

# Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 23. Februar 2021  
125

<b>EINGANG GR</b> 10. März 2021			
GRG Nr.	20	GE 5	125

## **Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; Teilrevision)**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; RB 850.1).

### **1. Ausgangslage**

Mit der Motion „Überwachung bei missbräuchlichem Sozialhilfebezug“ vom 14. Februar 2018 (16/MO 15/190) wurde der Regierungsrat aufgefordert, das SHG dahingehend zu ergänzen, dass die Überwachung von Hilfsbedürftigen bei Verdacht auf missbräuchlichen Sozialhilfebezug im Sinne einer Observation ermöglicht wird. Der Regierungsrat hat die Motion unter Berücksichtigung des klaren Ergebnisses der eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. November 2018 über die Änderung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1), das als gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten im Sozialversicherungsbereich schweizweit mit 64.7 % und im Thurgau mit 72.9 % angenommen wurde, mit seiner Antwort vom 21. Januar 2019 zur Erheblicherklärung beantragt. Der Grosse Rat hat die Motion am 13. März 2019 grossmehrheitlich für erheblich erklärt (83:21 Stimmen).

Daraus lässt sich schliessen, dass ein grosser Teil der Bevölkerung den Einsatz von Observationen befürwortet, um Personen zu überwachen, bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass sie unrechtmässig Leistungen vom Staat beziehen oder zu erhalten versuchen.

Hintergrund sowohl der eidgenössischen Vorlage als auch des Anliegens der Motion sind Bundesgerichtsentscheide (BGE 143 I 377, vgl. bestätigend den neueren Entscheid BGer 8C\_277/2017 vom 8. Mai 2017 zu einem Thurgauer Fall), die eine fehlende formell-gesetzliche Grundlage für eine verdeckte Überwachung monieren, die wiederum auf dem Leitentscheid des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

vom 18. Oktober 2016 beruhen (Urteil 61838/10). Alle Entscheide halten fest, dass der Eingriff in die Privatsphäre so schwerwiegend ist, dass dafür eine formell-gesetzliche Grundlage bestehen muss, d.h. ein Rechtserlass vorliegen muss, der dem Referendum unterstanden hat. Diese soll mit der vorliegenden Revision des SHG für den Kanton Thurgau für den Bereich der Sozialhilfe geschaffen werden.

Leitlinie für die Ausgestaltung der Modalitäten von Observationen im Sozialhilfebereich bildet dabei der in der Diskussion im Grossen Rat zur Motion mehrfach geäusserte Gedanke, Observationen zurückhaltend, verhältnismässig und als ultima ratio einzusetzen. So wird die Solidarität im Sozialhilfebereich gestärkt, indem Missbrauch effektiv bekämpft wird. Die Vorlage berücksichtigt materiell integral die langjährige Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Überwachungen im strafrechtlichen Bereich und die damit inhaltlich abgestimmte Normierung von Observationen im Sozialversicherungsbereich auf Bundesebene im ATSG. Grund dafür ist die Sinnhaftigkeit einheitlicher Regelungen staatlicher Observationen in verschiedenen Rechtsgebieten. Dies erleichtert den Vollzug für die Behörden und erhöht die Rechtssicherheit in der Bevölkerung. Überdies kann es nicht angehen, dass Observationen im Sozialhilfebereich weitergehen würden als solche in strafrechtlichen Belangen. Grenze für alle Überwachungen bildet nämlich i.d.R. das in Art. 13 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerte Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre, unabhängig davon, aus welchem Grund eine Observation durchgeführt wird. Im Übrigen werden bestehende kantonale Regelungen zu Observationen im Sozialhilfebereich berücksichtigt, namentlich der Kantone Glarus und Basel-Land.

Ergänzend zur Vernehmlassungsvorlage, die nur den Teil der Observationen umfasste, legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen neuen § 19b SHG zur Verbuchung der Globalpauschale (GP) bei sozialhilfebeziehenden, dem Asylrecht unterstehenden Personen vor. Hintergrund ist das Verwaltungsgerichtsurteil VG.2020.12/E vom 25. November 2020, gemäss dem die an die Gemeinden weitergeleitete GP dem individuellen, sozialhilferechtlichen Klientenkonto vollumfänglich als Einnahme gutzuschreiben sei, weil es keine gesetzliche Grundlage gibt, dies nicht zu tun (E. 4.4.1). Eine solche wäre gemäss Art. 85 Abs. 4 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) jedoch erforderlich. Auf parlamentarischer Ebene wurde zu diesem Thema am 27. Januar 2021 die Einfache Anfrage „Handlungsbedarf bei den Globalpauschalen im Asylbereich?“ (20/EA 46/111) eingereicht. Der Regierungsrat möchte dem Grossen Rat zeitnah Gelegenheit geben, über diesen Punkt im demokratischen Verfahren zu bestimmen.

## **2. Ergebnisse der Vernehmlassung**

Zum Entwurf der Vorlage, ausgenommen § 19b zur Verbuchung der GP, wurde von März bis Mai 2020 eine externe Vernehmlassung durchgeführt. Es waren alle Politischen Gemeinden und alle im Grossen Rat vertretenen Parteien eingeladen, ebenso der Verband der Thurgauer Gemeinden (VTG) und die Thurgauische Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (TKöS). Verwaltungsmässig wurden die Staatskanzlei, das Sozialamt und der Datenschutzbeauftragte begrüsst. Die FDP, die Grüne Partei, die SP, die EDU und die EVP reichten eine Stellungnahme ein, ebenso wie der VTG und 13 Politische Gemeinden. Vernehmen liess sich auch die TKöS und die beiden NGO AvenirSocial

und Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht. Auch die verwaltungsinternen Dienststellen reichten Vernehmlassungsantworten ein.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst den Gesetzesentwurf, darunter die FDP, die EDU und die EVP. Auch der VTG begrüsst die Vorlage, wobei sowohl die TKöS als auch die 13 Gemeinden sich – abgesehen von wenigen Details – der Stellungnahme des VTG anschliessen. Grundsätzlich abgelehnt werden Observationen von der SP und der Grünen Partei sowie von AvenirSocial und der Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht. Die inhaltliche Ausgestaltung der Vorlage wird in der Breite begrüsst, weil Observationen als letztes Mittel und unter strengen Vorgaben ermöglicht werden sollen. Verschiedentlich wird angeregt, Begriffe oder Aspekte, die gemäss der Vernehmlassungsvorlage auf Verordnungsstufe geregelt werden sollten, im Gesetz selbst zu regeln. Diese Hinweise wurden aufgenommen. Da der in der Vernehmlassung vorgeschlagene § 8c SHG-E dann zu umfangreich geworden wäre, wurde dieser in der Folge in vier kurze und prägnante Paragraphen aufgeteilt, die im SHG nun unter einem eigenen Titel „Observationen“ zusammengefasst sind. Diese gesetzestechnische Lösung ist klarer und für die Bevölkerung zugänglicher als ein einziger Paragraph mit vielen Absätzen.

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

#### **Zweck und Voraussetzungen (§ 8c)**

Abs. 1 bestimmt, wer eine Observation anordnen darf und wer observiert werden darf. Dabei gelangen neben einfachen Beobachtungen auch Bild- und Tonaufzeichnungen zur Anwendung. Auf die Anwendung von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung (sog. GPS-Tracker), wie sie beispielsweise das ATSG kennt, wurde im Sinne der Verhältnismässigkeit verzichtet. Abs. 1 bestimmt zudem den Zweck einer Observation: Die Abklärung der Bedürftigkeit einer Person und des Ausmasses der Bedürftigkeit.

Abs. 2 normiert die Voraussetzungen einer Observation. Diese sind kumulativ zu erfüllen. Als Grundvoraussetzung müssen konkrete Anhaltspunkte auf (versuchten) Sozialhilfemissbrauch bestehen (Ziff. 1). Observationen auf gut Glück (sog. „fishing expeditions“) sind nicht zulässig. Wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, darf eine Observation erst als letztes Mittel eingesetzt werden (Ziff. 2). In der parlamentarischen Diskussion der Motion kam einhellig zum Ausdruck, dass Observationen als ultima ratio zur Anwendung gelangen sollen. Eine Observation darf zudem nur an einem allgemein zugänglichen Ort (z.B. auf der Strasse, in einem Laden) oder an einem von einem allgemein zugänglichen Ort frei einsehbaren Ort (z.B. ein Balkon ohne Sichtschutz, nie aber das Innere einer Wohnung) erfolgen (Ziff. 4). Die Formulierung von Ziff. 4 ist wortwörtlich der langjährigen Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Observationen im strafrechtlichen Bereich entnommen. Die Grenzen für Observationen stellt das in Art. 13 BV verankerte Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre dar, unabhängig davon, ob diese aus einem strafrechtlichen, sozialversicherungsrechtlichen oder sozialhilferechtlichen Grund durchgeführt werden. Es ist daher zielführend, die örtliche Umschreibung für Observationen in den gesetzlichen Bestimmungen gleichlautend vorzusehen. Vorausgesetzt ist zudem, dass die Observation von einer zugelassenen Person durchgeführt wird

(Ziff. 3). Auf Verordnungsstufe plant der Regierungsrat dafür eine Bewilligungspflicht, die insbesondere und in Anlehnung an Art. 7a bis Art. 7e der Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV; SR 830.11) eine polizeiliche oder gleichwertige Observationsausbildung bedingt, die erforderlichen Rechtskenntnisse im Sozialhilferecht, Datenschutzrecht und Verfahrensrecht voraussetzt sowie die Vertrauenswürdigkeit der Person an sich bedingt. Auf Verordnungsstufe ist weiter vorgesehen, dass die observierende Person das Observationsmaterial der Fürsorgebehörde vollständig übergeben muss und keine Kopien anfertigen darf. Die gesammelten Informationen dürfen nur im Rahmen des erteilten Auftrags verwendet werden.

## **Modalitäten (§ 8d)**

Eine Observation darf nur auf der Basis eines schriftlichen Auftrags der Fürsorgebehörde durchgeführt werden (Abs. 1). Dieser muss die zu observierende Person benennen, die konkreten Anhaltspunkte enthalten, die zum Observationsauftrag führen (und durch die Observation verifiziert werden sollen), ebenso die Resultate bereits erfolgter Abklärungen, die erforderlichen Abklärungen des Observationsauftrages klar umschreiben und die Dauer der Observation festlegen. In Analogie zu Art. 43a Abs. 5 ATSG soll eine Observation an höchstens 30 Tagen innerhalb von sechs Monaten ab dem ersten Observationstag stattfinden dürfen, wobei dieser um höchstens sechs Monate verlängert werden können soll, wenn hinreichende Gründe vorliegen. Diese zeitliche Begrenzung schützt die observierte Person vor einer zu intensiven oder zu lange anhaltenden Observation.

Abs. 2 bestimmt, dass ein zu enger Observationsauftrag gemäss Abs. 1 durch einen vorgängig zu erweiterten Observationen zu erlassenden, schriftlichen Erweiterungsauftrag auszuweiten ist. Diese Bestimmung verhindert, dass eine observierende Person im Zuge einer laufenden Observation eigenmächtig ihren Auftrag ausdehnt und nachgängig von der Fürsorgebehörde legitimieren lässt. Es ist damit sichergestellt, dass eine Observation stets von der zuständigen Behörde und mit demokratischer Abstützung angeordnet wird. Die Frist von maximal 30 Observationstagen innerhalb von 6 Monaten gilt unverändert ab der ersten erfolgten Observation.

Abs. 3 stellt sicher, dass das Observationsmaterial vollständig und einzig der Fürsorgebehörde zur Verfügung steht.

Abs. 4 sieht vor, dass die Fürsorgebehörde zur Durchführung von Observationen Leistungsvereinbarungen abschliessen kann.

## **Aktenführung und Einsichtsrecht (§ 8e)**

Fördert die Observation ein missbräuchliches Verhalten zu Tage, so ist die observierte Person gemäss Abs. 1 vor dem sie sanktionierenden Entscheid über die Observation mit einem formellen Entscheid in Kenntnis zu setzen, der Auskunft über den Grund, die Art und die Dauer der Observation gibt. Sie kann innert 20 Tagen zur Observation und dem Observationsmaterial Stellung nehmen, womit ihr das rechtliche Gehör gewährt wird.

Führt die Observation nicht zu einem sanktionierenden Entscheid oder wird kein missbräuchliches Verhalten festgestellt, so hat die observierte Person gemäss Abs. 2 das Recht, von der Fürsorgebehörde ebenfalls mittels formellem Entscheid über den Grund, die Art und die Dauer der Observation informiert zu werden. Die Behörde hat die observierte Person zudem auf ihr Einsichtsrecht ins Observationsmaterial hinzuweisen. Die Fürsorgebehörde hat in Fällen nach Abs. 4 das Observationsmaterial nach Rechtskraft des Entscheids umgehend zu vernichten, ausser die observierte Person verlangt vor Eintritt der Rechtskraft des Entscheids, dass das Observationsmaterial vollständig in den Akten verbleibt. Die observierte Person kann dabei nur verlangen, dass entweder das gesamte Observationsmaterial in den Akten verbleibt oder aber vollständig gelöscht wird. Damit wird sichergestellt, dass entlastendes Material auf Verlangen der zu Unrecht überwachten Person aktenkundig bleibt, nicht aber selektiv, sondern als komplettes Bild der Observation.

Abs. 3 stellt sicher, dass die Fürsorgebehörde rechtmässig erstelltes Observationsmaterial aus Drittobservationen verwenden kann. Diese Bestimmung stellt sicher, dass eine Person nicht wiederholt observiert werden muss, wenn das erforderliche Observationsmaterial bereits rechtmässig erstellt ist, was auch im Interesse der observierten Person.

### **Berichterstattung (§ 8f)**

§ 8f normiert eine Berichterstattungspflicht der kommunalen Fürsorgebehörden an das Departement für Finanzen und Soziales. Dies stellt sicher, dass der Kanton das Ausmass und die Wirkung von Observationen im Sozialhilfebereich bei Bedarf eruieren kann. Entsprechend ist er in der Lage, die Notwendigkeit und Angemessenheit von Observationen beurteilen zu können. Datenschutzrechtlich ist eine Berichterstattungspflicht auf Gesetzesstufe erforderlich, um die Voraussetzungen von § 4 Abs. 1 Gesetz über den Datenschutz (TG DSG; RB 170.7) unstrittig zu erfüllen.

### **Globalpauschalen (§ 19b)**

Ergänzend zur Vernehmlassungsvorlage legt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen neuen § 19b zur Verbuchung der Globalpauschale (GP) bei sozialhilfebeziehenden, dem Asylrecht unterstehenden Personen vor. Hintergrund ist das Verwaltungsgerichtsurteil VG.2020.12/E vom 25. November 2020, gemäss dem die an die Gemeinden weitergeleitete GP dem individuellen, sozialhilferechtlichen Klientenkonto vollumfänglich als Einnahme gutzuschreiben sei, weil es keine gesetzliche Grundlage gibt, dies nicht zu tun (E. 4.4.1). Eine solche wäre gemäss Art. 85 Abs. 4 AsylG jedoch erforderlich. Würde die GP der sozialhilfebeziehenden Person gutgeschrieben, hätte dies denselben Effekt, wie wenn die Person Einkommen in derselben Höhe generieren würde. Dies käme einer Änderung der von den kommunalen Sozialdiensten vollzogenen Praxis zur Rückforderung von Sozialhilfeleistungen gleich und widerspricht Art. 85 AsylG. Gemäss dieser Bestimmung sind, soweit zumutbar, die Sozialhilfe-, Nothilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zurückzuerstatten. Auf parlamentarischer Ebene wurde am 27. Januar 2021 die Einfache Anfrage „Handlungsbedarf bei den Globalpauschalen im Asylbereich?“ (20/EA 46/111) eingereicht, weshalb der

Regierungsrat dem Grossen Rat zeitnah die Gelegenheit geben möchte, über diesen Punkt im demokratischen Verfahren zu bestimmen.

Das System der GP gestaltet sich wie folgt: Der Bund leistet mittels GP Beiträge an die Kantone für ihre Aufgaben und Kosten im Asylbereich. Die GP ist keine subjektorientierte Kopf- oder Fallpauschale, sondern ein globales Budget in Form einer Bundessubvention. In Art. 22 der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142.312) ist festgelegt, welche Leistungen des Kantons mit der GP abgegolten sind und wie sich die GP berechnet. Das Finanzierungssystem des Bundes verfügt über einen finanziellen Anreizmechanismus, der diejenigen Kantone finanziell belohnt, die Personen aus dem Asylbereich möglichst rasch und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integrieren. Es soll auch die Möglichkeit bestehen, Reserven zu bilden, um einmalige, unvorhergesehene Ausgaben zu decken. Die Kantone ihrerseits sind zuständig für die Entschädigung der in der Betreuung involvierten Gemeinden und Organisationen. Der Bund regelt mittels der GP das subventionsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Personen des Asylbereichs. Der Anspruch auf diese Beiträge des Bundes haben ausschliesslich die Kantone, nicht jedoch die einzelnen Personen aus dem Asylbereich. Die Regelung zwischen Kanton und Gemeinden ist Sache des Kantons.

Der Kanton Thurgau hat per 1. Januar 2017 nach einer Vernehmlassung von VTG und TKoS das Abgeltungsmodell innerkantonal optimiert. Die Gemeinden erhalten unabhängig von der Erwerbstätigkeit einer dem Asylrecht unterstehenden Person den gleich hohen Staatsbeitrag. Die Höhe wird aufgrund der Gesamtsumme quartalsweise berechnet und pro dem Asylrecht unterstehende Person ausbezahlt. Der den Gemeinden ausgerichtete Betrag beträgt monatlich rund Fr. 1'000 bis Fr. 1'300 pro dem Asylrecht unterstehende Person. Die Gemeinden haben damit einen Anreiz, die Erwerbstätigkeit zu fördern (sofern eine Erwerbstätigkeit asylrechtlich zulässig ist), weil damit ihre Kosten reduziert werden. Für die dem Asylrecht unterstehenden Personen ist eine Erwerbstätigkeit in hohem Masse integrationsfördernd. Das System ist sinnvoll, würde mit einer kompletten Gutschreibung der GP auf dem Klientenkonto aber ad absurdum geführt. Dies umso mehr, da die GP Beiträge für die Betreuungs- und Verwaltungskosten von Kanton und Gemeinden für Personen aus dem Asylbereich beinhalten. Dazu gehören beispielsweise Kosten von notwendigen Leerbeständen von Wohnungen oder Einrichtungsgegenständen.

Die Abgeltung des Bundes an die Kantone und des Kantons Thurgau an die Gemeinden erfolgt somit unabhängig vom tatsächlichen Unterstützungsbedarf der Personen des Asylbereichs. Die Personen des Asylbereichs haben kein Verhältnis zum Bund oder zum Kanton Thurgau und keinen subjektbezogenen Anspruch auf die GP, jedoch gestützt auf die Asylgesetzgebung ein Recht auf Unterstützung, wofür es Empfehlungen gibt.<sup>1</sup> Die GP-Beiträge an die Gemeinden sollen nicht den Umfang der Rückerstattungspflicht für dem Asylrecht unterstehende Personen reduzieren. Da diese sich gemäss

---

<sup>1</sup> Vgl. Leitfaden Asyl des Kantons Thurgau vom 28. Oktober 2019, S. 9 ([www.sozialamt.tg.ch](http://www.sozialamt.tg.ch) → Asylkoordination).

Art. 85 Abs. 4 AsylG nach kantonalem Recht richten, unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Bestimmung, der diese Frage regelt.

Der Regierungsrat ist aus nachfolgenden Überlegungen der Auffassung, dass die GP nicht dem sozialhilferechtlichen Klientenkonto gutzuschreiben ist:

- Bei den GP des Bundes handelt es sich um eine globale Subvention.
- Es würde eine stossende Ungleichbehandlung mit sozialhilfebeziehenden Personen entstehen, die nicht dem Asylrecht unterstehen, weil diesen kein fiktives Einkommen in Form einer GP gutgeschrieben und ihre Schuld damit viel höher ausfallen würde.
- Eine Rückforderung von Sozialhilfe ist in jedem Fall nur dann zulässig, wenn dies zumutbar ist (§ 19 Abs. 2 SHG), d.h. wenn der ehemalige Sozialhilfeempfänger in wesentlich verbesserten finanziellen Verhältnissen lebt. Ihm ist eine durchschnittliche, d.h. deutlich über dem Existenzminimum liegende Lebensführung zuzugestehen (Ziff. 2.3 Richtlinien des Kantons Thurgau für die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen vom 1. Dezember 2019<sup>2</sup>).
- Es ist nicht ersichtlich, wieso eine Person, deren finanzielle Situation sich wesentlich verbessert hat, bezogene Sozialhilfe nicht zurückerstatten sollte, unabhängig davon, ob es sich um eine einst dem Asylrecht unterstandene Person handelt oder nicht.
- Die Einnahmen einer Gemeinde im Rahmen der Abgeltung sind Staatsbeiträge und aus systemischen Überlegungen nicht auf dem sozialhilferechtlichen Klientenkonto als Einnahme zu verbuchen. Das zuständige Gemeindewesen trägt einen allfälligen Aufwandüberschuss oder profitiert von einem möglichen Ertragsüberschuss. Aus diesem sind Rückstellungen im Sinne einer Spezialfinanzierung für nicht absehbare oder nicht periodisch anfallende Ausgaben zu bilden. Eine Gemeinde kann auch nicht von sich aus die Sozialhilfe für dem Asylrecht unterstehende Personen kürzen, weil die GP bereits für eine einmalige andere Ausgabe im Asylbereich verwendet werden musste.
- Würde die GP einer dem Asylrecht unterstehenden Person auf dem Klientenkonto gutgeschrieben, hätte dies in vielen Fällen den absurden Effekt, dass gar keine Bedürftigkeit und demzufolge kein Anspruch auf Sozialhilfe mehr bestünde. Ohne die gutgeschriebene GP als fiktives Einkommen würde aber umgehend wieder eine Bedürftigkeit und damit ein Anspruch auf Sozialhilfe bestehen.
- In Fällen, in denen eine dem Asylrecht unterstehende Person einer Erwerbstätigkeit nachgeht, würde regelmässig gar der Fall eintreten, dass das Klientenkonto einen Überschuss aufweist und mutmasslich ausbezahlt werden müsste. Eine sozialhilfebeziehende Person würde also nach dem (jahrelangen) Bezug von Sozialhilfe noch einen Überschuss in namhafter Höhe ausbezahlt erhalten. In diesen

---

<sup>2</sup> [www.sozialamt.tg.ch](http://www.sozialamt.tg.ch) → Sozialhilfe → Rückerstattung.

Fällen wäre die Ungleichbehandlung gegenüber nicht dem Asylrecht unterstehenden Sozialhilfeempfängern unhaltbar.

- Eine allfällige neue Buchung der GP auf das Klientenkonto wäre auch unter Berücksichtigung der aktuellen Fakten stossend: Im Jahr 2019 stieg die Sozialhilfefquote für anerkannte oder vorläufig aufgenommene Flüchtlinge auf 86.5 % (2018: 85.1 %). Weiter ersetzt der Kanton den Gemeinden gemäss § 20a SHG die Hälfte der ausgewiesenen Kosten für Flüchtlinge nach Ablauf der GP. Diese Kosten der Gemeinden sind in den letzten Jahren gestiegen und betrugen 2018 rund 1.7 Mio. Franken (Kantonsbeitrag: rund Fr. 850'000) und 2019 rund 1.87 Mio. Franken (Kantonsbeitrag: rund Fr. 936'000).

#### **4. Inkrafttreten**

Die Gesetzesvorlage soll auf einen durch den Regierungsrat bestimmten Zeitpunkt in Kraft treten.

#### **5. Finanzielle Auswirkungen**

Der die Observationen beschlagende Teil der Vorlage hat keine direkten finanziellen Auswirkungen für den Kanton oder die Gemeinden. Die Erteilung, Überwachung und Entziehung für die Bewilligung für observationsberechtigte Personen können ebenso im Rahmen der bestehenden Ressourcen bewältigt werden wie die Auswertung der durch die Gemeinden durchgeführten Observationen. Indirekt werden bei den Gemeinden einerseits für Observationsaufträge an Dritte Kosten entstehen. Andererseits werden die Gemeinden Sozialhilfekosten einsparen können, wenn ein Missbrauch aufgedeckt wird. Insgesamt ist dieser Teil der Vorlage damit für den Kanton und die Gemeinden mindestens kostenneutral. Zu berücksichtigen ist überdies, dass Observationen als letztes Mittel eingesetzt werden und sich die Zahl der Observationen daher auf sehr tiefem Niveau bewegen wird, mit entsprechend tiefen Kosten.

Der die Verbuchung der GP beschlagende Teil der Vorlage führt zu einer finanziellen Entlastung der Gemeinden. Ohne die gesetzliche Normierung, dass die GP nicht auf dem sozialhilferechtlichen Klientenkonto gutzuschreiben ist, hätten die Gemeinden inskünftig keine Möglichkeit (und keinen Anreiz) mehr, mit der GP haushälterisch umzugehen und könnten keine Rückstellungen für einmalig, bisher über die GP finanzierte Ausgaben mehr bilden. Diese Ausgaben müssten über ordentliche Steuern finanziert werden. Zudem bestünde die Gefahr, dass bei einem positiven Saldo des Klientenkontos der Überschuss an die dem Asylrecht unterstehende Person auszubezahlen wäre. Insgesamt würde eine Verbuchung der GP auf dem Klientenkonto dem Subventionscharakter und Finanzierungssystem des Bundes diametral zuwiderlaufen.

**6. Antrag**

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

**Beilagen:**

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates
- Synopse



# Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG)

vom ...

---

I.

Der Erlass RB 850.1 (Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz] vom 29. März 1984) (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

*Titel nach Titel 2.*

*2.1. (aufgehoben)*

*Titel nach § 8b (neu)*

*2a. Observationen*

*§ 8c (neu)*

*Zweck und Voraussetzungen*

<sup>1</sup> Die Fürsorgebehörde kann die Observation einer Person veranlassen, die Leistungen nach diesem Gesetz bezieht oder beantragt, und dabei Bild- und Tonaufzeichnungen machen lassen, um die Bedürftigkeit an sich oder das Ausmass der Bedürftigkeit abzuklären.

<sup>2</sup> Eine Observation ist zulässig, wenn:

1. konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass eine Person unrechtmässig Leistungen bezogen hat, bezieht oder zu erhalten versucht;
2. die Abklärungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden;
3. sie von einer fachlich qualifizierten Person durchgeführt wird, die über eine Bewilligung des zuständigen Departementes verfügt;
4. sich die observierte Person an einem allgemein zugänglichen Ort aufhält oder an einem Ort, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist.

*§ 8d (neu)*

*Modalitäten*

<sup>1</sup> Vor der Durchführung einer Observation informiert die Fürsorgebehörde die Aufsichtsinstanz und legt schriftlich den Auftrag für die observierende Person fest. Dieser enthält Angaben über:

1. die erforderlichen Personendaten der zu observierenden und der observierenden Person;
2. eine Beschreibung der konkreten Anhaltspunkte und die diese begründenden Tatsachen;
3. die Ergebnisse bereits erfolgter Abklärungen;
4. eine klare Umschreibung der erforderlichen Abklärungen;
5. die Dauer der Observation und die Anzahl Observationstage, wobei eine Observation an höchstens 30 Tagen innerhalb von sechs Monaten ab dem ersten Observationstag stattfinden darf. Dieser Zeitraum kann um bis zu sechs Monate verlängert werden, wenn hinreichende Gründe dafür bestehen.

<sup>2</sup> Erweist sich ein Auftrag während der Durchführung als sachlich zu eng, so ist der ursprüngliche Auftrag vorgängig zu weiteren Observationen schriftlich zu erweitern.

<sup>3</sup> Die observierende Person erstattet der Fürsorgebehörde Bericht und übergibt ihr das Observationsmaterial vollständig. Sie darf vom Observationsmaterial keine Kopien aufbewahren und die gesammelten Informationen ausschliesslich im Rahmen ihres Auftrags verwenden. Sie untersteht dem Amtsgeheimnis und dem Gesetz über den Datenschutz<sup>1)</sup>.

<sup>4</sup> Die Fürsorgebehörde kann zur Durchführung von Observationen Leistungsvereinbarungen abschliessen.

## § 8e (neu)

### *Aktenführung und Einsichtsrecht*

<sup>1</sup> Bestätigen sich die Anhaltspunkte, die zu einer Observation geführt haben, macht die Fürsorgebehörde der observierten Person schriftlich Mitteilung über den Grund, die Art und die Dauer der Observation und weist auf das Einsichtsrecht hin, bevor sie einen Entscheid betreffend die Unterstützung erlässt. Die observierte Person kann innert zwanzig Tagen Stellung nehmen.

<sup>2</sup> Bestätigen sich die Anhaltspunkte, die zu einer Observation geführt haben, nicht, so:

1. erlässt die Fürsorgebehörde einen Entscheid über den Grund, die Art und Dauer der erfolgten Observation und weist die observierte Person auf das Einsichtsrecht hin;
2. vernichtet die Fürsorgebehörde nach Rechtskraft des Entscheids das Observationsmaterial, sofern die observierte Person nicht schriftlich beantragt, dass das Observationsmaterial vollständig in den Akten verbleibt.

<sup>3</sup> Die Fürsorgebehörde kann das Material einer Observation, die von einer anderen Fürsorgebehörde angeordnet wurde, verwenden, wenn bei der Observation die Voraussetzungen nach diesem Gesetz erfüllt waren.

---

<sup>1)</sup> RB 170.7

*§ 8f (neu)*

*Berichterstattung*

<sup>1</sup> Die Fürsorgebehörde erstattet dem Departement für Finanzen und Soziales auf Verlangen Bericht über:

1. Anzahl Observationen;
2. Ergebnisse der Observationen;
3. verfügte Sanktionen;
4. Dauer und Kosten je Observation;
5. eingereichte Strafanzeigen;
6. Anzahl Akteneinsichtnahmen;
7. Namen der mit der Observation beauftragten Personen.

*Titel nach § 8f*

*2.2. (aufgehoben)*

*§ 19b (neu)*

*Globalpauschalen*

<sup>1</sup> Im Rahmen des Asylrechts dem Kanton vom Bund ausbezahlte Globalpauschalen und daraus finanzierte Beiträge an die Gemeinden sind Staatsbeiträge. Sie werden auf dem Klientenkonto nicht als Einnahme verbucht.

*§ 28*

*Aufgehoben.*

II.

(keine Änderungen bisherigen Rechts)

III.

(keine Aufhebungen bisherigen Rechts)

IV.

Dieses Gesetz tritt auf einen durch den Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.



## Synopse

### Änderung Sozialhilfegesetz (SHG); Observation und Globalpauschalen

Geltendes Recht	Entwurf des Regierungsrates
	<b>Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; SHG)</b>
	<b>I.</b>
	Der Erlass RB 850.1 (Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe [Sozialhilfegesetz] vom 29. März 1984) (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:
<b>2.1. Allgemeine Hilfeleistungen</b>	<b>2.1. Aufgehoben.</b>
	<b>2a. Observationen</b>
	<p><b>§ 8c</b> Zweck und Voraussetzungen</p> <p><sup>1</sup> Die Fürsorgebehörde kann die Observation einer Person veranlassen, die Leistungen nach diesem Gesetz bezieht oder beantragt, und dabei Bild- und Tonaufzeichnungen machen lassen, um die Bedürftigkeit an sich oder das Ausmass der Bedürftigkeit abzuklären.</p> <p><sup>2</sup> Eine Observation ist zulässig, wenn:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass eine Person unrechtmässig Leistungen bezogen hat, bezieht oder zu erhalten versucht;</li><li>2. die Abklärungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden;</li><li>3. sie von einer fachlich qualifizierten Person durchgeführt wird, die über eine Bewilligung des zuständigen Departementes verfügt;</li><li>4. sich die observierte Person an einem allgemein zugänglichen Ort aufhält oder an einem Ort, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist.</li></ol>

Geltendes Recht	Entwurf des Regierungsrates
	<p><b>§ 8d</b> Modalitäten</p> <p><sup>1</sup> Vor der Durchführung einer Observation informiert die Fürsorgebehörde die Aufsichtsinstanz und legt schriftlich den Auftrag für die observierende Person fest. Dieser enthält Angaben über:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. die erforderlichen Personendaten der zu observierenden und der observierenden Person;</li><li>2. eine Beschreibung der konkreten Anhaltspunkte und die diese begründenden Tatsachen;</li><li>3. die Ergebnisse bereits erfolgter Abklärungen;</li><li>4. eine klare Umschreibung der erforderlichen Abklärungen;</li><li>5. die Dauer der Observation und die Anzahl Observationstage, wobei eine Observation an höchstens 30 Tagen innerhalb von sechs Monaten ab dem ersten Observationstag stattfinden darf. Dieser Zeitraum kann um bis zu sechs Monate verlängert werden, wenn hinreichende Gründe dafür bestehen.</li></ol> <p><sup>2</sup> Erweist sich ein Auftrag während der Durchführung als sachlich zu eng, so ist der ursprüngliche Auftrag vorgängig zu weiteren Observationen schriftlich zu erweitern.</p> <p><sup>3</sup> Die observierende Person erstattet der Fürsorgebehörde Bericht und übergibt ihr das Observationsmaterial vollständig. Sie darf vom Observationsmaterial keine Kopien aufbewahren und die gesammelten Informationen ausschliesslich im Rahmen ihres Auftrags verwenden. Sie untersteht dem Amtsgeheimnis und dem Gesetz über den Datenschutz<sup>1)</sup>.</p> <p><sup>4</sup> Die Fürsorgebehörde kann zur Durchführung von Observationen Leistungsvereinbarungen abschliessen.</p>

<sup>1)</sup> RB 170.Z

<b>Geltendes Recht</b>	<b>Entwurf des Regierungsrates</b>
	<p><b>§ 8e</b> Aktenführung und Einsichtsrecht</p> <p><sup>1</sup> Bestätigen sich die Anhaltspunkte, die zu einer Observation geführt haben, macht die Fürsorgebehörde der observierten Person schriftlich Mitteilung über den Grund, die Art und die Dauer der Observation und weist auf das Einsichtsrecht hin, bevor sie einen Entscheid betreffend die Unterstützung erlässt. Die observierte Person kann innert zwanzig Tagen Stellung nehmen.</p> <p><sup>2</sup> Bestätigen sich die Anhaltspunkte, die zu einer Observation geführt haben, nicht, so:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. erlässt die Fürsorgebehörde einen Entscheid über den Grund, die Art und Dauer der erfolgten Observation und weist die observierte Person auf das Einsichtsrecht hin;</li><li>2. vernichtet die Fürsorgebehörde nach Rechtskraft des Entscheids das Observationsmaterial, sofern die observierte Person nicht schriftlich beantragt, dass das Observationsmaterial vollständig in den Akten verbleibt.</li><li>3 Die Fürsorgebehörde kann das Material einer Observation, die von einer anderen Fürsorgebehörde angeordnet wurde, verwenden, wenn bei der Observation die Voraussetzungen nach diesem Gesetz erfüllt waren.</li></ol>
	<p><b>§ 8f</b> Berichterstattung</p> <p><sup>1</sup> Die Fürsorgebehörde erstattet dem Departement für Finanzen und Soziales auf Verlangen Bericht über:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Anzahl Observationen;</li><li>2. Ergebnisse der Observationen;</li><li>3. verfügte Sanktionen;</li><li>4. Dauer und Kosten je Observation;</li><li>5. eingereichte Strafanzeigen;</li></ol>

Geltendes Recht	Entwurf des Regierungsrates
	<p>6. Anzahl Akteneinsichtnahmen;</p> <p>7. Namen der mit der Observation beauftragten Personen.</p>
<p><b>2.2. Besondere Massnahmen</b></p>	<p><b>2.2. Aufgehoben.</b></p> <p><b>§ 19b</b> Globalpauschalen</p> <p><sup>1</sup> Im Rahmen des Asylrechts dem Kanton vom Bund ausbezahlte Globalpauschalen und daraus finanzierte Beiträge an die Gemeinden sind Staatsbeiträge. Sie werden auf dem Klientenkonto nicht als Einnahme verbucht.</p>
<p><b>§ 28</b> Inkrafttreten</p> <p><sup>1</sup> Dieses Gesetz tritt nach Annahme durch das Volk auf einen vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft<sup>1)</sup>.</p>	<p><b>§ 28 Aufgehoben.</b></p>
	<p><b>II.</b></p>
	<p><i>(keine Änderungen bisherigen Rechts)</i></p>
	<p><b>III.</b></p>
	<p><i>(keine Aufhebungen bisherigen Rechts)</i></p>
	<p><b>IV.</b></p> <p>Dieses Gesetz tritt auf einen durch den Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.</p>

<sup>1)</sup> Vom Bundesrat genehmigt am 30. Dezember 1985, in Kraft gesetzt auf den 1. Januar 1986.