

**DER AUSTAUSCH VON PERSONENDATEN  
ZWISCHEN BUNDES-, KANTONS- UND GEMEINDEBEHÖRDEN**

**Schlussbericht**

Christian Bolliger, Marius Féraud

Bern, Februar 2010



## Das Wichtigste in Kürze

Im Auftrag des Bundesamts für Justiz hat die Büro Vatter AG den Austausch von Personendaten zwischen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, untersucht. Es wurde in Bezug auf die amtlichen Sachverhaltsabklärungen der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe, im Einbürgerungswesen sowie im Steuerrecht analysiert, welche Hindernisse praktischer und datenschutzrechtlicher Natur sich einem Austausch in den Weg stellen, und inwiefern Handlungsbedarf und -möglichkeiten bestehen, um den Datenaustausch zu erleichtern. Zu untersuchen war insbesondere, ob dadurch der Missbrauch in den genannten Bereichen besser bekämpft werden kann, und ferner, ob Effizienzgewinne zu erzielen sind.

Die Studie bildet das sozialwissenschaftliche Standbein der Abklärungen, die im Hinblick auf den bundesrätlichen Bericht zum Postulat Lustenberger (07.3682) über den Datenaustausch in den genannten Bereichen vom Bundesamt für Justiz verantwortet werden. Die qualitative Untersuchung stützt sich erstens auf die Analyse amtlicher Dokumente, zweitens auf halbstrukturierte Interviews mit 36 Vertreterinnen und Vertretern in den vier interessierenden Tätigkeitsbereichen von Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden aus Basel-Stadt, Neuenburg und St. Gallen sowie drittens auf Auswertungen schriftlicher Fragebögen, die von den interviewten kantonalen und kommunalen Stellen zusätzlich ausgefüllt wurden. Ausschlaggebend für die Auswahl der Kantone waren unter anderem die unterschiedliche Ausstattung des Datenschutzes, das Vorhandensein eines städtischen Zentrums sowie die sprachregionale Ausgewogenheit. Aufgrund der Breite der Fragestellung konnten nicht mehr Kantone berücksichtigt werden, was der Verallgemeinerbarkeit der Befunde Grenzen setzt. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo die kantonalen Behörden kantonales Recht vollziehen; wo sie Bundesrecht vollziehen (Sozialversicherung, z.T. Steuerrecht), dürften die kantonalen Unterschiede geringer und damit die Verallgemeinerbarkeit höher sein.

## Allgemeine Befunde

**Der Datenaustausch erfolgt primär zwischen kantonalen und kommunalen Behörden, daher sind die Einflussmöglichkeiten des Bundes beschränkt:** Die Relevanz des behördlichen Datenaustauschs bei der Sachverhaltsabklärung in der Sozialversicherung, der Sozialhilfe, im Einbürgerungswesen und im Steuerrecht ist für den Bund aus zwei Gründen zu relativieren. Erstens kommt in der Sachverhaltsabklärung der genannten Bereiche dem Datenaustausch zwischen Behörden neben der Selbstdeklaration der Klienten, eigenen Abklärungen durch die Behörde und den Daten, die bei Privaten eingeholt werden, bloss ergänzender Charakter zu. Zweitens ist der Bund primär nur indirekt in den Datenaustausch involviert, und auch dies nur in

jenen Bereichen, in denen kantonale Behörden Bundesrecht vollziehen (Sozialversicherung, z.T. Steuerwesen und Einbürgerungen). Als datensuchende oder datenliefernde Behörden spielen Bundesbehörden meist eine untergeordnete Rolle. Diese Ausgangslage beschränkt die Möglichkeiten des Bundes, den Datenaustausch in der Praxis zu optimieren, sei es in Bezug auf die Effizienzsteigerung, sei es in Bezug auf die Missbrauchsbekämpfung. Angesichts des für die Schweiz typischen föderalistischen Vollzugs in den untersuchten Bereichen sind interkantonale Unterschiede bezüglich des Datenaustauschs bis zu einem gewissen Grad systemimmanent und unausweichlich.

**Die zuständigen Behörden sind mit dem Datenaustausch bei Routineabklärungen zufrieden, die Rechtslage wird als klar bezeichnet:** Der Datenaustausch zwischen Behörden funktioniert im Allgemeinen zur Zufriedenheit der anwendenden Behörden, zumindest soweit es sich um Routineabklärungen handelt. Die rechtlichen Grundlagen für den Austausch werden als klar empfunden und stellen bei einem wohlbegründeten Datenbedarf kein Hindernis für den Austausch dar. Der Datenschutz führt wohl gelegentlich zu Verzögerungen des Datenaustauschs, doch wird das Schutzinteresse der betroffenen Personen an ihren persönlichen Daten von den befragten Personen als legitim erachtet. Das dominante Muster des Datenaustauschs ist die Anfrage im Einzelfall. Von einer Ausweitung der Möglichkeiten des Datenbezugs im Abfrageverfahren (Online-Zugriffe auf Datenbanken und automatischer Datenabgleich) sind prinzipiell Effizienzgewinne zu erwarten. Aus datenschutzrechtlichem Blickwinkel ist kritisch anzumerken, dass die Studie auch Hinweise auf einen informellen Datenaustausch, d.h. einen Austausch von Personendaten ohne klare rechtliche Grundlage erbrachte.

**Daten anderer Behörden sind bei der Missbrauchsbekämpfung eine unter mehreren Informationsquellen:** Ein Schlüsselfaktor zur Identifikation von Missbrauchsversuchen ist die Aufmerksamkeit und Professionalität der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese erlauben es, widersprüchliche Angaben der Klientin oder des Klienten etwa zur wirtschaftlichen Situation, zur Gesundheit oder zum Wohnsitz in den Falldossiers zu erkennen. Neben Checklisten mit Risikokriterien und Hinweisen von Dritten haben jedoch nach den Erfahrungen der befragten Personen auch Informationen anderer Behörden ein Potenzial, zur Aufklärung von Betrugsversuchen beizutragen. Die Bedeutung dieses Potenzials ist jedoch schwer einzuschätzen. Offensichtlich ist das Potenzial dort, wo Behörden durch systematische Kontrollen von Ersatz-einkommen wie Arbeitslosenentschädigungen, IV-Renten, Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe Kenntnis erhalten könnten, obwohl diese von der Antrag stellenden Person verschwiegen worden sind. Diese Daten sind für die Ermittlung von Leistungsansprüchen im Sozialbereich, aber auch steuerrechtlich relevant. Erwähnt werden weiter die kantonalen Kontrollstellen für

Schwarzarbeit, die Polizei sowie die Steuerbehörden, die im Rahmen ihrer Tätigkeiten auf Informationen stossen können, aus denen sich ein Missbrauchsverdacht ergibt.

**Abrufverfahren und Meldungen ohne Anfrage haben ein Potenzial in der Missbrauchsbekämpfung:** In Bezug auf die Missbrauchsbekämpfung kann festgehalten werden, dass der Datenaustausch zwischen Behörden bei der *Überprüfung eines bestehenden Verdachts* eine eher untergeordnete Rolle spielt. Die Hauptschwierigkeit und gleichzeitig das grösste noch brachliegende Potenzial des Datenaustauschs zwischen Behörden bei der Bekämpfung missbräuchlicher Leistungsbezüge (oder von Steuerdelikten) liegen hingegen beim *Identifizieren von Verdachtsfällen*. Die befragten Personen erwähnen als Verbesserungsmöglichkeiten einerseits die Ausweitung elektronischer Abrufverfahren, zum anderen die Erweiterung der Möglichkeiten, Informationen ohne Anfrage an jene Behörden melden zu können, für die diese Informationen relevant sind.

**Abrufverfahren und automatischer Datenabgleich als effiziente Kontrollverfahren:** Prinzipiell erlauben es Abrufverfahren, nicht nur Verdachtsfälle, sondern alle Fälle systematisch abzuklären oder zumindest Vorinformationen einzuholen, denen anschliessend genauer nachgegangen werden kann. Dies ermöglicht eine lückenlose Kontrolle der Angaben aus der Selbstdeklaration der betroffenen Person und kann somit Hinweise auf potenzielle Missbrauchsversuche geben. Als Variante des Abrufverfahrens kann der Datenabgleich gesehen werden, der die datensuchende Behörde automatisiert darüber informiert, ob eine gesuchstellende Person bei einer bestimmten anderen Behörde registriert ist. Als wichtigste Voraussetzungen für Abruflösungen sind eine formellgesetzliche Grundlage und ein auf den genauen Zweck der Anfrage präzise zugeschnittener Datenzugriff (Welche Funktionäre haben Zugriff auf welche Daten welcher Personen in welcher Genauigkeit?) zu nennen.

**Unsicherheiten erschweren Meldungen ohne vorherige Anfrage:** Die Mitteilung von Personendaten an andere Behörden ohne konkrete Anfrage kann rechtlich durch die Möglichkeit einer Spontanmeldung oder durch eine Meldepflicht vorgesehen werden. Von verschiedenen Befragten wurden solche Meldemöglichkeiten als Erfolg versprechender Weg erwähnt, um Verdachtsfälle identifizieren zu können. Ausbleibende Meldungen können dazu führen, dass eine Behörde nicht über eine abklärungsrelevante Information verfügt, da sie gewisse Sachverhalte aus Aufwandgründen nicht routinemässig abklären kann. Bei mehreren Behörden bestehen jedoch Unsicherheiten sowohl darüber, wie systematisch andere Behörden sie informieren, als auch darüber, inwieweit sie selbst potenziell missbrauchsrelevante Informationen weiterleiten dürfen. Die Folge der Unsicherheit über die rechtliche Situation sind entweder die willkürliche Weitergabe von Informationen oder dieselbe wie bei einem Verbot: Die Behörden verzichten auf eine Weitergabe der Information, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Datenaustausch einer rechtlichen Prüfung standhalten würde. Gleichzeitig ist anzunehmen, dass spontane Meldungen

bisweilen nicht nur wegen fehlender Kenntnisse über die Rechtslage, sondern auch aufgrund mangelhaften Wissens über die Informationsbedürfnisse anderer Behörden ausbleiben.

**Dilemma zwischen Kontrolle und Vertrauen:** Einschränkend ist zu den Ausbaupotenzialen des Datenaustauschs festzuhalten, dass ein intaktes Vertrauensverhältnis zwischen Klient und Behörde die Grundlage des in allen untersuchten Bereichen dominierenden Prinzips der Selbstdeklaration bildet. Dieses wird von den Befragten auch als wesentlich für die vollständige Sachverhaltsabklärung und den Erfolg weiterer Massnahmen (wie z.B. die wirtschaftliche Eingliederung im Sozialbereich) bezeichnet. Ein unbedachter Ausbau des Datenaustauschs und damit der Kontrollmöglichkeiten dürfte diesem Vertrauensverhältnis abträglich sein.

### **Konkrete Schwierigkeiten und Empfehlungen an die Bundesbehörden**

Aufgrund der empirischen Analyse zeigten sich in mehreren Bereichen konkrete Schwierigkeiten des Datenaustauschs, denen durch geeignete behördliche Massnahmen begegnet werden kann. Sie betreffen die Identifizierung von Verdachtsfällen auf Scheinehen im Einbürgerungsverfahren, das Bedürfnis nach umfassenden Individualdatenbanken über den Bezug von Sozialleistungen, eine Ausweitung der Meldemöglichkeiten der kantonalen Kontrollstellen für Schwarzarbeit, aber auch von Sozialversicherungsbehörden an die Steuerbehörden sowie von Steuer- und Strafverfolgungsbehörden an die Sozialversicherungsbehörden. Schliesslich wird teils bemängelt, dass Informationen über die Individuellen Konten der Sozialversicherungen zu spät zur Verfügung stehen. Änderungen des eidgenössischen Datenschutzgesetzes drängen sich nicht auf.

#### **Die festgestellten Schwierigkeiten führten zu den folgenden Empfehlungen:**

- 1. Ein Zugriff der Sektion Einbürgerungen des BFM auf das Personenstandregister Infostar ist hinsichtlich Effizienz und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen näher zu prüfen.*
- 2. Der Bund unterstützt und fördert Bestrebungen seiner kantonalen Vollzugsstellen, unter der Wahrung der datenschutzrechtlichen Prinzipien am Aufbau und Betrieb kantonaler Sozialleistungsdatenbanken mitzuwirken. Gleichzeitig achtet er auf die Anschlussfähigkeit dieser Sozialleistungsdatenbanken an laufende nationale und internationale Datenbankprojekte.*
- 3. Der Bund erhebt das Potenzial erweiterter Meldemöglichkeiten der Kontrollstellen für Schwarzarbeit. Hierzu untersucht er die Grösse der Schnittmengen von Personen, die der Schwarzarbeit überführt wurden sowie von Leistungsbezügern der IV, der EL, der ALV und der Sozialhilfe. Das Potenzial von Meldemöglichkeiten an weitere Steuerbehörden ist ebenfalls abzuklären.*
- 4. Eine Erweiterung der Meldemöglichkeiten von Durchführungsstellen der EL und der ALV an kantonale Amtsstellen (Steuerbehörden, aber auch an Strafverfolgungsbehörden und die Sozialhilfe) ist zu prüfen. Dabei sind der Datenschutz und die Effizienz zu beachten.*

5. *Bezüglich der Steuerbehörden ist zu prüfen, ob für diese die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für einen elektronischen Datenzugriff bei der ALV vertretbar ist. Dabei sind der Datenschutz und die Effizienz zu beachten.*
6. *Die Bundesbehörden der Sozialversicherung erarbeiten gemeinsam mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten Merkblätter für die kantonalen Vollzugsorgane, welche diese über die Meldemöglichkeiten an andere Behörden informieren.*
7. *Die Bundesbehörden der Sozialversicherung informieren ihre kantonalen Vollzugsbehörden (EL, IV, ALV) und die Strafbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte) der Kantone über die Möglichkeiten der spontanen Informationsweitergabe, die sich ab 2011 aus der schweizerischen Strafprozessordnung ergeben.*
8. *Die Bundesbehörden der Sozialversicherung unterstützen, fördern und koordinieren Bestrebungen ihrer kantonalen Vollzugsbehörden, welche darauf hinwirken, eine klare, datenschutzrechtlich einwandfreie und mit den massgeblichen bundesrechtlichen Vorgaben vereinbare Rechtsgrundlage für Spontanmeldungen seitens der Steuerbehörden und der Strafverfolgungsbehörden zu schaffen.*
9. *Der Bund prüft die Möglichkeit, die Aufarbeitung der Individuellen Konten der Ausgleichskassen (IK-Auszüge und -Zusammenzüge) zu beschleunigen.*





# Inhaltsverzeichnis

<b>TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>13</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>14</b>
<b>1 EINLEITUNG .....</b>	<b>15</b>
1.1 AUSGANGSLAGE .....	15
1.2 EINGRENZUNG DER FRAGESTELLUNG UND ERKENNTNISZIELE.....	16
1.3 AUFBAU DES SCHLUSSBERICHTS.....	18
<b>2 VORGEHEN .....</b>	<b>19</b>
2.1 KONZEPTIONELLE VORÜBERLEGUNGEN.....	19
2.1.1 Schematische Darstellung des Datenaustauschs.....	19
2.1.2 Hindernisse und Relevanz des Datenaustauschs.....	20
2.1.3 Rechtsgrundlagen und Modalitäten des Datenaustauschs.....	21
2.2 EMPIRISCHES VORGEHEN .....	23
2.2.1 Auswahl der Kantone.....	25
<b>3 DATENERHEBUNG IN DER INVALIDENVERSICHERUNG.....</b>	<b>27</b>
3.1 AUSGANGSLAGE .....	27
3.2 ALLGEMEINES FUNKTIONIEREN DER DATENERHEBUNG.....	28
3.2.1 Durchführung der Datenerhebung.....	28
3.2.2 Beurteilung der Datenerhebung.....	30
3.3 VERHINDERN VON UNGERECHTFERTIGTEM LEISTUNGSBEZUG .....	31
3.3.1 Wichtigste Formen des ungerechtfertigten Leistungsbezugs.....	31
3.3.2 Identifizieren eines Verdachtsfalls.....	32
3.3.3 Überprüfen eines Verdachtsfalls.....	33
3.4 VERBESSERUNGSPOTENZIALE AUS SICHT DER DATENBEARBEITENDEN BEHÖRDEN .....	34
<b>4 DATENERHEBUNG IM BEREICH DER ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN.....</b>	<b>37</b>
4.1 AUSGANGSLAGE .....	37
4.2 ALLGEMEINES FUNKTIONIEREN DER DATENERHEBUNG.....	38
4.2.1 Durchführung der Datenerhebung.....	38
4.2.2 Beurteilung der Datenerhebung.....	40
4.3 VERHINDERN VON UNGERECHTFERTIGTEM LEISTUNGSBEZUG .....	41
4.3.1 Wichtigste Formen des ungerechtfertigten Leistungsbezugs.....	41
4.3.2 Identifizieren eines Verdachtsfalls.....	42
4.3.3 Überprüfen eines Verdachtsfalls.....	43
4.4 VERBESSERUNGSPOTENZIALE AUS SICHT DER DATENBEARBEITENDEN BEHÖRDEN .....	43

<b>5</b>	<b>DATENERHEBUNG IN DER ARBEITSLOSENVERSICHERUNG .....</b>	<b>45</b>
5.1	AUSGANGSLAGE .....	45
5.2	ALLGEMEINES FUNKTIONIEREN DER DATENERHEBUNG.....	46
5.2.1	Durchführung der Datenerhebung.....	46
5.2.2	Beurteilung der Datenerhebung.....	48
5.3	VERHINDERN VON UNGERECHTFERTIGTEM LEISTUNGSBEZUG .....	49
5.3.1	Wichtigste Formen des ungerechtfertigten Leistungsbezugs.....	49
5.3.2	Identifizieren eines Verdachtsfalls.....	49
5.3.3	Überprüfen eines Verdachtsfalls.....	50
5.4	VERBESSERUNGSPOTENZIALE AUS SICHT DER DATENBEARBEITENDEN BEHÖRDEN .....	51
<b>6</b>	<b>DATENERHEBUNG IN DER SOZIALHILFE .....</b>	<b>53</b>
6.1	AUSGANGSLAGE .....	53
6.2	ALLGEMEINES FUNKTIONIEREN DER DATENERHEBUNG.....	54
6.2.1	Durchführung der Datenerhebung.....	54
6.2.2	Beurteilung der Datenerhebung.....	55
6.3	VERHINDERN VON UNGERECHTFERTIGTEM LEISTUNGSBEZUG .....	57
6.3.1	Wichtigste Formen des ungerechtfertigten Leistungsbezugs.....	57
6.3.2	Identifizieren eines Verdachtsfalls.....	57
6.3.3	Überprüfen eines Verdachtsfalls.....	58
6.4	VERBESSERUNGSPOTENZIALE AUS SICHT DER DATENBEARBEITENDEN BEHÖRDEN .....	58
<b>7</b>	<b>DATENERHEBUNG IM EINBÜRGERUNGSWESEN .....</b>	<b>61</b>
7.1	AUSGANGSLAGE .....	61
7.2	ALLGEMEINES FUNKTIONIEREN DER DATENERHEBUNG.....	62
7.2.1	Durchführung der Datenerhebung.....	62
7.2.2	Beurteilung der Datenerhebung.....	65
7.3	VERHINDERN VON UNGERECHTFERTIGTEN EINBÜRGERUNGEN .....	66
7.3.1	Wichtigste Formen von Missbrauchsversuchen .....	66
7.3.2	Identifizieren eines Verdachtsfalls.....	67
7.3.3	Überprüfen eines Verdachtsfalls.....	68
7.4	VERBESSERUNGSPOTENZIALE AUS SICHT DER DATENBEARBEITENDEN BEHÖRDEN .....	69
<b>8</b>	<b>DATENERHEBUNG IM STEUERWESEN.....</b>	<b>71</b>
8.1	AUSGANGSLAGE .....	71
8.2	ALLGEMEINES FUNKTIONIEREN DER DATENERHEBUNG.....	71
8.2.1	Durchführung der Datenerhebung.....	71

---

8.2.2	<i>Beurteilung der Datenerhebung</i> .....	73
<b>8.3</b>	<b>VERHINDERN EINER UNVOLLSTÄNDIGEN VERANLAGUNG</b> .....	<b>73</b>
8.3.1	<i>Wichtigste Formen von Missbrauchsversuchen</i> .....	73
8.3.2	<i>Identifizieren eines Verdachtsfalls</i> .....	74
8.3.3	<i>Überprüfen eines Verdachtsfalls</i> .....	74
<b>8.4</b>	<b>VERBESSERUNGSPOTENZIALE AUS SICHT DER DATENBEARBEITENDEN BEHÖRDEN</b> .....	<b>75</b>
<b>9</b>	<b>DATENWEITERGABE DER BEHÖRDEN</b> .....	<b>77</b>
9.1	<b>STEUERWESEN</b> .....	77
9.2	<b>KONTROLLSTELLEN FÜR SCHWARZARBEIT</b> .....	79
9.3	<b>SICHERHEITS- UND RICHTSPOLIZEILICHE BEHÖRDEN</b> .....	80
9.4	<b>DATENWEITERGABE IN ANDEREN BEREICHEN</b> .....	<b>81</b>
9.4.1	<i>Vorbemerkung: Zur Rolle des Datenschutzes im Sozialleistungsbereich</i> .....	81
9.4.2	<i>Invalidenversicherung</i> .....	82
9.4.3	<i>Ergänzungsleistungen</i> .....	82
9.4.4	<i>Arbeitslosenversicherung</i> .....	83
9.4.5	<i>Sozialhilfe und Einbürgerungen</i> .....	84
<b>10</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG DER BEFUNDE</b> .....	<b>85</b>
10.1	<b>FUNKTIONIEREN DES DATENAUSTAUSCHS IM ALLGEMEINEN</b> .....	<b>85</b>
10.1.1	<i>Bedeutung des Datenaustauschs zwischen Behörden bei der Fall-Abklärung</i> .....	85
10.1.2	<i>Relevanz des behördlichen Datenaustauschs aus Bundessicht</i> .....	86
10.1.3	<i>Allgemeines Funktionieren des Datenaustauschs zwischen Behörden</i> .....	86
10.2	<b>UNGERECHTFERTIGTER LEISTUNGSBEZUG/MISSBRAUCH</b> .....	<b>88</b>
10.2.1	<i>Missbrauchsformen</i> .....	89
10.2.2	<i>Relevante Informationsquellen</i> .....	89
10.2.3	<i>Hindernisse beim Identifizieren eines Verdachtsfalls</i> .....	90
	<i>Andere Hindernisse</i> .....	92
10.2.4	<i>Hindernisse beim Überprüfen eines Verdachtsfalls</i> .....	93
	<i>Andere Hindernisse</i> .....	94
10.3	<b>ANSATZPUNKTE FÜR VERBESSERUNGSMASSNAHMEN</b> .....	<b>94</b>
<b>11</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND DISKUSSION VON VERBESSERUNGSMASSNAHMEN</b> .....	<b>97</b>
11.1	<b>ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN IN BEZUG AUF DEN DATENAUSTAUSCH</b> .....	<b>97</b>
11.1.1	<i>Zur Thematik der Schnittmenge: Konstellationen zwischen datensuchenden und datenbesitzenden Behörden</i> .....	97
11.1.2	<i>Vor- und Nachteile der Einzelanfrage</i> .....	99
11.1.3	<i>Vor- und Nachteile von Abrufverfahren und automatischem Abgleich</i> .....	100
11.1.4	<i>Vor- und Nachteile von Meldemöglichkeiten</i> .....	101

---

<b>11.2 DISKUSSION VON VERBESSERUNGSMÖGLICHKEITEN UND EMPFEHLUNGEN</b> .....	<b>106</b>
11.2.1 <i>Erweiterte Nutzung von Abrufverfahren und Datenabgleich</i> .....	106
11.2.2 <i>Ausweitung der Meldemöglichkeiten</i> .....	108
11.2.3 <i>Weitere Verbesserungsmöglichkeiten</i> .....	112
<b>ANHANG 1: ÜBERBLICKSMATRIX ZU DEN BEFUNDEN DER EMPIRISCHEN KAPITEL</b> .....	<b>116</b>
<b>ANHANG 2: FRAGEBOGEN: ERHEBUNG DES DATENAUSTAUSCHS (BSP. IV)</b> .....	<b>123</b>
<b>ANHANG 3: FALLBEISPIELE</b> .....	<b>126</b>
<b>ANHANG 4: FRAGENKATALOG DER LEITFADENINTERVIEWS (BSP. IV)</b> .....	<b>132</b>
<b>ANHANG 5: LISTE DER BEFRAGTEN PERSONEN</b> .....	<b>133</b>
<b>ANHANG 6: ARBEITSGRUPPE DATENAUSTAUSCH, LISTE DER MITGLIEDER</b> .....	<b>135</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>136</b>

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Modell der Sachverhaltsabklärung und möglicher Hindernisse durch Behörden.	19
Abbildung 11-1: Konstellationen des Datenaustauschs .....	99
Tabelle 3-1: Datenbedarf, Verbreitung von Abrufverfahren und Zufriedenheit der kantonalen IV-Stellen.....	29
Tabelle 4-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der EL-Durchführungsstellen .....	39
Tabelle 5-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der kantonalen Vollzugsstellen Arbeitslosigkeit .....	47
Tabelle 6-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der Sozialhilfebehörden.....	55
Tabelle 7-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der Einbürgerungsbehörden in den Kantonen.....	64
Tabelle 8-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der Steuerverwaltungen.....	72
Tabelle 11-1: Vor- und Nachteile verschiedener Typen des Datenaustauschs .....	104

## Abkürzungsverzeichnis

AGDA	Arbeitsgruppe Datenaustausch
ALV	Arbeitslosenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung
BBl	Bundesblatt
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BüG	Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts
BS	Kanton Basel-Stadt
BSDA	Bundesgesetz über Sozialhilfe und Darlehen an Schweizer Staatsangehörige im Ausland
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
EL	Ergänzungsleistungen
FamZReg	Familienzulagenregister
GPK	Geschäftsprüfungskommission
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IK	Individuelles Konto
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
MWSTG	Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer
NE	Kanton Neuenburg
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SG	Kanton St.Gallen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes
StG	Bundesgesetz über die Stempelabgaben
StPO	Strafprozessordnung
VStG	Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

# 1 Einleitung

Im Auftrag des Bundesamts für Justiz hat die Büro Vatter AG den Austausch von Personendaten zwischen Behörden der Gemeinden, der Kantone und des Bundes untersucht. Es wurde in Bezug auf die amtlichen Sachverhaltsabklärungen der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe, der Einbürgerungen sowie im Steuerrecht analysiert, welche Hindernisse praktischer und datenschutzrechtlicher Natur sich diesem Austausch in den Weg stellen, und inwiefern Handlungsbedarf und -möglichkeiten bestehen, um den Datenaustausch zu erleichtern. Zu untersuchen ist insbesondere, ob dadurch der Missbrauch in den genannten Bereichen besser bekämpft werden kann, ferner, ob Effizienzgewinne zu erzielen sind.

## 1.1 Ausgangslage

Die Bearbeitung personenbezogener Dossiers durch die staatliche Verwaltung kann zu einem Bedarf an Informationen führen, über die andere Behörden verfügen. Dem Austausch solcher personenbezogener Daten sind jedoch Grenzen gesetzt. So folgt das geltende schweizerische Datenschutzrecht im Interesse des Persönlichkeitsschutzes dem Prinzip, dass Personendaten grundsätzlich nur für jenen Zweck verwendet werden dürfen, zu dem sie erhoben worden sind (Art. 1 und 4 DSG).

Das vom Nationalrat am 21. Dezember 2007 überwiesene Postulat Lustenberger vom 5. Oktober 2007 lädt den Bundesrat ein zu prüfen, „ob der Datenaustausch in ausgewählten Bereichen zwischen Bundes- und Kantonsstellen vereinfacht werden kann.“<sup>1</sup> Der Postulant bezeichnet die gegenseitige Behinderung der staatlichen Stellen durch den Datenschutz als Haupthindernis des Datenaustauschs. Dieser erschwere die Bekämpfung des Missbrauchs staatlicher Leistungen, namentlich in der Sozialhilfe, bei Einbürgerungen, im Steuerwesen und bei den Sozialversicherungen.

Die Thematik des unvollständigen Datenaustauschs bildet auch einen Aspekt der laufenden öffentlichen Diskussion über den Missbrauch staatlicher Leistungen. Gelegentlich wird in der politischen Debatte das Schlagwort „Datenschutz ist Täterschutz“ verwendet. Diese Debatte wird insbesondere im Zusammenhang mit der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung geführt und ist auch Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen und amtlicher Abklärungen geworden, in denen teils datenschutzrechtliche, aber auch praktische Hindernisse des Datenaustauschs angesprochen werden (vgl. etwa: Bachmann und D’Angelo 2006; Bundesamt für Sozialversiche-

---

<sup>1</sup> Postulat Ruedi Lustenberger vom 5. Oktober 2007: Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden (07.3682).

rungen 2009a; CEPP 2002; Gemeinderat Stadt Bern 2008; GPK Stadt Zürich 2008; Jeger 2007; Ott, Bade und Wapf 2008). In mehreren Kantonen wurden politische Vorstösse zum Thema Datenaustausch eingereicht, so zum Beispiel in Schwyz, Luzern, Zürich und Bern<sup>2</sup>. In Bern wird im Rahmen der Revisionsarbeiten am Sozialhilfegesetz gestützt auf ein Rechtsgutachten (Gächter/Egli 2009) der Datenaustausch von und zum Sozialamt neu geregelt. Auch im Kanton Zürich hat der Regierungsrat eine Änderung des Sozialhilfegesetzes zuhanden des Kantonsrates verabschiedet und dabei neue Möglichkeiten im Bereich des zwischenbehördlichen Datenaustauschs vorgeschlagen.

Der Bundesrat ergänzt in seiner Antwort zum Postulat Lustenberger, dass dem Datenaustausch neben der rechtlichen Hürde des Datenschutzes auch praktische Hindernisse im Weg stehen können, so etwa „die Unkenntnis der Beteiligten bezüglich der anwendbaren Rechtsnormen“ oder „eine nicht angemessene Ausgestaltung von Arbeits- bzw. Entscheidprozessen“.<sup>3</sup>

Das Bundesamt für Justiz hat begleitend zur Bearbeitung des Postulats Lustenberger die Arbeitsgruppe Datenaustausch (AGDA)<sup>4</sup> mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden des Bundes und der Kantone ins Leben gerufen. Die Bearbeitung des Postulats Lustenberger hat die Abklärung sowohl der datenschutzrechtlichen als auch anderer Hindernisse des behördlichen Austauschs personenbezogener Daten zum Ziel.

Die Abklärung stützt sich einerseits auf eine Analyse der rechtlichen Grundlagen der Amtshilfe, die vom BJ intern erstellt wird. Das zweite Standbein bildet eine sozialwissenschaftliche Evaluation. *Diese empirische Untersuchung soll die rechtlichen und praktischen Hindernisse des Datenaustauschs zwischen Behörden in der Praxis eruieren, ihre Bedeutung insbesondere in Bezug auf den Missbrauch staatlicher Leistungen abschätzen und nötigenfalls Verbesserungsvorschläge machen. Ein ergänzendes Erkenntnisinteresse bilden mögliche Effizienzgewinne durch einen erleichterten Datenaustausch.* Das Bundesamt für Justiz hat das Büro Vatter mit der Durchführung der Untersuchung beauftragt. Der vorliegende Bericht ist das Resultat dieser Arbeiten.

## 1.2 Eingrenzung der Fragestellung und Erkenntnisziele

Die Analyse beschränkt sich auftragsgemäss und gestützt auf die Angaben im Postulat Lustenberger auf den behördlichen Austausch personenbezogener Daten bei der Abklärung von Dos-

---

Quelle (20.12.2009): [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20073682](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073682).

<sup>2</sup> Bern: M 115/2006 Wisler Albrecht; M 196/2007 Brand/Siegenthaler; M 198/2007 Fuchs; Luzern: Motion Graf vom 10.9.2007; Schwyz: Postulat Gwerder/Kessler vom 28.3.2008; Zürich: Postulat Holenstein, Vogel, Maier vom 27.8.2007.

<sup>3</sup> Quelle: Postulat Ruedi Lustenberger vom 5. Oktober 2007: Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden (07.3682).

<sup>4</sup> Eine Liste der Mitglieder der Arbeitsgruppe befindet sich im Anhang 6.



siers in vier Bereichen: *Sozialhilfe, Sozialversicherung, Einbürgerung und Steuerrecht*. Im Bereich der Sozialversicherungen werden die Leistungsabklärungen der Invalidenversicherung (IV), der Ergänzungsleistungen (EL) und der Arbeitslosenentschädigung (ALV) untersucht. In all diesen Bereichen müssen staatliche Stellen im Einzelfall abklären, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, dass eine bestimmte Leistung bezogen werden kann. Im Steuerbereich ist abzuklären und darauf basierend zu verfügen, welche Steuer von der betroffenen Person an den Staat zu leisten ist.

Der Fokus der Untersuchung liegt auf Aspekten, welche die Bundesbehörden oder die Rege-lungskompetenz des Bundes betreffen. Dies ist immer dann gegeben, wenn:

- kommunale oder kantonale Behörden in der Ausübung ihrer Tätigkeit Bundesrecht anwenden;
- kommunale, kantonale oder Bundesbehörden Daten von (anderen) Bundesbehörden erhalten möchten;
- Bundesbehörden von kommunalen, kantonalen oder (anderen) Bundesbehörden Da-ten erhalten möchten.

Aus dem Fragekatalog der Auftraggeberin wurden für die Untersuchungen folgende vier Er-kenntnisziele abgeleitet:

1. Kenntnis über die *üblichen Vorgehensweisen und Formen* des Datenaustauschs zwischen kantonalen Behörden und Bundesbehörden.
2. Kenntnis über *die wichtigsten Hindernisse des Datenaustauschs* zwischen kantonalen und Bundesbehörden.
3. Kenntnis über die *Auswirkungen dieser Hindernisse, insbesondere in Bezug auf die Missbrauchs-thematik* (ungerechtfertigter Bezug staatlicher Leistungen oder zu tiefe Leistung an den Staat z.B. bei den Steuern), aber auch in Bezug auf die Effizienz.
4. Kenntnis über *mögliche Massnahmen zum Abbau bestehender Hindernisse und ihrer Auswirkun-gen*.

Zum Begriff des Missbrauchs hat sich die nachfolgende begriffliche Differenzierung in der Un-tersuchung als nützlich erwiesen. Als ungerechtfertigten Leistungsbezug bezeichnet sie allgemein die Situation, wenn die Behörde einer Privatperson aufgrund ihrer Abklärungen eine Leistung zuspricht, auf die aufgrund des realen Sachverhalts kein Anspruch oder kein Anspruch in voller Höhe besteht. Der Missbrauch oder Betrug wird als eine qualifizierte Form des ungerechtfertig-ten Leistungsbezugs aufgefasst. Er liegt vor, wenn die Leistung durch vorsätzliches Vorenthalten von Informationen oder durch Falschinformationen seitens der gesuchstellenden Person herbei-geführt wurde. Im Steuerrecht ist die Folge von lückenhaften Deklarationen nicht eine zu hohe Leistung, sondern eine zu tiefe steuerliche Belastung.

### **1.3 Aufbau des Schlussberichts**

Kapitel 2 dieses Berichts (Vorgehen) liefert einen Überblick über die konzeptionellen Vorüberlegungen und die angewendete Methodik der Untersuchung. In den Kapiteln 3 bis 8 wird über die Befunde zu den einzelnen Abklärungsbereichen im Bereich der Datenerhebung berichtet. Kapitel 9 berichtet über die Befunde bezüglich Datenweitergabe (Im Anhang 1 findet sich eine zusammenfassende Überblickstabelle über die Befunde der einzelnen Kapitel). In Kapitel 10 werden die Befunde aus den einzelnen empirischen Kapiteln zusammengetragen, und Ansatzpunkte für mögliche Verbesserungsmassnahmen identifiziert. Kapitel 11 beinhaltet zunächst eine Diskussion wichtiger Vor- und Nachteile der verschiedenen Modalitäten des Datenaustauschs. Im zweiten Teil des abschliessenden Kapitels werden Verbesserungsmassnahmen diskutiert und daraus Empfehlungen zuhanden der Bundesbehörden hergeleitet.

## 2 Vorgehen

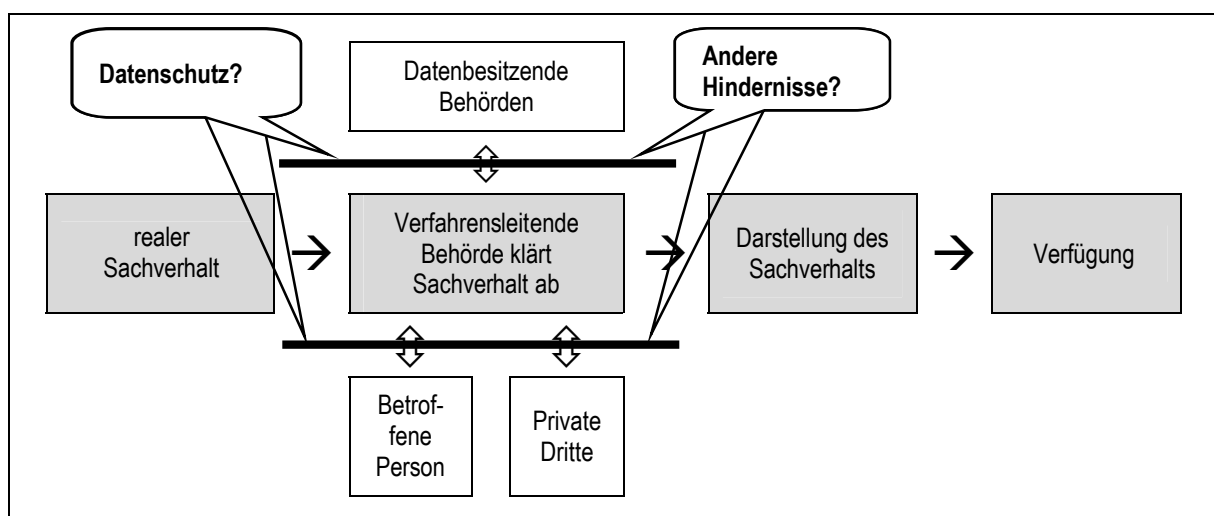
In diesem Kapitel werden zunächst konzeptionelle Überlegungen zum Datenaustausch zwischen Behörden angestellt und kurz auf die Grundlagen und Modalitäten eines datenschutzrechtlich konformen Datenaustauschs eingegangen. Der zweite Teil des Kapitels beschreibt das empirische Vorgehen.

### 2.1 Konzeptionelle Vorüberlegungen

#### 2.1.1 Schematische Darstellung des Datenaustauschs

Im Kern geht es bei allen zu untersuchenden Bereichen um Verwaltungsverfahren, bei denen die zuständige Behörde einen personenbezogenen Sachverhalt möglichst unverzerrt zu erheben hat und in einem zweiten Schritt basierend darauf eine Verfügung zu erlassen hat. Diese betrifft einen geltend gemachten Anspruch auf eine materiellen oder rechtliche Leistung im Falle der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe und der Einbürgerungen, oder die Höhe einer zu zahlenden Steuer der betroffenen Person (Abbildung 2-1). Eine unvollständige oder verzerrte Darstellung des Sachverhalts birgt das Risiko einer sachlich nicht gerechtfertigten Verfügung, z.B. eines ungerechtfertigten Leistungsbezugs von einer Sozialversicherung, einer nicht legitimen Anerkennung eines Bürgerrechts oder einer zu tiefen Steuerrechnung. Eine unvollständige Erhebung eines Sachverhalts kann aber prinzipiell auch zu Ungunsten der von der Verfügung betroffenen Person ausfallen.

Abbildung 2-1: Modell der Sachverhaltsabklärung und möglicher Hindernisse durch Behörden



An der Informationsbeschaffung der zuständigen Behörde sind bis zu vier Akteurstypen beteiligt: Die verfahrensleitende Behörde selbst, die ins Verfahren involvierte Person, private Drittpersonen (wie z.B. der Arbeitgeber, Privatversicherungen, Pensionskassen) und schliesslich andere Behörden, welche über relevante Informationen verfügen. Sie alle können Ursache für eine unvollständige Information sein. Die möglichen Hindernisse eines vollständigen und korrekten Informationsflusses können diesen Akteursgruppen zugeordnet werden. Die Untersuchung fokussiert zwar prinzipiell auf den Datenaustausch zwischen Behörden, bezieht aber ergänzend auch die Datenerhebung der verfahrensleitenden Behörde bei der betroffenen Person und bei privaten Dritten ein, um die festgestellten Probleme des Datenaustauschs in Relation setzen zu können.

### **2.1.2 Hindernisse und Relevanz des Datenaustauschs**

Allfällige Hindernisse des Datenaustauschs können in Zusammenhang mit dem Datenschutzrecht des Bundes und der Kantone wie auch von spezialgesetzlichen Geheimnisvorschriften stehen oder eher praktischer Natur sein. Als datenschutzbezogene Hindernisse können ein tatsächliches oder ein vermeintliches Verbot der Weitergabe von Daten aufgrund der datenschutzrechtlichen Ausgangslage erwartet werden. Umgekehrt ist es auch denkbar, dass eine Weitergabe von Daten erfolgt, obwohl die Rechtsgrundlage dafür nicht ausreicht.

Auch praktische Hindernisse können dem Datenaustausch im Weg stehen. Bei der datensuchenden Behörde kann eine Ursache davon die mangelnde Kenntnis von einem an sich relevanten Datenbestand bei einer anderen Behörde sein. Umgekehrt kann bei einer datenbesitzenden Behörde die mangelnde Kenntnis von der Relevanz eines Datenbestands für eine datensuchende Behörde eine Meldung verhindern. Weiter ist es denkbar, dass die erfragten Daten nicht schnell genug aufbereitet werden können, dass sie in ungenügender Qualität vorliegen, oder dass die Ressourcen seitens der datensuchenden oder der datenbesitzenden Behörden für die Datenbearbeitung in der rechtlich vorgesehenen Form nicht ausreichen.

In den Städten Bern und Zürich haben in den letzten Jahren Missbrauchsfälle im Bereich der Sozialhilfe für ein hohes mediales Aufsehen gesorgt (vgl. Gemeinderat Stadt Bern 2008; GPK der Stadt Zürich 2007). Als Folge wurden in beiden Kantonen Abklärungen initiiert, die mögliche Massnahmen zur Verhinderung von Betrugsversuchen vorschlagen sollten. Dabei stellt der Datenaustausch zwischen Behörden einen möglichen Ansatzpunkt dar: Ein Rechtsgutachten konstatierte in Bezug auf die Sozialhilfe im Kanton Bern, dass die gesetzlichen Regelungen im Bereich der Sozialhilfe in der Praxis immer wieder zu schwierigen Auslegungsfragen führen (Gächter/Egli 2009: 89). Die mittlerweile vorliegenden Gesetzesentwürfe in beiden Kantonen tragen dieser Feststellung Rechnung. So sieht das revidierte Sozialhilfegesetz des Kantons Bern vor,

sowohl die Weitergabe als auch den Bezug von Informationen detailliert zu regeln. Im Kanton Zürich beinhaltet der Gesetzesentwurf zusätzlich, dass Ämter beim Verdacht auf missbräuchlich beanspruchte Sozialhilfeleistungen von sich aus Mitteilung an die zuständigen Sozialhilfeorgane erstatten können. Als Bedingung für eine solche Spontanmeldung wird ein erheblicher, sich auf konkrete Tatsachen stützender Verdacht genannt.

Die Erfahrungen in Bern und Zürich machen zweierlei deutlich: Sie zeigen erstens, dass datenschutzrechtliche Aspekte Hürden bei der Bekämpfung von Missbrauchsfällen darstellen können, wobei nicht nur eigentliche Verbote des Informationsaustauschs, sondern auch rechtliche Unklarheiten und die mangelnde Kenntnis des gesetzlich zugelassenen Handlungsspielraums eine Rolle spielen. Zweitens wird aber auch klar, dass praktischen Aspekten – im Zusammenhang mit dem Datenaustausch (z.B. mangelnde Ressourcen) oder anderswo (z.B. internes Kontrollsystem) – ebenfalls Beachtung geschenkt werden muss, wenn Massnahmen zur Bekämpfung von missbräuchlichem Leistungsbezug diskutiert werden (vgl. Gemeinderat Stadt Bern 2008; GPK der Stadt Zürich 2007). Die Erfahrungen dieser beiden Kantone stützen somit das dieser Untersuchung zugrunde gelegte Modell. Den Aspekten rechtlicher Unklarheiten, mangelnden Kenntnissen sowie anderen praktischen Hindernissen des Datenaustauschs ist Beachtung zu schenken.

Für die Untersuchung der Missbrauchsthematik erwies es sich als hilfreich, die Aufklärung von ungerechtfertigtem Leistungsbezug als *Prozess in zwei Schritten* aufzufassen. Der erste Schritt beinhaltet die Frage, wie gut die Behörden (unter Zuhilfenahme der Daten anderer Behörden) *Verdachtsfälle identifizieren* können. Der zweite Schritt beinhaltet die Frage, wie die Behörden (unter Zuhilfenahme der Daten anderer Behörden) die identifizierten *Verdachtsfälle überprüfen* können, um den Verdacht auszuschliessen oder den ungerechtfertigten Leistungsbezug aufdecken zu können.

### 2.1.3 Rechtsgrundlagen und Modalitäten des Datenaustauschs

Ziel des Datenschutzes ist es, die Privatsphäre einer Person von Informationsbedürfnissen anderer Personen oder staatlicher Stellen abzuschirmen, sofern nicht ein überwiegendes Interesse an einer solchen Informationsbeschaffung besteht (Bundesrat 1988). Dafür wird auch der Begriff der informationellen Selbstbestimmung verwendet. Im Datenschutzgesetz ist festgehalten, dass die Weitergabe von Personendaten dem Grundsatz der Rechtsmässigkeit zu folgen hat (Artikel 4 Absatz 1). Weitere grundlegende Prinzipien des Datenschutzrechts sind die Verhältnismässigkeit (Absatz 2) und die Zweckbindung (Absatz 3): Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu Folge wird der Datenbearbeiter gehalten, nur diejenigen Daten zu erheben und weiter zu bearbeiten, die für einen bestimmten Zweck geeignet sind und die er tatsächlich benötigt. Die Zweckbindung bestimmt, dass Daten nur für jene Zwecke verwendet werden dürfen, für die sie erhoben wurden.

Die Weitergabe von Daten muss entweder dem Zweck der Datenerhebung entsprechen, oder es braucht eine neue gesetzliche Grundlage, welche die Weitergabe und damit die Verwendung zu einem anderen Zweck legitimiert.

In Artikel 3 regelt das Datenschutzgesetz die wichtigsten Begriffe. Personendaten bezeichnen demnach alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen. Unter dem Begriff „besonders schützenswerte Personendaten“ werden Daten über die Gesundheit, die Intimsphäre, Massnahmen der sozialen Hilfe und administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen genannt, aber auch über die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten einer Person. Als „Persönlichkeitsprofil“ gilt eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt.

Der Weitergabe von Informationen zwischen Behörden (Amtshilfe) bedarf in der Regel einer gesetzlichen Grundlage (Art. 19 DSG). Die Rechtsgrundlage für den Datenaustausch ist jeweils aus den Spezialgesetzen der datensuchenden und der datenbesitzenden Behörde zu ermitteln. Da die Rechtsetzung der involvierten Bereiche nicht immer aufeinander abgestimmt ist, können sich prinzipiell Konflikte über die Frage ergeben, ob ein Datenaustausch erfolgen darf oder nicht.

Bei den in dieser Studie zu untersuchenden Austauschbeziehungen sind überwiegend kantonale Behörden involviert, die teils Bundesrecht und teils kantonales Recht vollziehen. Die Spezialgesetzliche Grundlage des Datenaustauschs kann somit entweder im Bundesrecht zu finden sein, was insbesondere im Bereich der Sozialversicherung der Fall ist, oder im kantonalen Recht. Ebenfalls ist festzuhalten, dass das Datenschutzgesetz des Bundes nur für das Handeln der Bundesorgane massgeblich ist. Die kantonalen Behörden sind an die kantonalen Datenschutzgesetze gebunden; wenn sie Bundesrecht vollziehen, sind indessen gewisse Vorgaben des Bundesrechts zu beachten (vgl. Art. 37 DSG). Immerhin kann festgehalten werden, dass sich die kantonalen Datenschutzgesetze wie das DSG des Bundes an den Prinzipien der Rechtmässigkeit der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung orientieren.

In der Praxis sind fünf verschiedene Formen oder Modalitäten des Datenaustauschs zwischen Behörden anzutreffen (BJ 2009: 6-7):

- *Abrufverfahren*: Die datensuchende Behörde hat Zugriff auf eine Datenbank der datenbesitzenden Behörde.
- *Weitergabe auf Ersuchen im Ermessen der datenbesitzenden Behörde*: Es liegt im Ermessen der datenbesitzenden Behörde, ob sie bei einer Anfrage die Daten weitergibt.
- *Meldepflicht auf Anfrage*: Die datenbesitzende Behörde ist verpflichtet, die relevante Information auf Anfrage der datensuchenden Behörde mitzuteilen

- *Meldepflicht ohne Anfrage*: Die datenbesitzende Behörde ist verpflichtet, die relevante Information ohne Anfrage der datensuchenden Behörde mitzuteilen.
- *Spontanmeldung*: Die datenbesitzende Behörde kann eine Information mitteilen, ist aber nicht verpflichtet.

Die letzten beiden Formen des Datenaustauschs (Meldepflicht ohne Anfrage und Spontanmeldungen) werden im Rahmen der empirischen Kapitel unter dem Begriff „Meldemöglichkeiten“ zusammengefasst. Entscheidendes Definitionsmerkmal ist dabei, dass der Datenaustausch *nicht* durch diejenige Behörde ausgelöst wird, welche die Information erhält; stattdessen leitet die datenbesitzende Behörde die Weitergabe von sich aus ein. Diese Abgrenzung gegenüber den anderen Modalitäten der Amtshilfe wird bei der Diskussion, wie eine Behörde auf einen potenziellen Missbrauchsversuch aufmerksam werden kann, von Bedeutung sein. In der Aufstellung des Bundesamts für Justiz nicht spezifisch erwähnt ist der *automatische Abgleich* von Daten. Hier werden zwei Datenbanken maschinell darauf hin untersucht, welche Personen in beiden Datenbanken vorkommen. Das Ergebnis wird der interessierten Behörde mitgeteilt. Ein automatisierter Abgleich der Daten aus der ZAS (Sozialversicherungsbeiträge) und der Taggeldbezüge ist im AHVG (Art. 93) zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vorgesehen worden (vgl. auch Bundesrat 2002: 3635).

## 2.2 Empirisches Vorgehen

Das gemeinsam mit der Auftraggeberin entwickelte Design der Untersuchung basiert auf einer qualitativen Erhebung des Datenaustauschs zwischen Behörden in den vom Postulat Lustenberger angesprochenen Bereichen. Zu untersuchen ist das Funktionieren des Datenaustauschs stellvertretend in drei Kantonen. Das zentrale Erhebungsinstrument sind Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Daten austauschenden Amtsstellen und der Datenschutzbehörden. Diese werden durch Dokumentenanalysen ergänzt.

Die Interviews bei den datenaustauschenden Behörden bestanden aus zwei schriftlichen Teilen und einem mündlichen Teil.

- *Allgemeine Matrix zur Erhebung des Datenaustauschs* mit anderen Behörden in allgemeiner Form: Grundfragen: Bei welchen Behörden ersucht die Behörde X wie häufig um Daten? In welcher Modalität und wie zufrieden stellend funktioniert der Austausch? Welche anderen Behörden ersuchen die Behörde X wie häufig um Daten; in welcher Modalität, und wie zufrieden stellend funktioniert der Austausch? Die Matrix wurde schriftlich ausgefüllt und später im Interview bei Unklarheiten oder Unvollständigkeiten besprochen (vgl. Beispiel im Anhang).

- *Fall-Tabellen zur Erhebung des Datenaustauschs in konkreten Situationen:* Im Vorfeld der Untersuchung wurden vom BJ und der AGDA 15 Fallkonstellationen konstruiert. Die im Rahmen dieser Fallbeispiele entwickelten Verdachtsmomente für allfälligen Missbrauch (aus den Bereichen Sozialversicherung, Sozialhilfe, Einbürgerungen) wurden vom Büro Vatter in je eine Matrix umgegossen. Verschiedene Fragen bezüglich dieser „Missbrauchsvermutungen“ wurden formuliert. Diese sollten erhellen, ob und wie die datensuchende Behörde im Falle einer solchen Vermutung vorgeht und wie relevant diese in der täglichen Praxis ist. Auch die Falltabellen wurden schriftlich ausgefüllt und später im Interview besprochen (vgl. Beispiel im Anhang).
- *Leitfadeninterviews:* Die Interviews mit Behörden, die direkt in den Datenaustausch involviert sind, beinhalteten erstens Fragen zum Funktionieren der Beschaffung und Weitergabe von Daten und der dabei bestehenden Hindernisse (Datenschutz und andere). Zweitens drehten sie sich um Fragen, die sich direkt auf den missbräuchlichen Bezug staatlicher Leistungen beziehen. Drittens beinhalteten sie Fragen zu möglichen Verbesserungspotenzialen beim Datenaustausch (datenschutzrechtlich und andere) (Vgl. Beispiel im Anhang).

Da in keinem der genauer zu untersuchenden Bereiche Bundesbehörden als datensuchende Behörden im Vordergrund stehen, konzentrierten sich diese Leitfadengespräche und die schriftlichen Fragebogen auf Behörden der Kantone und der Gemeinden.

Der Fragebogen für die Interviews mit den Datenschutzbeauftragten in den drei Kantonen wich vom oben erwähnten Grundschema nicht wesentlich ab. Ergänzende Interviews wurden mit Einwohnerbehörden, Polizeibehörden (ein Kanton<sup>5</sup>), mit zwei Personen der Einbürgerungsbehörden des Bundes, mit zwei Personen des Bundesamts für Sozialversicherung (zum Missbrauch in der IV) sowie mit einem Bundesvertreter aus dem Bereich Kontrolle der Schwarzarbeit geführt.

Die Erkenntnisse aus der Erhebung in den Kantonen wurden in einem Auswertungsbericht zuhanden der Arbeitsgruppe Datenaustausch mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Bundes- und Kantonsbehörden (vgl. Mitgliederliste im Anhang 6) zusammengefasst. Zu den im Rahmen dieses Berichts angeregten Verbesserungsmöglichkeiten konnten die Mitglieder der Arbeitsgruppe aus ihrer spezifischen Sicht Stellung nehmen. Die Stellungnahmen zum Bericht und den Verbesserungsvorschlägen flossen in den Schlussbericht ein.

---

<sup>5</sup> Zwei Polizeibehörden verweigerten die Teilnahme an der Untersuchung.



### 2.2.1 Auswahl der Kantone

Der Datenaustausch in den verschiedenen Bereichen wurde in drei Kantonen systematisch erhoben. Bei der Kantonsauswahl war eine möglichst gute Verallgemeinerbarkeit der Untersuchungsergebnisse anzustreben (siehe dazu die Anmerkung im letzten Abschnitt dieses Kapitels). Folgende Kriterien können potenziell die Praxis des Datenaustauschs beeinflussen:

- *Sprachregionen*: Sprachregionale Unterschiede bestehen vermutlich bezüglich der Verankerung des Datenschutzes (siehe nachfolgend), der Organisation der untersuchten staatlichen Tätigkeitsbereiche sowie der Bewertung der Rolle des Staates.
- *Städtische vs. ländliche Kantone*: Zu erwarten ist ein unterschiedlicher Professionalisierungsgrad, insbesondere bei der häufig kommunal organisierten Sozialhilfe.
- *Datenschutz*: Kantone mit unterschiedlicher Ausstattung und Organisation des Datenschutzes.

Basierend auf diesen Überlegungen wurden die Kantone Basel-Stadt, Neuenburg und St.Gallen ausgewählt. Basel-Stadt weist eine gut ausgestattete professionelle Datenschutzbehörde (4 Personen) auf. Der Kanton St.Gallen verfügt seit Anfang dieses Jahres über die Fachstelle für Datenschutz, die 100 Stellenprocente umfasst. Ausserdem ist der Datenschutz kommunal verankert: Jede Gemeinde verfügt über eine eigene Datenschutzfachstelle. Im Kanton Neuenburg sieht das im vergangenen Jahr in Kraft getretene kantonale Datenschutzgesetz die Einsetzung eines Datenschutzbeauftragten (50%-Pensum) vor. Momentan wird diese Funktion interimistisch durch einen Richter im Nebenamt ausgeübt, der die bisherige „Autorité de surveillance“ geleitet hatte. Mit der Einbürgerungsbehörde und der Sozialhilfebehörde erhält in der Studie die kommunale Ebene viel Aufmerksamkeit. Hier ist aufgrund unterschiedlicher Professionalisierungsgrade der Verwaltung mit Unterschieden zwischen städtischen und ländlichen Gemeinden zu rechnen. Aus Gründen der Relevanz (absolute Fallzahlen und höherer Abklärungsbedarf im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse) wird die Erhebung bei den Einbürgerungs- und Sozialhilfebehörden in jedem der drei Kantone auf eine städtische Gemeinde beschränkt. Durch die Berücksichtigung eines reinen Stadtkantons und zweier Kantone mit vielen Gemeinden und unterschiedlich grosser Zentrumsgemeinden wird den Dimensionen ‚Stadt-Land‘ sowie ‚zentral-dezentral‘ bis zu einem gewissen Grad Rechnung getragen. Diese Dimensionen äussern sich auch in bestimmten Unterschieden bei der Organisation der Sozialhilfe und im Einbürgerungswesen.

An dieser Stelle sei auf die Grenzen eines solchen Vorgehens hingewiesen. Bei der Verallgemeinerung der Ergebnisse und der Formulierung potenzieller Massnahmen ist zu berücksichtigen, dass die empirische Basis in den untersuchten Bereichen mit jeweils drei Interviews schmal ist. Besonders zu beachten gilt es diese Einschränkung dort, wo die gesetzlichen Gestaltungsmög-

lichkeiten in die Zuständigkeit der Kantone fallen (im Besonderen bei den Einbürgerungen und der Sozialhilfe, aber auch teilweise im Steuerwesen). Demgegenüber wird die Problematik bei den Sozialversicherungen entschärft, da in diesem Bereich eine grössere Anzahl Interviews (je drei Interviews im Bereich der IV, der ALV und der EL) durchgeführt werden konnte und zudem einheitlich Bundesrecht vollzogen wird.

## 3 Datenerhebung in der Invalidenversicherung

### 3.1 Ausgangslage

Im Jahr 2009 bezogen 291'554 Personen eine Rente der Invalidenversicherung (IV). Die Ausgaben der IV für sämtliche Sozialleistungen beliefen sich 2008 auf 8.6 Milliarden Franken (Bundesamt für Sozialversicherungen 2009b). Invalidität im Sinne des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG) ist definiert als ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit, die durch einen körperlichen, psychischen oder geistigen Gesundheitsschaden verursacht worden ist. Die Invalidenversicherung prüft vor der Zusprechung einer Invalidenrente, ob die angemeldete Person unter Zuhilfenahme von beruflichen Massnahmen, medizinischen Massnahmen oder Hilfsmitteln wieder in die Arbeitswelt eingegliedert werden kann. Jede Rentenzusprache muss regelmässig und mindestens alle fünf Jahre überprüft werden (Revision).

Das Informationsbedürfnis für die kantonalen IV-Stellen wird von den interviewten Stellen als hoch eingestuft. Herausgestrichen wird im Besonderen, dass zur Abklärung des Anspruchs auf Leistungen der Versicherung eine Vielzahl verschiedener Daten von Bedeutung sind: Zunächst brauchen die IV-Stellen eine Reihe persönlicher Angaben, beispielsweise über den Zivilstand, die Anzahl Kinder und die Wohnadresse, denn Anspruch auf Leistungen der IV hat nur, wer im jeweiligen Kanton auch tatsächlich seinen Wohnsitz hat. Im Weiteren besteht ein Informationsbedürfnis über die Einkommenssituation der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers, weshalb Unterlagen des Arbeitgebers, IK-Auszüge der Ausgleichskassen über die Einkommenssituation und im Falle von selbständig Erwerbenden Unterlagen beim Steueramt eingefordert werden. Schliesslich haben die medizinische und die berufliche Situation der versicherten Person wichtige Folgen für die Abschätzung der beruflichen Perspektiven, weshalb auch in diesen Bereichen gezielte Abklärungen notwendig sind.

Die rechtliche Situation wird von den interviewten Personen als verhältnismässig klar und ausreichend beurteilt. So liefert Art. 6a IVG der IV-Stelle die gesetzliche Grundlage, sämtliche notwendigen Informationen bei den in der Anmeldung erwähnten Personen und Stellen einzuholen, die zur Abklärung des Anspruchs auf Versicherungsleistungen notwendig sind, und verpflichtet diese Personen und Stellen zur Auskunft. Das Gesetz geht damit über das – für die IV als anwendbar bezeichnete – ATSG hinaus, das in Artikel 28 eine Ermächtigung im Einzelfall vorsieht. Die generelle Vollmacht in der Anmeldung für IV-Leistungen wird denn auch von den Interviewpartnern als nützliches Instrument betrachtet, um die notwendigen Informationen zu erhalten. In einem Interview wird darauf hingewiesen, dass die unterzeichnete Vollmacht vor allem der Transparenz gegen aussen diene; die gesetzliche Grundlage allein würde im Prinzip genügen.

Ebenfalls als positiv wird die gesetzliche Regelung auf Bundesebene beurteilt: Neben dem Vorrang vor kantonalem Recht wird in diesem Zusammenhang die höhere Bekanntheit bundesrechtlicher Regelungen unterstrichen.

## **3.2 Allgemeines Funktionieren der Datenerhebung**

### **3.2.1 Durchführung der Datenerhebung**

Der wichtigste Datenlieferant für die IV-Stelle ist die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller selber. Es wird in allen drei Kantonen erwartet, dass die Antrag stellende Person die meisten notwendigen Unterlagen selber mitbringt. Gründe für diese Praxis sind nebst praktischen Überlegungen (Zeitaufwand, Zugänglichkeit gewisser Informationen) auch datenschutzrechtliche Motive (im Besonderen bei medizinischen Abklärungen). Die Interviewpartner weisen darauf hin, dass die unvollständige Abgabe von Unterlagen durch den Klienten zu einer Verlängerung des Verfahrens führe; deshalb bestehe für die Antrag stellenden Personen durchaus ein Interesse, die notwendigen Dokumente möglichst rasch und vollständig zur Verfügung zu stellen. Bezüglich derjenigen Abklärungen, die von Seiten der IV-Stelle selbst bei anderen Behörden durchgeführt werden, lassen sich drei Situationen unterscheiden: Erstens werden Abklärungen dann systematisch (d.h. bei jedem Gesuch) durchgeführt, wenn sie sich einfach, d.h. ohne grossen zeitlichen Aufwand (in der Regel durch den Online-Zugriff) erheben lassen. Dies ist beispielsweise in allen drei Kantonen bei der Einwohnerkontrolle im Zusammenhang mit der Wohnsitzerfordernis der Fall. Zweitens müssen die Behörden Daten einholen, wenn die Unterlagen des Klienten nicht ausreichen. Zwar wird im Allgemeinen versucht, die Informationen über den Gesuchsteller zu erhalten, manchmal seien aber weitergehende Abklärungen notwendig, so dass die IV-Stelle selber aktiv wird. Schliesslich werden drittens einige Sachverhalte bewusst überprüft (Betrugsdiskussion): So wurde in zwei Interviews erwähnt, dass bei selbständig Erwerbenden in jedem Fall beim Steueramt die Buchhaltung abgeklärt wird; hier wird durchaus einem gewissen Missbrauchspotenzial vorgebeugt. Auch werden in Fällen, in denen ein Verdacht auf einen Missbrauchsversuch aufkommt, gezielte Nachforschungen bei den jeweiligen Behörden angestellt.

Tabelle 3-1 widerspiegelt den Informationsbedarf der IV-Stellen. Unter den momentanen rechtlichen Rahmenbedingungen findet auf der Bundesebene einzig bei der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) ein Datenbezug statt. Bei allen anderen Behörden und Registern besteht in der Regel kein Bedürfnis, Informationen zu beziehen. Einzig in einem Interview wird darauf verwiesen, dass ein Zugriff auf das Strafregister VOSTRA und das Personenstandsregister Infostar für die kantonale IV-Stelle von Nutzen wäre; dazu fehlen aber in der jetzigen Situation die rechtlichen Grundlagen.

Demgegenüber finden sich die wichtigsten Partner auf Behördenstufe auf der kantonalen Ebene, und zwar praktisch ausnahmslos im eigenen Kanton: Anderen Kantonen wird eine geringe Bedeutung zugeschrieben. Auf der kommunalen Stufe spielen die Sozialhilfestelle sowie die Einwohnerkontrolle (sofern auf dieser Stufe geregelt) eine Rolle. Auffallend ist schliesslich der für die IV-Stellen sehr hohe Datenbedarf bei privaten Akteuren (wie Ärztinnen und Ärzte, Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Versicherungen). Im Vergleich zum Datenaustausch mit Behörden ergeben sich in diesem Bereich spezifische Probleme (siehe weiter unten).

**Tabelle 3-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der IV-Stellen**

Stellen, gegenüber denen mindestens ein Kanton einen mittleren Datenbedarf angibt	Bedarf nach Kanton (hoch, mittel, tief, kein)	Abrufverfahren oder anderes Verfahren?*		Zufriedenheit** (hoch, mittel, tief)
		anderes	Abruf	
<i>Bundesstellen</i>				
Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)	hoch (2), mittel (1)	1	1	hoch (2), tief (1)
Strafregister VOSTRA	mittel (1), kein (2)	0	0	tief (kein Zugriff) (1)
Personenstandsregister Infostar	mittel (1), kein (2)	0	0	tief (kein Zugriff) (1)
<i>Kantonale Stellen</i>				
Steuerbehörde	hoch (3)	2	1	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)
Ausgleichskasse	hoch (3)	2	1	hoch (3)
Arbeitslosenkasse	hoch (3)	3	0	hoch (2), k.A. (1)
Strafverfolgung: Gericht	hoch (2), mittel (1)	2	1	hoch (2), k.A. (1)
Sozialamt	hoch (2), k.A. (1)	2	0	hoch (1), k.A. (1)
EL-Durchführungsstelle	hoch (2), k.A. (1)	2	0	hoch (2)
Strafverfolgung: Polizei	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)	1	1	hoch (1), k.A. (1)
Erbschaftsamt	hoch (1), tief (2)	1	0	hoch (1)
Vormundschaftsbehörde	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Einwohneramt	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Kontrollstelle für Schwarzarbeit	mittel (1), k.A. (2)	1	0	mittel (1)
Motorfahrzeugkontrolle	mittel (1), tief (2)	0	1	hoch (1)
<i>Kommunale Stellen</i>				
Sozialhilfebehörde	hoch (2), mittel (1)	3	0	hoch (2), k.A. (1)
Einwohnerkontrolle	hoch (2), k.A. (1)	1	1	hoch (1), k.A. (1)
Vormundschaftsbehörden	hoch (1), k.A. (2)	1	0	k.A. (1)
<i>Private Dritte</i>				
Arbeitgeber	hoch (3)	3	0	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)
Privatversicherungen	hoch (3)	3	0	hoch (2), k.A. (1)
Ärzte	hoch (3)	3	0	mittel (1), tief (2)
Institutionen	hoch (2), k.A. (1)	2	0	hoch (1), k.A. (1)
Pensionskassen	hoch (1), tief (2)	1	0	k.A. (1)
Rechtsanwälte	hoch (1), k.A. (2)	1	0	k.A. (1)

k.A.: keine Angabe.

\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen. Für einzelne Behörden machten einzelne Kantone keine Angaben. Die Werte addieren sich deshalb nicht immer auf die Anzahl Behörden

mit mittlerem und hohem Bedarf. Andere Verfahren: Sammelkategorie für Weitergabe auf Ersuchen im Ermessen der datenbesitzenden Behörde; Meldepflicht auf Anfrage; Meldepflicht ohne Anfrage; Spontanmeldung.

\*\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen.

Der Datenaustausch erfolgt in der Regel via Meldepflicht auf Anfrage: D.h. die IV-Stelle fragt im Einzelfall bei der Daten besitzenden Stelle nach, und diese ist – sofern die gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind – zur Auskunft verpflichtet. Abrufverfahren sind, wie die mittlere Spalte von Tabelle 3-1 zeigt, die Ausnahme und nicht die Regel (ZAS, Einwohnerkontrolle). Der Austausch findet in der Regel auf dem schriftlichen Weg statt, auch wenn eine IV-Stelle erwähnt, dass im Zuge der 5. Revision die Möglichkeit zugenommen habe, telefonisch abzuklären. Der schriftliche Weg wird aus zwei Gründen als sinnvoll erachtet: Erstens sei dann ein schriftlicher Beleg fürs Dossier vorhanden, und zweitens bei einem standardisierten Formular für die Daten besitzende Stelle klar, welche Informationen sie an die nachfragende Stelle weiterleiten müsse; bei einer mündlichen Nachfrage würde sich diesbezüglich ein grösserer Interpretationsspielraum eröffnen.

### 3.2.2 Beurteilung der Datenerhebung

Insgesamt wird das Funktionieren des Datenaustauschs mit anderen Behörden als sehr gut eingestuft (Tabelle 3-1). Auf einer allgemeinen Ebene werden einzig zwei Faktoren regelmässig erwähnt: Zum einen verweisen die interviewten Personen häufig auf die Langsamkeit des schriftlichen Verfahrensweges. Es dauere mitunter Wochen und erfordere in einzelnen Fällen ein mehrmaliges Nachfragen bei der Daten besitzenden Stelle bis die notwendigen Unterlagen zur Verfügung stehen würden. Zum anderen wird erwähnt, dass in Einzelfällen Angestellte der Daten besitzenden Stelle die Weitergabe der Information blockieren; in solchen Situationen genüge allerdings in der Regel ein (expliziter) Verweis auf die Rechtmässigkeit der Forderung der IV-Stelle oder eine Kopie der Vollmacht. In diesem Zusammenhang wird von einer IV-Stelle der Hinweis gemacht, dass bei anderen Behörden manchmal das Wissen über das Funktionieren der IV und deren Datenbedarf fehle. Von allen drei Kantonen wird betont, dass die genannten praktischen Hindernisse bei der Datenbeschaffung nicht dazu führen würden, dass notwendige Informationen für die Abklärung des Leistungsanspruches unberücksichtigt bleiben. Stattdessen führen sie zu einer Verlängerung des Verfahrens, was sowohl für die IV-Stelle als auch für den versicherten als negativ bewertet wird. Eine Stelle betont im Besonderen, dass man bei der erstmaligen Abklärung sehr streng vorgehe und sämtliche Eventualitäten auszuklammern versuche. Dies sei im Rahmen von Revisionen vielleicht weniger möglich.

Die Unzufriedenheit mit dem Datenaustausch im Zusammenhang mit einzelnen Behörden steht in einem Fall in Zusammenhang mit dem Datenschutz: In einem Interview wird auf die poten-

zielle Nützlichkeit der beiden Bundesregister VOSTRA und Infostar für die IV-Stelle hingewiesen; die gesetzlichen Grundlagen würden unter den momentanen Verhältnissen jedoch keinen Zugriff erlauben. In den anderen Fällen tiefer Zufriedenheit sind die Ursachen praktischer Natur: Ein Kanton beklagt Probleme im Informatikbereich: Bei der Datenweitergabe von der IV-Stelle ans ZAS würden Fehlermeldungen angezeigt, für die die IV-Stelle bislang keine Erklärungen gefunden habe. Bei der Zusammenarbeit mit der Steuerbehörde bezüglich der Auskünfte über die Einkommenssituation von Selbständigerwerbenden wird darauf hingewiesen, dass die Steuerdaten erst mit einer gewissen Verzögerung zur Verfügung stehen und damit nur eine begrenzte Brauchbarkeit aufweisen würden. Schliesslich stellt sich in einem Fall ein Ressourcenproblem: Die kantonale Kontrollstelle für Schwarzarbeit sei derart stark ausgelastet, dass Abklärungen zu Gunsten der IV-Stelle nur dann durchgeführt werden können, wenn ein konkreter Verdacht (und nicht nur eine Vermutung) bestehe.

Gewisse Probleme werden in allen drei Kantonen in der Zusammenarbeit mit den Ärztinnen und Ärzten gesehen. Ein Teil der Unzufriedenheit lässt sich mit der langen Dauer, welche die Herstellungen eines medizinischen Gutachtens in Anspruch nehmen, erklären. Gemäss einer Interviewaussage kann es in Einzelfällen bis zu acht Monate dauern, ehe die medizinischen Unterlagen vorliegen würden. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Aussagen, dass die Schriftlichkeit des Datenaustauschs zwischen Behörden zu einer Verlängerung des gesamten IV-Verfahrens führen, relativieren. Ebenfalls eine Rolle spielen daneben datenschutzrechtliche Argumente: Die Informationen seitens der Ärztinnen und Ärzte seien in manchen Fällen zu spärlich für die IV-Stelle. Dem Verweis auf das Arztgeheimnis steht dabei die Regelung in Art. 29. Abs. 2 ATSG gegenüber, wonach der behandelnde Arzt die notwendigen Informationen zuzustellen hat (läuft via den Versicherten).<sup>6</sup> Allerdings wird darauf hingewiesen, dass sich diese Problematik auf Einzelfälle beschränke; die Zusammenarbeit mit den meisten Ärztinnen und Ärzten funktioniere sehr gut und die gesetzliche Grundlage im IV-Bereich sei vorhanden und ausreichend.

### **3.3 Verhindern von ungerechtfertigtem Leistungsbezug**

#### **3.3.1 Wichtigste Formen des ungerechtfertigten Leistungsbezugs**

Die Missbrauchsproblematik wird in den drei Kantonen als unterschiedlich bedeutsam eingeschätzt. Insgesamt tun sich die Interviewpartner allerdings mit der Quantifizierung des Miss-

---

<sup>6</sup> Der entsprechende Artikel lautet: Für die Anmeldung und zur Abklärung des Anspruches auf Leistungen geben die Versicherungsträger unentgeltlich Formulare ab, die vom Ansprecher oder seinem Arbeitgeber und allenfalls vom behandelnden Arzt vollständig und wahrheitsgetreu auszufüllen und dem zuständigen Versicherungsträger zuzustellen sind.

brauchs sehr schwer (vgl. auch die Angaben zu den Fallbeispielen). Eine interviewte Person weist darauf hin, dass es weder darum gehen dürfe, gewisse Bevölkerungsgruppen oder Krankheitsbilder zu stigmatisieren noch ein Klima des Misstrauens zu schaffen, denn dies wäre kontraproduktiv für die IV. Basierend auf diesen Äusserungen kann zum einen vermutet werden, dass ein beeinträchtigtes Vertrauensverhältnis zur versicherten Person die Eingliederungsbemühungen behindert, zum anderen, dass negative Leistungsentscheide eher gerichtlich angefochten werden. Aufgrund der Gespräche lassen sich folgende Möglichkeiten identifizieren, wie im Bereich der Invalidenversicherung Missbrauch begangen werden kann: Erstens wurden vorgetäuschte medizinische Beschwerden genannt. Besonderer Beachtung muss dabei der Rolle des behandelnden Arztes geschenkt werden. Während die Gefahr von ‚reinen Gefälligkeitsgutachten‘ als relativ klein eingeschätzt wird, wird doch darauf verwiesen, dass die Ärztin oder der Arzt zumindest Missbrauch unterstützen könne, indem er dem Patienten Verhaltensanweisungen für das IV-Verfahren gebe oder den Bericht etwas grosszügiger verfasse. Ein zweiter Missbrauch besteht in der Nicht-Deklaration von Erwerbseinkommen. Schliesslich wird drittens die Fälschung von Unterlagen als weiterer Betrugsversuch genannt.

Schwierig ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen Missbrauch und ‚Vergessen‘: Das Gesetz erfordert von den IV-Bezügerinnen und -Bezügern, dass sie Meldung erstatten, wenn es zu einer Veränderung seiner Situation komme. Hier wird darauf hingewiesen, dass man nicht unbedingt von einem aktiven Missbrauch sprechen könne, nicht zuletzt weil es für die Versicherten häufig schwierig sei, die Funktionsweise der Invalidenversicherung zu verstehen (sprachliche und gesundheitliche Hindernisse).

### **3.3.2 Identifizieren eines Verdachtsfalls**

Gemäss den Interviewaussagen können drei Kategorien unterschieden werden, wie die Invalidenversicherung auf Missbrauchsversuche aufmerksam werden kann. Die erste Kategorie bilden routinemässig im Rahmen des IV-Verfahrens angewandte Instrumente. Dazu zählen die Checkliste des Bundesamtes für Sozialversicherungen sowie die in regelmässigen Abständen durchgeführten Revisionen. Bei der Checkliste wird im Rahmen der Anmeldung anhand verschiedener Merkmale versucht, das Risikopotenzial eines Klienten abzuschätzen; in denjenigen Fällen, in denen das Risiko als hoch eingestuft wird, werden zusätzliche Informationen eingeholt, was Hinweise auf Betrugsversuche liefern kann. Ein Interviewpartner gibt an, dass im Falle eines hohen Risikos (aufgrund der Checkliste) der Fall an ein Spezialistenteam weitergegeben wird, das vertiefte Nachforschungen durchführen könne. Im Rahmen von Revisionen wird die Anspruchsberechtigung auf eine Rente in regelmässigen Abständen (zwischen zwei und fünf Jahren) überprüft. Auch in diesem Zusammenhang kann eine IV-Stelle auf einen potenziellen Missbrauch



aufmerksam werden; zwei Kantone erwähnen in diesem Zusammenhang, dass beispielsweise bei der Überprüfung des IK-Auszuges im Rahmen einer Revision festgestellt werden kann, wenn jemand gearbeitet hat.

Unter der zweiten Kategorie können „nicht-behördliche Hinweise im Einzelfall“ subsumiert werden. Alle interviewten Personen weisen darauf hin, dass es Denunziationen gebe. Ebenfalls wird erwähnt, dass man zufällig auf einen Verdacht stossen könne (IV-Bezüger mit Rückenbeschwerden taucht in der Rangliste eines Golfturniers auf; IV-Bezüger mit Platzangst wird im Fernsehen als Popstar gesehen, Zeitungsartikel).

Die dritte Kategorie kann als „behördliche Hinweise im Einzelfall“ bezeichnet werden: In einem Kanton wird die IV-Stelle mitunter während eines laufenden Gerichtsverfahrens informiert; ebenfalls kann es vorkommen, dass von der Kontrollstelle für Schwarzarbeit oder von anderen Versicherungen ein Hinweis an die IV-Stelle gelangt. Diesen Beispielen ist gemeinsam, dass sie sich auf Einzelfälle beschränken und nicht systematisch erfolgen. In einem Interview wurde angedeutet, dass solche Hinweise eher auf einem informellen Weg ausgetauscht werden. Ebenfalls als Einschränkung ist geltend gemacht worden, dass bei anderen Behörden wirklich ein erhärteter Verdacht auf einen Missbrauch vorhanden sein müsse, was jedoch meistens nicht der Fall sei. Klar wird aus den Gesprächen, dass Hinweise von anderen Behörden zur Identifikation von Betrugsversuchen eine untergeordnete Rolle spielen. Es scheint im Übrigen eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Rechtmässigkeit solcher Spontanmeldungen zu bestehen, wobei zwei Beispiele darauf hinweisen, dass der Datenschutz in diesem Zusammenhang Grenzen setzt: Eine Stelle beklagt, dass das Steueramt im Falle eines Verdachts auf Missbrauch nicht die gesetzlichen Grundlagen habe, die IV-Stelle spontan zu informieren (erst im Falle einer konkreten Nachfrage). Auch der umgekehrte Fall ist in den Interviews erwähnt worden: Die IV-Stelle verfüge mitunter über relevante Informationen (bspw. für eine private Lebensversicherung), habe aber nicht die gesetzlichen Grundlagen, in einem solche Fall spontan Meldung zu erstatten.

### **3.3.3 Überprüfen eines Verdachtsfalls**

In allen drei Kantonen wird im Zusammenhang mit der Überprüfung von Missbrauchsversuchen mit anderen Behördenstellen zusammengearbeitet: In zwei Kantonen sind dies Stellen im Bereich der Sozialversicherungen, ein Interviewpartner erwähnt eine Zusammenarbeit mit der Polizei und der Staatsanwaltschaft. Ebenfalls kommen in einem Fall private Ermittlungsfirmen zum Einsatz. Ein Kanton weist explizit darauf hin, dass diesbezüglich erst wenige Aussagen gemacht werden können, weil sich in diesem Bereich sehr vieles im Wandel befinde und man seit dem Aufbau der Kontrollstelle noch zu wenige Erfahrungen gesammelt habe. Aufgrund der Interviewaussagen spielen Daten anderer Behörden bei der Abklärung von Missbrauchsversuchen eher eine unter-

geordnete Rolle. Der Datenschutz wird in diesem Zusammenhang denn auch nicht als grosses Problem wahrgenommen.

Gemäss den Fallbeispielen wird im Falle eines Missbrauchverdachts eine Revision eingeleitet, im Rahmen derer die Sachverhalte neu beurteilt werden. Beispielsweise wird beim Verdacht, dass ein Rentenbezüger psychische Beschwerden vortäuscht, ein medizinischer Bericht eingeholt und dieser allenfalls dem Regionalärztlichen Dienst vorgelegt. Wenn vermutet wird, ein Klient gehe einer Schwarzarbeit nach, wird entweder direkt beim Arbeitgeber (falls bekannt) nachgefragt, oder es wird die Kontrollstelle für Schwarzarbeit beauftragt, Abklärungen durchzuführen. Keine Abklärungen werden im Falle, dass Verdacht auf Gewinne in einem Spielcasino bestehen, durchgeführt.

Ein wichtiger Problembereich bei der Überprüfung von Verdachtsmomenten wird in der Schwierigkeit gesehen, Missbrauch effektiv nachweisen zu können. Die Beweispflicht liege auf Seiten der IV-Stelle und sei immer mit einem sehr hohen Aufwand verbunden. Verstärkt wird diese Problematik gemäss den Interviewaussagen durch die Komplexität des Sozialversicherungssystems als Ganzes (ein Kanton) sowie durch die Gerichtspraxis, die sehr hohe Anforderungen an die Beweisführung stelle (ein Kanton). Ein weiteres Hindernis bei der Abklärung sind knappe personelle Ressourcen, und zwar sowohl bei der IV-Stelle selbst, als auch bei demjenigen Organ, das mit der Untersuchung gewisser Sachverhalte beauftragt. Gemäss zwei Interviewaussagen führen diese beiden Faktoren – schwierige Beweisbarkeit und knappe Ressourcen – dazu, dass man aufwändige Untersuchungen nur dann einleite, wenn ein gut begründeter Verdacht besteht.

### **3.4 Verbesserungspotenziale aus Sicht der datenbearbeitenden Behörden**

Als Hauptproblem taucht für die IV-Stellen auf, dass der Datenschutz insgesamt zu einer Verlängerung des Verfahrens führe, weil jeweils im Einzelfall auf Nachfrage die Informationen eingeholt werden müssen. Es wird aber durchgehend betont, dass der Datenschutz nicht dazu führe, dass entscheiderelevante Informationen nicht zur Verfügung stehen würden. In Einzelfällen wird der Datenschutz als Problem wahrgenommen und ein besserer Informationsaustausch gefordert: In einem Kanton wird ein verbesserter Informationsaustausch zwischen der IV-Stelle und der Steuerbehörde gefordert. Dabei wird vor allem darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit von Spontanmeldungen an die IV-Stelle nützlich wäre. Ebenfalls kommt der Wunsch nach einer engeren Zusammenarbeit mit der Arbeitslosenversicherung zur Sprache. Konkret möchte die IV-Stelle wissen, ob eine versicherte Person bei der Arbeitslosenkasse bekannt sei; auch für den Bereich der beruflichen Wiedereingliederung wird ein stärkerer Austausch zwischen den beiden Ämtern gefordert. Schliesslich wurde in jeweils einem Gespräch ein stärkerer Einbezug von Partnern der IV-Stelle gefordert, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des ATSG fallen, sowie

eine in beide Richtungen verbesserte Kommunikation zwischen IV und Motorfahrzeugkontrolle. Mitunter werde der Datenschutz auch von anderen Stellen vorgeschoben, was den Austausch mühsamer mache. Dies ist gemäss den Aussagen aus einem Interview vor allem dann der Fall, wenn es darum geht, weitergehende (das heisst: nicht routinemässige) Abklärungen vorzunehmen, wobei man Kontakt zu Behörden hat, mit denen der Datenaustausch weniger gut eingespielt ist. Hier wird erwähnt, dass der Datenschutz negative Auswirkungen hat, da er solchen weitergehenden Nachforschungen aufgrund des entstehenden zeitlichen Aufwandes und des Ressourcenmangels Grenzen setzt. In diesem Zusammenhang kann auch von Bedeutung sein, dass das Wissen um die Datenschutzbestimmungen im IV-Bereich bei anderen Amtsstellen zum Teil als sehr gering eingestuft wird; dies könne zu Fehlinterpretationen bestehender Bestimmungen und auch zu einer generell abweisenden Haltung führen.

In einem Interview wird auf einen positiven Nutzen des Datenschutzes hingewiesen: Die Menschen, die sich bei der IV anmelden, wissen, dass ihre Daten geschützt sind; dies schaffe Vertrauen und könne dazu führen, dass offener miteinander geredet werden könne, was beispielsweise bei der Abklärung der beruflichen Wiedereingliederung ein Vorteil sei. Dies gelte es gegenüber den negativen Wirkungen zu berücksichtigen. Praktischen Hindernissen (zu wenig Psychiater für Gutachten, knappe personelle Ressourcen, Schwierigkeiten der Beweisführung bei Missbrauchsversuchen) wird insgesamt eine grössere Bedeutung zugesprochen.

Ein breiterer Zugriff auf Datenbanken wird von den Interviewpartnern grundsätzlich begrüsst. Im Besonderen wird dabei betont, dass es für die IV-Stelle sinnvoll wäre, zu wissen, welche staatlichen Leistungen ein Gesuchsteller bereits bezieht. Dabei würde bereits die Information, ob eine gesuchstellende Person bei einer anderen Sozialversicherung bekannt ist oder nicht, ausreichen, um weitere Schritte zu veranlassen. Das heisst es wäre beispielsweise nicht notwendig, die Höhe oder die Dauer des Bezugs einer staatlichen Leistung zu erfahren. Hier würde ein Onlinezugriff auf derartige Informationen Vorteile bringen, weil damit schnell und bei jedem einzelnen Gesuch die entsprechenden Abklärungen durchgeführt werden könnten. In der jetzigen Situation sei es für die IV-Stelle gemäss den Aussagen einer interviewten Person doppelt schwierig: Erstens sei man auf einen konkreten Hinweis angewiesen, um überhaupt von anderen Leistungsbezügen zu erfahren; und zweitens sei es sehr viel mühsamer, Massnahmen einzuleiten, wenn eine Rente bereits beschlossen worden ist.

Meldemöglichkeiten werden insgesamt eher positiv beurteilt, und zwar sowohl für die Situation, dass die IV-Stelle Informationen an andere Behörden weitergibt, als auch für den Fall, dass eine andere Stelle der IV Angaben macht. Allerdings werden auch einige Bedenken geäussert (fehlendes Wissen, welche Informationen für die andere Stelle relevant sind, zunehmende Verantwortung, Aufwand). Insgesamt wird dem elektronischen Abrufverfahren ein grösseres Potenzial

beigemessen. Angedeutet wurde in einem Interview die Möglichkeit, die Meldemöglichkeiten auf einzelne Bereiche zu beschränken (bspw. im Rahmen einer Strafverfolgung im Zusammenhang mit einem Versicherungsmissbrauch).

## 4 Datenerhebung im Bereich der Ergänzungsleistungen

### 4.1 Ausgangslage

2008 bezogen in der Schweiz 263'660 Personen Ergänzungsleistungen (EL) im Umfang von 3,7 Milliarden Franken. Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug einer EL sind bundesrechtlich geregelt. Geprüft werden EL von der Durchführungsstelle jenes Kantons, in denen die versicherte Person ihren Wohnsitz hat. Die Leistungen werden durch die Kantone und den Bund mit Steuermitteln finanziert und von den Kantonen ausgerichtet. In St.Gallen ist die EL-Durchführungsstelle wie die IV in die Sozialversicherungsanstalt integriert, in Basel-Stadt und Neuenburg sind IV und EL organisatorisch stärker getrennt.<sup>7</sup>

Die primäre Voraussetzung für den Bezug einer Ergänzungsleistung ist der Bezug einer Rente der AHV oder der IV. Wenn diese und die übrigen Einkünfte die minimalen Lebenskosten nicht decken, besteht ein Anspruch auf diese Leistung. Um den Anspruch zu prüfen, muss die Durchführungsstelle der EL somit die Höhe der verschiedenen möglichen Einkommen und Vermögensteile exakt ermitteln: Voll ans Einkommen angerechnet werden Renten und Taggelder in- und ausländischer Sozialversicherungen einschliesslich der Pensionskassen, Einkünfte aus dem Vermögen und Anteile des Vermögens, die einen Schwellenwert übersteigen, Eigenmietwert der Wohnung, wiederkehrende Leistungen von Arbeitgebern, Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet worden ist. Erwerbseinkommen werden teilweise angerechnet.<sup>8</sup> Leistungsrelevant sind auch die Wohnkosten. Ein weiteres Erfordernis ist der Wohnsitz und gewöhnliche Aufenthalt (vgl. Art. 4 ELG bzw. Art. 13 ATSG) in der Schweiz. Ausländerinnen und Ausländer müssen während mindestens zehn Jahren ununterbrochen in der Schweiz gelebt haben, damit sie EL beanspruchen können. Daraus ergibt sich, dass sich die Durchführungsstelle der EL von der wirtschaftlichen Situation einer versicherten Person ein umfassenderes Bild machen muss als etwa die ALV oder die IV. Die Abklärungen der Durchführungsstellen sind entsprechend breit gefächert. Sie stützen sich primär auf die Selbstdeklaration der gesuchstellenden Person, aber auch auf Abklärungen bei privaten Dritten (Arbeitgeber, Ärzte, Versicherungen etc.), zu denen sich die Durchführungsstellen in der Regel mittels Vollmacht bei der Abklärung ermächtigen lassen. Die Informationsbeschaffung bei Behörden basiert wie die Abklärungen des gesamten

---

<sup>7</sup> In Basel-Stadt gehört sie zum Amt für Sozialbeiträge und in Neuenburg handelt es sich um eine Dienststelle der kantonalen Ausgleichskasse.

<sup>8</sup> Von diesen Einkommen können eine Reihe von Ausgaben abgezogen werden: Berufsauslagen, Auslagen für Liegenschaften, Pauschalbeträge für Krankenversicherungsprämien, Sozialversicherungsbeiträge, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.

Sozialversicherungsbereichs auf Art. 32 ATSG, wonach Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden auf schriftliche und begründete Anfrage hin im Einzelfall für abklärungsrelevante Daten auskunftspflichtig sind. Ob die Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind, ist bei der Anmeldung und danach im Rahmen von Revisionen von Amtes wegen wiederholt zu prüfen.

## 4.2 Allgemeines Funktionieren der Datenerhebung

### 4.2.1 Durchführung der Datenerhebung

Die Abklärung eines Anspruchs auf Ergänzungsleistungen basiert grundsätzlich auf dem Prinzip der Selbstdeklaration. In Neuenburg und St.Gallen geben die versicherten Personen ihre Anmeldeformulare und die beizubringenden Unterlagen bei der AHV-Zweigstelle in der Wohngemeinde ab, die sie an die kantonale EL-Durchführungsstelle weiterleitet. In Basel-Stadt erfolgt die Anmeldung direkt bei der EL-Durchführungsstelle. Die kantonalen Stellen fordern fehlende Unterlagen prinzipiell ebenfalls bei der gesuchstellenden Person an, bevor sie die ergänzenden Informationen bei den betreffenden Stellen direkt zu beschaffen versuchen. Ausser Unvollständigkeiten führen auch Ungereimtheiten im Dossier dazu, dass die EL-Durchführungsstellen Informationen bei anderen Amtsstellen direkt zu beschaffen versuchen. Ursachen für Ungereimtheiten und fehlende Angaben müssten nicht zwingend Betrugsversuche sein, oftmals seien gerade Personen, die zur IV-Rente eine EL beantragen, von der Komplexität der Materie überfordert.

Amtsstellen des Bundes bilden bei der Informationserhebung der EL-Durchführungsstellen eine untergeordnete Rolle, wie auch Tabelle 4-1 zeigt. Lediglich die Angaben der zentralen Ausgleichsstelle werden in allen drei Kantonen als wichtig bezeichnet.

Im Vordergrund der Datenerhebung bei anderen Behörden steht bei den EL die kantonale Ebene. Als wichtigste Informationsquellen erweisen sich die IV-Stelle und die Steuerbehörden. Hier geben alle drei befragten Vertreter von EL-Stellen einen hohen Datenbedarf an. Ansonsten ergibt sich ein recht heterogenes Bild: Nur noch beim Erbschaftsamt und beim Zivilstandsamt geben zwei Behörden einen hohen Informationsbedarf an, bei einer Reihe weiterer Ämter weichen die Angaben der EL-Durchführungsstellen stark voneinander ab. Dies kann einerseits daran liegen, dass sich der Datenbedarf von Kanton zu Kanton in Abhängigkeit von der Klientel unterscheidet. Die Unterschiede können aber auch andere Vorgehensweisen widerspiegeln oder Ausdruck unterschiedlicher organisatorischer Einbettungen der Durchführungsstellen sein.

**Tabelle 4-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der EL-Durchführungsstellen**

<i>Stellen, gegenüber denen mindestens ein Kanton einen mittleren Datenbedarf angibt</i>	<i>Bedarf nach Kanton (hoch, mittel, tief, kein)</i>	<i>Abrufverfahren oder anderes Verfahren?*</i>		<i>Zufriedenheit** (hoch, mittel, tief)</i>
		<i>anderes</i>	<i>Abruf</i>	
<i>Bundesstellen</i>				
Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)	hoch (3)	2	1	hoch (3)
Personenstandsregister Infostar	hoch (1), kein (2)	0	0	tief (kein Zugriff) (1)
<i>Kantonale Stellen</i>				
IV-Stelle	hoch (3)	3	0	hoch (1), mittel (2)
Steuerbehörde	hoch (3)	1	2	hoch (1), mittel (1), tief (1)
Zivilstandsamt	hoch (2), tief (1)	1	0	hoch (1), mittel (1), tief (1)
Erbschaftsamt	hoch (2), tief (1)	2	0	hoch (2)
Arbeitslosenkasse	hoch (1), mittel (1), tief (1)	2	0	hoch (2)
Ausgleichskasse	hoch (1), mittel (1), kein (1)	2	0	hoch (1), mittel (1)
Einwohneramt	hoch (1), mittel (1), kein (1)	1	1	hoch (1), mittel (1)
Konkursamt	hoch(1), tief (2)	1	0	hoch (1)
Strafverfolgung: Gericht	hoch (1), tief (1), kein (1)	1	0	hoch (1)
Amtsvormundschaft	hoch (1), k.A. (2)	1	0	mittel (1)
Sozialamt	mittel (1), k.A. (2)	1	0	mittel bis hoch (1)
<i>Kommunale Stellen</i>				
Sozialhilfebehörde	hoch (2), mittel (1)	3	0	mittel (3)
Grundbuchamt	Hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Einwohnerkontrolle	Hoch (1), k.A. (2)	1	0	mittel (1)
<i>Private Dritte</i>				
Pensionskassen	hoch (3)	3	0	hoch (1), mittel (2)
Arbeitgeber	hoch (1), tief (2)	1	0	mittel (1)
Krankenkassen: Prämienverbilligung	hoch (1), k.A. (2)	0	1	hoch (1)

k.A.: keine Angabe.

\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen. Für einzelne Behörden machten einzelne Kantone keine Angaben. Die Werte addieren sich deshalb nicht immer auf die Anzahl Behörden mit mittlerem und hohem Bedarf. Andere Verfahren: Sammelkategorie für Weitergabe auf Ersuchen im Ermessen der datenbesitzenden Behörde; Meldepflicht auf Anfrage; Meldepflicht ohne Anfrage; Spontanmeldung.

\*\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen.

Auf kommunaler Ebene stehen als Datenlieferanten vor allem die Sozialhilfebehörden im Vordergrund. Weitere Informationsträger sind das Grundbuchamt und die kommunale Einwohnerbehörde. Wichtige private Informationsquellen bilden die Pensionskassen (zur Abklärung bestehender Vermögen) sowie in einem Kanton Arbeitgeber sowie Krankenkassen (Abklärung betreffend Prämienverbilligungen). In den Interviews werden zusätzlich Banken genannt. Hier erweist es sich bisweilen als schwierig, die notwendigen Informationen zu erhalten. Ohne Information

und Vollmacht der versicherten Person ist hier für die EL-Durchführungsstellen wenig auszurichten.

Der Datenbezug von Behörden anderer Kantone ist eher die Ausnahme als die Regel, funktioniert aber nach Angaben der Befragten ohne grössere Probleme. Schwieriger sei es bisweilen, Informationen bei ausländischen Behörden zu beschaffen, so z.B. über Vermögenswerte wie Immobilien.

Es zeigt sich, dass ein Grossteil der Informationen nicht auf Abruf in Datenbanken recherchiert wird, sondern vorab über individuelle Anfragen und Meldungen.

#### 4.2.2 Beurteilung der Datenerhebung

Die befragten Personen zeigten sich in den Interviews mit dem Funktionieren des Datenaustauschs bei den Behörden des Bundes und der Kantone im Allgemeinen zufrieden. Dies spiegelt sich auch in den Fragebogen, wo mit drei Ausnahmen immer eine mittlere bis hohe Zufriedenheit angekreuzt wurde. Die Datenerhebung bei den erwähnten Bundesstellen bereitet keine Probleme. Der Vertreter einer EL-Stelle gibt an, ein Zugriff aufs Zivilstandsregister Infostar wäre hilfreich. Er könne sich jedoch die erforderlichen Informationen auch bei kantonalen Stellen beschaffen. Die Zusammenarbeit mit den innerkantonalen Behörden erweist sich in der Regel als gut etabliert, der Datenaustausch somit Teil der Routine. Die Qualität der Daten ist meist zur Zufriedenheit der datensuchenden Behörde.

Als Hauptgrund für Abstriche bei der Zufriedenheit führen die Befragten an, dass es bisweilen lange dauert oder insistiert werden muss, bis eine Information von der datenbesitzenden Behörde geliefert wird. Diese würden sich strikte an die Datenschutzregeln halten. Wenn der Bedarf wohlbegründet sei, würden die Informationen aber geliefert. Der Datenaustausch werde überdies erleichtert, wenn die Vertreterinnen und Vertreter der involvierten Behörden seit längerem im Amt sind und sich deshalb eine Routine eingespielt habe. So lässt sich etwa die Unzufriedenheit einer Durchführungsstelle mit dem Informationsfluss aus dem kantonalen Steueramt nach der Einschätzung des Interviewpartners mit persönlichen Differenzen der involvierten Amtspersonen erklären. Eine EL-Behörde begründet ihre tiefe Zufriedenheit mit dem Zivilstandsamt, dass sie Todesmeldungen nicht direkt erhält, sondern die Todesanzeigen in den Zeitungen konsultieren muss, um festzustellen, ob ein EL-Bezüger oder eine EL-Bezügerin gestorben ist. Diese Information ist wichtig, um den Zahlungsfluss im Todesfall sofort stoppen zu können.

Da mit der IV naturgemäss ein enger Kontakt besteht, erstaunt es nicht, dass es die Befragten als erleichternd erachten, wenn die EL und die IV organisatorisch der gleichen Behörde angegliedert sind.



Die EL-Durchführungsstellen geben allesamt an, im Rahmen des Datenaustauschs – sei es bei der Erhebung von Informationen oder der Weitergabe von Daten an andere Behörden – werde den rechtlichen Erfordernissen des Datenschutzes Rechnung getragen. Ihnen zufolge ist die Rechtslage klar. Sie geben an, den Datenschutzbeauftragten noch nie konsultiert zu haben, weil Zweifel darüber bestanden, ob eine Information ausgetauscht werden dürfe oder nicht. Meist habe die Frage bilateral geklärt werden können.

### **4.3 Verhindern von ungerechtfertigtem Leistungsbezug**

#### **4.3.1 Wichtigste Formen des ungerechtfertigten Leistungsbezugs**

Die befragten Vertreter der EL-Durchführungsstellen unterscheiden zwischen zwei Formen von ungerechtfertigtem Leistungsbezug. Ein ungerechtfertigter oder missbräuchlicher Bezug von Ergänzungsleistungen in einem bestimmten Kanton liegt erstens vor, wenn eine Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt nicht mehr in diesem Kanton hat, sondern ihren Lebensmittelpunkt in einem anderen Kanton oder im Ausland hat. Andere Veränderungen im Haushalt können ebenfalls leistungsrelevant sein. So ist z.B. der Wegzug eines Familienmitglieds aus dem Haushalt meldepflichtig, weil er die Kostenstruktur und damit den Leistungsbedarf verändert.

Ein zweiter Typus von ungerechtfertigtem oder missbräuchlichem Leistungsbezug liegt vor, wenn die wirtschaftliche Situation schlechter dargestellt wird als sie effektiv ist. Dies ist z.B. der Fall, wenn eine Person oder ihr Ehepartner mehr arbeitet und/oder mehr verdient, als sie angibt, oder wenn ihre Angaben über Renten oder Taggelder anderer Versicherungen oder der Pensionskasse oder über Vermögenswerte unvollständig sind. Besonders schwer nachzuweisen sind Vermögensverhältnisse wie Liegenschaften oder Bankkonten im Ausland. Auch die Fälschung von Unterlagen wird in den Durchführungsstellen bisweilen beobachtet.

Ursachen solcher fälschlicher Leistungsbezüge können einerseits ein bewusstes Unterschlagen von Informationen sein (Missbrauch), aber auch Nicht-Wissen der versicherten Person. Die EL ist naturgemäss mit Personen in schwieriger wirtschaftlicher Situation konfrontiert, die oft auch gesundheitlich angeschlagen sind. Ein Befragter vermutet bei einem Teil der Versicherten auch Sorglosigkeit. Den Befragten fällt es nicht leicht, die Bedeutung von Missbrauchsversuchen zu beziffern. In einem Kanton wird mit 1-5% aller Fälle gerechnet. In einem Kanton erwähnt der Befragte, dass bei Revisionen ein Viertel bis ein Fünftel der Fälle Korrekturen erfährt. Doch könne nicht jede Korrektur als Missbrauchsfall gewertet werden.

### 4.3.2 Identifizieren eines Verdachtsfalls

Ungereimtheiten, die auf einen möglichen ungerechtfertigten Leistungsbezug deuten oder einen Missbrauchsversuch vermuten lassen, finden sich nach den Ausführungen einerseits in den Dossiers selbst und werden bei der Bearbeitung aufgedeckt. So kommt es vor, dass das individuelle Konto der Ausgleichskasse (IK-Auszug) oder die Steuerdaten nicht mit den Angaben der gesuchstellenden Person übereinstimmen. Bisweilen kommen auch Hinweise von den AHV-Zweigstellen in den Gemeinden. Weiter gehen die EL-Durchführungsstellen Hinweisen von privaten Dritten nach. Solche beziehen sich auf beide Formen von ungerechtfertigtem Bezug (Aufenthaltssituation, wirtschaftliche Situation).

Auch Hinweise auf längere Ortsabwesenheiten werden bei den Durchführungsstellen registriert. Anlass zur Überprüfung, ob das Erfordernis des gewöhnlichen Aufenthalts im Kanton erfüllt ist, kann die Tatsache geben, dass die Post an die deklarierte Wohnadresse nicht mehr zugestellt werden kann oder die versicherte Person nicht reagiert. Ebenfalls ein Hinweis auf eine dauerhafte Abwesenheit kann es sein, wenn die EL-beziehende Person über längere Zeit keine Rückerstattung von Krankheitskosten beantragt. Ein Kanton überprüft deshalb die Rückerstattungsbegehren systematisch anhand der eigenen Daten und konnte damit nach Angaben des Befragten schon mehrere abwesende Personen identifizieren. Eine weitere praktizierte Methode ist es, beim staatlichen Elektrizitätswerk den Stromverbrauch an der Wohnadresse abzufragen. Im Rahmen der Untersuchung konnte nicht abgeklärt werden, inwieweit für diese Kontrolle eine Rechtsgrundlage besteht. Bundesstellen bilden bei der Identifizierung von Verdachtsmomenten keine Rolle.

Es bleiben dennoch Unklarheiten bei der Frage, ob die EL-Durchführungsstellen überhaupt alle potenziellen Verdachtsfälle identifizieren können. Insbesondere wenn Klientinnen und Klienten Vermögenswerte oder Einkommen systematisch verschweigen, diese also auch bei anderen Behörden nicht angeben, können ihnen die EL-Durchführungsstellen kaum auf die Spur kommen. Dies gilt ganz besonders für Vermögenswerte im Ausland. Bezüglich der Frage des Wohnsitzes sind die Angaben der Einwohnerämter von beschränktem Wert. Zwar können korrekt gemeldete Mutationen wie etwa der Wegzug des Leistungsbezügers leicht ermittelt werden, doch die bloss faktische Abwesenheit hinterlässt bei keinem amtlichen Datenbestand Spuren.

Bezüglich Mitteilungen von anderen Amtsstellen, welche auf Ungereimtheiten stossen, die für die EL relevant sein könnten, ergibt sich ein etwas unklares Bild. Die Befragten berichten von solchen Hinweisen, scheinen aber nicht durchwegs davon ausgehen zu können, dass solche Informationen systematisch mitgeteilt werden. So scheinen in einem Kanton die Strafverfolgungsbehörden zumindest in einzelnen Fällen zu informieren, wenn eine EL-Klientin oder ein EL-Klient in ein Verfahren verwickelt ist. Das gleiche gilt auch für die IV (in jenem Kanton, in dem sich die

IV organisatorisch unter dem gleichen Dach befindet wie die EL). Die Kontrollstelle für Schwarzarbeit informiert in einem Kanton systematisch über Personen, die schwarzarbeiten. In den anderen Kantonen wird die Zusammenarbeit eher als punktuell bezeichnet. Zum Teil informiert die EL auch die Schwarzarbeits-Kontrollstelle über einen Verdacht, der dann abgeklärt wird. Auch über Informationen seitens der Steuerbehörden wird berichtet. Doch auch hier ist den EL-Durchführungsstellen nicht klar, inwieweit diese systematisch informieren.

### **4.3.3 Überprüfen eines Verdachtsfalls**

Beim Vorliegen von konkreten Hinweisen beurteilen die Interviewpartner ihre Möglichkeiten, den Sachverhalt abzuklären, insgesamt als positiv. Bei Widersprüchen im Dossier kann auch die Konfrontation der gesuchstellenden Person zum Ziel führen. Dort wo Amtsstellen über relevante Informationen verfügen, werden diese in der Regel bei der Einzelanfrage auch zugänglich gemacht. Die Rechtsgrundlagen hierfür werden als genügend erachtet, datenschutzrechtliche Grenzen des Datenaustauschs stellen sich diesen Abklärungen gemäss den Aussagen der Befragten somit nicht in den Weg.

Zum Teil arbeiten die Durchführungsstellen bei der Missbrauchsabklärung mit spezialisierten Sozialinspektoren. Grenzen sehen die Behörden zum Teil dabei, dass die ermittelnden Personen im Einzelfall nicht über genügend Kompetenzen verfügen, effektive Methoden anzuwenden. Dieses Problem hängt jedoch nicht mit dem Datenaustausch zwischen Behörden zusammen.

## **4.4 Verbesserungspotenziale aus Sicht der datenbearbeitenden Behörden**

Aus der Sicht der Durchführungsstellen bildet der Datenschutz nicht ein zentrales Hindernis der Missbrauchsabklärung. Dass datenschutzrechtliche Bestimmungen den Datenaustausch zwischen Behörden und somit die Aufklärung eines Missbrauchsfalls verhindern, wird als Ausnahmesituation bezeichnet. Andere Hindernisse wie mangelnde Kooperation, Überforderung oder bewusstes Verschweigen seitens der Klienten von Informationen, auf die Behörden keinen Zugriff haben (Bankkonten, Pensionskassenguthaben, Immobilien im Ausland) werden als bedeutsamer angegeben. Eine weitere Grenze setzt bisweilen der Aufwand bei der Abklärung einer konkreten Vermutung. Bisweilen dürften auch Kosten-Nutzen-Abwägungen seitens der Durchführungsstelle hier eine Rolle spielen, da sie Rückforderungspotenzial von fälschlich ausbezahlten Leistungen eher als gering einstufen.

Als begrüssenswert erachten die Befragten mehrheitlich den Aufbau einer Datenbank, in der ersichtlich ist, welche sozialen Leistungen eine versicherte Person sonst noch bezieht, oder zumindest, bei welchen Behörden die Person bekannt ist. Sie vertreten die Ansicht, dass ihnen dies eine zielorientiertere Abklärung erlauben würde. Dieses Ansinnen könnte mit dem Datenschutz

zusammenhängen: Weil er eine Abklärung im Einzelfall erfordert, führt dies zu einem erhöhten Abklärungsaufwand und verhindert eine systematische Überprüfung. Es konnte allerdings nicht eruiert werden, ob Datenbanken der Sozialleistungen, wie sie zum Teil in Planung sind, auch auf datenschutzrechtliche oder primär auf technische Gründe zurückzuführen sind.

Hinsichtlich der Meldemöglichkeiten anderer Behörden (Steuern, Polizei, Schwarzarbeit) scheint es unklar, wie gross das Potenzial bei der Missbrauchsbekämpfung ist, da die Durchführungsstellen nicht klar sagen können, inwieweit sie informiert werden und inwieweit diejenigen Amtsstellen, die potenziell relevante Informationen besitzen, diese überhaupt mitteilen dürfen (Spontanmeldung) oder müssen (Meldepflicht). Die Interviewpartner weisen auf die bestehende hohe Komplexität der Materie hin, die es den datenbesitzenden Behörden erschwere zu beurteilen, für welche anderen Behörden welche Informationen überhaupt relevant sind.

## 5 Datenerhebung in der Arbeitslosenversicherung

### 5.1 Ausgangslage

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind obligatorisch gegen Arbeitslosigkeit versichert. Die Arbeitslosenversicherung (ALV) entrichtet Arbeitslosen während maximal 400 bis 640 Tagen eine Entschädigung in der Höhe von 70 bis 80 Prozent des versicherten Lohns. Im Jahr 2008 bezogen in der Schweiz 244'030 Personen während durchschnittlich 88 Tagen eine Arbeitslosenentschädigung<sup>9</sup>. Die gesamten Sozialleistungen im Rahmen der ALV<sup>10</sup> betragen insgesamt rund 3,8 Milliarden Franken.

Kantonale oder private Arbeitslosenkassen prüfen die Anspruchsvoraussetzungen der Versicherten und richten das Taggeld aus. Teil-Arbeitslosigkeit liegt vor, wenn eine versicherte Person einen Arbeitsausfall von mindestens zwei Arbeitstagen pro Woche und eine Lohneinbusse hinnehmen muss. In der Regel muss die versicherte Person in den zwei Jahren vor der Anmeldung während mindestens zwölf Monaten als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer gearbeitet haben, um einen Anspruch geltend machen zu können.<sup>11</sup> Die Versicherten müssen zudem vermittlungsfähig sein und alles Zumutbare unternehmen, um die Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu verkürzen. Hinsichtlich der Datenbearbeitung ist das ATSG auch im Bereich der ALV anwendbar, soweit das AVIG keine ausdrücklichen Abweichungen vorsieht. Das AVIG regelt den Datenaustausch zwischen Behörden ausführlich. Art. 96b AVIG ermächtigt die mit der Prüfung der Leistungsvoraussetzungen beauftragten Organe, die hierzu notwendigen Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, zu bearbeiten. Sie dürfen hierfür auch auf das Informationssystem der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung zugreifen (Art. 96c AVIG). Art. 97 beschreibt die Kompetenzen zur Datenweitergabe an andere Sozialversicherungen, an die Sozialhilfe und an die Kontrollorgane für Schwarzarbeit. Art. 85 f AVIG regelt die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ).

Der Datenbedarf bei den Arbeitslosenkassen umfasst somit vorab Informationen zur beruflichen Tätigkeit und Entlohnung in den Jahren vor der Arbeitslosigkeit. Daneben muss die versicherte Person laufend den Nachweis ihrer aktiven Stellensuche erbringen.

---

<sup>9</sup> <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00093/00436/index.html?lang=de>; 30.10.2009. Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

<sup>10</sup> Arbeitslosenentschädigung, Taggelder bei arbeitsmarktlichen Massnahmen, Kurzarbeits-, Schlechtwetter-, Insolvenzentschädigungen (bereinigt um Rückzahlungen), arbeitsmarktliche Massnahmen und Sozialversicherungsbeiträge.

<sup>11</sup> Die 12-Monate-Regel wird gelockert bei Ausbildung, Militärdienst oder Krankheit (und ähnlichem) oder bei Ereignissen, die zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit zwingen wie Scheidung, Tod des Ehegatten oder dem Wegfall einer IV-Rente.

## 5.2 Allgemeines Funktionieren der Datenerhebung

### 5.2.1 Durchführung der Datenerhebung

Auch bei den öffentlichen Arbeitslosenkassen in den drei untersuchten Kantonen steht die versicherte Person als Lieferantin von Informationen für die Abklärung des Leistungsanspruchs im Vordergrund. Angaben zum Zivilstand, zur Familiensituation, zum Bezug von Renten oder Taggeldern anderer Versicherungen und zur Erwerbssituation vor der Arbeitslosigkeit sind bereits auf dem Antragsformular auszufüllen, das je nach Kanton in der Wohngemeinde, beim RAV oder bei der Arbeitslosenkasse abzugeben ist. Von den Arbeitgebern der letzten zwei Jahre vor dem Stellen des Antrags ist eine Arbeitgeberbescheinigung vorzulegen. Auch Lohnabrechnungen werden eingeholt. Weitere Private, bei denen bisweilen ein Informationsbedarf besteht, sind Pensionskassen, Krankenversicherer (Taggelder), Banken und die Post (Kontoinformationen) sowie Ärzte. Das Prinzip der Abklärung bei den Arbeitslosenkassen wird von einem Befragten wie folgt beschrieben: Die Klienten bringen die wesentlichen Informationen selbst bei; die Behörde klärt ergänzend ab, wenn diese nicht komplett sind oder wenn Zweifel über den Wahrheitsgehalt der Angaben bestehen.

Amtsstellen spielen für die Abklärungsarbeiten der Arbeitslosenkassen dennoch eine gewisse Rolle (Tabelle 5-1). Eine befragte Person gibt an, der Datenbedarf bei anderen Behörden gehöre zum täglichen Geschäft, betreffe aber nicht alle Fälle. Hinsichtlich Bundesstellen ergibt sich ein etwas widersprüchliches Bild. Die befragte Person einer Kasse zeigt sich unzufrieden und wünscht sich mehr Informationen, welche mit dem Migrationshintergrund ausländischer Arbeitnehmender zusammenhängen. Sie wünscht auch einen Zugang zum Personenstandsregister Infostar. Die anderen beiden Befragten haben diesbezüglich keine Bedürfnisse und geben an, die notwendigen Informationen von anderen Stellen zu erhalten. Eine Arbeitslosenkasse gibt denn auch auf Bundesebene gar keinen Bedarf an, eine zweite gibt lediglich an, das Handelsamtsblatt regelmässig zu konsultieren, um prüfen zu können, ob der oder die Versicherte selbständig erwerbend sei.

Kantonale und kommunale Amtsstellen sind bei der Datenerhebung bedeutender. Mindestens zwei der drei Amtsstellen deklarieren einen hohen Datenbedarf bei der IV-Stelle, dem Konkursamt, dem Handelsregister und bei der Steuerverwaltung. Ebenfalls häufig werden Informationen des Zivilstandsamts und der Ausgleichskasse nachgefragt. Bei der EL-Durchführungsstelle, der Strafverfolgungsbehörde, der Einbürgerungsbehörde und dem arbeitsrechtlichen Schiedsgericht besteht in jeweils einem bis zwei Kantonen ein mittlerer Datenbedarf. Auf kommunaler Ebene bilden die Sozialhilfe und die Einwohnerdienste wichtige Anlaufstellen.

Die meisten abgefragten Informationen werden auf dem Weg der Einzelanfrage ausgetauscht. Zumeist besteht hier (aus der Sicht der datensuchenden Behörden) eine Meldepflicht auf Anfrage, weil die gesuchte Information für die Amtsausübung der datensuchenden Behörde notwendig ist. Online-Zugriffe bestehen einzig beim Handelsamtsblatt sowie in einem Kanton auf das kantonale Zivilstandsregister, in einem weiteren auf die Angaben der Einwohnerkontrolle.

**Tabelle 5-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der Arbeitslosenkassen**

<i>Stellen, gegenüber denen mindestens ein Kanton einen mittleren Datenbedarf angibt</i>	<i>Bedarf nach Kanton (hoch, mittel, tief, kein)</i>	<i>Abrufverfahren oder anderes Verfahren?*</i>		<i>Zufriedenheit** (hoch, mittel, tief)</i>
		<i>anderes</i>	<i>Abruf</i>	
<i>Bundesstellen</i>				
Ausgleichsstelle ZAS	hoch (1), tief/kein (2)	1	0	k.A. (1)
Personenstandsregister Infostar	hoch (1), tief/kein (2)	0	0	tief (kein Zugriff) (1)
Handelsamtsblatt / Zefix	hoch (1), tief/kein (2)	0	1	hoch (1)
Bundesamt für Migration	mittel (1), tief/kein (2)	1	0	tief (1)
Migrationsinformationssystem ZEMIS	mittel (1), tief/kein (2)	0	0	tief (kein Zugriff) (1)
SUVA/EO	mittel (1), tief/kein (2)		0	hoch (1)
<i>Kantonale Stellen</i>				
IV-Stelle	hoch (3)	3	0	hoch (2), k.A.(1)
Konkursamt	hoch (2), mittel (1)	3	0	hoch (2), k.A.(1)
Handelsregister	hoch (2), k.A. (1)	0	2	hoch (2)
Steuerverwaltung	hoch (2), tief/kein (1)	1	0	hoch (1), tief (kein Zugriff) (1)
Ausgleichskasse	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)	2	0	hoch (1), mittel (1)
Zivilstandsamt	hoch (1), mittel (1), tief/kein (1)	1	1	k.A. (1)
Durchführungsstelle EL	mittel (2), tief/kein (1)	1	0	hoch (1), k.A. (1)
Polizei /Strafverfolgungsbehörde	mittel (1), tief/kein (2)	1	0	k.A. (1)
Fremdenpolizei	mittel (1), k.A. (2)	1	0	tief (1)
Einbürgerungsbehörde	mittel (1), tief/ kein (2)	1	0	k.A. (1)
Schiedsgericht (Arbeitsrecht)	mittel (1), tief/kein (2)	1	0	k.A. (1)
<i>Kommunale Stellen</i>				
Einwohnerkontrolle	hoch (2), tief/kein (1)	1	1	hoch (1), mittel (1)
Sozialhilfebehörde	hoch (3)	3	0	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)
<i>Private Dritte</i>				
Pensionskassen	hoch (2), tief/kein (1)	2	0	tief-hoch (1), k.A. (1)
Arbeitgeber	hoch (3)	3	0	tief-hoch (1), mittel (1), k.A. (1)
Ärzte	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)	2	0	mittel (1), tief (1)
Private Versicherungen, Banken/Post	mittel (2), k.A. (1)	2	0	tief (1), k.A. (1)

k.A.: keine Angabe.

\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen. Für einzelne Behörden machten einzelne Kantone keine Angaben. Die Werte addieren sich deshalb nicht immer auf die Anzahl Behörden mit mittlerem und hohem Bedarf. Andere Verfahren: Sammelkategorie für Weitergabe auf Ersuchen im Ermessen der datenbesitzenden Behörde; Meldepflicht auf Anfrage; Meldepflicht ohne Anfrage; Spontanmeldung.

\*\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen.

### 5.2.2 Beurteilung der Datenerhebung

Die Zufriedenheit mit der Datenverfügbarkeit ist je nach Bereich und Ebene schwankend, bei den Amtsstellen aber meist hoch. Auf Bundesebene zeigt sich jene Behörde mit dem Ist-Zustand unzufrieden, welche gerne mehr Informationen hätte, aber dafür keine Rechtsgrundlagen hat. Bezüglich der Informationen über Ausländer (Bundesamt für Migration, ZEMIS) wünscht sich die interviewte Person insbesondere einen Zugriff auf Informationen über Arbeitsbewilligungen. Den Weg über die versicherte Person zu gehen, erachtet sie als umständlich. Insofern handelt es sich eher um ein Problem der Effizienz als der Blockierung von Informationen. Die befragten Personen der beiden anderen Kantone melden keinen Bedarf an.

Auf Kantonsebene ist die Zufriedenheit mit den wichtigsten amtlichen Informationsquellen meist hoch. Eine Ausnahme bildet die Arbeitslosenkasse eines Kantons, welche eine Rechtsgrundlage für den Datenbezug vom Steueramt vermisst. Bei der Ausgleichskasse erwähnt eine befragte Person das Problem, dass Auszüge aus dem Individuellen Konto jeweils nicht à jour sind. Die Fremdenpolizei hält nach der Auffassung einer Arbeitslosenkasse die wichtige Information über das Ende eines Asylverfahrens und die Ausreisepflicht von Versicherten zurück; dies nach Darstellung der interviewten Person in der Absicht, von der Arbeitslosenkasse andere Daten zu erhalten. Schlussendlich erhalte man die Daten jedoch. Eine nur mittlere Zufriedenheit äussert eine Behörde über die kommunale Einwohnerkontrolle und die Sozialhilfe. Es ist zu vermuten, dass dabei Unterschiede von Gemeinde zu Gemeinde bestehen. Ganz ähnlich zeigt sich bei den privaten Informationsquellen eine schwankende Auskunftsbereitschaft.

Auch in der mündlichen Befragung zeichnen die Befragten in zwei von drei Kantonen ein positives Bild von der Amtshilfe. Die Rechtsgrundlagen im ATSG und im AVIG genügten, um die notwendigen Abklärungen für die Prüfung des Leistungsanspruchs in der ALV durchzuführen, lautet dort der Tenor. Es kommt gemäss ihren Angaben kaum vor, dass aufgrund einer Unklarheit bezüglich der Amtshilfe der Datenschutzbeauftragte des Kantons konsultiert werden muss. Den Datenaustausch mit Privaten stufen sie insgesamt als schwieriger und die Datenqualität als schwankend ein. Ohne die Ermächtigung der versicherten Person sei es hier bisweilen schwierig, die notwendigen Informationen zu erhalten. Ein Kantonsvertreter empfindet im Gegensatz dazu die übliche Vorgehensweise (Einzelanfrage schriftlich, per E-Mail oder selten per Telefon) im Datenaustausch zwischen Amtsstellen als umständlich und plädiert für mehr digitale Zugriffe auf die notwendigen Informationen. Den institutionalisierten Datenschutz bezeichnet er als Schikane, der zu Verzögerungen führe. Die Behörden seien in der Lage, die Privatsphäre ihrer Klienten zu schützen, sofern eine Notwendigkeit bestehe. Im Moment werde im Zweifel auf den Datenaustausch verzichtet. Deshalb plädiert diese befragte Person dafür, die Mechanik des Datenschut-



zes zu ändern: Im Grundsatz sollte jeder Austausch von Daten zwischen Behörden erlaubt sein, und explizit eingeschränkt werden, was nicht ausgetauscht werden könne.

### **5.3 Verhindern von ungerechtfertigtem Leistungsbezug**

#### **5.3.1 Wichtigste Formen des ungerechtfertigten Leistungsbezugs**

Die befragten Personen geben mehrere Formen des missbräuchlichen Bezugs von Arbeitslosenentschädigungen an. Die am weitesten verbreitete Form ist jene des nicht deklarierten Arbeitens bei gleichzeitigem Leistungsbezug. Neben verschwiegenen Anstellungen kann es sich dabei auch um eine selbständige Erwerbstätigkeit handeln, oder um den Bezug von Renten oder Taggeldern von Unfall- oder Krankenversicherungen. Fälschungen von Dokumenten sind eine andere genannte Form des Missbrauchs. So werden zum Beispiel überhöhte Einkommen angegeben, um die Entschädigung zu erhöhen, oder es werden Arztzeugnisse, Arbeitgeberbescheinigungen und Kündigungen gefälscht, um einen Anspruch vorzutäuschen. Die Befragten halten aber auch fest, dass nicht jede Ungereimtheit in einem Dossier als Missbrauch zu werten sei. Überforderung, sprachliche Probleme oder Nachlässigkeiten beim Ausfüllen könnten zu fehlerhaften Angaben führen, welche unter Umständen leistungsrelevant seien.

Ungerechtfertigt oder missbräuchlich ist eine Arbeitslosenentschädigung auch dann, wenn sich eine Person bei Bewerbungen so verhält, dass sie die Stelle nicht erhält. Alle Befragten betrachten Missbrauch der ALV als seltenes Phänomen. Eine befragte Person bezeichnet das Missbrauchspotenzial wegen der beschränkten maximalen Bezugsdauer bei der ALV als kleiner als bei der IV, der EL und der Sozialhilfe. Mit der kleineren potenziellen Deliktsumme sei auch der Anreiz für einen Betrug kleiner.

#### **5.3.2 Identifizieren eines Verdachtsfalls**

Die Befragten merken an, dass sie den Informationen der versicherten Personen vertrauen müssten. Wenn z.B. jemand auf der Anmeldung angebe, keine IV-Leistungen zu beziehen, so sei bis zum Vorliegen von Hinweisen, die aufs Gegenteil deuten, davon auszugehen, dass diese Information stimme. Die Ressourcen, systematisch jede Angabe auf dem Formular bei der betreffenden staatlichen Stelle auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen, seien nicht vorhanden. Aus zwei Interviews geht hervor, dass dies als grösstes Hindernis für die Missbrauchsbekämpfung erachtet wird. Eine Datenbank, bei der jeweils leicht ersichtlich ist, ob eine Person Taggelder oder Renten einer anderen Versicherung beziehe, bestehe nicht.

Eigenrecherchen der Arbeitslosenkassen spielen bei der Identifikation von Verdachtsfällen eine bedeutende Rolle. Die Befragten geben übereinstimmend an, dass das Personal der Arbeitslosenkassen einen Blick für Ungereimtheiten im Dossier entwickeln muss. Auch kann das Verhalten der versicherten Person bei ihren Arbeitsbemühungen Auslöser von vertieften Abklärungen sein. Zur Aufdeckung von nicht deklarierten Erwerbstätigkeiten kommt der Konsultation von Handelsamtsblättern (Online-Zugriff) eine wichtige Rolle zu. Allerdings wäre es für ein lückenloses Verhindern von Missbrauch notwendig, dass das Handelsamtsblatt regelmässig während der ganzen Bezugsdauer von Leistungen konsultiert wird, was aber nach Angaben der Befragten nicht geleistet werden kann. Die Befragten zweier Kantone geben an, bei bestimmten Konstellationen der Erwerbssituation (versicherte Person führt eine GmbH und stellt sich selbst an; Anstellungen innerhalb der Familie) den tatsächlichen Lohnfluss zu kontrollieren, da das Einzahlen von Sozialversicherungsbeiträgen nicht immer garantiert, dass der zugrunde liegende Lohn tatsächlich bezahlt wurde.

Die befragten Personen nennen vor allem zwei Behörden, die sie mit Informationen über möglichen Missbrauch beliefern. So informiert etwa die Kontrollstelle für Schwarzarbeit in zwei Kantonen über einen möglicherweise missbräuchlichen ALV-Bezug, und auch Spontanmeldungen der Polizei oder der IV-Stelle kommen vor. Aus den Aussagen der interviewten Personen geht jedoch nicht hervor, ob diese Informationen systematisch erfolgen. Bezüglich der Kontrollstellen für Schwarzarbeit wird dies zumindest in einem der beiden Kantone bezweifelt. Eine Behörde erwähnt, dass sie auch schon auf informellem Weg einen Hinweis der Steuerverwaltung erhalten habe, anhand dessen später eine Person habe überführt werden können. Es sei jedoch rechtlich völlig unklar gewesen, ob die Steuerverwaltung diesen Hinweis hätte machen dürfen, und so sei auch die Abklärung eine Gratwanderung gewesen. Die gleiche Person erwähnt auch ihren Eindruck, dass spontane Meldungen von Hinweisen selten seien.

Als dritte Kategorie von Hinweisen auf Verdachtsfälle neben Eigenrecherchen und Informationen von anderen Behörden nennen die Befragten Denunziationen privater Dritter. Auch diese müssten – mit der nötigen kritischen Distanz – überprüft werden.

### **5.3.3 Überprüfen eines Verdachtsfalls**

Bei der Überprüfung eines Verdachtsfalls spielt der Datenaustausch zwischen den Behörden eine untergeordnete Rolle. Eine befragte Person gibt an, die Überprüfung gelinge eigentlich gut. Häufig führt die direkte Konfrontation der versicherten Person mit den gesammelten Hinweisen ans Ziel. Die Vertreter zweier Arbeitslosenkassen erwähnen, die Beweissicherung insbesondere zur Überführung einer schwarzarbeitenden Person sei aufwändig und scheitere bisweilen, wenn die Person nichts zugebe. Durchgeführt werden diese Kontrollen oder Überwachungen durch die

Kontrollstelle für Schwarzarbeit, häufiger aber durch die Polizei oder durch eine andere spezialisierte Stelle des Kantons. Die zuständige Behörde des Bundes im SECO hält fest, die rechtlichen Möglichkeiten der Kontrollorgane zur Beweissicherung seien in der Theorie relativ griffig. Art. 8 BGSA statuiert eine Mitwirkungspflicht der kontrollierten Personen und Betriebe. Diese Mitwirkungspflicht kann mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden (Art. 18 BGSA: Übertretungen). Ob diese Mittel in der Praxis ausreichend greifen, können die Behörden jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt mangels ausreichender Datenlage noch nicht beurteilen. Festzuhalten ist, dass die Kontrollorgane keine Polizeikompetenzen haben, und nötigenfalls die Polizei beizuziehen haben. Eine befragte Person einer anderen kantonalen Behörde kritisiert, dass sie nach Meldungen an die Kontrollstelle für Schwarzarbeit keine Rückmeldung mehr erhalte; so werde möglicherweise verhindert, dass eine verdächtige Person genauer daraufhin überprüft werde, ob sie die Arbeitslosenentschädigung zu Unrecht beansprucht habe.

Während ein Befragter den Datenschutz als Hindernis bei der Verhinderung von Missbrauch erachtet, verneinen dies die anderen Behörden tendenziell, zumindest was den Austausch von Informationen zwischen den Behörden betrifft. Alle Befragten rücken andere Hindernisse wie zum Beispiel den grossen Aufwand der Beweisführung oder die zu langsame Kooperation von privaten oder behördlichen Dritten in den Vordergrund. Als gravierenden Nachteil bezeichnen sie die Tatsache, dass gleich zwei potenziell wertvolle Informationsquellen über die Einkommensverhältnisse für die Arbeitslosenversicherung oft zu wenig aktuell sind: Sowohl die Steuerdaten als auch die Auszüge aus den individuellen Konten der Ausgleichskassen (IK-Auszüge) über die Lohnverhältnisse lägen jeweils erst im Folgejahr vor, während die Arbeitslosenentschädigung schnell ausbezahlt werden müsse. Dieses Problem behebe auch ein automatischer vernetzter Abgleich über einen Datenbankzugriff nicht.

#### **5.4 Verbesserungspotenziale aus Sicht der datenbearbeitenden Behörden**

Die Befragten sehen im Bereich des Datenaustauschs zwischen den Behörden durchaus Verbesserungspotenziale. Der Tenor geht zum einen in Richtung von mehr Onlinezugriffen. Während in einem Kanton schon der Online-Zugriff auf das Einwohnerregister vermisst wird, steht in den anderen beiden Kantonen der Wunsch nach einer Datenbank im Vordergrund, in der ersichtlich ist, ob die versicherte Person bereits andere staatliche Sozialleistungen (IV, EL, Sozialhilfe) bezieht. Es brauche keine exakte Information etwa über die Höhe der Leistungen, sondern nur die Angabe, ob ein Leistungsbezug vorliegt oder nicht. Hier sehen die Behörden ein Potenzial zur Identifikation von Doppelbezügen. Lobend erwähnt werden in diesem Zusammenhang die Bemühungen des Bundes für ein gemeinsames Register der Familienzulagen (vgl. etwa Bundesamt für Sozialversicherungen 2009c).

Vor allem ein Befragter betont, dass es möglich sein müsse, die IK-Auszüge der Ausgleichskassen schneller aufzubereiten. Auch bei den anderen Befragten wird anerkannt, dass diese Informationsquelle ein grosses Potenzial habe, um die tatsächlich erhaltenen Löhne mit den deklarierten Löhnen zu vergleichen und so zu verhindern, dass Personen aufgrund überhöhter Lohnangaben zu hohe Arbeitslosenentschädigungen kassieren. Die Möglichkeit eines schnellen (digitalen) Abgleichs wird deshalb grundsätzlich begrüsst. Gleichzeitig wird in den Interviews aber auch betont, dass vom Prinzip der Selbstdeklaration nicht grundsätzlich abgerückt werden solle. Zu viele Kontrollen führten zu einem Misstrauensverhältnis zwischen der versicherten Person und der Arbeitslosenkasse. Als weitere Grenze der Missbrauchsbekämpfung wird erwähnt, dass fälschlich ausbezahlte Leistungen nur zum Teil erfolgreich zurückgefordert werden könnten.

Obwohl an der späten Verfügbarkeit von Steuerdaten wenig geändert werden kann, attestieren die Befragten auch diesen ein gewisses Potenzial, um Widersprüche zur Selbstdeklaration aufzudecken. Tendenziell wird einem Ausbau der Meldemöglichkeiten zugestimmt (Steuerämter, Kontrollstellen für Schwarzarbeit). Gleichzeitig betonen die befragten Personen, dass es hier genaue Regelungen und gezielte Abmachungen brauche, damit nur relevante Informationen ausgetauscht würden.

## 6 Datenerhebung in der Sozialhilfe

### 6.1 Ausgangslage

Die öffentliche Sozialhilfe hat die Aufgabe, bedürftige und von Bedürftigkeit bedrohte Personen zu beraten und ihre materielle Sicherheit zu gewährleisten sowie ihre wirtschaftliche Selbständigkeit zu erhalten und zu fördern. Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe hat, wer nicht in der Lage ist, selbständig seinen Lebensunterhalt zu bestreiten (Art. 2 Abs. 1 Sozialhilfegesetz Kanton Basel-Stadt). Ihre Organisation und Umsetzung werden in der kantonalen Gesetzgebung geregelt. Eine Ausnahme bildet die Sozialhilfe an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in Notlagen, für die der Bund zuständig ist (Art. 1 BSDA). Sozialhilfeleistungen folgen dem Prinzip der Subsidiarität: Sie werden dann gewährt, wenn die privaten Mittel und die sozialen Sicherungssysteme wie beispielsweise die Arbeitslosenversicherungen, die Invalidenversicherung oder die Ergänzungsleistungen nicht oder nicht mehr ausreichen, um einen minimalen Lebensstandard zu gewährleisten. Ebenfalls massgeblich für den Entscheid sind die finanziellen Verhältnisse (allfälliges Einkommen und Vermögen) der Antrag stellenden Person sowie ihrer Verwandten in auf- und absteigender Linie. Im Jahr 2007 wurden in der Schweiz 233'484 Menschen von der Sozialhilfe unterstützt (Bundesamt für Statistik 2009). Die Ausgaben belaufen sich gemäss den Angaben des Bundesamtes für Statistik schweizweit für die Sozialhilfe auf mehr als drei Milliarden Schweizer Franken<sup>12</sup> im Jahr 2007.

Kantonale oder kommunale Sozialhilfestellen prüfen die Anspruchsberechtigung der Personen, die um Sozialhilfe nachfragen: In Basel-Stadt ist die Sozialhilfe in die kantonale Verwaltung integriert (die Gemeinden Bettingen und Riehen verfügen über eine gemeinsame Sozialhilfestelle), während in Neuenburg und St.Gallen die Sozialhilfe in den Aufgabenbereich der Gemeinden fällt. Die datenschutzrechtlichen Grundlagen sind in den kantonalen Sozialhilfegesetzen enthalten. Bundesrecht ist somit in diesem Bereich nicht betroffen.

---

<sup>12</sup> Quelle (4.11.09): <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/key/ausgaben.html>

## 6.2 Allgemeines Funktionieren der Datenerhebung

### 6.2.1 Durchführung der Datenerhebung

Die Durchführung der Datenerhebung verläuft im Bereich der Sozialhilfe nach einem ähnlichen Muster wie im Bereich der Sozialversicherungen: Es wird erwartet, dass der Klient oder die Klientin die Mehrzahl der für die Anmeldung erforderlichen Unterlagen mitbringt. Dabei fällt ein relativ hohes Informationsbedürfnis seitens der Sozialhilfestellen an: Ausweispapiere, Mietverträge, Versicherungspolice (zum Beispiel Kranken-, Hausrats-, Rechtsschutzversicherungen), Kontoauszüge aller Konten über die letzten drei Monate, Fahrzeugausweise, Unterlagen für Grund- und Wohneigentum, Arbeitsvertrag, Kündigungsschreiben, RAV-Unterlagen, Arztzeugnisse, IV-Unterlagen, Gerichtsurteile und Unterhaltsverträge (meistens: falls vorhanden). Einige wenige Sachverhalte werden von den Sozialhilfestellen routinemässig überprüft. Dazu gehören die Abklärung bei der Motorfahrzeugkontrolle, ob auf die gesuchstellende Person ein Auto eingelöst ist, sowie die Kontrolle der persönlichen Daten bei den Einwohnerdiensten. In zwei Kantonen werden daneben systematisch Angaben aus der letzten Steuererklärung eingeholt.

Der Bund spielt für die Sozialhilfestellen eine marginale Rolle (Tabelle 6-1). Zwei Gesprächspartner geben an, dass sie weder Daten von Bundesstellen beziehen noch sich vorstellen können, dass Bundesbehörden wichtige Informationen zur Abklärung der Anspruchsberechtigung verfügen. Nur in einem Kanton scheinen Bundesbehörden gemäss dem schriftlichen Fragebogen eine gewisse Bedeutung zu besitzen, wobei diese Einschätzung aufgrund der Interviewaussagen eingeschränkt werden muss. Der mit Abstand grösste Datenbedarf fällt auf der kantonalen Ebene an, wo sechs Behördenstellen in allen drei untersuchten Fällen zumindest eine mittlere Bedeutung aufweisen.

Der Datenaustausch findet in der Regel auf Anfrage im Einzelfall statt. In immerhin sieben Fällen besteht eine Online-Zugriffsmöglichkeit, die gemäss den Interviewaussagen in der Regel routinemässig bei jedem Gesuch genutzt werden. In diesem Zusammenhang dürfte der geringe zeitliche Aufwand solcher Online-Abfragen zum Tragen kommen.

**Tabelle 6-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der Sozialhilfebehörden**

<i>Stellen, gegenüber denen mindestens ein Kanton einen mittleren Datenbedarf angibt</i>	<i>Bedarf nach Kanton (hoch, mittel, tief, kein)</i>	<i>Abrufverfahren oder anderes Verfahren?*</i>		<i>Zufriedenheit** (hoch, mittel, tief)</i>
		<i>anderes</i>	<i>Abruf</i>	
<i>Bundesstellen</i>				
Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Bundesamt für Migration	mittel (1), k.A. (2)	1	0	mittel (1)
ZEMIS	hoch (1), k.A. (2)	0	1	mittel (1)
<i>Kantonale Stellen</i>				
Arbeitslosenkasse	hoch (3)	3	0	hoch (2), mittel (1)
Steuerbehörde	hoch (3)	1	2	hoch (2), mittel (1)
Ausgleichskasse	hoch (2), k.A. (1)	2	0	hoch (2)
Durchführungsstelle EL	hoch (3)	2	1	hoch (3)
IV-Stelle	hoch (2), mittel (1)	3	0	hoch (1), mittel (2)
Motorfahrzeugkontrolle	hoch (2), mittel (1)	1	2	hoch (3)
Zivilstandsamt	hoch (1), mittel (2)	3	0	hoch (3)
Konkursamt	hoch (1), mittel (1), tief (1)	2	0	hoch (2)
Erbschaftsamt	hoch (1), mittel (1), tief (1)	2	0	hoch (2)
Migrationsamt	hoch (1), tief (2)	0	1	hoch (1)
Strafverfolgung: Polizei	hoch (1), tief (2)	1	0	hoch (1)
Strafverfolgung: Gerichte	hoch (1), tief (1), k.A. (1)	1	0	hoch (1)
Einwohneramt	hoch (1), k.A. (2)	1	1	hoch (1)
Vormundschaft	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Betreibungsamt	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
<i>Kommunale Stellen</i>				
Sozialhilfebehörde (and. Gem.)	hoch (2), mittel (1)	3	0	hoch (2), mittel (1)
Einwohnerkontrolle	hoch (2), k.A. (1)	0	2	hoch (1), mittel (1)
Steueramt	hoch (1), k.A. (2)	k.A.	0	hoch(1)
Abteilung Fremdplatzierung	hoch (1) k.A. (2)	1	0	hoch(1)
Betreibungsamt	mittel (1), k.A. (2)	1	0	hoch(1)
<i>Private Dritte</i>				
Pensionskassen	hoch (2), mittel (1)	3	0	hoch (2), tief (1)
Arbeitgeber	hoch (2), mittel (1)	3	0	hoch (1), mittel (1), tief (1)

k.A.: keine Angabe.

\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen. Für einzelne Behörden machten einzelne Kantone keine Angaben. Die Werte addieren sich deshalb nicht immer auf die Anzahl Behörden mit mittlerem und hohem Bedarf. Andere Verfahren: Sammelkategorie für Weitergabe auf Ersuchen im Ermessen der datenbesitzenden Behörde; Meldepflicht auf Anfrage; Meldepflicht ohne Anfrage; Spontanmeldung.

\*\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen.

## 6.2.2 Beurteilung der Datenerhebung

Insgesamt wird der behördliche Datenaustausch als gut bis sehr gut funktionierend bewertet. Einzige Ausnahme bildet gemäss Tabelle 6-1 in einem Kanton die Zusammenarbeit mit dem Gericht, wo der Datenschutz als Grund für den ausbleibenden Informationsaustausch genannt

wird. Aufgrund der Interviewaussagen lassen sich jedoch einige Konkretisierungen anbringen. Erstens wird erwähnt, dass der Datenaustausch mitunter schleppend vorangehe, vor allem im Kontakt mit Bereichen, die sich durch eine konjunkturenfallige Arbeitsbelastung auszeichnen, wie beispielsweise den Arbeitsämtern.

Zweitens betonen sämtliche Interviewpartner, dass praktisch immer versucht wird, über den Klienten an die notwendigen Unterlagen zu kommen; dies nicht zuletzt auch aus Gründen des Zeitdrucks: In einem Interview wird darauf hingewiesen, dass von der Anmeldung bis zur Entscheidung über den Leistungsanspruch im Schnitt nur zehn Arbeitstage vergehen, da die Existenzsicherung der gesuchstellenden Person auf dem Spiel stehe. Dies lasse anders als zum Beispiel bei der Invalidenversicherung – keine langwierigen Abklärungen zu.

Schliesslich wird drittens in den Gesprächen deutlich, dass sich die Angaben in Tabelle 6-1 auf den *innerkantonalen* Datenaustausch beziehen, wo es kaum Anlass zu Beanstandungen gebe. Dagegen wird die *interkantonale* Informationsbeschaffung als problematisch bezeichnet: Dort fehlen die im eigenen Kanton institutionalisierten Austauschbeziehungen zwischen den Behörden, was zu Konflikten führen kann. Im Zusammenhang mit der Verwandtenunterstützung führt dies dazu, dass die Sozialhilfestellen nicht abklären können, ob Eltern oder Kinder aus anderen Kantonen zur finanziellen Unterstützung verpflichtet werden können: Die angefragten Steuerämter verweigern in diesen Fällen die Auskunft mit Verweis auf das Steuergeheimnis. Zwei von drei Interviewpartnern aus der kantonalen Sozialhilfebehörden thematisierten dieses Problem. Mit dem gleichen Problem ist auch das Bundesamt für Justiz konfrontiert, wenn es die Verwandtenunterstützung von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer prüfen muss, die Sozialhilfe beantragt haben und Angehörige in der Schweiz haben. Für die Sozialhilfebehörde führt dies dazu, dass sie nicht abklären kann, ob Verwandtenunterstützung geleistet werden müsste, denn der Klient kann die Informationen oft nicht selber beschaffen. Wenn die in Frage kommenden Familienmitglieder nicht daran interessiert sind, finanzielle Unterstützung zu leisten, verweigern sie die Zustellung der notwendigen Unterlagen. Während die angefragten Kantonsvertreter keine Angaben über die Häufigkeit dieses Problems machen können, schätzt man im Bundesamt, dass die beschriebene Situation maximal monatlich einmal eintritt.<sup>13</sup> Relativiert wird das Problem erstens durch die Tatsache, dass nur Verwandte, die in günstigen Verhältnissen leben, unterstützungspflichtig sind (vgl. Art. 328 und 329 ZGB; SKOS-Richtlinien, Ziffer F.4<sup>14</sup>). Zweitens sind in mehreren Kantonen wenigstens die Steuerregister öffentlich einsehbar. Von dieser Möglichkeit können auch die Sozialhilfebehörden anderer Kantone oder des Bundes Gebrauch machen.

---

<sup>13</sup> Telefonische Auskunft von Dieter Biedermann, stellvertretender Fachbereichsleiter des Bundesamts für Justiz (8.12.2009).

<sup>14</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe: Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe.



## **6.3 Verhindern von ungerechtfertigtem Leistungsbezug**

### **6.3.1 Wichtigste Formen des ungerechtfertigten Leistungsbezug**

Die wichtigste Form des Missbrauchs bezieht sich gemäss den Interviewaussagen auf das Erwirken von Leistungen durch falsche oder nicht deklarierte Angaben zu den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen (vgl. in diesem Zusammenhang: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS 2006). Hier können verschiedene Betrugsversuche unterschieden werden: Fälschung von Unterlagen (zum Beispiel Kündigungsschreiben, Mietvertrag), Schwarzarbeit, Verschweigen von Einkünften, Verschweigen von Konten, Angabe eines falschen Wohnsitzes oder falsche Angaben über die tatsächliche Zusammensetzung des Haushalts. Eine zweite mögliche Form des Missbrauchs nimmt Bezug auf die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen: Eine solche liegt beispielsweise vor, wenn finanzielle Mittel, die zur Zahlung der Miete vorgesehen sind, für persönliche Ausgaben verwendet werden. Zu einem ungerechtfertigten Sozialhilfebezug kann es auch kommen, wenn die Verwandten der gesuchstellenden Person, obschon aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage unterstützungspflichtig, nicht für die Zahlung ihrer Leistung herangezogen werden können (vgl. Ziffer 6.2.2)

Unterschieden werden müssen gemäss den Interviewaussagen die Auswirkungen, die Betrugsversuche haben können. Nicht jeder Fall könne strafrechtlich verfolgt werden. Wenn beispielsweise jemand einen Zwischenverdienst von 2'000 Franken „vergessen“ habe, dann reiche dies nicht für eine Anklage aus. Die Sozialhilfebehörde hat aber eigene Instrumente in der Hand, mit denen Missbräuche und Missbrauchsversuche geahndet werden können, zum Beispiel durch die Kürzung der ausgezahlten Leistungen oder durch Rückerstattungsforderungen.

### **6.3.2 Identifizieren eines Verdachtsfalls**

Als wichtigsten Ansatzpunkt zur Identifizierung von Missbrauchsversuchen erwähnen zwei von drei Interviewpartnern die Aufmerksamkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialhilfestelle. Da sie regelmässig mit den Klienten in Kontakt sind und Einblicke in verschiedene Unterlagen haben, können sie Ungereimtheiten in einem Fall feststellen. Von allen drei Kantonsvertretern wird erwähnt, dass Hinweise von privaten Drittpersonen an die Sozialhilfestelle gelangen, die abgeklärt werden.

Meldungen von anderen Behörden scheinen gemäss den Interviewaussagen keine sehr grosse Rolle zu spielen: Die einzige systematische Spontanmeldung einer Behörde an die Sozialhilfestelle betrifft das Steueramt in einem Kanton. Dieses informiert, wenn es Lohnausweise erhält, die nicht in der Steuererklärung aufgeführt sind, von sich aus die Sozialhilfestelle. Die Steuerverwal-

tung weiss dabei, wer Sozialhilfe bezieht, da die Sozialhilfestelle für ihre Klienten in diesem Kanton die Steuererklärung ausfüllt. Damit konnte in diesem konkreten Fall die Schwierigkeit, die üblicherweise im Zusammenhang mit der Meldepflicht auftaucht, nämlich dass Behörden oft gar nicht wissen, wer staatliche Leistungen bezieht, umgangen werden. In zwei Kantonen wird angegeben, dass mit einzelnen Behörden ein gewisser informeller Austausch stattfindet, der sich aber auf Einzelfälle beschränkt. Hier bildet der Datenschutz Schranken.

### **6.3.3 Überprüfen eines Verdachtsfalls**

Die Hauptschwierigkeit bei der Überprüfung von Missbrauchsversuchen besteht darin, den Missbrauch effektiv nachweisen zu können. Insbesondere wenn es zu einem Gerichtsverfahren komme, sei der Aufwand sehr gross und übersteige die Möglichkeiten der Sozialhilfestellen in den meisten Fällen. Datenaustausch mit anderen Behörden spielt bei der Abklärung von Missbrauchsversuchen eine untergeordnete Rolle.

## **6.4 Verbesserungspotenziale aus Sicht der datenbearbeitenden Behörden**

In allen drei Kantonen wird ein gewisses Potenzial in der Verknüpfung von Daten aus dem Sozialversicherungsbereich gesehen. Es wäre für die Sozialhilfestellen nützlich, wenn sie bei jeder Anmeldung mit geringem zeitlichen Aufwand abklären könnten, ob eine gesuchstellende Person bei einer Sozialversicherungsstelle bekannt ist oder nicht. Die Interviewpartner weisen darauf hin, dass es nicht nötig sei, einen breiten Zugriff zu haben; die Information, ob eine Person bei einer anderen Behörde angemeldet ist oder nicht, würde genügen. Es könnten dann in denjenigen Fällen, in denen daraus ein Informationsbedürfnis entsteht, weitere Abklärungen bei der datenbesitzenden Stelle durchgeführt werden. Diese Lösung wurde als „datenschutzverträglich“ und verhältnismässig taxiert. In einem Interview wurde der Vorschlag diskutiert, dass die Anmeldung für den Bezug von Sozialleistungen bei einer Stelle erfolgen könne, welche die Möglichkeit habe, abzuklären, welche Leistungen bereits bezogen werden. Nach der Anmeldung würde das entsprechende Dossier dann an die zuständige Behörde weitergereicht, die dann wüsste, welche Leistungen von der Antrag stellenden Person bereits bezogen werden.

Hinsichtlich der Meldemöglichkeiten an andere Behörden äussern sich die Interviewpartner zurückhaltend. Hier müsse man sehr vorsichtig sein: Man baue mit den Klienten ein Vertrauensverhältnis auf, das wichtig sei und das man mit Meldungen an andere Behörden unter Umständen aufs Spiel setze, befürchtet ein Interviewpartner. Begrüsst wird, dass die Möglichkeit besteht, im Falle eines schweren Deliktes Anzeige zu erstatten; das werde so auch gemacht. Daneben beste-

---

hen im Moment gemäss den Interviewaussagen die gesetzlichen Grundlagen nicht, spontan andere Behörden zu informieren und man wünscht sich solche Regelungen auch nicht explizit.



## 7 Datenerhebung im Einbürgerungswesen

### 7.1 Ausgangslage

Im Jahr 2008 wurden in der Schweiz 45'305 Ausländerinnen und Ausländern eingebürgert.<sup>15</sup> Gegen 80% davon erlangten das Schweizer Bürgerrecht durch das ordentliche Einbürgerungsverfahren, bei rund 20% kam das Verfahren der erleichterten Einbürgerung zur Anwendung; bei den restlichen Fällen (<1 Prozent) handelt es sich um Wiedereinbürgerungen. In den Kantonen St.Gallen und Basel-Stadt wurden 2008 2'310 respektive 1'763 ausländische Staatsangehörige eingebürgert; für den Kanton Neuenburg beläuft sich die Zahl für das Jahr 2007 auf 1'911 Personen.<sup>16</sup>

In den schweizerischen Einbürgerungsverfahren widerspiegelt sich die föderalistische Struktur des Landes: Das Schweizer Bürgerrecht erwirbt erst, wer neben der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung durch das Bundesamt für Migration (vgl. Art. 12 Abs. 2 BÜG) auch das Bürgerrecht der Gemeinde und des Kantons erhalten hat. Auf der Bundesebene wird bei Gesuchen um ordentliche Einbürgerung in der Regel nur noch abgeklärt, ob beim Bund Informationen vorliegen, welche die Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung ausschliessen: Dabei geht es um Abklärungen über die Beachtung der Rechtsordnung und das Nicht-Vorliegen eines Sicherheitsrisikos. Die Prüfung der übrigen Einbürgerungsvoraussetzungen<sup>17</sup>, wie des Erfüllens der Wohnsitzvoraussetzungen, einer genügenden Integration, des Vertrautseins mit den schweizerischen Verhältnissen sowie der Erfüllung der Verpflichtungen in den Bereichen Betreibung, Konkurs und Steuerpflicht, überlässt der Bund dagegen den Kantonen und Gemeinden. Diese können im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung das Verfahren und weitere Bedingungen definieren, was insgesamt zu einer grossen Vielfalt im Bereich der Einbürgerungen führt; diese Heterogenität erschwert in der folgenden Analyse die Vergleichbarkeit und setzt der Verallgemeinerbarkeit Grenzen.

Für die erleichterte Einbürgerung gelten zum Teil andere Voraussetzungen sowie ein anderer Verfahrensablauf: Das Bundesamt entscheidet über die Einbürgerung, wobei es den Kanton vorher anhört. Die erleichterte Einbürgerung kommt in Frage für Personen, die eine Person mit Schweizer Bürgerrecht geheiratet haben. Die Möglichkeit zur erleichterten Einbürgerung besteht weiter für Kinder eines schweizerischen Elternteils oder staatenlose Kinder. Einbürgerungen können bis zu fünf Jahren nach dem Beschluss nichtig erklärt werden, wenn sie durch falsche

---

<sup>15</sup> Quelle: Bundesamt für Migration, Statistikdienst Ausländer.

<sup>16</sup> Quellen: Statistische Dienste der jeweiligen Kantone.

<sup>17</sup> Artikel 14 und 15 des Bundesgesetzes über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts.

Angaben oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden sind (Art. 41 Abs 1 BÜG). In der Herbstsession 2009 hat das Parlament die Verjährungsfrist auf acht Jahre verlängert. Die Referendumsfrist lief am 15.1.2010 unbenutzt ab.<sup>18</sup>

Der Datenaustausch ist – sofern er nicht direkt die Bundesebene betrifft – in den kantonalen Bürgerrechtsgesetzen geregelt. Es ist je nach Kanton unterschiedlich, wo das Gesuch auf Einbürgerung eingereicht werden muss: In den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg wird der Antrag auf Kantonsebene eingereicht: In Basel-Stadt beim Migrationsamt, Abteilung Aufenthalt und Einbürgerung, in Neuenburg bei den Bevölkerungsdiensten, die im Justiz-, Sicherheits- und Finanzdepartement eingebettet sind. Im Kanton St.Gallen erfolgt die Anmeldung auf Gemeindeebene beim Einwohneramt. Diese Behörden führen die notwendigen Abklärungen durch, auf die sich auch der Bund stützen kann.

## 7.2 Allgemeines Funktionieren der Datenerhebung

### 7.2.1 Durchführung der Datenerhebung

Die Verschiedenheit der Einbürgerungsverfahren widerspiegelt sich auch in Tabelle 7-1: Für eine relativ hohe Anzahl Behörden und Stellen ist jeweils nur von einem Kanton ein sehr hoher Datenbedarf angegeben worden. Grosse Unterschiede lassen sich zudem bei der Anzahl Behörden finden, für die in der Befragung mindestens ein mittlerer Datenbedarf angegeben wurde: So werden in einem Kanton 18 Behörden aufgeführt, gegenüber denen die Einbürgerungsbehörde einen mittleren oder hohen Datenbedarf aufweist; in den anderen beiden Kantonen beläuft sich die Zahl auf neun respektive sechs Stellen.

Die Relevanz von Daten anderer Behörden ist in einem Kanton im Vergleich zu den Unterlagen, die von den Einbürgerungswilligen gebracht werden müssen, als sehr hoch einzustufen: Gemäss den Interviewaussagen klärt die betreffende Einbürgerungsbehörde einen sehr grossen Teil ihrer Informationsbedürfnisse selber ab. In den anderen beiden Kantonen wird einem anderen Grundsatz gefolgt: Die gesuchstellende Person hat einen möglichst grossen Teil der Unterlagen der Einbürgerungsbehörde vorzulegen; diese klärt nur einige wenige Sachverhalte routinemässig ab. Dazu zählen in beiden Fällen Abklärungen beim Steueramt und der Polizei sowie jeweils in einem Kanton bei der Strafverfolgungsbehörde, dem Schulamt, Ausländeramt und Sozialamt. Für den Fall, dass Unterlagen fehlen, wird in den meisten Fällen die gesuchstellende Person aufgefordert,

---

<sup>18</sup> Vgl. Parlamentarische Initiative Lustenberger (06.414). Änderung des Bürgerrechtsgesetzes. Fristausdehnung für die Nichtigklärung. [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20060414](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20060414).

diese zu liefern. Dies sei in der Regel kein Problem, denn es bestehe auf Seiten der einbürgerungswilligen Personen ein Interesse daran, die Unterlagen vollständig zu liefern und so für einen raschen Verfahrensablauf zu sorgen.

Im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens spielen Daten der Bundesebene meist eine untergeordnete Rolle. Nur in zwei Fällen wird ein Datenbezug aus Bundesregistern angegeben, der restliche Austausch findet innerhalb des jeweiligen Kantons zwischen der Einbürgerungsbehörde und kantonalen respektive kommunalen Stellen statt. Die marginale Bedeutung der Bundesebene kann damit erklärt werden, dass der Bund ebenfalls ins Verfahren zur Verleihung des Schweizerischen Bürgerrechts involviert ist: Das Bundesamt für Migration (BFM) klärt via direkten Zugriff auf das Strafregister VOSTRA in jedem Fall ab, ob die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller die Rechtsordnung beachtet. In Grenzfällen kann die prüfende Person Einsicht ins strafrechtliche Dossier nehmen; zudem eruiert das BFM via einer Online-Abfrage beim Bundesamt für Justiz, ob im Zusammenhang mit der einbürgerungswilligen Person ein Rechtshilfegesuch eines anderen Staats gestellt worden ist. Wenn ja, kann die Sektion Einbürgerungen die detaillierten Angaben einholen. Zur Abklärung, ob die einbürgerungswillige Person eine Bedrohung hinsichtlich der inneren und äusseren Sicherheit darstellt, schickt die Bundespolizei FedPol dem BFM die notwendigen Angaben auf Anfrage. Auch diese Anfrage wird bei jedem Gesuch gemacht. Nach Einschätzung der befragten Personen funktionieren die erwähnten Erhebungen vollauf befriedigend.

Zu denjenigen Abklärungen, die in allen drei Kantonen routinemässig durchgeführt werden, zählen die Nachfragen beim Steueramt, ob Steuerausstände bestehen, sowie die Kontrolle beim Einwohneramt zur Beurteilung der Wohnsitzerfordernis. Während beim Steueramt ein schriftliches Gesuch erforderlich ist, besteht in allen drei Kantonen ein elektronischer Zugriff auf das Register der Einwohnerkontrolle. Daneben bestehen im Einzelnen weitere systematische Zugriffslösungen: Zwei Behörden haben Anschluss an das System der Ausländerbehörde, während in einem Kanton die Zugriffsmöglichkeit auf die beiden Bundesregister VOSTRA und ZEMIS besteht. In allen anderen Fällen erfolgt der Datenaustausch auf Anfrage im Einzelfall.

**Tabelle 7-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der Einbürgerungsbehörden**

Stellen, gegenüber denen mindestens ein Kanton einen mittleren Datenbedarf angibt	Bedarf nach Kanton (hoch, mittel, tief, kein)	Abrufverfahren oder anderes Verfahren?*		Zufriedenheit** (hoch, mittel, tief)
		anderes	Abruf	
<i>Bundesstellen</i>				
Strafregister VOSTRA	hoch (1), k.A. (2)	0	1	hoch (1)
Migrationsinformationss. ZEMIS	mittel (1), k.A. (2)	0	1	mittel (1)
<i>Kantonale Stellen</i>				
Strafverfolgung: Polizei	hoch (3)	2	0	hoch (3)
Steuerbehörde	hoch (2), k.A. (1)	1	0	hoch (2)
Zivilstandsamt	hoch (2), k.A. (1)	1		hoch (1), tief (1)
Strafverfolgung: Gericht	hoch (2), k.A. (1)	2	0	hoch (1), mittel (1)
Konkursamt	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)	1	0	hoch (2)
Einwohneramt	hoch (1), k.A. (2)	0	1	hoch (1)
Sozialamt	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Betreibungsamt	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Zivilgericht	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Ausländeramt	hoch (1), k.A. (2)	0	1	hoch (1)
Staatsanwaltschaft	hoch (1), k.A. (2)	1	0	tief (1)
Vormundschaftsbehörde	hoch (1), k.A. (2)	1	0	mittel (1)
<i>Kommunale Stellen</i>				
Einwohnerkontrolle	hoch (2), k.A. (1)	0	2	hoch (2)
Steuerbehörde	hoch (1), k.A. (2)	1	0	tief (1)
Sozialhilfebehörde	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Schulamt	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Lehrpersonen	hoch (1), k.A. (2)	1	0	tief (1)
Stadtpolizei	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Betreibungsamt	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
<i>Private Dritte</i>				
Arbeitgeber	hoch (2), mittel (1)	1	0	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)
Referenzpersonen	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)	1	0	mittel (2)

k.A.: keine Angabe.

\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen. Für einzelne Behörden machten einzelne Kantone keine Angaben. Die Werte addieren sich deshalb nicht immer auf die Anzahl Behörden mit mittlerem und hohem Bedarf. Andere Verfahren: Sammelkategorie für Weitergabe auf Ersuchen im Ermessen der datenbesitzenden Behörde; Meldepflicht auf Anfrage; Meldepflicht ohne Anfrage; Spontanmeldung.

\*\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen.

In den Interviews ist deutlich geworden, dass der Zugang zu bestimmten Informationen zuweilen stark von der organisatorischen Einbettung der Einbürgerungsbehörde abhängig ist. Ein Interviewpartner schilderte, dass die kürzlich erfolgte, neue organisatorische Einbettung der verantwortlichen Stelle dazu geführt habe, dass der Zugriff auf das Personenstandregister Infostar



verloren gegangen sei, während man dagegen neu das System des Ausländeramtes einsehen könne. Dort, wo die Einbürgerungsbehörde im Bereich der Bevölkerungsdienste eingegliedert ist, wird in beiden Fällen die Aussage gestützt, dass allein dadurch ein Zugriff auf Datenbanken anderer Abteilungen dieses Bereichs bestehen würde, den man zumindest in Zweifelsfällen nutzen könnte (was aber nicht gemacht werde), oder dass man eine umfassendere Einsicht in die Daten der eigenen Datenbank habe, als dies eine an einem anderen Ort eingegliederte Einbürgerungsbehörde haben würde.

### 7.2.2 Beurteilung der Datenerhebung

Die Zufriedenheit mit dem bestehenden Datenaustausch wird in zwei Kantonen als insgesamt sehr gut eingestuft. Es wurden von Seiten dieser Behördenvertreter keine Beanstandungen gemacht, auch nicht, dass der Datenaustausch zu viel Zeit in Anspruch nehme. In einem Kanton wurde jedoch eine Reihe von Problemen genannt, die sich im Zusammenhang mit dem behördlichen Datenaustausch für die Einbürgerungsstelle ergeben und die zu den in vier Fällen tiefen Zufriedenheit in Tabelle 7-1 geführt haben. Ein Grund für die Unzufriedenheit liegt in der Langsamkeit des Datenaustauschs. Dabei sei nicht primär das zentrale Problem, dass die Informationsbeschaffung auf Anfrage im Einzelfall erfolgen müsse, denn der daraus entstehende Zeitverlust sei vor dem Hintergrund der ohnehin langen Verfahrensdauer zu vernachlässigen; vielmehr wird darauf hingewiesen, dass die Datenweitergabe in manchen Fällen schleppend vorangehe und man immer wieder nachfragen und Druck machen müsse, ehe die Informationen geliefert werden. Es wurde allerdings darauf hingewiesen, dass diese Hindernisse nicht dazu führen, dass auf Daten verzichtet werde; stattdessen führen sie einem unnötigen zusätzlichen Aufwand für die datensuchende Stelle. Diese Problematik manifestiert sich gemäss einer Interviewaussage vor allem im Zusammenhang mit dem Steueramt.

In zwei Fällen bezeichnet eine Einbürgerungsbehörde den Datenschutz als echtes Problem: Die Staatsanwaltschaft sei nicht bereit, die Einbürgerungsbehörde zu informieren, besonders in denjenigen Fällen, in denen ein Verfahren hängig ist respektive noch kein konkreter Verdacht vorliegt. Und Lehrpersonen würden häufig Auskünfte über Schülerinnen und Schüler, die eingebürgert werden sollen, mit Hinweis auf den Datenschutz verweigern. Beide Fälle haben nach Darstellung der Einbürgerungsbehörde Auswirkungen auf die weitere Behandlung des Gesuchs: Im Falle eines Strafverfahrens müsse man den Prozess unterbrechen und warten, bis ein definitives Urteil vorliegt; bei den Lehrpersonen muss auf die Information verzichtet werden; es bestünden keine Möglichkeiten, die Lehrerinnen und Lehrer zu einer Auskunft zu zwingen.

Schliesslich wird auch erwähnt, dass es mitunter „kantonsinterne Spannungen“ zwischen zwei Behörden geben könne, die Einfluss auf den Datenaustausch haben. Hier spielt nicht der Daten-

schutz im eigentlichen Sinn eine Rolle, denn rechtlich ist es gemäss den Aussagen des Interviewpartners klar, dass die Einbürgerungsbehörde ein Recht auf die Informationen habe. Stattdessen liegen andere Gründe für eine Blockierung der Datenweitergabe vor (zum Beispiel persönliche oder historische Motive).

Im Zusammenhang mit der Befragung privater Personen wie Nachbarn oder Vermieter, aber auch Arbeitgeber, Vereine und weiteren, gibt ein Interviewpartner an, dass die fehlenden gesetzlichen Grundlagen die Hauptschwierigkeit darstellen. Man könne niemanden verpflichten, Informationen weiterzugeben und sei stattdessen auf den guten Willen der befragten Personen angewiesen.

## **7.3 Verhindern von ungerechtfertigten Einbürgerungen**

### **7.3.1 Wichtigste Formen von Missbrauchsversuchen**

Gemäss den Interviewaussagen ist bei der Diskussion der Missbrauchspotenziale zu unterscheiden zwischen der ordentlichen und der erleichterten Einbürgerung. Im Bereich der ordentlichen Einbürgerung wird gemäss den Interviewaussagen ein tiefes Missbrauchspotenzial gesehen. Es werden zwei Bereiche genannt, in denen (theoretisch) Missbrauch möglich sei. Erstens sei es denkbar, dass jemand seinen effektiven Wohnsitz nicht in der Schweiz resp. nicht im Kanton habe und damit eine wichtige Voraussetzung für eine Einbürgerung nicht erfülle. Im Rahmen der Interviews ist jedoch nur ein Beispiel erwähnt worden, in dem man diesen Verdacht konkret hatte und bei einer Gemeinde im grenznahen Ausland Abklärungen einleitete. Zweitens bestehe dort, wo die gesuchstellende Person Unterlagen bringen müsse – wie beispielsweise einen Strafregisterauszug – die Möglichkeit, dass Dokumente gefälscht würden. Jedoch wird diese Gefahr nicht als sehr hoch eingestuft, so dass von Seiten der Interviewpartner keine Forderung aufgestellt worden ist, dass die Einbürgerungsbehörden vermehrt selbst Abklärungen durchführen sollten, in diesem Fall via einen direkten Zugriff auf Strafregister.

Anders fällt die Beurteilung bei der erleichterten Einbürgerung aus, wobei hier die Kantone nicht die verfahrensleitende Behörde sind, sondern jeweils im Auftrag des Bundesamtes für Migration Abklärungen durchführen. Zwei von drei Interviewpartnern haben eine Zunahme von Nichtigkeitserklärungen durch das Bundesamt für Migration im Zusammenhang mit erleichterten Einbürgerungen festgestellt. Gemäss den Angaben des Bundesamtes für Migration kommt es im Jahr zu 50 bis 60 Nichtigkeitserklärungen. Das heisst: Erleichtert eingebürgerten Personen wurde im

Nachhinein das schweizerische Bürgerrecht aberkannt, weil der begründete Verdacht auf eine Scheinehe bestand.<sup>19</sup>

Gemäss dem Fallbeispiel besteht in bei der Prüfung von erleichterten Einbürgerungen sehr häufig ein Verdacht auf Scheinehe: Die beiden Kantone, die hierzu eine Schätzung machten, gaben an, dass in 25 respektive 50% der Fälle eine Scheinehe zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen werden könne; der Vertreter des dritten Kantons konnte keine Angabe machen, weil die Einbürgerungsbehörde gar nicht die Ressourcen habe, effektive Abklärungen durchzuführen.

### 7.3.2 Identifizieren eines Verdachtsfalls

Bei der Identifizierung eines Missbrauchsverdachts unterscheiden sich die Antworten der Interviewpartner. Gemäss einem Behördenvertreter liegt die wichtigste Quelle, um auf einen möglichen Missbrauch aufmerksam zu werden, in der Aufmerksamkeit und der Professionalität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Diese hätten immer wieder Kontakt mit den Gesuch stellenden Personen und könnten sich so ein Bild machen. Einem Interviewpartner zu Folge hat die Einbürgerungsbehörde seines Kantons in der aktuellen Situation nicht die Ressourcen, um grosse Anstrengungen bei der Feststellung von Betrugsversuchen zu unternehmen. Das Verfahren sei unter den jetzigen Verhältnissen ziemlich standardisiert. Dies bedeute nicht, dass die Gesuche nicht seriös behandelt würden; die knappen personellen Ressourcen erlauben aber keine besondere Beachtung der Missbrauchsproblematik. So würden zwar die Möglichkeiten bestehen, mit Hilfe des Zugriffs auf einige Datenbanken gewisse Aspekte routinemässig zu prüfen; diese Optionen werden allerdings aus den genannten Gründen nicht wahrgenommen.

Gemäss den Aussagen des dritten Interviewpartners besteht das Potenzial zur Identifizierung eines Betrugsversuchs vor allem im (standardisierten) Datenaustausch mit anderen Behörden. So können häufige Wohnungswechsel im Einwohnerregister einen Hinweis darauf liefern, dass die Erfüllung der Wohnsitzerfordernis näher abgeklärt werden müsse. Auch Informationen im System des Ausländeramtes – beispielsweise über Probleme im Zusammenhang mit der Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung oder Bemerkungen hinsichtlich eines Verdachts auf Scheinehe – können die Einbürgerungsbehörde veranlassen, weitere Abklärungen einzuleiten. Einzig spontane Hinweise aus der Bevölkerung von Nachbarn, Vermietern oder anderen werden in allen drei Interviews als Möglichkeiten genannt, wie die Einbürgerungsbehörde auf Missbrauch aufmerk-

---

<sup>19</sup> Nach Art 41 Abs 1 BÜG kann das Bundesamt (mit Zustimmung der Behörden des Heimatkantons) eine Einbürgerung innerhalb von fünf Jahren als nichtig erklären, „wenn sie durch falsche Angabe oder Verheimlichung erheblicher Tatsachen erschlichen worden ist.“ Darunter fällt auch der Tatbestand der Scheinehe.

sam werden kann. Es wird allerdings betont, dass solche Denunziationen selten und mit Vorsicht zu verwerten seien.

Die unterschiedliche Art und Weise, wie die Einbürgerungsbehörden Hinweise auf Missbrauchsversuche erhalten, kann als Konsequenz der unterschiedlichen Organisation des Verfahrens interpretiert werden: Dort, wo der gesuchstellenden Person eine wichtige Rolle bei der Lieferung der relevanten Unterlagen beigemessen wird, kommt dem persönlichen Kontakt und der Aufmerksamkeit des Mitarbeiters ein grösseres Gewicht zu als in denjenigen Fällen, in denen die Informationsbeschaffung eher in den Aufgabenbereich der Einbürgerungsbehörde selbst fällt.

Der Verdacht auf Scheinehe tritt einerseits bereits während dem Verfahren auf: Die Einbürgerungsbehörde kann im Rahmen ihrer Abklärungen für das Bundesamt für Migration einen Verdacht schöpfen und diesen dem Bundesamt mitteilen; gemäss Interviewaussagen werden ein grosser Altersunterschied der Eheleute sowie die Tatsache, dass eine einbürgerungswillige Frau im Rotlichtmilieu arbeitet als Hinweise gedeutet, dass möglicherweise eine Scheinehe vorliegt. Ebenfalls ein Anlass für nähere Abklärungen durch die kantonalen oder kommunalen Behörden kann gemäss dem BFM sein, wenn die gesuchstellende Person bereits verheiratet war; auch das Einreichen eines Gesuches unmittelbar nach dem Erreichen der Fristen kann im Zusammenhang mit anderen Hinweisen weitere Untersuchungen auslösen. Demgegenüber wird ein gemeinsames Kind eher als Beleg für eine rechtmässige Ehe interpretiert.

Der Verdacht auf eine Scheinehe kann andererseits erst im Nachhinein auftreten, nämlich dann, wenn im Anschluss an die bewilligte Einbürgerung eine Trennung von der Schweizer Partnerin respektive vom Schweizer Partner erfolgt, und die eingebürgerte Person relativ rasch nach der Scheidung eine Person aus ihrem Herkunftsland heiratet. Gemäss den Aussagen des Bundesamtes für Migration können Hinweise auf eine Scheinehe neben den Einbürgerungsbehörden auch von den Zivilstandsämtern eingehen.

Fälle, bei denen im Moment der Einbürgerung ein Verdacht besteht, werden terminiert. Das heisst, es wird vorgemerkt, dass dieser Fall Skepsis verursacht und dass das Eheverhältnis rechtzeitig vor der Verjährung nochmals angeschaut werden müsse.

### **7.3.3 Überprüfen eines Verdachtsfalls**

Gemäss den Fallbeispielen ergeben sich bei der Überprüfung der Vermutungen im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung kaum nennenswerte Schwierigkeiten: Die meisten der aufgeführten Verdachtsmomente werden routinemässig im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens überprüft. Einzige Ausnahme bildet die Vermutung, dass der effektive Wohnsitz der gesuchstellenden Person nicht in der Schweiz liegt; hier muss ein konkreter Hinweis vorliegen. Zwei Behörden nehmen in diesem Fall direkten Kontakt mit der ausländischen Gemeinde auf. Ebenfalls zweimal

erwähnt wird die Kontrolle im Einwohnerregister, wobei von einer Behörde angemerkt wird, dass damit kaum nachgewiesen werden kann, dass der *effektive* Wohnsitz nicht in der Schweiz liegt.

Hauptschwierigkeit bei Abklärungen beim Verdacht auf Scheinehen bildet die Schwierigkeit, eine Scheinehe überhaupt nachweisen zu können.<sup>20</sup> Es wird von allen Interviewpartnern in den Kantonen und auf Bundesebene betont, dass das Problem nicht primär im Bereich des Datenschutzes sondern, als viel mehr darin liege, den Missbrauch effektiv nachweisen zu können. Eine gewisse Unsicherheit wird darüber geäußert, inwieweit die Einbürgerungsbehörde beim Abklären der Vermutung gehen kann; zweimal erwähnt wurde, dass der Schutz der Privatsphäre Grenzen setze. Von zwei Interviewpartnern wird erwähnt, dass es möglich sei, die Polizei zu Abklärungen hinzu zu ziehen, da die Scheinehe als Tatbestand strafrechtlich verfolgt werden kann.

#### 7.4 Verbesserungspotenziale aus Sicht der datenbearbeitenden Behörden

Der Datenaustausch im Rahmen von Einbürgerungen wird von zwei Kantonen als nicht problematisch beurteilt. Nur ein Kanton weist darauf hin, dass man wegen dem Datenschutz nicht immer alle notwendigen Unterlagen zur Verfügung habe. Von zwei Interviewpartnern wird eine stärkere Rolle des Bundes gefordert: Zum einen wird gefordert, dass der Datenaustausch zwischen Behörden generell auf Bundesebene und nicht bereichsspezifisch, sondern in *einem* Datenschutzgesetz geregelt werden solle; zum anderen erachtet es eine interviewte Person als wünschenswert, wenn der Bund im gesamten Einbürgerungsverfahren mehr Vorgaben machen würde; eine Angleichung der Abläufe in den einzelnen Kantonen hätte gemäss diesen Aussagen auch zur Folge, dass der Datenaustausch zwischen Behörden verbessert würde, weil gemeinsame Richtlinien geschaffen werden könnten.

Das Potenzial einer besseren Vernetzung wird unterschiedlich beurteilt. Ein Vertreter sieht wenige Möglichkeiten, wie dadurch die Arbeit der Einbürgerungsbehörde unterstützt werden könnte. Ein Interviewpartner weist darauf hin, dass es für einzelne Register nützlich wäre, einen Zugriff zu haben (Vostra, Infostar). Auch vom Bundesamt für Migration wird erwähnt, dass ein Zugriff auf Infostar als nützlich erachtet würde: Der Eintrag einer Person in Infostar zeigt den Angaben der Befragten zufolge, wie eine Person zu ihrem schweizerischen Bürgerrecht kam (von Geburt an, durch ordentliche Einbürgerung oder durch erleichterte Einbürgerung nach der Heirat einer Person mit Schweizer Bürgerrecht). Dabei sind die Angaben über die Ehepartnerin oder den Ehepartner der Gesuch stellenden Person von Interesse. Diese Information kann nach Aussagen der befragten Person bei der Begutachtung eines Dossiers hilfreich sein. Aus datenschutzrechtli-

cher Sicht gilt es besonders zu beachten, dass eine solche Praxis einen Eingriff in die Privatsphäre einer Drittperson darstellen würde.

Was sich in allen drei Kantonen gezeigt hat: Die organisatorische Einbettung der Einbürgerungsbehörde hat Auswirkungen auf die Zugriffsmöglichkeiten auf bestehende Online-Datenbanken. So wird der Zugriff auf Infostar von derjenigen Behörde gefordert, die nicht im Bereich der Einwohnerdienste angesiedelt ist, wo entsprechende Informationen gemäss den Interviewaussagen dank dem (breiten) Zugriff aufs Einwohnerregister vorhanden sind und somit diesbezüglich kein Datenbedarf besteht.

Einem Ausbau der Meldemöglichkeiten wird ein gewisses Potenzial zugeschrieben. Es wird darauf hingewiesen, dass diesbezüglich bereits bis zu einem gewissen Grad Informationen fließen, sei es auf offiziellen oder auf eher informellen Kanälen.

---

<sup>20</sup> Eine Ausnahme bilden einige klare Fälle, in denen festgestellt werden kann, dass kein gemeinsamer Wohnsitz vorliegt (offiziell zwei Wohnungen, Einzimmerwohnung, Hausbesuch ergibt Hinweis).

## 8 Datenerhebung im Steuerwesen

### 8.1 Ausgangslage

Steuern werden auf den drei föderalen Stufen Bund, Kantone und Gemeinden erhoben. Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen im Auftrag des Bundes erhoben (Artikel 2 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer). Der Informationsbedarf fällt somit im Besonderen auf der kantonalen Ebene an. Es besteht eine ausgeprägte Mitwirkungspflicht der Steuerpflichtigen (Art. 124-126 DBG). Die Bestimmungen zur Amtshilfe sind sowohl auf Bundesebene (Art. 112 DBG) als auch in der kantonalen Gesetzgebung zu finden:<sup>21</sup> Demnach haben die Gerichts- und Verwaltungsbehörden ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht den Steuerbehörden auf Ersuchen hin alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Diese Auskunftspflicht an kantonale Steuerämter bezieht sich auch auf die Behörden des Bundes und anderer Kantone: Die gesetzliche Grundlagen dazu liefert entweder direkt das DBG in Artikel 112 oder aber das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden in Artikel 39 Absatz 3. Bei der Mehrwertsteuer, der Stempelabgabe auf die Ausgabe und den Umsatz von Wertpapieren sowie bei der Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und auf Versicherungsleistungen sind die Steuerbehörden des Bundes, der Kantone, der Bezirke, Kreise und Gemeinden zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet. Die Verwaltungsbehörden aller föderalen Ebenen sind gegenüber der ESTV auskunftspflichtig (Art. 54 MWSt, Art. 32 StG, Art. 36 VStG). Umgekehrt sind die mit dem Vollzug der Steuergesetze betrauten Behörden einer strengen Geheimhaltungspflicht unterworfen (vgl. Kapitel 9).

### 8.2 Allgemeines Funktionieren der Datenerhebung

#### 8.2.1 Durchführung der Datenerhebung

Amtstellen des Bundes spielen als Datenlieferanten für die kantonalen Steuerbehörden keine bedeutende Rolle. Ausnahme bildet die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS).

Der grösste Datenbedarf entsteht auch im Steuerbereich auf der kantonalen Ebene. Im Vergleich zu den anderen Bereichen, die in dieser Studie untersucht werden, präsentieren sich die Ergebnisse homogener: Für mehr als die Hälfte der in Tabelle 8-1 aufgeführten Stellen besteht in allen

---

<sup>21</sup> (Neuenburg: Art. 178 Loi sur les contributions directes; Basel-Stadt: Art. 140 Gesetz über die direkten Steuern; St.Gallen: Art. 163 Steuergesetz)

drei Kantonen mindestens ein mittlerer Bedarf. Die wichtigste Modalität des Datenaustausches ist die Meldepflicht auf Anfrage.

Auf der kommunalen Ebene geben die Steuerämter gegenüber den Sozialhilfebehörden einen gewissen Datenbedarf an. Wichtig im Bereich der privaten Akteure sind im Besonderen die Pensionskassen und die Arbeitgeber. Zum Teil besteht dabei in den untersuchten Kantonen eine Meldepflicht, das heisst, dass Pensionskassen und Arbeitgeber spontan die notwendigen Unterlagen zukommen lassen.

**Tabelle 8-1: Datenbedarf und Zufriedenheit der Steuerverwaltungen**

<i>Stellen, gegenüber denen mindestens ein Kanton einen mittleren Datenbedarf angibt</i>	<i>Bedarf nach Kanton (hoch, mittel, tief, kein)</i>	<i>Abrufverfahren oder anderes Verfahren?*</i>		<i>Zufriedenheit** (hoch, mittel, tief)</i>
		<i>anderes</i>	<i>Abruf</i>	
<i>Bundesstellen</i>				
Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS)	hoch (1), mittel (1), k.A. (1)	1	1	hoch (1), k.A. (1)
<i>Kantonale Stellen</i>				
IV-Stelle	hoch (3)	3	0	hoch (1), mittel (1), tief (1)
Erbschaftsamt	hoch (3)	3	0	hoch (3)
Zivilstandsamt	hoch (3)	1	2	hoch (3)
Sozialamt	hoch (3)	1	0	hoch (1), tief (2)
Durchführungsstelle EL	hoch (2), mittel (1)	2	0	hoch (1), tief (2)
Ausgleichskasse	hoch (2), mittel (1)	2	0	hoch (1), tief (1), k.A. (1)
Arbeitslosenkasse	hoch (2), tief (1)	2	0	hoch (1), tief (2)
Grundbuchamt	hoch (2), k.A. (1)	1	1	hoch (2)
Motorfahrzeugkontrolle	hoch (1), mittel (2)	0	2	hoch (2), mittel (1)
Einwohneramt	hoch (1), k.A. (2)	0	1	hoch (1)
Handelsregister	hoch (1), k.A. (2)	0	1	hoch (1)
<i>Kommunale Stellen</i>				
Sozialhilfebehörde	hoch (2), k.A. (1)	0	0	tief (2)
Einwohnerkontrolle	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
<i>Private Dritte</i>				
Pensionskassen	hoch (3)	3	0	hoch (1), mittel (2)
Arbeitgeber	hoch (3)	3	0	hoch (2), mittel (1)
Versicherer	hoch (1), k.A. (2)	1	0	hoch (1)
Banken	mittel (1), k.A. (2)	0	0	tief (1)

k.A.: keine Angabe.

\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen. Für einzelne Behörden machten einzelne Kantone keine Angaben. Die Werte addieren sich deshalb nicht immer auf die Anzahl Behörden mit mittlerem und hohem Bedarf. Andere Verfahren: Sammelkategorie für Weitergabe auf Ersuchen im Ermessen der datenbesitzenden Behörde; Meldepflicht auf Anfrage; Meldepflicht ohne Anfrage; Spontanmeldung.

\*\* Wird nur für jene Kantone ausgewiesen, die einen mittleren oder hohen Bedarf ausweisen.



## 8.2.2 Beurteilung der Datenerhebung

Insgesamt wird die Zufriedenheit im schriftlichen Fragebogen und insbesondere auch in den Interviews als gut beurteilt. Gemäss Tabelle 8-1 besteht jedoch im Zusammenhang mit dem Datenaustausch im Bereich der Sozialversicherungen ein Problem. Gemäss den Aussagen zweier Kantonsvertreter erhält die Steuerbehörde die Unterlagen in den Bereichen Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Ergänzungsleistungen gar nicht oder nur in Einzelfällen. In beiden Interviews wird erwähnt, dass im Bereich der Sozialversicherungsgesetzgebung nicht die nötigen Bestimmungen vorhanden seien, damit die betreffenden Stellen der Steuerbehörde die Daten systematisch zur Verfügung stellen können; in einem Gespräch wurde darauf hingewiesen, dass bezüglich der Rechtslage im Bereich der Sozialversicherung seitens der Steuerbehörde eine gewisse Unsicherheit bestehe. Für die Steuerbehörden wäre insbesondere wichtig zu wissen, wer welche Leistungen erbringt, wobei die Interviewpartner angeben, dass die Informationen von den Behörden der Sozialversicherung spontan weitergegeben werden sollten und somit den Steuerämtern flächendeckend zur Verfügung stehen würden. Erwähnt wird in diesem Zusammenhang im Weiteren, dass dieser Austausch nicht nur im Zusammenhang mit der Missbrauchsbekämpfung gesehen werden sollte; es könne durchaus auch sein, dass daraus Erleichterungen für die Steuerpflichtigen resultieren würden. Die Zufriedenheit wird in denjenigen Kantonen als tief eingestuft, die gegenüber allen drei Behörden im Sozialversicherungsbereich einen hohen Datenbedarf deklarieren. Eine ähnliche Situation findet sich im Bereich der Sozialhilfe vor.

Ein zweiter Bereich, in dem eine gewisse Unzufriedenheit festzustellen ist, besteht in der Modalität des Informationsaustauschs: Hier ist die Datenweitergabe auf dem schriftlichen Weg immer noch sehr bedeutend, was von den Vertretern als ineffizient beurteilt wird, da sie einen Bearbeitungsbedarf auf beiden Seiten auslöse und zudem zu Verzögerungen führe.

## 8.3 Verhindern einer unvollständigen Veranlagung

### 8.3.1 Wichtigste Formen von Missbrauchsversuchen

Im Bereich des Steuerwesens sind die „klassischen“ Missbrauchsformen ungenügende bzw. unvollständige Veranlagungen, d.h. die Steuerhinterziehung und der Steuerbetrug. Für die Zwecke dieser Studie soll die Thematik auf denjenigen Aspekt eingeschränkt werden, der einen Bezug zum zwischenbehördlichen Datenaustausch aufweist. Hierbei steht vor allem die Konstellation im Zentrum, in der die steuerpflichtige Person Einkommen oder Vermögen, über das andere Behördenstellen Kenntnisse haben (zum Beispiel die Arbeitslosenkasse oder die Invalidenversicherung), in der Steuererklärung nicht deklariert. Die Folge ist dabei nicht nur, dass die Steuerpflich-

tigen in diesen Fällen zu tief veranlagt werden, sondern auch, dass aus einer zu tiefen Veranlagung weitere Ansprüche auf staatliche Unterstützung geltend gemacht werden können. Dabei belaufen sich die Kosten nicht nur auf die entgangenen Steuereinnahmen, sondern umfassen zusätzlich die finanzielle Unterstützung von Behörden, die ihre Leistungen auf der Grundlage der Informationen des Steueramtes bestimmen.

### **8.3.2 Identifizieren eines Verdachtsfalls**

Als wichtigste Quelle bei der Identifizierung eines Missbrauchsverdachts wird in den Interviews die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter der Steuerverwaltung genannt. Sie analysieren die einzelnen Dossiers und können durch Ungereimtheiten darauf aufmerksam werden, dass andere Einkünfte oder zusätzliches Vermögen vorhanden sein müssen. Hinweise darauf, dass Einkommensbestandteile bewusst nicht in der Steuererklärung aufgeführt worden sind, können darin bestehen, dass für gewisse Perioden gar kein Einkommen angegeben worden ist oder dass mit den deklarierten Einkünften ein bestimmter Lebensstandard nicht aufrechterhalten werden kann. Letzteres wird beispielsweise angenommen, wenn eine Person über ein teures Auto verfügt und der angegebene Lohn in keinem vernünftigen Verhältnis dazu steht. Hinweise von anderen Behörden oder Stellen spielen praktisch keine Rolle; Ausnahmen bilden diejenigen Fälle, in denen ein systematischer Datenaustausch stattfindet, wenn also für die Daten besitzende Stelle eine Meldepflicht besteht. Als Beispiele dafür werden in den Interviews die Meldepflicht der Arbeitgeber (in zwei Kantonen), der Pensionskassen sowie der Eidgenössischen Steuerverwaltung im Zusammenhang mit vorzeitigen Kapitalbezügen aus der dritten Säule genannt.

### **8.3.3 Überprüfen eines Verdachtsfalls**

Für die Überprüfung eines Missbrauchsverdachts wird der Austausch zwischen Behörden in zweierlei Weise tangiert. Zum einen wird in zwei Interviews explizit auf den Datenschutz verwiesen: Gerade im Bereich der Sozialversicherungen sei es nicht möglich, die notwendigen Abklärungen durchzuführen, weil die Daten besitzenden Stellen die Informationen nicht weitergeben. Hier müsse man stattdessen den Weg über den Steuerpflichtigen beschreiten, wobei jedoch nicht sicher sei, dass man schliesslich an die notwendigen Informationen gelange. Ein Interviewpartner verweist in diesem Zusammenhang auf die beschränkte Wirksamkeit von Instrumenten wie beispielsweise der Androhung einer Geldbusse. In der Konsequenz heisst dies: Der Datenschutz (die fehlenden gesetzlichen Grundlagen) führt dazu, dass die Steuerverwaltung unter Umständen nicht alle notwendigen Informationen zur Verfügung hat. Von einem Interviewpartner wird der Datenschutz hingegen weniger als Problem beurteilt.

Zum anderen kommt eine gewisse Unsicherheit zum Tragen, die im eingespielten Datenaustausch zwischen zwei Behörden keine Rolle spielt: Welche Behörden besitzen überhaupt die notwendigen Informationen? Fragt man die richtigen Informationen nach? Der Datenschutz kann hier insofern zumindest einen indirekten Einfluss ausüben: Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Steuerverwaltung sei nicht immer klar, ob man in einem bestimmten Fall die Unterlagen anfordern dürfe; ebenso sei auf der Seite der Daten besitzenden Stille die Kooperationsbereitschaft unterschiedlich. In der Summe führt dies wohl dazu, dass man im Zweifelsfall auf eine Nachfrage verzichtet. Es zeigt sich an dieser Stelle eine grundsätzliche Problematik: Der Datenaustausch, der nicht die routinemässige, standardisierte Weitergabe von Informationen umfasst, sondern auf Nachfrage in einzelnen, wenigen Fällen beruht, erweist sich insofern als anspruchsvoll, als dass die involvierten Akteure über die Rechtsgrundlagen beider Bereiche – der Daten besitzenden wie der nachfragenden Behörde – Kenntnisse haben müssen, was sich in der Praxis jedoch als äusserst schwierig erweist.

#### **8.4 Verbesserungspotenziale aus Sicht der datenbearbeitenden Behörden**

Die interviewten Personen wurden mit den Aussagen konfrontiert, wonach sowohl datenschutzrechtliche als auch praktische Hindernisse dazu führen, dass die Steuerverwaltung nicht alle notwendigen Informationen abklären kann. Der Datenschutz wurde von zwei Behördenvertretern als Hindernis bewertet; insbesondere im Bereich der Sozialversicherungen könnten so gewisse nützliche Informationen nicht berücksichtigt werden; hier müsse die Gesetzgebung auf Bundesebene angepasst werden. In einem Kanton sieht man weniger Probleme: Im Einzelfall komme man an die notwendigen Unterlagen, und dort, wo der Datenschutz die Informationsbeschaffung einschränkt, entspreche dies dem politischen Willen und sei legitim. Die Modalität der begründeten Nachfrage im Einzelfall wurde in einem anderen Interview kritisch betrachtet: Dadurch werde verunmöglicht, systematisch an Informationen zu gelangen; es sei stattdessen erforderlich, dass man bereits einen Verdacht habe. Auch den praktischen Problemen attestieren die Interviewpartner eine Bedeutung: Technische Probleme, der zeitliche Aufwand und knappe personelle Ressourcen setzen den Steuerbehörden bei den Abklärungen von ungenügenden Veranlagungen gewisse Grenzen.

Breitere Zugriffsmöglichkeiten auf Datenbanken werden von den Steuerbehörden grundsätzlich begrüsst. Zum einen würden dadurch die Probleme mit der begründeten Anfrage im Einzelfall behoben; zum anderen wird in den Interviews auch eine gewisse Frustration spürbar: Im Steuerbereich seien grosse Anstrengungen unternommen und die Datenweitergabe an andere Behörden sauber geregelt worden; zum Teil bestehen sogar direkte Zugriffsmöglichkeiten. Demgegenüber werden von den Interviewpartnern ähnliche Bestrebungen in anderen Bereichen vermisst. In

einem Gespräch wird betont, dass vermehrt eine ganzheitliche Sichtweise eingenommen werden sollte. Wichtigstes Kriterium müsse sein, welche Behörden eine bestimmte Information bräuchten. Mit den technischen Mitteln sei dann dafür zu sorgen, dass die Daten an die entsprechenden Stellen gelangen. Es gehe also nicht nur darum, Abruflösungen zu fördern, sondern insgesamt eine bessere Vernetzung zwischen den Behörden zu erreichen.

Meldemöglichkeiten werden von den Kantonsvertretern als positiv erachtet; besonders im Zusammenhang mit der Feststellung einer Vermutung wird den Mitteilungen anderer Behörden Potenzial beigemessen. Der Datenaustausch ist dabei grundsätzlich in beiden Richtungen vorstellbar, dass also das Steueramt sowohl Informationen an andere Behörden weitergibt als auch Mitteilungen erhält. Momentan, da stimmen alle drei Kantone überein, bestehe in diesem Zusammenhang eine gewisse Rechtsunsicherheit. Dies führe dazu, dass man tendenziell Informationen zurückhalte und nicht an die potenziell interessierte Stelle weitergebe. Hinsichtlich der Praktikabilität solcher Meldemöglichkeiten liefern die Interviewaussagen gewisse Hinweise: Es wird betont, dass ein mögliches Hindernis darin bestehen könnte, dass die Behörden unzureichend darüber informiert seien, welche Informationen für andere Stellen relevant seien. Es müsse verhindert werden, dass ein übertriebener Datenfluss stattfinde, der sich als kontraproduktiv erweisen könnte. Stattdessen müssen die einzelnen Behörden definieren, welche Informationen sie von anderen Behörden erhalten wollen. Eine systematische Einschränkung wird ferner darin gesehen, dass bei der Daten besitzenden Stelle unter Umständen der Wille fehlt, im Verdachtsfall auch tatsächlich zu informieren.

## 9 Datenweitergabe der Behörden

In diesem Kapitel wird der Datenaustausch aus der Perspektive der Datenweitergabe näher beleuchtet. Bei den in dieser Studie im Vordergrund stehenden Bereichen steht die Erhebung von Daten im Vordergrund. Gleichwohl hat es sich bei den meisten in der Untersuchung berücksichtigten Behörden gezeigt, dass sie über Informationen verfügen, die potenziell für andere Amtsstelle von Interesse sind. Dies gilt insbesondere für die Steuerbehörden, weshalb diesem Bereich hier etwas mehr Platz eingeräumt wird (Ziffer 9.1). Weitere Behörden, die sich ebenfalls als wichtige potenzielle Informationsquellen aus der Sicht der datensuchenden Behörden herauskristallisiert haben, sind die Polizeibehörden der Kantone sowie die kantonalen Kontrollstellen für Schwarzarbeit. Auch diesen wird in diesem Kapitel je ein Abschnitt gewidmet.

### 9.1 Steuerwesen

Die schweizerische Steuerrechtsordnung sieht im Grundsatz vor, dass die Steuerbehörden keine Informationen an andere Behörden weitergeben dürfen (Art. 110 DBG, Art. 39 Abs. 1 StHG, Art. 37 VStG, Art. 33 StG, Art. 55 MWStG, jeweilige kantonale Steuergesetzgebung). Das Steuergeheimnis bildet das Korrelat zu den weit gefassten Mitwirkungspflichten der Steuerpflichtigen. Diese müssen im Veranlagungsverfahren ihre wirtschaftlichen Verhältnisse und weitere relevante Fakten offen legen, was einen bedeutenden Eingriff in die schützenswerte Privatsphäre darstellt. Gemäss dem Gesetzgeber gilt es zu vermeiden, dass die gemachten Angaben zu anderen Zwecken als der steuerlichen Veranlagung verwendet werden. Ausnahmen sind möglich, wenn es gesetzlich entsprechend geregelt ist (vgl. z.B. Art. 55 MWSt, Art 33 StG, Art. 37 VStG.). Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Kantons- und Gemeindesteuern.

Ausnahmen vom Steuergeheimnis bestehen in denjenigen Fällen, in denen eine gesetzliche Grundlage besteht, die der Daten suchenden Stelle das Recht einräumt, Steuerdaten anzufordern. Da zahlreiche Behörden zur Ausübung ihrer vorgeschriebenen Aufgaben Auskünfte über das Einkommen oder das Vermögen der Gesuchsstellenden benötigen, kommt den Steuerämtern bei der Diskussion über die Weitergabe von Informationen eine besondere Bedeutung zu. Mit Ausnahmen der kantonalen Arbeitslosenkassen weisen alle anderen Bereiche (Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, Einbürgerungen) gegenüber den Steuerbehörden einen hohen Informationsbedarf auf.

Aus den Interviewaussagen lässt sich der Schluss ziehen, dass die Frage, an wen welche Informationen weitergegeben werden dürfen, innerhalb der kantonalen Steuerbehörden intensiv diskutiert worden ist. So ist in allen drei Kantonen geklärt, an wen die Steuerverwaltung aufgrund

welcher gesetzlichen Grundlage Informationen weitergeben darf.<sup>22</sup> Dabei haben sich in allen drei Fällen jeweils mehr als 30 Stellen ergeben, für die eine gesetzliche Grundlage besteht, Informationen bei der Steuerbehörde einzufordern. Die Datenweitergabe geschieht dabei auf Nachfrage im Einzelfall, als Meldepflicht der Steuerbehörde oder mittels eines direkten elektronischen Zugriffs der Daten suchenden Stelle. Das Verhältnis zwischen diesen Modalitäten ist je nach Kanton jeweils unterschiedlich. In allen anderen Fällen leisten die Steuerbehörden keine Amtshilfe.

Das Steuergeheimnis spielt im Zusammenhang mit der Weitergabe von Daten eine eminent wichtige Rolle: Es bewirkt nicht nur, dass die Steuerbehörden in allen Fällen, in denen keine oder keine ausreichende gesetzliche Grundlage für einen Datenaustausch besteht, die Weitergabe der Informationen verweigern müssen, sondern es finden sich auch Hinweise, dass das Wissen um das Steuergeheimnis bei an Steuerdaten interessierten Behörden zu einer gewissen Zurückhaltung führt. So wurde in einem Gespräch die Bemerkung geäußert, dass das Steueramt keine Anfragen von anderen Behörden erhalte, obwohl es denkbar sei, dass durchaus bei weiteren Stellen ein Informationsbedürfnis vorhanden sein könnte. In zwei Interviews mit Vertretern von Steuerbehörden wurde von vereinzelt Fällen berichtet, in denen nachfragenden Stellen der direkte Zugriff auf Steuerdaten respektive die Weitergabe von Informationen auf Nachfrage verweigert worden ist. Explizit erwähnt wurde in einem Gespräch, dass man die Datenweitergabe an Sozialhilfebehörden aus anderen Kantonen betreffend der Verwandtenunterstützung aufgrund des Steuergeheimnisses verweigert.

Insgesamt scheint im Steuerbereich eine hohe Sensibilität für die Weitergabe von Daten an andere Behörden vorhanden zu sein; diese hat dazu geführt, dass man sich intensiv damit auseinandergesetzt und klare Richtlinien aufgestellt hat. Die Fragen im Zusammenhang mit der Weitergabe von Informationen werden von den Vertretern der kantonalen Steuerbehörden insgesamt als gut geregelt – vor allem was den steuerlichen Bereich betrifft – beschrieben. Es wurden aufgrund der Interviews mit den Behörden aus den anderen Bereichen keine Hinweise darauf gefunden, dass eine Stelle entscheidungsrelevante Informationen bräuchte, diese aber nicht erhält. Diese Sichtweise wird auch von den interviewten Datenschutzbeauftragten geteilt, die dem Steuerbereich eine hohe Regelungsichte beimessen.

Ein datenschutzrechtliches Hindernis wird von zwei Interviewpartnern in denjenigen Fällen gesehen, in denen die Steuerverwaltung im Rahmen ihrer Abklärungen Hinweise auf einen möglichen Missbrauch erhält, diesen Verdacht aber nicht kommunizieren kann. Hier wird von einem

---

<sup>22</sup> BS: „Merkblatt: Amtshilfe, Amtsgeheimnis und Auskunftspflicht.“ SG: „St. Galler Steuerbuch (StB 162 Nr. 3): Behörden, deren Anspruch auf Auskünfte aus den Steuerakten feststeht.“ NE: Ähnliche, allerdings nicht veröffentlichte Regelungen.

Befragten darauf hingewiesen, dass in rechtlicher Hinsicht nicht ganz klar sei, wie weit man bei der Mitteilung an andere Behörden gehen dürfe.

## 9.2 Kontrollstellen für Schwarzarbeit

Aufgrund des 2008 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Schwarzarbeit sind in allen Kantonen Kontrollstellen für Schwarzarbeit eingerichtet worden. Nach der Auskunft der befragten Sozialversicherungs- und Sozialhilfebehörden besteht in allen Kantonen ein Kontakt zu diesen Stellen. Zum einen informieren diese Behörden die Kontrollstellen über Missbrauchstatbestände (die Sozialversicherungsbehörden sind gesetzlich dazu verpflichtet, vgl. Art. 11 und 12 BGSA), zum anderen werden sie von den Kontrollstellen über schwarz arbeitende Personen informiert, die gleichzeitig eine Sozialleistung beziehen. Laut den Interviews bei den Vollzugsbehörden der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe ist es jedoch unklar, wie systematisch relevante Daten von der Kontrollstelle übermittelt werden.

Das Gesetz verpflichtet die Kontrollstellen, die Einhaltung der Bewilligungs- und Meldepflichten gemäss Sozialversicherungs-, Ausländer- und Quellensteuerrecht zu kontrollieren und Protokolle dieser Kontrollen den entsprechenden Behörden zuzustellen. Für die einzelnen hier interessierenden Bereiche ergibt sich damit folgendes Bild bezüglich der Datenweitergabe durch die Schwarzarbeits-Kontrollstellen (für den Einbürgerungsbereich sind die Informationen der Kontrollstellen für Schwarzarbeit nicht von Interesse):

*Steuerrecht:* Da sich die Informationspflicht der Kontrollstellen nur auf die Quellensteuer und die ihr unterworfenen Personen bezieht, ergibt sich aus dem Schwarzarbeitsgesetz keine Möglichkeit für die Kontrollstellen, relevante Informationen an die Steuerbehörden weiterzuleiten, welche sich mit andern direkten Steuern befassen. Diese Information birgt jedoch ein ernstzunehmendes Potenzial zur Aufdeckung von nicht deklarierten Einkommen bei der Veranlagung der direkten Steuern. Denn es ist wahrscheinlich, dass eine Person, die schwarz arbeitet, ihr Einkommen nicht deklariert. Relativierend stellt sich die Frage, wie oft es sich bei schwarz arbeitenden Personen – deren Einkommen häufig tief sein dürften – lohnt, der Vermutung auf ein Steuerdelikt tatsächlich nachzugehen. Gemäss der befragten Person im Bereich Personenfreizügigkeit und Arbeitsbeziehungen im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sind rechtliche Abklärungen zur Frage im Gang, inwieweit in anderen steuerrechtlichen Rechtsquellen eine Grundlage für eine solche Meldung von schwarz arbeitenden Personen zu finden ist. Wenn sie sich finden lässt, werden die Kontrollstellen angewiesen, die Information an die Steuerbehörden weiterzuleiten, damit diese den Verdacht auf Steuerhinterziehung abklären.

*Sozialversicherungen:* Hier stellt sich die Frage, ob schwarz arbeitende Personen gleichzeitig eine Leistung der Arbeitslosenversicherung oder der Invalidenversicherung und allenfalls nachgelagert

Ergänzungsleistungen bezieht. Gemäss Interviewaussage ist die Kontrollstelle verpflichtet, bei konkreten Hinweisen auf einen solchen Missbrauch die zuständige Behörde zu informieren. Die Kontrollstellen haben jedoch keinen Zugriff auf Datenbanken über die Leistungsbezüge dieser Personen, um diese zu prüfen. Inwieweit sie den Bezug von Taggeldern oder Renten in der Praxis aktiv untersuchen können, ist unklar und dürfte sich von Kanton zu Kanton unterscheiden. Zumindest lässt sich aus den Interviews eruieren, dass die IV-Stellen, Arbeitslosenkassen und Durchführungsstellen der EL nur Hinweise auf Personen erhalten, die bereits des Doppelbezugs überführt sind, oder bei denen deutliche Hinweise darauf bestehen. Auf Bundesebene ist jedoch nach Auskunft der interviewten Person ein automatisierter Abgleich der Daten aus der ZAS (Sozialversicherungsbeiträge) und der Taggeldbezüge der ALV in Vorbereitung, wie dies Art. 93 AHVG vorsieht (vgl. dazu auch die Botschaft des Bundesrats zum Schwarzarbeitsgesetz (Bundesrat 2002: 3635)). Die zuständige Behörde im SECO zeigt grosses Interesse an einem Zugriff der Kontrollstellen auf Datenbanken der AHV und der ALV, um allfällige Missbräuche effizienter abklären zu können und gleichzeitig die Ausgleichskassen und den Organen der Arbeitslosenversicherung zu entlasten. Da die Kontrollorgane von ihrer Aufgabe her dazu verpflichtet sind, die Einhaltung von Meldepflichten des Sozialversicherungsrechts zu prüfen, liegt die Einräumung einer Befugnis zum Zugriff auf diese Datenbanken aus Sicht der zuständigen Bundesbehörde nahe.

*Sozialhilfe:* Ob eine Person arbeitet und Sozialhilfe bezieht, ist nicht Kontrollgegenstand der Kontrollstellen für Schwarzarbeit. Ohne zusätzliche Rechtsgrundlage im jeweiligen Kanton sind die Kontrollstellen somit nicht ermächtigt, die Sozialhilfestellen zu informieren.

### 9.3 Sicherheits- und gerichtspolizeiliche Behörden

Ein wichtiger potenzieller Datenlieferant im Zusammenhang mit der Missbrauchbekämpfung kann in den Sicherheitspolizei- und Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Polizei), allenfalls auch der Gerichte gesehen werden. Wie verschiedene Interviews mit datensuchenden Behörden ergaben, wird vermutet, dass diese Behörden im Rahmen ihrer Ermittlungen auf Sachverhalte stossen, die für andere Behörden relevant sind, z.B. eine verschwiegene Einkommensquelle oder ein Vermögen.

Mit Polizeibehörden konnte jedoch mangels Kooperationsbereitschaft in den Kantonen nur ein Interview geführt werden. Diesem Interview zufolge kann es durchaus vorkommen, dass die Polizei im Rahmen ihrer Ermittlungen Missbrauch im hier interessierenden Sinne aufdecken könne; allerdings seien diese Fälle eher selten. Gemäss den Aussagen im Interview wird die aktuelle rechtliche Situation als verworren und unklar bezeichnet. Dies führe dazu, dass die Polizei hinsichtlich Spontanmeldungen an andere Behörden zurückhaltend sei und keine Informationen



weiter gebe. Allenfalls könne man den Untersuchungsrichter darauf hinweisen, dass er die interessierte Stelle informieren solle.

Vorstellbar ist für den Gesprächspartner eine engere Zusammenarbeit in dem Sinne, dass die Polizei konkrete Verdachtsmomente abklärt. Hier laufe heute relativ wenig. Im Weiteren sei zu klären, inwiefern tatsächlich die Polizei hinzugezogen werden müsse oder ob nicht andere Stellen, wie z.B. Sozialinspektoren die notwendigen Abklärungen durchführen können. Die Aussagen deuten auf Unklarheiten und Regelungsdefizite bezüglich der Meldemöglichkeiten von sicherheits- und gerichtspolizeilichen Behörden hin und auf Abgrenzungsprobleme mit Sozialinspektoren. Ihre faktische Bedeutung lässt sich jedoch aufgrund des Umstands, dass nur ein Interview realisiert werden konnte, kaum einschätzen.

Mit dem Inkrafttreten der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) wird ab 2011 der Strafprozess in den 26 Kantonen vereinheitlicht. Die StPO belässt jedoch den Kantonen und den Strafverfolgungsbehörden grosse Freiheiten bezüglich der Weitergabe von Informationen aus Strafverfahren. So können die Kantone gemäss Art. 75 Abs. 4 StPO die Strafbehörden (d.h. Polizei, Staatsanwalt und Gerichte) „zu weiteren Mitteilungen an Behörden verpflichten oder berechtigen“. Hierunter sind auch die hier relevanten Informationen zu subsumieren. Der Bund kann seine Strafbehörden ebenfalls verpflichten oder berechtigen. Der Entwurf zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG) konkretisiert diese Regelungsmöglichkeit durch Art. 59 Abs. 2 StBOG: Informationen können demzufolge weitergegeben werden, wenn die ersuchende Behörde „zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe auf die Information zwingend angewiesen ist.“ Weiter lässt sich aus Art. 96 Abs. 1 StPO eine direkte Ermächtigung der Strafbehörden zur ungefragten Weitergabe von Informationen ableiten, wenn diese folgende Bedingungen erfüllen: Sie müssen aus einem *hängigen* Verfahren stammen und zur Verwendung in einem anderen *hängigen* Verfahren bestimmt sein. Zudem muss anzunehmen sein, dass die Daten *wesentliche Aufschlüsse* geben können. Allerdings ist es eine Auslegungsfrage, ob sich dies nur auf Strafverfahren, oder auch auf andere Verfahren (z.B. ein IV-Verfahren) bezieht.

## 9.4 Datenweitergabe in anderen Bereichen

### 9.4.1 Vorbemerkung: Zur Rolle des Datenschutzes im Sozialleistungsbereich

Im Rahmen der Interviews mit Vertretern aus dem Sozialleistungsbereich (im Besonderen Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe) wurde verschiedentlich auf die Bedeutung des Datenschutzes hinsichtlich des Vertrauensverhältnisses zwischen der Behörde und den Klienten hingewiesen. Die Durchführung von Abklärungen zur Beurteilung eines Leistungsanspruches bilde nur einen Teil der Tätigkeiten der Behörden in den genannten Gebieten.

Daneben gehört es ebenso zu deren Aufgabe, gemeinsam mit den unterstützten Personen Lösungsansätze zur Verbesserung der persönlichen Situation zu finden. Dabei trage der Datenschutz dazu bei, dass dieser Dialog in einem von gegenseitigem Vertrauen geprägten Umfeld geführt werde. So können die Versicherten offen über ihre persönliche Situation sprechen, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, geeignete Massnahmen ergreifen zu können.

#### **9.4.2 Invalidenversicherung**

Gemäss den Ergebnissen aus den schriftlichen Fragebögen und den Interviews geben die kantonalen IV-Stellen eher selten Daten weiter. Es gibt einige wenige institutionalisierte Austauschbeziehungen, zum Beispiel mit den Durchführungsstellen Ergänzungsleistungen oder mit der Arbeitslosenkasse. Daneben wird von den Gesprächspartnern einstimmig betont, dass man bei der Weitergabe von Informationen aus dem Dossier sehr zurückhaltend sei: Es besteht ein starkes Bewusstsein, dass man über sensible Daten verfügt, und man prüfe genau, ob jemand einen Anspruch habe. Ebenfalls betonen die interviewten Personen, dass immer nur diejenigen Angaben zur Verfügung gestellt werden, die von der anderen Stelle auch tatsächlich gebraucht werden. Im Übrigen wird für eine Reihe von Fällen angegeben, dass die Informationen nur beim Vorliegen einer Vollmacht geliefert werden.

Im Vergleich zu den Einschätzungen anderer Interviewpartner aus dem Sozialversicherungsbereich beurteilen die IV-Stellen Meldemöglichkeiten an andere Behörden eher zurückhaltend. In einem Gespräch wurde geäussert, dass man es als sinnvoll betrachten würde, wenn die IV-Stelle bei bestimmten körperlichen Beeinträchtigungen (z. B. Sehschwäche) die kantonale Motorfahrzeugkontrolle von sich aus benachrichtigen könnte.

#### **9.4.3 Ergänzungsleistungen**

Auch für den Bereich der Ergänzungsleistungen lässt sich ein ähnlicher Befund wie für die Invalidenversicherung formulieren: Insgesamt werden nur in bescheidenem Rahmen Informationen weitergegeben. Artikel 50a des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung regelt, an wen die EL-Stellen Informationen weitergeben dürfen. Die Datenweitergabe basiert dabei gemäss den Angaben im schriftlichen Fragenbogen vorwiegend auf der Meldepflicht auf Anfrage; dies hat in einem Fall zu Diskussionen geführt: Gemäss den Aussagen eines Kantonsvertreters verlangte die Steuerbehörde Listen aller EL-Bezügerinnen und -Bezüger. Die Durchführungsstelle EL konnte diesem Anliegen nicht entsprechen und verwies darauf, nur auf begründetes Ersuchen im Einzelfall Informationen an die Steuerbehörde weiterzugeben.

Ein anderes datenschutzrechtliches Hindernis des Datenaustauschs ist, dass die EL-Durchführungsstellen bisweilen im Rahmen ihrer Abklärungen Kenntnis von Informationen

erhalten, die allenfalls für andere Behörden relevant sein könnten. Dies betrifft z.B. Angaben über Vermögenswerte, welche in der Steuererklärung nicht deklariert wurden. Hier erwähnen die Befragten eines Kantons, dass sie über keine Meldemöglichkeiten verfügen, wenn sie nicht explizit angefragt werden. In einem anderen Kanton bestand dieses Problem auch. Hier wurde jedoch im Bereich der Steuern festgelegt, dass eine Meldung erlaubt ist.

#### **9.4.4 Arbeitslosenversicherung**

Insgesamt wird in den Interviews mit den Vertretern der kantonalen Arbeitslosenkassen betont, dass man grundsätzlich wisse, an wen man Informationen weitergeben darf. Bestehen im Einzelfall Zweifel, wird entweder die gesetzliche Grundlage der Daten suchenden Stelle konsultiert oder eine Vollmacht angefordert; ebenso besteht in Zweifelsfällen eine Tendenz zum schriftlichen Datenaustausch.

Bemängelt wird von einem Gesprächspartner, dass es mühsam sei, im Bereich der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) immer auf die Vollmacht des Versicherten angewiesen zu sein; in diesem Bereich wäre es sinnvoll, wenn Informationen leichter weitergegeben werden könnten. Gerade in der Zusammenarbeit mit der Invalidenversicherung wäre dies bei der Diskussion um Massnahmen der Wiedereingliederung sinnvoll. Das Gesetz über die Invalidenversicherung setze in diesem Zusammenhang zu starke Restriktionen. Ein gewisse Problematik wird in einem Kanton in der Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe gesehen: Früher sei es möglich gewesen, den Sozialämtern Listen zu schicken, damit diese informiert sind, wer bald ausgesteuert wird; das ATSG unterbinde nun eine solche Praxis, was von den Sozialämtern bemängelt werde. Die Arbeitslosenkasse könne sich durchaus vorstellen, diese Informationen zu liefern, dürfe aber nicht. In diesem Zusammenhang wird diskutiert, ob man nicht einen Bestand an Daten definieren könne, auf den Behörden via Abrufverfahren Zugriff hätten und nicht in jedem Einzelfall eine Anfrage machen müssten. Dies wird insofern als realistisch beurteilt, da bezweifelt wird, dass die Angabe, ob eine Person Leistungen bezieht, zu den schützenswerten Daten gehört.

Ein datenschutzrechtliches Hindernis wird in einem Interview in der fehlenden Möglichkeit gesehen, bei der Feststellung eines Missbrauchsversuchs andere Behörden zu informieren (wenn kein Strafverfahren eingeleitet werden konnte). Hier wird angeregt, neben dem Datenschutz auch Bestimmungen über Meldemöglichkeiten für festgestellte Missbräuche zu haben. Es müsste definiert werden, wer welche Informationen braucht. Ein mögliches praktisches Hindernis wird in der Notwendigkeit der involvierten Behörden gesehen, sich intensiv mit den Gesetzen und den Informationsbedürfnissen der anderen auseinanderzusetzen.

#### **9.4.5 Sozialhilfe und Einbürgerungen**

Aufgrund der Interviewaussagen lassen sich im Bereich der Sozialhilfe keine nennenswerten Probleme im Zusammenhang mit der Datenweitergabe feststellen. Ein Interviewpartner verweist auf die Klarheit der rechtlichen Grundlagen im kantonalen Gesetz, ein anderer betont, dass man sehr selten Informationen weitergeben müsse.

Gemäss den Interviewaussagen und dem schriftlichen Fragebogen beschränkt sich die Datenweitergabe im Zusammenhang mit Einbürgerungen ausschliesslich auf den Austausch mit den direkt am Verfahren beteiligten Behörden auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene. In einem Fall wird das Dossier an die Polizei zur Abklärung weitergegeben.

## 10 Zusammenfassung der Befunde

In diesem Kapitel werden die Befunde zum Datenaustausch in den untersuchten Bereichen (Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Einbürgerung, Steuern) zusammengetragen und Überlegungen zu allfälligen Verbesserungsmassnahmen angestellt. Das Kapitel stützt sich primär auf die Ergebnisse der vorgängig dargestellten empirischen Erkenntnisse. Ergänzt wird es durch Informationen, die sich aus den Interviews mit den Datenschutzbeauftragten der drei Kantone ergeben haben, und Inputs aus der Arbeitsgruppe Datenaustausch, die das Projekt begleitet hat. Zunächst wird das Funktionieren des Datenaustauschs im Allgemeinen beleuchtet (Ziffer 10.1), danach geht der Bericht auf den behördlichen Datenaustausch bei der Bekämpfung des ungerechtfertigten Leistungsbezugs ein (Ziffer 10.2). Die Befunde aus den einzelnen Kapiteln werden dabei nicht im Detail wiedergegeben. Hierfür verweisen wir auf die Kapitel und insbesondere auf die Überblicksmatrix im Anhang 1. In gestraffter Form werden in Ziffer 10.3 mögliche Ansatzpunkte für Verbesserungsmassnahmen aufgeführt. Diese werden in Kapitel 11 weiter verfolgt.

### 10.1 Funktionieren des Datenaustauschs im Allgemeinen

In diesem Abschnitt wird auf die Relevanz des Datenaustauschs als Informationsquelle bei der Sachverhaltsabklärung in den vier untersuchten Bereichen eingegangen und die Bedeutung des Bundes beschrieben. Weiter wird beschrieben wie gut und in welchen Formen der Datenaustausch im Allgemeinen funktioniert. Diese Erkenntnisse beziehen sich auf das erste und zweite Ziel der Untersuchung: *Kenntnis über die üblichen Vorgehensweisen und Formen des Datenaustauschs zwischen kantonalen Behörden und Bundesbehörden sowie Kenntnis über die wichtigsten Hindernisse des Datenaustauschs zwischen kantonalen und Bundesbehörden.*

#### 10.1.1 Bedeutung des Datenaustauschs zwischen Behörden bei der Fall-Abklärung

In allen untersuchten Bereichen der Abklärung von Leistungsansprüchen oder Steuerforderungen gilt das Prinzip der Selbstdeklaration und der Mitwirkungspflicht der betroffenen Person. In der Praxis der Behörden spielen denn auch die Angaben der im Zentrum der Abklärung stehenden Person eine dominante Rolle: Diese gibt den Behörden eigene Informationen und belegt diese mit Dokumenten von privaten oder behördlichen Institutionen. Die weiteren Informationsquellen der verfahrensleitenden Behörden haben in der Regel ergänzenden Charakter, seien dies private Dritte (z.B. Versicherungen, Pensionskassen, Banken, Ärztinnen und Ärzte, Referenzpersonen) oder behördliche Akteure.

Dieses Grundprinzip der Selbstdeklaration wird von den Befragten nicht in Frage gestellt, sondern teils explizit bekräftigt, da es das Vertrauen zwischen Privatpersonen und den staatlichen Akteuren stärke. Ein intaktes Vertrauensverhältnis erhöht laut den abklärenden Behörden die Akzeptanz der schlussendlich zu erlassenden Verfügung. Im Bereich der IV, der ALV und der Sozialhilfe besteht das Risiko, dass ein fehlendes Vertrauensverhältnis die Bereitschaft der angemeldeten Personen für Massnahmen der Eingliederung ins Arbeitsleben behindert. Somit stehen die Behörden vor der Herausforderung, die Balance zwischen Kontrolle und Vertrauen zu finden.

### **10.1.2 Relevanz des behördlichen Datenaustauschs aus Bundessicht**

Als Hauptpartner beim behördlichen Datenaustausch erwiesen sich in der Untersuchung die Amtstellen der Kantone und der Gemeinden. Dementsprechend kann Bundesbehörden als Datenlieferanten gemäss den Ergebnissen der schriftlichen Befragungen und den Interviewaussagen im Rahmen dieser Untersuchung eine geringe Bedeutung beigemessen werden. Wo Bundesbehörden direkt als Datenlieferanten auftreten, funktioniert der Datenaustausch in aller Regel zufrieden stellend und es drängt sich kein Handlungsbedarf auf. Mit Ausnahme des Bundesamtes für Migration im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens stehen die Bundesbehörden auch als abklärende Stellen nicht im Vordergrund.

Direkt betroffen ist der Bund beim Thema Datenaustausch somit vor allem dort, wo kantonale Behörden bei der Datenerhebung Bundesrecht vollziehen. Dies gilt insbesondere im Bereich der Sozialversicherungen, konkret bei den Abklärungen des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen oder auf Leistungen der Invaliden- und der Arbeitslosenversicherung. Angesichts des föderalistischen Vollzugs sind Unterschiede zwischen den Kantonen bis zu einem gewissen Grad systemimmanent und somit unausweichlich.

### **10.1.3 Allgemeines Funktionieren des Datenaustauschs zwischen Behörden**

Der Datenaustausch zwischen Behörden basiert in der Regel auf der Meldepflicht auf Anfrage. Eher selten haben sich direkte Online-Zugriffe auf Datenbanken etabliert. Ihre grösste Bedeutung haben solche elektronischen Lösungen dort, wo die weiterzugebende Information relativ einfach bestimmbar ist und problemlos standardisiert aufbereitet werden kann (Einwohnerdaten, Motorfahrzeugkontrolle). In zwei der drei untersuchten Kantone ermöglichen auch die Steuerbehörden einer Reihe von Ämtern einen direkten Zugriff auf die benötigten Informationen. Eine bessere gegenseitige Vernetzung ist ein Wunsch, der von verschiedener Seite, im Besonderen aber von den Steuerbehörden, geäussert wurde.

Gesamthaft beurteilen die interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Daten austauschenden Amtsstellen das Funktionieren des Datenaustauschs auf einer allgemeinen Ebene als gut bis sehr gut.<sup>23</sup> Die Rechtslage wird – was die routinemässige Datenbeschaffung angeht – als klar bezeichnet. Die datensuchenden Behörden geben durchs Band an, dass sie in konkreten Fällen den Datenschutzbeauftragten ihres Kantons selten oder gar nie konsultieren müssten. Wenn aber z.B. Online-Zugriffe neu eingerichtet werden sollen, so ist dieser involviert. Auch die befragten Datenschutzbeauftragten stellen bezüglich des behördlichen Datenaustauschs in den genannten Bereichen wenige Probleme oder Konfliktfälle fest. Es fällt ihnen allerdings schwer, dies zu interpretieren. Dass es kaum Konflikte gibt, könne Ausdruck klarer Regeln und eines rechtskonformen Austauschs, aber auch Folge einer mangelnden Sensibilität für den Datenschutz sein. Die befragten Behörden signalisieren allerdings, sie seien bei der Weitergabe ihrer häufig besonders schützenswerten Daten zurückhaltend.

Die Behörden sind der Meinung, dass der Datenschutz sie in der Regel nicht an der Durchführung der notwendigen Abklärungen hindert und nur in Ausnahmefällen als Hindernis wahrgenommen wird. In einigen Fällen wurde die Vermutung geäussert, dass zuweilen der Datenschutz vorgeschoben werde, um die Herausgabe von Daten zu verhindern. Wenn der Bedarf begründet sei, gelange man aber durch Insistieren an die notwendigen Informationen. Umgekehrt gaben die befragten Personen an, bei der Weitergabe von Daten ihrer Klientinnen und Klienten zurückhaltend zu sein und auf präzisen Begründungen seitens der nachfragenden Behörden zu bestehen.

Das häufigste Hindernis des Datenaustauschs wird eher im praktischen Bereich gesehen: Der Datenbezug (im Fall der Meldepflicht auf Anfrage) wurde in vielen Interviews als schleppend bezeichnet; ausserdem löst der Papierweg sowohl beim Datenlieferanten als auch beim Empfänger einen Bearbeitungsbedarf aus, was als ineffizient beurteilt wird. In diesem Zusammenhang wurde vereinzelt auch betont, dass das Funktionieren des Austauschs bei der Einzelfall-Lösung personenabhängig ist: Bei Konflikten zwischen den involvierten Personen würde der Informationsfluss gebremst. Befürwortet wird dementsprechend eine stärkere elektronische Vernetzung zwischen den Behörden.

Im Vergleich zum gut etablierten Datenbezug bei anderen Behörden stellen sich im Bereich des Austauschs mit privaten Akteuren grössere Probleme. Hier wird darauf verwiesen, dass häufig die gesetzlichen Grundlagen nicht vorhanden seien, um die Herausgabe wichtiger Informationen zu

---

<sup>23</sup> Nicht geteilt wird diese Sichtweise von den zuständigen Bundesbehörden im Bereich Bekämpfung der Schwarzarbeit. Ihnen zufolge sind die einschlägigen Bestimmungen des Datenaustauschs im Bundesgesetz über die Schwarzarbeit (Art. 11 und 12 BGSA) sehr unklar formuliert. Als zusätzlich erschwerend werten sie die Tatsache, dass die Kontrollstellen kantonale Behörden sind und damit kantonalem Recht unterstehen bzw. das eidgenössische Datenschutzgesetz nur partiell zur Anwendung kommt (Art. 17 BGSA). Die Tätigkeit der Kontrollstellen zu untersuchen, war jedoch nicht Teil des Mandats dieser Studie, weshalb diese Kritik hier nicht weiterverfolgt wird.

erwirken. Deshalb könnten teils wichtige Informationen nicht beschafft werden, wenn die betroffene Person bzw. Institutionen nicht kooperationsbereit seien.

Die Gespräche mit den Kantonsvertretern haben gezeigt, dass zwischen Behörden Daten zum Teil auf dem informellen Weg ausgetauscht werden. Soweit sich dies aufgrund der Interviewaussagen beurteilen lässt, findet der informelle Datenaustausch ohne eine entsprechende gesetzliche Grundlage statt. Das Ausmass dieser Art der Informationsweitergabe konnte nicht präzise abgeschätzt werden. Insgesamt weisen die gemachten Aussagen darauf hin, dass er sich auf Einzelfälle beschränken dürfte, auch wenn berücksichtigt werden muss, dass mit den eingesetzten Erhebungsinstrumenten die Bedeutung wohl eher unter- als überschätzt wird.

Deutlich geworden ist an einigen Beispielen, dass die organisatorische Einbettung einer Behörde innerhalb der kantonalen Verwaltung für die Informationsbeschaffung bedeutsam ist. Sowohl im Einbürgerungswesen als auch bei den Sozialversicherungen konnten Hinweise dafür gefunden werden, dass sich die Informationsbeschaffung einfacher gestaltet, wenn die Daten besitzende Stelle organisatorisch eng mit der suchenden zusammenhängt, sprich unter dem Dach des selben Amtes angesiedelt ist. Wenn solche „Lösungen unter einem Dach“ einzig die Effizienz eines ohnehin legitimierten Datenaustauschs steigern oder es aufgrund kurzer Wege und etablierter Kommunikationsstrukturen vereinfachen, klare Regeln des Austauschs zu definieren, so sind sie positiv zu beurteilen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist jedoch die Situation als bedenklich einzustufen, wenn in derartigen Konstellationen informelle Datenflüsse erleichtert werden, die nicht rechtmässig, verhältnismässig und zweckmässig sind. Wegleitend beim Austausch von Daten sollen die Kriterien der Notwendigkeit und der Geeignetheit zur Aufgabenerfüllung sein. Dabei ist sicherzustellen, dass in jedem Fall die rechtlichen Voraussetzungen einer Datenbekanntgabe eingehalten werden. Die örtliche oder organisatorische Nähe von fragender und angefragter Stelle darf keinen Einfluss haben bzw. ist irrelevant.

## 10.2 Ungerechtfertigter Leistungsbezug/Missbrauch

Dieser Abschnitt trägt die Befunde im Zusammenhang mit dem ungerechtfertigten Leistungsbezug zusammen. Er bezieht sich somit auf das zweite und dritte Erkenntnisziel der Untersuchung: *Kenntnis über die wichtigsten Hindernisse des Datenaustauschs zwischen kantonalen und Bundesbehörden sowie Kenntnis über die Auswirkungen dieser Hindernisse, insbesondere in Bezug auf die Missbrauchsthematik.* Viele Interviewpartner machten deutlich, dass ein ungerechtfertigter Leistungsbezug nicht in jedem Fall aus einem vorsätzlichen Betrug entstehe, sondern teils auch die Folge von Nicht-Wissen oder Überforderung seitens der Personen sein könne, welche Angaben zur Sachverhaltsabklärung liefern müssten. In den nachfolgenden Ausführungen wird jedoch begrifflich zwischen Missbrauch und ungerechtfertigtem Leistungsbezug nicht mehr unterschieden.



Einleitend wird zusammenfassend auf die wichtigsten Formen des Missbrauchs und die wichtigsten Informationsquellen der Behörden bei seiner Bekämpfung eingegangen, bevor die bedeutendsten Hindernisse bei der Identifikation und der Überprüfung von Verdachtsfällen diskutiert werden.

### **10.2.1 Missbrauchsformen**

Eine Reihe von Missbrauchsmustern taucht in mehreren untersuchten Bereichen auf: So ist der effektive Wohnsitz im jeweiligen Kanton oder in der jeweiligen Gemeinde eine Voraussetzung, um Sozialleistungen zu beantragen oder ein Einbürgerungsgesuch stellen zu können; entsprechend ist das Vortäuschen eines Wohnsitzes als Betrugsversuch zu werten. Auch stellen die Nicht-Deklaration von Einkommen oder Vermögenswerten sowie falsche oder gefälschte Angaben zur aktuellen Einkommenssituation (wie zum Beispiel Schwarzarbeit, Bezug von Taggeldern oder Renten) bereichsübergreifende Formen des Missbrauchs dar. Daneben existieren aber auch bereichsspezifische Formen von Betrugsversuchen, wie der Tatbestand der Scheinehe im Bereich der erleichterten Einbürgerung, das Vortäuschen eines Gesundheitsschadens beim Beantragen einer IV-Rente oder das Vortäuschen eines höheren früheren Einkommens im Bereich der Arbeitslosenversicherung.

### **10.2.2 Relevante Informationsquellen**

Bei der Frage, welche Informationsquellen für die Behörden bei der Bekämpfung von missbräuchlichen Leistungsbezügen von Bedeutung sind, gilt es nach Art der Informationsquelle zu unterscheiden. Gemäss einer Mehrheit der Interviewaussagen besteht eine wichtige Quelle, um Missbrauchsversuche aufzudecken, in der Aufmerksamkeit und Professionalität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Behörde. Sie haben im Bereich der Sozialversicherungen, der Sozialhilfe und der Einbürgerungen einen direkten Kontakt mit den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern. Vor allem aber sind sie mit der Führung eines Dossiers beauftragt und haben so die Möglichkeit, Unstimmigkeiten in einem Fall zu erkennen und zu reagieren. Eine oftmals wirksame Option in diesem Fall ist – auch das haben die Gespräche mit den Kantonsvertretern gezeigt – die direkte Konfrontation der Gesuch stellenden Person mit den mutmasslich falschen Angaben oder Unterlagen. Ein zunehmend zum Einsatz kommendes Mittel der Missbrauchsbekämpfung sind Checklisten, wie sie z.B. das Bundesamt für Sozialversicherungen für die IV eingeführt hat. Anhand bisheriger Missbrauchserfahrungen werden Risikokriterien identifiziert und Fälle, welche diesen Kriterien entsprechen, genauer geprüft. Schliesslich gehen die Behörden auch Hinweisen von Dritten nach.

Die Bedeutung von anderen Behörden für das Identifizieren und das Abklären eines Missbrauchsversuchs ist für die interviewten Personen relativ schwierig zu beurteilen. Es gibt jedoch durchaus Behörden, die über Informationen verfügen, die für andere Behörden nützlich sind: Offensichtlich ist dies dort, wo es darum geht, von Ersatzeinkommen wie Arbeitslosenentschädigungen, IV-Renten, Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfeunterstützung Kenntnis zu erhalten, obwohl diese von der Anspruch stellenden Person verschwiegen worden sind. Solche Informationen sind für die Ermittlung von Leistungsansprüchen im Sozialbereich aber auch steuerrechtlich relevant. Erwähnt werden im Weiteren die kantonalen Kontrollstellen für Schwarzarbeit, die Polizei sowie die Steuerbehörden, die im Rahmen ihrer Tätigkeiten auf Informationen stossen können, aus denen sich ein Missbrauchsverdacht ergibt.

Die Bedeutung von Bundesbehörden als Träger wichtiger Informationen über mögliche Betrügerinnen und Betrüger ist gemäss den Interviewaussagen insgesamt als gering einzustufen. Bis auf wenige Ausnahmen sehen die befragten Personen bei der Missbrauchsbekämpfung auch kein Potenzial in erweiterten Zugriffsmöglichkeiten auf Registerdaten des Bundes. Diejenigen Behörden, die relevante Informationen zur Verhinderung ungerechtfertigter Leistungsbezüge besitzen, befinden sich praktisch ausnahmslos auf der kantonalen Ebene.

### 10.2.3 Hindernisse beim Identifizieren eines Verdachtsfalls

#### *Hindernisse im Zusammenhang mit dem Datenschutz oder spezialgesetzlichen Geheimnisvorschriften*

Das Hauptproblem im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Missbrauchs liegt – darin zeichnen die Interviewaussagen aus allen drei Kantonen ein deutliches und einheitliches Bild – in der Schwierigkeit, überhaupt erst auf eine Missbrauchsvermutung zu stossen. Wie unter Ziffer 10.2.2 erwähnt, führen häufig Ungereimtheiten im Dossier zu einem Verdacht der zuständigen Person, daneben spielen Stichprobenkontrollen (allenfalls anhand Checklisten zur Auswahl der Fälle, wie das Beispiel der IV zeigt) eine bedeutende Rolle. Informationen anderer Behörden und somit der Datenaustausch weisen indessen ebenfalls ein Potenzial zur Identifikation von Verdachtsfällen auf. Zum einen kann die Information, die den Hinweis auf einen Betrugsversuch liefert, aktiv von der das Gesuch oder die Steuererklärung bearbeitenden Stelle eingeholt werden; zum anderen können Spontanmeldungen anderer Behörden an die bearbeitende Stelle einen Verdacht und weitergehende Abklärungen auslösen.

Für den Fall, dass eine Behörde Informationen selber einholt, lassen sich zwei Modalitäten unterscheiden: Entweder können die Informationen via eine in der Regel schriftlich zu begründende Nachfrage an die Daten besitzende Stelle eingeholt werden; oder sie steht der bearbeitenden Behörde routinemässig im Rahmen eines elektronischen Abrufverfahrens zur Verfügung (oder werden routinemässig von der Daten besitzenden Stelle weitergeleitet). Dort, wo Informationen

routinemässig und ohne grossen zeitlichen Aufwand abgerufen oder zur Verfügung gestellt werden, können sich daraus Hinweise auf einen Missbrauchsversuch ergeben. Wenn aber die Daten nur im Einzelfall eingeholt werden können, setzt dies voraus, dass bereits ein Verdacht besteht, weil der Aufwand für flächendeckende Nachfragen die Behörden überfordert. So vertrauen etwa die Arbeitslosenkassen, wenn kein zusätzliches Verdachtsmoment besteht, den Angaben der Versicherten, wenn diese bei der Anmeldung verneinen, eine andere Sozialleistung zu beziehen. Die Modalität „Nachfrage im Einzelfall“, die gemäss den schriftlichen Befragungen die häufigste Form der Amtshilfe darstellt, trägt somit wenig zur Identifikation einer Missbrauchsvermutung bei.

Bezüglich Abruflösungen besteht aus Sicht der Befragten dort Handlungsbedarf, wo einerseits keine Zugriffsmöglichkeit auf bestehende Bestände wichtiger Daten vorhanden ist, oder andererseits noch gar keine Abruflösungen eingerichtet sind. So wünscht sich etwa das Bundesamt für Migration im Einbürgerungsbereich Zugriff auf das Zivilstandsregister Infostar. Eine überwiegende Anzahl von Befragten aus dem Bereich der Sozialleistungen bemängelt das Fehlen einer Datenbank für Sozialleistungen (Sozialversicherungen, Sozialhilfe, eventuell weitere Leistungen) und begrüsst derartige Anstrengungen, die in den Kantonen teils in Angriff genommen wurden. Ebenfalls erwähnt werden kann in diesem Zusammenhang der Wunsch zweier Steuerämter, systematisch von den Sozialversicherungen und im Besonderen von der Arbeitslosenkasse über erbrachte Leistungen informiert zu werden.

In Spontanmeldungen von anderen oder an andere Behörden wird in den Kantonen ein Potenzial zur Identifikation von Missbrauchsfällen gesehen. Gerade von Vertretern aus den Bereichen Steuerwesen und Ergänzungsleistungen wurden entsprechende Vorschläge geäussert, da diese Stellen einen sehr hohen Abklärungsbedarf aufweisen und entsprechend über viele Informationen verfügen. Es scheint momentan jedoch eine beträchtliche Unklarheit darüber zu bestehen, inwieweit die gesetzlichen Grundlagen solche Mitteilungen erlauben. Seitens der Leistungserbringer im Sozialbereich wird teils gefordert, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Steuerbehörden aktiver von sich aus über mögliche Missbrauchstatbestände informieren (können). Im Fall zweier Durchführungsstellen von Ergänzungsleistungen wurde explizit darauf verwiesen, dass die gesetzlichen Grundlagen eine spontane Weitergabe missbrauchsrelevanter Information nicht erlauben; in anderen Gesprächen bezeichneten die Gesprächspartner die Situation als „verworfen“ oder „unklar“. Dies führt tendenziell zu einer gewissen Zurückhaltung: Man will nicht gegen Datenschutzbestimmungen verstossen und gibt die Informationen nicht weiter, da man im schlimmsten Fall sogar mit einem Verfahren rechnen muss. Hinzu kommt, dass Meldungen an andere Behörden nichts zur eigenen Aufgabenerfüllung beitragen; insofern besteht häufig auch kein Anreiz, solche Mitteilungen zu machen.

Im Bereich der Schwarzarbeit ist es aufgrund der Erhebungen im Rahmen dieser Studie nicht auszuschliessen, dass die Kontrollstellen Personen der Schwarzarbeit überführen, die gleichzeitig ein Ersatzeinkommen (IV-Rente, EL oder Sozialhilfe) beziehen, welches der Kontrollstelle verborgen bleibt. Bei dieser Sachlage erfährt der jeweilige Leistungserbringer nichts vom Doppelverdienst.

Einen Hinweis auf das Potenzial von Spontanmeldungen liefert die Tatsache, dass in mehreren Interviews darauf hingewiesen wurde, es finde teils auch ein informeller Informationsaustausch zwischen Behörden statt. Dies geschieht entweder dort, wo Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus einer persönlichen Überzeugung heraus eine Mitteilung über einen Verdacht machen, oder wo sich zwei Behörden aufgrund guter Kontakte nahe stehen. Dieser informelle Datenaustausch übernimmt dabei die Funktion des Auslösers für weitere, offizielle Abklärungen seitens der betroffenen Behörde. Dass Behörden auf informellem Weg Daten austauschen, ist aber auch ein Hinweis darauf, dass bezüglich Spontanmeldungen Rechtsunklarheiten bestehen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die Verbreitung des informellen Austauschs von Informationen da, wo rechtlich die Zulässigkeit einer Datenweitergabe nicht zweifelsfrei gegeben ist, bedenklich.

#### *Andere Hindernisse*

Neben den genannten Hindernissen, die mit dem Datenschutz zusammenhängen, können auch praktische Hindernisse der Identifizierung eines Missbrauchsverdachts im Wege stehen. Immer wieder zur Sprache kommen Ressourcenprobleme: Manche Behörden haben weder die personellen noch die finanziellen Mittel, um über die routinemässigen Abklärungen hinaus Anstrengungen der Missbrauchsbekämpfung zu unternehmen. Ein weiterer Faktor, der auch im Zusammenhang mit den Spontanmeldungen von Bedeutung ist, besteht in der Komplexität gewisser Aufgabenbereiche: Für Mitarbeitende von datenbesitzenden Behörden ist es nicht immer leicht zu erkennen, welche Informationen für Behörden in anderen Bereichen wirklich von Bedeutung sind, und inwieweit die datenschutzrechtlichen Grundlagen eine Datenweitergabe überhaupt zulassen (vgl. auch Gächter/Egli 2009: 34). Es handelt sich im Zusammenhang mit der Abklärung von Missbrauchsfällen häufig nicht um institutionalisierte Beziehungen zwischen zwei Behörden, was den Austausch in den wenigen abzuklärenden Missbrauchsfällen zumindest erschweren kann.

Ein mögliches weiteres Hindernis kann in der beschränkten Aussagekraft von Daten liegen, die im Abrufverfahren zugänglich sind: So sagt beispielsweise das Einwohnerregister nichts darüber aus, wo der *effektive* Wohnsitz einer Person ist; ebenso wenig beweist im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung eine im Zivilstandsregister eingetragene Ehe, dass die Ehe auch tat-

sächlich gelebt wird. Insofern liefern diese Register keine Entscheidungshilfe, ob ein Verdacht ausgeschlossen werden kann.

Schliesslich wird seitens der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner erwähnt, dass geschickt angelegte Betrugsversuche nur sehr schwer aufgedeckt werden können. Betrügerinnen und Betrüger, die überlegt agieren, würden z.B. ein Einkommen aus Schwarzarbeit konsequent verschweigen und nicht nur bei einer Stelle, mit der sie Kontakt haben. Auch beim konsequenten Verschweigen von Bankkonten und Vermögenswerten im Ausland sind die Behörden relativ machtlos. Der Datenaustausch zwischen Behörden kann in diesen Fällen wenig ausrichten.

Trotzdem kann vermutet werden, dass auch beim bewussten Betrug nicht immer alle Angaben ganz konsequent verschwiegen werden: So kam der Bundesrat bei der Vorbereitung des Bundesgesetzes über die Schwarzarbeit zum Schluss, dass Betrüger Einkommen aus Erwerbstätigkeit – im Wissen um einen nicht perfekten behördlichen Datenaustausch – „häufig“ bei mehreren Behörden (wie z.B. bei Steuerbehörden oder der Arbeitslosenversicherung) nicht melden, „sich aber dennoch bei den Sozialversicherungen anmelden“ lassen (Bundesrat 2002: 3632).

#### **10.2.4 Hindernisse beim Überprüfen eines Verdachtsfalls**

##### *Hindernisse im Zusammenhang mit dem Datenschutz*

Insgesamt führen die Ausführungen der Gesprächspartner zum Schluss, dass Informationen von Behörden bei der Überprüfung eines Betrugsverdachts eine eher untergeordnete Rolle spielen. Dort wo Daten anderer Behörden bei der Überprüfung von Verdachtsfällen relevant sind, führt die im Bereich des Datenaustauschs heute dominierende Modalität der Nachfrage im Einzelfall gemäss den Interviewaussagen in aller Regel dazu, dass die gewünschte Information zur Verfügung gestellt wird. Der Datenschutz stellt hier – wie schon beim allgemeinen Funktionieren des Datenaustauschs festgestellt – meist kein Hindernis dar, seine Regelung wird als klar und nachvollziehbar wahrgenommen.

Beispiele, in denen der Datenschutz einen Datenaustausch verhindert, wurden in Einzelfällen erwähnt: Für die Steuerämter bestehen Probleme, wenn es darum geht, bei den Arbeitslosenkasernen abzuklären, ob eine steuerpflichtige Person Arbeitslosenunterstützung erhält. In einem Kanton wurde zudem erwähnt, dass diesbezüglich auch der Austausch mit den anderen Sozialversicherungen nicht gut funktioniere. Ebenfalls spielt der Datenschutz bei den Sozialhilfebehörden eine Rolle, die bei Steuerämtern anderer Kantone abklären möchten, ob Verwandte in der Linie (Eltern, Kinder, Grosseltern, Grosskinder) einer Sozialhilfebezügerin oder eines Sozialhilfebezügers zur Verwandtenunterstützung verpflichtet werden können: Hier wird die Datenweitergabe von kantonalen Steuerämtern aus datenschutzrechtlichen Motiven verweigert. Die befragten Personen konnten keine Angaben über die tatsächliche Bedeutung dieses Problems machen. Aus

Bundessicht kann sich das gleiche Problem ebenfalls stellen: Das Bundesamt für Justiz möchte gelegentlich im Rahmen der Sozialhilfe an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer abklären, ob es mit Blick auf die wirtschaftlichen Verhältnisse Sinn macht, bei einer bestimmten Person die Verwandtenunterstützung geltend zu machen. Für diese Vorabklärung wären die Daten der kantonalen Steuerbehörden von grossem Interesse. Unter Berufung auf den Datenschutz verweigern diese jedoch regelmässig Auskünfte.

Es stellt sich die Frage, ob der Bund hier Möglichkeiten hat, Abhilfe zu schaffen, und ob er diese nutzen soll. Soweit es um einen Konflikt auf rein kantonaler Ebene geht, ist ihm der Weg über gesetzliche Regelungen teilweise verwehrt oder eingeschränkt. Auch hat er selbst keinen finanziellen Nutzen davon, wenn die Sozialhilfebehörden diese Steuerdaten erhalten, sondern würde vielmehr als Dienstleister der Sozialhilfebehörden auftreten. Aus Sicht des Datenschutzes wie vom bestehenden Bedürfnis her scheint hier am ehesten ein Recht auf eine Bekanntgabe auf Anfrage im Einzelfall angemessen.

#### *Andere Hindernisse*

Eine wesentlich bedeutsamere Rolle spielen bezüglich der Abklärung von Missbrauchsvermutungen praktische Hindernisse. Als wichtigstes Argument ist dabei von den meisten Interviewpartnern erwähnt worden, dass Betrugsversuche meistens nur sehr schwer oder mit grossem Aufwand nachzuweisen sind. Ressourcenmangel spielt auch an dieser Stelle eine wichtige Rolle. So stellen sich Behörden im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe die Frage des Verhältnisses von Nutzen und Ertrag zeitintensiver Abklärungen; sie stufen das Rückforderungspotenzial in diesen Bereichen, die sich unmittelbar mit der Existenzsicherung befassen, als gering ein und verzichten deshalb häufig darauf.

Wie schon bei der Identifikation von Missbrauchversuchen kann auch im Bereich der Abklärung die mangelnde Datenqualität ein Hindernis sein: So stehen beispielsweise die Steuerdaten oder die IK-Auszüge erst mit beträchtlichen zeitlichen Verzögerungen zur Verfügung, was sie für Behörden wie die Arbeitslosenkassen praktisch unbrauchbar macht. Ebenfalls kann die Komplexität der Materie und mangelndes Wissen über den Aufgabenbereich der jeweils anderen Behörde den Datenaustausch erschweren.

### **10.3 Ansatzpunkte für Verbesserungsmaßnahmen**

Es kristallisieren sich aufgrund der empirischen Analyse folgende konkreten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Datenaustausch heraus, die im Hinblick auf mögliche Verbesserungsmaßnahmen im abschliessenden Kapitel 11 vertieft diskutiert werden sollen:

- Einbürgerung: Zur Identifizierung von Verdachtsfällen auf Scheinehen geben Informationen über den Partner oder die Partnerin der gesuchstellenden Person, die im Personenstandsregister Infostar vorhanden sind, hilfreiche Hinweise. Infostar ist jedoch für die zuständige Bundesstelle nicht zugänglich.
- Sozialleistungen: Verlässliche Informationen darüber, welche Sozialleistungen eine Person bezieht, sind bei den abklärenden Stellen in der Regel nur auf dem Weg der Einzelanfrage erhältlich.
- Sozialleistungen: Steuerämter wünschen sich ebenfalls ausgeweitete Zugriffsmöglichkeiten auf Informationen über Sozialleistungsbezüge.
- Hinsichtlich der Möglichkeit von Spontanmeldungen bestehen zum Teil rechtliche Schranken, zum Teil Unklarheiten in der Frage, welche Behörden informiert werden dürfen. Diese betreffen einerseits Spontanmeldungen von Sozialversicherungsbehörden an die kantonalen Steuerbehörden, andererseits äussern Vertreter dieser Organe auch den Wunsch nach Spontanmeldungen seitens der Steuer- und der Strafverfolgungsbehörden.
- Kontrollstellen für Schwarzarbeit verfügen nur über beschränkte Möglichkeiten, andere Behörden über Missbrauchstatbestände zu informieren.
- Individuelle IK-Auszüge, welche prinzipiell aufschlussreiche Informationen für die Behörden mit einem Abklärungsbedarf der Einkommensverhältnisse aufweisen, sind erst zeitverzögert verfügbar. Insbesondere für die Arbeitslosenkassen verlieren sie dadurch stark an Wert.





## 11 Schlussfolgerungen und Diskussion von Verbesserungsmaßnahmen

Im vorliegenden abschliessenden Kapitel werden zunächst, basierend auf den Befunden der Interviews und der Dokumente, aus allgemeiner Sicht die Vor- und Nachteile verschiedener Modalitäten des Datenaustauschs diskutiert (Ziffer 11.1). Diese Diskussion bildet eine Grundlage für die Herleitung von Empfehlungen für einen verbesserten behördlichen Datenaustausch (Ziffer 11.2).

### 11.1 Allgemeine Schlussfolgerungen in Bezug auf den Datenaustausch

Als erste Schlussfolgerung kann basierend auf den oben zusammengetragenen Erkenntnissen festgehalten werden, **dass sich im Datenschutzgesetz des Bundes in Bezug auf den Datenaustausch zwischen Behörden keine Anpassungen aufdrängen**. Die Grundregeln der behördlichen Datenbearbeitung werden durch die hier im Vordergrund stehenden Mängel und Verbesserungsvorschläge nicht tangiert.

Aus den oben zusammengetragenen Erkenntnissen kristallisieren sich zwei Ansatzpunkte zur Verbesserung des Datenaustauschs heraus, denen ein – wenn auch schwer abschätzbares – Potenzial bei der Missbrauchsbekämpfung attestiert werden kann: Die Ausweitung von Abrufverfahren und die Ausweitung von Meldungen ohne Anfrage. Wenn sich daraus Rechtsänderungen ergeben, so betreffen diese die Spezialgesetze der jeweiligen Bereiche, allenfalls auch kantonale Erlasse, die den Datenschutz und den Datenaustausch betreffen. Die Vor- und Nachteile dieser beiden Stossrichtungen sollen nachfolgend aus genereller Warte diskutiert werden, um deren praktische und datenschutzrechtliche Grenzen ausloten zu können. Tabelle 11-1 gibt darüber einen zusammenfassenden Überblick. Die hier abgebildeten Vor- und Nachteile bilden gleichsam eine Grundlage für die Herleitung der Empfehlungen in Ziffer 11.2. Zuvor ist kurz auf die Problematik der Schnittmengen zwischen der Klientel der jeweils datensuchenden und der datenbesitzenden Behörden einzugehen.

#### 11.1.1 Zur Thematik der Schnittmenge: Konstellationen zwischen datensuchenden und datenbesitzenden Behörden

Abbildung 11-1 veranschaulicht verschiedene Konstellationen zwischen datensuchenden und datenbesitzenden Behörden. Die grauen Flächen veranschaulichen dabei den Personenkreis, der bei einer datensuchenden Behörde erfasst ist; die schraffierten Flächen veranschaulichen den Personenkreis, der bei der datenbesitzenden Behörde bearbeitet wird. Je nach Konstellation sind

die Schnittmengen der beiden Behörden, also jene Personen, die beiden Behörden bekannt sind, sowie die Restmengen, also jene Personen, die nur einer der beiden Behörden bekannt sind, unterschiedlich gross. Es sei vorab festgehalten, dass die Grösse der Schnittmengen und der Restmengen keinesfalls das einzige Kriterium sind, um einen Datenaustausch in welcher Form auch immer zu rechtfertigen. Als Faustregel kann gleichwohl formuliert werden: Je grösser die Schnittmenge und je kleiner die Restmengen der austauschenden Behörden, desto vorteilhafter ist potenziell ein systematischer Austausch und desto eher lohnt sich somit eine nähere Prüfung. Je kleiner die Schnittmenge und je grösser die Restmengen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass unnötige Informationen ausgetauscht werden und somit die Prinzipien des Datenschutzes gefährdet werden. Zu berücksichtigen ist hierbei natürlich, welche Informationsmenge über die Klientel bei der datenbesitzenden Behörde vorhanden ist und welchen Anteil an dieser Informationsmenge die datensuchende Behörde einsehen darf.

Bei einer kleinen Schnittmenge (Konstellation A) ist ein Abrufverfahren, das der datensuchenden Behörde den Zugriff auf die Daten der datenbesitzenden Behörde erlaubt, eher unverhältnismässig, weil Informationen über eine grosse Anzahl Personen verfügbar werden, die für die datensuchende Behörde nicht von Nutzen sind. Wenn keine konkreten Hinweise über den Nutzen bestimmter Informationen bei der datensuchenden Behörde vorliegen, sind Spontanmeldungen in dieser Konstellation wenig sinnvoll. Wenn jedoch konkrete Hinweise anzeigen, dass eine Person für die andere Behörde relevant ist, ist in der Konstellation mit kleinen Schnittmengen die Spontanmeldung eine sinnvollere Modalität als ein Abrufverfahren, weil nur über die betreffende Person informiert wird. Je grösser die Schnittmenge und je kleiner die Restmengen (Konstellation B) und je präziser die berechtigterweise interessierenden Daten aus den übrigen Daten herausgefiltert werden können, desto sinnvoller erscheint jedoch ein Abrufverfahren. Die Möglichkeit von Spontanmeldungen dürfte aus Gründen des Aufwands in den Hintergrund treten.

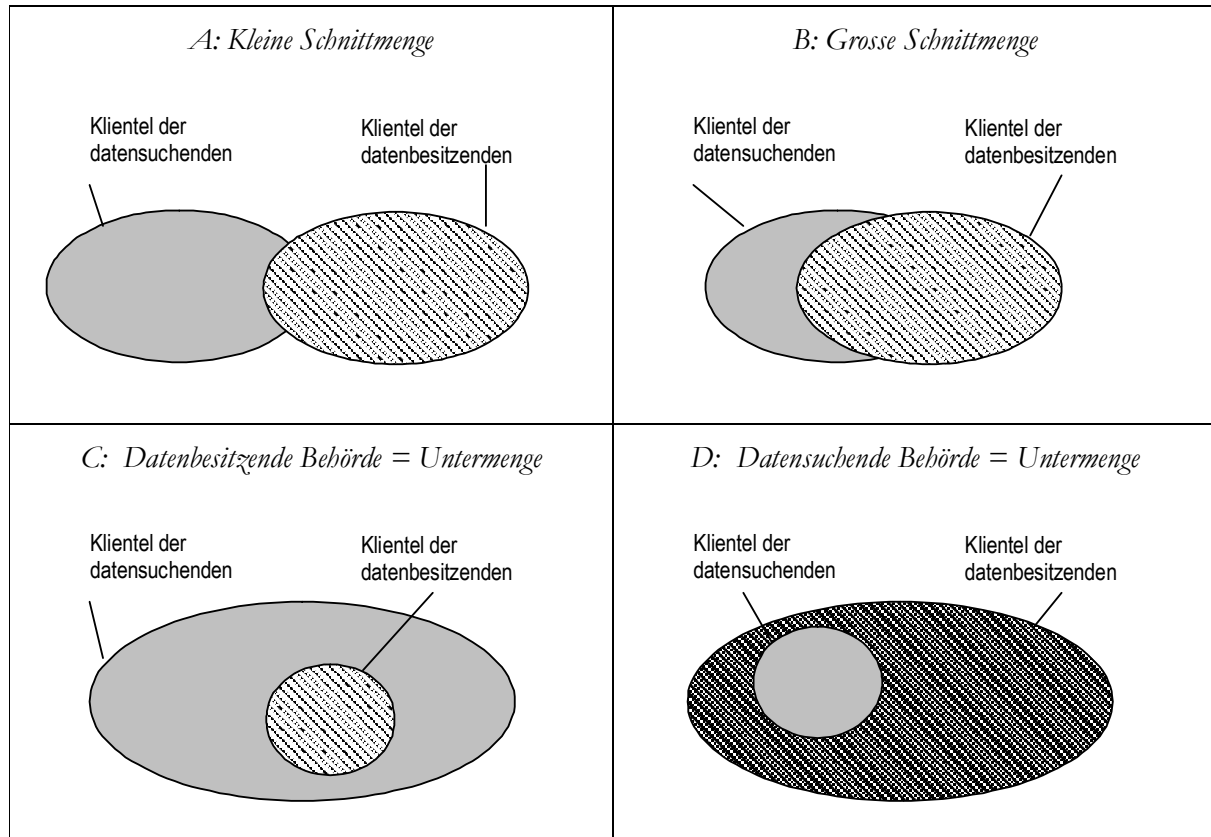
Eher wenig problematisch ist der Datenaustausch in Konstellation C: Alle Klienten der datenbesitzenden Behörde sind auch Klienten der datensuchenden Behörde. Dies ist typischerweise der Fall, wenn die Steuerbehörde Daten sucht.<sup>24</sup> Die Möglichkeit von Spontanmeldungen der datenbesitzenden Behörden ist in dieser Konstellation in der Regel unproblematisch, bedarf aber dennoch einer rechtlichen Regelung, wie sie beispielsweise in Artikel 19 DSGVO vorgesehen ist. Zu beachten ist auch, dass die blosser Übereinstimmung der Klientel nicht automatisch den Zugang zu allen Daten rechtfertigt. In Konstellation D wiederum scheinen weder Spontanmeldungen

---

<sup>24</sup> Als heikel kann ein Abrufverfahren in dieser Konstellation höchstens beurteilt werden, wenn die Restmenge (in der Abbildung grau) gross ist und man davon ausgeht, die Information, dass eine Person bei der anderen Behörde nicht bekannt ist, sei der Information, dass sie bekannt ist, prinzipiell gleichwertig.

ohne konkrete Hinweise auf einen Nutzen für die datensuchende Behörde noch ein Abrufverfahren sinnvoll.

**Abbildung 11-1: Konstellationen des Datenaustauschs**



### 11.1.2 Vor- und Nachteile der Einzelanfrage

Bevor auf die Vor- und Nachteile einer Ausweitung von Abrufverfahren und Meldemöglichkeiten eingegangen wird, soll hier im Sinne einer Referenzvariante die heute dominierende Modalität des Datenaustauschs, die Auskunft über einen einzelnen Fall auf gezielte Anfrage hin, ebenfalls diskutiert werden (vgl. auch Tabelle 11-1, erste Zeile). Aus der Perspektive des Datenschutzes weist die Einzelanfrage prinzipiell den Vorteil auf, dass jedes einzelne Begehren begründet werden muss und für die Weitergabe von Daten ein dem Einzelfall angemessener Entscheid gefällt werden kann. Der Datenfluss bleibt somit kontrollierbar. Als Nachteile ist erstens der vergleichsweise hohe Aufwand zu nennen, der kaum flächendeckende Nachfragen (z.B. für Kontrollen von Angaben der Klienten) erlaubt. Zweitens ist der Austausch personenabhängig, was zu einer unterschiedlichen Praxis je nach bearbeitenden Personen führen kann und bedingt, dass die involvierten Personen dauerhaft über die datenschutzrechtliche Lage informiert sein müssen. Schliesslich ist aus datenschutzrechtlicher Sicht festzuhalten, dass bereits die Anfrage im Einzel-

fall über eine Person durch eine Behörde eine Weitergabe einer Information bedeutet (Regierungsrat des Kantons Bern 2009: 9).

### 11.1.3 Vor- und Nachteile von Abrufverfahren und automatischem Abgleich

Eine Ausweitung der Möglichkeiten, Informationen durch den Abruf von Datenbanken anderer Behörden zu erheben, wird im Grundsatz von den meisten befragten Personen befürwortet.

Das Hauptpotenzial des Datenaustauschs im Abrufverfahren liegt aus Sicht datenerhebender Behörden in der Effizienzsteigerung, da nicht mehr für jeden interessierenden Fall ein konkretes Gesuch bei der datenbesitzenden Behörde gestellt werden muss. Als Abstrich zum Effizienzgewinn seitens der datensuchenden Behörde ist zu werten, dass die datenbesitzende Behörde ihre Datenbanken dauerhaft à jour halten muss. Prinzipiell erlauben es Abrufverfahren, nicht nur Verdachtsmomente, sondern alle Fälle systematisch über einen bestimmten Datenbestand abzuklären oder zumindest Vorinformationen einzuholen, denen anschliessend genauer nachgegangen werden kann. Dies ermöglicht eine Kontrolle der Angaben aus der Selbstdeklaration der betroffenen Person und kann Hinweise auf potenzielle Missbrauchsversuche geben. Als Vorteil eines Datenbankzugriffs kann aus Sicht des Datenschutzes gewertet werden, dass die interessierende Information von der datensuchenden Behörde abgefragt werden kann, ohne dass die datenbesitzende Behörde etwas davon erfährt.

Beim Zugriff auf ganze Register setzen jedoch auch die datenschutzrechtlichen Bedenken ein. Der direkte Zugriff auf Informationen anderer Behörden bedarf einer besonders hohen Legitimation, weil der Informationsaustausch nicht mehr im Einzelfall begründet werden muss. Das Risiko, dass Informationen ausgetauscht werden, welche für die Aufgabenerfüllung nicht zwingend notwendig sind, ist somit viel grösser. Abrufverfahren erfordern deshalb nach der Einschätzung von befragten Personen aus dem Bereich des Datenschutzes generell eine formellgesetzliche Grundlage. Weiter sind beim Ausbau von direkten Zugriffen auf Daten einzelner oder mehrerer Behörden (also der Verknüpfung von Informationen) folgende Grenzen zu beachten: Erstens muss gesichert werden, dass nur jene Personen (funktionsbezogen) auf die Daten Zugriff haben, welche mit der konkreten Datenabklärung betraut sind. Zweitens muss der Zugriff auf jene Informationen beschränkt werden, die für die Ausübung der Aufgaben notwendig sind. Dies bezieht sich zum einen auf den Gehalt der Information (welche Daten) und ihren Spezifikationsgrad (es kann für eine Behörde beispielsweise ausreichend sein zu wissen, dass eine Person Sozialhilfe erhält, ohne das Ausmass der Sozialhilfe zu kennen), zum andern auf den Personenkreis, über den Informationen erhoben werden sollen. Die technischen Möglichkeiten der verwendeten Softwarelösungen in den involvierten Behörden setzen deshalb dem Abrufverfahren Grenzen, wenn sie eine aus datenschutzrechtlicher Sicht genügend präzise Einschränkung der Zugriffs-

möglichkeiten nicht zulassen. Wenn der Zugriff jedoch präzise geregelt und über ein Logbuch auch protokolliert und kontrolliert werden kann, welche Zugriffe tatsächlich erfolgen, weist das Abrufverfahren neben der Effizienz auch den Vorteil aus, dass die definierten Regeln personennunabhängig konsequent angewendet werden.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Vergleichbarkeit der auszutauschenden Daten bisweilen nicht gegeben ist. Die jeweiligen Register werden bei ihrem Aufbau auf die Bedürfnisse der eigenen Behörde zugeschnitten und nicht auf die Erfordernisse anderer Behörden ausgerichtet. Wenn zum Beispiel das Einkommen der Steuerbehörde anders definiert ist als jenes der Sozialversicherung, so ist die Einkommensinformation aus einer Steuerdatenbank für die Sozialversicherung von beschränktem Nutzen (vgl. auch Bundesrat 2002: 3632-3634). Zu fragen wäre allenfalls, ob die Information dennoch einen ersten Hinweis zur Identifizierung eines Verdachtsfalls geben kann.

Als Variante zum Abrufverfahren kann der automatische Abgleich zweier Datenbanken verstanden werden. Diese Methode vergleicht automatisiert die Klientel der datensuchenden mit der datenbesitzenden Behörde. Ist eine Person in beiden Datenbeständen bekannt, wird dies der datensuchenden Behörde signalisiert. Der automatische Abgleich schneidet hinsichtlich Effizienz aus Sicht der datensuchenden Behörde ähnlich gut ab wie das Abrufverfahren, allerdings muss auch die datensuchende Behörde ihre Datenbank laufend aktualisieren. Dafür kann mit dem Abgleich zusätzlich sichergestellt werden, dass die datensuchende Behörde nur über jenen Personenkreis informiert wird, der für sie relevant ist. Allerdings ist zu vermuten, dass es technisch aufwändig ist, einen solchen Abgleich zu realisieren. Auch dürften beim automatischen Abgleich eher einfache Informationen ausgetauscht werden (Im Sinne von: „Ist Person A bei beiden Behörden im Zeitraum t bekannt?“). In diesem Sinne ist er stärker noch als das Abrufverfahren als Möglichkeit zu verstehen, Verdachtsfälle zu identifizieren, denen später einzeln nachgegangen werden soll.

#### **11.1.4 Vor- und Nachteile von Meldemöglichkeiten**

Die Mitteilung von personenbezogenen Daten an andere Behörden ohne konkrete Anfrage kann aus rechtlicher Sicht durch die Möglichkeit einer Spontanmeldung oder durch eine Meldepflicht vorgesehen sein. Von verschiedenen Befragten wurden diese Meldemöglichkeiten als Erfolg versprechender Weg erwähnt, um Verdachtsfälle identifizieren zu können. Ausbleibende Meldungen können dazu führen, dass eine Behörde nicht über eine abklärungsrelevante Information verfügt, da sie gewisse Sachverhalte aus Aufwandgründen nicht routinemässig abklären kann. Wie viel Missbrauch durch eine Ausweitung der Möglichkeiten zur spontanen Meldung oder gar

durch die Festlegung zusätzlicher Meldepflichten ohne Anfrage verhindert werden kann, war aber nicht zu eruieren.

Insgesamt zeigte sich, dass bei mehreren Behörden einerseits Unsicherheit darüber herrscht, wie systematisch andere Behörden sie informieren, und dass andererseits auch Unklarheiten darüber bestehen, inwieweit sie potenziell missbrauchsrelevante Informationen weiterleiten dürfen. Die Folge der Unsicherheit über die rechtliche Situation ist entweder eine willkürliche Weitergabe von Informationen oder dieselbe wie bei einem Verbot: Die Behörden verzichten auf eine Weitergabe der Information, auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Datenaustausch einer rechtlichen Prüfung standhalten würde. Das Verhältnismässigkeitsprinzip, das der Datenschutz dem Datenaustausch auferlegt, setzt auch dem Melden ohne Anfrage prinzipielle Grenzen. Erstens muss nach den Erfahrungen der befragten Personen davon ausgegangen werden, dass es der datenbesitzenden Behörde nicht immer leicht fällt abzuschätzen, ob eine bestimmte Information über eine Person für die Aufgabenerfüllung der anderen Behörde überhaupt relevant ist. Es ist somit gut möglich, dass auch bei klarer rechtlicher Grundlage ein Mangel an Fachwissen über die Informationsbedürfnisse der jeweiligen anderen Behörde oder ein Ressourcenmangel den Datenfluss behindert. Zweitens kommt es zu einer zusätzlichen Erschwernis, wenn aus dem Dossier der datenbesitzenden Behörde nicht einwandfrei klar ist, für welche Behörde ihre Information von Bedeutung ist. So weiss z.B. die kantonale Kontrollstelle für Schwarzarbeit nicht zwingend, ob ein überführter Arbeitnehmer gleichzeitig eine IV-Rente und möglicherweise darüber hinaus eine Ergänzungsleistung bezieht (vgl. Problematik der Schnittmenge in Ziffer 11.1.1).

Es empfiehlt sich deshalb in einem ersten Schritt überall dort, wo Meldemöglichkeiten ins Auge gefasst werden, zunächst die geltenden gesetzlichen Grundlagen daraufhin zu prüfen, ob Spontanmeldungen oder Meldepflichten vorgesehen sind. Daraus ist das weitere Vorgehen abzuleiten: Im Falle eines Verbots müsste direkt an den gesetzlichen Grundlagen angesetzt werden; lässt das (Bundes-)Recht demgegenüber Meldemöglichkeiten zu, sind die betroffenen Behörden entsprechend darüber zu informieren (Merkblätter, Schulungsunterlagen).

Aus den obigen Erläuterungen ergibt sich auch, dass die Erweiterung der Meldemöglichkeiten für jede mögliche Austauschbeziehung zweier Behörden vorab einzeln diskutiert werden muss, auch wenn eine Rechtsgrundlage für den Austausch besteht. Die involvierten Amtsstellen müssen bilateral klären, welche Daten in welcher Genauigkeit über welche Personen ohne Anfrage gemeldet werden dürfen (oder müssen). Ein solcher Aushandlungsprozess dürfte auch am ehesten dazu beitragen, dass bei der datenbesitzenden Behörde genügend Sensibilität aufgebaut wird, um sicherzustellen, dass relevante Daten tatsächlich als solche erkannt werden und irrelevante nicht gemeldet werden.

---

Aus der Sicht der befragten Personen steht bei einer allfälligen Ausweitung der Meldemöglichkeiten die Spontanmeldung gegenüber der Einführung von Meldepflichten im Vordergrund. Als Hauptgrund wird dafür die Komplexität der Materie erwähnt. Meldepflichten auferlegen der datenbesitzenden Behörden eine grosse Verantwortung beim Abwägen, ob eine Information gemeldet werden muss oder nicht. Sie könnten dazu führen, dass unverhältnismässige Mitteilungen an andere Behörden gemacht werden, um dem Vorwurf einer Pflichtverletzung zu entgehen. Meldepflichten sind somit nur in wenig komplexen Konstellationen empfehlenswert, wenn die Relevanz einer Information im Voraus anhand einfacher Beurteilungskriterien beschrieben werden kann.

Tabelle 11-1: Vor- und Nachteile verschiedener Typen des Datenaustauschs

<i>Austauschtyp</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>	<i>Besondere Voraussetzungen</i>
<b>Einzelauskunft auf Anfrage</b>	Meldepflicht oder Auskunft, wenn die datensuchende Behörde begründet nachfragt	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Informationsbedürfnis kann aufgrund eines Verdachts präzise umschrieben, begründet und befriedigt werden.</li> <li>○ Datenfluss ist kontrollierbar: „massgeschneiderter Austausch“ möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aufwändig, so dass flächendeckende Abfragen nicht möglich sind</li> <li>○ Anfrage ist auch eine Information (Datenschutz)</li> <li>○ Personenabhängig (Wann wird gefragt, wann wird geliefert)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Datenschutzrechtliches Wissen bei datensuchender und datenbesitzender Behörde muss dauerhaft gewährleistet sein.</li> </ul>
<b>Abrufverfahren</b>	Datensuchende Behörde kann routinemässig (in jedem Fall) direkt auf die Information zugreifen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Flächendeckende Prüfung möglich</li> <li>○ Effizient bei einfach standardisierbaren Informationen, z.B. als Erstinformation vor weiteren Abklärungen</li> <li>○ Keine Anfrage nötig (Datensuchende Behörde gibt keine Informationen preis)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Erhöhtes Missbrauchspotenzial wegen leichter Zugänglichkeit der Daten ohne Verdacht</li> <li>○ Datenflussmenge beschränkt steuerbar (kein „fallspezifischer“ Austausch) (Datenschutz)</li> <li>○ Hohe Anforderungen an beteiligte Behörden (Aktualisierung der Datenbank)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sorgfältige Klärung der Zugriffsrechte im Voraus</li> <li>○ Notwendigkeit, Zugriff auf die notwendigen Informationen (Masken und Filter) einschränken zu können.</li> <li>○ Notwendigkeit, funktionsbezogen präzise zu definieren, wer zugreifen darf.</li> <li>○ „Logbuch“ der Zugriffe als Kontrolle vorhanden (Aber: Kontrollaufwand)</li> <li>○ Vergleichbarkeit der Daten muss gegeben sein</li> </ul>
<b>Automatischer Abgleich</b>	Datensuchende Behörde kann in jedem Fall eigene Information mit Informationen einer anderen Behörde abgleichen lassen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Flächendeckende Prüfung möglich</li> <li>○ Kein Austausch überflüssiger Information: „sanftes“ Abrufverfahren (Datenschutz)</li> <li>○ Effizient als Vorabklärung (Ist Person bei anderer Behörde bekannt?)</li> <li>○ Ausbaufähigkeit (Möglichkeit, mehrere Behörden anzuschliessen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hoher Aufwand (1. Abgleich; 2. falls „Treffer“: Anfrage), allenfalls grosser Aufwand zur Errichtung</li> <li>○ Hohe Anforderungen an beteiligte Behörden (Aktualisierung der Datenbank)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Notwendigkeit, funktionsbezogen präzise zu umschreiben, wer zugreifen darf.</li> </ul>

Fortsetzung nächste Seite



<i>Austauschtyp</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>	<i>Besondere Voraussetzungen</i>
<b>Spontanmeldung</b>	Datenbesitzende Behörde <i>kann</i> von sich aus die interessierte Stelle informieren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Information wird im begründeten Einzelfall und nicht flächendeckend weitergegeben (Datenschutz)</li> <li>○ Keine Anfrage nötig (Datensuchende Behörde gibt keine Informationen preis)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Möglichkeit des unbegründeten Verdachts</li> <li>○ Gefahr der Willkür</li> <li>○ Unterschiedliche Motivation/unterschiedlicher Wille bei den datenbesitzenden Behörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hohe Anforderungen an die datenbesitzende Behörde (dauerhaft bestehendes Wissen über die Informationsbedürfnisse der datensuchenden Behörde; datenschutzrechtliches Wissen)</li> <li>○ Bilaterale Klärung der Informationsbedürfnisse im Voraus</li> </ul>
<b>Meldepflicht</b>	Datenbesitzende Behörde <i>mus</i> s von sich aus die interessierte Stelle informieren (im Falle eines definierten Verdachts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Information wird im begründeten Einzelfall und nicht flächendeckend weitergegeben (Datenschutz)</li> <li>○ Keine Anfrage nötig (Datensuchende Behörde gibt keine Informationen preis)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Möglichkeit des unbegründeten Verdachts</li> <li>○ Hohe Verantwortung bei einer nicht direkt involvierten Behörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bilaterale Klärung der Informationsbedürfnisse im Voraus</li> <li>○ Hohe Anforderungen an die datenbesitzende Behörde (dauerhaft bestehendes Wissen über die Informationsbedürfnisse der datensuchenden Behörde)</li> </ul>

## 11.2 Diskussion von Verbesserungsmöglichkeiten und Empfehlungen

Die nachfolgend diskutierten Verbesserungsmöglichkeiten des Datenaustauschs zwischen Behörden und die darauf basierenden Empfehlungen knüpfen an die in Kapitel 10.3 abschliessend zusammengefassten Problempunkte an. Sie konzentrieren sich auf die Perspektive und Handlungsmöglichkeiten des Bundes. Es geht dabei in seltenen Fällen um Bundesbehörden, meist aber um kantonale Behörden, die Bundesrecht vollziehen.

### 11.2.1 Erweiterte Nutzung von Abrufverfahren und Datenabgleich

Es wird hier nicht auf Zugriffswünsche eingegangen, welche sich ausschliesslich auf die kantonale Ebene beziehen und aus denen somit für den Bund à priori kein Handlungsbedarf abzulesen ist. Ebenfalls nur am Rande erwähnt sei hier das bereits laufende Bestreben des Bundes, einen automatischen Abgleich zwischen den Angaben über Sozialabgaben bei der ZAS sowie den Leistungsbezugsdaten der Arbeitslosenversicherung einzuführen. Hier zu diskutieren bleiben somit der Wunsch des Bundesamts für Migration auf einen Zugriff auf das Personenstandsregister Infostar sowie der Wunsch verschiedener kantonaler Behörden nach einer Datenbank der Sozialleistungen.

#### *Zugriff auf Infostar für die Sektion Einbürgerungen des Bundes*

Der Nutzen des Zugriffs auf das Personenstandsregister Infostar wird in der Sektion Einbürgerungen bei der Bekämpfung von Scheinehen gesehen, konkret bei der Identifikation von Verdachtsfällen. Der Eintrag einer Person in Infostar zeigt den Angaben der befragten Personen zufolge, wie eine Person zu ihrem schweizerischen Bürgerrecht kam (von Geburt an, durch ordentliche Einbürgerung oder durch erleichterte Einbürgerung nach der Heirat einer Person mit Schweizer Bürgerrecht), wobei in diesem Fall die Angaben über die Ehepartnerin oder den Ehepartner der gesuchstellenden Person von Interesse sind. Entscheidendes Kriterium für die Nützlichkeit eines Zugriffs ist aus Sicht des BFM, dass die erforderlichen Informationen rasch und unkompliziert abgerufen werden können. Ein beschränkter Zugriff wäre eher als ein Vollzugriff mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar, wonach der Einblick in ein Register nur soweit gehen darf, wie es für die Aufgabenerfüllung zweckmässig ist. Aus datenschutzrechtlicher Sicht gilt es schliesslich zu berücksichtigen, dass es sich dabei um einen Eingriff in den Grundrechtsbereich einer Drittperson (nämlich der Ehepartnerin respektive des Ehepartners der einbürgerungswilligen Person) handelt.

**Empfehlung 1:**

**Ein Zugriff der Sektion Einbürgerungen des BFM auf das Personenstandregister Infostar ist hinsichtlich Effizienz und datenschutzrechtlichen Voraussetzungen näher zu prüfen.**

*Aufbau von Sozialleistungsdatenbanken*

Mehrere Vertreter von kantonalen Amtsstellen, die Sozialversicherungsrecht (insbesondere in den Bereichen EL und ALV) vollziehen, erachten den Aufbau umfassender Sozialleistungsdatenbanken in den Kantonen als hilfreiches Instrument. Im Vordergrund des Bedürfnisses stehen nicht präzise Angaben über die Höhe und Art der bezogenen Leistungen, sondern allein eine grobe Angabe darüber, von welchen staatlichen Leistungsträgern Beihilfen bezogen werden und wurden. Eine solche Datenbank würde es aus Sicht der befragten Personen primär erlauben, die Angaben der gesuchstellenden Personen mit einem geringen Aufwand systematisch auf Ungeheimtheiten und Versäumnisse hin einer ersten Kontrolle zu unterziehen. Basierend auf diesen Angaben könnten gezielte Einzelfall-Abklärungen erfolgen: Die routinemässige Überprüfung würde gewissermassen eine Legitimation für den Bezug weitergehender Informationen liefern. In zwei der drei untersuchten Kantone sind entsprechende Projekte in Vorbereitung.

Ein Bezug des Bundes zu dieser Forderung ist gegeben, da die drei hier untersuchten Sozialversicherungszweige (ALV, IV, EL) einen zentralen Bestandteil der staatlichen Sozialleistungen bilden. Umgekehrt liegt die Kompetenz zum Aufbau solcher Datenbanken, welche auch die kantonalen (und kommunalen) Leistungen wie z.B. die Sozialhilfe erfassen, nicht in seiner Hand, sondern muss in den Kantonen geschehen. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit der Bund fördernd auf das Entstehen solcher Sozialleistungsdatenbanken einwirken soll und kann und welche datenschutzrechtlichen Bedingungen er an eine solche Förderung knüpft. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass Abrufverfahren immer einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Alternativ oder ergänzend kann gefragt werden, ob der Bund eine nationale Datenbank aufbauen sollte, aus der sich ablesen lässt, von welchen Bundes-Sozialversicherungen eine Person Leistungen bezieht und bezogen hat. Damit würde die Gefahr umgangen, dass es aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zu Zuständigkeitsproblemen kommt. Umgekehrt bilden natürlich die bundesrechtlichen Sozialversicherungen nur einen Teil der sozialen Leistungen, die in den Kantonen ausgerichtet werden.

Zu berücksichtigen gilt es bei der Ausgestaltung einer solchen Datenbank nebst der Wahrung der datenschutzrechtlichen Vorgaben (insbesondere der Klärung der Zugriffsmöglichkeiten) auch praktische Überlegungen wie die Erweiterbarkeit der Datenbank und die Aktualität der Informationen. Letzteres bezieht sich auf die Notwendigkeit, möglichst ohne Verzögerung neue

Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger aufnehmen, respektive Einträge von Personen, die nicht mehr unterstützt werden, aus der Datenbank löschen zu können.

**Empfehlung 2:**

**Der Bund unterstützt und fördert Bestrebungen seiner kantonalen Vollzugsstellen, unter der Wahrung der datenschutzrechtlichen Prinzipien am Aufbau und Betrieb kantonaler Sozialleistungsdatenbanken mitzuwirken. Gleichzeitig achtet er auf die Anschlussfähigkeit dieser Sozialleistungsdatenbanken an laufende nationale und internationale Datenbankprojekte.**

**11.2.2 Ausweitung der Meldemöglichkeiten**

Inwieweit die Problematik zu wenig weit gehender Meldemöglichkeiten den Bund berührt, muss differenziert betrachtet werden. Nachfolgend wird zunächst auf Bereiche eingegangen, in denen die datenbesitzende Behörde Bundesrecht vollzieht (Kontrollstellen für Schwarzarbeit, Vollzugsstellen der Sozialversicherung). Danach werden Bereiche thematisiert, in denen die datenbesitzende Behörde kantonalem Recht unterstellt ist (kantonale Steuerbehörden<sup>25</sup> und Strafverfolgungsbehörden, Sozialhilfe).

*Kantonale Kontrollstellen für Schwarzarbeit als datenbesitzende Behörden*

Die Kontrollstellen für Schwarzarbeit vollziehen Bundesrecht. Sie sind verpflichtet, entdeckte Fälle von Schwarzarbeit den betroffenen Behörden der Sozialversicherung (sowie den Quellensteuer- und den Ausländerbehörden, nicht aber weiteren Steuerbehörden) mitzuteilen. Diese Mitteilungen dürften jedoch im Regelfall Säumnisse bei den Sozialversicherungsabgaben betreffen. Meldungen an die Abklärungsstellen der Sozialversicherung (IV, EL, ALV) erfolgen vermutlich vor allem dann, wenn aufgrund von Kontrollgängen ganz konkrete Hinweise auf einen gleichzeitigen Bezug einer Rente oder eines Taggelds vorliegen. Es scheint allerdings fraglich, ob die Kontrollstellen über alle der Schwarzarbeit überführten Personen wissen, ob sie eine Leistung der ALV, der IV oder eine EL beziehen. Während bezüglich der Arbeitslosenentschädigungen ein automatischer Abgleich mit dem individuellen Konto der Ausgleichskassen vorgesehen ist, gilt dies nicht für die IV, die EL und die Sozialhilfe. Letztere ist heute nicht einmal Kontrollgegenstand der Schwarzarbeitsbehörden.

---

<sup>25</sup> Präzisierend sei erwähnt, dass die kantonalen Steuerbehörden Bundesrecht vollziehen, soweit ihre Tätigkeit die direkte Bundessteuer betrifft.

Es stellt sich also hier die Frage, ob durch zusätzliche Meldemöglichkeiten über Schwarzarbeit an die Vollzugsbehörden der IV und der EL ein Potenzial entsteht, Doppelbezüge aufzudecken. Hier stellt sich jedoch die oben skizzierte Problematik, dass nur ein Teil der Schwarzarbeiterinnen und Schwarzarbeiter gleichzeitig bei der IV oder der EL angemeldet sind. Dieselbe Situation gilt auch bezüglich der Sozialhilfe. Wie gross die Schnittmenge ist, ist nicht bekannt.

Bei der Bekanntgabe von Daten durch die Kontrollstelle für Schwarzarbeit an Sozialleistungsbehörden ohne das Wissen, ob die aufgegriffene Person Leistungen bezieht oder nicht, stellt sich die Frage nach einer datenschutzrechtlichen Grundlage.

Denkbar wären als alternative Lösungen ein Datenbankzugriff oder ein automatisierter Abgleich analog zur ALV. Allerdings stellt sich das Problem der Verhältnismässigkeit und der Effizienz, wenn sich die Schnittmenge als klein erweist. Zumindest scheint es sinnvoll, z.B. anhand eines versuchsweisen Abgleichs in einem grösseren Kanton, abzuklären, wie gross die Schnittmenge von Personen ist, die gleichzeitig schwarz arbeiten und eine IV-Rente, eine Ergänzungsleistung oder Sozialhilfe beziehen. Eine solche Potenzialabschätzung (wie auch das übrige Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen Sozialleistungsbehörden) kann im Rahmen der Evaluation des Bundesgesetzes über die Bekämpfung der Schwarzarbeit vorgenommen werden (vgl. Art. 20 BGSA). In diesem Rahmen kann auch geprüft werden, ob die von den für die Schwarzarbeit zuständigen Bundesbehörden gewünschten Datenbankzugriffe (Ausgleichskassen, ALV) sinnvoll sind. Darüber hinaus könnte auch geprüft werden, welches Potenzial in Meldungen der Kontrollstellen für Schwarzarbeit an jene Behörden besteht, die für die direkten Steuern zuständig sind (rechtliche Abklärungen des Bundes, inwieweit diese Kompetenz bereits im bestehenden Recht verankert ist, waren bei der Redaktion dieses Berichts noch im Gange).

**Empfehlung 3:**

**Der Bund erhebt das Potenzial erweiterter Meldemöglichkeiten der Kontrollstellen für Schwarzarbeit. Hierzu untersucht er die Grösse der Schnittmengen von Personen, die der Schwarzarbeit überführt wurden sowie von Leistungsbezügern der IV, der EL, der ALV, und der Sozialhilfe. Das Potenzial von Meldemöglichkeiten an weitere Steuerbehörden ist ebenfalls abzuklären.**

*Vollzugsstellen der Sozialversicherung als datenbesitzende Behörden*

Wie die Erhebung in den Kantonen erbracht hat, verfügen die kantonalen Vollzugsstellen insbesondere im Bereich der Ergänzungsleistungen gelegentlich über Informationen, die sie als missbrauchsrelevant für andere Behörden erachten. Als mögliche Adressaten genannt werden insbesondere die kantonalen Steuerbehörden, doch prinzipiell können bestimmte Informationen der

Sozialversicherungsstellen auch für die Sozialhilfe und die Strafverfolgungsbehörden von Interesse sein. Das Sozialversicherungsrecht des Bundes sieht jedoch die spontane Weitergabe von Daten an die meisten Steuerbehörden und die Sozialhilfe seitens der EL und der ALV nicht vor (Art. 33 ATSG für den ganzen Bereich der Sozialversicherung; Art. 97 a Abs. 1 Buchstabe f Ziffer 5 AVIG): Bei der EL gilt eine umfassende Schweigepflicht, bei der ALV dürfen Behörden der Quellensteuer und Strafuntersuchungsbehörden informiert werden, wenn es um die Anzeige oder Abwendung eines Verbrechens geht; bei der IV ist die Bekanntgabe etwas grosszügiger geregelt (Art. 66a Abs. 1 Buchstabe a).

Insbesondere bei der EL stellt sich somit die Frage, ob es sinnvoll wäre, die Möglichkeit einer Spontanmeldung beim Vorliegen eines konkreten Verdachts vorzusehen. Es stellt sich weiter die Frage, ob eine solche Meldung auch in der ALV sinnvoll ist. Bei diesen Behörden wird zwar das Potenzial als weniger gross eingeschätzt, doch haben die befragten Vertreter der Steuerbehörden deutliches Interesse an mehr Informationen über den Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung angemeldet.

**Empfehlung 4:**

**Eine Erweiterung der Meldemöglichkeiten von Durchführungsstellen der EL und der ALV an kantonale Amtsstellen (Steuerbehörden, aber auch an Strafverfolgungsbehörden und die Sozialhilfe) ist zu prüfen. Dabei sind der Datenschutz und die Effizienz zu beachten.**

*Steuerämter: Erweiterter Bezug von Daten der Arbeitslosenversicherung (und anderer Sozialversicherungen)*

In den Gesprächen mit Vertretern der kantonalen Steuerbehörden wurde in zwei Fällen der Wunsch geäussert, dass die Steuerämter von der Arbeitslosenkasse automatisch darüber informiert werden, wer welche Leistungen bezieht (vgl. auch BJ 2009d). Die Möglichkeit der Weitergabe beschränkt sich auf eine Meldepflicht auf Anfrage, die in zwei Kantonen auch so gehandhabt wird; in einem Kanton werden die Daten der Steuerbehörde nicht bekannt gegeben, was vermutlich die Folge einer abweichenden Auslegung von Art. 97 a Abs. 1 Buchstabe f Ziffer 5 AVIG ist. Begründet wird dieser als mangelhaft empfundene Datenaustausch mit den fehlenden respektive restriktiv ausgestalteten Rechtsgrundlagen im Sozialversicherungsbereich. Bis zu einem gewissen Grad scheint sich diese Feststellung auch auf die anderen Leistungen im Sozialversicherungsbereich – Invalidenversicherungen und Ergänzungsleistungen – übertragen zu lassen, auch wenn der „Leidensdruck“ in diesen Bereichen etwas weniger gross zu sein scheint. Bei allen drei Sozialversicherungszweigen kann gesagt werden, dass die Klienten (ab 18 Jahren) jeweils eine Untermenge der Steuerpflichtigen darstellen und prinzipiell für die Steuerbehörden von Relevanz

sind. Wie in Ziffer 11.1.1 ausgeführt, dürfte somit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit vergleichsweise einfach einzuhalten sein.

**Empfehlung 5:**

**Bezüglich der Steuerbehörden ist zu prüfen, ob für diese die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für einen elektronischen Datenzugriff bei der ALV vertretbar ist. Dabei sind der Datenschutz und die Effizienz zu beachten.<sup>26</sup>**

Weiter zeigten die Interviews bei den Vollzugsstellen der Sozialversicherungen, dass teils rechtliche Unklarheiten darüber bestehen, welche Informationsmöglichkeiten tatsächlich bestehen. Es scheint deshalb unabhängig von der Umsetzung der beiden Empfehlungen 4 und 5 sinnvoll, dass der Bund einerseits die Vollzugsstellen von Bundesrecht über die genaue Rechtslage bezüglich der Meldemöglichkeiten sensibilisiert und informiert, zum Beispiel, indem er in enger Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten entsprechende Merkblätter verfasst, welche als Entscheidungsgrundlage für die spontane Weitergabe von Informationen dienen können. Für den Datenfluss gestützt auf kantonales Recht sind entsprechende Bemühungen auf kantonalerebene zweckmässig.

**Empfehlung 6:**

**Die Bundesbehörden der Sozialversicherung erarbeiten gemeinsam mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten Merkblätter für die kantonalen Vollzugsorgane, welche diese über die Meldemöglichkeiten an andere Behörden informieren.**

*Datenbesitzende Behörde ist kantonalem Recht unterstellt*

Als Bereiche, in denen kantonale Behörden Daten besitzen, die für Bundesrecht vollziehende Behörden von Relevanz sind, können insbesondere die Strafverfolgungsbehörden und die kantonalen Steuerbehörden genannt werden. Hier ist der Handlungsspielraum des Bundes natürlicherweise beschränkt. Er beschränkt sich darauf, die Bundesrecht vollziehenden Behörden in den Kantonen (IV-Stellen, EL-Durchführungsstellen, Arbeitslosenkassen) zur Förderung von Meldungen anderer Behörden anzuhalten. So könnten diese in den Kantonen verstärkt darauf hinwirken, dass insbesondere kantonale Steuerbehörden und Strafbehörden kantonalrechtlich legiti-

---

<sup>26</sup> Empfehlungen 4 und 5 überschneiden sich zu einem gewissen Grad. So dürfte ein Abrufverfahren gemäss Empfehlung 5 die Notwendigkeit von Meldemöglichkeiten der ALV an die Steuerämter aufheben.

miert werden, relevante Sachverhalte, die während einem Verfahren auftauchen, mitzuteilen und genügend sensibilisiert werden, dies auch zu tun. Da der Informationsbedarf der IV-Stellen, der EL-Durchführungsstellen und der Arbeitslosenkassen in allen Kantonen jeweils gleich ist, kann es sinnvoll sein, dass zuständigen Aufsichtsstellen des Bundes diese Bemühungen unterstützen, koordinieren und für einen Informationsaustausch z.B. über funktionierende Beispiele in einzelnen Kantonen sorgen. Zu beachten ist, dass es für Meldungen von Steuerbehörden an andere Behörden eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage im Bundesrecht braucht (vgl. z.B. Art. 110 DBG sowie Art. 39 StHG)

Insbesondere ist im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der schweizerischen Strafprozessordnung ein Anlass gegeben, die kantonalen Vollzugsbehörden der Sozialversicherung, aber auch die Strafverfolgungsbehörden über die schon bestehenden Informationsrechte zu informieren und sie über die Ermächtigung zu weitergehenden Informationsrechten und -pflichten zu informieren.

**Empfehlung 7:**

**Die Bundesbehörden der Sozialversicherung informieren ihre kantonalen Vollzugsbehörden (EL, IV, ALV) und die Strafbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte) der Kantone über die Möglichkeiten der spontanen Informationsweitergabe, die sich ab 2011 aus der schweizerischen Strafprozessordnung ergeben.**

**Empfehlung 8:**

**Die Bundesbehörden der Sozialversicherung unterstützen, fördern und koordinieren Bestrebungen ihrer kantonalen Vollzugsbehörden, welche darauf hinwirken, eine klare, datenschutzrechtlich einwandfreie und mit dem massgeblichen Bundesrecht vereinbare Rechtsgrundlage für Spontanmeldungen seitens der Steuerbehörden und der Strafverfolgungsbehörden zu schaffen.**

### 11.2.3 Weitere Verbesserungsmöglichkeiten

*Schnellere Aktualisierung von IK-Auszügen der Ausgleichskassen*

Auf dem individuellen Konto (IK) der Ausgleichskassen werden alle Einkommen, Beitragszeiten sowie Betreuungsgutschriften aufgezeichnet, die als Grundlage für die Berechnung einer Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenrente dienen. IK-Auszüge enthalten somit nützliche Angaben für eine Reihe von Behörden. Im Besonderen von den Arbeitslosenkassen wird darin ein Potenzial



gesehen, die tatsächlich erhaltenen Löhne mit den deklarierten Löhnen zu vergleichen und so zu verhindern, dass Personen aufgrund überhöhter Lohnangaben zu hohe Arbeitslosenentschädigungen kassieren. Allerdings stehen die Daten erst mit einer beträchtlichen zeitlichen Verzögerung – bis im Spätherbst des Folgejahres eines erzielten Einkommens (Bundesrat 2002: 3635) – zur Verfügung, so dass sie für die Arbeitslosenkassen heute wenig brauchbar sind, wenn Leistungen vermieden werden sollen, die später nur schwer zurückgefordert werden können. Von den Befragten wird deshalb die Möglichkeit eines schnellen digitalen Abgleichs mit den IK-Auszügen begrüsst.

**Empfehlung 9:**

**Der Bund prüft die Möglichkeit, die Aufarbeitung der individuellen Konten der Ausgleichskassen (IK-Auszüge und -Zusammenzüge) zu beschleunigen.**



# Anhang

## Anhang 1: Überblicksmatrix zu den Befunden der empirischen Kapitel

### A. Allgemeines Funktionieren aus der Sicht der datensuchenden Behörden

	Deskriptiv			Beurteilung/ Hindernisse			Bemerkungen
	<i>Wichtigste Infoquellen</i>	<i>Relevanz Bund</i>	<i>Übliche Modalität</i>	<i>Beurteilung Datenaustausch</i>	<i>Hindernis Datenschutz (bez. Amtshilfe)</i>	<i>andere Hindernisse</i>	
<b>IV</b>	<p>Selbstdeklaration.</p> <p>Private: Ärzte, Arbeitgeber, Versicherungen.</p> <p>Behörden: eigener Kanton.</p> <p>Behördeninformationen haben im Vergleich zu anderen Informationsquellen eine eher tiefe Relevanz</p>	<p>Vollzug von Bundesrecht.</p> <p>Bundesdaten spielen bei Abklärung eine untergeordnete Rolle.</p> <p>Bundesstellen klären nicht ab.</p>	<p>Meldepflicht auf Anfrage (meist schriftlich).</p> <p>Abrufverfahren eher Ausnahme als Regel.</p>	<p>Insgesamt zufriedenstellend.</p> <p>Datenschutz verhindert umfassende Abklärung nicht.</p> <p>Rechtslage ist klar.</p>	<p>Bisweilen lange Wartezeiten auch aufgrund des Datenschutzes.</p> <p>Teils Verdacht, dass andere Stellen Datenschutz vorschieben.</p> <p>Teils wird geringes Wissen vermutet.</p> <p>Vermehrte Online-Zugriffe werden gewünscht zur Beschleunigung und Vereinfachung.</p>	<p>Steuerdaten (bei Selbständigerwerbenden) nicht aktuell.</p> <p>Informationsbereitschaft von Ärzten.</p>	
<b>EL</b>	<p>Selbstdeklaration.</p> <p>Behördeninformationen ergänzend vor allem im eigenen Kanton und den Gemeinden (Einwohnerkontrolle, Sozialhilfe).</p>	<p>Vollzug von Bundesrecht.</p> <p>Bundesdaten spielen bei Abklärung eine untergeordnete Rolle.</p> <p>Bundesstellen klären nicht ab.</p>	<p>Meldepflicht auf Anfrage.</p> <p>Vereinzelt Abrufverfahren.</p>	<p>Insgesamt zufriedenstellend, vereinzelt Abstriche (die aber Daten von kantonalen Behörden betreffen).</p> <p>Rechtslage ist klar.</p> <p>Organisatorische Einbettung der Durchführungsstelle erleichtert/erschwert z.T.</p> <p>Datenzugang (Sozialversicherungsanstalt als Erleichterung).</p>	<p>Wird nicht als Hindernis wahrgenommen.</p>	<p>Personelle Konflikte oder wenig eingespielte Kontakte.</p> <p>Wartezeiten bei Einzelanfragen.</p>	

	Deskriptiv			Beurteilung/ Hindernisse			Bemerkungen
	<i>Wichtigste Infoquellen</i>	<i>Relevanz Bund</i>	<i>Übliche Modalität</i>	<i>Beurteilung Datenaustausch</i>	<i>Hindernis Datenschutz (bez. Amtshilfe)</i>	<i>andere Hindernisse</i>	
<b>ALV</b>	Selbstdeklaration. Private Dritte (Pensionskassen, Krankenkassenversicherer, Banken, Ärzte). Personal RAV. Kantonale und kommunale Daten ergänzend, v.a. im eigenen Kanton.	Vollzug von Bundesrecht Bundesdaten spielen bei der Abklärung eine untergeordnete Rolle. Bundesstellen klären nicht ab.	Meldepflicht auf Anfrage. Vereinzelt Abrufverfahren.	Insgesamt hohe Zufriedenheit. Vereinzelt Abstriche Eine Behörde möchte Zugriff auf Migrations- und Personenstandsdaten des Bundes. Ansonsten kein zusätzlicher Bedarf bez. Bundesdaten. Rechtslage ist klar.	Wird nicht als Hindernis wahrgenommen. Rechtsgrundlagen werden als genügend und klar bezeichnet. In einem Kanton keine Rechtsgrundlage bez. Steuerdaten Ausweitung Online-Zugriffe wird als wünschenswert erachtet.	Konflikt mit anderem Amt über gegenseitige Informationsleistungen. Datenaustausch mit Privaten schwieriger, schwankende Datenqualität	Eine befragte Person plädiert für radikale Öffnung des Zugangs.
<b>Sozialhilfe</b>	Selbstdeklaration. (Sehr hohe Bedeutung) Behörden: kommunale und kantonale Daten im eigenen Kanton.	Kantonales Recht. Bundesdaten spielen bei der Abklärung keine Rolle. Bundesstellen klären nicht ab.	Meldepflicht auf Anfrage. Einige Abrufverfahren.	Behördlicher Datenaustausch funktioniert gut bis sehr gut. Rechtslage im allgemeinen klar	Verhindert Abklärungen im Zusammenhang mit der Verwandtenunterstützung bei Steuerbehörden in anderen Kantonen → Frage kann nicht abgeklärt werden.	Schleppender Datenbezug.	

	Deskriptiv			Beurteilung/ Hindernisse			Bemerkungen
	Wichtigste Infoquellen	Relevanz Bund	Übliche Modalität	Beurteilung Datenaustausch	Hindernis Datenschutz (bez. Amtshilfe)	andere Hindernisse	
<b>Einbürgerungen</b>	<p>Selbstdeklaration; Referenzpersonen.</p> <p>Behörden: kommunale und kantonale Daten im eigenen Kanton.</p> <p>Relevanz von Behördeninformationen eher hoch, auch abhängig von der Organisation des Verfahrens): Je nach Kanton Fokus auf Selbstdeklaration oder Behörden.</p> <p>Für BFM: Bundesbehörden (Vostra, BJ, fedpol).</p>	<p>Bund führt eigene Abklärungen durch (Beachtung der Rechtsordnung; innere/äussere Sicherheit).</p> <p>Verfahrensleitung BFM bei der erleichterten Einbürgerung.</p> <p>Zugriff auf Infostar würde vom BFM und von einem Kanton als nützlich erachtet.</p>	<p>Meldepflicht auf Anfrage.</p> <p>Abrufverfahren.</p>	<p>Insgesamt kaum Probleme beim behördlichen Datenaustausch.</p> <p>Rechtslage klar.</p> <p>Zugriff auf gewisse Register von der organisatorischen Einbettung der zuständigen Behörde abhängig.</p>	<p>In einem Kanton: Staatsanwaltschaft (Datenschutz); Lehrpersonen (Behördenkonflikt). Auswirkungen auf das Verfahren: Einstellen resp. fehlende Information.</p>	<p>Zeitdruck, Personal-mangel.</p> <p>Kantoninterne Spannungen.</p> <p>Fehlende gesetzliche Grundlage gegenüber Privaten (Arbeitgeber, Vermieter, u.a.).</p> <p>Schleppende Datenlieferung.</p>	<p>Speziell: Bund direkt in Verfahren involviert: Abklärung bei der ordentlichen, Verfahrensleitung bei der erleichterten Einbürgerung durch BFM.</p>
<b>Steuern</b>	<p>Selbstdeklaration.</p> <p>Behörden: eigener Kanton.</p> <p>Private.</p> <p>Umfassende Mitwirkungspflicht der Steuerpflichtigen.</p>	<p>Vollzug von Bundes- und Kantonsrecht.</p> <p>Bundesdaten spielen bei Abklärung eine untergeordnete Rolle.</p> <p>Bundesstellen klären kaum ab.</p>	<p>Meldepflicht auf Anfrage.</p> <p>Abrufverfahren (kantonale Unterschiede).</p> <p>Zunehmender elektronischer Austausch zwischen den Steuerbehörden (CH-Meldewesen).</p>	<p>Datenerhebung wird insgesamt als gut bezeichnet.</p> <p>Rechtslage bezüglich Datenerhebung im Allgemeinen klar.</p> <p><b>Datenweitergabe</b> umfassend abgeklärt und geregelt.</p>	<p>Datenerhebung: Sozialversicherungen (liefern nur in Einzelfällen oder gar nicht, aber nicht systematisch); Sozialhilfe.</p> <p><b>Datenweitergabe:</b> Fehlende Möglichkeiten von Spontanmeldungen an andere Behörden.</p>	<p>Bankgeheimnis.</p> <p>Ineffizienz der Modalität (Papierweg).</p> <p>Fehlende Kompatibilität zwischen verschiedenen Fachapplikationen erschwert elektronischen Datenaustausch.</p>	

**B. Möglichkeiten und Grenzen der Missbrauchsbekämpfung aus der Sicht der datensuchenden Behörden**

	Ausgangslage		Hindernisse beim Identifizieren von Verdachtsfällen		Hindernisse beim Überprüfen von Verdachtsfällen		Verbesserungsvorschläge
	Missbrauchsformen	Relevante Informationsquellen	Datenschutz (bez. Amtshilfe)	Andere Hindernisse	Datenschutz (bez. Amtshilfe)	Andere Hindernisse	
<b>IV</b>	Vortäuschen eines Gesundheitsschadens  Falsche Einkommensangaben (überhöhter früherer Lohn), Verschweigen aktueller Einkommen (Schwarzarbeit) (Wohnsitz)	Checkliste, Unstimmigkeiten im Dossier, Denunziationen (von beschränktem Wert), Internetrecherchen.  Bei begründetem Verdacht: Überwachung  Handelsregister, Einwohnerregister (beschränkter Wert); Steuerdaten, IK-Auszüge  Spontanmeldungen von anderen Behörden auf Auffälligkeiten: Steuerbehörden, Strafverfolgung, Kontrollstelle Schwarzarbeit;  Behörden Daten sind von beschränkter Relevanz (Potenzial schwer abzuschätzen wegen ausbleibender Spontanmeldungen)	Rechtliche Unklarheiten bei Spontanmeldungen, teils gar nicht möglich (Steueramt in einem Kanton).  Potenzial der Spontanmeldungen schwer abschätzbar  Fehlen einer Sozialleistungsdatenbank (Ursache Datenschutz?)	Raffinierte Täuschungsabsicht verhindert Unstimmigkeiten im Dossier.  Nicht-Wissen der Behörden über Relevanz ihrer Informationen verhindert Spontanmeldung	Bei gezielter Anfrage erhält man die relevanten Informationen  Behörden Daten spielen eine untergeordnete Rolle	Beweisführung nicht einfach.	Spontanmeldungen begrenzt. Welches Potenzial besteht? (Schwarzarbeit, laufende Strafverfolgung, Steuerbehörde)  Meldepflicht oder -möglichkeit gezielt Bei Strafverfahren mit Versicherungsbetrug?  Sozialleistungsdatenbank (Bedarf Abgleich ALV) wird erwünscht.
<b>EL</b>	Vorgetäuschter Wohnsitz.  Angaben zur Zusammensetzung des Haushalts  Falsche Angaben zur wirtschaftlichen Situation (Verschweigen	Personal: Ungereimtheiten im Dossier erkennen. Konfrontation der versicherten Person  Bei Verdacht: Ermittlung vor Ort  Hinweise von AHV-Zweigstellen in Wohngemeinde und Denunziationen Privater  Behördenhinweise auf Orts-	Vermutlich rechtliche Unklarheiten bezüglich Spontanmeldungen.  Potenzial der Spontanmeldungen schwer abschätzbar  Fehlen einer	Konsequentes Verschweigen von Bankkonten oder Vermögenswerten im Ausland kann kaum aufgedeckt werden.  Komplexität der Materie erschwert Spontanmeldungen.	Bei gezielten Einzelanfragen werden benötigte Informationen geliefert.	Begrenzte Befugnisse bei Ermittlung vor Ort. Beweissicherung aufwändig.  Aufwand: Kosten-Nutzen-Überlegungen (Rückforderungspotenzial)	Sozialleistungsdatenbank  Spontanmeldungen begrenzt. Welches Potenzial besteht? (Schwarzarbeit, laufende Strafverfolgung, Steuerbehörde)

	Ausgangslage		Hindernisse beim Identifizieren von Verdachtsfällen		Hindernisse beim Überprüfen von Verdachtsfällen		Verbesserungsvorschläge
	<i>Missbrauchsformen</i>	<i>Relevante Informationsquellen</i>	<i>Datenschutz (bez. Amtshilfe)</i>	<i>Andere Hindernisse</i>	<i>Datenschutz (bez. Amtshilfe)</i>	<i>Andere Hindernisse</i>	
	von Einkommen oder Vermögenswerten, z.B. Bankkonten oder Immobilien im Ausland.	abwesenheit: Einwohneramt (von beschränktem Wert); kein Leistungsbezug für Gesundheit oder Strom; Post wird retourniert.  Spontanmeldungen anderer Amtsstellen vermutlich nicht systematisch (Strafverfolgung, Kontrollstelle für Schwarzarbeit, Steuerbehörden)	Sozialleistungsdatenbank (Ursache Datenschutz?)				
<b>ALV</b>	Nicht-Deklaration aktueller Erwerbsarbeit (angestellt oder selbständig) oder Renten- und Taggeldbezüge.  Deklaration überhöhter früherer Einkommen (Fälschung von Unterlagen).  Nur vorgetäushtes Bemühen um neue Stelle.	Personal: Ungereimtheiten im Dossier erkennen. Vorgetäushtes Bemühen um neue Stelle erkennen. Konfrontation mit versicherter Person  Lohnflusskontrolle bei Risiko-Konstellationen: Eigene Firma oder Firma in Verwandtschaft  Konsultation Handelsamtsblatt (Selbständiger Erwerb)  Denunziationen Dritter  Spontanmeldungen von Kontrollstelle für Schwarzarbeit, Polizei, Steuerbehörden und IV-Stellen; fraglich, ob systematisch	Vermutlich rechtliche Unklarheiten bezüglich Spontanmeldungen.  Potenzial der Spontanmeldungen schwer abschätzbar	Handelsamtsblatt: müsste dauerhaft konsultiert werden, zu grosser Aufwand.	Datenaustausch spielt eine untergeordnete Rolle.  Fehlen einer Sozialleistungsdatenbank erleichtert Doppelbezüge.	Steuerdaten sind nicht aktuell verfügbar.  IK-Auszüge der Ausgleichskassen sind nicht aktuell – Lohnabgleich erschwert.  Beweissicherung aufwändig  Datenaustausch mit Kontrollstelle in einem Fall offensichtlich wenig eingespielt.	Schnellere Aufbereitung der Daten für IK-Auszüge.  Sozialleistungsdatenbank  Ausbau der Meldemöglichkeiten (Schwarzarbeit, Steuern).



	Ausgangslage		Hindernisse beim Identifizieren von Verdachtsfällen		Hindernisse beim Überprüfen von Verdachtsfällen		Verbesserungsvorschläge
	<i>Missbrauchsformen</i>	<i>Relevante Informationsquellen</i>	<i>Datenschutz (bez. Amtshilfe)</i>	<i>Andere Hindernisse</i>	<i>Datenschutz (bez. Amtshilfe)</i>	<i>Andere Hindernisse</i>	
<b>Sozialhilfe</b>	<p>Vorgetäuschter Wohnsitz.</p> <p>Gefälschte, falsche oder nicht deklarierte Angaben über die persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse.</p> <p>Zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen.</p>	<p>Selbstdeklaration bewirkt hohe Bedeutung der Mitarbeitenden der Sozialhilfe bei der Identifizierung von Missbrauch (Ungereimtheiten im Dossier)</p> <p>Spontanmeldungen von anderen Behörden auf Auffälligkeiten: Steuerbehörden in einem Fall (Zustellung des Lohnausweises), Polizei.</p> <p>Behördendaten sind von beschränkter Relevanz (Potenzial schwer abzuschätzen wegen ausbleibender Spontanmeldungen).</p> <p>Denunziationen Dritter</p>	<p>Rechtliche Unklarheiten bei Spontanmeldungen.</p>	<p>Fehlendes Wissen, wer Sozialhilfe bezieht.</p> <p>Zum Teil nur durch Zufall möglich (bspw. verschwiegene Konten des Leistungsempfängers).</p>	<p>Datenaustausch mit anderen Behörden spielt bei Abklärungen eine untergeordnete Rolle.</p> <p>Datenschutz: Problem bei der Abklärung im Zusammenhang mit der Verwandtenunterstützung: Steuerämter geben Informationen nicht weiter.</p>	<p>Missbrauch sehr schwer nachzuweisen.</p> <p>Fehlende Ressourcen für zeitintensive Abklärungen.</p> <p>Kosten-Nutzen-Überlegungen.</p>	<p>Aufbau einer Datenbank, mit der überprüft werden kann, wer welche staatlichen Leistungen bezieht.</p> <p>Eher kritische Einstellung gegenüber Meldepflicht (Vertrauen gegenüber dem Klienten wichtig).</p>
<b>Einbürgerungen</b>	<p>Wohnsitzerfordernis nicht erfüllt.</p> <p>(Fälschung von Unterlagen.)</p> <p>Im Zusammenhang mit der erleichterten Einbürgerung: Scheinehe.</p>	<p>Wohnsitz: Register Einwohnerkontrolle (häufige Wechsel).</p> <p>Scheinehe: Register Ausländeramt Kanton; Hinweise Einbürgerungsbehörde an BFM im Rahmen der Abklärungen durch den Kanton.</p> <p>Nach erfolgter Einbürgerung: Hinweise der kantonalen/kommunalen Behörde oder von Zivilstandsämtern an das BFM.</p>	<p>Erleichterte Einbürgerung: Fehlende Zugriffsmöglichkeit auf Infostar für BFM.</p>	<p>Fehlende Ressourcen für zusätzliche Abklärungen.</p> <p>Register Einwohnerkontrolle bringt in den meisten Fällen nicht viel (sagt nichts über den <i>effektiven</i> Wohnsitz).</p>	<p>Keine Hindernisse genannt.</p>	<p>Scheinehe: Beweisführung sehr schwierig. Problem, wie weit man bei Abklärungen gehen darf (Schutz der Privatsphäre).</p> <p>Fehlende personelle Ressourcen zur Abklärung.</p>	<p>Stärkere Rolle des Bundes im Einbürgerungsverfahren (jeweils von einem Kanton genannt): 1.) Regelung des Datenaustausches im Bundesrecht; 2.) Angleichung der Verfahrensabläufe in den Kantonen, Schaffung gemeinsamer Richtlinien.</p> <p>Zugriff auf Infostar für BFM gewünscht.</p> <p>Von kantonaler Stelle</p>

	Ausgangslage		Hindernisse beim Identifizieren von Verdachtsfällen		Hindernisse beim Überprüfen von Verdachtsfällen		Verbesserungsvorschläge
	<i>Missbrauchsformen</i>	<i>Relevante Informationsquellen</i>	<i>Datenschutz (bez. Amtshilfe)</i>	<i>Andere Hindernisse</i>	<i>Datenschutz (bez. Amtshilfe)</i>	<i>Andere Hindernisse</i>	
		Denunziationen Dritter					Zugriff auf Vostra gewünscht (BFM hat Zugriff).
<b>Steuern</b>	Steuerhinterziehung. Steuerbetrug.	Personal: Ungereimtheiten im Dossier. Hoch, wo es um nicht-deklarierte Leistungen anderer Behörden geht (zum Beispiel Sozialversicherungen). Zum Teil Meldepflichten (Pensionskassen, Arbeitgeber, Eids. Steuerverwaltung). Spontanmeldungen spielen keine wichtige Rolle.	Fehlende systematische Meldungen der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe.		Verweigerung der Information durch Arbeitslosenversicherung und EL-Durchführungsstelle (in einem Kanton). Unsicherheit über datenschutzrechtliche Situation im anderen Bereich.		Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Sozialversicherungsbereich (Bundesrecht). Möglichkeit von Spontanmeldungen an andere Behörden bei Verdacht auf Missbrauch. Bessere Vernetzung mit anderen Behörden.

## Anhang 2: Fragebogen: Erhebung des Datenaustauschs (Bsp. IV)

### Erläuterungen zum Fragebogen

Der Fragebogen umfasst drei Teile:

Der **erste Teil** des Fragebogens befasst sich mit denjenigen Stellen, die Daten besitzen, welche für die IV-Stelle unter Umständen relevant sind. Gefragt wird dabei nach dem Bedarf (Wie bedeutend sind die entsprechenden Daten für die Aufgabenerfüllung der IV-Stelle?), der Modalität des Datenaustausches (Wie werden die Daten der IV-Stelle zur Verfügung gestellt?) und der Zufriedenheit der IV-Stelle mit dem Datenaustausch. Bitte beachten sie die vorgegebenen Antwortkategorien. Sie haben die Möglichkeit, weitere Behördenstellen, von denen die IV-Stelle Daten bezieht, die aber nicht in unserer Aufzählung auftauchen, selber einzutragen.

Der **zweite Teil** befasst sich mit denjenigen Stellen, die von der IV-Stelle Daten zur Aufgabenerfüllung anfordern. Gefragt wird dabei nach der Häufigkeit der Datenweitergabe, der Modalität der Datenweitergabe und den Gründen, weshalb die IV-Stelle die Weitergabe von Daten an die nachfragende Behörde allenfalls verweigert.

Erläuterungen zur Modalität des Datenaustauschs:

- **Spontanmeldung:** Freiwillige Meldung der datenbesitzenden Behörde, ohne dass eine Anfrage erfolgt ist oder eine Meldepflicht besteht.
- **Weitergabe nach Ermessen:** Datenweitergabe auf Anfrage; die Weitergabe liegt aber im Ermessen der datenbesitzenden Stelle.
- **Meldepflicht auf Anfrage:** Die datenbesitzende Stelle untersteht einer gesetzlichen Meldepflicht und kommt dieser auf Anfrage hin nach.
- **Meldepflicht:** Die datenbesitzenden Behörde untersteht einer gesetzlichen Meldepflicht und erfüllt diese von sich aus.
- **Abrufverfahren:** Daten werden durch die verfahrensleitende Behörde (online) abgerufen.
- **Fehlende gesetzliche Grundlage** für Datenweitergabe.

Der **dritte Teil** beinhaltet ein Fallbeispiel. Damit soll eruiert werden, welchen Spielraum die IV-Stelle beim Auftreten verschiedener Vermutungen bezüglich einer IV beziehenden Person besitzt bzw. wie sie in solchen Situationen vorgeht. Die Kategorien in der Spalte „Situation Datenschutz“ entsprechen dabei der obigen Aufzählung.

---

**Name der Amtsstelle:** .....

**Kanton:** .....

**Name der ausfüllenden Person :** .....

**Funktion:** .....

TEIL 1: IV-Stelle als datensuchende Behörde.		Datenbedarf	Modalität des Datenbezugs	Zufriedenheit mit dem Datenaustausch	
Behörde/Stelle, von der die IV-Stelle Daten anfordert		<b>Kategorien:</b> 1: hoch 2: mittel 3: tief	<b>Kategorien:</b> 1: Spontanmeldung 2: Weitergabe nach Ermessen 3: Meldepflicht auf Anfrage 4: Meldepflicht 5: Abrufverfahren 6: Fehlende gesetzliche Grundlage	<b>Kategorien:</b> 1: hoch 2: mittel 3: tief	
<b>BUND</b>	Steuerbehörde				
	Ausgleichsstelle ZAS				
	Bundesamt für Justiz (Auslieferung)				
	Bundesamt für Migration (Einbürgerung)				
	Fahrzeugregister MOFIS				
	Bundespolizei/RIPOL				
	Migrationsinformationssystem ZEMIS				
	VOSTRA (Strafverfahren/Verurteilungen)				
<b>Andere Behörden auf Bundesebene:</b>					
<b>EIGENER ODER ANDERER KANTON</b>	Strafverfolgungsbehörden Gerichte				
	Strafverfolgungsbehörden Polizei				
	Ausgleichskasse				
	Arbeitsamt				
	Motorfahrzeugkontrolle				
	Durchführungsstelle Ergänzungsleistungen				
	Einbürgerungsbehörde				
	Erbschaftsamt				
	Sozialamt				
	Einwohneramt				
	Zivilstandsamt				
	<b>Andere Behörden auf Kantonsebene:</b>				
<b>GEMEINDE</b>	Steuerbehörde				
	Sozialhilfebehörde				
	Einbürgerungsbehörde				
	<b>Andere Behörden auf Gemeindeebene:</b>				
<b>PRIVAT</b>	Pensionskassen				
	Arbeitgeber				
	<b>Andere Private:</b>				

TEIL 2: IV-Stelle als datenbesitzende Behörde		Häufigkeit der Datenweitergabe	Modalität der Datenweitergabe	Verweigerung der Datenweitergabe	
		Kategorien:	Kategorien:	Gründe:	
Behörde/Stelle, die von der IV-Stelle Daten anfordert		1: Routinemässig 2: Häufig 3: Gelegentlich 4: Selten 5: Nie	1: Spontanmeldung 2: Weitergabe nach Ermessen 3: Meldepflicht auf Anfrage 4: Meldepflicht 5: Abrufverfahren 6: Fehlende gesetzliche Grundlage	1: Fehlende rechtliche Grundlage 2: Ermessensspielraum 3: Andere (Nennung)	
<b>BUND</b>	Bundesamt für Migration				
	Steuerbehörde				
	Bundespolizei				
	<b>Andere Behörden auf Bundesebene:</b>				
<b>KANTON</b>	Sozialamt				
	Steuerbehörde				
	Einbürgerungsbehörde				
	Arbeitsamt				
	Fremdenpolizei				
	Durchführungsstelle EL				
	Strafverfolgungsbehörde Gerichte				
	Strafverfolgungsbehörde Polizei				
	<b>Andere Behörden auf Kantonsebene:</b>				
<b>GEMEINDE</b>	Sozialhilfebehörde				
	Einbürgerungsbehörde				
	<b>Andere Behörden auf Gemeindeebene:</b>				

## Anhang 3: Fallbeispiele

### Fallbeispiel IV

**Ausgangslage:** Laut Presseberichten hat ein IV-Bezüger regelmässig hohe Einnahmen mit halbprofessionellem Spielen erwirtschaftet.

**Wie kann die IV-Stelle folgende Vermutungen abklären?**

Vermutung	Welche Stellen verfügen über die notwendigen Informationen zur Prüfung der Vermutung?	Chance, Daten zu erhalten 1: gross 2: mittel 3: gering	Situation Datenschutz 1: Spontanmeldung 2: Weitergabe nach Ermessen 3: Meldepflicht auf Anfrage 4: Meldepflicht ohne Anfrage 5: Abrufverfahren 6: Verbot	Gibt es andere Erschwernisse (z.B. Aufwand, Zeitdruck, mangelnde personelle Kapazität,...)	Unternehmen Sie etwas, wenn diese Vermutung besteht? Wenn ja, was? 1: Keine Abklärungen; 2: wird routinemässig abgeklärt (konkrete Vermutung nicht notwendig); 3: Direkte Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Behörde; 4: Vorabklärung Datenschutz, danach Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Stelle; 5: Andere Vorgehensweise; welche?	In wie vielen Fällen besteht eine solche Vermutung? (Grobe Schätzung in Prozent)
Hat im Casino hohe Einnahmen mit halbprofessionellen Spielen erzielt.						
Der IV-Bezüger arbeitet schwarz.						
Der IV-Bezüger täuscht psychische Beschwerden vor.						

**Fallbeispiel ALV**

**Ausgangslage:** X bezieht Arbeitslosengeld. Er wird verdächtigt, am Wochenende als Kellner zu arbeiten. Zudem ist er in der Westschweiz wegen Drogenhandels verurteilt worden.

**Wie kann die Arbeitslosenkasse folgende Vermutungen abklären?**

<b>Vermutung</b>	<b>Welche Stellen verfügen über die notwendigen Informationen zur Prüfung der Vermutung?</b>	<b>Chance, Daten zu erhalten</b> 1: gross 2: mittel 3: gering	<b>Situation Datenschutz</b> 1: Spontanmeldung 2: Weitergabe nach Ermessen 3: Meldepflicht auf Anfrage 4: Meldepflicht ohne Anfrage 5: Abrufverfahren 6: Verbot	<b>Gibt es andere Erschwernisse</b> (z.B. Aufwand, Zeitdruck, mangelnde personelle Kapazität,...)	<b>Unternehmen Sie etwas, wenn diese Vermutung besteht? Wenn ja, was?</b> 1: Keine Abklärungen; 2: wird routinemässig abgeklärt (konkrete Vermutung nicht notwendig); 3: Direkte Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Behörde; 4: Vorabklärung Datenschutz, danach Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Stelle; 5: Andere Vorgehensweise; welche?	<b>In wie vielen Fällen besteht eine solche Vermutung? (Grobe Schätzung in Prozent)</b>
X arbeitet am Wochenende als Kellner.						
X ist in der Westschweiz wegen Drogenhandels verurteilt worden.						

**Fallbeispiel 1 Sozialhilfe****Ausgangslage:** Ein Ausländer wird von der Sozialhilfe unterstützt.**Was kann die Sozialhilfebehörde tun, wenn folgende Vermutungen bestehen?**

<b>Vermutung:</b>	<b>Welche Stellen verfügen über die notwendigen Informationen zur Prüfung der Vermutung?</b>	<b>Chance, die notwendige Information zu erhalten</b> 1: gross 2: mittel 3: gering	<b>Situation Datenschutz</b> 1: Spontanmeldung 2: Weitergabe nach Ermessen 3: Meldepflicht auf Anfrage 4: Meldepflicht ohne Anfrage 5: Abrufverfahren 6: Fehlende rechtliche Grundlage	<b>Gibt es andere Erschwernisse des Datenbezugs?</b> (z.B. Aufwand, Zeitdruck, mangelnde personelle Kapazität,...)	<b>Unternehmen Sie etwas, wenn diese Vermutung besteht? Wenn ja, was?</b> 1: Keine Abklärungen 2: wird routinemässig abgeklärt (konkrete Vermutung nicht notwendig) 3: Direkte Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Behörde 4: Vorabklärung Datenschutz, danach Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Stelle 5: Andere Vorgehensweise; welche?	<b>In wie vielen Fällen besteht eine solche Vermutung? (Grobe Schätzung in Prozent)</b>
Der Wohnsitz des Sozialhilfeempfängers liegt nicht in der Schweiz.						
Der Sozialhilfeempfänger hat ein Bankkonto im Ausland.						
Gegen den Sozialhilfeempfänger läuft ein Strafverfahren (wegen einer finanziell einträglichen Straftat wie Dealerei).						
Gegen den Sozialhilfeempfänger liegt ein rechtskräftiges Urteil vor (wegen einer finanziell einträglichen Straftat).						
Der Sozialhilfeempfänger beantragt resp. bezieht IV-Leistungen.						
Der Sozialhilfeempfänger hat wohlhabende Kinder in der Schweiz.						



**Fallbeispiel 2 Sozialhilfe**

**Ausgangslage:** Ein Schweizer sucht um Sozialhilfe nach.

**Was kann die Sozialhilfebehörde tun, wenn folgende Vermutungen bestehen?**

<b>Vermutung:</b>	<b>Welche Stellen verfügen über die notwendigen Informationen zur Prüfung der Vermutung?</b>	<b>Chance, die notwendige Information zu erhalten</b> 1: gross 2: mittel 3: gering	<b>Situation Datenschutz</b> 1: Spontanmeldung 2: Weitergabe nach Ermessen 3: Meldepflicht auf Anfrage 4: Meldepflicht ohne Anfrage 5: Abrufverfahren 6: Fehlende rechtliche Grundlage	<b>Gibt es andere Erschwernisse des Datenbezugs?</b> (z.B. Aufwand, Zeitdruck, mangelnde personelle Kapazität,...)	<b>Unternehmen Sie etwas, wenn diese Vermutung besteht? Wenn ja, was?</b> 1: Keine Abklärungen 2: wird routinemässig abgeklärt (konkrete Vermutung nicht notwendig) 3: Direkte Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Behörde 4: Vorabklärung Datenschutz, danach Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Stelle 5: Andere Vorgehensweise; welche?	<b>In wie vielen Fällen besteht eine solche Vermutung? (Grobe Schätzung in Prozent)</b>
Der Gesuchsteller ist in den letzten Monaten einer nicht deklarierten unselbständigen Arbeit nachgegangen.						
Der Gesuchsteller geht aktuell einer Schwarzarbeit nach.						
Der Gesuchsteller beantragt resp. bezieht IV-Leistungen.						
Der Gesuchsteller verfügt über ein teures Auto.						

### Fallbeispiel 3 Sozialhilfe

**Ausgangslage:** Eine geschiedene Ausländerin mit engem Bezug zum Heimatland bezieht ebenso wie ihr Freund Sozialhilfe. Beide geben ihren (nicht gemeinsamen) Wohnsitz an. Bekannt ist, dass sie eine unverkäufliche Liegenschaft in den österreichischen Bergen hat. Es ist unklar, ob sie arbeiten könnte.

**Was kann die Sozialhilfebehörde tun, wenn folgende Vermutungen bestehen?**

<b>Vermutung:</b>	<b>Welche Stellen verfügen über die notwendigen Informationen zur Prüfung der Vermutung?</b>	<b>Chance, die notwendige Information zu erhalten</b> 1: gross 2: mittel 3: gering	<b>Situation Datenschutz</b> 1: Spontanmeldung 2: Weitergabe nach Ermessen 3: Meldepflicht auf Anfrage 4: Meldepflicht ohne Anfrage 5: Abrufverfahren 6: Fehlende rechtliche Grundlage	<b>Gibt es andere Erschwernisse des Datenbezugs?</b> (z.B. Aufwand, Zeitdruck, mangelnde personelle Kapazität,...)	<b>Unternehmen Sie etwas, wenn diese Vermutung besteht? Wenn ja, was?</b> 1: Keine Abklärungen 2: wird routinemässig abgeklärt (konkrete Vermutung nicht notwendig) 3: Direkte Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Behörde 4: Vorabklärung Datenschutz, danach Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Stelle 5: Andere Vorgehensweise; welche?	<b>In wie vielen Fällen besteht eine solche Vermutung? (Grobe Schätzung in Prozent)</b>
Die Sozialhilfeempfängerin verfügt über Vermögenswerte und Einkommen (Spargelder, Aktien, wertvollen Besitz) im Ausland.						
Die Sozialhilfeempfängerin erzielt Mietzinseinnahmen im Ausland.						
Die Sozialhilfeempfängerin hat Ansprüche auf Pensionskassen- resp. Freizügigkeitsleistungen.						
Die Sozialhilfeempfängerin lebt mit ihrem Freund zusammen.						
Die Sozialhilfeempfängerin könnte arbeiten.						

**Fallbeispiel Einbürgerungen**

**Ausgangslage:** Ein ausländischer Staatsangehöriger will sich einbürgern lassen.

**Wie kann das Einwohneramt zu Informationen zur Abklärung dieser Vermutungen gelangen?**

<b>Vermutung</b>	<b>Welche Stellen verfügen über die notwendigen Informationen zur Abklärung der Vermutung?</b>	<b>Chance, Daten zu erhalten</b> 1: gross 2: mittel 3: gering	<b>Situation Datenschutz</b> 1: Spontanmeldung 2: Weitergabe nach Ermessen 3: Meldepflicht auf Anfrage 4: Meldepflicht ohne Anfrage 5: Abrufverfahren 6: Verbot	<b>Gibt es andere Erschwernisse</b> (z.B. Aufwand, Zeitdruck, mangelnde personelle Kapazität,...)	<b>Unternehmen Sie etwas, wenn diese Vermutung besteht? Wenn ja, was?</b> 1: Keine Abklärungen; 2: wird routinemässig abgeklärt (konkrete Vermutung nicht notwendig); 3: Direkte Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Behörde; 4: Vorabklärung Datenschutz, danach Kontaktaufnahme mit datenbesitzender Stelle; 5: Andere Vorgehensweise; welche?	<b>In wieviel Fällen besteht eine solche Vermutung? (Grobe Schätzung in Prozent)</b>
Der Gesuchsteller hat seinen Wohnsitz im Ausland.						
Der Gesuchsteller hat Steuerrechnungen nicht gezahlt.						
Der Gesuchsteller ist in ein laufendes Strafverfahren involviert.						
Gegen den Gesuchsteller liegt eine rechtskräftige Verurteilung vor.						
Der Gesuchsteller bezieht Leistungen aus Sozialversicherungen oder von der Sozialhilfe.						
Der Gesuchsteller ist beruflich mangelhaft integriert.						

## Anhang 4: Fragenkatalog der Leitfadeninterviews (Bsp. IV)

### Beschaffung / Weitergabe von Daten

1. Wie läuft ein IV-Verfahren im Allgemeinen ab? Welcher Datenbedarf besteht dabei?
2. Wie gut funktioniert ihrer Meinung nach der Datenaustausch mit anderen Behörden?
3. Wie beurteilen Sie die Qualität der erhaltenen Daten?
4. Welche Rolle spielen private Dritte bei der Erhebung von Daten? Welche Probleme stellen sich in diesem Zusammenhang?
5. Wie häufig betrifft Ihr Datenbedarf Amtstellen des Bundes, anderer Kantone und Gemeinden oder ausländischer Behörden?
6. Welche Daten geben sie ihrerseits an andere Behörden weiter?
7. Konsultieren Sie im Rahmen des Datenaustauschs den kantonalen Datenschutzbeauftragten?
8. Was sind allgemein gefragt die Hindernisse für den Austausch von Daten, die für Ihre Aufgabenerfüllung relevant sind (Datenschutz, praktische Hindernisse)?

### Missbrauchsvermutungen

9. Kommt es im Bereich des IV-Verfahrens zu Missbrauchsversuchen? Um welche Formen von Missbrauch handelt es sich dabei?
10. Können Sie beschreiben, als wie bedeutend sie diese Missbrauchsproblematik einschätzen?
11. Wie können sie als IV-Stelle ganz allgemein von Vermutungen auf Missbrauch erfahren?
12. Stossen sie im Rahmen der Abklärung solcher Missbrauchsvermutungen auf Hindernisse?
13. Wo liegen aus ihrer Sicht generell die Grenzen bei der Missbrauchsbekämpfung?

### Fazit/Verbesserungspotenzial

14. Welche Folgen hat der Datenschutz auf das Verfahren zur Abklärung der IV-Rente?
15. Wie beurteilen Sie die Aussage: „Datenschutz-Bestimmungen führen dazu, dass Leistungen bewilligt werden, obwohl sie aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse nicht gewährt werden dürfen.“
16. Wie beurteilen Sie die Aussage: „Praktische Hindernisse (wie z.B. Ressourcenmangel) führen dazu, dass Leistungen bewilligt werden, obwohl sie aufgrund der tatsächlichen Verhältnisse nicht gewährt werden dürften.“
17. Was müsste im Bereich des Datenschutzes geändert werden, damit die IV-Stelle ihre Aufgabe ohne Einschränkungen wahrnehmen könnte – ungeachtet der Realisierbarkeit und anderer Faktoren wie der Berücksichtigung des öffentlichen Interesses?
18. Wo sehen sie im Bereich des Datenaustauschs Potenziale, um die Missbrauchsbekämpfung effizienter und wirksamer gestalten zu können? Liegen diese eher bei der Feststellung einer Vermutung oder aber bei deren Abklärungen?
19. Gelegentlich wird gesagt, durch eine bessere Vernetzung von bestehenden Datenbeständen verschiedener Behörden könne der Datenaustausch effizienter gestaltet werden und der Missbrauch besser bekämpft werden. Teilen Sie diese Ansicht?
20. Zum Teil wird auch gefordert, zur Missbrauchsbekämpfung solle die Meldepflicht – z.B. von Strafverfolgungen – an andere Behörden verstärkt werden. Teilen Sie diese Ansicht?
21. Wo sehen Sie den dringendsten Handlungsbedarf im Bereich des IV-Verfahrens zur Verbesserung des Datenaustauschs? Liegt dieser im Bereich des Datenschutzes oder anderswo?

## **Anhang 5: Liste der befragten Personen**

### **Kanton Basel-Stadt:**

René Howald, IV-Stelle (23. Juli 2009).

Silvia Roth, Öffentliche Arbeitslosenkasse (22. Juli 2009).

Walter Krumm, Susanne Sutter und Kevin Romagnoli, Amt für Sozialbeiträge (21. September 2009).

Alfred Trechslin, Sozialhilfe Basel-Stadt (19. Oktober 2009).

Christian Mathez und Andreas Lindenmann, Steuerverwaltung (31. August 2009).

Carine Dessemontet, Justiz- und Sicherheitsdepartement, Bevölkerungsdienste und Migration (29. Juli 2009).

Dieter Hofbauer, Einwohneramt (6. August 2009).

Beat Rudin, Datenschutzbeauftragter (11. August 2009).

### **Kanton Neuenburg:**

Maria Fernandez, IV-Stelle (20. Oktober 2009).

Pascal Guillet, Öffentliche Arbeitslosenkasse (6. Oktober 2009).

Stéphane Bobillier, Kantonale Ausgleichskasse (2. Oktober 2009).

Philippe Haeberli, Sozialhilfe Stadt Neuenburg (27. Oktober 2009).

José Villalobos, Steuerverwaltung (4. November 2009).

Marc-Olivier Perrudet, Bevölkerungsdienste (13. Oktober 2009).

Laurent Margot, Datenschutzbeauftragter (13. Oktober 2009).

### **Kanton St.Gallen:**

Ursula Uttinger und Michael Rimle, IV-Stelle (7. Oktober 2009).

Johannes Rutz, Micheal Herzig und Priska Gehr, Amt für Arbeit (23. September 2009).

Gion-Pieder Casaulta und Beat Lautenschlager, Sozialversicherungsanstalt (22. September 2009).

Philippe Müller, Sozialhilfe Stadt St.Gallen (21. Oktober 2009).

Reto Schneider, Steuerverwaltung (14. Oktober 2009).

Stephan Wenger, Einwohneramt Stadt St.Gallen (23. September 2009).

Corinne Suter, Datenschutzbeauftragte (15. September 2009).

Siegward Rüegg, Kantonspolizei (30. Oktober 2009).

**Bund:**

Jonas Möhrle, Staatssekretariat für Wirtschaft, Ressort Gesamtarbeitsverträge und Arbeitsmarktaufsicht (13.November.2009).

Urs Fischli, Bundesamt für Migration, Sektion Bürgerrecht (4.November.2009)

Peter Goldschmid, Bundesamt für Justiz, Vereinheitlichung Strafprozessrecht (21.12.2009)

Annelise Jeker, Bundesamt für Migration, Sektion Einbürgerungen (4.November.2009)

Michela Messi und Ralph Leuenberger, Bundesamt für Sozialversicherungen, Geschäftsfeld IV, Rechtsdienst (4. November 2009).

## **Anhang 6: Arbeitsgruppe Datenaustausch, Liste der Mitglieder**

Regina Berger Hadorn, Bundesamt für Sozialversicherung (bis August 2009)

Dieter Biedermann, Bundesamt für Justiz (Vorsitz)

Marc Bugnon, Eidgenössische Steuerverwaltung

Werner Bussmann, Bundesamt für Justiz

Giordano Costa, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (ab März 2009)

Remo Dörig, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren

Urs Fischli, Bundesamt für Migration

Jean-Marc Frei, Bundesamt für Sozialversicherung (ab Dezember 2009)

Simone Füzessery Minelli, Bundesamt für Justiz

Rahel Gazso, Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern (ab August 2009)

Otto Hänssler, Gemeindeamt des Kantons Zürich, Abteilung Einbürgerungen

Markus Leibundgut, Eidgenössische Steuerverwaltung (in Vertretung von Marc Bugnon)

Stefan Leutert, Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

Christian Linsi, Bundesamt für Polizei

Hanna-Louis Nahmias-Ehrenzeller, Bundesamt für Justiz

Reto Schneider, Kantonales Steueramt St.Gallen

Astrid Schwegler, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (bis Februar 2009)

Amédéo Wermelinger, Datenschutzbeauftragter des Kantons Luzern (bis Februar 2009)

## Literaturverzeichnis

- Bachmann, Reto und Markus D'Angelo (2007). „Die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs in der Invalidenversicherung.“ Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 2007/2: 133-149.
- Bundesamt für Justiz (BJ) (2009). Dispositions de droit fédéral applicables à l'échange de données personnels (Internes Arbeitspapier des BJ, Fassung vom 20.02.2009). Bern.
- Bundesrat (1988). Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenaustausch vom 23. März 1988. BBl 1988 II 413-534.
- Bundesrat (2002). Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 16. Januar 2002. BBl 2002: 3605-3674
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) (2002). La communication entre les services de l'administration cantonale. Evaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution de prestations sociales. Genève.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2009a). Medienmitteilung: Betrugsbekämpfung in der IV erfolgreich. Bern: BSV.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2009b). Sozialversicherungen der Schweiz. Taschenstatistik. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) (2009c). Information an die Durchführungsstellen der Familienzulagen über das Projekt Familienzulagenregister (FamZReg). Bern.
- Gächter, Thomas und Philipp Egli (2009). Informationsaustausch im Umfeld der Sozialhilfe. Rechtsgutachten zuhanden der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern. Zürich: Universität Zürich.
- Gemeinderat Stadt Bern (2008). Schlussbericht Sozialhilfe. Bern.
- Geschäftsprüfungskommission (GPK) der Stadt Zürich (2007). Sozialhilfe: Bericht der GPK über die Prozesse und das Qualitätssicherungssystem sowie allfällige Missbräuche. Zürich.
- Jeger, Jörg (2007). „Jährlich über 400 Millionen Franken Missbrauch in der Invalidenversicherung: Wie vertrauenswürdig ist diese Schätzung?“ Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge 2007/7: 555 ff.
- Ott, Walter, Stephanie Bade und Bettina Wapf (2008). Nicht zielkonforme Leistungen in der Invalidenversicherung: Bedeutung und Grössenordnung. Bern: BSV.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2009). Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Änderung). Fassung für Vernehmlassungsverfahren (November 2009). Bern.



---

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2006). Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch. Bern.