



**Teilrevision des Gesetzes  
über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz, SHG)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 24. Mai 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4). Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. **In Kürze**
2. **Ausgangslage**
3. **Gründe für die Teilrevision**
4. **Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**
5. **Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**
6. **Auswirkungen der Revision**
7. **Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen**
8. **Zeitplan**
9. **Antrag**

**1. In Kürze**

Bis vor einigen Jahren wurden vereinzelt Observationen in der Sozialhilfe durchgeführt, wenn der Sachverhalt sich nicht mit anderen Massnahmen klären liess. Seit 2016 besteht bezüglich Observationen jedoch eine Rechtsunsicherheit, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einem Urteil im Jahr 2016 bezogen auf einen Fall der Unfallversicherung feststellte, dass in der Schweiz eine präzise und detaillierte gesetzliche Grundlage für die Observation von Versicherten fehle. Deshalb stellten Sozialversicherungen ihre verdeckten 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 geschaffen wurde. Die Teilrevision des ATSG wurde vom Schweizer Stimmvolk im November 2018 deutlich angenommen. Das vom EGMR monierte Fehlen einer ausreichenden Rechtsgrundlage galt und gilt jedoch auch für den Bereich der Sozialhilfe. Da diese nicht vom Geltungsbereich des ATSG erfasst wird, braucht es für Observationen eine eigenständige gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht.

Die CVP-Fraktion (heute Mitte-Fraktion) reichte am 2. Dezember 2017 eine Motion betreffend Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug ein (Schaffung von Grundlagen für die Überwachung von Sozialhilfebeziehenden bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfebetrug; Vorlage Nr. 2809.1 - 15623), welche am 7. März 2019 vom Kantonsrat erheblich erklärt wurde. Die Hauptforderung war, «bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfebetrug» Überwachungen von Sozialhilfebeziehenden anordnen zu können. Die Motionärin wies explizit darauf hin, dass bereits früher Observationen von externen Ermittlerinnen und Ermittlern im Dienst privater Firmen (zum Teil «Sozialdetektivinnen und -detektive» oder «Sozialinspektorinnen und -inspektoren» genannt) durchgeführt wurden.

Die vorliegende Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4) nimmt dieses Anliegen auf und ergänzt das SHG neben einer Regelung zur Observation mit Präzisierungen im Bereich der Auskunfts- und Meldepflicht sowie der Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe. Damit wird den Sozialhilfebehörden neben der Ausdehnung der bestehenden Palette ein weiteres wirksames Werkzeug zur Bekämpfung von unrechtmässigem Leistungsbezug zur Verfügung gestellt.

Die neuen Bestimmungen im SHG lehnen sich eng an die Formulierungen im ATSG an, nehmen aber Rücksicht darauf, dass die Bedingungen in der Unfall- oder Invalidenversicherung nicht direkt auf die Sozialhilfe übertragbar sind. Im Sozialversicherungsrecht kann der Verdacht auf missbräuchlichen Leistungsbezug oftmals nur durch die Beobachtung der Person im Alltag aufgedeckt werden. In der Sozialhilfe können viele Sachverhalte durch Befragungen und das Einholen von Auskünften und Dokumenten bei den hilfeschenden Personen direkt wie auch bei anderen kantonalen Stellen oder privaten Trägern (Geldinstitute, Ärztinnen und Ärzte etc.) einfach geklärt werden. Der Einsatz von Observationen ist aber in der Sozialhilfe in gewissen Fällen (z.B. zur Aufdeckung von Schwarzarbeit) durchaus sachgerecht und angemessen.

Die Teilrevision greift zwei Elemente auf:

- Die Ausdehnung der Mitwirkungspflicht der hilfeschenden Personen sowie die Einführung des Datenaustauschs zwischen kantonalen und kommunalen Stellen.
- Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Durchführung von Observationen im Sozialhilfebereich sowie weitere Massnahmen zur Abklärung.

Von zentraler Bedeutung ist, dass die vorgesehenen Massnahmen jeweils zweck- und verhältnismässig angewendet werden müssen, das heisst insbesondere dann, wenn die übrigen Mittel nicht zum Ziel führen. Die Vorgaben des Datenschutzes sind jederzeit vollumfänglich einzuhalten. Zudem dürfen Observationen nicht ohne begründeten Verdacht und nur als letztes Mittel angeordnet werden.

Es ist nicht die Absicht dieser Revision, Sozialhilfebeziehende unter einen Generalverdacht zu stellen. Vielmehr geht es darum, das Fehlverhalten jener Sozialhilfebeziehenden, die das System zu Lasten der Allgemeinheit ausnutzen, aufzudecken und gegebenenfalls mit verwaltungsrechtlichen Massnahmen ahnden zu können. Damit kann sichergestellt werden, dass nur diejenigen Personen finanziell unterstützt werden, die auch einen Anspruch darauf haben. Durch die vorliegende Teilrevision soll insgesamt das Vertrauen in das System gestärkt werden.

## **2. Ausgangslage**

Anlass für die vorliegende Teilrevision bildet die von der CVP-Fraktion (heute Mitte-Fraktion) im Jahr 2017 eingereichte Motion, die zum Inhalt hat, 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 vorliegende Teilrevision des SHG erfüllt die Forderung dieser Motion vollumfänglich.

Im Folgenden wird zuerst auf das Thema Sozialhilfemissbrauch, danach auf das wegweisende Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und dessen Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung eingegangen und alsdann die Situation im Kanton Zug beleuchtet. Die Gründe für die vorliegende Teilrevision sowie die vorgesehenen Änderungen werden in der Folge im Einzelnen erläutert.

## 2.1. Sozialhilfemissbrauch

Die öffentliche Sozialhilfe wird aus öffentlichen Geldern finanziert und stellt eine Bedarfsleistung dar. Sie bezweckt die Sicherung des sozialen Existenzminimums und kommt nur dann zum Tragen, wenn vorgelagerte Leistungen (z. B. Sozialversicherungen) nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar oder ausgeschöpft und keine eigenen Mittel wie Einkommen und Vermögen vorhanden sind. Die Abklärung der persönlichen und finanziellen Verhältnisse ist daher das zentrale Element bei der Berechnung und Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen. Dazu gehören insbesondere die Befragung und Einsichtnahme in Daten und Unterlagen der betroffenen Personen.

Unter Sozialhilfemissbrauch versteht man den unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen, welche die öffentliche Hand an hilfsbedürftige Personen ausrichtet. In der Praxis wird zwischen folgenden Arten von Sozialhilfemissbrauch unterschieden:

- *Erwirken von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben zu den Verhältnissen:* Gemäss § 23 Abs. 1 SHG haben um Unterstützung ersuchende Personen über ihre Verhältnisse wahrheitsgetreu Auskunft zu geben und die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Wenn eine hilfeschende Person durch aktives Tun oder passives Unterlassen (z.B. Vorenthalten von unterstützungsrelevanten Informationen) eine Notsituation vorge täuscht hat und in der Folge finanzielle Unterstützung erhält, stellt dies den «klassischen» Fall von Sozialhilfemissbrauch dar.
- *Aufrechterhaltung der Notlage:* Sozialhilfebeziehende sind im Rahmen der Pflicht zur Minderung der Bedürftigkeit verpflichtet, selber aktiv zu werden und das ihnen Mögliche zu unternehmen, um ihre Situation zu verbessern bzw. ihre Notlage zu beheben (z.B. durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit). Die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen kann zu diesem Zweck mit Auflagen und Weisungen verbunden werden. Falls sich die verpflichtete Person der Pflicht zur Minderung der Bedürftigkeit widersetzt oder eine Unfähigkeit dazu vortäuscht, kann ebenfalls von einem missbräuchlichen Verhalten gesprochen werden.
- *Zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen:* Wenn eine unterstützte Person die erhaltene Unterstützungsleistung nicht entsprechend ihrem Zweck (z.B. Bezahlen der Wohnungsmiete), sondern zur Verwirklichung anderweitiger Interessen einsetzt und damit eine neuerliche Notlage provoziert, um erneut Sozialhilfeleistungen zu beanspruchen, wird in der Praxis ebenfalls von Sozialhilfemissbrauch gesprochen. In diesen Situationen stehen den Sozialhilfebehörden in der Regel Massnahmen zur Verfügung, dass sich dieses Verhalten künftig nicht wiederholt (Direktzahlungen an Gläubiger, Rückvergütung an Klientinnen und Klienten anstelle von Vorschusszahlungen, Herausgabe von Quittungen etc.).

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 ein System der Kontroll- und Sanktionsinstrumente. Dieses sorgt dafür, dass bei der Gewährung von Leistungen Fehler möglichst vermieden werden und die Wahrscheinlichkeit des Sozialhilfemissbrauchs möglichst geringgehalten wird. Zu den Instrumenten gehören u.a. ausreichende Personalressourcen, Qualitätssicherungsinstrumente (z.B. definierte Standards für die Fallführung, regelmässige externe und interne Fallkontrollen, regelmässige Aktualisierung der relevanten Unterlagen zur Überprüfung der Bedürftigkeit, regelmässige interne Besprechungen), Testarbeitsplätze zur Klärung des Mitwirkungswillens der unterstützten Personen oder vertrauensärztliche Abklärungen im Sinne einer ärztlichen Zweitmeinung bei begründeten Zweifeln an der Arbeitsunfähigkeit der unterstützten Personen.

Stellen die Sozialhilfebehörden einen unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen fest, verfügen sie die Rückerstattung der zu Unrecht bezogenen Sozialhilfeleistungen (§ 25 SHG).

Gemäss § 25 Abs. 3 SHG sind Unterstützungsleistungen, die durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkt wurden, mit Zins zurückzuerstatten, wobei sich der Zinssatz nach Art. 104 Abs. 1 OR richtet. Überdies sind unter Umständen Einstellungen oder Kürzungen von künftigen Sozialhilfeleistungen anzuordnen oder Auflagen zu erteilen. Schliesslich führt der unrechtmässige Bezug von Sozialhilfeleistungen grundsätzlich zu einer Strafanzeige. Eine Strafbarkeit kann nach § 41<sup>bis</sup> SHG (unrechtmässiges Erwirken von Leistungen), nach Art. 148a (unrechtmässiger Bezug von Sozialleistungen) oder Art. 146 (Betrug) des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311) gegeben sein. Gemäss § 93 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) müssen kantonale und gemeindliche Behördenmitglieder und Angestellte strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden und die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt werden, der Polizei oder Staatsanwaltschaft mit allen sachdienlichen Angaben anzeigen. Vorbehalten bleiben abweichende gesetzliche Regelungen. Auf eine Anzeige kann mit Zustimmung der vorgesetzten Stelle verzichtet werden, wenn es sich um eine Übertretung handelt und im Falle einer Verurteilung von Strafe Umgang zu nehmen oder abzusehen wäre (§ 93 Abs. 2 GOG).

## **2.2. Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Vukota-Bojic gegen die Schweiz vom 18. Oktober 2016 – Situation bei Sozialversicherungen**

Gestützt auf allgemeine Gesetzesbestimmungen wurden in verschiedenen Sozialversicherungszweigen Observationen durchgeführt, bis 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. Der Gerichtshof kam zum Schluss, dass es kein leichter Eingriff in das Recht auf Privatsphäre sei, wenn jemand über längere Zeit von einer Detektivin oder einem Detektiv verfolgt, fotografiert und gefilmt wird. Dies träfe auch dann zu, wenn sich die überwachte Person in der Öffentlichkeit bewegt. Für diese Massnahmen bedürfe es einer ausreichend konkreten Gesetzesbestimmung, insbesondere auch um den Schutz vor Missbrauch sicherzustellen. In der Folge nahm das Bundesgericht in seinem Urteil 9C\_806/2016 vom 14. Juli 2017 (publiziert in der amtlichen Sammlung: BGE 143 I 377) Bezug auf das Urteil des EGMR und hielt fest, dass in der Schweiz keine genügenden gesetzlichen Grundlagen bestünden, die eine Überwachung in der Invalidenversicherung und der Unfallversicherung umfassend klar und detailliert regeln würden.

Der sofortige Handlungsbedarf wurde vom Bundesgesetzgeber angegangen und mit den neuen Bestimmungen in Art. 43a und Art. 43b ATSG eine klare gesetzliche Grundlage für die Observation geschaffen. In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. November 2018 wurde die Änderung des ATSG mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 64,7% (im Kanton Zug: 74,6%) angenommen und auf 1. Oktober 2019 in Kraft gesetzt.

## **2.3. Kanton Zug – Situation in der Sozialhilfe**

Die Bestimmungen des ATSG bilden für die Sozialhilfe keine gesetzliche Grundlage, da die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Kantone ist (Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) und die Sozialhilfe folglich auch nicht vom Geltungsbereich des ATSG erfasst wird (Art. 2 ATSG). Dementsprechend bedarf es einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht. Deshalb reichte die CVP-Fraktion (heute Mitte-Fraktion) im Jahr 2017 ihre Motion ein. Nach Ansicht der Motionärin geht es nicht darum, alle Sozialhilfebeziehenden unter einen Generalverdacht zu stellen. Es soll aber die Möglichkeit geschaffen werden, dass in begründeten Fällen eine Observation durchgeführt werden kann.

Im Kanton Zug hat die zuständige Sozialhilfebehörde in Anwendung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 12 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [VRG; BGS 161.1]) die Verhältnisse von Amtes wegen abzuklären bzw. zu überprüfen, ob die hilfesuchende Person die Voraussetzungen für die Gewährung der wirtschaftlichen Sozialhilfe erfüllt. Bei der Ermittlung der tatsächlichen Verhältnisse hat die betroffene Person mitzuwirken. Gemäss § 23 Abs. 1 SHG hat sie über ihre Verhältnisse wahrheitsgetreu Auskunft zu geben und die zur Abklärung erforderlichen Unterlagen einzureichen (Auskunftspflicht). Zudem hat sie erhebliche Veränderungen in ihren Verhältnissen unverzüglich zu melden (Art. 23 Abs. 2 SHG; Meldepflicht). Die ursprüngliche wie auch die fortlaufende Überprüfung des sozialhilferechtlichen Unterstützungsanspruchs durch die zuständige Sozialhilfebehörde umfasst auch die Kontrolle, ob die von der hilfesuchenden Person gemachten Angaben den Tatsachen entsprechen. Hierzu ist sie berechtigt, gegebenenfalls und in der Regel nach Orientierung der betroffenen Personen bei Dritten Auskünfte einzuholen (§ 23 Abs. 3 SHG). Überdies kann die zuständige Sozialhilfebehörde gestützt auf § 13 Abs. 1 VRG Urkunden beiziehen, Augenscheine vornehmen und Gutachten einholen. Weitere Mittel stehen den Sozialhilfebehörden zur Abklärung der Verhältnisse nicht zur Verfügung. In Einzelfällen führten auch im Kanton Zug Sozialdetektivinnen und Sozialdetektive im Auftrag der Gemeinden Observationen durch. Seit dem Urteil des EGMR ist aber deutlich, dass eine gesetzliche Bestimmung fehlt, welche die Observation im Bereich der Sozialhilfe erlaubt.

Es trifft zu, dass die zuständigen Sozialhilfebehörden mit den bestehenden Mitteln in Einzelfällen keine Möglichkeit haben, die tatsächlichen Verhältnisse umfassend abzuklären. Insbesondere bei Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug reichen Befragungen und das Einholen von Auskünften und Dokumenten bei den hilfesuchenden Personen in aller Regel nicht aus. Auch können oftmals keine Auskünfte und Dokumente bei kantonalen Stellen oder privaten Trägern (Geldinstitute, Ärztinnen und Ärzte) eingeholt werden, weil hierfür grundsätzlich das Einverständnis der hilfesuchenden Person erforderlich ist. Insofern stossen die Sozialhilfebehörden bei der Sachverhaltsermittlung an ihre Grenzen.

### **3. Gründe für die Teilrevision**

Die Teilrevision des SHG soll den kantonalen und kommunalen Akteurinnen und Akteuren durch eine erweiterte Werkzeugpalette ermöglichen, Fälle von Sozialhilfemissbrauch besser aufdecken zu können und damit letztlich das Vertrauen in das System der sozialen Sicherheit zu stärken. Mit der Teilrevision wird konkret geklärt:

- welche Daten und Unterlagen von wem unter welchen Umständen beschafft werden dürfen und somit für das weitere Vorgehen verwertbar sind;
- welche Massnahmen in der Bekämpfung von unrechtmässigem Leistungsbezug erlaubt sind;
- unter welchen Voraussetzungen und in welcher Kompetenz unangemeldete Besuche am Wohnort und Observationen zulässig bzw. mit rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar sind.

Im Rahmen der Teilrevision sind zwei zusammenhängende und aufeinander abgestimmte Anliegen zentral:

- a) *Ausdehnung der Mitwirkungspflicht der hilfesuchenden Person sowie die Einführung des Datenaustauschs zwischen kantonalen und kommunalen Stellen:*  
Weiterhin bleibt primär die hilfesuchende Person dafür verantwortlich, im Rahmen der Auskunfts- und Meldepflicht ihre Verhältnisse umfassend darzulegen (§ 23 Abs. 1, Abs. 1a und Abs. 2 SHG). Indessen soll das Gesetz künftig ausdrücklich vorsehen, dass sich die Sozialdienste von der hilfesuchenden Person ermächtigen lassen können, Auskünfte selbst einzuholen. Überdies sollen sie bestimmte Daten direkt abrufen und darüber hinaus bei

kantonalen und kommunalen Stellen ungeachtet bestehender Geheimhaltungspflichten Auskünfte einholen können.

Die neuen Bestimmungen erfüllen eine doppelte Funktion: Einerseits können Sozialdienste hilfeschende Personen entlasten, die nicht in der Lage sind, relevante Daten und Unterlagen selber zu beschaffen. Andererseits können Sozialdienste effizienter Verdachtsmomente entkräften oder bestärken, indem sie die Daten und Unterlagen selber beschaffen, welche die hilfeschende Person nicht oder nicht rechtzeitig zur Verfügung stellt.

b) *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 Sozialdienste 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 oder kommunalen 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 (unangemeldete Besuche am Wohnort oder Observationen) zur Klärung der Situation.

Die vorgesehenen Regelungen zur Observation lehnen sich stark an die Regelungen des ATSG an. Sie nehmen aber Rücksicht darauf, dass die Bedingungen in der Unfall- oder Invalidenversicherung nicht direkt auf die Sozialhilfe übertragbar sind. Im Sozialversicherungsrecht kann der Verdacht auf missbräuchlichen Leistungsbezug oftmals nur durch die Beobachtung der Person im Alltag aufgedeckt werden, während im Bereich der Sozialhilfe in den meisten Fällen bereits andere Mittel zum Ziel führen. Der Einsatz von Observationen ist in der Sozialhilfe insbesondere dann sachgerecht und angemessen, wenn weniger einschneidende Massnahmen nicht zum Ziel führen (z.B. zur Aufdeckung von Schwarzarbeit).

Dass die Sozialdienste grundsätzlich für die Durchführung der Observation zuständig sind, ist unproblematisch, da sie diese Verfahren bereits führen und über die notwendigen Fallkenntnisse verfügen. Indes müssen Observationshandlungen durch entsprechend qualifizierte Mitarbeitende vorgenommen werden, andernfalls der Zweck der Massnahme vereitelt und diese für die betroffene Person zur spürbaren Belastung wird. Es soll den Sozialhilfebehörden aber auch freistehen, entsprechend spezialisierte Dienstleisterinnen und Dienstleister aus dem Privatsektor damit zu beauftragen. Dieses Vorgehen hat sich im Kanton Zug und in der ganzen Schweiz bis 2016 bewährt. Dadurch können die Sachverhaltsabklärungen effizienter durchgeführt werden als wenn die Strafverfolgungsbehörden damit belastet würden. Wird aber bei einer durchgeführten Observation ein mutmasslich strafrechtlich relevantes Verhalten festgestellt, haben die Sozialhilfebehörden die Erstattung einer Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden zu prüfen. Im Rahmen einer daraufhin eröffneten Strafuntersuchung sind die Bestimmungen – insbesondere Zuständigkeiten – der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) massgebend.

Aufgrund der erweiterten Möglichkeiten betreffend Mitwirkungspflicht und Datenaustausch werden die Sozialdienste in der Lage sein, in den meisten Fällen den Sachverhalt zu ermitteln. Sind sie es nicht, so können sie bei begründetem Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug (Schwarzarbeit, Vorspiegeln gesundheitlicher Einschränkungen etc.) Beobachtungen der betroffenen Person im Alltag vornehmen. In diesen Fällen sind unangemeldete Besuche am Wohnort und Observationen adäquate Mittel zur Ausräumung oder Erhärtung eines Verdachts auf unrechtmässigen Leistungsbezug. Observationen sind nur dann anzuordnen, wenn mildere Mittel nicht ausreichen oder einen unverhältnismässigen Mehraufwand generieren würden. Um Missbräuchen durch die Sozialhilfebehörden vorzubeugen, werden die Rahmenbedingungen im

Sozialhilfegesetz genau festgelegt und teilweise auf Verordnungsstufe präzisiert (insbesondere betreffend Genehmigungspflicht durch eine kantonale Stelle, Modalitäten der Observationen, Umgang mit Observationsakten).

Die Verordnung enthält überdies präzisierende Ausführungsbestimmungen z.B. betreffend die Einholung von Personendaten im Abrufverfahren. Mit klaren Vorgaben zu den Voraussetzungen, Kompetenzen und Rahmenbedingungen bezüglich Observationen wird zudem verdeutlicht, dass hilfeschende Personen in der Sozialhilfe nicht unter Generalverdacht gestellt werden, Leistungen unrechtmässig zu beziehen.

Insgesamt erhöht die Teilrevision nicht nur die Rechtssicherheit für die Sozialhilfebehörden, sondern auch für die hilfeschenden Personen. Auch für diese wird klar sein, auf welche Massnahmen die Sozialhilfebehörden unter welchen Umständen zurückgreifen können.

#### **4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

##### **§ 23 SHG Auskunfts- und Meldepflicht**

Aufgrund der technischen Entwicklungen und der damit verbundenen Tatsache, dass viele Informationen nur noch in digitaler Form vorliegen, ist alleine der Begriff «Unterlagen» nicht mehr zeitgemäss, weshalb Absatz 1 um den Begriff «Daten» ergänzt wird. Damit wird klargestellt, dass die hilfeschende Person den Sozialdiensten sämtliche Daten und Unterlagen zu übermitteln hat.

In Absatz 1a sind auch die für die Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe relevanten Verhältnisse abschliessend genannt. Hilfeschende Personen haben dazu Angaben zu machen und diese Angaben mit Daten und Unterlagen zu belegen. Es sind nur Auskünfte zu den Lebensaspekten zu erteilen, die für die Erfüllung der Aufgaben der Sozialdienste (namentlich Anspruchsberechtigung und die Bemessung der Sozialhilfe sowie für die Planung von Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration) notwendig sind. Eine Ausdehnung der Auskunftspflicht auf andere Lebensbereiche ist nicht zulässig.

Des Weiteren wird nunmehr in Absatz 2a ausdrücklich festgehalten, dass Sozialdienste sich von den hilfeschenden Personen im Einzelfall ermächtigen lassen können, mittels Auskunftersuchens erforderliche Daten und Unterlagen einholen zu dürfen. Die Sozialdienste sollen weiterhin gegebenenfalls die Richtigkeit von Angaben nachprüfen oder die erforderlichen Auskünfte selbst einholen können, insbesondere bei jenen privaten Stellen, die einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen (Geldinstitute, Ärztinnen und Ärzte etc.). Damit wird die Mitwirkungspflicht der hilfeschenden Personen gemäss § 3 SHG aber in keiner Weise eingeschränkt: Hilfeschende Personen bleiben weiterhin in der Pflicht, ihre Notlage bzw. Bedürftigkeit umfassend darzulegen. Ist dies den hilfeschenden Personen aber aufgrund der persönlichen Situation nicht möglich, so kann sich der Sozialdienst ermächtigen lassen, die Datenbeschaffung im Namen der hilfeschenden Person zu tätigen. Hierbei handelt es sich nicht um eine Blankovollmacht, damit der Sozialdienst sämtliche Daten und Unterlagen jederzeit während der gesamten Unterstützungsdauer einholen kann. Vielmehr hat die Ermächtigung zeitlich befristet auf die Abklärung der Verhältnisse bei der Überprüfung der Bedürftigkeit (d.h. fallbezogen) zu sein und kann auch auf einen bestimmten Sachbereich beschränkt (z.B. ärztliche Auskünfte bei einem bestimmten gesundheitlichen Problem, Abklärung der Vermögensverhältnisse mittels Kontoauszügen von Geldinstituten) werden. Für die Sozialdienste wird damit die Datenbeschaffung erleichtert und der gesamte Prozess effizienter. Da die Ermächtigung durch die hilfeschende Person erfolgen muss, bleibt auch der Datenschutz gewahrt. Weigert sich eine hilfeschende Person, den zuständigen Sozialdienst zu ermächtigen, hat sie die entsprechenden Konsequenzen zu tragen: Falls die Bedürftigkeit der hilfeschenden Person nicht abschliessend beurteilt werden kann, wird auf ein Gesuch um Ausrichtung von Sozialhilfe nicht

eingetreten. Bei laufender Unterstützung werden die Leistungen eingestellt, sofern die Bedürftigkeit nicht weiter ausgewiesen ist.

In Absatz 3 wird präzisiert, in welchen Situationen Auskünfte bei Dritten eingeholt werden können. Anwendbar ist diese Bestimmung insbesondere dann, wenn Zweifel an der Vollständigkeit und Richtigkeit der gemachten Angaben bestehen und deshalb der Anspruch auf Sozialhilfe nicht geklärt werden kann. Die Formulierung «in der Regel nach Orientierung des Betroffenen» wird gestrichen, da die Verfahrensvorschriften sich aus §§ 13 f. Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; BGS 162.1) ergeben. Zudem wird Absatz 3 redaktionell präzisiert, da in der Praxis die Sozialdienste die Verfahren führen.

### **§ 23a Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe**

Gemäss Absatz 1 können neu von den Sozialdiensten erforderliche Daten über einen elektronischen Zugriff aus den kantonalen Personenregistern abgerufen werden. Diese Daten dienen dazu, den Anspruch der hilfeschendenden Person auf Sozialhilfe zu prüfen, sei es im Rahmen der ursprünglichen Prüfung oder der periodischen Überprüfung der Bedürftigkeit. Inhaltlich sind die elektronisch abrufbaren Daten auf einen engen Kreis einzuschränken, wie auf die Namen einer Person, das Geburtsdatum, die Adresse, den Wohnsitz etc. Die elektronisch abrufbaren Daten werden vom Regierungsrat per Verordnung abschliessend festgelegt. 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.

Nach Absatz 2 können die Sozialdienste bei anderen kantonalen Stellen weitere erforderliche Daten und damit zusammenhängende Unterlagen einholen. Da die individuellen Verhältnisse und Lebenslagen von hilfeschendenden Personen sehr unterschiedlich sind, ist eine abschliessende Aufzählung der potentiellen Daten und Unterlagen nicht angezeigt. Indes geht es auch dabei nur um die unterstützungsrelevanten Lebensaspekte, namentlich um Informationen zur Person, zu Wohn- und Familiensituationen, Einkommens- und Vermögensverhältnissen, Erwerbstätigkeiten und gesundheitlichen Einschränkungen (vgl. § 23 Abs. 1a SHG). Insofern geht diese Bestimmung über die Regelung gemäss Absatz 1 hinaus. Deshalb muss in diesen Fällen ein konkreter Anlass bestehen. Insbesondere müssen die Sozialdienste gegenüber den involvierten kantonalen oder kommunalen Stellen begründen, weshalb sie die Daten und die damit zusammenhängenden Unterlagen benötigen. Jedoch sind an die Begründung keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. Es reicht aus, wenn die Umstände in Kürze dargelegt werden. Hingegen ist eine Auskunft bei offensichtlich unbegründeten Anfragen nicht zu erteilen.

Im Rahmen der gegenseitigen Unterstützung ist es nicht angezeigt, dass Amtsstellen von Gemeinden und Kanton im gemeinsamen Austausch Gebühren verrechnen. Da es wichtig sein kann, dass Sozialhilfebehörden zeitnah über Veränderungen in den Verhältnissen der hilfeschendenden Personen informiert werden, sollen zudem kantonale und kommunale Stellen von sich aus die erforderlichen Informationen weiterleiten, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese Informationen Einfluss auf den Sozialhilfebezug haben können. Es liegt im Interesse von Gemeinden und Kanton, dass die Sozialhilfebehörden kostenlos und rechtzeitig zu relevanten Informationen gelangen, die der rechtmässigen Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen dienen. Indessen unterliegen die kantonalen und kommunalen Stellen keiner Abklärungspflicht. Insofern kommt eine Mitteilung an den zuständigen Sozialdienst nur in jenen Fällen in Frage, in denen der betroffenen kantonalen oder kommunalen Stelle der Sozialhilfebezug bekannt ist.

### § 23b Weitere Massnahmen zur Abklärung

Sind die Massnahmen im Bereich der Auskunftspflicht sowie der Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe nicht ausreichend, um die Verhältnisse der hilfeschuchenden Person abschliessend zu klären, können weitere Massnahmen zur Abklärung des Sachverhalts ergriffen werden. Es geht hierbei um unangemeldete Besuche am Wohnort und Observationen. Allerdings sind diese weiteren Massnahmen nur zulässig, wenn ein begründeter Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug vorliegt. Ein begründeter Verdacht ist dann gegeben, wenn plausible Hinweise bzw. konkrete Anhaltspunkte für entsprechende Verhaltensweisen vorliegen. Es kann durchaus sein, dass weiterhin Zweifel bestehen, geht es doch bei diesen weiteren Massnahmen darum, den Verdacht zu erhärten oder zu entkräften. Hingegen geht es nicht an, diese weitreichenden Massnahmen bloss gestützt auf Vermutungen und ohne Tatsachenbasis anzuordnen.

Die weiteren Abklärungen infolge des Verdachts auf unrechtmässigen Leistungsbezug beschränken sich in der Praxis auf die Tatbestandsvarianten des «Erwirkens von Leistungen durch falsche oder unvollständige Angaben» und das «Aufrechterhalten einer Notlage», da die zweckwidrige Verwendung von Sozialhilfeleistungen mit anderen Mitteln nachgewiesen werden kann (Vorlage von Quittungen, Nachfrage bei Leistungsanbietern etc.).

Unangemeldete Besuche am Arbeitsort sind nicht zulässig. Einerseits weil diese zu einer Vorverurteilung durch Dritte führen und die Arbeitsstelle somit zu Unrecht gefährden könnten. Andererseits ist dieses Mittel für die Klärung der Arbeitssituation auch nicht zielführend. Soll ein bestehender Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug am Arbeitsplatz erhärtet werden, ist vielmehr eine Observation angezeigt, zumal diese in solchen Fällen für den Betroffenen generell weniger einschneidend sein dürfte.

In § 23 Abs. 1a SHG sind die für die Abklärung relevanten Verhältnisse abschliessend genannt. Werden weitere Massnahmen angeordnet, stehen insbesondere folgende Fragen zur Klärung im Zentrum:

- *Angaben zur Person sowie Wohn- und Familienverhältnisse:* Welche Namen sind am Briefkasten angeschrieben? Geht die betroffene Person regelmässig am eigenen Wohnort ein und aus? Wohnt eine Person an der angegebenen Adresse oder an einem anderen Ort? Wie viele Personen leben in der gleichen Wohneinheit?
- *Einkommens- und Vermögensverhältnisse:* Benutzt eine Person regelmässig ein Fahrzeug? Ist eine Person öfters (ferienhalber) abwesend und verfügt eventuell über einen zweiten Wohnsitz?
- *Erwerbstätigkeit:* Arbeitet eine Person? Wenn ja: in welchem Umfang und welcher Regelmässigkeit? Welche Tätigkeiten übt sie aus?
- *Gesundheitliche Einschränkungen:* Geht eine Person trotz attestierter Arbeitsunfähigkeit einer bezahlten oder unbezahlten Tätigkeit nach? Führt sie Tätigkeiten aus, wozu sie gemäss Attest nicht in der Lage ist?

Abklärungen am Wohnort durch unangemeldete Besuche dienen dazu, einen Augenschein über die tatsächlichen Verhältnisse zu nehmen. Dadurch können mitunter wichtige Erkenntnisse gewonnen werden bezüglich der Wohn- und Familiensituation (z.B. wie viele Personen in der Wohnung leben), des Mobiliars der Wohnung (z.B. wertvolle Bilder, Schmuck, die als Vermögenswerte deklariert werden müssen) oder der gesundheitlichen Einschränkungen der hilfeschuchenden Person. Daneben finden sich oft auch indirekte Hinweise betreffend mögliche Erwerbstätigkeit (z.B. Vorhandensein von Arbeitskleidung oder Arbeitsgeräten). Voraussetzung für das Betreten der Wohnung bei unangemeldeten Besuchen ist die ausdrückliche Einwilligung

der betroffenen Person (Absatz 3). Aus beweisrechtlichen Gründen sollte diese stets schriftlich festgehalten werden.

Observationen dienen dazu, durch Beobachtungen im öffentlichen Raum (vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen zu § 23c) Erkenntnisse zu gewinnen, welche auf andere Weise nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand zu erlangen wären. Dabei kommen vor allem Situationen im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit (z.B. Verschweigen eines [Neben-]Jobs oder Vorspiegeln einer Arbeitsunfähigkeit) in Frage.

### **§ 23c Observation**

Eine Observation stellt keinen leichten Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person dar, insbesondere in ihr Recht auf Achtung des Privatlebens gemäss Art. 13 BV. Dafür bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, eines öffentlichen Interesses und der Eingriff muss verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 1 bis 3 BV). Die Grundsätze für die Anordnung der Observation werden auf Stufe Gesetz geregelt, sodass dem Gesetzmässigkeitsprinzip ohne weiteres nachgekommen wird. Des Weiteren wird ein legitimes öffentliches Interesse verfolgt, namentlich der sachgerechte Einsatz von Steuergeldern und die Bekämpfung von unrechtmässigem Leistungsbezug in der Sozialhilfe. Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird insbesondere bei der konkreten Ausgestaltung Rechnung getragen.

Grundvoraussetzung für die Anordnung und Durchführung der Observation ist, dass ein begründeter Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug vorliegt (vgl. oben Ziffer 2.1.). Des Weiteren wird vorausgesetzt, dass der Verdacht mit anderen Massnahmen nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand bestätigt oder entkräftet werden kann. Observationen kommen vor allem beim Verdacht auf eine nicht offengelegte Arbeitstätigkeit in Frage.

Die Anordnung der Observation hat durch das für die Sozialhilfe zuständige Mitglied der Sozialbehörde zu erfolgen. Bei den Gemeinden muss somit das für die Sozialhilfe zuständige Mitglied des Gemeinderats die Massnahme anordnen. Für die Ausrichtung der Sozialhilfe bei Personen aus dem Asylbereich ist das kantonale Sozialamt zuständig. In diesem Fall hat die Anordnung einer Observation durch die Amtsleitung zu erfolgen. Die Delegation der Anordnungsbefugnis ist ausgeschlossen.

Die betroffene Person kann nur an allgemein zugänglichen Orten und an von solchen aus frei einsehbaren Orten überwacht werden. «Allgemein zugänglicher Ort» bedeutet, dass das allgemeine Betreten von öffentlichem oder privatem Grund und Boden in der Regel geduldet wird. «Frei einsehbar» bedeutet, dass die betroffene Person und die von ihr ausgeübten Tätigkeiten von blossen Auge erkennbar sind. Diese Begriffe werden auf Verordnungsstufe konkretisiert. Eine Observation hat ohne das Wissen der betroffenen Person und ohne Interaktion zwischen ihr und der observierenden Person stattzufinden.

Unter zulässigen Bild- und Tonträgern sind technische Geräte zu verstehen wie Foto- und Videokameras sowie Audioaufnahmegeräte. Nicht zulässig ist der Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung oder von Fluggeräten (insbesondere GPS-Trackern oder Drohnen). Diese Massnahmen würden das Recht auf Privatsphäre übermässig beeinträchtigen, zumal dies zu einer quasi Rundum-Überwachung führen könnte. Insbesondere könnten Bewegungsprofile erstellt werden. Ausserdem wäre durch diese Massnahmen im Kanton Zug kein namhafter Mehrertrag zu erwarten, weil die räumlichen Verhältnisse nicht derart dicht wie in stark urbanisierten Gebieten (z.B. Stadt Zürich) sind, in welchen eine Überwachung mit grösseren Hindernissen verbunden ist. Zudem fiele das Anbringen von GPS-Trackern an Fahrzeugen in vielen Fällen zum Vornherein ausser Betracht, da hilfeschende Personen oftmals nicht über

ein Fahrzeug verfügen. Hinzu kommt schliesslich, dass der Einsatz solcher Mittel aus Verhältnismässigkeitsgründen der Genehmigung durch eine Richterin oder einen Richter bedarf. Dadurch würde das Verfahren verzögert und insgesamt aufwändiger. Vorbehalten bleibt allerdings der Einsatz der genannten Mittel im Rahmen von strafprozessualen Massnahmen. Dabei richten sich die Voraussetzungen und die Durchführung nach der StPO.

Gemäss Absatz 4 können mit der Durchführung der Observation Spezialistinnen und Spezialisten ausserhalb der öffentlichen Verwaltung (sog. Sozialdetektivinnen und -detektive) beauftragt werden. Die Spezialistinnen und Spezialisten können Dokumente analysieren, Recherchen im Umfeld und unangemeldete Wohnungsbesuche vornehmen sowie Überwachungen im öffentlichen Raum durchführen. Da sie als Hilfsperson der öffentlichen Verwaltung fungieren und somit eine öffentliche Funktion wahrnehmen, unterstehen sie der gleichen Sorgfalts- und Schweigepflicht wie die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter gemäss § 7 SHG. Ihre dokumentierten Erkenntnisse dienen den Sozialhilfebehörden als Grundlage für den Entscheid über verwaltungsrechtliche Massnahmen. Wesentlich ist, dass die anordnenden Behörden für eine ordnungsgemässe Durchführung der Observation verantwortlich sind. Insbesondere haben sie für eine sachgerechte Auswahl, Instruktion und Überwachung der observierenden Personen besorgt zu sein. Da die Ausbildung im Bereich der Privatdetekteien eidgenössisch nicht geregelt ist, kann nicht auf anerkannte Aus- oder Weiterbildungszeugnisse abgestellt werden. Demnach ist bei der Auswahl der observierenden Person deren persönliche und fachliche Eignung zu prüfen. Die persönlichen Anforderungen umfassen insbesondere einen einwandfreien Leumund (z.B. keine Strafregistereinträge und hängige Strafverfahren, keine Verlustscheine). Die fachlichen Eignungen können durch entsprechende Aus- und Weiterbildungen im Bereich Detektivarbeit, Polizeiarbeit oder ähnlichen Berufen (mit rechtlichem Hintergrund) belegt werden. Ebenso bieten vorhandene Qualitätsmanagementsysteme, Mitgliedschaften in Berufsverbänden und das Bekenntnis zur Einhaltung der Standesregeln des «Fachverbands Schweizerischer Privatdetektive» Hinweise auf die Einhaltung von Qualitätsstandards.

Mit den Bestimmungen über die zeitliche Maximaldauer (Absatz 5) wird unterstrichen, dass es sich bei einer Observation um eine einschneidende Massnahme handelt, welche nicht über einen allzu langen Zeitraum aufrechterhalten werden darf. Deshalb ist sie in zeitlicher Hinsicht zu beschränken. Die Observationsfrist von sechs Monaten kann einmalig um sechs Monate verlängert werden, wenn hinreichende Gründe bestehen. Mithin müssen dazumal immer noch konkrete Anhaltspunkte für einen unrechtmässigen Leistungsbezug vorliegen. In aller Regel ist nach 30 Tagen erfolgloser Observation nicht mehr mit neuen Erkenntnissen zu rechnen.

Bestätigt sich der Verdacht auf einen unrechtmässigen Leistungsbezug durch die Observation, so ist die betroffene Person umfassend über die Details der Observation zu informieren und mit den Ergebnissen zu konfrontieren. Die betroffene Person hat das Recht, zur Observation und zu den Ergebnissen Stellung zu nehmen. Es ist selbstverständlich auch hier stets das rechtliche Gehör zu gewähren, bevor eine Verfügung betreffend Auflagen, Weisungen, Sanktionen oder (Teil-)Einstellungen erlassen wird.

Hat sich der Verdacht auf unrechtmässigen Leistungsbezug durch die Observation nicht bestätigt, so ist die betroffene Person ebenfalls umfassend über die Details und Ergebnisse der Observation zu orientieren. Damit wird sichergestellt, dass die betroffene Person über den Eingriff in ihre Grundrechte durch die Observation informiert ist. Ebenso kann sie die Rechtmässigkeit der Anordnung der Observation nachträglich selbständig anfechten. Zwar kann die Rechtsmittelinstanz in diesen Fällen unter Anwendung einer prospektiven Betrachtungsweise gegebenenfalls bloss die Unrechtmässigkeit der Anordnung feststellen. Jedoch wird dadurch sichergestellt, dass die Sozialhilfebehörden Observationen tatsächlich nur bei begründetem Verdacht

und mit Augenmass einsetzen. Damit kann das der Massnahme inhärente Missbrauchspotential minimiert werden.

Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in Bezug auf die Aufbewahrung und Vernichtung der sowie die Einsichtnahme in die Observationsakten.

## **5. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Die Teilrevision der Sozialhilfegesetzgebung (Gesetz und Verordnung) wurde einem breiten Kreis von Adressatinnen und Adressaten zur Vernehmlassung unterbreitet, insbesondere alle Einwohner- und Bürgergemeinden, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien und betroffene Organisationen und Verbände im Sozialbereich sowie weiteren Adressaten im Kanton Zug (Verwaltungsgericht, AHV Ausgleichskasse/IV-Stelle, Ombudsstelle und Landeskirchen). Insgesamt gingen 23 Vernehmlassungsantworten ein. Auf eine Stellungnahme verzichtet haben der Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug (VBG) und alle Bürgergemeinden, die Einwohnergemeinde Neuheim, die Gemeindepräsidenten-Konferenz der Zugerischen Gemeinden, die Partei Alternative – die Grünen Zug und die Grünliberale Partei Kanton Zug, Caritas Schweiz, der Advokatenverein des Kantons Zug sowie die reformierte Kirche Kanton Zug.

Die Gemeinden, politischen Parteien und einzelne Organisationen und Verbände unterstützen im Grundsatz die Stossrichtung der Revision. Wichtig sei, dass Sozialhilfebeziehende nicht unter einen Generalverdacht gestellt würden. Ebenso befürwortet wird die Einbettung der Massnahmen – unangemeldete Hausbesuche und Observation – in weitere aufeinander abgestimmte Regelungen im Bereich der Auskunftspflicht und der Datenbeschaffung. Mit den konkreten und präzisen Formulierungen werde Klarheit und Rechtssicherheit für die Gemeinden und Betroffenen geschaffen, zudem könnten Arbeitsabläufe in den Gemeinden vereinfacht werden. Grundsätzlich wird auch begrüsst, dass sich diese Gesetzesvorlage eng an die Formulierungen des ATSG anlehnt und dabei die besonderen Bedingungen im Sozialhilfebereich berücksichtigt.

Aus den eingegangenen Stellungnahmen gehen vor allem in Bezug auf Observationen zwei unterschiedliche Haltungen hervor: Auf der einen Seite werden insbesondere von den Einwohnergemeinden die vorgeschlagenen Bestimmungen begrüsst, da Observationen als geeignetes letztes Mittel gegen Sozialhilfemissbrauch angesehen werden. Auf der anderen Seite werden Observationen von einzelnen Organisationen und Verbänden im Sozialbereich aus grundsätzlichen Überlegungen abgelehnt. Die Bestimmungen betreffend die Auskunftspflicht und Meldepflicht sowie der Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe polarisieren dagegen weniger und stossen auf eine breitere Zustimmung.

Die folgenden Ausführungen vertiefen die Rückmeldungen und zeigen auf, welche Elemente aufgenommen und welche Änderungen am Gesetzestext vorgenommen wurden.

### **Formales**

Es wird verschiedentlich angeregt, die Verwendung der Begriffe «Sozialdienst» und «Sozialbehörde» im Gesetz und in der Verordnung zu vereinheitlichen und anstelle des Begriffs «der Hilfe Suchende» eine neutrale Bezeichnung zu wählen. Die Anregungen sind zwar inhaltlich richtig und werden grundsätzlich unterstützt. Allerdings würde die Umsetzung bei der vorliegenden Teilrevision den Rahmen sprengen, zumal dann das Gesetz und die Verordnung gesamthaft überprüft und angepasst werden müssten. Dementsprechend müssen diese Anliegen im Rahmen einer Totalrevision umgesetzt werden. Die Begriffe werden in den von der

vorliegenden Teilrevision erfassten Bestimmungen im Sinne der bestehenden Struktur präzise und konsistent abgebildet.

### **Themenkreis «Auskunfts- und Meldepflicht» (§ 23 SHG)**

Die Rückmeldungen zeigen einerseits Unsicherheiten betreffend die Interpretation des Gesetzestexts im Verhältnis zu anderen Gesetzen. Andererseits werden Bedenken geäußert, dass die Sozialdienste neu zu viele Kompetenzen beim Einholen von Auskünften erhielten. Durch zwei Präzisierungen im Gesetzestext wird deutlicher, wann den Sozialdiensten welche Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Wichtig bleibt festzuhalten, dass die Bestimmungen nur zur Anwendung gelangen, wenn die hilfeschuchenden Personen die erforderlichen Daten und Unterlagen nicht selber beibringen können (Absatz 2a) oder dazu trotz Aufforderung nicht bereit sind (Absatz 3). Weiter sei auf die Bestimmungen im Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) verwiesen, welche weitere allgemeine Verfahrensgrundsätze definiert (z.B. betreffend Untersuchungsprinzip oder rechtliches Gehör). In diesem Kontext wird in Absatz 3 auch die Formulierung im bestehenden Gesetz gestrichen, wonach die Sozialdienste erst «in der Regel nach Orientierung der Betroffenen» Auskünfte einholen. Hier geht es um Fälle, in denen ein Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch vorliegt. Bei einer vorgängigen Orientierung der betroffenen Person bestünde die Gefahr der Kollusion, womit der Zweck der Auskunft vereitelt werden könnte. Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass der Begriff «Dritte» betreffend Einholung von Auskünften (Absatz 3) zu präzisieren sei. Da sich die Abklärungen der Sozialdienste auf sehr viele verschiedene Bereiche des Lebens von Betroffenen beziehen können, ist eine Beschreibung oder Konkretisierung des Begriffs «Dritter» nicht zielführend. «Dritte» schliesst in Abgrenzung zu § 23a Abs. 2 Stellen und Personen ausserhalb der kantonalen und kommunalen Stellen ein (z.B. Mitbewohnerinnen und Mitbewohner).

#### *Änderungen am Gesetzestext:*

§ 23 Abs. 1a: Der besseren Struktur wegen werden die Verhältnisse in einem eigenen Absatz aufgeführt. Zudem wird durch die Aufnahme des Begriffs «ausschliesslich» präzisiert, dass es sich um eine abschliessende Aufzählung handelt.

§ 23 Abs. 2a: Es wird mit einer beispielhaften Umschreibung ergänzt, wonach diese Bestimmung vor allem zur Anwendung kommt, wenn Hilfe Suchende nicht in der Lage sind, benötigte Unterlagen selber beizubringen.

### **Themenkreis «Datenbeschaffung und Datenbekanntgabe» (§ 23a SHG)**

Die Anpassungen sowohl im Gesetz als auch in der Verordnung werden begrüsst, da sie Klarheit schafften und die Arbeitsabläufe der entsprechenden Stellen sowie die Zusammenarbeit mit verschiedenen Stellen vereinfachten.

Es ist darauf hinzuweisen, dass aus datenschutzrechtlichen Gründen nur Einzelabfragen im Abrufverfahren bei den kantonalen Personenregistern zulässig sind. Es ist also nicht gestattet, dass die Sozialdienste automatisch Daten aus den kantonalen Personenregistern erhalten. Ebenso sind ein Datenabgleich über alle aktuellen Fälle und Mehrfachabfragen datenschutzrechtlich nicht zulässig.

Zudem ist zu beachten, dass die aus den kantonalen Personenregistern bezogenen Daten bei der Einzelabfrage keine besonders schützenswerten Personendaten sind und daher im Abrufverfahren bezogen werden können. Die Daten sind den anwendbaren Registergesetzen (RHG und EG RHG) entnommen und werden in § 11a SHV abschliessend aufgezählt.

Die Bestimmung in Absatz 2 umfasst auch private Organisationen und Stellen, wenn diese eine Leistungsvereinbarung mit der kantonalen oder kommunalen Verwaltung haben oder aus anderen Gründen öffentliche Aufgaben im Sinne einer Dienststelle der Verwaltung wahrnehmen und die entsprechende Dienststelle auskunftspflichtig wäre.

*Änderungen am Gesetzestext:*

Keine

**Themenkreis «Weitere Massnahmen zur Abklärung der Verhältnisse» (§ 23b SHG)**

Die Einführung der zusätzlichen Instrumente der unangemeldeten Hausbesuche und Observationen wird grossmehrheitlich befürwortet, da sie mit den rechtstaatlichen Prinzipien vereinbar, die Rahmenbedingungen grundsätzlich konkret und präzise formuliert seien, die gängige Praxis der Sozialbehörden stützten und Rechtssicherheit gäben. Auch könne so die Arbeit der involvierten Stellen vereinfacht werden. Das Verbot der unangemeldeten Besuche am Arbeitsort wird allgemein begrüsst.

Verschiedentlich wird darauf verwiesen, dass neben unangemeldeten Hausbesuchen und Observationen keine weiteren Massnahmen vorzusehen seien. Zudem solle aufgenommen werden, dass das Betreten der Wohnung auch bei unangemeldeten Hausbesuchen durch die Betroffenen verweigert werden dürfe. Die beiden Anliegen sind richtig, weshalb das Gesetz entsprechend angepasst wird.

Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass bei Hausbesuchen zu unterscheiden sei, ob es sich um einen Hausbesuch im Rahmen der sozialarbeiterischen Beratungstätigkeit handelt oder um eine Massnahme zur Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch. Erstere sind in der Regel angemeldet und erfolgen im Einvernehmen mit den Betroffenen. Bei unangemeldeten Hausbesuchen gemäss Absatz 1 ist es ein zentrales Element, dass die Betroffenen vorgängig nicht informiert werden, um den Erfolg der Massnahme nicht zu torpedieren.

*Änderungen am Gesetzestext:*

§ 23b Abs. 2, 3 und 4: Der Absatz wird thematisch aufgeteilt. Es werden zunächst die unangemeldeten Hausbesuche und Observationen als weitere Massnahmen – andere Massnahmen sind nicht denkbar – aufgeführt. Für das Betreten der Wohnung bedarf es der Einwilligung der Betroffenen.

**Themenkreis «Observation» (§ 23c SHG)**

Grossmehrheitlich wird begrüsst, dass eine rechtliche Grundlage für Observationen geschaffen wird und so den Sozialdiensten ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um Sozialhilfemissbrauch adäquat begegnen zu können. Eine Minderheit lehnt Observationen aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Die grundsätzliche Kritik umfasst einerseits grundrechtliche Bedenken (Missachtung des Rechts auf Privatleben, unangemessene Eingriffe in die persönliche Freiheit) und andererseits wird darauf hingewiesen, dass es Sache der Strafverfolgungsbehörden sei, Straftaten wie einem (versuchten) unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen nachzugehen. Gemäss Art. 148a StGB sei Sozialhilfemissbrauch ein Officialdelikt und die kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder und Angestellten unterständen bei Verdacht auf eine strafbare Handlung einer Anzeigepflicht. Es sei zudem rechtstaatlich bedenklich, wenn der Verwaltung, welche in einem Verwaltungsverfahren Parteistellung habe und ein Eigeninteresse verfolge, polizeiliche Überwachungsmöglichkeiten zukämen. Dies sei eine unzulässige Rollenvermischung.

Mit der Observation im Sozialhilferecht soll nicht – wie es im Strafrecht der Fall ist – ein strafbares Verhalten aufgedeckt werden. Es steht die Überprüfung im Vordergrund, ob die eingesetzten Staatsgelder auch zweckgemäss verwendet werden. Eine entsprechende Regelung ist auch im Sozialversicherungsrecht verankert. Da die Sozialhilfe das unterste Netz im System der sozialen Sicherheit darstellt, rechtfertigt sich in diesem Bereich eine entsprechende Regelung umso mehr. Sachverhaltsabklärungen können zudem durch Observationen im Sozialhilfebereich effizienter durchgeführt werden als wenn die Strafverfolgungsbehörden damit belastet würden.

Richtig ist, dass die Sozialhilfebehörden die Erstattung einer Anzeige bei den Strafverfolgungsbehörden zu prüfen haben, wenn bei einer durchgeführten Observation ein mutmasslich strafrechtlich relevantes Verhalten festgestellt wird. Es ist aber nicht Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden zu überprüfen, ob die Gelder am richtigen Ort eingesetzt werden oder nicht. Durch die in Gesetz und Verordnung formulierten Voraussetzungen und Rahmenbedingungen (insbesondere, dass Observationen nur als ultima ratio zur Anwendung gelangen) bleibt die Rechtsstaatlichkeit bei der Einsetzung von Observationen gewahrt.

Verschiedene Stellen haben argumentiert, dass die Regelung in Bezug auf die Anordnung der Observationen unzureichend sei. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass dieser nicht leichte Eingriff in die Privatsphäre von einer zusätzlichen Stelle genehmigt werden solle. Teilweise wurde vorgebracht, dass eine unabhängige Instanz fehle, welche die Verhältnismässigkeit der Observationen überprüfe. Zudem sei es möglich, dass das für die Sozialhilfe zuständige Mitglied der Sozialbehörde sich in einem Interessenkonflikt (Erhöhung der Wirtschaftlichkeit, Kostendruck, politische Interessen) befinde und nicht zwangsläufig die fachlichen Anforderungen erfülle, um die Angemessenheit einer Observation adäquat beurteilen zu können. Ein solcher Eingriff des Staates in die Privatsphäre von Betroffenen ohne Gewaltenteilung widerspreche ausserdem der schweizerischen Praxis in anderen Bereichen und führe zu gefährlichen Machtballungen.

Observationen sind ein Mittel der Sachverhaltsabklärung und nicht ein Mittel der Strafverfolgung: Es geht darum zu entscheiden, ob die Bedürftigkeit und damit ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht. Daher geht es nicht um die fehlende Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative. Die Observation gemäss Sozialhilferecht ist von der polizeilichen Observation im Rahmen eines Strafverfahrens abzugrenzen. Es wäre sachfremd, wenn die Staatsanwaltschaft Observationen nach Sozialhilferecht genehmigen müsste.

Gemäss § 9 SHG ist die Sozialhilfe in erster Linie Sache der Einwohner- und Bürgergemeinden. Somit liegt die Verantwortung grundsätzlich bei den gemeindlichen Stellen. Das zuständige Mitglied der Sozialbehörde kann zusammen mit der Leitung des Sozialdiensts, die über ausreichendes Fachwissen verfügt, eine fundierte Einschätzung vornehmen. Das beinhaltet mitunter die Prüfung der Verhältnismässigkeit. Es ist wie in anderen Verwaltungsbereichen auch Sache des Behördenmitglieds, die Umstände zu beurteilen und einen sachgerechten Entscheid zu fällen.

Zudem gibt es im Kanton Zug neben den Gemeinden und dem Kanton keine weitere Instanz, wie z.B. die Bezirksräte im Kanton Zürich, die für die Prüfung der Genehmigung einer Observation in Frage käme. Eine Vorbefassung des Kantons ist insbesondere wegen der Möglichkeit eines Beschwerdeverfahrens zu vermeiden. Mit Blick auf die Primärverantwortung der Gemeinden würde eine einzelfallbezogene Weisungsbefugnis des Kantons in einem konkreten Einzelfall zudem die vorgesehene Kompetenzverteilung und die den Gemeinden eingeräumte Autonomie zu stark beschneiden. Mit den Rechtsmitteln nach § 23c Abs. 6 und 7 SHG kann ausreichend sichergestellt werden, dass die Bestimmungen im Einzelfall korrekt angewendet werden. Dem Grundanliegen – der Rechenschaftsablage und Kontrolle – wird bereits Rechnung getragen, indem in der Verordnung eine Berichterstattungspflicht der Gemeinden gegenüber dem Kanton statuiert werden soll: Die Sozialdienste reichen dem kantonalen Sozialamt jährlich einen Bericht zu den durchgeführten Observationen ein. Die jährlichen Berichte geben summarisch Auskunft über die Gründe, Art, Dauer und Ergebnisse der durchgeführten Observationen. Damit können unterschiedliche und gegebenenfalls stossende Umsetzungen erkannt und im Rahmen der kantonalen Aufsicht (§ 13 Abs. 1 SHG) aufgegriffen bzw. strukturelle Probleme erkannt werden. Ausserdem bleibt stets die Kontrolle im Einzelfall durch die vorgesehene Beschwerdemöglichkeit der betroffenen Person vorbehalten.

Die vorgesehenen Instrumente ermöglichen eine umfassende Kontrolle, namentlich sowohl hinsichtlich der Handhabung im Allgemeinen (Behördenpraxis) als auch im Besonderen (Praxis im Einzelfall). Eine darüberhinausgehende Bestimmung ist daher weder erforderlich noch angemessen.

Es ist festzuhalten, dass eine Delegation der Kompetenzen in diesem Bereich an eine Dienststelle oder Verwaltungsabteilung ausgeschlossen ist. Da der Entscheid von einer beachtlichen Tragweite ist, hat zwingend die gemäss Gesetz zuständige Stelle über die Durchführung einer Observation zu entscheiden.

#### *Änderungen am Gesetzestext:*

§ 23c Abs. 1: Der Absatz wird um die Bestimmung ergänzt, dass Anordnungen von Observationen nicht delegiert werden können.

§ 23c Abs. 2, 6 und 7: Die Anpassungen dieser Absätze erfolgen der Klarheit halber und sind rein redaktioneller Natur.

## **6. Auswirkungen der Revision**

Die Teilrevision des SHG gibt den Sozialhilfebehörden wirkungsvolle Instrumente in die Hand, um unrechtmässigen Leistungsbezug effizienter und effektiver bekämpfen zu können. Mit der Ausdehnung der Mitwirkungspflicht der hilfeschendenden Person, der Einführung des Datenaustauschs zwischen kantonalen und kommunalen Stellen und der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Observationen wird eine differenzierte Lösung angestrebt, welche die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit einhält: Sie ist verfahrenstechnisch korrekt, sie greift mit Augenmass in die Rechte der betroffenen Personen ein und berücksichtigt die Datenschutzbestimmungen.

Mit den neuen Instrumenten zur Bekämpfung des unrechtmässigen Leistungsbezugs können sicherlich einige Fälle mehr aufgeklärt werden und die eingereichten Strafanzeigen gewinnen an Qualität. Ob die Anzahl aufgedeckter und angezeigter Missbrauchsfälle merklich zunehmen wird, wird sich aber erst in Zukunft zeigen. Indessen hat die Revision einen generalpräventiven Effekt, weil sich dadurch die Wahrscheinlichkeit, im Missbrauchsfall überführt zu werden, deutlich erhöht.

## **7. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen**

### **7.1. Finanzielle Auswirkungen**

Die Revision hat weder für den Kanton noch die Einwohner- und Bürgergemeinden unmittelbare finanzielle Auswirkungen. Die Einrichtung der automatischen Abrufbarkeit der Daten für die Sozialhilfebehörden wird im Rahmen der bestehenden Ressourcen erfolgen können. Der Datenaustausch erfolgt im Rahmen der üblichen Verwaltungstätigkeit zwischen den Mitarbeitenden des ersuchenden Sozialdiensts und den Mitarbeitenden der ersuchten Verwaltungsstelle.

Einzig durch die Anordnung von Observationen werden den Gemeinwesen (Einwohner- und Bürgergemeinden gemäss § 9 SHG sowie Kanton gemäss § 12<sup>bis</sup> Abs 1 SHG) mittelbar zusätzliche Kosten entstehen. Dabei können die jeweiligen Kosten sehr stark voneinander abweichen, je nachdem wie oft eine Observation angeordnet wird. Andererseits werden Observationen dazu führen, dass Missbrauchsfälle aufgedeckt und künftig Sozialhilfekosten eingespart werden. Aus diesen Gründen ist eine plausible Prognose der mittelbaren finanziellen Auswirkungen nicht möglich.

## 7.2. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

## 8. Zeitplan

Juni 2022	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Juli – Oktober 2022	Kommissionssitzung(en)
November 2022	Kommissionsbericht
Januar 2023	Kantonsrat, 1. Lesung
März 2023	Kantonsrat, 2. Lesung
März/April 2023	Publikation Amtsblatt
Juni/Juli 2023	Ablauf Referendumsfrist
Herbst 2023	Allfällige Volksabstimmung
Herbst 2023/Januar 2024	Inkrafttreten

## 9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 3429.2 - 16972 sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte Motion (Vorlage Nr. 2809.1 - 15623) der CVP-Fraktion (heute Mitte-Fraktion) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 24. Mai 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart