



**Motion der CVP-Fraktion
betreffend Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 2809.1 - 15623)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 15. Januar 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion reichte am 2. Dezember 2017 eine Motion betreffend Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Schaffung von Grundlagen für die Überwachung von Sozialhilfebeziehenden bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfebetrug; Vorlage Nr. 2809.1 - 15623) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 25. Januar 2018 zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und gliedern diesen wie folgt:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Beurteilung
4. Antrag

1. In Kürze

Der Regierungsrat will eine rechtsstaatlich korrekte gesetzliche Grundlage schaffen, damit die Einwohner- und Bürgergemeinden bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfebetrug Sozialinspektorinnen oder -inspektoren mit einer verdeckten Observation beauftragen können. Dabei sollen ein entsprechendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte berücksichtigt werden und die vom Schweizer Stimmvolk im November 2018 angenommenen Teilrevision des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsgesetzes richtungsweisend sein.

Am 25. Januar 2018 überwies der Kantonsrat eine Motion zu Bericht und Antrag an den Regierungsrat, die verlangt, Grundlagen für die Überwachung von Sozialhilfebeziehenden bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfebetrug zu schaffen. Zwar verfügen die Gemeinden bereits jetzt über ein Instrumentarium zur Missbrauchsbekämpfung. In begründeten Fällen sollen sie jedoch in Zukunft verdeckte Observationen bei Missbrauchsverdacht durchführen können, wenn die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten im Sozialhilfebereich nicht ausreichen. Der Regierungsrat empfiehlt deshalb, die Motion erheblich zu erklären.

Dabei soll, wie in anderen Bereichen auch, mit Augenmass vorgegangen werden. Die rechtsstaatlichen Prinzipien sind jederzeit einzuhalten. Insbesondere gilt es, die Zuständigkeit für den Observationsentscheid verfahrenstechnisch und rechtsstaatlich korrekt zu regeln. Keinesfalls geht es darum, Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger unter Generalverdacht zu stellen. Die Art und Weise der Observation soll zweckmässig und verhältnismässig sein, die Vorgaben des Datenschutzes müssen jederzeit eingehalten werden.

2. Ausgangslage

In seinem Urteil Nr. 61838/10 vom 18. Oktober 2016 rügte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die bisherige, vom Bundesgericht geschützte Praxis der verdeckten Observationen im Bereich der Sozialversicherung: Wenn jemand über längere Zeit von einer Detektivin bzw. einem Detektiv verfolgt, im Versteckten fotografiert und gefilmt wird, dann ist das kein geringfügiger Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und zwar auch dann nicht, wenn sich die überwachte Person in der Öffentlichkeit bewegt. Hierbei genügt eine Blankobestimmung, die der Sozialversicherungsträgerin respektive dem Sozialversicherungsträger das Recht gibt, den massgebenden Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären, nicht als gesetzliche Grundlage für eine verdeckte Observation. Das Bundesgericht (BG) nahm in seinem Urteil 9C_806/2016 vom 14. Juli 2017 Bezug auf das Urteil des EGMR und hielt fest, dass in der Schweiz keine genügenden gesetzlichen Grundlagen bestünden, die eine verdeckte Überwachung umfassend klar und detailliert regeln würden, und zwar in der Invalidenversicherung ebenso wenig wie in der Unfallversicherung.

In der Volksabstimmung vom 25. November 2018 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Änderung des ATSG vom 16. März 2018 angenommen. Mit den neuen Bestimmungen von Art. 43a und Art. 43b ATSG besteht auf Bundesebene künftig eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Observationen in allen dem ATSG unterstehenden Sozialversicherungen; die kantonale Sozialhilfe ist dadurch nicht abgedeckt. Die Sozialhilfe untersteht nicht dem Geltungsbereich des ATSG (vgl. Art. 1 ATSG). Die neu geschaffenen Bestimmungen von Art. 43a und Art. 43b ATSG stellen für die Gemeinden respektive die Sozialhilfebehörden deshalb keine gesetzliche Grundlage dar, um verdeckte Observationen selbst durchzuführen oder in Auftrag zu geben.

Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) statuiert eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Kantone zur Ausrichtung der Sozialhilfe. Es handelt sich bei der Sozialhilfe primär um ein kantonales Institut. Sofern den Sozialhilfebehörden das Instrument der verdeckten Observation ermöglicht werden soll, braucht es eine entsprechende gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht.

3. Beurteilung

Die Erheblicherklärung der Motion bietet die Chance, einen unter Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien ausgewogenen Gesetzesentwurf für verdeckte Observationen bei Verdacht auf Missbrauch zu schaffen, wenn noch unklar ist, ob eine Anzeige wegen Betrug zu erfolgen hat. Im Rahmen dieses Gesetzgebungsprozesses wären diverse Fragen zu klären und im Minimum jene Punkte zu regeln, welche nun in der Teilrevision des ATSG in Art. 43a und Art. 43b berücksichtigt wurden:

- Bezeichnung (Art und Weise) der zulässigen Überwachungsmassnahmen (Ton-/Bildaufzeichnungen, technische Instrumente/Drohnenkameras, etc.);
- Umfang und Dauer der verdeckten Observation (u.a.: Wo und wie darf überwacht werden? Wie lange insgesamt?);
- Gründe für eine verdeckte Observation (u.a.: Unter welchen Voraussetzungen darf eine verdeckte Observation eingeleitet werden? Genügt der Verdacht auf unrechtmässigen Bezug gemäss Art. 148a StGB?);
- Zuständigkeit und Verfahren zur Anordnung einer verdeckten Observation sowie Regelung der Durchführung (z.B. Anordnung einer Überwachung auf entsprechenden Antrag des gemeindlichen Sozialdienstes durch den Gemeinde- oder Bürgerrat oder auf Antrag der Gemeinde [Einwohner- oder Bürgergemeinde] durch eine kantonale Instanz;

- Aufzeichnungen: Einsichtnahme respektive Zugangs-, Überprüfungs- und Bearbeitungsbe-
rechtigung, Aufbewahrung und Speicherung (Form?), Zeitpunkt und Voraussetzungen für
Weitergabe, Voraussetzungen für Löschung (Vernichtung);
- Kostentragung einer verdeckten Observation (in Abhängigkeit der Zuständigkeitsregelung
für Anordnung);
- Rechtsmittel.

Die Missbrauchsbekämpfung im Bereich der Sozialhilfe ist wichtig und herausfordernd und er-
folgt im Interesse der gesamten Bevölkerung, einschliesslich der Sozialhilfebeziehenden sel-
ber. Aus Sicht des Regierungsrats bestehen zwar bereits heute Mittel hinsichtlich der Miss-
brauchsbekämpfung. So sind die Gemeinden gemäss § 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Sozi-
alhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, SHG; BGS 861.4) in der
Pflicht, im Bereich der Sozialhilfe für diese Aufgabe ausgebildetes Personal einzusetzen, wel-
ches durch die erworbene Ausbildung über das erforderliche Know-How bei der Miss-
brauchsbekämpfung verfügt. Weiter besteht im Rahmen von § 23 Abs. 3 SHG die Möglichkeit,
Verdachtsmomente auf Missbrauch durch das Einholen von Auskünften bei Dritten zu erhärten
und bei genügendem Verdacht eine Strafanzeige bei der Polizei einzureichen. Es besteht somit
für die Stellen, welche für die Sozialhilfe zuständig sind, die Möglichkeit, einem ungerechtfertig-
ten Bezug von Sozialhilfeleistungen auf verfassungsmässige Weise und unter Beachtung des
polizeilichen Gewaltmonopols zu begegnen. Der Regierungsrat begrüsst, diese schon vorhan-
denen Möglichkeiten um eine rechtsstaatlich korrekte Grundlage für verdeckte Observationen
bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch zu ergänzen, welche insbesondere auch
die Zuständigkeit für den Observationsentscheid regelt.

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt der Regierungsrat eine Gesetzesänderung im Sinne
der Motion der CVP-Fraktion.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion der CVP-Fraktion betreffend Änderung des Gesetzes über
die Sozialhilfe im Kanton Zug (Schaffung von Grundlagen für die Überwachung von Sozialhilfe-
beziehenden bei begründetem Verdacht auf Sozialhilfebetrug; Vorlage Nr. 2809.1 - 15623) er-
heblich zu erklären.

Zug, 15. Januar 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegart