



Entwurf per 19. Oktober 2021

Gesetzgebung

Teilrevision der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 20. Dezember 1983 (BGS 861.41)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 47 Abs. 1 Bst. d der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1)

beschliesst:

1. Die Änderung der Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 20. Dezember 1983 (BGS 861.41) wird gemäss Beilage verabschiedet.
2. Mitteilung per E-Mail an:
 - Staatskanzlei: zur Publikation im Amtsblatt und in den Gesetzessammlungen
 - Direktion des Innern
 - Kantonales Sozialamt
 - Alle Einwohner- und Bürgergemeinden

Regierungsrat des Kantons Zug

Martin Pfister
Landammann

Renée Spillmann Siegwart
Stv. Landschreiberin

Erläuternde Vorbemerkung:

Die Teilrevision der Verordnung zum Sozialhilfegesetz erfolgt erst, nachdem der Prozess für die Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) abgeschlossen ist. Der vorliegende Antrag ist daher als Entwurf zu verstehen.

Es sind alle Ausführungen unter der Prämisse zu lesen, dass die Gesetzesrevision gemäss dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Änderung des Sozialhilfegesetzes zustande kommt. Nach Ablauf der Referendumsfrist bzw. nach einem allfälligen Referendum des revidierten SHG wird die Schlussfassung erarbeitet.

A. Ausgangslage

Mit der Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4) wird die gesetzliche Grundlage für Observationen geschaffen und es werden die bestehenden Bestimmungen zur Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe ausgeweitet. Zudem werden im Bereich der Auskunfts- und Meldepflicht Präzisierungen vorgenommen.

Diese Bestimmungen im kantonalen Gesetz wurden notwendig, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seinem Urteil Nr. 61838/10 vom 18. Oktober 2016 die bisherige, vom Bundesgericht geschützte Praxis der Observationen im Bereich der Sozialversicherungen als konventionswidrig rügte. Deshalb stellten Sozialversicherungen ihre Überwachungen von Versicherten ein, bis mit dem auf 1. Oktober 2019 revidierten Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1) eine ausreichende gesetzliche Bestimmung im Sozialversicherungsrecht (Art. 43a und Art. 43b ATSG) geschaffen wurde.

Die Bestimmungen des eidgenössischen ATSG bilden für die kantonale Aufgabe der Sozialhilfe keine gesetzliche Grundlage, es bedarf einer solchen im kantonalen Recht. Entsprechend verlangte die CVP-Fraktion im Nachgang an das aufgeführte Urteil des EGRM und eines Folgeurteils des Bundesgerichts im Jahr 2017 in einer Motion, im Kanton Zug die Grundlagen für die Überwachung von Sozialhilfebeziehenden bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfebetrug zu schaffen. Die Motion wurde vom Kantonsrat am 7. März 2019 erheblich erklärt. Die nun in Kraft tretende Teilrevision des SHG schaffte die Möglichkeit, dass in begründeten Fällen eine Observation durchgeführt werden kann. Damit wird den Sozialhilfebehörden neben der Ausdehnung der bestehenden Palette ein weiteres wirksames Werkzeug zur Bekämpfung von unrechtmässigem Leistungsbezug zur Verfügung gestellt.

1. Zusammenfassung: Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG)

Es ist Aufgabe der Sozialhilfebehörden dafür zu sorgen, dass lediglich diejenigen Personen finanziell unterstützt werden, die tatsächlich einen rechtlichen Anspruch auf Unterstützung haben. Aus diesem Grund kennt die Sozialhilfe seit vielen Jahren ein System der Kontroll- und Sanktionsinstrumente. Um Fälle von Sozialhilfemissbrauch künftig noch besser aufdecken zu können, wird dieses System mit dem teilrevidierten Sozialhilfegesetz nun ergänzt, indem die folgenden zusammenhängenden und aufeinander abgestimmten Bestimmungen eingeführt werden:

a) *Ausdehnung der Mitwirkungspflicht der hilfeschenden Person sowie die Einführung des Datenaustauschs zwischen kantonalen und kommunalen Stellen:* Die hilfeschende Person bleibt weiterhin primär dafür verantwortlich, im Rahmen der Auskunfts- und Meldepflicht ihre Verhältnisse umfassend darzulegen (§ 23 Abs. 1 und Abs. 2 SHG). Nunmehr sieht das Gesetz auch ausdrücklich vor, dass sich die Sozialdienste ermächtigen lassen können, Auskünfte selbst einzuholen. Überdies können sie bestimmte Daten direkt abrufen und darüber hinaus bei kantonalen und kommunalen Stellen ungeachtet bestehender Geheimhaltungspflichten Auskünfte einholen.

b) *Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Möglichkeit der Observation im Sozialhilfebereich sowie weiterer Massnahmen zur Abklärung:* In Fällen, in denen ein Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug besteht, können die Sozialhilfebehörden den Sachverhalt unter Umständen nicht mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten ermitteln. Beispielsweise enthalten vorhandene Steuer- oder Bankunterlagen kaum Informationen zu

Schwarzarbeit. Ebenso dürften Auskünfte bei anderen kantonalen Stellen oder Dritten (z.B. Hausärztin oder Hausarzt) sowie die Befragung der involvierten Personen (insbesondere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber) nicht weiterhelfen. In solchen Fällen verbleiben oftmals nur noch vertiefte Sachverhaltsabklärungen im Umfeld der verdächtigen Person (insbesondere unangemeldete Besuche am Wohnort oder Observationen) zur Klärung der Situation. Die neuen kantonalen Regelungen zur Observation lehnen sich stark an die Regelungen des Bundes (insbesondere ATSG und ATSV) an.

Mit den durch die Teilrevision des SHG festgelegten klaren Rahmenbedingungen wird sichergestellt, dass einerseits Sozialhilfemissbrauch konsequent verfolgt werden kann, andererseits hilfeschuchende Personen in der Sozialhilfe auch nicht unter Generalverdacht gestellt werden, Leistungen unrechtmässig zu beziehen. Insgesamt erhöht sich durch die Teilrevision nicht nur die Rechtssicherheit für die Sozialhilfebehörden, sondern auch für die hilfeschuchenden Personen. Auch für diese ist klar, auf welche Massnahmen die Sozialhilfebehörden unter welchen Umständen zurückgreifen dürfen.

2. Gründe für die Teilrevision der Sozialhilfeverordnung (SHV)

Die vorliegende Teilrevision der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (Sozialhilfeverordnung SHV, BGS 861.41) konkretisiert die neuen Bestimmungen im Sozialhilfegesetz betreffend Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe (§ 11a SHV) sowie Observationen (§ 11b, § 11c und § 11d SHV). Insbesondere geht es um folgende Regelungen:

- Betreffend *Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe* geht es um die abschliessende Aufzählung der Personendaten, die in einem elektronischen Abrufverfahren aus den kantonalen Personenregistern abgerufen bzw. bezogen werden dürfen. Diese Daten müssen für die Aufgabenerfüllung der Sozialhilfebehörden zwingend erforderlich sein.
- Betreffend Observation werden die Rahmenbedingungen zur Durchführung sowie bezüglich der Aktenführung und Akteneinsicht definiert. Insbesondere wird festgehalten, mit welchen technischen Mitteln Observationen durchgeführt werden dürfen und wie Observationsakten durch wen geführt und aufbewahrt sowie den betroffenen Personen im Nachgang zugänglich gemacht werden müssen. Ebenfalls wird eine Berichterstattungspflicht der Gemeinden gegenüber dem Kanton festgeschrieben.

Die Teilrevision der SHV trägt zur Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen bei, womit das Mass an Rechtssicherheit zusätzlich erhöht wird.

B. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 11a Zu beziehende Personendaten gemäss § 23a Abs. 1 SHG

Absatz 1: Gemäss § 23a Abs. 1 SHG können neu von den Sozialdiensten aus den kantonalen Personenregistern bestimmte Daten über einen elektronischen Zugriff abgerufen werden. Diese Daten sind neben Dokumenten und Unterlagen zwingend erforderlich, um den Anspruch der hilfeschuchenden Person auf Sozialhilfe prüfen zu können, sei es im Rahmen der ursprünglichen Prüfung oder der periodischen Überprüfung der Bedürftigkeit.

Es handelt sich bei den in der Verordnung genannten Daten um eine abschliessende Aufzählung. Die bezogenen Daten dürfen von den Sozialdiensten ausschliesslich für die Bearbeitung im Rahmen der Ausrichtung von wirtschaftlicher Sozialhilfe verwendet werden. Eine andere Verwendung oder gar Weitergabe der Daten an andere Stellen ist nicht zulässig.

Inhaltlich werden die elektronisch abrufbaren Daten auf einen engen Kreis eingeschränkt und umfassen Daten zur Person sowie der Familien- und Wohnsituation. So wird das inhärente Missbrauchspotential der automatischen Abrufbarkeit soweit möglich reduziert. Die folgenden Daten sind abrufbar:

<i>Daten</i>	<i>Begründung für den Abruf</i>
a) Namen und Vornamen	<ul style="list-style-type: none"> - Überprüfung, ob Angaben der betroffenen Personen korrekt und vollständig (alle Namen und Vornamen) sind. - Übernahme der korrekten Schreibweise.
b) Geburtsdatum und Todesdatum	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialhilfe ist in gewissen Fällen altersabhängig (z.B. junge Erwachsene). - Sozialhilfe darf nur bis zum Todestag ausgerichtet werden.
c) Zivilstand und Datum von Änderungen des Zivilstands sowie des Ehe- und Partnerschaftsstatus;	<ul style="list-style-type: none"> - Definition der Unterstützungseinheit ist für die Berechnung der Sozialhilfeleistungen zentral. - Je nach Zivilstand bestehen unterschiedliche Unterstützungsverpflichtungen (Ehe, eingetragene Partnerschaft, Konkubinat).
d) Niederlassung, Aufenthalt, Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort;	<ul style="list-style-type: none"> - Die Angaben können für die Zuständigkeit der Gemeinde massgebend sein.
e) Wohnungsnummer, Haushaltzugehörigkeit, Haushaltsart und Beziehungen;	<ul style="list-style-type: none"> - Grösse des Haushalts ist relevant für die Höhe der Sozialhilfeleistungen (anteilmässige Ausrichtung von Grundbedarf GBL und Miete), daher ist die Wohnadresse nicht ausreichend. - Überprüfung der Angaben der betroffenen Personen, da in diesem Bereich erfahrungsgemäss Missbrauchspotential liegt (z.B. Verschweigen von Mitbewohnern und Mitbewohnerinnen).
f) Zuzugsdatum und Herkunftsort einschliesslich Adresse, Wegzugsdatum und Zielort einschliesslich Adresse;	<ul style="list-style-type: none"> - Zuständigkeit der Gemeinde ist abhängig von Zu- und Wegzug. - Absprachen unter den betroffenen Gemeinden dienen der Klärung.
g) Staatsangehörigkeit einschliesslich Heimatort bei Schweizerinnen und Schweizern und Art des Aufenthaltsausweises bei Ausländerinnen und Ausländern.	<ul style="list-style-type: none"> - Heimatort und Aufenthaltsstatus können relevant sein betreffend Zuständigkeit. - Sozialhilfebezug kann zu ausländerrechtlichen Konsequenzen für die betroffenen Personen führen; Sozialdienste unterliegen einer Meldepflicht gemäss AIG.

Gemäss Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006 (RHG; SR 431.02) und kantonalem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 30. Oktober 2008 (EG RHG; BGS 251.1) führen die Einwohnerdienste (Einwohnerkontrollen) der Gemeinden diese Daten. Diese sind somit ohne weiteres abrufbar.

Absatz 2: Die Daten dürfen lediglich mittels Einzelabfrage bezogen werden. Damit wird verdeutlicht, dass es den Sozialdiensten nicht erlaubt ist, flächendeckend für alle Hilfe Suchenden diese Daten zu beziehen. Vielmehr ist im Einzelfall zu entscheiden, ob die Personendaten tatsächlich erforderlich sind (wie z.B. bei der periodischen Überprüfung der Bedürftigkeit).

§ 11b Durchführung der Observation

§ 23b und § 23c SHG definieren die Voraussetzungen und Zuständigkeiten für die Bewilligung und Durchführung einer Observation. In der Verordnung werden die Begriffe genau erklärt sowie die Grenzen der erlaubten Instrumente abgesteckt.

Absatz 1: «Allgemein zugängliche Orte» sind öffentliche oder private Bereiche, die grundsätzlich von Allen betreten werden dürfen. Neben öffentlichem Grund können dies z.B. auch Parkplätze von Einkaufszentren sein. «Frei einsehbar» bedeutet, dass die betroffene Person und die von ihr ausgeübten Tätigkeiten von blossem Auge erkennbar sind. So darf z.B. eine betroffene Person auf dem Balkon beobachtet werden, wenn der Balkon von der Strasse aus frei einsehbar ist, weil da angenommen werden darf, sie habe insoweit auf einen Schutz der Privatheit verzichtet und in diesem Umfang ihre Privatsphäre der Öffentlichkeit ausgesetzt. Der Innenbereich des Hauses, in dem die betroffene Person wohnt, bildet hingegen keinen ohne weiteres öffentlich frei einsehbaren Raum, weshalb z.B. die Überwachung im Treppenhaus, im abgeschlossenen Innenhof oder in der Waschküche nicht gestattet ist.

Absatz 2: Unter zulässigen Bild- und Tonträgern sind technische Geräte zu verstehen, wie Foto- und Videokameras sowie Audioaufnahmegeräte. Es dürfen hingegen keine Instrumente eingesetzt werden, die das natürliche menschliche Wahrnehmungsvermögen wesentlich erweitern (z.B. Nachtsichtgeräte, Wärmebildkameras, Wanzen, Richtmikrofone und Tonverstärkungsgeräte). Aufzeichnungen mit den erlaubten Geräten sind zulässig, solange sie unter den Bedingungen gemäss § 23c SHG und § 11b Abs. 1 SHV entstanden sind. So sind z.B. Fotoaufnahmen von Personen im Wohnzimmer nicht zulässig, da es sich dabei nicht um einen allgemein zugänglichen Ort handelt.

§ 11c Bearbeitung der Observationsakten

Absatz 1: Wie alle anderen Sozialhilfeakten müssen auch die Akten über die Observation systematisch und vollständig geführt sowie entsprechend den Vorgaben aufbewahrt werden. Sofern Spezialistinnen und Spezialisten mit der Durchführung der Observation beauftragt wurden, haben diese mit ihrem Abschlussbericht sämtliche Akten der Sozialhilfebehörde herauszugeben. Die Spezialistinnen und Spezialisten haben danach allfällige noch in ihrem Besitz befindliche Aktenexemplare (inklusive Kopien) zu vernichten.

Absatz 2: Auch wenn sich der Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug durch die Observation nicht bestätigt hat, ist die betroffene Person umfassend über die Details und Ergebnisse der Observation zu informieren. Die betroffene Person muss zudem alle notwendigen Angaben erhalten, welche Akten auf welchen Zeitpunkt hin vernichtet werden und bis wann die Meldung der betroffenen Person betreffend Aufbewahrung der Observationsakten bei der Sozialhilfebehörde eingehen muss. Eine Begründung durch die betroffene Person, weshalb die Observationsakten weiterhin aufbewahrt werden, ist nicht notwendig.

Die Vernichtung der Observationsakten dient der betroffenen Person als Bestätigung, dass sich die Verdachtsmomente wegen unrechtmässigen Leistungsbezugs im untersuchten Fall nicht erhärtet haben.

Observationsakten werden von der Sozialhilfebehörde nicht vernichtet, wenn sich der Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug bestätigt hat. In diesen Fällen werden die betroffenen Personen gemäss § 23c Abs. 6 SHG informiert und die Observationsakten in die Sozialhilfeakten integriert.

Absatz 3: Die betroffenen Personen haben das Recht auf Einsicht in die Observationsakten. Auch hier wird darauf hingewiesen, dass sich der Umgang mit Observationsakten bezüglich Akteneinsicht nicht von den anderen Sozialhilfeakten unterscheidet. Der Vorbehalt überwiegender privater oder öffentlicher Interessen ist zurückhaltend anzuwenden und bezieht sich in der Regel lediglich auf einzelne Passagen in den Akten (z.B. haben Namen von Dritten anonymisiert zu sein oder Informationen zu laufenden polizeilichen Ermittlungen werden aus ermittlungstechnischen Gründen entfernt). Sofern das Archivgesetz vom 29. Januar 2004 (BGS 152.4) Anwendung findet, richtet sich die Einsichtnahme nach dessen Bestimmungen. Zum Vorbehalt der Bestimmungen des Archivgesetzes: Die Verordnung hält lediglich aus Gründen der Klarheit in deklaratorischer Weise den Vorrang des Archivgesetzes fest.

§ 11d Berichterstattungspflicht

Absatz 1: Die Gemeinden unterliegen betreffend Observationen einer Berichterstattungspflicht gegenüber dem Kanton. Observationen sind kein leichter Eingriff in das Recht auf Privatsphäre der Betroffenen; es ist umsichtig mit diesem Mittel umzugehen. Die Bewilligung einer Observation obliegt daher nicht dem Sozialdienst, sondern dem für die Sozialhilfe zuständigen Mitglied der Sozialbehörde. Damit eine gewisse Kontrolle im Kanton Zug gewährleistet ist, hat jede Gemeinde dem kantonalen Sozialamt (Direktion des Innern) jährlich einen Bericht über die angeordneten Observationen einzureichen.

Absatz 2: Die jährlichen Berichte geben summarisch Auskunft über die Gründe, Art, Dauer und Ergebnisse der durchgeführten Observationen. Die Berichte zeigen insbesondere auch auf, ob und wie sich das Mittel der Observation in der Praxis bewährt. Sollten sich zudem stossende Unterschiede in der gemeindlichen Praxis bei der Anordnung, Durchführung und Auswertung von Observationen offenbaren, so können diese im Rahmen der Aufsichtstätigkeit durch die Direktion des Innern (§ 30 SHG) angegangen werden.

C. Finanzielle Auswirkungen

Die Verordnungsänderung hat weder für den Kanton noch die Einwohner- und Bürgergemeinden finanzielle Auswirkungen.

Beilagen:

- Entwurf Verordnungstext SHV