

4610

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 27/2008
betreffend Änderung des Sozialhilfegesetzes**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 1. Juli 2009,

beschliesst:

I. Die Einzelinitiative KR-Nr. 27/2008 von Dr. Karl Stengel, Feldmeilen, betreffend Änderung des Sozialhilfegesetzes wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und an Dr. Karl Stengel, Feldmeilen.

Der Kantonsrat hat am 4. Februar 2008 folgende von Karl Stengel, Feldmeilen, am 7. Januar 2008 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Gestützt auf Art. 24 lit. c in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 und § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 reiche ich hiermit folgende Einzelinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs ein, die die Rechtsgrundlage schaffen soll, damit ein Missbrauch von Leistungen der Sozialhilfe verhütet werden kann:

I. Das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Marginale zu § 10 a:

Auskunfts- und Mitteilungspflicht der Amtsstellen

§ 10 a. Die Behörden und Amtsstellen des Kantons und der Gemeinden haben, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht, der Fürsorgebehörde auf Verlangen Auskunft zu erteilen, die diese zur

Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Dasselbe gilt für Organisationen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

Sie haben von sich aus der Fürsorgebehörde Mitteilung zu machen, wenn nach Wahrnehmungen in ihrer amtlichen Tätigkeit die Wahrscheinlichkeit eines Missbrauchs von Leistungen der Sozialhilfe besteht.

Marginale zu § 54:

f) Dauer der Auskunftspflicht

Die Auskunfts- und Mitteilungspflicht gemäss § 10a besteht, solange der Anspruch auf Rückerstattung nach diesem Gesetz nicht verjährt ist, aber nur für Ereignisse oder Wahrnehmungen, die innert fünf Jahren vor Inkrafttreten dieser Bestimmung eingetreten sind.

II. Der Kantonsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Er kann dies dem Regierungsrat übertragen.

Begründung:

Wie im Rahmen der Sendung «10 vor 10» am 18. Dezember 2007 berichtet worden ist, fehlt im Kanton eine gesetzliche Grundlage dafür, dass kantonale Stellen oder solche der Gemeinden die Sozialhilfestellen informieren, wenn sie in ihrer amtlichen Tätigkeit Wahrnehmungen machen, die auf einen wahrscheinlichen Sozialhilfemissbrauch hindeuten.

Mit einer Ergänzung des Sozialhilfegesetzes soll eine solche Rechtsgrundlage im kantonalen Recht geschaffen werden. Sie knüpft an die Regelung des kantonalen Steuergesetzes sowie des Sozialhilfegesetzes von Basel-Stadt an.

Infrage kommen namentlich Mitteilungen von Betreibungs- und Konkursämtern, Gerichten, Steuerämtern, RAV, Einwohnerkontrollen, Strassenverkehrsämtern usw. an die Sozialbehörden, wenn sie begründete Hinweise auf einen Missbrauch von Leistungen der Sozialhilfe haben.

Informationen über einen wahrscheinlichen Missbrauch von Leistungen der Sozialhilfe sind besondere Personendaten bzw. Persönlichkeitsprofile (nach noch geltendem Datenschutzgesetz sogenannte besonders schützenswerte Daten). Es braucht deshalb eine ausreichende Rechtsgrundlage. Nach den Prinzipien des Datenschutzrechts sind zudem folgende Grundsätze zu beachten:

- Die Datenbearbeitung muss nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vorgenommen werden.

- Es sind ausreichende Vorkehrungen zu treffen, damit die Datensicherheit gewährleistet ist.

Es wird Aufgabe der Datenschutzstellen sein, sicherzustellen, dass die erwähnten Rahmenbedingungen eingehalten werden. Wenn z. B. eine Liste von Informationen einer Amtsstelle periodisch an eine andere Amtsstelle gelangen soll, wird zu prüfen sein, ob der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist; andernfalls ist dafür eine besondere Rechtsgrundlage auf der entsprechenden Erlassstufe zu schaffen, je nachdem, ob es sich um Personendaten oder um besondere Personendaten bzw. Persönlichkeitsprofile handelt.

Nicht unter die Regelung fallen selbstverständlich Verschwiegenheitspflichten, die durch Bundesrecht abschliessend geregelt sind (z. B. Bankgeheimnis). Mit der Regelung wird im Übrigen sichergestellt, dass die Mitteilungen nicht als Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäss Art. 320 StGB geahndet werden.

Denkbar wäre auch (wie im Kanton Basel-Stadt), dass Personen, die mit den unterstützten Personen in einer Haushaltsgemeinschaft leben oder ihnen gegenüber unterhalts- oder unterstützungspflichtig sind, sowie Arbeitgeber der unterstützten Personen einschliesslich der mit ihnen in Hausgemeinschaft lebenden Angehörigen ebenfalls zu Auskünften gegenüber den Fürsorgestellen verpflichtet werden.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Mit Beschluss vom 9. Juli 2008 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die am 7. Januar 2008 von Karl Stengel, Feldmeilen, eingereichte und vom Kantonsrat am 4. Februar 2008 vorläufig unterstützte Einzelinitiative betreffend Änderung des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) unter dem Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit des Begehrens nicht vollständig unrechtmässig ist. Sie wahre die Einheit der Materie und sei auch nicht offensichtlich undurchführbar. Zu klären sein werde indes, ob die Initiative zumindest teilweise gegen übergeordnetes Recht verstosse.

Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer Sachfrage anders lautet als jene, die sich aus dem übergeordneten Recht ergibt. Darüber hinaus ist eine Initiative auch dann rechtswidrig, wenn sie einen dem Bund zur ausschliesslichen Regelung vorbehaltenen Bereich betrifft, selbst wenn der

Bund diesen Bereich noch nicht ausgefüllt hat (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 28 N 20). Mit Bezug auf die Einzelinitiative ist zu beachten, dass das Bundesrecht namentlich in den Bereichen der Sozialversicherungen die Schweigepflicht sowie Einsichts- und Auskunftsrechte abschliessend regelt (vgl. u. a. Art. 33 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, SR 830.1; Art. 50 a Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10; Art. 66 a Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, SR 831.20; Art. 84 a Bundesgesetz über die Krankenversicherung, SR 832.10; Art. 97 a Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung, SR 837.0). Für kantonalrechtliche Regelungen besteht daher insoweit kein Raum. In der Begründung der Initiative wird zwar auf den Vorrang des Bundesrechts hingewiesen, aus dem Wortlaut des ausgearbeiteten Entwurfs für einen neuen § 10 a geht dies jedoch nicht hervor. Da – ausgehend vom Wortlaut – mit § 10 a in allgemeiner Weise Auskunft- und Mitteilungspflichten festgelegt werden sollen, ohne dass auf den Vorrang des Bundesrechts verwiesen wird, widerspricht diese Bestimmung teilweise Bundesrecht. Es ist deshalb von einer Teilungültigkeit auszugehen.

Am 16. Juli 2008 hat der Regierungsrat ein Konzept zur Revision des Sozialhilferechts verabschiedet. Gestützt darauf hat die Sicherheitsdirektion einen Vernehmlassungsentwurf ausgearbeitet. Dieser wurde am 3. Dezember 2008 in die Vernehmlassung gegeben. Einen Schwerpunkt des Vernehmlassungsentwurfs bildet die Festlegung einer gegenseitigen behördlichen Auskunftspflicht im Einzelfall sowie die Schaffung einer rechtlichen Grundlage, die den Informationsaustausch im Falle von missbräuchlichen Bezügen von Sozialhilfeleistungen ermöglicht. In der folgenden Übersicht sind die mit der Einzelinitiative vorgeschlagenen Regelungen und die in die Vernehmlassung gegebenen Bestimmungen einander gegenübergestellt. Nicht aufgeführt ist die mit der Einzelinitiative vorgeschlagene Regelung von § 54 betreffend die Dauer der Auskunftserteilung. Eine solche Regelung bildete nicht Gegenstand des Vernehmlassungsentwurfs. Die Erwägungen dazu finden sich in den Ausführungen nach der Übersicht. In formeller Hinsicht ist im Übrigen zu beachten, dass für eine solche Neuregelung im Gegensatz zur Einzelinitiative ein § 54 a zu schaffen wäre, weil bereits ein § 54 SHG besteht.

Einzelinitiative

§ 10 a. Auskunftspflicht und Mitteilungspflichten der Amtsstellen

Abs. 1

Die Behörden und Amtsstellen des Kantons und der Gemeinden haben, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht, der Fürsorgebehörde auf Verlangen Auskunft zu erteilen, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Dasselbe gilt für Organisationen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind.

Abs. 2

Sie haben von sich aus der Fürsorgebehörde Mitteilung zu machen, wenn nach Wahrnehmungen in ihrer amtlichen Tätigkeit die Wahrscheinlichkeit eines Missbrauchs von Leistungen der Sozialhilfe besteht.

SHG-Revision

§ 48 d. Auskünfte auf Ersuchen

Abs. 2¹

Gegenüber den Sozialhilfeorganen sind zur mündlichen oder schriftlichen Erteilung der für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Auskünfte verpflichtet:

- a. Verwaltungsbehörden des Kantons und seiner Gemeinden,
- b. Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind,
- c. Personen, die mit dem Hilfesuchenden in einer Hausgemeinschaft leben oder ihm gegenüber unterhalts- bzw. unterstützungspflichtig sind,
- d. Arbeitgeber des Hilfesuchenden und der mit ihm in einer Hausgemeinschaft lebenden Personen.

Abs. 3

Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Schweigepflichten. Ausgenommen von der Auskunftspflicht gemäss Abs. 2 sind weiter die Ombudsstellen und die Notare in ihrer Funktion als Urkundsperson. Ihnen steht ein Auskunftsrecht zu.

¹ Abs. 1 regelt die Informationspflicht der Sozialhilfeorgane gegenüber anderen Stellen.

§ 48 b. Informationen an Sozialhilfeorgane

Abs. 1

Unabhängig von einer allfälligen Schweigepflicht sind Verwaltungsbehörden des Kantons und seiner Gemeinden sowie Organisationen und Personen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind, ermächtigt, der Fürsorgebehörde oder der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion von sich aus mitzuteilen, wenn nach Wahrnehmungen in ihrer amtlichen Tätigkeit ein konkreter und erheblicher Verdacht auf unrechtmässige Erwirkung von Sozialhilfeleistungen besteht.

Abs. 3

Vorbehalten bleiben bundesrechtliche Schweigepflichten.

Wie die Gegenüberstellung zeigt, wurden die Anliegen der Einzelinitiative im Rahmen des Vernehmlassungsentwurfs zur laufenden SHG-Revision mit einzelnen Abweichungen grundsätzlich berücksichtigt. Im Zusammenhang mit den aufgeführten Bestimmungen ist Folgendes festzuhalten:

- Im Vernehmlassungsentwurf ist, entsprechend dem Anliegen der Einzelinitiative, eine Auskunftspflicht der Verwaltungsbehörden sowie der Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts, soweit sie mit einer öffentlichen Aufgabe betraut sind, gegenüber den Sozialhilfeorganen (§ 48 d Abs. 2 lit. a und b) vorgesehen. Der Vernehmlassungsentwurf geht aber weiter als die mit der Einzelinitiative verlangte Regelung, da er auch bestimmte Private zur Auskunft gegenüber den Sozialhilfeorganen verpflichtet (§ 48 d Abs. 2 lit. c und d). Ferner wird darin auch die Auskunftspflicht der Sozialhilfeorgane gegenüber anderen Stellen geregelt.
- Im Rahmen der SHG-Revision soll mit § 48 b eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es den Verwaltungsbehörden und Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts erlaubt, von sich aus der Fürsorgebehörde oder der für das Fürsorgewesen zuständigen Direktion mitzuteilen, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit auf Umstände stossen, die einen konkreten und erheblichen Verdacht auf einen unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen nahelegen. Auch diese Bestimmung nimmt ein Anliegen der Einzelinitiative auf. Abweichend von der mit der Einzelinitiative vorgeschlagenen Regelung sieht der Vernehmlassungsentwurf indes eine Ermächtigung und keine Verpflichtung zur Information der Sozialhilfeorgane vor. Mit dieser Lösung soll verhindert werden, dass Meldungen lediglich deshalb gemacht werden, um «sicherzugehen» bzw. um keine Unterlassungsfolgen zu riskieren.
- Ferner weicht die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Regelung in Bezug auf die zur Auskunft ermächtigten bzw. verpflichteten Stellen von der mit der Einzelinitiative verfolgten Regelung ab. Letztere nennt als auskunftspflichtige Stellen die Behörden und Amtsstellen des Kantons. Gemäss Begründung zählt der Initiant dazu auch die Gerichtsbehörden. Im Vernehmlassungsentwurf werden die Gerichtsbehörden hingegen der Auskunftspflicht gemäss § 48 d Abs. 2 nicht unterstellt. Ebenfalls werden sie in § 48 b (Information an die Sozialhilfeorgane) nicht genannt. Dazu ist festzuhalten, dass sich das Obergericht im Rahmen des zur Einzelinitiative durchgeführten Mitberichtsverfahrens gegen eine ausgedehnte Mitteilungspflicht der Gerichtsbehörden ausgesprochen hatte.

Keinen Eingang in den Vernehmlassungsentwurf gefunden hat wie bereits erwähnt die in der Einzelinitiative vorgesehene Regelung von § 54 (richtig: § 54 a) betreffend die Dauer der Auskunftserteilung, die an die Verjährung des Anspruchs auf Rückerstattung geknüpft werden sollte. Ob der Anspruch auf Rückerstattung bereits verjährt ist, kann nur die zuständige Sozialhilfebehörde beurteilen. Andere Behörden und Amtsstellen des Kantons und der Gemeinden müssten sich daher zunächst bei der zuständigen Sozialhilfebehörde erkundigen, ob mit Bezug auf bestimmte Sozialhilfeleistungen bereits die Verjährung eingetreten ist, bevor sie diese über Wahrnehmungen, welche die Wahrscheinlichkeit eines Missbrauchs von Leistungen der Sozialhilfe nahelegen, informieren könnten. Eine solche Regelung würde sich daher als wenig praktikabel erweisen. Auch eine Beschränkung der Auskunftserteilung auf Ereignisse oder Wahrnehmungen, die innert fünf Jahren vor Inkrafttreten der fraglichen Bestimmungen eingetreten sind, erscheint nicht angebracht, da mit einer solchen Regelung unter Umständen eine berechtigte Rückerstattungsforderung der unterstützenden Sozialhilfebehörde vereitelt werden könnte. Auf eine entsprechende Beschränkung wurde deshalb im Vernehmlassungsentwurf verzichtet.

Eine erste Beurteilung der eingegangenen Antworten zum Vernehmlassungsentwurf zeigt eine mehrheitliche Zustimmung zu den vorgesehenen Bestimmungen über die gegenseitige behördliche Auskunftspflicht im Einzelfall und den Informationsaustausch im Falle von missbräuchlichen Bezügen von Sozialhilfeleistungen. Nicht auszuschliessen ist indessen, dass sich aufgrund einer detaillierten Auswertung der Vernehmlassungsantworten und der weiteren Arbeiten an der Vorlage noch Abweichungen vom Vernehmlassungsentwurf ergeben. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die mit der Einzelinitiative verfolgten Anliegen im Rahmen der SHG-Revision wie beschrieben umgesetzt werden können.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Einzelinitiative KR-Nr. 27/2008 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Aeppli

Der Staatsschreiber:
Husi