

Was schützen wir, wenn wir Missbrauch in der Sozialhilfe bekämpfen?

Dr. Walter Schmid, Präsident der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, SKOS¹

I. Einleitung

Angst vor Missbrauch öffentlicher Fürsorgeleistungen ist so alt wie die Institution der Fürsorge selber. Die Bemühungen der Fürsorgebehörden, hinter die Fassade des Scheins zu schauen, so alt wie die Finten, um eine Realität zu fingieren. So lesen wir in einem Jahresbericht einer Armendirektion von 1890 zu unangemeldeten Kontrollbesuchen bei Pflegekindern:

„Der Armeninspektor war sich bewusst, dass seine Kontrollbesuche notwendig waren und er sich nicht von schönen Fassaden täuschen lassen durfte. Er besuchte nicht eine Ortschaft complet nach der andern ab. Man erhält bei dieser Art von Inspektion nicht das gewünschte Resultat. Ist in einem Orte, wo eine Anzahl Pfleglinge versorgt sind, die Anwesenheit des Inspektors bekannt, so wird drauflos geputzt und gekleidet; wie es gewöhnlich im Hause aussieht, entgeht dem Beamten. Hauptsache ist, dass die Leute auf einen Besuch nicht vorbereitet sind und deshalb richtet der Inspektor seine Touren so ein, dass er jeweilen an einem Ort nur Einzelne besucht und dann wieder verschwindet, um später gelegentlich fortzufahren. & Auf diese Weise ist der Pfleger nie sicher, ob und wann der Inspektor kommt.“²

Und knapp fünfzig Jahre später, im Jahre 1936, wandte sich der Fürsorgedirektor der Stadt Bern an die Betreuerinnen und Betreuer und bat diese, verdächtige Fälle von Missbrauch zu melden:

„In letzter Zeit mehren sich die Stimmen, welche behaupten, dass unsere Fürsorge eine ganze Anzahl Leute unterstütze, die keine öffentliche Hilfe nötig hätten, wenn sie sich mehr anstrengen und sparsamer haushalten würden. Die Fälle seien nicht vereinzelt, wo sich Unterstützte alle möglichen Vergnügen leisten wie häufige Kinobesuche, Anschaffungen von teuren Radio.- und Grammophonapparaten, etc. und wo ein wesentlicher Teil der Unterstützung oder des Verdienstes ins Wirtshaus wandere oder für Rauchwaren und sonst unnötige Sachen ausgegeben werde.“³

¹ Überarbeitete Fassung eines Referats gehalten am 29. Oktober 2008 anlässlich einer Tagung der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit zur Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe.

² Gaby Suter u.a., Fürsorge und Sozialarbeit, IZFG Universität Bern 2008, S. 11.

³ Idem, S. 4.

Missbrauch ist also so alt wie die Sozialhilfe selber. Und ebenso alt sind die mehr oder weniger geglückten Versuche, ihm zu begegnen. Meine Ausführungen dienen der Reflexion, was wir denn eigentlich mit der Missbrauchsbekämpfung schützen wollen. Oder anders gesagt: Weshalb bekämpfen wir Missbräuche? Was steht auf dem Spiel, wenn Missbräuche zu einem Massenphänomen werden und nicht bekämpft werden?

Ich will im Folgenden sieben schützenswerte Güter nennen, um die es geht, wenn wir Missbräuche bekämpfen. Wer etwas bekämpft, sollte ja auch wissen, warum er das tut. Wenn der Bezug zwischen dem geschützten Gut und dem Kampf abhanden kommt, dann kann Missbrauchsbekämpfung leicht zur Ideologie verkommen, wie wir das beispielsweise seit Jahrzehnten bei der Prohibition von Suchtmitteln beobachten können. Danach fügen sich einige Ausführungen zur Reziprozitätsnorm an, die m. E. ein besseres Verständnis der Missbrauchsthematik ermöglicht und schliesslich sollen noch einige Gedanken zum Zusammenhang zwischen schützenswerten Gütern und Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung anstellt werden.

II. Schützenswerte Güter

Zur Kernfrage: Was schützen wir, wenn wir Missbräuche in der Sozialhilfe bekämpfen?

1. Schutz der Rechtsordnung - Grundsatz von Treu und Glauben

Zunächst ist auf den verfassungsmässigen Grundsatz von Treu und Glauben hinzuweisen (Art 5 BV). Er dient dem Schutz der Rechtsordnung ganz allgemein. Der Grundsatz untersagt unter anderem die zweckwidrige Verwendung eines Rechtsinstituts zur Verwirklichung von Interessen, die dieses nicht schützen will. Wer also beispielsweise Leistungen der Sozialhilfe beansprucht, ohne dass er in einer Notlage ist, versucht ein Rechtsinstitut, also die Sozialhilfe, für sich zu nutzen, obwohl er auf diese Hilfe nicht angewiesen ist. Ebenso verletzt jemand den Grundsatz von Treu und Glauben, der Mittel, die ihm zum Lebensunterhalt überlassen wurden, für einen ganz anderen Zweck verwendet. Der Grundsatz von Treu und Glauben ist eine Generalklausel, die das ganze Rechtssystem durchzieht und ein faires, berechenbares Verhalten fördern will. Er will das Vertrauen der Rechtsteilnehmer in einander schützen. Wer missbräuchlich ein Recht in Anspruch nimmt, wird deshalb durch die Rechtsordnung nicht geschützt. Die Bekämpfung von Missbräuchen dient mithin dem Schutz der Rechtsordnung.

2. Ansehen der Sozialhilfe - Legitimation der Institution

Spezifisch geht es bei der Missbrauchsbekämpfung um die Sozialhilfe selber. Missbräuche schädigen das Vertrauen in die Institution. Wir haben dies hautnah erlebt in den letzten Jahren. Bereits wenige spektakuläre Missbrauchsfälle haben dem Image der Sozialhilfe enorm geschadet. Mag der materielle Schaden auch vergleichsweise gering gewesen sein, der Imageschaden ist beträchtlich. Der Schutz des Vertrauens in die Sozialhilfe ist deshalb ein wichtiger Grund, Missbräuche konsequent zu bekämpfen. In den letzten beiden Jahrzehnten mit den steigenden Fallzahlen und Aufwendungen muss sich die Sozialhilfe in der Politik und Öffentlichkeit vermehrt legitimieren. Sie steht in Gemeinden und Kantonen unter Druck und kämpft hart um ihre Anerkennung. Politische Vorstösse in grosser Zahl sowie Untersuchungsberichte von Kommissionen, Parlamenten und Experten sind Zeichen für diesen erhöhten Legitimationsbedarf. Missbräuche untergraben die Legitimation und schaden der Institution. Verschiedene Politikerinnen und Politiker haben sich so für den Einsatz von Sozialdetektiven in erster Linie deshalb ausgesprochen, weil sie darin ein Mittel sahen, das

erschütterte Vertrauen der Bevölkerung in die Sozialhilfe wieder herzustellen. Die Wirksamkeit des Mittels zur Missbrauchsbekämpfung war dabei zweitrangig.

3. Schutz der öffentlichen Finanzen – Geld und Gut

Sozialhilfe besteht zu einem guten Teil aus wirtschaftlicher Hilfe. Wer zu Unrecht Leistungen bezieht, oder die erbrachten Leistungen zweckentfremdet einsetzt, bezieht öffentliche Gelder, die nicht für ihn oder zumindest nicht für den verwendeten Zweck vorgesehen sind. Damit entzieht er der Öffentlichkeit unrechtmässig öffentliche Mittel. Man kann sich über das Ausmass des volkswirtschaftlichen Schadens streiten. Angesichts der relativ guten Kontrollen in der Sozialhilfe und ihren gesamten Aufwendungen von 3 bis 4 Milliarden Franken pro Jahr sind die Ausfälle sicher wesentlich geringer als jene, die beispielsweise durch Schwarzarbeit oder Versicherungsbetrug oder Steuerhinterziehung entstehen. Gleichwohl: Es geht bei der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe um den Schutz von Geld und Gut, das der Allgemeinheit gehört.

4. Schutz der Arbeitsbeziehung – Verhältnis zwischen Klient und Sozialarbeiter

In der Sozialhilfe kommt etwas Besonderes hinzu: Neben dem generellen oder institutionellen Vertrauen in die Sozialhilfe als Institution braucht es in der Sozialarbeit auch ein spezifisches Vertrauen zwischen den Klienten und den Sozialarbeiterinnen. Für die Überweisung einer Rente, die per Check und ohne persönliche Begegnung ausgerichtet werden kann, braucht es kein spezifisches Vertrauen. Wenn es aber – wie in der Sozialhilfe – um einen individuellen Entwicklungsprozess geht, kommt der Beziehung zwischen Klienten und Sozialarbeitenden eine wichtige Rolle zu. Und damit auch dem Vertrauen zwischen den beiden. Es braucht sich dabei nicht um ein persönliches Vertrauen zu handeln, aber um ein Vertrauen, dass die beiden in dieser spezifischen professionellen Begegnung verbindet. Fehlt es daran, ist es schwierig, einen sinnvollen Hilfsprozess in die Wege zu leiten. Soll Sozialhilfe erfolgreich sein, ist sie – ohne dabei blauäugig zu sein – auf vertrauensvolle Beziehungen angewiesen. Missbräuche untergraben dieses Vertrauen. Sozialarbeitende, die wiederholt übers Ohr gehauen wurden, tun sich verständlicherweise schwer damit, dem nächsten Klienten zu trauen. Mit der Bekämpfung von Missbräuchen tragen wir deshalb dazu bei, die Grundlage sozialer Arbeit zu erhalten, nämlich die Fähigkeit, korrekte und vertrauensvolle Arbeitsbeziehungen zu den Klienten zu etablieren.

5. Schutz des Berufsstandes – Vertrauen in die Professionalität

Die Missbrauchsdebatte der letzten Jahre hat ein Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern aufgezeigt. Es nützte wenig, darauf hinzuweisen, dass die Missbräuche in der Sozialhilfe verglichen mit anderen Bereichen der öffentlichen Tätigkeit vermutlich nicht häufiger sind. Ebenso verklingen die berechtigten Klagen über das unzureichende Verhältnis von Fallzahlen und personellen Ressourcen meist ungehört, obwohl dieses die Fehleranfälligkeit des Systems nachweislich erhöht. Der Berufsstand als Ganzes gerät durch Missbräuche in Misskredit. Das Zerrbild der naiven, aber gut meinenden Sozialtante wurde reaktiviert. So führen Missbräuche dazu, das Vertrauen in die Professionalität moderner Sozialdienste zu untergraben. Mit der Bekämpfung von Missbräuchen in der Sozialhilfe leisten wir auch einen Beitrag zum Schutz des Berufsstandes und seines Ansehens.

6. Gleichbehandlung – Vermeidung von Neid zwischen den Klienten

Missbräuche, die keine Sanktionen nach sich ziehen, wecken Neid. Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist verletzt. Weshalb soll jemand sich ungestraft eine Vorzugsstellung

verschaffen können? Weshalb kann jemand Sozialhilfe beziehen, der schon längst mit einem neuen, gut verdienenden Partner zusammenlebt? Weshalb soll jemandem der Umzug in eine günstigere Wohnung zugemutet werden, wenn der von neben an mit falschen Angaben zu den Wohnverhältnissen von einer harten Massnahme verschont bleibt. Missbräuche, die nicht bekämpft werden, verletzen in den Augen der Klienten das Gebot der Gleichbehandlung und schaffen Neid.

7. Schutz der Solidarität – Hilfsbereitschaft der Bevölkerung

Schliesslich geht es um das Verhältnis zwischen der breiten Bevölkerung und den Unterstützten. Missbräuche treffen die ‚Volksseele‘ sehr direkt. Deshalb sind die Reaktionen auf Missbräuche so geharnischt. Das Gefühl, über den Tisch gezogen zu werden, ausgenützt zu werden, ist für Viele unerträglich. Die grundsätzliche Hilfsbereitschaft wird unterminiert. Die Grundlagen der Solidarität in Frage gestellt. Gerade weil es sich bei der Sozialhilfe, anders als bei den Sozialversicherungen, ausschliesslich um öffentliche Gelder handelt, sind die Zusammenhänge sehr direkt. Wer Sozialhilfe missbraucht, bedient sich nicht bei einer anonymen, undurchschaubaren Kasse, sondern beim Gemeindehaushalt, der zumindest in kleineren Gemeinden sehr bürgernah ist. Wenn wir Missbräuche bekämpfen, so geht es auch darum, die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung und damit den Solidaritätsgedanken zu stützen.

III. Reziprozitätsnorm

Ich habe mich in der Vergangenheit immer wieder gefragt, weshalb Missbräuche in der Sozialhilfe als besonders stossend empfunden werden, dies obwohl wir zahlreiche Leistungs- und Abgabensysteme kennen, bei denen Missbräuche ebenfalls vorkommen, aber weit weniger Emotionen auslösen. Ich meine, dass wir eine Antwort im Stellenwert der Reziprozitätsnorm finden können. Was besagt die Reziprozitätsnorm? Reziprozität, der Grundsatz der Gegenseitigkeit, kann als ein zu allen Zeiten und in allen Kulturen geltendes, tief in den Menschen verankertes Prinzip verstanden werden, wonach einer Handlung des einen, eine Handlung des andern folgen soll. Einem Verhalten des einen ein entsprechendes Verhalten des andern. Im lateinischen Ausdruck ‚do ut des‘ bzw. ‚ich gebe, damit du gibst‘ findet er seine kürzeste Formel. Der Tausch und der Vertrag ganz allgemein sind Ausdrucksformen dieses Prinzips. Dieses Prinzip bildet eine der grundlegendsten Normen des Rechts, ja unserer Beziehungen in den verschiedensten Gesellschaften. Auch unsere Versicherungen und unser Sozialstaat basiert auf dieser Idee. Jeder hat etwas zu leisten, jeder hat entsprechend auch Ansprüche.

Nun können wir feststellen, dass dieses Reziprozitätsprinzip unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Bei **privaten Versicherungen** etwa besteht eine starke Gegenseitigkeit zwischen den Versicherten, die eine Risikogemeinschaft bilden. Es werden keine öffentlichen Gelder eingesetzt. Die Reziprozität ist das leicht erkennbare Prinzip einer privaten Versicherung: Risikogerechte Prämie gegen Risikoschutz. Kommt es hier zu Betrügereien und Missbräuchen sind in privaten Solidargemeinschaften nur die Teilnehmer betroffen. Privater Versicherungsbetrug, der mit Sicherheit wesentlich höhere volkswirtschaftliche Schäden verursacht als der Sozialhilfebetrug, wird deshalb von der Öffentlichkeit weniger beachtet. Die Geltung des Reziprozitätsprinzips ist auf die Versicherten beschränkt. Entsprechend bleibt seine Verletzung auch eine ‚interne‘ Sache.

Anders schon bei **obligatorischen Sozialversicherungen**. Hier steht ein weit grösserer Kreis in einem weniger stringent ausgeformten, reziproken Austauschverhältnis. Die Mitgliedschaft ist nicht mehr freiwillig. Teilweise werden Sozialversicherungen nicht nur durch Prämien der Versicherten, sondern auch durch öffentliche Gelder alimentiert. Die Beitragsleistungen orientieren sich nicht nur am versicherten Risiko, sondern auch an der wirtschaftlichen Leistungskraft des Versicherten. Wie bei den privaten Versicherungen gilt allerdings auch hier, dass nur Leistungen beziehen kann, wer zunächst Prämien einbezahlt hat. So setzt die Berechtigung zum Bezug von Leistungen wenigstens eine gewisse Eigenleistung voraus. Damit ist dem Gebot der Reziprozität ein Stück weit genüge getan. Wenn in diesem Kontext jemand das ‚System‘ ausbeutet, etwa ein Unternehmen missbräuchlich Leistungen für Kurzarbeit oder Schlechtwetterentschädigungen in Anspruch nimmt, oder wenn ein Versicherter zulasten der Arbeitslosenversicherung mal ‚Pause‘ macht, wird dies in der Öffentlichkeit wohl auch kritisch bemerkt, doch zum Aufschrei wie in der Sozialhilfe kommt es nicht. Am ehesten bei der Invalidenversicherung, weil diese zur Hälfte von öffentlichen Geldern finanziert wird.

In der **Sozialhilfe** jedoch ist das Prinzip der Reziprozität am wenigsten stark ausgebildet. Sie wird ausschliesslich mit Steuergeldern finanziert. Zwar sind die meisten Sozialhilfebezügler auch Steuerzahler oder zumindest Steuerzahler gewesen und haben so früher zum öffentlichen Haushalt beigetragen. Doch in der Wahrnehmung der Bevölkerung werden in der Sozialhilfe Leistungen ausgerichtet, denen keine Gegenleistung gegenübersteht. Das Prinzip der Reziprozität erscheint hier am prekärsten verwirklicht. Entsprechend sensibel reagieren Bürgerinnen und Bürger auf Missbräuche in der Sozialhilfe. Dies erklärt, weshalb in der Sozialhilfe Konzepte entstanden sind, die wenigstens in der Ausprägung der Hilfe ein Stück weit die Gegenseitigkeit wieder herstellen wollen, seien es Konzepte wie ‚workfare‘ oder Gegenleistungsmodelle mit Freiwilligenarbeit.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Je ausgeprägter das Reziprozitätsprinzip in einem System umgesetzt ist, desto toleranter reagiert die Öffentlichkeit auf Missbrauchstatbestände. Die Sozialhilfe gehört definitiv nicht dazu.

IV. Schützenswerte Güter und Massnahmen

Abschliessend wollen wir noch einige Bemerkungen zum Verhältnis zwischen schützenswerten Gütern und Massnahmen anfügen.

Verfolgt man die öffentlichen Verlautbarungen von Parteien und Politikerinnen und Politikern, so soll in Zukunft der Grundsatz ‚**zero tolerance**‘ gelten. Dies bedeutet – ähnlich wie es die Aufkleber in Selbstbedienungsläden ankündigen: Jeder festgestellte Missbrauch, jeder Ladendiebstahl, wird angezeigt. Ich erachte diese Haltung für richtig. Auch wenn es im Einzelfall einfacher und weniger aufwändig sein kann, die Augen zu schliessen und die Zahlungsanweisung zu visieren, ist es falsch, erkannten Missbräuchen nicht entgegen zu treten. Zero Tolerance für entdeckte Missbräuche scheint mir die richtige Haltung zu sein.

Auch bei der Bekämpfung von Missbräuchen in der Sozialhilfe gilt jedoch der Grundsatz der **Gesetzmassigkeit**. Das heisst: Der Staat darf nur Massnahmen ergreifen, für die eine ausreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Nach anfänglichen Unklarheiten erscheint uns heute ziemlich klar zu sein, welche Massnahmen vom Recht abgedeckt sind und welche nicht. Teilweise wurden die gesetzlichen Grundlagen inzwischen klarer gefasst. Klar jedoch ist: Missbrauchsbekämpfung im Wild West Stil stösst rasch an Grenzen. Auch Sozialhilfeempfänger

haben Anspruch auf den Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte und die verfassungsmässigen Garantien.

Bei der Bekämpfung von Missbräuchen ist im Weiteren der Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** zu beachten. Es geht in der Regel um finanzielle Schädigungen, die dem Gemeinwesen aus Missbräuchen in der Sozialhilfe entstehen. Es geht nicht um Leib und Leben, nicht um die physische Integrität, kurz: nicht um Rechtsgüter, welche unsere Rechtsordnung als die Höchsten einstuft. Die Eingriffe in die Rechte der Betroffenen müssen diesem Umstand Rechnung tragen. Verhältnismässig sollten die Massnahmen auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten sein. Kosten und Wirkung sind nüchtern zu betrachten und zu bewerten. Dabei sind neben den direkten Auswirkungen auch die generalpräventiven Aspekte der Missbrauchsbekämpfung mit zu berücksichtigen.

Eine vernunftbasierte Analyse von Aufwand und Ertrag sollte auch bei der Einführung von Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen wegleitend sein und kann vor Übereifer und Ideologisierung schützen.

Und schliesslich sollen die Massnahmen **zweckmässig** sein. Sie müssen dem Zweck dienen, Missbräuche zu verhindern oder aufzudecken. Flächendeckende Überprüfungen ohne Missbrauchsverdacht beispielsweise erscheinen kaum zweckmässig. Ebenso wenig Kontrollanrufe bei Arbeitgebern, wenn die Möglichkeit besteht, vom Klienten Lohnabrechnungen einzufordern. Kurz die Massnahmen müssen darauf ausgerichtet sein, die gefährdeten Rechtsgüter sinnvoll zu schützen.