

# Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz); Observationen im Sozialhilfebereich

## Erläuternder Bericht

vom 25. Februar 2020

### 1. Ausgangslage

Mit der Motion Zbinden vom 14. Februar 2018 „Überwachung bei missbräuchlichem Sozialhilfebezug“ wurde der Regierungsrat aufgefordert, das Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG; RB 850.1) 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 Erheblichkeitsklärung beantragt. Der Grosse Rat hat die Motion am 13. März 2019 grossmehrheitlich für erheblich erklärt (83:21).

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 des Motionärs 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 Sozialhilfegesetzes 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, um die Solidarität im Sozialhilfebereich zu stärken, indem Missbrauch effektiv bekämpft wird. Die Vorlage berücksichtigt materiell integral die langjährige Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Überwachungen im strafrechtlichen Bereich sowie 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 verankerte Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre. Im Übrigen wurden bestehende kantonale Regelungen zu Observationen im Sozialhilfebereich berücksichtigt, namentlich der Kantone Glarus und Basel-Land.

## 2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 2.1 Definition des Observationsbegriffs (§ 8c Abs. 1)

Abs. 1 bestimmt, wer eine Observation anordnen darf und wie diese durchgeführt werden kann. Dabei gelangen, neben einfachen Beobachtungen, 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 resp. das Ausmass der Bedürftigkeit.

### 2.2 Voraussetzungen für eine Observation (§ 8c Abs. 2)

Abs. 2 normiert die Voraussetzungen einer Observation. Als Grundvoraussetzung muss ein begründeter Verdacht auf (versuchten) Sozialhilfemissbrauch bestehen. Es müssen also handfeste Anhaltspunkte für einen (versuchten) unrechtmässigen Leistungsbezug bestehen. Observationen auf gut Glück (sog. „fishing expeditions“) sind nicht zulässig.

Wenn ein begründeter Anfangsverdacht besteht, darf eine Observation erst als letztes Mittel und nur an einem allgemein zugänglichen Ort (z. B. auf der Strasse, in einem Laden etc.) oder einem von einem allgemein zugänglichen Ort frei einsehbaren Ort (z. B. ein Balkon ohne Sichtschutz, nicht aber das Innere einer Wohnung) erfolgen. Vorausgesetzt ist zudem, dass die Observation von einer zugelassenen Person durchgeführt wird. Auf Verordnungsstufe plant der Regierungsrat dafür eine Bewilligungspflicht, die insbesondere und in Anlehnung an Art. 7a – 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 zudem nur im Rahmen des erteilten Auftrags verwendet werden.

Der Regierungsrat hat die Absicht, die Modalitäten einer Observation auf Verordnungsebene zu regeln. Vorgesehen ist insbesondere, dass die Fürsorgebehörde jede Observation mit einem schriftlichen Auftrag auszulösen hat. Dieser muss die erforderlichen Abklärungen 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 triftige Gründe vorliegen.

### **2.3 Rechte der observierten Person (§ 8c Abs. 3, Abs. 4 und Abs. 5)**

Fördert die Observation ein missbräuchliches Verhalten zu Tage, so ist die observierte Person gemäss Abs. 3 spätestens mit 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. Führt die Observation nicht zu einem sanktionierenden Entscheid resp. wird kein missbräuchliches Verhalten festgestellt, so hat die observierte Person gemäss Abs. 4 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. Der Regierungsrat regelt die Aktenführung und das Einsichtsrecht (Abs. 5) in Übereinstimmung mit dem sich in Erarbeitung befindlichen Gesetz über die Aktenführung und Archivierung.

### **2.4 Berichterstattung der Fürsorgebehörden an den Kanton (§ 8c Abs. 6)**

In Abs. 6 ist eine Berichterstattungspflicht der kommunalen Fürsorgebehörden ans Sozialamt des Kantons Thurgau statuiert. Dies stellt sicher, dass der Kanton über das Ausmass und die Wirkung von Observationen im Sozialhilfebereich stets informiert ist. 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 (RB 170.7) unstrittig zu erfüllen.

## **3. Finanzielle Auswirkungen**

Die 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 die Vorlage damit für den Kanton und die Gemeinden mindestens kostenneutral.

#### **4. Inkraftsetzung der Teilrevision**

Die Inkraftsetzung der Teilrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe ist per 1. April 2021 geplant.