



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

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission  
vom 9. November 2022

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Gesundheit und Soziales des Kantonsrats hat die Vorlage des Regierungsrats vom 24. Mai 2022 betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz, SHG) (Vorlage Nr. 3429.1/.2) in einer Sitzung am 9. November 2022 beraten und verabschiedet. Seitens der Direktion des Innern waren der Direktionsvorsteher Andreas Hostettler, die Generalsekretärin Séverine Feh, Michael Striegl, juristischer Mitarbeiter, und Thomas Hauser, Fachverantwortlicher Sozialhilfe des Kantonalen Sozialamts, an der Kommissionssitzung anwesend. Das Protokoll führte Christa Hegglin.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionssitzung
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Anträge

**1. Ausgangslage**

Bis vor einigen Jahren wurden vereinzelt Observationen in der Sozialhilfe durchgeführt. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Jahr 2016 wurden mangels genügender gesetzlicher Grundlagen weder in sozialversicherungsrechtlichen noch in sozialhilferechtlichen Fällen Observationen durchgeführt und angeordnet. Mittlerweile hat jedoch der Bund für die Sozialversicherungen im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) die Rahmenbedingungen für Observationen festgelegt. Ebenso haben im Bereich der Sozialhilfe – da infolge der verfassungsrechtlichen Ordnung die Kantone hierfür zuständig sind – einzelne Kantone (z.B. der Kanton Zürich im Jahr 2021) die Observation gesetzlich geregelt. Im Kanton Zug hat die CVP-Fraktion (heute Mitte-Fraktion) im Jahr 2017 eine Motion eingereicht, mit welcher die Grundlagen für die Überwachung von Sozialhilfebeziehenden bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfebetrug geschaffen werden sollen. Die Motion wurde vom Kantonsrat am 7. März 2019 erheblich erklärt. Mit der vorliegenden Teilrevision soll die Motion umgesetzt und damit die bestehende Gesetzeslücke geschlossen werden.

Neben der Observation als letztes Mittel der Sachverhaltsabklärung sollen die Mitwirkungspflicht von sozialhilfebeziehenden Personen präzisiert und ausgedehnt, die Informationsbeschaffung bei Dritten mittels automatisierten Datenaustauschs und Amtshilfe erweitert und unter Umständen unangemeldete Besuche am Wohnort möglich werden. Hinsichtlich der Observation hat sich der Regierungsrat bei der Ausarbeitung der Vorlage am Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) orientiert.

Die Teilrevision des Sozialhilfegesetzes (SHG) soll den kantonalen und kommunalen Akteurinnen und Akteuren durch eine zweck- und verhältnismässige Werkzeugpalette ermöglichen, die Ermittlung und Überprüfung von Sozialhilfeansprüchen effizienter und effektiver zu gestalten und Fälle von Sozialhilfemissbrauch besser aufdecken zu können. Damit soll letztlich das Vertrauen in das System der sozialen Sicherheit gestärkt werden.

## **2. Ablauf der Kommissionssitzung**

Die Kommissionspräsidentin eröffnete die Kommissionssitzung vom 9. November 2022 mit einem kurzen Überblick über den Ablauf der Sitzung. Anschliessend führte der Direktor des Innern die anwesenden Mitglieder der Kommission in die Vorlage des Regierungsrats ein und wies dabei insbesondere darauf hin, dass hier eine Fragestellung zu lösen sei, für welche der Kantonsrat der Regierung einen Auftrag erteilt habe. In der Folge stellten die Mitarbeitenden der Direktion des Innern die Vorlage aus fachlicher und rechtlicher Sicht vor. Nach Abschluss der Fragerunde folgte die Eintretensdebatte (vgl. nachfolgend Ziff. 3) und daraufhin die Detailberatung (vgl. nachfolgend Ziff. 4). Mit der Schlussabstimmung (vgl. nachfolgend Ziff. 5) schloss die Kommission ihre Arbeiten ab.

An der Kommissionssitzung vom 9. November 2022 nahmen zunächst elf und danach – aufgrund eines anderweitigen Termins eines Kommissionsmitglieds – zehn Kommissionsmitglieder teil (insbesondere an der Schlussabstimmung).

## **3. Eintretensdebatte**

Das Eintreten ist unbestritten.

→ **Die Kommission beschliesst einstimmig mit 11:0 Stimmen und ohne Enthaltung auf die Vorlage einzutreten.**

## **4. Detailberatung**

In der Detailberatung ging die Kommission die einzelnen Bestimmungen der Vorlage durch. Nachfolgend wird lediglich auf diejenigen Bestimmungen eingegangen, bei welchen ein Änderungsantrag gestellt oder über einzelne Punkte diskutiert wurde.

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

Ein Kommissionsmitglied ersucht um Präzisierung des Begriffs «nötigenfalls» in Absatz 3.

Die Direktion des Innern erklärt, dass es unmöglich ist, alle Ausnahmefälle und Konstellationen im Einzelnen zum Vornherein abzubilden. Mit der vorgesehenen offeneren Terminologie können aber sämtliche Fälle erfasst werden.

Es wird kein Antrag gestellt und somit dem Antrag des Regierungsrats stillschweigend zugestimmt.

### **§ 23b Weitere Massnahmen zur Abklärung der Verhältnisse**

Ein Kommissionsmitglied beantragt, die Bestimmungen betreffend unangemeldete Besuche am Wohnort und Observationen (Absatz 2, Absatz 3 und Absatz 4) zu streichen. Diese Massnahmen seien nicht verhältnismässig, zumal gerade im Bereich der Steuern die Problematik des Missbrauchs massiv grösser sei. In der Sozialhilfe gehe es aber um viel kleinere Summen. Dennoch sollen hier solch strenge Massnahmen angewandt, insbesondere die betroffenen Personen mit Sozialdetektivinnen und -detektiven überwacht werden können. In anderen Bereichen werde bei Verdacht auf Missbrauch der offizielle Weg über eine Anzeige bei der Polizei gegangen. Danach können allfällige strafrechtlichen Untersuchungshandlungen, wie beispielsweise Hausdurchsuchungen oder Observationen, folgen.

Von der Direktion des Innern wird darauf hingewiesen, dass mit der Streichung der betreffenden Absätze der Kern der Vorlage betroffen wäre, zumal in diesem Fall keine Observationen möglich wären und somit neben den beantragten Absätzen § 23c obsolet würde und zu streichen wäre. Wenn Observationen möglich sein sollen, müsse der Kanton Zug im Sozialhilfebereich entsprechende Bestimmungen – wie in § 23b und § 23c vorgesehen – erlassen.

In der nachfolgenden Diskussion wird von mehreren Kommissionsmitgliedern die Notwendigkeit von unangemeldeten Wohnungsbesuchen und Observationen thematisiert. Dabei wird vorgebracht, dass Hinweisen bzw. einem Verdacht, dass eine Person zu Unrecht Sozialhilfe bezieht, nachgegangen werden können müsse. Insbesondere erzielten angemeldete Hausbesuche in Verdachtsfällen oft nicht die gewünschte Wirkung, da die betroffenen Personen bei einer vorgängigen Anmeldung zum vorgegebenen Zeitpunkt vor Ort anwesend wären. Mit der vorgesehenen Regelung würden zudem die Rahmenbedingungen für die Zulässigkeit der vorgesehenen Massnahmen – insbesondere für die Observation – strikt vorgegeben. Schliesslich müsse beachtet werden, dass ein Strafverfahren einem anderen Zweck diene, als die sozialhilferechtlichen Massnahmen. In einem Strafverfahren gehe es darum abzuklären, ob ein strafbares Verhalten vorliege und zu ahnden sei. Im Sozialhilfeverfahren gehe es hingegen darum zu prüfen, ob die Sozialhilfe tatsächlich nur jenen Personen zur Verfügung stehe, die effektiv und im betreffenden Umfang darauf angewiesen seien, und ob somit die Steuergelder am richtigen Ort eingesetzt würden. Observationen und unangemeldete Hausbesuche seien Mittel der Sachverhaltsabklärung, die Aufschluss darüber geben können, ob eine Person zu Recht oder zu Unrecht Sozialhilfe beziehe. Hinzu komme, dass Massnahmen von Strafverfolgungsbehörden, wie beispielsweise Hausdurchsuchungen durch die Polizei, von den betroffenen Personen oftmals als sehr unangenehm wahrgenommen würden.

Weiter wird anlässlich der Diskussion von einem Kommissionsmitglied die Frage aufgeworfen, was unter dem Begriff des «begründeten Verdachts» zu verstehen sei. Die Direktion des Innern erläutert, dass bei einem «begründeten Verdacht» nicht bloss Mutmassungen oder Vermutungen vorliegen dürfen, sondern konkrete Indizien und Anhaltspunkte vorhanden sein müssen. Ein konkreter Anhaltspunkt könne beispielsweise dann vorliegen, wenn eine Person beim Arbeiten beobachtet werde, der Sozialdienst von dieser Tätigkeit aber keine Kenntnis habe, wenn der Kontoauszug ohne erkennbare Gründe z.B. 10 000 Franken mehr aufweise oder eine Person einem Integrationsprogramm bzw. vereinbarten Treffen ständig unentschuldigt fernbleibe. Auf Nachfrage eines Kommissionsmitglieds, wie mit Anzeigen bzw. Meldungen von Nachbarn umzugehen sei, führte die Direktion des Innern aus, dass die Mitarbeitenden des Sozialdiensts solchen Meldungen unter Wahrung des Amtsgeheimnisses nachgehen würden. In solchen Fällen würden zunächst Abklärungen getroffen, wie z.B. die betreffende sozialhilfebeziehende Person befragt oder Auskünfte bei anderen kantonalen oder kommunalen Stellen oder Drittpersonen eingeholt. Eine Observation komme nur als letztes Mittel in Betracht. Im Übrigen müsse

die Frage, ob ein begründeter Verdacht vorliege, stets anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls beurteilt werden.

Nach Beendigung der Diskussion bestätigt und präzisiert das Kommissionsmitglied den eingangs gestellten Streichungsantrag.

**Antrag:**

Absatz 2, Absatz 3 und Absatz 4 sowie der damit zusammenhängende § 23c seien zu streichen.

→ **Die Kommission lehnt den Antrag mit 7:3 Stimmen und einer Enthaltung ab.**

**§ 23c Observation**

Ein Kantonsratsmitglied fragt, ob bei einer Streichung von Absatz 3 Observationen weiterhin möglich blieben, aber ohne den Einsatz von Bild- und Tonträgern.

Die Direktion des Innern erklärt, dass in diesem Fall ungeklärt sei, welche Mittel in der Praxis zulässig seien. Folglich könne nicht ausgeschlossen werden, dass Geräte wie Nachtsichtgeräte oder dergleichen eingesetzt würden. Absatz 3 sei eine Einschränkung und kein Freipass hinsichtlich der einsetzbaren Mittel.

Es wird kein Antrag gestellt und somit dem Antrag des Regierungsrats stillschweigend zugestimmt.

**5. Schlussabstimmung**

Die Kommission für Gesundheit und Soziales stimmt der unveränderten Vorlage in der Schlussabstimmung mit 7:2 Stimmen und einer Enthaltung zu.

**6. Anträge**

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 11:0 Stimmen und ohne Enthaltungen auf die Vorlage Nr. 3429.2 - 16972 einzutreten;
2. mit 7:2 Stimmen und einer Enthaltung der Vorlage Nr. 3429.2 - 16972 zuzustimmen.

Zug, 9. November 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Rita Hofer