziales, Bildung und Kultur. PDF am 15.2.2010 verfügbar auf <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/infobss/infosozialhilfe>

Stadt Bern, BSS – Direktion für Bildung Soziales und Sport. (2009a). Sozialamt der Stadt Bern – Statistik, Kennzahlen zur Sozialhilfe und zum Alimenterwesen in der Stadt Bern vom 1. Januar bis 30. September 2009. Zugriff am 9.2.2010 auf www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/sozialamt/.../sozialhilfestatistik_2009.pdf

Stadt Bern, BSS – Direktion für Bildung Soziales und Sport. (2009b). Sozialamt der Stadt Bern – Report, Zahlen und Informationen zur Entwicklung der Sozialhilfe in der Stadt Bern vom 1. Januar bis 30. September 2010. Zugriff am 9.2.2010 auf www.bern.ch/stadtverwaltung/bss/sozialamt/.../sozialhilfereport_2009.pdf

Stadt Winterthur. (2006). Beantwortung der Interpellation betreffend Sozialbehörde Winterthur, eingereicht von den Gemeinderät/innen W. Badertscher (SVP), R. Werren (FDP), M. Stutz (SD) und H. Iseli (EDU). Zugriff am 9.2.2010 auf <http://fetch.stadt.winterthur.ch/upload/politik/weisungen/W08112.pdf>

Stadt St. Gallen, Stadtparlament. (2008). Einfache Anfrage Eveline Nef: Sozialhilfemissbrauch; Beantwortung. Zugriff am 9.2.2010 auf http://www.stadtparlament.stadt.sg.ch/dateien/datei.aspx/2740_G890/SRB%204115%20-%20Vorlage%20-%2004.03.2008.pdf

Stadt Zug, Stadtrat. (2006). Postulat Martina Arnold und Isabelle Reinhart, beide CVP, betreffend Sozialhilfe in der Stadt Zug. Zugriff am 9.2.2010 auf <http://www.stadtzug.ch/dl.php/de/20060905114309/G1903.pdf>

Stadt Zürich, Ombudsfrau. (2009). Bericht 2008. Zugriff am 15.2.2010 auf http://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Ombudsstelle/Publikationen%20und%20Broschueren/Omb_StZH_2008.pdf

SAH Bern

**Studie «Zur Debatte über den
Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern»**

KP2A - 4.10

FACHLICHE UND SOZIAL- POLITISCHE FOLGERUNGEN DES SAH BERN AUS DER STUDIE «ZUR DEBATTE ÜBER DEN SOZIALHILFEMISSBRAUCH IN DER STADT BERN»

Die Debatte über den Sozialhilfemissbrauch beschäftigt wiederkehrend Sozialdienste, Behörden, Medien und die breite Teile der Bevölkerung. Am Stammtisch und in den Medien werden von der Sozialhilfe unterstützte Personen verunglimpft. Mit der Unterstellung, dass die Sozialarbeit die Augen vor dem Missbrauch verschliesst, wird eine ganze Profession mit Generalverdacht belegt und diskreditiert.

Die Fachgruppe Sozialpolitik des SAH Bern hat eine sorgfältige Betrachtung der Diskussion aus der zeitlichen Distanz vorgenommen und die detaillierte Studie «zur Debatte über den Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern» erstellen lassen. Die Fachgruppe will mit der Studie zu einer Versachlichung des Themas beitragen und Grundlagen zu einer vorurteilsbefreiten Diskussion über die Sozialhilfe und deren Aufgaben liefern.

In diesem Anhang sind die Schlussfolgerungen der Fachgruppe aus der vertieften Diskussion um das Thema festgehalten.

Das SAH Bern setzt Programme zur sozialen und beruflichen Integration von erwerbslosen Personen im Kanton Bern um. Der grösste Teil der über 70 MitarbeiterInnen des SAH Bern leistet Integrationsarbeit und steht in direktem Kontakt mit den TeilnehmerInnen der Programme. Viele der TeilnehmerInnen sind auf die Unterstützung der gesetzlichen Sozialhilfe angewiesen und werden durch Sozialdienste begleitet.

Von den Debatten über Sozialhilfemissbrauch ist das SAH Bern direkt betroffen; einerseits durch die pauschale Vorverurteilung der von der Sozialhilfe abhängigen Menschen und andererseits durch das damit einhergehende Misstrauen gegenüber den Berufsgruppen der Sozialen Arbeit, sie würden ihre Kontrollaufgaben nicht wahrnehmen.

Was sind aus Sicht des SAH Bern die zentralen Ergebnisse der vorliegenden Studie und welche fachlichen und sozialpolitischen Schlussfolgerungen zieht das Hilfswerk daraus?

Es trifft nicht zu, dass es eine Missbrauchsquote von 30 % gibt

Die Studie zeigt, dass die Angabe des städtischen Finanzinspektorrats, die Missbrauchsquote in der Stadt Bern betrage 30 %, willkürlich und ohne Grundlage ist. Die Stichproben des Finanzinspektorrats lassen keine repräsentative Aussage über die Missbrauchsquote der Gesamtheit der Dossiers des Sozialdienstes der Stadt Bern zu, und es ist nicht zulässig konkrete Prozentzahlen auszuweisen.

Plausibel erscheinen uns dagegen die Ergebnisse aus anderen Untersuchungen über den Sozialhilfemissbrauch (Kanton Aargau, Städte Basel, Winterthur, St. Gallen, Zug u. a.).

Diese Erhebungen kommen zu Missbrauchsquoten zwischen 2 bis 5 % bei Missbrauch im weiteren Sinn und solchen unter 2 % bei Missbrauch mit strafrechtlicher Relevanz.

Die Angaben des Sozialamtes der Stadt Bern weisen im Jahre 2009 eine Missbrauchsquote im weiteren Sinne von 4,6 % aus. Die Deliktsumme für die 28 Fälle in der Stadt Bern, welche angezeigt wurden, beträgt laut Statistik 480'000 Fr. (0.75 % aller ausgerichteten Leistungen in der Stadt Bern).

Folgerungen

Wir sehen es als nötig an, die Diskussion zu versachlichen. Das SAH Bern setzt sich für einen Diskurs ein, der auf fachlicher und sozialpolitischer Ebene geführt werden muss. Dazu gehört, dass der Missbrauch als Problem anerkannt, aber in seinem Ausmass nicht überzeichnet wird. Sozialhilfemissbrauch soll klar umschrieben, beobachtet und regelmässig erhoben werden. Es sollen zuverlässige Grundlagen für die Diskussion geschaffen werden.

Wir begrüssen, wenn der Kanton regelmässig mit dem Sozialbericht Grundlagen für die Wahrnehmung und Lösung sozialer Probleme liefert.

KlientInnen der Sozialhilfe von Generalverdacht befreien

Die emotional geführten Debatten setzen die KlientInnen der Sozialhilfe unter Druck. Der Generalverdacht, mit dem sie behaftet werden, ruft Schuldgefühle hervor, lässt Selbstzweifel hochkommen und führt dazu, dass sich Menschen zurückziehen und isolieren. Die Art und Weise, wie öffentlich über diese Menschen gesprochen und geschrieben wird, ist eine Form von Ausgrenzung.

Die BezügerInnen von Sozialhilfe sind vom Missbrauchsverdacht zu befreien und die damit implizit verbundenen Vorhaltungen ihnen gegenüber, die Abhängigkeit von der Sozialhilfe selber zu verantworten oder gar zu wollen, sind deutlich zurückzuweisen.

Anerkennung, dass Sozialdienste ihre Kontrollfunktion bereits ausüben

Es darf in der Bevölkerung keinesfalls ein generelles Vorurteil gegenüber der Sozialen Arbeit entstehen, dass diese zentrale Kernaufgaben nicht erbringen.

Der Bericht des prüfenden Finanzinspektors zeigt, dass die Sozialdienste schon immer auch Kontroll- und Sanktionsfunktionen wahrgenommen haben. Die meisten Missbrauchfälle, die sich bestätigt haben und nachgewiesen werden konnten, sind auf Grund von Verdachts Hinweisen von SozialarbeiterInnen überprüft worden. Dies soll zu Kenntnis genommen und anerkannt werden.

Rahmenbedingungen für das Gelingen sozialer Integrationsarbeit schaffen

Die Überprüfung und Kontrolle der Leistungsbezüge, wie auch die Forderung nach nachweisbaren persönlichen Integrationsbemühungen und Eigenleistungen, gehört seit jeher zu den Aufgaben der Sozialen Arbeit, es sind Teile ihrer Arbeitsmethodik.

Den Sozialdiensten sind die personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit sie diese Aufgaben weiterhin professionell und in angemessenem Rahmen erledigen können. Die Ausweitung der Kontrolle und Überwachung der KlientInnen verursacht in erster Linie mehr administrative Aufgaben und erschwert die eigentliche Auftrags-erfüllung unnötig.

Soziale Organisationen und die SozialarbeiterInnen sollen sich für die Anliegen ihrer KlientInnen einsetzen. Wir wollen keine Profession, die aus Ängstlichkeit oder Übervorsicht KlientInnen unnötig sanktioniert oder diesen prinzipiell mit Misstrauen begegnet.

Die KlientInnen müssen so viel Vertrauen in die Sozialbehörden aufbauen können, dass sie wissen, dass die SozialarbeiterInnen das Mögliche für sie auch tatsächlich unternehmen. Dies ist unabdingbar, um schwierige soziale Situation mit der aktiven Mitarbeit der KlientInnen anzugehen und zu verbessern.

Rechtliche Stellung der KlientInnen stärken

Auch Behörden können sich gegenüber SozialhilfebezügerInnen fehl verhalten. Sie können in unzulässiger Weise Leistungen kürzen oder ganz einstellen, die Informations-, Auskunft- und Beratungspflicht verletzen oder keine beschwerdefähigen Verfügungen ausstellen. Der Bericht der Ombudsstelle der Stadt Zürich zeigt, dass viele der gemeldeten Fälle die Sozialhilfe betreffen.

Ombudsstellen sind eine zweckmässiges Mittel um «Missbrauch» durch Behörden zu begrenzen. Die Stadt Bern hat bereits eine Ombudsstelle eingerichtet, der Grossrat des Kantons Bern hat die Schaffung von Ombudsstellen hingegen abgelehnt. Die Frage, in welcher Weise die rechtsstaatliche Durchsetzung der Sozialhilfe und die Rechte der BezügerInnen gestärkt werden können, bleibt also aktuell.

Sozialhelfemissbrauch und Steuerhinterziehung: Nicht Ungleiches vergleichen

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass im Vergleich mit anderen Missbrauchsformen, der Missbrauch bei der Sozialhilfe durchschnittlich ist, d.h. Sozialhilfe wird nicht häufiger zu unrecht bezogen als z.B. Versicherungsleistungen.

Abgesehen von Einzelfällen geht es beim Sozialhelfemissbrauch in den meisten Fällen darum, dass die Angaben zum Konkubinatspartner dem Sozialamt nicht vollständig gemeldet werden, die Auszahlung der Miete und des Geldes für den Unterhalt zu hoch ist, oder es geht um Schwarzarbeit. Bei den SteuerdelinquentInnen handelt es sich um vermögende und einkommensstarke BürgerInnen, die wiederholt und über die Jahre hinweg grosse Summen von Einkommen und Vermögen dem Fiskus entzogen haben.

Es sind auch zwei ganz verschiedene Gruppen, – an entgegengesetzten Enden der Einkommenspyramide –, einerseits jene Personen, die durch den Staat zu Ausbildung, Einkommen und Status gekommen sind und andererseits diejenigen, die solche Chancen gar nie hatten.

Tolerierbar sind weder Steuerhinterziehung noch Sozialhelfemissbrauch, aber es gilt die Verhältnismässigkeit zu wahren.

Sozialhilfe in eine umfassende Perspektive stellen

Bei der Sozialhilfe gibt es noch andere Aspekte als den Missbrauch, die betrachtet werden müssen. Es gibt eine grosse Gruppe von Personen, die aufgrund der Steuerdaten berechtigt wäre, Sozialhilfeleistungen zu beziehen, dies aber nicht tut. Dies zeigt auch der Sozialbericht des Kantons Bern. Wenn Personen und Familien in existenziellen Nöten sind, und aus Scham Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe nicht beantragen, dann ist das kein gutes Zeichen.

In der Missbrauchsdebatte stehen immer wieder die Personen im Zentrum, welche die Sozialhilfeleistungen beantragen. Diese Personen leben aber meistens mit einem Partner oder mit einer Partnerin zusammen, und haben oft auch Kinder

Wenn sich ein Familienoberhaupt fehl verhält und z. B. Geld aus dem Lebensunterhalt für die Kinder zweckentfremdet, schadet dies den Kindern. Und wenn ein Familienoberhaupt einen Missbrauch begangen hat und sanktioniert wird, dann sind davon natürlich auch die anderen Familienmitglieder betroffen.

Wir befürworten die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien, die Armut direkt verhindern helfen und wünschen uns eine Diskussion über präventive Massnahmen und zweckmässige Instrumente zur Verhinderung von Armut, Stigmatisierung und Ausgrenzung.

Politische Diskussion über die Sicherung der Sozialen Integrationsarbeit

Hinter der Debatte über den Sozialhilfemissbrauch geht es auch um die Frage, wie gross das Vertrauen in die Solidarität und den Sozialstaat noch ist. Wie sieht ein künftiger Gesellschaftsvertrag zwischen den verschiedenen Gruppen aus?

Die Diskussionen über die Finanzierung unserer Sozialversicherungssysteme betreffen die Sozialhilfe unmittelbar. Aus der Politik kommen Forderungen nach Kürzung der Mittel und nach Abbau der Leistungen.

Die Sozialhilfe wird ein politischer Brennpunkt bleiben. In Zukunft müssen die AkteurInnen der Sozialen Arbeit besser auf Kritik - ob begründet oder nicht - vorbereitet sein, z.B. dann, wenn es dereinst um andere Leistungen oder um andere KlientInnen der Sozialen Arbeit geht.

Bern, 26. März 2010

SAH Bern

**Studie «Zur Debatte über den
Sozialhilfemissbrauch in der Stadt Bern»**

KP2A - 4.10



Schweizerisches Arbeiterhilfswerk **SAH**
SAH BERN
Œuvre suisse d'entraide ouvrière **OSEO**
Soccorso operaio svizzero **SOS**