

REGIERUNGSRAT

25. Mai 2016

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

16.114

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention
(Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG); Änderung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
I. Teil A: Auflagen und Weisungen sowie Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen (Umsetzung Motion Hollinger)	7
1. Ausgangslage	7
1.1 Geltendes Recht	7
1.2 Lehre und Rechtsprechung	8
1.3 Motion betreffend klare Regelung bei Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen.....	8
2. Handlungsbedarf	9
3. Umsetzung	9
3.1 Nicht nachgewiesene Bedürftigkeit oder Verletzung der Subsidiarität bei bereits andauernder Sozialhilfe (§ 5a SPG)	10
3.1.1 Voraussetzung der Bedürftigkeit	11
3.1.2 Grundsatz der Subsidiarität	11
3.2 Dreistufige Vorgehensweise (§§ 13 und 13b SPG)	12
3.2.1 Auflagen und Weisungen sowie Kürzung von Sozialhilfeleistungen bei Nichtbefolgung	12
3.2.2 Kürzung unter die Existenzsicherung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen	13
3.3 Nicht-Übernahme überhöhter gebundener Ausgaben	14
4. Auswertung des Anhörungsverfahrens	14
4.1 Politische Parteien.....	15
4.1.1 Interpretationsspielraum unter anderem durch Kann-Bestimmung und unbestimmte Rechtsbegriffe.....	15
4.1.2 Verhaltensweisen	17
4.1.3 Minderjährige	17
4.1.4 Wegzug in eine andere Gemeinde.....	18
4.1.5 Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge	18
4.2 Gemeinden und Verbände der Gemeinden.....	19
4.2.1 Interpretationsspielraum unter anderem durch Kann-Bestimmung und unbestimmte Rechtsbegriffe.....	19
4.2.2 Verhaltensweisen	19
4.2.3 Minderjährige	20
4.2.4 Kürzung aus dem gleichen Grund.....	20
4.2.5 Verordnung SPV	21
4.2.6 Verschärfung der Bedingungen	21
4.3 Anderer Verband und Andere	22
4.3.1 Interpretationsspielraum unter anderem durch Kann-Bestimmung und unbestimmte Rechtsbegriffe.....	22
4.3.2 Minderjährige	22
4.3.3 Beratung durch Fachpersonen.....	23
4.3.4 Menschen mit Beeinträchtigungen	23
5. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen	24

6. Auswirkungen	33
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	33
6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	33
6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft	33
6.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	33
6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	34
6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	34
6.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung	34
II. Teil B: Weitergabe von Daten und Übernahme von vollstreckbaren Verfügungen bei Wohnsitzwechsel (Umsetzung Motion Meier)	35
1. Ausgangslage	35
2. Handlungsbedarf	35
3. Umsetzung	36
4. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen	37
5. Auswirkungen	40
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	40
5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	40
5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft	40
5.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	40
5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	40
5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	40
5.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung	40
III. Teil C: Wegfall der Strafbestimmung infolge übergeordneten Bundesrechts	41
1. Ausgangslage	41
2. Handlungsbedarf	41
2.1 Ausschaffungs- und Durchsetzungsinitiative auf Bundesebene	41
2.2 Übergeordnetes Bundesrecht	41
3. Umsetzung und Erläuterung	42
4. Auswirkungen	42
4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	42
4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	42
4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft	43
4.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	43
4.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	43
4.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	43
4.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung	43
IV. Teil D: Erweiterung Rückerstattungspflicht	44
1. Ausgangslage	44
2. Handlungsbedarf	44
3. Umsetzung	44
4. Auswertung des Anhörungsverfahrens	45
5. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen	46
6. Auswirkungen	46

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	46
6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	46
6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	46
6.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	46
6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden.....	46
6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	47
6.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung.....	47
V. Teil E: Anpassung an die Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons.....	48
1. Ausgangslage.....	48
2. Handlungsbedarf.....	48
3. Umsetzung.....	48
4. Auswertung des Anhörungsverfahrens.....	49
5. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen.....	50
6. Auswirkungen.....	50
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	50
6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	51
6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	51
6.4 Auswirkungen auf die Umwelt.....	51
6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden.....	51
6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	51
6.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung.....	51
7. Ausgleich der Lastenverschiebung.....	51
VI. Weiteres Vorgehen.....	53
Antrag.....	53

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf der Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) für die 1. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Aus unterschiedlichem Anlass stehen bei fünf Themenbereichen des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) Änderungen an, die zweckmässigerweise in einer Vorlage bearbeitet werden sollen. Es sind dies:

Teil A: Auflagen und Weisungen sowie Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen (Umsetzung Motion Hollinger)

Der Grosse Rat hat am 20. August 2013 die (13.26) Motion Franz Hollinger, Alexandra Abbt, Ruedi Donat, Hans-Ruedi Hottiger, Andreas Senn und Kurt Wyss betreffend klare Regelung bei Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen überwiesen. Die Motionäre bemängeln, dass die geltende Sozialhilfegesetzgebung die Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen nur sehr rudimentär regle: Die geltende Regelung zur Möglichkeit von Leistungskürzungen sei zu pauschal, die Leistungseinstellung sei zudem bloss auf Verordnungsstufe geregelt. Die Motionäre verlangen eine klare Regelung. Insbesondere seien – auch im Interesse der rechtsanwendenden Sozialdienste und Behörden – Verhaltensweisen zu umschreiben, die zur Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen führen könnten, ohne dabei Begriffe wie "rechtsmissbräuchlich", "unkooperativ" und dergleichen zu verwenden.

Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz bildet neu eine dreistufige Vorgehensweise ab: Die Gewährung materieller Hilfe kann mit Auflagen und Weisungen verbunden werden (1. Stufe), bei Nichtbefolgung dieser Auflagen und Weisungen ist die Kürzung der materiellen Hilfe zulässig (2. Stufe) und schliesslich ist in bestimmten Fällen bei weiter andauernder Pflichtverletzung die Leistungskürzung unter die Existenzsicherung sowie die gänzliche Leistungseinstellung möglich (3. Stufe). Unter Berücksichtigung der Anliegen der Motionäre werden jeweils Verhaltensweisen genannt, welche die einzelnen Tatbestände konkretisieren.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen fanden in der Anhörung mehrheitlich Zustimmung. Aufgrund der teilweise kritischen Rückmeldungen wurden die Vorschläge jedoch nochmals detailliert überprüft und es wurden verschiedene Anpassungen vorgenommen. So wurde mit § 5a SPG ein zusätzlicher Kürzungs- und Einstellungstatbestand aufgenommen. Demnach kann bei nicht nachgewiesener Bedürftigkeit oder bei Verletzung des Grundsatzes der Subsidiarität die bereits laufende Sozialhilfe gekürzt oder eingestellt werden. Weiter wurde § 13a SPG normiert, wonach die Gewährung materieller Hilfe mit der Auflage und Weisung verbunden werden kann, gebundene Ausgaben wie beispielsweise den Wohnungsmietzins und die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung an die entsprechenden Richtwerte anzupassen. Sofern die betroffene Person keine triftigen Gründe vorbringen kann, werden bei Nichtbefolgung dieser Auflage und Weisung gebundene Ausgaben nur noch im Umfang dieser Richtwerte übernommen.

Teil B: Weitergabe von Daten und Übernahme von vollstreckbaren Verfügungen bei Wohnsitzwechsel (Umsetzung Motion Meier)

Während der laufenden Anhörung zum Entwurf des revidierten SPG reichte Titus Meier am 25. August 2015 die (15.192) Motion betreffend Weitergabe von Informationen und Übernahme von Auflagen in der Sozialhilfe bei Wohnortswechseln ein. Der Grosse Rat hat die Motion am 12. Januar 2016 überwiesen. Da gleichlautende Forderungen, insbesondere von Gemeindeseite, auch in der Anhörung vorgebracht wurden, wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die es den Gemeinden erlaubt, vollstreckbare Auflagen und Weisungen sowie vollstreckbare Kürzungen und Einstellungen der vorgängig zuständigen Gemeinde zu bestätigen und damit zu übernehmen (vgl. § 13c SPG).

Des Weiteren wurde § 46 Abs. 3 SPG neu formuliert. Demnach wird die Datenbekanntgabe nicht mehr davon abhängig gemacht, dass die Aufgabe der weitergebenden Stelle oder der empfangenden Stelle die Datenbekanntgabe erfordert oder diese im Einzelfall im Interesse der betroffenen Person liegt und deren Zustimmung vorliegt oder vorausgesetzt werden kann. Mit der Neuformulierung von § 46 Abs. 3 SPG soll die Bestimmung für die Praxis verständlich sein, um von dieser einheitlich umgesetzt werden zu können. Damit wird auch einem Anliegen des Motionärs Rechnung getragen.

Teil C: Wegfall der Strafbestimmung infolge übergeordneten Bundesrechts (Aufhebung von § 59 SPG)

Die Ablehnung der Durchsetzungsinitiative am 28. Februar 2016 hat zur Folge, dass die am 28. November 2010 von Volk und Ständen angenommene Verfassungsbestimmung der Ausschaffungsinitiative sowie die gestützt darauf vom Parlament im März 2015 verabschiedeten Gesetzesbestimmungen am 1. Oktober 2016 in Kraft treten werden. Mit dem neuen Art. 148a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) wird der unrechtmässige Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe unter Strafe gestellt. Damit wird die bislang im kantonalen Recht (§ 59 SPG) bestehende analoge Strafbestimmung hinfällig. Sie ist folglich aufzuheben.

Teil D: Erweiterung der Rückerstattungspflicht

Die Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen von Drittpersonen beschränkt sich gemäss § 20 SPG auf Erben im Umfang der empfangenen Erbschaft. Dies kann zur stossenden Situation führen, wenn bei fehlender Hinterlassenschaft beziehungsweise bei Ausschlagung der Erbschaft, Personen im Rahmen von Leistungen der zweiten und dritten Säule durch die verstorbene unterstützte Person mit einem erheblichen Betrag begünstigt werden.

Die vorliegende Botschaft sieht neu die Erweiterung der Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen auf Drittpersonen, welche aus Leistungen der zweiten und dritten Säule durch die verstorbene unterstützte Person begünstigt worden sind, vor. Die Anhörung fiel insgesamt mehrheitlich positiv aus. Kritische Rückmeldungen gab es insbesondere zum Vorsorgeschutz. Diesen Rückmeldungen wird Rechnung getragen, indem überlebende Ehegatten, überlebende Konkubinatspartner, überlebende eingetragene Partner, minderjährige Kinder und volljährige Kinder in Ausbildung bis zum vollendeten 25. Altersjahr von der Rückerstattungspflicht ausgenommen werden.

Teil E: Anpassung an die Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons (Änderung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger)

Die eidgenössischen Räte haben am 14. Dezember 2012 die Rückerstattungspflicht der Heimatkantone an die Sozialhilfekosten der Aufenthalts- und Wohnkantone abgeschafft. Dies bedarf einer Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (§ 51 SPG).

I. Teil A: Auflagen und Weisungen sowie Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen (Umsetzung Motion Hollinger)

1. Ausgangslage

1.1 Geltendes Recht

Die geltende Sozialhilfegesetzgebung regelt die Gewährung von Sozialhilfe sowie die Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen wie folgt:

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001

§ 13 Auflagen und Weisungen

¹ Die Gewährung materieller Hilfe kann mit Auflagen und Weisungen verbunden werden.

² Werden Auflagen und Weisungen, die unter Androhung der Folgen bei Missachtung erlassen wurden, nicht befolgt, können die Leistungen gekürzt werden.

Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) vom 28. August 2002

§ 14 Auflagen und Weisungen (§ 13 SPG); Ziel und Zweck

¹ Auflagen und Weisungen sichern vorbeugend die richtige Verwendung der materiellen Hilfe oder verbessern die Lage der Hilfe suchenden Person und ihrer Angehörigen namentlich durch:

- a) Beratung und Betreuung durch eine geeignete Person oder Stelle;
- b) ärztliche oder therapeutische Untersuchung oder Behandlung;
- c) Verwaltung der Einkünfte durch eine geeignete Person oder Stelle;
- d) Bestimmungen über die zweckmässige Verwendung der materiellen Hilfe;
- e) Bestimmungen über die Aufnahme einer Arbeit, die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm oder die Verwendung eigener Mittel;
- f) Erlass von Verhaltensregeln, welche nach den Umständen angebracht erscheinen.

§ 15 Folgen der Missachtung

¹ Bei der Kürzung der materiellen Hilfe ist die Existenzsicherung zu beachten. Kürzungen sind in der Regel zu befristen.

² Die Existenzsicherung liegt bei 65 % des Grundbedarfs I gemäss SKOS-Richtlinien. Diese Grenze darf auch bei der Kürzung gebundener Ausgaben, wie zum Beispiel Wohnungsmiete oder Versicherungsprämien, nicht unterschritten werden. Absatz 3 bleibt vorbehalten.

³ Verhält sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich, kann eine Kürzung der materiellen Hilfe auch unter die Existenzsicherung erfolgen oder die materielle Hilfe ganz eingestellt werden. Rechtsmissbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn das Verhalten der unterstützten Person einzig darauf ausgerichtet ist, in den Genuss von materieller Hilfe zu gelangen.

1.2 Lehre und Rechtsprechung

In der Lehre und Rechtsprechung ist die Zulässigkeit der Kürzung und Einstellung von laufenden Sozialhilfeleistungen bei einem Fehlverhalten der unterstützten Person grundsätzlich anerkannt.

Gemäss Lehre bedürfen die Kürzung und die Einstellung von Sozialhilfeleistungen als Sanktionen mit dem Charakter von administrativen Rechtsnachteilen grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage. Bei entsprechender gesetzlicher Grundlage sowie nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips ist eine Kürzung oder Einstellung von Sozialhilfeleistungen möglich, wenn Anordnungen der Behörden nicht befolgt werden. Die Einstellung von Sozialhilfeleistungen darf jedoch nicht in das verfassungsrechtlich geschützte absolute Existenzminimum greifen.¹

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist selbst ohne gesetzliche Grundlage ein vollständiger Entzug von Sozialhilfeleistungen zulässig, wenn sich die unterstützte Person rechtsmissbräuchlich verhält, da das Rechtsmissbrauchsverbot als allgemeiner Rechtsgrundsatz in der ganzen Rechtsordnung gilt, auch ohne dass es ausdrücklich angeordnet sein müsste. Eine formell-gesetzliche Grundlage für den Entzug von Sozialhilfeleistungen ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung daher insoweit entbehrlich, als sich die Entzugsgründe als Konkretisierung des allgemeinen Rechtsmissbrauchsverbots darstellen. Als solche Konkretisierungen sind diejenigen Kürzungsgründe zu betrachten, die an die Verletzung von Obliegenheiten anknüpfen, welche die unterstützte Person aufgrund der Natur des Fürsorgeverhältnisses erfüllen muss, um Leistungen beanspruchen zu können, auch wenn sie nur teilweise ausdrücklich gesetzlich festgehalten sind.² Voraussetzung für eine Einstellung wegen Rechtsmissbrauchs ist gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Aargau, dass zwischen der Weigerung, eine Auflage oder Weisungen zu erfüllen, und der Notlage ein Zusammenhang besteht.³ Das Bundesgericht hat sich zudem dahingehend geäussert, dass eine infolge verweigerter Arbeit vollzogene Einstellung der Sozialhilfe rechtens sei.⁴ Verweigert eine Person die Annahme einer zumutbaren Arbeitsstelle oder die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm wiederholt und in Kenntnis der Konsequenzen ihres Entscheids hinsichtlich der Einstellung von Leistungen, besteht weder ein Anspruch auf Sozialhilfe noch auf finanzielle Nothilfe.⁵

1.3 Motion betreffend klare Regelung bei Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen

Am 5. März 2013 reichten Franz Hollinger, Alexandra Abbt, Ruedi Donat, Hans-Ruedi Hottiger, Andreas Senn und Kurt Wyss die (13.26) Motion betreffend klare Regelung bei Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen ein.

Die Motionäre bemängeln, dass das geltende Sozialhilfe- und Präventionsrecht die Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen nur sehr rudimentär regle: Die geltende Regelung in § 13 Abs. 2 SPG zur Möglichkeit von Leistungskürzungen sei zu pauschal. Die Leistungseinstellung sei zudem mit § 15 Abs. 3 SPV bloss auf Verordnungsstufe geregelt. Hier stelle sich einerseits die Frage, ob diese Bestimmung noch durch den Inhalt des Gesetzes gedeckt sei. Auf der anderen Seite sei die Voraussetzung eines rechtsmissbräuchlichen Verhaltens wenig praxisgeeignet.

Die Motionäre fordern eine klare Regelung bei der Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen. Insbesondere seien – auch im Interesse der rechtsanwendenden Sozialdienste und Behörden – Verhaltensweisen zu umschreiben, welche zur Kürzung und Einstellung führen können. Auf Begriffe wie "rechtsmissbräuchlich", "unkooperativ" und dergleichen sei dabei zu verzichten.

¹ PETER MÖSCH PAYOT, in: CHRISTOPH HÄFELI (Hrsg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, Luzern 2008, Seiten 296 ff., 306 ff.; FELIX WOLFFERS, in: Grundriss des Sozialhilferechts, Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen, Bern/Stuttgart/Wien, 1993, Seiten 165 ff.

² BGE 122 II 193, E. 2.

³ Urteil des Verwaltungsgerichts Kanton Aargau WBE.2008.77 vom 12. Juni 2008; Urteil des Verwaltungsgerichts Kanton Aargau WBE.2006.319 vom 29. März 2007.

⁴ Urteil des Bundesgerichts 2P.147/2002 vom 4. März 2003; Urteil des Bundesgerichts 2P.275/2003 vom 6. November 2003.

⁵ BGE 130 I 71.

Die Motionäre schlagen vor, eine Kürzung von Leistungen vorzusehen beispielsweise bei

- Verstoss gegen Auflagen oder Weisungen
- Verweigerung von Auskünften
- Abgabe von falschen Auskünften
- Verweigerung der Einsichtnahme in Unterlagen
- Verweigerung der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit
- zweckwidriger Verwendung der Leistungen
- Verweigerung der Teilnahme an einem Bildungs- und Beschäftigungsprogramm
- Verweigerung der Geltendmachung von zustehendem Ersatzeinkommen.

Als ultima ratio sei die ganze oder teilweise Einstellung von Leistungen vorzusehen insbesondere bei

- Verweigerung einer zumutbaren Arbeit oder
- Verweigerung der Geltendmachung eines Ersatzeinkommens.

Der Grosse Rat hat die Motion am 20. August 2013 überwiesen.

2. Handlungsbedarf

Der Regierungsrat hat eine überwiesene Motion innert drei Jahren zu erledigen (§ 42 Abs. 3 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG] vom 19. Juni 1990 [SAR 152.200]).

Im geltenden Recht ist einzig die Kürzung von Sozialhilfeleistungen auf Gesetzesstufe geregelt (§ 13 Abs. 2 SPG). Die Möglichkeit der Leistungseinstellung findet sich erst auf Verordnungsstufe (§ 15 Abs. 3 SPV).

Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen stellen einen Grundrechtseingriff dar. Dieser muss sich auf eine gesetzliche Grundlage abstützen: In Form des Gesetzes sind alle wichtigen Bestimmungen zu erlassen, insbesondere diejenigen, welche Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger festlegen (§ 78 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau [KV] vom 25. Juni 1980 [SAR 110.000]). Dagegen dürfen Verordnungen die Bestimmungen des Gesetzes nur präzisieren und soweit notwendig das anwendbare Verfahren festlegen. Zweck und Grundsätze der inhaltlichen Gestaltung der Verordnung sind im Gesetz oder im Dekret festzulegen (vgl. § 91 Abs. 2 KV). Eine Verordnung darf also keine neuen Vorschriften enthalten, welche den Anwendungsbereich eines Gesetzes ausdehnen und Rechte beschränken oder Pflichten begründen.⁶

Da es sich insbesondere bei der Einstellung von Sozialhilfeleistungen um einen erheblichen Eingriff in die Rechtsposition der betroffenen Person handelt, soll hierfür eine Grundlage auf Gesetzesstufe geschaffen werden. Zudem sollen die Voraussetzungen der Leistungskürzung und Leistungseinstellung unter Berücksichtigung der vorliegenden Motion deutlicher geregelt werden.

3. Umsetzung

Die Motionäre verlangen eine klare Regelung bei Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen. Insbesondere seien – auch im Interesse der rechtsanwendenden Sozialdienste und Behörden – Verhaltensweisen zu umschreiben, die zur Kürzung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen führen könnten. Dabei sei auf Begriffe wie "rechtsmissbräuchlich", "unkooperativ" und dergleichen zu verzichten.

⁶ BGE 103 IV 192, E 2a; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 138 ff.

In Umsetzung dieser Anliegen bildet das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz neu eine dreistufige Vorgehensweise ab. Der geänderte § 13 SPG hält als erste Stufe fest, dass die Gewährung materieller Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden kann. Unter Berücksichtigung der Anliegen der Motionäre werden neu in abschliessender Weise Beispiele aufgeführt, die Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein können (§ 13 Abs. 2 SPG). Bei Nichtbefolgung dieser Auflagen und Weisungen sieht der neue § 13b Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 4 und 5 SPG als zweite Stufe die Möglichkeit der Kürzung der materiellen Hilfe vor. Schliesslich kann als dritte Stufe gemäss § 13b Abs. 2–5 SPG die materielle Hilfe unter die Existenzsicherung gekürzt oder ganz eingestellt werden: Als auf die zweite Stufe folgend setzt die dritte Stufe voraus, dass eine vollstreckbare Kürzung der materiellen Hilfe bereits erfolgt ist und die betroffene Person trotz der unter Ansetzung einer angemessenen Frist erfolgten Androhung der Sanktion die Auflagen und Weisungen, die bereits zu einer Kürzung nach § 13b Abs. 1 SPG geführt haben, weiterhin nicht befolgt und dies eine schwerwiegende Zuwiderhandlung darstellt.

Diese dreistufige Vorgehensweise wurde anlässlich der vom 19. Juni 2015 bis 18. September 2015 stattgefundenen Anhörung zum Entwurf des revidierten Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes von mehreren Parteien ausdrücklich begrüsst (FDP, Die Liberalen, Grüne und EVP). Weiter wurde sowohl von Seiten der Parteien (EVP und EDU) als auch von Seiten der Gemeinden und deren Verbände (Finanzfachleute Aargauer Gemeinden) die Klarheit der Regelung festgehalten. Im Anhörungsverfahren wurde zugleich aber auch geltend gemacht, dass sich die dreistufige Vorgehensweise nicht für alle in § 13 Abs. 2 SPG genannten Verhaltensweisen eigne (Verband Aargauer Gemeindesozialdienste [VAGS]; ähnlich auch einzelne Gemeinden). Insbesondere bei Verhaltensweisen gemäss § 13 Abs. 2 lit. c (Auskünfte erteilen), lit. d (Einsicht in Unterlagen gewähren), lit. e (Ersatzeinkünfte oder Rechtsansprüche geltend machen) und lit. f (Vermögensverwertung) des der Anhörung zugrunde liegenden Gesetzesentwurfs müsse die Sozialbehörde schneller reagieren können. Die dreistufige Vorgehensweise komme diesem Bedürfnis nicht nach. Unter Berücksichtigung dieser Vorbringen sieht der beiliegende Gesetzesentwurf mit § 5a SPG einen zusätzlich zur dreistufigen Vorgehensweise geltenden Kürzungs- und Einstellungsstatbestand vor. Dieser kann bei bereits laufender Sozialhilfe aufgrund nicht nachgewiesener Bedürftigkeit oder wegen Verletzung der Subsidiarität zur Anwendung kommen.

Des Weiteren stellten im Anhörungsverfahren knapp 25 % der teilnehmenden Gemeinden die Frage, weshalb eine Kürzung unter die Existenzsicherung beziehungsweise Einstellung nur erfolgen dürfe, wenn eine Kürzung aus dem gleichen Grund bereits erfolgt sei (vgl. § 13b Abs. 2 lit. a SPG der Anhörungsvorlage und § 13b Abs. 3 lit. a SPG gemäss beiliegendem Entwurf). Die gleiche Frage wirft der Verband Aargauischer Gemeindeschreiber und Gemeindeschreiberinnen (AGG) auf. Seiner Ansicht nach müsse bei klaren Fällen beziehungsweise offensichtlichem Rechtsmissbrauch auch aus einem anderen Grund umgehend sanktioniert werden können. Unter Berücksichtigung dieser Vorbringen enthält der beiliegende Gesetzesentwurf neu eine Spezialbestimmung für gebundene Ausgaben wie beispielsweise den Wohnungsmietzins und die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung.

3.1 Nicht nachgewiesene Bedürftigkeit oder Verletzung der Subsidiarität bei bereits andauernder Sozialhilfe (§ 5a SPG)

Anspruch auf Sozialhilfe besteht, sofern die eigenen Mittel nicht genügen und andere Hilfeleistungen nicht rechtzeitig erhältlich sind oder nicht ausreichen (§ 5 Abs. 1 SPG). Sozialhilfe wird damit nur ausgerichtet, wenn die Voraussetzung der Bedürftigkeit vorliegt und der Grundsatz der Subsidiarität eingehalten ist.

3.1.1 Voraussetzung der Bedürftigkeit

Ob die Voraussetzung der Bedürftigkeit vorliegt oder nicht, lässt sich regelmässig nur unter Mitwirkung der betroffenen Person feststellen. So ist denn auch die Mitwirkungs- und Meldepflicht der Person, die Leistungen nach dem Sozialhilfe- und Präventionsgesetz geltend macht, bezieht oder erhalten hat, in § 2 SPG bereits heute gesetzlich verankert (siehe auch § 1 SPV). Dazu gehören unter anderem die Auskunftserteilung und das Vorlegen von Unterlagen (§ 2 Abs. 1 SPG).

Der dem Anhörungsverfahren zugrunde liegende Gesetzesentwurf sah vor, dass die betroffene Person – als erste Stufe – mittels Auflage und Weisung zur Auskunftserteilung oder Einsichtsgewährung verpflichtet werden kann (§ 13 Abs. 2 lit. c und d SPG gemäss Anhörungsvorlage). Bei Nichtbefolgung dieser Auflage und Weisung sollte gemäss Anhörungsvorlage – als zweite Stufe – eine Kürzung der materiellen Hilfe möglich sein.

Diese Vorgehensweise lässt unberücksichtigt, dass für die Ausrichtung der Sozialhilfe eine Anspruchsvoraussetzung fehlt, sobald das Vorliegen der Bedürftigkeit während des laufenden Leistungsbezugs nicht mehr überprüft und infolge dessen auch nicht mehr bejaht werden kann. Folge einer fehlenden Anspruchsvoraussetzung ist die direkte Kürzung oder Einstellung der laufenden Sozialhilfeleistung.

Diese direkt, das heisst ohne vorgängigen Erlass einer Auflage und Weisung, erfolgende Kürzung oder Einstellung der laufenden Sozialhilfeleistung aufgrund nicht nachgewiesener Bedürftigkeit ergibt sich im Grunde genommen bereits aus § 5 Abs. 1 SPG. Trotzdem sieht beiliegender Entwurf mit § 5a Abs. 1 lit. a SPG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vor – dies im Hinblick auf eine bessere Lesbarkeit des Gesetzes und damit verbunden einheitliche Rechtsanwendung und erhöhte Rechtssicherheit.

3.1.2 Grundsatz der Subsidiarität

In den Fällen, in denen sich die betroffene Person weigert, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen, an einem eben solchen entlöhnten Beschäftigungsprogramm teilzunehmen oder einen über dem Vermögensfreibetrag liegenden Vermögenswert innerhalb einer angemessenen Frist zu verwerten, liegt es einzig in der Hand der betroffenen Person, ihre Notlage zu beseitigen oder zumindest zu mildern: Mit der blossen Annahme der konkret zur Verfügung stehenden und zumutbaren Arbeit beziehungsweise Teilnahme am entlöhnten Beschäftigungsprogramm oder einzig mit der Verwertung eines ihr vorhandenen Vermögenswerts wäre sie in der Lage, ihre Existenz ganz oder zumindest teilweise zu sichern, und damit nicht mehr auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. Indem die betroffene Person dies nicht tut, verletzt sie den im Sozialhilferecht geltenden Grundsatz der Subsidiarität. Aus diesem Grund soll eine Kürzung oder Einstellung der laufenden Sozialhilfe mittels Anrechnung im Umfang des vorgesehenen Lohns oder des aus der Verwertung mutmasslich zu erzielenden Erlöses gemäss beiliegendem Gesetzesentwurf direkt, das heisst ohne vorgängigen Erlass einer Auflage und Weisung, möglich sein (vgl. § 5a Abs. 1 lit. b und Abs. 2 SPG gemäss beiliegendem Entwurf).

3.2 Dreistufige Vorgehensweise (§§ 13 und 13b SPG)

3.2.1 Auflagen und Weisungen sowie Kürzung von Sozialhilfeleistungen bei Nichtbefolgung

Die Motionäre führen aus, dass Kürzungen von Leistungen vorzusehen seien beispielsweise bei

- Verstoss gegen Auflagen oder Weisungen
- Verweigerung von Auskünften
- Abgabe von falschen Auskünften
- Verweigerung der Einsichtnahme in Unterlagen
- Verweigerung der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit
- zweckwidriger Verwendung von Leistungen
- Verweigerung der Teilnahme an einem Bildungs- und Beschäftigungsprogramm
- Verweigerung der Geltendmachung von zustehendem Ersatzeinkommen.

Bezüglich des Verfahrens halten die Motionäre weiter fest, dass zuvor ein schriftlicher Hinweis erfolgen müsste und die berechtigten Interessen von Minderjährigen angemessen zu berücksichtigen wären.

§ 13 SPG gemäss beiliegendem Entwurf führt in einem abschliessenden Katalog Beispiele auf, die Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein können. Dazu gehören unter anderem Bemühungen um zumutbare Arbeit, Bestimmungen über die zweckmässige Leistungsverwendung, die Teilnahme an einem Bildungs- und Beschäftigungsprogramm und die Geltendmachung von Leistungen. Werden Auflagen und Weisungen verletzt oder nicht befolgt, kann die materielle Hilfe gemäss neuem § 13b SPG gekürzt werden.

Mit den neuen Bestimmungen in §§ 13 und 13b SPG sowie dem zusätzlichen Kürzungs- und Einstellungstatbestand gemäss § 5a SPG sind – der nachfolgend erläuterte Fall (Abgabe von falschen Auskünften) ausgenommen – sämtliche von den Motionären geforderten Kürzungstatbestände ausdrücklich erfasst:

- Verstoss gegen Auflagen oder Weisungen > vgl. Art. 13b SPG
- Verweigerung von Auskünften > vgl. § 5a Abs. 1 lit. a SPG
- Verweigerung der Einsichtnahme in Unterlagen > vgl. § 5a Abs. 1 lit. a SPG
- Verweigerung der Aufnahme einer zumutbaren Arbeit > vgl. § 5a Abs. 1 lit. b Ziff. 1 SPG sowie § 13 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit § 13b Abs. 1 und 2 lit. a SPG
- zweckwidrige Verwendung von Leistungen > vgl. § 13 Abs. 2 lit. f in Verbindung mit § 13b Abs. 1 SPG
- Verweigerung der Teilnahme an einem Bildungs- und Beschäftigungsprogramm > vgl. § 5a Abs. 1 lit. b Ziff. 1 SPG sowie § 13 Abs. 2 lit. b in Verbindung mit § 13b Abs. 1 und 2 lit. b SPG
- Verweigerung der Geltendmachung von zustehendem Ersatzeinkommen > vgl. § 13 Abs. 2 lit. c in Verbindung mit § 13b Abs. 1 SPG.

Die Abgabe von falschen Auskünften wird in den neuen Bestimmungen nicht ausdrücklich als Kürzungstatbestand erfasst. Einerseits führt die Falschankunft gemäss den geltenden §§ 3 SPG und 2 SPV dazu, dass gestützt darauf bezogene Leistungen samt eines Zinses von 5 % zurückzahlen sind beziehungsweise mit künftigen Leistungen verrechnet werden können. Die Falschankunft löst also eine Rückerstattungspflicht aus und zwar unabhängig davon, ob die Gewährung materieller Hilfe mit der Auflage und Weisung verbunden wurde, vollständige und wahrheitsgemässe Auskünfte zu erteilen. Andererseits stellt die Falschankunft nach geltendem Recht eine Übertretung dar, wenn die Voraussetzungen gemäss § 59 SPG erfüllt sind (vgl. Art. 103 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuchs [StGB] vom 21. Dezember 1937 [SR 311.0]): Mit Busse wird bestraft, wer durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise für sich oder andere Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt. Gehilfenschaft

und Versuch sind strafbar. Mit Inkrafttreten der neuen Strafbestimmung auf Bundesebene (siehe Art. 148a StGB als Umsetzungsbestimmung zur Ausschaffungsinitiative) am 1. Oktober 2016 wird die genannte Strafbestimmung in § 59 SPG hinfällig (siehe weitere Ausführungen in Teil C).

Eine Leistungskürzung kann für die betroffene Person einen massiven Eingriff darstellen. Die Person muss unmissverständlich wissen, welches Verhalten von ihr verlangt wird und welche Konsequenzen bei Nichterfüllung zum Tragen kommen. Im Interesse des Rechtsschutzes wird daher bei sämtlichen Leistungskürzungen nach § 13b in Verbindung mit § 13 SPG vorausgesetzt, dass die betroffene Person zuvor mit einem vollstreckbaren Auflagenbeschluss zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet wurde. Damit gehen die neuen Bestimmungen in § 13b in Verbindung mit § 13 SPG weiter als der Motionstext, der bloss einen vorgängigen schriftlichen Hinweis verlangt. Ein vorgängig bloss schriftlich erfolgter Hinweis genügt dagegen bei einer Leistungskürzung oder Leistungseinstellung nach § 5a SPG (siehe nachfolgend Kapitel 5, zu § 5a Absatz 1).

In Übereinstimmung mit der Motion wird zudem neu ausdrücklich erwähnt, dass die berechtigten Interessen von Minderjährigen bei der Leistungskürzung nach § 13b in Verbindung mit § 13 SPG zu berücksichtigen sind.

3.2.2 Kürzung unter die Existenzsicherung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen

Als ultima ratio ist nach Ansicht der Motionäre ausnahmsweise die ganze oder teilweise Einstellung von Leistungen vorzusehen, insbesondere bei

- Verweigerung einer zumutbaren Arbeit oder
- Verweigerung der Geltendmachung eines Ersatzeinkommens.

Bezüglich des Verfahrens halten die Motionäre weiter fest, dass in diesen Fällen bereits eine Kürzung erfolgt sein müsse. Zudem müsse vor der Einstellung eine entsprechende Androhung mit Fristansetzung erfolgen und müssten die berechtigten Interessen von Minderjährigen berücksichtigt werden. Schliesslich sei zu prüfen, inwieweit bei der Einstellung von Leistungen eine Berücksichtigung von Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) vorzusehen sei.

Mit § 13b Abs. 2 SPG wird neu eine formell-gesetzliche Grundlage für die Kürzung der materiellen Hilfe unter die Existenzsicherung und Einstellung von Sozialhilfeleistungen geschaffen. Einerseits werden im Sinne der Rechtssicherheit zwei konkrete Verhaltensweisen umschrieben, die zu einer Kürzung unter die Existenzsicherung oder zur gänzlichen Leistungseinstellung führen können. So stellt unter anderem die Weigerung, an einem zumutbaren (nicht entlöhnten) Bildungs- oder Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, einen zulässigen Grund für die Leistungskürzung unter die Existenzsicherung und die Leistungseinstellung dar. Dies entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach weder ein Anspruch auf Sozialhilfe noch auf finanzielle Nothilfe besteht, wenn eine Person wiederholt und in Kenntnis der Konsequenzen die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm verweigert (siehe vorne, Kapitel 1.2).

Andererseits wird mittels einer Generalklausel sichergestellt, dass auch andere Verhaltensweisen, die in schwerwiegender Weise gegen Auflagen und Weisungen verstossen, zu einer Kürzung unter die Existenzsicherung oder gänzlichen Leistungseinstellung führen können. Dazu kann beispielsweise die ohne nachvollziehbaren Grund verweigte Geltendmachung von Ersatzeinkommen gehören. Es ist dabei zum einen stets zu beachten, dass ein solches anderes Verhalten mit den genannten gesetzlichen Beispielen vergleichbar sein muss. Des Weiteren ist – wie bei jedem Eingriff in Rechte des Einzelnen – das verfassungsmässig verankerte Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren (Art. 36 Abs. 3 BV).

Die Kürzung unter die Existenzsicherung und die gänzliche Einstellung von Sozialhilfeleistungen stellen den dritten und letzten Schritt und damit die härteste Sanktion im Sozialhilferecht dar. Im neuen § 13b Abs. 3 SPG wird entsprechend vorausgesetzt, dass eine vollstreckbare Kürzung der materiellen Hilfe aus dem gleichen Grund bereits erfolgt ist und der betroffenen Person die Sanktion unter Ansetzung einer angemessenen Frist angedroht wurde.

Wie bereits auch bei der Kürzung der materiellen Hilfe wird neu auch bei der Kürzung unter die Existenzsicherung und der gänzlichen Einstellung nach § 13b SPG ausdrücklich erwähnt, dass die berechtigten Interessen von Minderjährigen zu berücksichtigen sind (§ 13b Abs. 4 SPG). Ebenfalls ausdrücklich vorbehalten wird das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV (§ 13b Abs. 5 SPG).

3.3 Nicht-Übernahme überhöhter gebundener Ausgaben

Gebundene Ausgaben wie beispielsweise der Wohnungsmietzins und die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung sollen von der Sozialbehörde nicht in beliebiger Höhe übernommen werden müssen. Unter dem Aspekt der Angemessenheit von Sozialhilfeleistungen sollen solche Ausgaben vielmehr lediglich gemäss angemessenem Bedarf im Rahmen der entsprechenden Richtwerte übernommen werden. Folglich kann – sofern keine Gründe wie beispielsweise der Wohnungsmarkt oder der Gesundheitszustand der betroffenen Person dagegen sprechen – die Gewährung der materiellen Hilfe mit der Auflage und Weisung verbunden werden, gebundene Ausgaben innert einer angemessenen Frist an die entsprechenden Richtwerte anzupassen (§ 13a Abs. 1 SPG). Bei Nichtbefolgung dieser Auflage und Weisung werden die gebundenen Ausgaben nur noch im Umfang der Richtwerte übernommen, sofern die unterstützte Person keine triftigen Gründe vorbringen kann (§ 13a Abs. 2 SPG).

§ 13a SPG beinhaltet keinen Kürzungstatbestand. Vielmehr regelt er die Nicht-Übernahme von überhöhten gebundenen Ausgaben. Eine Kürzung aufgrund Nichtbefolgung einer Auflage und Weisung gemäss § 13 SPG (siehe neuer § 13b SPG) erfolgt deshalb unabhängig davon, ob eine Anpassung gebundener Ausgaben beziehungsweise eine Nicht-Übernahme überhöhter gebundener Ausgaben gemäss § 13a SPG stattgefunden hat. Eine Nicht-Übernahme überhöhter gebundener Ausgaben hat mit anderen Worten keinen Einfluss auf den Kürzungsumfang gemäss § 13b SPG.

Abhängig davon, welche gebundenen Ausgaben betroffen sind, gelten andere Richtwerte. So bestimmt sich die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach den durch den Regierungsrat festgelegten Richtprämien gemäss § 5 des Gesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG) vom 15. Dezember 2015 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (V KVGG) vom 16. März 2016. Zum Wohnungsmietzins ist festzuhalten, dass im Rahmen der Sozialhilfe weder nationale noch kantonale Richtwerte bestehen. Um eine rechtsgleiche Behandlung von sozialhilfebeziehenden Personen sicherzustellen, empfiehlt es sich, als Gemeinde Mietzinsrichtlinien zu erlassen. Aus diesen soll hervorgehen, bis zu welchem Betrag Wohnungsmieten in der Regel von der Sozialhilfe übernommen werden. Schliesslich sollen die Mietzinsrichtlinien festlegen, welche Beträge in Abhängigkeit von der Haushaltgrösse jeweils einem ortsüblichen, günstigen Mietzins entsprechen. Eine entsprechende rechtliche Grundlage soll auf Verordnungsstufe geschaffen werden.

4. Auswertung des Anhörungsverfahrens

Gegenstand der Anhörung waren Auflagen und Weisungen gemäss § 13 SPG, Kürzung der materiellen Hilfe gemäss § 13a SPG sowie Kürzung unter die Existenzsicherung und Einstellung der materiellen Hilfe gemäss § 13b SPG.

Nach Abschluss des Anhörungsverfahrens und Durchsicht der eingegangenen Stellungnahmen wurden der Kürzungs- und Einstellungstatbestand gemäss § 5a SPG neu geschaffen und die Bestimmungen in §§ 13 und 13b SPG entsprechend angepasst (siehe beiliegender Gesetzesentwurf). Im Vergleich zur Anhörungsvorlage ebenfalls neu ist die Bestimmung zu den gebundenen Ausgaben (siehe § 13a SPG gemäss beiliegendem Entwurf).

4.1 Politische Parteien

Die Frage, ob man mit der dreistufigen Vorgehensweise gemäss den in der Anhörungsvorlage genannten §§ 13, 13a und 13b SPG einverstanden ist, haben insgesamt neun Parteien beantwortet: Sieben Parteien (CVP, FDP.Die Liberalen, GLP, Grüne, BDP, EDU und EVP) und damit die Mehrheit haben mit "ja/eher ja", die übrigen zwei Parteien (SVP und SP) mit "nein/eher nein" geantwortet.

Acht von den neun Parteien haben zudem eine Bemerkung angebracht. Grüne und EDU halten fest, dass die Anhörungsvorlage die bereits heute gängige Praxis abbilde beziehungsweise diese präzisere. Die Ausformulierung der drei Stufen erleichtere den Behörden die Arbeit und schaffe für beide Seiten Klarheit. Auch die EVP erachtet die dreistufige Vorgehensweise als klar und nachvollziehbar.

Die GLP stimmt mit "eher ja" zu, weist aber gleichzeitig auf das in Art. 12 BV geregelte Recht auf Hilfe in Notlagen hin. Unter Berücksichtigung dieses Wortlauts erachte die GLP die Anordnung einer gänzlichen Leistungseinstellung als unzulässig. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen in Kapitel 5, zu § 13b Abs. 5 verwiesen.

Nachfolgend werden die Bemerkungen der anderen Parteien zusammengefasst und sogleich dazu Stellung genommen.

4.1.1 Interpretationsspielraum unter anderem durch Kann-Bestimmung und unbestimmte Rechtsbegriffe

Nach Ansicht der FDP.Die Liberalen sei nicht nachvollziehbar, weshalb bei der Kürzung ein Ermessensspielraum vorgesehen sei. Es sei folglich zu regeln, dass bei einer Missachtung von Auflagen und Weisungen zu kürzen sei (wenn – dann) und nicht bloss gekürzt werden könne. Der gleichen Ansicht ist auch die BDP.

Die SVP führt in ihrer Stellungnahme aus, es zwar grundsätzlich zu begrüßen, dass den Gemeinden ein konkreter Leitfaden zur Umsetzung von Kürzungen und Einstellung der materiellen Hilfe gegeben werde. Die Anhörungsvorlage beinhalte jedoch weiterhin einen zu grossen Interpretationsspielraum, beispielsweise aufgrund der Formulierung "in schwerwiegender Weise" in § 13b Abs. 1 SPG gemäss Anhörungsvorlage.

In eine ähnliche Richtung argumentiert die SP (sowie auch der VAGS): Es sei zwar positiv, Verhaltensweisen, die zu Kürzungen führen würden, konkret festzuhalten. Jedoch entfalle der beabsichtigte Nutzen, wenn die Liste als nicht abschliessend definiert werde.

Auch die FDP.Die Liberalen äussert sich zum Ermessensspielraum: Würden nun Details auf Gesetzesstufe geregelt – was die FDP.Die Liberalen aufgrund der Rückmeldungen aus der Praxis begrüsse – so sollte auch die Frage, in welchem zeitlichen Abstand die einzelnen Stufen "aktiviert" werden könnten, mindestens auf Verordnungsstufe geklärt werden.

Stellungnahme Regierungsrat:

Gemäss dem Prinzip der Gesetzmässigkeit muss sich staatliches Handeln stets auf eine gesetzliche Grundlage abstützen. Die gesetzliche Grundlage als sogenannte generell-abstrakte Norm richtet sich an eine unbestimmte Anzahl von Adressaten und erfasst eine unbestimmte Zahl von Fällen. Aufgrund dieses generell-abstrakten Charakters weist jede gesetzliche Grundlage naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit auf. Trotzdem muss die gesetzliche Grundlage genügend bestimmt sein, damit das Handeln der Verwaltungsbehörden im Einzelfall voraussehbar und rechtsgleich ist. Bei Eingriffen in Freiheitsrechte sind besonders strenge Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes zu stellen.⁷

Bei der Formulierung des Kürzungs- und Einstellungstatbestands auf Gesetzesstufe hat der Regierungsrat mittels Verwendung von "Kann-Bestimmungen" der rechtsanwendenden Behörde bewusst sogenanntes Ermessen eingeräumt. Gleichzeitig wurde unter Berücksichtigung der Forderungen der Motionäre darauf geachtet, unbestimmte Rechtsbegriffe entweder zu vermeiden oder mittels Nennung von Beispielen zu konkretisieren. So finden sich im beiliegenden Gesetzesentwurf nur noch wenige solche Begriffe wie beispielsweise "in schwerwiegender Weise", "zumutbar" und "angemessen". Diese Begriffe wurden jedoch von Lehre und Rechtsprechung bereits ausgiebig besprochen und damit konkretisiert.

Mit der Einräumung von Ermessen und der Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Gesetz nicht alle konkreten Sachverhalte, die sich der Sozialbehörde in der Praxis einmal stellen werden, voraussehen kann. Gerade bei einem schwerwiegenden Eingriff wie einer Leistungskürzung oder Leistungseinstellung muss die Sozialbehörde die Möglichkeit haben, Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen, obwohl diese zwar gesetzlich nicht ausdrücklich genannt werden, in diesem konkreten Fall aber dennoch eine massgebende Rolle spielen. Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe sollen also der Einzelfallgerechtigkeit dienen und dazu beitragen, dass im konkreten Fall die materiell richtige Entscheidung getroffen wird.⁸

Auch der nicht abschliessende Katalog in § 13b Abs. 1 SPG gemäss Anhörungsvorlage (beziehungsweise neu § 13b Abs. 2 SPG) dient der sachlichen Richtigkeit der Entscheidung im konkreten Einzelfall. Ein abschliessend formulierter Katalog ist starr und birgt die Gefahr in sich, dass in einem konkreten Fall nicht gehandelt werden kann, weil dieser im Katalog nicht ausdrücklich genannt wird, obwohl er mit den ausdrücklich genannten Beispielen vergleichbar ist. Zudem stellt die Kombination von Generalklausel und gesetzlich ausdrücklich genannten Beispielen sicher, dass ein solcher anderer, nicht ausdrücklich genannter Fall mit den gesetzlich genannten Beispielen vergleichbar sein muss.

Im Vergleich zur Anhörungsvorlage neu ist die Formulierung in § 13 Abs. 2 SPG: Die genannte Bestimmung ist neu abschliessend formuliert. Kombiniert mit dem in § 13 Abs. 2 lit. g SPG normierten Auffangtatbestand wird trotzdem sichergestellt, dass sämtliche verhältnismässigen Verhaltensregeln Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein können, sofern damit auch die Voraussetzungen in § 13 Abs. 1 Satz 2 SPG eingehalten werden.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass der eingeräumte Spielraum nicht bedeutet, dass die rechtsanwendende Behörde völlig frei in ihrer Entscheidung ist.⁹ Vielmehr muss sie ihren Spielraum pflichtgemäss nutzen, indem sie sich insbesondere an die übrigen verfassungsmässigen Prinzipien wie den Grundsatz des öffentlichen Interesses, der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit hält. Sind also beispielsweise in einem konkreten Fall die Voraussetzungen von § 13b Abs. 1 SPG gemäss beiliegendem Entwurf erfüllt – befolgt also die unterstützte Person die ihr unter Androhung der

⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, a.a.O., Rz. 383, 386 und 388.

⁸ Siehe auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 428 und 428a.

⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 441.

Folgen erteilten Auflagen und Weisungen nicht – und liegen keine weiteren Umstände vor, die es zu berücksichtigen gibt, so hat die Behörde die materielle Hilfe zu kürzen.

Bezüglich der Frage nach einer Klärung beziehungsweise weiteren Konkretisierung auf Verordnungsstufe wird auf Kapitel 4.2.5 verwiesen.

4.1.2 Verhaltensweisen

Auf der einen Seite nennt die SVP – sowie sechs Gemeinden, die in ihrer Stellungnahme auf die Bemerkung der SVP verweisen – Verhaltensweisen, die ihrer Ansicht nach zwingend mit Kürzung beziehungsweise vollständiger Einstellung sanktioniert werden müssten: Nichteinhalten von gesetzten Terminen, unkooperatives Verhalten von Seiten des Klienten oder Drohungen und Ausüben von Druckversuchen gegen Mitarbeitende von Behörden.

Auf der anderen Seite ist die SP der Ansicht, dass § 13 Abs. 2 lit. g (Beratung und Betreuung durch Fachpersonen und Fachstellen) und lit. h (ärztliche oder therapeutische Untersuchung oder Behandlung) SPG gemäss Anhörungsvorlage unzulässig Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person darstellen und damit abzulehnen sind.

Stellungnahme Regierungsrat:

Die Nichteinhaltung von gesetzten Terminen wird zwar nicht ausdrücklich im Gesetzesentwurf genannt, lässt sich aber dennoch unter die Gesetzesbestimmungen subsumieren. Geht die Nichteinhaltung mit der Verletzung der Mitwirkungspflicht gemäss § 2 Abs. 1 SPG einher und ist infolge dessen eine Überprüfung der Bedürftigkeit nicht möglich, so ist die Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe gemäss § 5a Abs. 1 lit. a SPG des beiliegenden Entwurfs vollziehbar. Zudem kann das Einhalten von Terminen – je nach Inhalt des Termins (Teilnahme an einem an bestimmten Daten stattfindenden Bildungsprogramm, Beratung durch eine Fachstelle gemäss Termin, ärztliche Untersuchung an einem bestimmten Tag) – mittels Auflagen und Weisungen nach § 13 Abs. 2 SPG gefordert werden. Hält die betroffene Person dann die Auflagen und Weisungen nicht ein, so ist eine Kürzung oder Einstellung gemäss § 13b SPG des beiliegenden Entwurfs möglich.

Bezüglich des von der SVP genannten "unkooperativen Verhaltens" ist festzuhalten, dass im Grunde genommen sämtliche Kürzungs- und Einstellungstatbestände Formen eines solchen Verhaltens darstellen. Eine Subsumtion unter die vorgesehenen Gesetzesbestimmungen ist damit sichergestellt.

Drohungen und das Ausüben von Druckversuchen gegen Mitarbeitende von Behörden sind strafrechtlich zu ahnden.

Schliesslich ist unbestritten, dass eine mittels Auflage und Weisung angeordnete Beratung und Betreuung durch Fachpersonen oder ärztliche oder therapeutische Untersuchung oder Behandlung einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte beziehungsweise Grundrechte der betroffenen Person darstellen. Sofern die Voraussetzungen von Art. 36 BV (neben der gegebenen gesetzlichen Grundlage, das Erfordernis des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit) erfüllt sind, handelt es sich jedoch um einen gerechtfertigten und damit zulässigen Eingriff.

4.1.3 Minderjährige

Sowohl die SVP als auch die SP lehnen die Bestimmung zum Schutz der berechtigten Interessen von Minderjährigen (§ 13a Abs. 2 und § 13b Abs. 3 SPG gemäss Anhörungsvorlage) ab, dies aber mit unterschiedlicher Begründung. Laut SVP bestehe die Gefahr, dass Eltern mit vielen Kindern bei Verstoss gegen Auflagen und Weisungen kaum Konsequenzen spüren würden. Dahingegen hält die SP fest, dass der Schutz der Interessen von Minderjährigen zwar eine gute Absicht, jedoch kaum umsetzbar sei. So könne nicht sichergestellt werden, dass nicht auch die Kinder der betroffenen Familien unter den gekürzten Leistungen leiden würden.

Stellungnahme Regierungsrat:

Es wird auf die Erläuterungen zu § 13b Abs. 4 SPG verwiesen (siehe weiter unten Kapitel 5, zu § 13b, Abs. 4).

4.1.4 Wegzug in eine andere Gemeinde

Sowohl die SVP als auch die FDP. Die Liberalen fordern die Regelung, wonach beim Wohnortwechsel eines Sozialhilfebeziehenden das Falldossier von der bisherigen Gemeinde an die nächste weitergegeben wird. Die FDP. Die Liberalen fordert zudem, dass die neue Gemeinde die Möglichkeit haben müsse, bestehende Auflagen und Weisungen weiterzuführen.

Stellungnahme Regierungsrat:

Es wird auf die Ausführungen in Teil B verwiesen (Umsetzung Motion Meier).

4.1.5 Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge

Nach Ansicht der SVP sei dringend zu prüfen, inwiefern Hilfsleistungen an Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge künftig mittels Bezugscoupon, Bezugskarten oder ähnlichem bargeldlos erfolgen könnten, damit verhindert werden könne, dass die genannten Personen Bargeld oder Steuern via Botschaft in ihre Herkunftsländer überweisen oder Urlaubsreisen in ihre Heimatländer unternehmen würden.

Stellungnahme Regierungsrat:

Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene werden grösstenteils mittels Direktleistungen unterstützt. Sie werden insbesondere kollektiv untergebracht. Damit entfällt die Gewährung von Geldleistungen für Miete, Nebenkosten und weitere Haushaltsleistungen. Ebenfalls wird die medizinische Grundversorgung direkt ohne Ausrichtung von Geldleistungen gewährleistet. Diese Personengruppen erhalten mittels Bargeld lediglich die in § 17e SPV festgehaltenen Unterstützungsleistungen in bar, namentlich für Erwachsene Fr. 9.– pro Tag für Verpflegung, Fr. 1.– pro Tag Taschengeld (wobei die Auszahlung wöchentlich erfolgt und nur bei tatsächlicher Anwesenheit), sowie monatlich Fr. 20.– Kleidergeld, insgesamt durchschnittlich Fr. 320.– monatlich. Damit haben sie sämtliche persönliche Bedürfnisse inklusive Verpflegung zu berappen. Aufgrund des geringen Betrags, der diesen Personengruppen monatlich zur Verfügung steht, ist nicht davon auszugehen, dass diese Asyl-Sozialhilfe beispielsweise für Urlaubsreisen in die Heimatländer zweckentfremdet werden kann. Personen, die als Flüchtlinge anerkannt werden, kommen aufgrund übergeordneten Bundesrechts in den Genuss einer sogenannten Inländergleichbehandlung und haben damit bei Bedürftigkeit Anspruch auf ordentliche Sozialhilfeleistungen. Die materielle Unterstützung erfolgt in der Regel durch Geldleistungen (§ 9 SPG), nicht zuletzt um die Selbstständigkeit und Integration der Anspruchsberechtigten aufrechtzuerhalten und zu fördern. Bietet die unterstützte Person keine genügende Gewähr für eine zweckkonforme Verwendung der erbrachten Leistungen, fallen anstelle von Geldleistungen insbesondere Direktzahlungen, Gutscheine oder Sachleistungen in Betracht (vgl. § 9 Abs. 2 SPG in Verbindung mit § 8 Abs. 3 SPV). Somit erscheint eine pauschale Einschränkung der in der Regel durch Geldleistung zu erbringenden Sozialhilfe für die Personengruppe der Flüchtlinge als unzulässig. Im Einzelfall kann bei nicht zweckgemässer Verwendung der Unterstützungsleistung jedoch bereits heute gemäss den geltenden Rechtsgrundlagen die Ausrichtung von Bargeld eingeschränkt werden. Zu beachten ist dabei, dass erfahrungsgemäss Gutscheine beispielsweise für einen Einkauf in der Migros oder ähnliches häufig weiterverkauft werden, um Bargeld erhältlich zu machen. Ebenso ist zu befürchten, dass Personen, die über keinerlei Bargeld verfügen, sich dieses auf illegale Art und Weise würden zu beschaffen versuchen.

4.2 Gemeinden und Verbände der Gemeinden

Die Frage, ob man mit der dreistufigen Vorgehensweise gemäss den in der Anhörungsvorlage genannten §§ 13, 13a und 13b SPG einverstanden ist, haben 104 der total 105 teilnehmenden Gemeinden beantwortet: 88 und damit rund 85 % haben mit "ja/eher ja", die übrigen 16 Gemeinden (ca. 15 %) mit "nein/eher nein" geantwortet. Alle 104 Gemeinden haben zudem eine Bemerkung angebracht.

Zudem nahmen insgesamt fünf Verbände der Gemeinden an der Anhörung teil: Gemeindeammänner-Vereinigung (GAV), AGG, VAGS, Finanzfachleute Aargauer Gemeinden und Gemeindeverband ZurzibietRegio. Drei Verbände haben mit "ja/eher ja" (davon zwei mit "ja"), zwei Verbände haben mit "nein/eher nein" geantwortet.

Einzelne Gemeinden weisen darauf hin, dass die stufenweise Vorgehensweise bereits unter geltendem Recht praktiziert werden könne. Zudem wird ausgeführt, dass der Vollzug erleichtert werde und die Vorlage Klarheit (so auch die Finanzfachleute Aargauer Gemeinden) und damit eine erhöhte Rechtssicherheit schaffe.

Nachfolgend werden die übrigen Bemerkungen zusammengefasst und sogleich dazu Stellung genommen.

4.2.1 Interpretationsspielraum unter anderem durch Kann-Bestimmung und unbestimmte Rechtsbegriffe

Gut 30 % der teilnehmenden Gemeinden sowie der AGG machen auf die im Gesetzesentwurf enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe aufmerksam ("richtige" oder "zweckmässige" Verwendung, "zumutbare" Arbeit). Es kann auf die Stellungnahme in Kapitel 4.1.1 verwiesen werden.

4.2.2 Verhaltensweisen

Wie bereits weiter oben in Kapitel 3 festgehalten wurde, wurde vom VAGS sowie von einzelnen Gemeinden geltend gemacht, dass sich die dreistufige Vorgehensweise nicht für alle in § 13 Abs. 2 SPG genannten Verhaltensweisen eigne. Insbesondere bei Verhaltensweisen gemäss § 13 Abs. 2 lit. c (Auskünfte erteilen), lit. d (Einsicht in Unterlagen gewähren), lit. e (Ersatzeinkünfte oder Rechtsansprüche geltend machen) und lit. f (Vermögensverwertung) des der Anhörung zugrunde liegenden Gesetzesentwurfs müsse die Sozialbehörde schneller reagieren können. Die dreistufige Vorgehensweise komme diesem Bedürfnis nicht nach.

Indem sie auf die Bemerkung der SVP verweisen, zählen sechs Gemeinden einzelne Verhaltensweisen auf, die ihrer Ansicht nach zwingend mit Kürzung beziehungsweise vollständiger Einstellung sanktioniert werden müssen: Nichteinhalten von gesetzten Terminen, unkooperatives Verhalten von Seiten des Klienten sowie Drohungen und Ausüben von Druckversuchen gegen Mitarbeitende von Behörden.

Der VAGS macht schliesslich geltend, dass die in § 13 Abs. 2 lit. g (Beratung und Betreuung durch Fachpersonen und Fachstellen), lit. h (ärztliche oder therapeutische Untersuchung oder Behandlung) und lit. j (nach den Umständen angebrachte Verhaltensregeln) genannten Verhaltensweisen nicht zulässig seien. Es handle sich um schwerwiegende Eingriffe in persönliche Rechte, die in den Zuständigkeitsbereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes gehörten.

Stellungnahme Regierungsrat:

Unter Berücksichtigung dieser Vorbringen sieht der beiliegende Gesetzesentwurf mit § 5a SPG einen zusätzlich zur dreistufigen Vorgehensweise geltenden Kürzungs- und Einstellungstatbestand vor. Dieser kann bei bereits laufender Sozialhilfe aufgrund nicht nachgewiesener Bedürftigkeit oder wegen Verletzung der Subsidiarität zur Anwendung kommen. Entsprechend sind die Verhaltensweisen, die in der Anhörungsvorlage noch als möglicher Gegenstand von Auflagen und Weisungen genannt und vom VAGS sowie von einzelnen Gemeinden kritisiert werden (§ 13 Abs. 2 lit. c, d und f SPG der Anhörungsvorlage), in § 13 Abs. 2 SPG gemäss beiliegendem Entwurf zu streichen.

Bezüglich der Verhaltensweisen "Nichteinhaltung von Terminen", "unkooperatives Verhalten" sowie "Drohungen und Ausüben von Druckversuchen gegen Mitarbeitende" wird auf die Stellungnahme weiter oben in Kapitel 4.1.2 verwiesen. Dasselbe gilt für die vom VAGS kritisierten Verhaltensweisen in § 13 Abs. 2 lit. g, h und j.

4.2.3 Minderjährige

Gut 35 % der teilnehmenden Gemeinden äussern sich zum Schutz der berechtigten Interessen von Minderjährigen. Ein Grossteil davon sowie auch der AGG stellt diesen Schutz im Hinblick auf das in der Vorlage genannte Störerprinzip infrage, indem zwar die Tragweite einer Kürzung auf allenfalls unbeteiligte Familienmitglieder anerkannt, gleichzeitig aber auf die Verantwortung der Eltern gegenüber ihren Kindern hingewiesen wird. Vereinzelt wird zudem gefragt, wie der Schutz der Minderjährigen in der Praxis vollzogen werden könne. So wünschen sich einzelne weitere Gemeinden sowie der Gemeindeverband ZurzibietRegio eine detaillierte Beschreibung der Interessen Minderjähriger. Der VAGS stellt schliesslich die Frage, wie die Sozialbehörde sicherstelle, dass die Kürzung nicht an minderjährige Personen im gleichen Haushalt weitergegeben werde. Die entsprechende Bestimmung dürfte sich in der Praxis als Papiertiger erweisen.

Stellungnahme Regierungsrat:

Es wird auf die Erläuterungen zu § 13b Abs. 4 SPG verwiesen (siehe weiter unten Kapitel 5, zu § 13b, Absatz 4).

4.2.4 Kürzung aus dem gleichen Grund

Knapp 25 % der teilnehmenden Gemeinden stellen die Frage, weshalb eine Kürzung unter die Existenzsicherung beziehungsweise Einstellung nur erfolgen dürfe, wenn eine Kürzung aus dem gleichen Grund bereits erfolgt sei (vgl. § 13b Abs. 2 lit. a SPG der Anhörungsvorlage und § 13b Abs. 3 lit. a SPG gemäss beiliegendem Entwurf). Die gleiche Frage wirft der AGG auf. Seiner Ansicht nach müsse bei klaren Fällen beziehungsweise offensichtlichem Rechtsmissbrauch auch aus einem anderen Grund umgehend sanktioniert werden können.

Stellungnahme Regierungsrat:

§§ 13 und 13b SPG gemäss beiliegendem Entwurf bilden – wie auch bereits §§ 13, 13a und 13b SPG der Anhörungsvorlage – die dreistufige Vorgehensweise ab. Die einzelnen Stufen bauen folglich aufeinander auf. So ist eine Kürzung (Stufe 2) der Sozialhilfeleistungen nur möglich, wenn zuvor Auflagen und Weisungen erteilt worden sind (Stufe 1), die nicht befolgt wurden. Eine Kürzung unter die Existenzsicherung oder die gänzliche Einstellung (Stufe 3) setzen wiederum voraus, dass die Stufe 2 der Kürzung bereits erfolgt ist und die betroffene Person bestimmte Auflagen und Weisungen, die bereits zur Kürzung geführt haben, immer noch nicht befolgt und dies eine schwerwiegende Widerhandlung darstellt.

Wie bereits ausgeführt wurde, stellen die Kürzung unter die Existenzsicherung sowie die gänzliche Einstellung der Sozialhilfe die härteste Sanktion im Sozialhilferecht dar. Sie sind nicht bei jedem Verstoss gegen Auflagen und Weisungen gerechtfertigt, sondern setzen eine schwerwiegende Zuwiderhandlung voraus. Würde eine Kombination von verschiedenen Arten von Zuwiderhandlungen zu

einer Kürzung unter die Existenzsicherung und einer Einstellung führen können (zum Beispiel Stufe 2 der Kürzung infolge nicht Erscheinens bei einer Fachstelle, ansonsten Erfüllung der weiteren Auflage "Bemühungen um Arbeitsstelle" und dann anschliessend Einstellung als Stufe 3 infolge nicht Erfüllens dieser anderen Auflage "Bemühung um Arbeitsstelle"), so bestünde die Gefahr, dass Sozialhilfeleistungen leichtfertig unter die Existenzsicherung oder gänzlich eingestellt würden. Eine Zuwi-derhandlung ist ja regelmässig erst dann schwerwiegend, wenn die betroffene Person wiederholt einer bestimmten bereits mehrmals geforderten Verhaltensweise nicht nachkommt.

Eine hiervon gesonderte Regelung gilt für die gebundenen Ausgaben wie beispielsweise den Wohnungsmietzins und die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Unter Berücksichtigung der Vorbringen der Anhörungsteilnehmer sieht der beiliegende Gesetzesentwurf in § 13a SPG neu vor, dass solche Ausgaben an die jeweils geltenden Richtwerte anzupassen sind. Diese Anpassung erfolgt nicht im Rahmen von § 13b SPG. Eine Anpassung gemäss § 13a SPG hat damit keinen Einfluss auf den Kürzungsumfang gemäss § 13b SPG und Kürzungen infolge Nichtbefolgung von Auflage und Weisung gemäss § 13 SPG können mit anderen Worten unabhängig von einer Anpassung gemäss § 13a SPG erfolgen.

4.2.5 Verordnung SPV

Die GAV und wenige Gemeinden (5 der insgesamt 104 teilnehmenden Gemeinden, die sich zur Frage 1 äusserten) verlangen eine Präzisierung in der Verordnung.

Zudem verlangen sowohl die GAV, der AGG als auch knapp 25 % der teilnehmenden Gemeinden eine eingeschränkte Anhörung der Verordnung.

Stellungnahme Regierungsrat:

Auflagen und Weisungen sowie Kürzung und Einstellung sind neu auf Gesetzesstufe geregelt. Hinzu kommt, dass die Abfolge der einzelnen Verfahrensschritte (dreistufige Vorgehensweise) ebenfalls gesetzlich normiert ist. Angesichts dieser hohen Regelungsdichte auf Gesetzesstufe lehnt es der Regierungsrat ab, rechtliche Vorgaben für den zeitlichen Abstand der einzelnen Stufen vorzusehen – so die Forderung der FDP. Die Liberalen. Die Gemeinden sollen hier einen Spielraum haben und auch nicht durch eine Bestimmung auf Verordnungsstufe eingeschränkt werden.

Schliesslich ist angesichts der neuen Gesetzesbestimmungen fraglich, ob beziehungsweise in welchem Ausmass die Sozialhilfe- und Präventionsverordnung mit weiteren Bestimmungen zu ergänzen ist. Der konkrete Regelungsbedarf auf Verordnungsstufe wird sich nach der ersten Beratung im Grossen Rat zeigen. Auf diesen Zeitpunkt ist auch die Frage nach einer allfälligen eingeschränkten Anhörung zu vertagen.

4.2.6 Verschärfung der Bedingungen

Der GAV und wenige Gemeinden (5 der insgesamt 104 teilnehmenden Gemeinden, die sich zur Frage 1 äusserten) machen geltend, sich eine konkrete Gesetzesvorlage für eine Verschärfung der Bedingungen gewünscht zu haben.

Stellungnahme Regierungsrat:

Bereits heute kann gekürzt und eingestellt werden, wenn die Voraussetzungen, welche neu ausdrücklich in § 5a SPG genannt werden, erfüllt sind. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass es in der Praxis mit der ausdrücklichen Regelung dieser Bestimmung vermehrt zu Kürzungen oder Einstellungen kommen wird. Dennoch handelt es sich nicht um eine eigentliche Verschärfung der Rechtslage. Vielmehr wird den rechtsanwendenden Behörden deren Handlungsspielraum deutlicher aufgezeigt, so dass anzunehmen ist, dass Missbrauchsfälle künftig besser gehandhabt werden können. Für Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger, welche ihren Pflichten nachkommen, bringt die Inkraftsetzung von § 5a SPG keine Verschärfung mit sich.

4.3 Anderer Verband und Andere

14 "Andere Verbände" und "Andere" haben an der Anhörung teilgenommen: Aargauischer Gewerkschaftsbund, Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) Aargau, Aargauischer Gewerbeverband (AGV), Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK), Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (VABB), Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) Wohnen, Anlaufstelle Integration Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Juventute, SelbsthilfeZentrum Aargau, Konferenz der Aargauischen Behindertenorganisationen (KABO), Pro Infirmis, Christkatholischer Kirchenrat und Römisch-katholische Landeskirche Aargau.

Die Frage, ob man mit der dreistufigen Vorgehensweise gemäss den in der Anhörungsvorlage genannten §§ 13, 13a und 13b SPG einverstanden ist, haben vier "Andere Verbände" und "Andere" mit "ja/eher ja" und zehn mit "nein/eher nein" beantwortet.

Der Aargauische Gewerkschaftsbund sowie HEKS Wohnen, Anlaufstelle Integration Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Juventute, SelbsthilfeZentrum Aargau, KABO und Pro Infirmis halten fest, dass sich am gesetzlichen Rahmen grundsätzlich nichts ändere. Aufgrund der Änderungen des SPG bestehe aber die Gefahr, dass es künftig häufiger zu Kürzungen und Streichungen von Sozialhilfe kommen werde. Eine Sozialpolitik, die ihren Namen verdiene, müsse sich – so die Aussage des VPOD Aargau – von der zu einfachen Sichtweise lösen, dass die Klientinnen und Klienten ausschliesslich mit Anreizen und Sanktionen zur Integration bewogen oder gar gezwungen werden könnten. Weiter führt der VABB aus, dass der soziale und politische Druck auf die Sozialhilfebeziehenden unter der Missbrauchs-Diskussion zunehme. Es stehe immer der "mögliche Missbrauch" im Raum. Die geplante Änderung passe sich nicht der Praxis, sondern einer politischen Haltung an.

Die übrigen Bemerkungen werden nachfolgend zusammengefasst.

4.3.1 Interpretationsspielraum unter anderem durch Kann-Bestimmung und unbestimmte Rechtsbegriffe

Sowohl der AGV also auch die AIHK wünschen sich eine gesetzliche Grundlage, wonach die Kürzung der materiellen Hilfe in den entsprechenden Fällen nicht nur erfolgen könne, sondern vielmehr erfolgen müsse. Ein Ermessensspielraum verbliebe den Behörden in Bezug auf den Umfang der Kürzung. Weiter macht der VPOD Aargau auf unbestimmte Rechtsbegriffe wie beispielsweise "zumutbar" aufmerksam: Es sei fraglich, was darunter zu verstehen sei.

Stellungnahme Regierungsrat: Es kann auf die Stellungnahme in Kapitel 4.1.1 verwiesen werden.

4.3.2 Minderjährige

Der VABB verlangt eine Konkretisierung des Schutzes von Minderjährigen. Dieser Schutz ist nach Auffassung des VPOD Aargau wichtig. Des Weiteren machen die Verbände Aargauischer Gewerkschaftsbund, HEKS Wohnen, Anlaufstelle Integration Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Juventute, SelbsthilfeZentrum Aargau, KABO und Pro Infirmis darauf aufmerksam, dass es besonders problematisch sei, wenn Kinder leiden müssten aufgrund von Sanktionen, die eigentlich ihren Eltern auferlegt würden. Der gleichen Auffassung ist auch der Christkatholische Kirchenrat.

Stellungnahme Regierungsrat:

Es wird auf die Erläuterungen zu § 13b Abs. 4 SPG verwiesen (siehe weiter unten Kapitel 5, zu § 13b, Absatz 4).

4.3.3 Beratung durch Fachpersonen

Der Aargauische Gewerkschaftsbund macht geltend, dass Sanktionen mittels einer guten und kompetenten Beratung durch ausgebildete Fachpersonen in aller Regel verhindert werden könnten. In die gleiche Richtung argumentieren die Verbände HEKS Wohnen, Anlaufstelle Integration Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Juventute, SelbsthilfeZentrum Aargau, KABO und Pro Infirmis: Die Gemeinden hätten teilweise sehr hohe Erwartungen gegenüber den Sozialhilfebeziehenden, welche diese aus verschiedenen Gründen nicht immer erfüllen könnten. Durch eine kompetente Beratung durch Fachpersonen der Sozialen Arbeit solle verhindert werden, dass überhaupt Sanktionen ausgesprochen würden. Sowohl der Aargauische Gewerkschaftsbund als auch die genannten anderen Verbände fordern eine Schulung der zuständigen Stellen in den Gemeinden durch den Kantonalen Sozialdienst (KSD), unter anderem bei der Einführung der Gesetzesänderung. Ebenfalls ähnlich argumentiert der VABB, indem er die Wichtigkeit einer mündlichen Erklärung des Schriftlichen betont.

Stellungnahme Regierungsrat:

Der Sozialdienst wird jeweils von der Gemeinde geführt (§ 43 Abs. 1 SPG). Auswahl und Einstellung des Personals liegen damit im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Im Rahmen der Entwicklung der Sozialplanung verlangten die Gemeinden, dass von Seiten des Kantons keine Standards zur Ausgestaltung der Sozialdienste definiert werden.

In Erfüllung von § 42 Abs. 1 lit. a (Beratung) und d (Weiterbildung) SPG führt der KSD regelmässig Schulungen für die in der Sozialhilfe tätigen Personen und Mitglieder der kommunalen Behörden durch. Auch zur vorliegenden Änderung des SPG werden nach deren Inkrafttreten entsprechende Veranstaltungen im Rahmen bestehender Gefässe beziehungsweise Module durchgeführt.

4.3.4 Menschen mit Beeinträchtigungen

Die KABO und Pro Infirmis äussern ihre Befürchtung, dass Menschen mit psychischen und kognitiven Beeinträchtigungen noch stärker unter Druck kommen würden. Drucksituationen würden oftmals Verweigerung und Krisen auslösen. Eine hohe Fachkompetenz in der Beratung könne dieser Dynamik entgegen wirken. Auch der VABB macht darauf aufmerksam, dass es Menschen gebe, welche die Auflagen und Weisungen entweder nicht verstehen oder beispielsweise bei psychischen Erkrankungen nicht erfüllen könnten. Dies habe nichts mit Desinteresse oder Verweigerung zu tun (ähnlich auch die GLP).

Stellungnahme Regierungsrat:

Um unter anderem solchen Beeinträchtigungen Rechnung tragen und im konkreten Einzelfall die richtige Entscheidung treffen zu können, wurden bei der Formulierung der Gesetzesbestimmungen Ermessen eingeräumt und unbestimmte Rechtsbegriffe wie "zumutbar" und "angemessen" verwendet. Auf diese Weise hat die Sozialbehörde die Möglichkeit, Umstände des konkreten Einzelfalls zu berücksichtigen, obwohl diese gesetzlich nicht ausdrücklich genannt werden, in diesem konkreten Fall aber dennoch eine massgebende Rollen spielen (siehe bereits weiter oben, Kapitel 4.1.1).

5. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

§ 5a Kürzung und Einstellung mangels nachgewiesener Bedürftigkeit oder wegen Verletzung der Subsidiarität

¹ Die zuständige Behörde kann bei bereits andauernder Sozialhilfe diese nach erfolgter schriftlicher Androhung kürzen oder einstellen, wenn die Person, die Leistungen nach diesem Gesetz bezieht,

a) ihrer Mitwirkungs- und Meldepflicht gemäss § 2 Abs. 1 und 3 nicht nachkommt und infolge dessen eine Überprüfung der Bedürftigkeit nicht möglich ist oder

b) sich weigert,

1. eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen oder an einem ihr möglichen, zumutbaren und konkret zur Verfügung stehenden entlöhnten Beschäftigungsprogramm teilzunehmen oder

2. einen über dem Vermögensfreibetrag liegenden Vermögenswert innerhalb einer angemessenen Frist zu verwerten, und § 11 Abs. 5 nicht anwendbar ist.

² Die Kürzung oder Einstellung gemäss Absatz 1 lit. b erfolgt mittels Anrechnung im Umfang des vorgesehenen Lohns oder des aus der Verwertung mutmasslich zu erzielenden Erlöses.

Eine Kürzung oder Einstellung der bereits laufenden Sozialhilfe ist in zwei Fällen möglich: Zum einen kann die Sozialhilfe gekürzt oder eingestellt werden, wenn die betroffene Person Auflagen und Weisungen nicht befolgt (dreistufige Vorgehensweise nach §§ 13 und 13b SPG, siehe weiter oben, Kapitel 3.2). Der Kanton Zürich bezeichnet die Kürzung oder Einstellung in diesem Fall als Sanktion.¹⁰ Zum anderen kann die Sozialhilfe gekürzt oder eingestellt werden, wenn die Voraussetzungen des Anspruchs auf Sozialhilfe – Bedürftigkeit und Grundsatz der Subsidiarität (siehe § 5 SPG) – nicht mehr erfüllt sind. Die Kürzung und Einstellung mangels nachgewiesener Bedürftigkeit oder wegen Verletzung der Subsidiarität lassen sich nicht auf § 13b SPG abstützen, sondern finden ihre gesetzliche Grundlage in § 5a SPG.

Sind die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Sozialhilfe bereits bei Einreichung des Gesuchs nicht erfüllt, so ist – je nach Ausgangslage – auf das Gesuch nicht einzutreten (zum Beispiel bei nicht überprüfbarer Bedürftigkeit infolge Nichtvollständigkeit des Gesuchs) oder dieses abzuweisen (zum Beispiel bei Verletzung der Subsidiarität). Diese Rechtsfolgen ergeben sich bereits aus § 5 SPG. Eine ausdrückliche gesetzliche Normierung ist nicht erforderlich.

Der neue Kürzungs- und Einstellungstatbestand gemäss § 5a SPG sieht keinen Vorbehalt des Rechts auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV vor. Dies deshalb, weil sich die betroffene Person bei einem Verhalten nach § 5a Abs. 1 SPG nicht in einer aktuellen und tatsächlichen Notlage befindet. Vielmehr verhindert sie, für sich selber sorgen zu können.

Absatz 1

Sind die Voraussetzungen gemäss § 5a Abs. 1 SPG erfüllt, so kann die zuständige Behörde die bereits laufende Sozialhilfe kürzen oder einstellen, weil der Anspruch auf Sozialhilfe nicht gegeben ist. Die Kürzung oder Einstellung wird in Form einer anfechtbaren Verfügung erlassen (vgl. § 58 SPG). Gegen die Anordnung betreffend die Mitwirkungs- und Meldepflicht (vgl. § 5a Abs. 1 lit. a SPG) oder gegen die Pflicht zur Arbeitsannahme beziehungsweise Teilnahme an einem entlöhnten Beschäftigungsprogramm oder zur Vermögensverwertung (vgl. § 5a Abs. 1 lit. b SPG) kann sich die betroffene Person erst im Rahmen der Anfechtung der Kürzung oder Einstellung wehren.

¹⁰ Vgl. Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, abrufbar unter www.sozialhilfe.zh.ch, nachfolgend Sozialhilfehandbuch Zürich genannt, Kapitel 14.1.01., Ziffer 4 (Version 25. September 2015).

Bevor die Sozialhilfe mit Verfügung gekürzt oder eingestellt werden kann, hat eine entsprechende Androhung stattzufinden. Diese hat mindestens in Form der einfachen Schriftlichkeit (ohne Rechtsmittelbelehrung) zu erfolgen. Die Androhung stellt eine sogenannte verfahrensleitende Zwischenverfügung dar, die für die betroffene Person keinen Nachteil zur Folge hat, der sich mit der Anfechtung der Kürzung oder Einstellung nicht mehr beheben liesse (keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil). Sie ist deshalb nicht selbstständig anfechtbar.¹¹

Litera a

Anspruch auf Sozialhilfe besteht unter anderem dann, wenn die eigenen Mittel nicht genügen, die betroffene Person folglich bedürftig ist (§ 5 Abs. 1 SPG). Um die Bedürftigkeit und damit die Frage beurteilen zu können, ob ein Anspruch auf Sozialhilfe besteht und wie die Hilfe zu bemessen ist, ist die betroffene Person gemäss § 2 SPG und § 1 SPV verpflichtet, bei der Abklärung der Verhältnisse mitzuwirken. Diese Pflicht besteht nicht nur bei Einreichung des Gesuchs um Sozialhilfe, sondern auch während der Dauer der Unterstützung.

Wenn die betroffene Person bei der Abklärung ihrer Verhältnisse in Kenntnis der Konsequenzen nicht mitwirkt – indem sie beispielsweise einen Auszug ihres Bankkontos nicht einreicht – und die zuständige Behörde infolge dessen nicht überprüfen kann, ob die Bedürftigkeit weiterhin vorliegt, ist eine Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe zulässig.¹²

Dabei zu beachten ist, dass die Nichtmitwirkung der betroffenen Person einzige Ursache für den fehlenden Nachweis der Bedürftigkeit sein darf, dass sich der fehlende Nachweis der Bedürftigkeit also nur auf die Nichtmitwirkung zurückführen lassen darf. Fehlen Auskünfte oder Unterlagen, welche die zuständige Behörde ohne Weiteres selber beschaffen kann, so berechtigt dies die Behörde nicht zur Kürzung oder Einstellung. Vielmehr kommt § 2 Abs. 2 SPG in Verbindung mit § 1 Abs. 4 SPV zur Anwendung (siehe auch weiter unten, Teil B, Kapitel 4, zu § 46 Abs. 3 SPG). Zudem ist die betroffene Person, die nicht in der Lage ist, ihre Mitwirkungs- und Meldepflicht selber zu erfüllen (beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen), von der zuständigen Behörde angemessen zu unterstützen.¹³

Schliesslich ist zu beachten, dass die von der betroffenen Person geforderte Mitwirkung geeignet sein muss, den Nachweis der Bedürftigkeit zu erbringen. Weigert sich die betroffene Person beispielsweise, ein Arztzeugnis einzureichen, und ist die Bedürftigkeit auch ohne Vorliegen des Arztzeugnisses unbestritten, so kommt eine Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe nach § 5a Abs. 1 lit. a SPG nicht zur Anwendung.

Litera b

Im Sozialhilferecht gilt der Grundsatz der Subsidiarität: Der Anspruch auf Sozialhilfe setzt neben der Bedürftigkeit der betroffenen Person auch voraus, dass sich die betroffene Person nicht selber helfen kann und dass andere Hilfeleistungen nicht rechtzeitig erhältlich sind oder nicht ausreichen (§ 5 Abs. 1 SPG).¹⁴

¹¹ Vgl. Sozialhilfehandbuch Zürich, a.a.O., Kapitel 14.1.01., Ziffer 3.2 (Version 25. September 2015).

¹² Vgl. auch Sozialhilfehandbuch Zürich, a.a.O., Kapitel 14.3.01., Ziffer 2.2. (Version 30. Dezember 2014) und Kapitel 14.03.03., Ziffer 2.1. (Version 28. September 2015).

¹³ Vgl. auch Sozialhilfehandbuch Zürich, a.a.O., Kapitel 14.3.03., Ziffer 2.2. (Version 28. September 2015).

¹⁴ Siehe auch Sozialhilfehandbuch Zürich, a.a.O., Kapitel 14.3.01., Ziffer 2.1. (Version 30. Dezember 2014).

Weigert sich die betroffene Person in Kenntnis der Konsequenzen (das heisst Androhung in Form der einfachen Schriftlichkeit ist erfolgt, siehe weiter oben), eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen, an einem ihr möglichen, zumutbaren und konkret zur Verfügung stehenden entlohnten Beschäftigungsprogramm teilzunehmen (vgl. geltende § 41 SPG und § 30 SPV) oder einen über dem Vermögensfreibetrag liegenden Vermögenswert zu verwerten, so wäre sie in der Lage, ihre Existenz ganz oder zumindest teilweise zu sichern. Stattdessen verletzt die Person mit ihrem Verhalten den Grundsatz der Subsidiarität.¹⁵

Die Vermögensverwertung nach § 5a Abs. 1 lit. b Ziff. 2 SPG ist im Zusammenhang mit den geltenden § 11 SPG und § 11 SPV zu sehen. Demnach ist Vermögen gemäss § 11 Abs. 3 SPV unter Ansetzung einer angemessenen Frist grundsätzlich zu verwerten (§ 11 Abs. 3 SPG). So hat beispielsweise die betroffene Person, welche während der laufenden Unterstützung einen Vermögensgegenstand erbt, diesen grundsätzlich zu verwerten (vgl. § 11 Abs. 5 SPG, der die Ausnahme von diesem Grundsatz regelt). Nach geltendem Recht wird der aus der Verwertung mutmasslich zu erzielende Erlös als eigene Mittel angerechnet (§ 11 Abs. 4 SPG). Im Ergebnis bedeutet eine solche Anrechnung eine Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe. Die Rechtsfolge der Kürzung und Einstellung mittels Anrechnung im Umfang des mutmasslich zu erzielenden Erlöses wird neu in § 5a Abs. 2 SPG geregelt. Damit kann die Bestimmung in § 11 Abs. 4 SPG aufgehoben werden.

Absatz 2

Die Verletzung der Subsidiarität nach § 5a Abs. 1 lit. b SPG wirkt sich auf die Sozialhilfe aus: Würde durch die abgelehnte Arbeit oder die verweigerte Teilnahme an einem entlohnten Beschäftigungsprogramm ein Lohn oberhalb der Existenzsicherung erzielt, so wird dieser Lohn als eigene Mittel angerechnet und kann eine Einstellung der Sozialhilfe verfügt werden. Die Einstellung ist ebenfalls zulässig, wenn ein über dem Vermögensfreibetrag liegender Vermögenswert nicht verwertet wird.¹⁶ Würde dagegen nur ein Lohn oder Erlös erzielt, der unter der Existenzsicherung liegt, so kann eine Kürzung verfügt und im Umfang der Differenz zum Bedarf weiterhin Sozialhilfe ausgerichtet werden.

§ 11 Eigene Mittel

¹ Eigene Mittel sind namentlich Einkünfte und Zuwendungen aller Art sowie Vermögen.

² Der Regierungsrat regelt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang bei der Berechnung der eigenen Mittel die finanziellen und persönlichen Verhältnisse anderer Personen in gleicher Wohn- und Lebensgemeinschaft zu berücksichtigen sind. Die Regelung hat insbesondere Art und Zweck der Wohn- und Lebensgemeinschaft sowie der Nähe der persönlichen Beziehung angemessen Rechnung zu tragen.

³ Vermögen ist, unter Ansetzung einer angemessenen Frist, grundsätzlich zu verwerten.

⁴ ~~Unterbleibt die Verwertung, wird der daraus mutmasslich zu erzielende Erlös als eigene Mittel angerechnet.~~

⁵ Ist die Verwertung nicht möglich, nicht zumutbar oder im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angezeigt, hat die Hilfe suchende Person eine Rückerstattungsverpflichtung zu unterzeichnen. Die Rückerstattungsforderung wird im Zeitpunkt des Eigentumsübergangs fällig. Bei Grundeigentum ist die Rückerstattung pfandrechtlich sicherzustellen.

⁶ Für Grundeigentum im Ausland ist Absatz 5 nicht anwendbar.

§ 11 Abs. 4 SPG ist aufzuheben. Bezüglich die Begründung wird nach oben verwiesen (Kapitel 5, zu § 5a Abs. 1 lit. b SPG).

¹⁵ Vgl. auch Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), nachfolgend SKOS-Richtlinien genannt, 5. Ausgabe, April 2005, Ergänzung 12/10, Seiten A.8–6 und A.8–7 sowie Sozialhilfehandbuch Zürich, a.a.O., Kapitel 14.3.02., Ziffer 1 und 2 (Version 30. Dezember 2014).

¹⁶ Vgl. auch SKOS-Richtlinien, 5. Ausgabe, April 2005, Ergänzung 12/10, Seiten A.8–6 und A.8–7 sowie Sozialhilfehandbuch Zürich, a.a.O., Kapitel 14.3.02., Ziffer 3 (Version 30. Dezember 2014).

§ 13 Auflagen und Weisungen

¹ Die Gewährung materieller Hilfe kann mit Auflagen und Weisungen verbunden werden. Diese haben sich auf die zweckentsprechende Verwendung der materiellen Hilfe zu beziehen oder müssen geeignet sein, die Lage der unterstützten Person und ihrer Angehörigen zu verbessern.

² Gegenstand von Auflagen und Weisungen können sein:

- a) Bemühungen um zumutbare Arbeit,
- b) Teilnahme an einem zumutbaren Bildungs- oder Beschäftigungsprogramm,
- c) Geltendmachung von Leistungen,
- d) Beratung und Betreuung durch Fachpersonen und Fachstellen,
- e) ärztliche oder therapeutische Untersuchung oder Behandlung,
- f) Bestimmungen über die zweckmässige Verwendung der materiellen Hilfe,
- g) andere verhältnismässige Verhaltensregeln.

Sowohl § 13 SPG als auch § 13a SPG – beide gemäss beiliegendem Entwurf – regeln den zulässigen Gegenstand von Auflagen und Weisungen. § 13 SPG regelt dies als Grundtatbestand, wohingegen § 13a SPG eine spezielle Regelung für gebundene Ausgaben enthält.

Absatz 1

In Übereinstimmung mit dem geltenden Recht hält die geänderte Bestimmung als Generalklausel fest, dass die Gewährung materieller Hilfe mit Auflagen und Weisungen verbunden werden kann.

Ziel und Zweck von Auflagen und Weisungen, die im geltenden Recht in § 14 Abs. 1 SPV geregelt sind, werden neu ebenfalls auf Gesetzesstufe konkretisiert.

Auflagen und Weisungen gemäss § 13 SPG beinhalten eine Verhaltensanweisung, die sich an die betroffene Person richtet, und greifen damit in die Grundrechte dieser Person ein. Sie werden in Form einer Verfügung erlassen und sind selbstständig anfechtbar (vgl. § 58 SPG).

Auflagen und Weisungen sind zulässig, wenn sie sachbezogen und verhältnismässig sind. Der erforderliche Sachbezug ist gegeben, wenn der Inhalt von Auflagen und Weisungen sich auf die Verwendung der materiellen Hilfe bezieht oder geeignet ist, die Lage der unterstützten Person und ihrer Angehörigen zu verbessern. Die Verhältnismässigkeit ergibt sich aus Art. 36 Abs. 3 BV: Auflagen und Weisungen müssen zunächst geeignet sein, den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck der materiellen Hilfe (Existenzsicherung, Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit und Unterstützung der gesellschaftlichen Integration, vgl. § 4 SPG) zu erreichen. Zudem müssen Auflagen und Weisungen erforderlich sein. Die Erforderlichkeit liegt vor, wenn es keine mildere Massnahme als Auflagen und Weisungen gibt, die ebenso geeignet ist, den beabsichtigten Zweck zu erreichen. Schliesslich müssen Auflagen und Weisungen zumutbar sein (Zweck-Mittel-Relation): Der mit den Auflagen und Weisungen beabsichtigte Zweck und die mit den Auflagen und Weisungen verbundene Einschränkung für den Betroffenen müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

Absatz 2

Neu wird auf Gesetzesstufe festgehalten, welche Pflichten Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein können. Dabei werden die Generalklausel im geänderten § 13 Abs. 1 SPG ausgeführt und konkrete Verhaltensweisen aufgezählt. Es handelt sich dabei im Vergleich zum Gesetzesentwurf der Anhörungsvorlage nicht mehr um einen beispielhaften, sondern neu um einen abschliessenden Katalog. Kombiniert mit dem in § 13 Abs. 2 lit. g SPG normierten Auffangtatbestand wird sichergestellt, dass sämtliche verhältnismässigen Verhaltensregeln Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein können, sofern damit auch die Voraussetzungen in § 13 Abs. 1 Satz 2 SPG eingehalten werden.

Die Aufzählung von zulässigen Auflagen und Weisungen im geltenden § 14 Abs. 1 SPV werden in die neue Bestimmung integriert. Wie bereits weiter oben ausgeführt wurde (Kapitel 3., vor Kapitel 3.1), sieht der beiliegende Gesetzesentwurf mit § 5a SPG einen im Vergleich zur Anhörungsvorlage zusätzlich zur dreistufigen Vorgehensweise geltenden Kürzungs- und Einstellungstatbestand vor, der bei bereits laufender Sozialhilfe aufgrund nicht nachgewiesener Bedürftigkeit oder wegen Verletzung der Subsidiarität zur Anwendung kommen kann. Die entsprechenden Verhaltensweisen, die in der Anhörungsvorlage noch als möglicher Gegenstand von Auflagen und Weisungen genannt werden (§ 13 Abs. 2 lit. c, d und f SPG der Anhörungsvorlage), fallen in § 13 Abs. 2 SPG gemäss beiliegendem Entwurf weg.

Litera a Bemühungen um zumutbare Arbeit

Bemühungen um zumutbare Arbeit können als Auflage und Weisung erlassen werden, indem die betroffene Person beispielsweise verpflichtet wird, eine bestimmte Anzahl von Stellenbewerbungen zu verfassen und einzureichen.

Die Alternative "Aufnahme einer zugewiesenen zumutbaren Arbeit", die in der Anhörungsvorlage noch als möglicher Gegenstand von Auflagen und Weisung genannt wird, fällt mit Erlass der neuen Bestimmung in § 5a Abs. 1 lit. b Ziff. 1 SPG weg: Weigert sich die betroffene Person, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen, kann die zuständige Behörde – nach erfolgter Androhung in Form der einfachen Schriftlichkeit – die bereits laufende Sozialhilfe mittels Anrechnung im Umfang des vorgesehenen Lohns und in Form einer anfechtbaren Verfügung kürzen oder einstellen, weil der Anspruch auf Sozialhilfe wegen Verletzung des Grundsatzes der Subsidiarität nicht gegeben ist.

Litera b Teilnahme an einem zumutbaren Bildungs- oder Beschäftigungsprogramm

Damit nicht gemeint ist die Teilnahme an einem entlohnten Beschäftigungsprogramm, deren Verweigerung gemäss neuem § 5a Abs. 1 lit. b Ziff. 1 SPG zur Kürzung oder Einstellung der bereits andauernden Sozialhilfe führt. Vielmehr geht es hier um die Teilnahme an einem nicht entlohnten Bildungs- oder Beschäftigungsprogramm wie beispielsweise an einem Deutschkurs oder Integrationsprogramm.

Litera c Geltendmachung von Leistungen

Der beiliegende Gesetzesentwurf ersetzt den in der Anhörungsvorlage verwendeten Ausdruck "Geltendmachung von zustehenden und durchsetzbaren Ersatzeinkünften oder Rechtsansprüchen" mit der "Geltendmachung von Leistungen". Gemeint sind Leistungen, von denen ausgegangen wird, dass sie der betroffenen Person zustehen, jedoch von dieser bei der zuständigen Stelle erst noch geltend gemacht werden müssen. Regelmässig gehören Ersatzeinkommen aus einer Sozialversicherung dazu (zum Beispiel Leistungen der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung). Deren Bestand und Höhe werden von der zuständigen Stelle erst bei der Geltendmachung ermittelt.

Litera d Beratung und Betreuung durch Fachpersonen und Fachstellen

Die Verwaltung der Einkünfte durch eine geeignete Person oder Stelle wurde in der Anhörungsvorlage noch als Beispiel der zweckmässigen Verwendung der materiellen Hilfe aufgeführt (§ 13 Abs. 2 lit. i SPG gemäss Anhörungsvorlage). In § 13 Abs. 2 gemäss beiliegendem Gesetzesentwurf wird sie nicht mehr ausdrücklich genannt. Sie kann jedoch Gegenstand der Beratung und Betreuung durch Fachpersonen und Fachstellen nach § 13 Abs. 2 lit. d SPG gemäss beiliegendem Entwurf sein.

Litera e ärztliche oder therapeutische Untersuchung oder Behandlung

Die ärztliche oder therapeutische Untersuchung oder Behandlung kann bereits nach geltendem Recht Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein (§ 14 Abs. 1 lit. b SPV).

Litera f Bestimmungen über die zweckmässige Verwendung der materiellen Hilfe

Bestimmungen über die zweckmässige Verwendung der materiellen Hilfe können bereits im geltenden Recht Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein (§ 14 Abs. 1 lit. d SPV). Eine Verletzung solcher Bestimmungen stellt auch unter neuem Recht einen zulässigen Kürzungsgrund dar (§ 13 in Verbindung mit § 13b SPG). Statt zu einer Leistungskürzung kann die Verletzung solcher Bestimmungen bereits nach geltendem Recht aber auch dazu führen, die materielle Hilfe in Form von Direktzahlungen, Gutscheinen oder Sachleistungen zu erbringen (§ 9 Abs. 2 SPG in Verbindung mit § 8 Abs. 3 SPV). Das Beispiel der Verwaltung der Einkünfte durch eine geeignete Person oder Stelle wird im beiliegenden Gesetzesentwurf – anders als in der Anhörungsvorlage – gestrichen und ist neu unter § 13 Abs. 2 lit. d SPG zu subsumieren.

Litera g andere verhältnismässige Verhaltensregeln

Andere, vom neuen § 13 Abs. 2 SPG nicht erfasste Verhaltensregeln können Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein, wenn sie nach den Umständen angebracht sind, das heisst wenn sie geeignet, erforderlich und zumutbar und damit verhältnismässig sind. Unter Litera g fällt beispielsweise das Einhalten von Terminen. Hier ist im Einzelfall besonders zu prüfen, ob die Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV eingehalten ist. Ein weiteres Beispiel betrifft die selbstständige Erwerbstätigkeit: Steht nach sorgfältiger Abklärung fest, dass mit einem von der betroffenen Person selbstständig geführten Betrieb kein längerfristiges und anhaltendes existenzsicherndes Einkommen erzielt werden kann, kann gemäss Litera g auch die Auflage und Weisung erlassen werden, die selbstständige Erwerbstätigkeit aufzugeben.¹⁷ Die Auflage und Weisung, sich eine kostengünstigere Wohnung zu suchen, fällt dagegen nicht unter Litera g, sondern wird vielmehr vom Spezialtatbestand gemäss neuem § 13a SPG erfasst (siehe sogleich weiter unten).

§ 13a Gebundene Ausgaben

¹ Die Gewährung materieller Hilfe kann mit der Auflage und Weisung verbunden werden, gebundene Ausgaben wie namentlich den Wohnungsmietzins und die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung innert angemessener Frist an die entsprechenden Richtwerte anzupassen.

² Sofern die unterstützte Person keine triftigen Gründe für die Nichtbefolgung dieser Auflage und Weisung vorbringen kann, werden gebundene Ausgaben nur noch im Umfang dieser Richtwerte übernommen.

§ 13a SPG regelt die Anpassung gebundener Ausgaben an die entsprechenden Richtwerte als möglicher Gegenstand einer Auflage und Weisung (Absatz 1) sowie die Nicht-Übernahme solcher überhöhten Ausgaben bei Nichtbefolgung der Auflage und Weisung (Absatz 2).

Absatz 1

Liegen gebundene Ausgaben einer sozialhilfebeziehenden Person wie namentlich der Wohnungsmietzins und die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung über den jeweils geltenden Richtwerten, kann die Gewährung der materiellen Hilfe mit der Auflage und Weisung verbunden werden, diese Ausgaben innert einer angemessenen Frist an die entsprechenden Richtwerte anzupassen. Bevor eine solche Auflage und Weisung erlassen wird, ist zuerst zu prüfen, ob Gründe wie beispielsweise der Wohnungsmarkt oder der Gesundheitszustand der betroffenen Person vorliegen, welche die Übernahme der höheren Kosten rechtfertigen und damit gegen den Erlass einer Auflage und Weisung sprechen.

¹⁷ Vgl. auch Sozialhilfehandbuch Zürich, a.a.O., Kapitel 14.1.02., Ziff. 2.3. (Version 26.01.2014).

Abhängig davon, welche gebundenen Ausgaben betroffen sind, gelten andere Richtwerte. So bestimmt sich die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach den durch den Regierungsrat festgelegten Richtprämien gemäss § 5 KVGG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 V KVGG. Zum Wohnungsmietzins ist festzuhalten, dass im Rahmen der Sozialhilfe weder nationale noch kantonale Richtwerte bestehen. Um eine rechtsgleiche Behandlung von sozialhilfebeziehenden Personen sicherzustellen, empfiehlt es sich, als Gemeinde Mietzinsrichtlinien zu erlassen. Aus diesen soll hervorgehen, bis zu welchem Betrag Wohnungsmieten in der Regel von der Sozialhilfe übernommen werden. Schliesslich sollen die Mietzinsrichtlinien festlegen, welche Beträge in Abhängigkeit von der Haushaltgrösse jeweils einem ortsüblichen, günstigen Mietzins entsprechen. Eine entsprechende rechtliche Grundlage soll auf Verordnungsstufe geschaffen werden.

Absatz 2

Wird die Auflage und Weisung, gebundene Ausgaben an die entsprechenden Richtwerte anzupassen, nicht innert Frist befolgt, so werden diese gemäss neuem § 13a Abs. 2 SPG nur noch gemäss angemessenem Bedarf im Umfang der Richtwerte übernommen.

Die Nicht-Übernahme von überhöhten Ausgaben bei Nichtbefolgung der Auflage und Weisung ist jedoch dann nicht zulässig, wenn die betroffene Person triftige Gründe für die Nichtbefolgung der Auflage und Weisung vorbringt. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die unterstützte Person trotz aktiver Suche keine angemessene Wohnung findet. Weitere wichtige Gründe sind, wenn aufgrund einer schweren Krankheit oder einer Behinderung die Alltagsstrukturen der unterstützten Person zwingend auf die jetzige Wohnsitzsituation zugeschnitten sind oder die Sozialhilfe lediglich als kurzfristige Überbrückungshilfe im Hinblick auf in absehbarer Zeit kostendeckende Einkünfte geleistet wird.

Die Anpassung von gebundenen Ausgaben gemäss neuem § 13a SPG schliesst eine Leistungskürzung unter die Existenzsicherung infolge eines Verstosses gegen Auflagen und Weisungen gemäss § 13 SPG nicht aus, da Kürzungen gemäss § 13b SPG unabhängig von einer allfälligen Anpassung der gebundenen Ausgaben erfolgen.

§ 13b Kürzung und Einstellung der materiellen Hilfe bei Nichtbefolgung von Auflagen und Weisungen gemäss § 13

¹ Die materielle Hilfe kann angemessen gekürzt werden, wenn die unterstützte Person Auflagen oder Weisungen gemäss § 13, die unter Androhung der Folgen bei Missachtung erlassen wurden, nicht befolgt.

² Die materielle Hilfe kann unter die Existenzsicherung gekürzt oder ganz eingestellt werden, wenn die unterstützte Person den Auflagen und Weisungen in schwerwiegender Weise zuwiderhandelt, namentlich wenn sie

- a) sich nicht um zumutbare Arbeit bemüht oder
- b) die Teilnahme an einem zumutbaren Bildungs- oder Beschäftigungsprogramm verweigert.

³ Die Kürzung unter die Existenzsicherung sowie die Einstellung der materiellen Hilfe setzen voraus, dass

- a) eine Kürzung der materiellen Hilfe aus dem gleichen Grund bereits erfolgt ist und
- b) der unterstützten Person die Kürzung unter die Existenzsicherung und die Einstellung der materiellen Hilfe unter Ansetzung einer angemessenen Frist angedroht wurden.

⁴ Die berechtigten Interessen von Minderjährigen sind angemessen zu berücksichtigen.

⁵ Das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 bleibt vorbehalten.

Vorliegender neuer § 13b SPG umfasst § 13a (Kürzung der materiellen Hilfe) und § 13b (Kürzung unter die Existenzsicherung und Einstellung der materiellen Hilfe) SPG gemäss Anhörungsvorlage.

§ 13b SPG bildet zusammen mit dem neuen § 13 SPG die dreistufige Vorgehensweise ab und kommt immer dann zur Anwendung, wenn die betroffene Person Auflagen und Weisungen gemäss § 13 SPG nicht befolgt. Die Kürzung und Einstellung der materiellen Hilfe nach § 13b SPG kann als Sanktion bezeichnet werden.

Absatz 1

Die Möglichkeit der Kürzung der materiellen Hilfe bei einem Verstoss gegen Auflagen und Weisungen ist bereits im geltenden § 13 Abs. 2 SPG vorgesehen. Neu wird das Erfordernis der Angemessenheit zur Verdeutlichung ausdrücklich genannt. Es handelt sich hierbei um einen Teilgehalt des verfassungsmässig verankerten Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 36 Abs. 3 BV).

Absatz 2

Die Kürzung der materiellen Hilfe unter die Existenzsicherung und die gänzliche Einstellung von Sozialhilfeleistungen stellen den letzten Schritt und damit die härteste Sanktion im Sozialhilferecht dar. Deren Regelung erfolgt neu auf Gesetzesstufe und ersetzt die geltende Bestimmung in § 15 Abs. 3 SPV.

Der Charakter der vorliegenden Norm als dritte und letzte Stufe und damit als ultima ratio zeigt sich auf der einen Seite an den Gründen, die zu einer Leistungskürzung unter die Existenzsicherung oder einer gänzlichen Leistungseinstellung führen können. So setzt die Generalklausel voraus, dass die unterstützte Person in schwerwiegender Weise den Auflagen und Weisungen zuwiderhandelt. Mit dieser Formulierung kommt zum Ausdruck, dass nicht jeder Verstoss gegen Auflagen und Weisungen eine Kürzung unter die Existenzsicherung oder die gänzliche Einstellung der materiellen Hilfe nach sich zieht. Die unterstützte Person muss durch die Zuwiderhandlung von Auflagen und Weisungen eine Notlage bewusst und willentlich herbeiführen oder aufrecht erhalten und dabei gleichzeitig beabsichtigen, in den Genuss von materieller Hilfe zu gelangen. Die zwei Beispiele, die neu unter Berücksichtigung der Anliegen der Motionäre genannt werden, machen deutlich, dass die Kürzung unter die Existenzsicherung und die gänzliche Einstellung eine gewisse Schwere des Fehlverhaltens voraussetzen. Die Generalklausel stellt sicher, dass neben den zwei genannten Beispielen auch ein anderes Verhalten zur teilweisen oder gänzlichen Einstellung führen kann. Dabei gilt es zu beachten, dass ein solches anderes Verhalten mit den genannten gesetzlichen Beispielen vergleichbar und die Leistungskürzung unter die Existenzsicherung oder die Leistungseinstellung verhältnismässig sein müssen.

Sowohl die Kürzung unter die Existenzsicherung als auch die gänzliche Leistungseinstellung sind bereits unter geltendem Recht möglich (vgl. § 15 Abs. 3 SPV). Die Grenze der Existenzsicherung liegt gemäss geltendem § 15 Abs. 2 SPV bei 65 % des Grundbedarfs I gemäss SKOS-Richtlinien. Die Leistungskürzung gemäss neuem § 13b Abs. 2 SPG ermöglicht es, diesen Wert zu unterschreiten bis hin zur kompletten Einstellung.

Litera a

Die Pflicht, sich um zumutbare Arbeit zu bemühen, kann Gegenstand einer Auflage und Weisung sein (vgl. § 13 Abs. 2 lit. a SPG). Die Verweigerung, diese Pflicht zu befolgen, ist ein zulässiger Grund für eine Leistungskürzung unter die Existenzsicherung oder eine gänzliche Leistungseinstellung, wenn diese Verweigerung in schwerwiegender Weise erfolgt, so beispielsweise, wenn wiederholt keinerlei Stellenbemühungen nachgewiesen werden.

Die Verweigerung der Aufnahme einer zugewiesenen zumutbaren Arbeit, die im Gesetzesentwurf gemäss Anhörungsvorlage noch als zulässiger Kürzungs- und Einstellungsgrund genannt wird (vgl. § 13b Abs. 1 lit. a SPG gemäss Anhörungsvorlage), kann neu bereits gemäss § 5a Abs. 1 lit. b Ziff. 1 SPG des beiliegenden Entwurfs zu einer direkt erfolgenden Kürzung oder Einstellung der laufenden Sozialhilfeleistungen führen (das heisst ohne vorgängigen Erlass einer Auflage und Weisung). Folglich wird ein solches Verhalten in § 13b Abs. 2 lit. a gemäss beiliegendem Gesetzesentwurf nicht mehr genannt.

Litera b

Damit nicht gemeint ist die Teilnahme an einem entlohnten Beschäftigungsprogramm, deren Verweigerung gemäss neuem § 5a Abs. 1 lit. b Ziff. 1 SPG zur Kürzung oder Einstellung der bereits andauernden Sozialhilfe führt. Vielmehr geht es hier um die Teilnahme an einem nicht entlohnten Bildungs- oder Beschäftigungsprogramm wie beispielsweise an einem Deutschkurs oder Integrationsprogramm. Wird die Teilnahme an einem solchen Programm verweigert, indem das Programm beispielsweise wiederholt gar nicht oder überwiegend nicht besucht wird, liegt eine schwerwiegende Zuwiderhandlung vor und kann die materielle Hilfe unter die Existenzsicherung gekürzt oder ganz eingestellt werden.

Absatz 3

Der Charakter der vorliegenden Norm als dritte und letzte Stufe und damit als ultima ratio zeigt sich auf der anderen Seite auch darin, dass eine Kürzung unter die Existenzsicherung und die gänzliche Einstellung erst in Betracht kommen, wenn eine vollstreckbare Leistungskürzung aus dem gleichen Grund bereits erfolgt ist. Die Leistungskürzung wiederum setzt voraus, dass die betroffene Person Auflagen und Weisungen, die ihr nach § 13 SPG gemacht worden sind, verletzt hat (vgl. neuer § 13b Abs. 1 SPG).

Schliesslich sind die Kürzung unter die Existenzsicherung und die gänzliche Einstellung erst dann möglich, wenn der betroffenen Person unter Androhung der Folgen bei Missachtung eine angemessene Frist zur Erfüllung der Auflagen und Weisungen angesetzt wurde und diese Frist verstrichen ist, ohne dass die betroffene Person ihrer Pflicht nachgekommen ist.

Absatz 4

Ebenfalls wird neu ausdrücklich geregelt, dass bei der Kürzung und Einstellung der materiellen Hilfe gemäss § 13b Abs. 1 oder Abs. 2 und 3 SPG die berechtigten Interessen von Minderjährigen angemessen zu berücksichtigen sind. Eine Sanktionierung soll sich primär und soweit möglich ausschliesslich gegen die fehlbare Person richten.

In der Praxis wird die prozentmässige Kürzung regelmässig am Gesamt-Grundbedarf einer Familie vorgenommen und damit nicht bloss am Sozialhilfeleistungsanteil der fehlbaren Einzelperson. Die Interessen von Minderjährigen werden angemessen berücksichtigt, indem beispielsweise situationsbedingte Leistungen zu deren Gunsten nicht gekürzt werden.

Absatz 5

Neu wird das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV ausdrücklich vorbehalten. Demnach hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen. Die Ansprüche aus Art. 12 BV umfassen nur ein absolutes Minimum, um überleben zu können. Dazu gehören die in einer Notlage im Sinne einer Überbrückungshilfe unerlässlichen Mittel in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinischer Grundversorgung (sogenannte Nothilfe).

Im Fall einer aktuellen und tatsächlichen Notlage ist auch bei der gänzlichen Einstellung von Sozialhilfeleistungen ein vollständiger Entzug der Unterstützung nicht zulässig. Je nach Sachverhaltskonstellation kann also – auf ein entsprechendes Gesuch hin – ein Anspruch auf Hilfe in Notlagen gemäss Art. 12 BV gegeben sein, selbst wenn gleichzeitig die Voraussetzungen der gänzlichen Einstellung der Sozialhilfeleistungen erfüllt sind.

Befindet sich die betroffene Person jedoch nicht in einer aktuellen und tatsächlichen Notlage, entfällt das Recht auf Nothilfe gemäss Art. 12 BV. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn sich die betroffene Person weigert, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen. Die betroffene Person verhindert auf diese Weise, für sich selber sorgen zu können, und verletzt damit das Subsidiaritätsprinzip. In einer solchen Konstellation sind die Anspruchsvoraussetzungen von Art. 12 BV nicht erfüllt (siehe weiter oben, Kapitel 5, zu § 5a, vor Absatz 1).

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Sowohl die Kürzung der materiellen Hilfe als auch die gänzliche Leistungseinstellung sind bereits unter geltendem Recht möglich (vgl. § 13 Abs. 2 SPG und § 15 Abs. 3 SPV des geltenden Rechts). Vorliegende Gesetzesänderung ist damit bloss Abbild der bereits heute geltenden Praxis. Auch bei Vorliegen der Voraussetzungen, die neu ausdrücklich in § 5a SPG genannt werden, kann bereits heute gekürzt und eingestellt werden. Allenfalls wird es in der Praxis aufgrund der ausdrücklichen Regelung dieser Bestimmungen etwas vermehrt zu Kürzungen oder Einstellungen kommen. Davon würde der Kanton, solange er sich an den Kosten der Sozialhilfe von 28 % beteiligt (§§ 47 SPG), ebenfalls profitieren. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei nur um geringfügige Auswirkungen auf den Kanton handeln wird.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Sämtliche Tatbestände vorliegender Revision (Teil A) können bereits unter geltendem Recht Gegenstand von Auflagen und Weisungen sein beziehungsweise zu einer Kürzung oder Einstellung der materiellen Hilfe führen (vgl. § 13 SPG, §§ 14 und 15 SPV). Damit stellen die geänderten und neuen Bestimmungen insbesondere keine Verschärfung der Rechtslage dar. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass es in der Praxis mit der ausdrücklichen Regelung dieser Bestimmung vermehrt zu Kürzungen oder Einstellungen kommen wird. Dennoch handelt es sich nicht um eine eigentliche Verschärfung der Rechtslage. Vielmehr wird den rechtsanwendenden Behörden deren Handlungsspielraum deutlicher aufgezeigt, so dass davon auszugehen ist, dass Missbrauchsfälle künftig schneller geahndet werden. Für Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler, welche ihren Pflichten nachkommen, bringt die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen keine Verschärfung mit sich.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Auf Gesetzesstufe werden detaillierte Bestimmungen zur Verknüpfung materieller Hilfe mit Auflagen und Weisungen, zur Kürzung und zur Einstellung von Sozialhilfeleistungen erlassen. Anwendung und Vollzug der Sozialhilfegesetzgebung sollen dadurch insbesondere für die Gemeinden erleichtert werden, was letztlich auch zur erhöhten Rechtssicherheit führt.

In der Praxis werden bereits heute Kürzungen und Einstellungen von Sozialhilfeleistungen vorgenommen. Deren Anzahl ist aufgrund der kommunalen Zuständigkeit nicht bekannt. Ob das Regelungskonzept mit den detaillierten Bestimmungen auf Gesetzesstufe zu einer Erhöhung der Zahl der Fälle führt, in denen Leistungen gekürzt oder eingestellt werden, lässt sich nicht abschätzen. Allenfalls wird es in der Praxis aufgrund der ausdrücklichen Regelung der Gesetzesbestimmungen etwas vermehrt zu Kürzungen oder Einstellungen kommen. Entsprechend würde dies eine finanzielle Entlastung auf Seiten der Gemeinden mit sich bringen.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

II. Teil B: Weitergabe von Daten und Übernahme von vollstreckbaren Verfügungen bei Wohnsitzwechsel (Umsetzung Motion Meier)

1. Ausgangslage

Am 25. August 2015 und damit während der laufenden Anhörung zum Entwurf des revidierten Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (jetziger Teil A, D und E) reichte Titus Meier die (15.192) Motion betreffend Weitergabe von Informationen und Übernahme von Auflagen in der Sozialhilfe bei Wohnortswechseln ein.

Der Motionär führt aus, dass die Weitergabe des Sozialhilfe-Dossiers einer unterstützten Person bei einem Wohnortswchsel von einer Gemeinde in die nächste gegenwärtig nicht geregelt und damit auch nicht zulässig sei. Diese Lücke führe dazu, dass erstens die Gemeinden bei einer Neuanschuldung Abklärungen vornehmen müssten, die durch die frühere Gemeinde bereits getroffen worden seien. Zweitens lade das heutige System insbesondere renitente und uneinsichtige Sozialhilfebezüglerinnen und Sozialhilfebezügler dazu ein, Auflagen und Weisungen durch den Umzug in eine neue Gemeinde zu umgehen, anstatt ihr Verhalten anzupassen. In der neuen Gemeinde müssten die Behörden anschliessend wieder von vorne anfangen.

Der Motionär fordert zum einen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die es Gemeinden erlaubt, das Dossier einer sozialhilfebeziehenden Person bei deren Umzug an die neue Gemeinde weiterzugeben. Des Weiteren solle die neue Gemeinde die Möglichkeit haben, die bisherigen Auflagen und Weisungen zu bestätigen und damit zu übernehmen. Dadurch solle einerseits die Umgehung von Auflagen und Weisungen durch einen Umzug unterbunden und andererseits der neuen Gemeinde die Möglichkeit gegeben werden, dort weiterzumachen, wo die Behörden am alten Wohnort aufgehört hätten.

Der Grosse Rat hat die Motion am 12. Januar 2016 überwiesen.

2. Handlungsbedarf

Die überwiesene Motion, die der Regierungsrat innert drei Jahren zu erledigen hat (§ 42 Abs. 3 GVG), beinhaltet zwei Anliegen, welche beide den Wohnsitzwechsel einer Sozialhilfebezüglerin beziehungsweise eines Sozialhilfebezügers betreffen: Die Weitergabe von Informationen sowie die Übernahme von Auflagen und Weisungen durch die neue Gemeinde.

Eine Bestimmung, wonach Auflagen und Weisungen der Wegzugsgemeinde nach einem Wohnsitzwechsel weiterhin Geltung haben, weist das geltende Sozialhilfe- und Präventionsrecht nicht auf. In Umsetzung der Motion ist folglich eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Im Unterschied dazu ist im geltenden Recht die Weitergabe von Informationen beziehungsweise Daten normiert (siehe insbesondere § 46 Abs. 3 SPG):

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 46 Amtshilfe und Datenschutz

¹ Behörden und Dritte im Sinne der §§ 42 Abs. 2 und 43 Abs. 4 sowie Fachstellen gemäss § 41a Abs. 2 werden zur gegenseitigen Amtshilfe verpflichtet, soweit die Auskünfte nicht gemäss § 2 Abs. 1 erhältlich gemacht werden können.

² Andere Behörden sind verpflichtet, die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Auskünfte an Behörden und Dritte im Sinne der §§ 42 Abs. 2 und 43 Abs. 4 sowie an Fachstellen gemäss § 41a Abs. 2 zu erteilen.

³ Daten von Personen, die Leistungen nach diesem Gesetz geltend machen, beziehen oder erhalten haben, können von zuständigen Stellen weitergegeben werden. Die Weitergabe ist nur zulässig, wenn die Aufgabe der weitergebenden Stelle oder der empfangenden Stelle es erfordert oder dies im Einzelfall im Interesse der betroffenen Person liegt und deren Zustimmung vorliegt oder vorausgesetzt werden kann.

⁴ Im Streitfall entscheidet die zuständige kantonale Instanz.

⁵ Die Weitergabe personenbezogener Daten durch die Gemeinde an den Kanton zu Statistikzwecken erfolgt in anonymisierter Form.

Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV)

§ 31 Auskunft und Aktenherausgabe (§ 46 SPG)

¹ Mit der Auskunftserteilung im Rahmen der Amtshilfe können die entsprechenden Unterlagen in Kopie herausgegeben werden.

Der Motionär bestreitet nicht, dass § 46 SPG den Gemeinden ermöglicht, Daten über Sozialhilfebeziehende bei der Wegzugsgemeinde einzuholen. Er macht jedoch geltend, dass die Bestimmung in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt werde und vielerorts Unsicherheit darüber bestehe, ob die Weitergabe rechtens sei oder nicht (Stichwort Auskunftssperre). Der Passus sei deshalb dahingehend zu ändern, dass eine aktive Weitergabe von minimalen Informationen im Gesetz festgeschrieben werde. Eine Auflistung der einzelnen Informationen könne auf Verordnungsstufe erfolgen (Wortprotokoll Grosser Rat vom 12. Januar 2016, Seite 3624 f.).

3. Umsetzung

Der Motionär fordert zum einen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die es Gemeinden erlaubt, das Dossier einer sozialhilfebeziehenden Person bei deren Umzug an die neue Gemeinde weiterzugeben.

Gestützt auf den neuen § 46 Abs. 3 SPG darf die eine Gemeinde der anderen Daten von Sozialhilfebeziehenden bekannt geben und zwar auch ohne deren Zustimmung. Im Vergleich zum noch geltenden § 46 Abs. 3 SPG wird die Datenbekanntgabe im neuen § 46 Abs. 3 SPG nicht mehr davon abhängig gemacht, dass die Aufgabe der weitergebenden Stelle oder der empfangenden Stelle die Datenbekanntgabe erfordert oder diese im Einzelfall im Interesse der betroffenen Person liegt und deren Zustimmung vorliegt oder vorausgesetzt werden kann. Mit der Neuformulierung von § 46 Abs. 3 SPG soll die Bestimmung für die Praxis verständlich sein, um schliesslich von dieser einheitlich umgesetzt werden zu können. Damit wird auch einem Anliegen des Motionärs Rechnung getragen.

Weiter ist festzuhalten, dass die Bekanntgabe von Daten bei der betroffenen Behörde einen Aufwand auslösen wird: Das Dossier ist bereitzustellen, Kopien sind zu erstellen und der Versand ist vorzubereiten und auszuführen. Vor diesem Hintergrund wird darauf verzichtet, eine mit dem Wegzug in eine neue Gemeinde automatisch entstehende Pflicht zur Datenweitergabe einzuführen. Vielmehr ist eine Datenbekanntgabe nur im Rahmen der Amtshilfe und damit nur auf entsprechende Anfrage einer Gemeinde beziehungsweise Behörde vorgesehen. Auf diese Weise erfolgt eine Datenbekanntgabe nur in jenen Fällen, in denen dies einem wirklichen Bedürfnis entspricht, und wird eine unnötige Informationsflut vermieden. Gegenteilige Meldungen von kommunaler Seite, die darauf schliessen lassen, dass die Regelung einer obligatorischen und damit automatischen Datenbekanntgabe gewünscht werde, sind denn auch beim Departement Gesundheit und Soziales bis anhin keine eingegangen. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Beauftragte für Öffentlichkeit und Datenschutz den Verzicht auf eine automatische Datenbekanntgabe als sehr begrüßenswert erachtet, da die automatische Datenweitergabe – selbst wenn sie auf die Zuzugsgemeinde im Fall des Wohnsitzwechsels beschränkt würde – unverhältnismässig wäre.

Der Motionär fordert als zweites eine gesetzliche Grundlage, die es den Gemeinden erlaubt, Auflagen und Weisungen der vorgängig zuständigen Gemeinde zu bestätigen und damit zu übernehmen.

Die neue Regelung in § 13c SPG sieht eine solche Weitergeltung beim Wohnsitzwechsel vor. Auch hier wird auf einen mit dem Wohnsitzwechsel eintretenden Automatismus verzichtet: Eine Weitergeltung setzt voraus, dass die Zuzugsgemeinde diese schriftlich bestätigt. Damit kann eine Gemeinde bei Bedarf Verfügungen einer anderen Gemeinde weiterführen, ohne jedoch dazu verpflichtet zu sein. Schliesslich regelt der neue § 13c SPG einerseits mehr, als der Wortlaut der Motion verlangt, sieht aber andererseits eine in der Motion nicht ausdrücklich enthaltene Beschränkung vor: So sind gemäss neuer Bestimmung zum einen nicht nur Auflagen und Weisungen, sondern auch eine bereits verfügte Kürzung und Einstellung der materiellen Hilfe möglicher Gegenstand einer Weitergeltung. Zum anderen liegt die Beschränkung darin, dass nur vollstreckbare Verfügungen möglicher Gegenstand einer Weitergeltung sein können. Der Motionär ist sowohl mit der Erweiterung als auch mit der Beschränkung einverstanden.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

§ 46 Amtshilfe und Bekanntgabe von Daten (Titel neu)

Sowohl im geltenden als auch im neuen § 46 SPG werden die Voraussetzungen der Bekanntgabe von Daten geregelt. Es bietet sich daher an, im Titel zu § 46 SPG anstelle des Begriffs "Datenschutz" den Ausdruck "Bekanntgabe von Daten" zu nennen.

Trotz dieser Änderung bleibt der Datenschutz im Sozialhilfe- und Präventionsrecht weiterhin gewährleistet: Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen, insbesondere das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 (SAR 150.700) und die Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (VIDAG) vom 26. September 2007 (SAR 150.711), gelten auch für die in der Sozialhilfe tätigen Behörden.

§ 46 Abs. 3 (neu)

Daten von Personen, die Leistungen nach diesem Gesetz geltend machen, beziehen oder erhalten haben, sind von Behörden gemäss Absatz 1, von Dritten gemäss den §§ 42 Abs. 2 und 43 Abs. 4 sowie von Fachstellen gemäss § 41a Abs. 2 im Rahmen der Amtshilfe bekannt zu geben. Dazu gehören auch besonders schützenswerte Personendaten.

Eine sozialhilfebeziehende Person ist aufgrund ihrer Mitwirkungs- und Meldepflicht gemäss § 2 Abs. 1 und 3 SPG verpflichtet, über ihre Verhältnisse Auskunft zu geben, die erforderlichen Unterlagen vorzulegen und Veränderungen in ihren Verhältnissen umgehend zu melden. Kommt sie dieser Verpflichtung innert der gesetzten Frist (eine kurze Frist von wenigen Tagen ist zulässig) nicht nach, so ist die zuständige Behörde berechtigt, die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte und Unterlagen direkt einzuholen, dies unter Mitteilung an die betroffene Person (blosses Inkenntnissetzen über die direkte Einholung, das heisst kein Ersuchen um Einwilligung; § 2 Abs. 2 SPG in Verbindung mit § 1 Abs. 4 SPV). § 46 Abs. 1 und 2 sowie dessen neuer Abs. 3 knüpfen hier an und regeln unter anderem die Voraussetzungen der Bekanntgabe von Daten im Rahmen der Amtshilfe.

Daten von Personen beziehungsweise Personendaten sind sämtliche Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen (§ 3 Abs. 1 lit. d IDAG; vgl. auch Art. 3 lit. a Bundesgesetz über den Datenschutz [DSG]). Neben solchen Personendaten werden im neuen § 46 Abs. 3 SPG auch besonders schützenswerte Personendaten erfasst. Dazu gehören Daten, bei denen aufgrund ihrer Bedeutung, des Zusammenhangs, Zwecks oder der Art der Bearbeitung, der Datenkategorie oder anderer Umstände eine besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht (§ 3 Abs. 1 lit. k IDAG). Gerade Massnahmen der sozialen Hilfe sind besonders schützenswert (vgl. § 7 Abs. 1 lit. c VIDAG).

Gegenstand vom neuen § 46 Abs. 3 SPG sind nur Daten von Personen, die Leistungen nach dem Sozialhilfe- und Präventionsgesetz geltend machen, beziehen oder erhalten haben. Enthalten die Unterlagen einer Sozialhilfebehörde betreffend eine sozialhilfebeziehende Person auch Personendaten von Dritten, so sind diese – wie bereits unter geltendem Recht – entsprechend den Bestimmungen des IDAG zu schützen (vgl. § 6 IDAG).

Eine weitere Konkretisierung der im neuen § 46 Abs. 3 SPG erfassten Daten ist nicht erforderlich. Eine Auflistung, welche Informationen jeweils bekannt zu geben sind – nach dem Anliegen des Motivations hat diese auf Verordnungsstufe zu erfolgen (vgl. Wortprotokoll Grosser Rat vom 12. Januar 2016, Seite 21) – wird im Rahmen des Handbuchs Soziales des Kantons Aargau erfolgen, wobei darauf zu achten sein wird, dass dabei lediglich Empfehlungen gemacht werden.

Adressat der neuen Bestimmung sind Behörden gemäss § 46 Abs. 1 SPG und damit die mit dem Vollzug des Sozialhilfe- und Präventionsrechts betrauten Behörden gemäss §§ 42 Abs. 1, 43 Abs. 1 und 2 sowie 44 Abs. 1 SPG (KSD, kommunaler Sozialdienst, regionaler Sozialdienst, Gemeinderat und andere Sozialbehörde der Gemeinde), Dritte gemäss §§ 42 Abs. 2 und 43 Abs. 4 SPG sowie Fachstellen gemäss § 41a Abs. 2 SPG.

Der Begriff des Bekanntgebens ist ebenfalls im IDAG definiert: Gemäss dessen § 3 Abs. 1 lit. h ist damit das Zugänglichmachen von Personendaten gemeint, wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen. Die Voraussetzungen der Bekanntgabe von Daten an öffentliche Organe werden in § 14 in Verbindung mit §§ 8 f. IDAG genannt. So ist das Bearbeiten von Personendaten, womit auch das Bekanntgeben erfasst wird (§ 3 Abs. 1 lit. g IDAG), unter anderem dann zulässig, wenn dafür eine Rechtsgrundlage besteht (§ 8 Abs. 1 lit. a IDAG). Ob § 46 Abs. 1 SPG, der bloss die Amtshilfe regelt, eine solche Rechtsgrundlage darstellt, sei dahingestellt. Vielmehr entscheidend ist der Umstand, dass besonders schützenswerte Personendaten – und dazu gehören Massnahmen der sozialen Hilfe regelmässig – nur bekannt gegeben werden dürfen, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (§ 14 Abs. 2 IDAG). § 46 Abs. 1 SPG stellt keine solche ausdrückliche gesetzliche Grundlage dar, da er zwar die Pflicht zur gegenseitigen Amtshilfe vorsieht, sich aber nicht zur Bekanntgabe von Daten äussert. Mit § 46 Abs. 3 SPG liegt die geforderte Rechtsgrundlage in Form einer Gesetzesbestimmung vor.

Die Bekanntgabe erfolgt im Rahmen der Amtshilfe. Als Amtshilfe wird die Zusammenarbeit zwischen Behörden bezeichnet, wenn die Handlung der helfenden Behörde der Erfüllung der Aufgabe einer anderen Behörde dient und sie auf deren Ersuchen und ausserhalb prozessrechtlich geregelter Verfahren vorgenommen wird (erstinstanzliches, nicht Streitiges Verwaltungsverfahren).¹⁸ § 46 Abs. 1 SPG verpflichtet Behörden gemäss §§ 42 Abs. 1, 43 Abs. 1 und 2 sowie 44 Abs. 1 SPG, Dritte gemäss §§ 42 Abs. 2 und 43 Abs. 4 SPG sowie Fachstellen gemäss § 41a Abs. 2 SPG ausdrücklich zur Amtshilfe.

Mit der Bekanntgabe im Rahmen der Amtshilfe wird zum einen gewährleistet, dass sich Behörden gemäss § 46 Abs. 1 SPG nur gegenseitig Daten bekannt geben. Zum anderen wird die Pflicht zur automatischen Datenweitergabe – beispielsweise ausgelöst durch den Wohnsitzwechsel der betroffenen Person – ausgeschlossen, da Daten nur auf entsprechendes Gesuch hin bekannt zu geben sind.

§ 13c Weitergeltung bei Wohnsitzwechsel

¹ Der Wohnsitzwechsel hat bei gleich bleibenden Verhältnissen keine Wirkung auf vollstreckbare Auflagen und Weisungen, wenn die Gemeinde am neuen Unterstützungswohnsitz deren Weitergeltung schriftlich bestätigt und damit die Auflagen und Weisungen übernimmt.

² Gleiches gilt für vollstreckbare Kürzungen oder Einstellungen gemäss § 13b.

¹⁸ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 1263.

Absatz 1

Zuständig für die Hilfeleistung an eine bedürftige Person und damit auch für den Erlass von Auflagen und Weisungen sowie für Kürzungen und Einstellungen von materieller Hilfe ist die Gemeinde am Unterstützungswohnsitz (§ 6 Abs. 1 SPG). Für die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes gelten gemäss § 6 Abs. 3 SPG die Vorschriften des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (SR 851.1). Wohnsitzwechsel meint folglich den Wechsel des Unterstützungswohnsitzes.

Mit dem Wechsel des Unterstützungswohnsitzes erfolgt in der Regel eine Anmeldung bei der zuständigen Behörde der Gemeinde am neuen Unterstützungswohnsitz. Gestützt auf § 13c SPG kann die neue Gemeinde vollstreckbare Auflagen und Weisungen der Gemeinde am bisherigen Unterstützungswohnsitz übernehmen. Es handelt sich hierbei um die Möglichkeit, nicht um eine Pflicht zur Übernahme. Damit liegt es im Ermessen der Gemeinde am neuen Unterstützungswohnsitz, ob bestehende Auflagen und Weisungen gemäss § 13c SPG weiterhin gelten sollen oder nicht.

Um die Frage der Weitergeltung beurteilen zu können, muss die neue Gemeinde in Kenntnis sein über Bestand und Inhalt von (allfälligen) Auflagen und Weisungen. Eine sozialhilfebeziehende Person ist aufgrund ihrer Mitwirkungs- und Meldepflicht gemäss § 2 Abs. 1 und 3 SPG verpflichtet, über ihre Verhältnisse Auskunft zu geben, die erforderlichen Unterlagen vorzulegen und Veränderungen in ihren Verhältnissen umgehend zu melden. Kommt sie dieser Verpflichtung innert der gesetzten Frist (eine kurze Frist von wenigen Tagen ist zulässig) nicht nach, ist die neue Gemeinde berechtigt, die fehlenden Angaben gestützt auf den neuen § 46 Abs. 3 SPG von der Gemeinde am bisherigen Unterstützungswohnsitz erhältlich zu machen, dies unter Mitteilung an die betroffene Person (blosses Inkenntnissetzen über die direkte Einholung, das heisst kein Ersuchen um Einwilligung; vgl. § 2 Abs. 2 SPG in Verbindung mit § 1 Abs. 4 SPV).

Gegenstand einer Weitergeltung gemäss § 13c SPG sind vollstreckbare Auflagen und Weisungen. Auflagen und Weisungen müssen zum einen vollstreckbar sein, um von der neuen Gemeinde übernommen werden zu können. Zum anderen müssen sie auch aktuelle Geltung haben. Dies macht der Begriff der Weitergeltung deutlich, da dieser eine gegenwärtige Geltung voraussetzt, andernfalls nicht von der Weitergeltung die Rede sein kann. Von § 13c SPG folglich nicht erfasst sind Auflagen und Weisungen, die zwar rechtskräftig geworden sind, aber keine Geltung mehr haben, weil sie erfüllt, ersetzt oder aufgehoben wurden.

Haben sich abgesehen vom Wohnsitzwechsel die Verhältnisse der betroffenen Person nicht verändert und sollen die vollstreckbaren Auflagen und Weisungen am neuen Unterstützungswohnsitz weiterhin gelten, so erfolgt die Übernahme mittels schriftlicher Bestätigung gegenüber der betroffenen Person und damit in Form der einfachen Schriftlichkeit (ohne Rechtsmittelbelehrung). Diese schriftliche Bestätigung ist nicht anfechtbar, dies deshalb, weil die übernommenen Auflagen und Weisungen als Bestandteil einer rechtsmittelfähigen Verfügung von der Gemeinde am bisherigen Unterstützungswohnsitz erlassen wurden und diese Verfügung im Zeitpunkt der Übernahme durch die neue Gemeinde bereits vollstreckbar geworden ist. Die übernommenen Auflagen und Weisungen einer erneuten Kontrolle durch die Rechtsmittelinstanz auszusetzen, ist folglich nicht geboten.

Anders verhält es sich, wenn sich (neben dem Wohnsitz) weitere Verhältnisse der betroffenen Person verändert haben, die für den Weiterbestand der von der vorherigen Gemeinde erlassenen Auflagen und Weisungen entscheidend sind. Im Hinblick auf die veränderten Verhältnisse ist es geboten, als neue Gemeinde die bestehenden Auflagen und Weisungen nicht zu übernehmen oder neue Auflagen und Weisungen in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen. Eine bloss schriftliche Bestätigung, wonach bisherige Auflagen und Weisungen weitergelten, würde in diesem Fall das Rechtsschutzinteresse der betroffenen Person verletzen und wäre nicht zulässig. Der betroffenen Person steht es dann zu, eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen. Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung sind anfechtbaren Entscheiden gleichgestellt (§ 41 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG] vom 4. Dezember 2007 [SAR 271.200]).

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass vollstreckbare Auflagen und Weisungen – sofern sich die Gemeinde am neuen Unterstützungswohnsitz zur Übernahme entscheidet – im jeweiligen Umfang übernommen werden müssen. Es ist also nicht zulässig, eine vollstreckbare Auflage und Weisung (zum Beispiel Bemühungen um zumutbare Arbeit gemäss § 13 Abs. 2 lit. a SPG, indem fünf Stellenbewerbungen einzureichen sind) mittels schriftlicher Bestätigung zu übernehmen und gleichzeitig im Rahmen dieser Bestätigung zu verschärfen (Einreichung von acht Stellenbewerbungen). Möglich beziehungsweise zulässig ist es aber durchaus, eine vollstreckbare Auflage und Weisung zu übernehmen, diese aber milder umzusetzen (bloss vier Stellenbewerbungen verlangen).

Absatz 2

Die Ausführungen zu Absatz 1 gelten sinngemäss.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

§§ 13c und 46 Abs. 3 SPG gemäss beiliegendem Entwurf erlauben den Gemeinden, Sozialhilfedossiers zeitlich straffer zu führen und Missbrauchsfälle schneller zu ahnden. Davon würde der Kanton, solange er sich an den Kosten der Sozialhilfe von 28 % beteiligt (§§ 47 SPG), ebenfalls profitieren. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei nur um geringfügige Auswirkungen auf den Kanton handeln wird.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es kann davon ausgegangen werden, dass gestützt auf die neuen Bestimmungen in §§ 13c und 46 Abs. 3 SPG die Sozialhilfedossiers zeitlich straffer geführt und Missbrauchsfälle schneller geahndet werden. Eine eigentliche Verschärfung der Rechtslage liegt damit aber nicht vor, da dies für Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger, welche ihren Pflichten nachkommen – und damit für die deutliche Mehrheit – keine nachteiligen Auswirkungen haben wird.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

§§ 13c und 46 Abs. 3 SPG gemäss beiliegendem Entwurf erlauben den Gemeinden, Sozialhilfedossiers zeitlich straffer zu führen und Missbrauchsfälle schneller zu ahnden. Der Vollzug der Sozialhilfegesetzgebung soll dadurch für die Gemeinden erleichtert werden, was letztlich auch zur erhöhten Rechtssicherheit führt.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

5.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

III. Teil C: Wegfall der Strafbestimmung infolge übergeordneten Bundesrechts

1. Ausgangslage

Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz sieht in seinem 8. Kapitel folgende Strafbestimmungen vor:

8. Strafbestimmungen

§ 59 Unrechtmässiges Erwirken von Leistungen

¹ Mit Busse wird bestraft, wer durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise für sich oder andere Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt. Gehilfenschaft und Versuch sind strafbar.

² Im Übrigen gelten die Vorschriften des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) betreffend Übertretungen.

³ Besondere Strafbestimmungen bleiben vorbehalten.

2. Handlungsbedarf

2.1 Ausschaffungs- und Durchsetzungsinitiative auf Bundesebene

Am 28. November 2010 wurde die Volksinitiative "Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungsinitiative)" vom Volk angenommen. Zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer (Art. 121 Abs. 3–6 BV) haben die eidgenössischen Räte am 20. März 2015 die Änderungen des StGB und des Militärstrafgesetzes (MStG) vom 13. Juni 1927 (SR 321.0) verabschiedet (nachfolgend: Gesetzesbestimmungen zur Ausschaffungsinitiative). Gegen diese neuen Gesetzesbestimmungen wurde kein Referendum ergriffen (Ablauf der Referendumsfrist am 9. Juli 2015). Stattdessen hatten die Initianten am 28. Dezember 2012 – und damit noch während den laufenden Gesetzgebungsarbeiten zur Ausschaffungsinitiative – eine weitere Initiative (Volksinitiative "Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer [Durchsetzungsinitiative]) eingereicht.

Die Gesetzesbestimmungen zur Ausschaffungsinitiative und die Durchsetzungsinitiative sind inhaltlich nicht deckungsgleich. Aus diesem Grund wurde die Volksabstimmung zur Durchsetzungsinitiative abgewartet, um dann anschliessend – je nach Abstimmungsausgang – über die Inkraftsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen zur Ausschaffungsinitiative zu entscheiden.

Die Durchsetzungsinitiative wurde schliesslich am 28. Februar 2016 an der Urne abgelehnt. Am 4. März 2016 wurde mitgeteilt, dass der Bundesrat das Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen zur Ausschaffungsinitiative auf den 1. Oktober 2016 festgesetzt hat.

Die Gesetzesbestimmungen zur Ausschaffungsinitiative enthalten in Art. 148a StGB einen neuen Straftatbestand (Unrechtmässiger Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe). Demnach wird bestraft, wer jemanden durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von Tatsachen oder in anderer Weise irreführt oder in einem Irrtum bestärkt, sodass er oder ein anderer Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe bezieht, die ihm oder dem andern nicht zustehen. Es droht eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe (Art. 148a Abs. 1 StGB) – und damit liegt ein Vergehen vor (vgl. Art. 10 Abs. 3 StGB) – und in leichten Fällen eine Busse (Art. 148a Abs. 2 StGB). Diesfalls handelt es sich um eine Übertretung (vgl. Art. 103 StGB).

2.2 Übergeordnetes Bundesrecht

Gemäss Art. 123 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts Sache des Bundes. Dieser verfügt damit über eine Zuständigkeit mit nachträglich derogatorischer Wirkung: Bei abschliessender beziehungsweise ausschliesslicher Regelung durch den

Bund verlieren die Kantone ihre Zuständigkeit. Art. 335 StGB umschreibt die Restkompetenzen der Kantone auf dem Gebiet des Strafrechts: So verbleibt den Kantonen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist.¹⁹

Mit Erlass von Art. 148a StGB zum unrechtmässigen Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe verliert der Kanton die Kompetenz, in diesem Bereich Strafbestimmungen zu erlassen. Die kantonale Strafbestimmung in § 59 SPG wird damit mit Inkrafttreten von Art. 148a StGB am 1. Oktober 2016 hinfällig und ist aufzuheben.

3. Umsetzung und Erläuterung

8. Strafbestimmungen

§ 59 Unrechtmässiges Erwirken von Leistungen

~~¹ Mit Busse wird bestraft, wer durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise für sich oder andere Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt. Helfershelfer und Versuch sind strafbar.~~

~~² Im Übrigen gelten die Vorschriften des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) betreffend Übertretungen.~~

~~³ Besondere Strafbestimmungen bleiben vorbehalten.~~

Mit Erlass von Art. 148a StGB besteht kein Raum mehr für kantonale Strafbestimmungen im Bereich der Sozialhilfe. Folglich ist das Kapitel 8 des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes aufzuheben.

Kraft derogatorischer Wirkung des Bundesrechts wird § 59 SPG mit Inkrafttreten von Art. 148a StGB hinfällig. Damit ist § 59 SPG bereits ab 1. Oktober 2016 (Datum des Inkrafttretens von Art. 148a StGB) nicht mehr anwendbar, auch wenn dessen formelle Aufhebung erst am 8. April 2018 in Kraft tritt.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Das unrechtmässige Erwirken von Leistungen gemäss § 59 SPG stellt eine kantonale Strafbestimmung dar und beinhaltet eine Übertretung. Diese zieht einen Strafbefehl nach sich (vgl. Art. 352 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO], vom 5. Oktober 2007 [SR 312.0]). Für Strafbefehle infolge Zuwiderhandlung gegen kantonale Strafbestimmungen sind – neben der Staatsanwaltschaft – auch der Gemeinderat und andere Verwaltungsbehörden zuständig (vgl. Art. 357 StPO, § 37 Abs. 1 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung [EG StPO] vom 16. März 2010 [SAR 251.200] sowie §§ 38 und 112 Gesetz über die Einwohnergemeinden [Gemeindegeseztz] vom 19. Dezember 1978 [SAR 171.100]).

Im Gegensatz dazu handelt es sich bei Art. 148a StGB zum einen um eine bundesrechtliche Strafbestimmung und zum anderen – zumindest bei Abs. 1 des genannten Artikels – um ein Vergehen. Mit Hinfälligwerden von § 59 SPG infolge Inkrafttretens des Art. 148a StGB entfällt die Strafkompetenz des Gemeinderats. Stattdessen ist für die strafrechtliche Verfolgung und Beurteilung von Art. 148a StGB stets die Staatsanwaltschaft (und unter Umständen anschliessend das Strafgericht) und damit eine kantonale Behörde zuständig.

4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

¹⁹ TRECHSEL/LIEBER, Art. 335 N 1 und 3 in TRECHSEL/PIETH (HRSG.), Schweizerisches Strafgesetzbuch: Praxiskommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2013.

4.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

4.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

4.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Das unrechtmässige Erwirken von Leistungen gemäss § 59 SPG beinhaltet eine Übertretung und stellt eine kantonale Strafbestimmung dar. Zuständig für den infolge dessen erlassenen Strafbefehl sind – neben der Staatsanwaltschaft – auch der Gemeinderat und andere Verwaltungsbehörden (siehe bereits oben, Kapitel 4.1).

Im Gegensatz dazu handelt es sich bei Art. 148a StGB zum einen um eine bundesrechtliche Strafbestimmung und zum anderen – zumindest bei Abs. 1 des genannten Artikels – um ein Vergehen. Für deren strafrechtliche Verfolgung und Beurteilung ist stets die Staatsanwaltschaft (und unter Umständen anschliessend das Strafgericht) und damit eine kantonale Behörde zuständig.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit Aufhebung von § 59 SPG die Kompetenz des Gemeinderats zum Erlass eines Strafbefehls infolge unrechtmässigen Erwirkens von Leistungen der Sozialhilfe entfällt.

4.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

4.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

IV. Teil D: Erweiterung Rückerstattungspflicht

1. Ausgangslage

Die geltende Sozialhilfegesetzgebung regelt die Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen wie folgt:

§ 20 Grundsatz

¹ Wer materielle Hilfe bezogen hat, ist rückerstattungspflichtig, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse so weit gebessert haben, dass eine Rückerstattung ganz oder teilweise zugemutet werden kann.

² Der Regierungsrat legt die Ausnahmen fest.

³ Die Erbinnen und Erben der unterstützten Person sind höchstens im Umfang der empfangenen Erbschaft, und soweit sie dadurch bereichert sind, zur Rückerstattung verpflichtet.

⁴ Rückerstattungsforderungen sind unverzinslich.

⁵ Besondere Bestimmungen des Bundesrechts bleiben vorbehalten.

Die Rückerstattungspflicht trifft grundsätzlich jene Person, die materielle Hilfe bezogen hat. Eine Rückerstattungspflicht Dritter ist nur für Erbinnen und Erben im Umfang der empfangenen Erbschaft gesetzlich vorgesehen (§ 20 Abs. 3 SPG).

2. Handlungsbedarf

Leistungen der beruflichen Vorsorge (zweite Säule) und der freien Selbstvorsorge (dritte Säule) fallen beim Tod der Erblasserin beziehungsweise des Erblassers nicht in den Nachlass, sondern stellen selbstständige reglementarische beziehungsweise gesetzliche Ansprüche der begünstigten Person dar (Art. 2 Abs. 1 Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [Freizügigkeitsgesetz, FZG] vom 17. Dezember 1993 [SR 831.42] und Art. 15 Verordnung über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [Freizügigkeitsverordnung, FZV] vom 3. Oktober 1994 [SR 831.425]). Das Bundesgericht hat in einem Urteil festgehalten, dass Ansprüche gegen Freizügigkeitseinrichtungen vollkommen ausserhalb des Erbrechts stehen (BGE 129 III 305). Solche Ansprüche fallen nicht in die Erbmasse und verbleiben dem Begünstigten auch dann, wenn er die Erbschaft ausschlägt.

Da § 20 Abs. 3 SPG die Rückerstattungspflicht Dritter auf die Erbinnen und Erben im Umfang der empfangenen Erbschaft beschränkt, kann dies zu stossenden Situationen führen, wenn Erbinnen und Erben die Erbschaft ausschlagen, jedoch im Rahmen von Leistungen der zweiten und dritten Säule der unterstützten Person begünstigt werden. Das Gleiche gilt im Übrigen für Personen, die nicht zu den Erbberechtigten gehören und durch Leistungen der zweiten oder dritten Säule begünstigt werden.

3. Umsetzung

Um solche Situationen zu verhindern, soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die eine Rückerstattungspflicht der Begünstigten von Leistungen der zweiten und dritten Säule höchsten im Umfang der Begünstigung statuiert. Die Gemeinden haben damit künftig die Möglichkeit, Rückerstattungsansprüche gegenüber Begünstigten, welche Leistungen der zweiten und dritten Säule einer unterstützten verstorbenen Person erhalten haben, geltend zu machen.

Eine entsprechende Grundlage ist in § 20 Abs. 3^{bis} SPG zu erlassen.

4. Auswertung des Anhörungsverfahrens

Die Frage, ob Personen, welche aus einer mit dem Ableben einer unterstützten verstorbenen Person fällig gewordenen Kapitaleistung der zweiten oder dritten Säule begünstigt worden sind, neu in diesem Umfang rückerstattungspflichtig sein sollen, haben insgesamt neun Parteien beantwortet. Acht Parteien (CVP, FDP, Die Liberalen, GLP, Grüne, BDP, EDU, EVP und SP) haben mit "ja/eher ja", eine Partei (SVP) hat mit "nein/eher nein" geantwortet.

Zudem haben 105 Gemeinden an der Anhörung teilgenommen. 97 Gemeinden und damit 92 % haben mit "ja/eher ja", 8 Gemeinden und damit 8 % haben mit "nein/eher nein" geantwortet.

Ebenfalls haben fünf Verbände der Gemeinden an der Anhörung teilgenommen: GAV, AGG, VAGS, Finanzfachleute Aargauer Gemeinden und Gemeindeverband ZurzibietRegio. Neben den Verbänden der Gemeinden haben 14 "Andere Verbände" und "Andere" an der Anhörung teilgenommen: AGV, AIHK, Anlaufstelle Integration Aargau, KABO, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis, Pro Juventute, Römisch-katholische Landeskirche Aargau, SelbsthilfeZentrum Aargau, VABB, VPOD Aargau, Christkatholischer Kirchenrat und HEKS Wohnen. Sämtliche fünf Verbände der Gemeinden haben mit "ja/eher ja" geantwortet. 12 "Andere Verbände" und "Andere" haben mit "ja/eher ja", zwei mit "nein/eher nein" geantwortet.

Die SVP – sowie acht Gemeinden und acht weitere Verbände – machen auf die Wichtigkeit des Vorsorgeschutzes aufmerksam. Weiter führen die SVP und sieben weitere Gemeinden aus, dass die erweiterte Rückerstattungspflicht eine finanzielle Mehrbelastung der betroffenen Gemeinden bedeute. Die SVP sowie fünf Gemeinden weisen darauf hin, dass bei einer konsequenten Heranziehung der zweiten Säule zur Rückerstattung von Sozialhilfe bei einer späteren Unterversorgung noch immer die Ergänzungsleistung (EL) zur Verfügung stehe, welche nicht die Gemeinde belasten würde.

Die Grünen weisen ebenfalls auf die Erhaltung des Vorsorgeschutzes hin.

Die SP erklärt sich mit der Regelung betreffend die Leistungen der dritten Säule einverstanden. Die SP und zwei weitere Verbände machen darauf aufmerksam, dass Leistungen der zweiten Säule einzig dem Vorsorgeschutz dienen und aus diesem Grund nicht zur Rückerstattung heranzuziehen seien.

Der AGG sowie 21 Gemeinden machen geltend, dass in § 20 Abs. 3^{bis} SPG explizit zu erwähnen sei, dass die Rückerstattungspflicht auch gelte, wenn die Erben die Erbschaft ausgeschlagen haben.

Der Gemeindeverband ZurzibietRegio sowie acht Gemeinden wünschen sich eine Präzisierung, wann eine Rückerstattungspflicht gemäss § 20 Abs. 3^{bis} SPG entfalle.

Stellungnahme des Regierungsrats

Um den Vorsorgeschutz Rechnung zu tragen, sollen lediglich Kapitaleistungen für die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen verwendet werden können. Die Rückerstattungspflicht entfällt bei allfälligen Rentenleistungen. Von der Rückerstattungspflicht ausgenommen sind überlebende Ehegatten, überlebende Konkubinatspartner gemäss Art. 20a des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) vom 25. Juni 1982 (SR 831.40), minderjährige Kinder und volljährige Kinder in Ausbildung bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Mit dem Vorliegen dieser gesetzlichen Grundlage können die Gemeinden Rückerstattungsansprüche gegenüber Begünstigten von Leistungen der zweiten und dritten Säule geltend machen. Dies führt nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der Gemeinden, da Personen, welche für die Fortsetzung ihrer bisherigen Lebenshaltung auf die Leistungen der zweiten und dritten Säule angewiesen sind, von der Rückerstattungspflicht ausgenommen werden.

Eine ausdrückliche Präzisierung, dass aufgrund dieser neuen gesetzlichen Grundlage die Rückerstattungspflicht auch gilt, wenn die Erben die Erbschaft ausgeschlagen, erfolgt im Handbuch Soziales des Kantons Aargau.

5. Erläuterungen zu einzelnen Paragrafen

Neu wird auf Gesetzesstufe festgehalten, dass Begünstigte von Leistungen der zweiten oder dritten Säule im Umfang der Begünstigung ebenfalls rückerstattungspflichtig sind.

§ 20 Abs. 3^{bis} (neu)

^{3bis} Personen, die durch eine mit dem Ableben einer unterstützten Person fällig gewordenen Kapitaleistung der zweiten oder dritten Säule begünstigt worden sind, sind höchstens in diesem Umfang rückerstattungspflichtig. Davon ausgenommen sind überlebende Ehegatten, überlebende Konkubinatspartner, minderjährige Kinder sowie volljährige Kinder in Ausbildung bis zum vollendeten 25. Altersjahr.

Guthaben der dritten Säule sind wie freies Vermögen zu behandeln, eine Rückzahlungspflicht der begünstigten Personen ist hier unproblematisch. Guthaben der zweiten Säule beruhen jedoch, im Unterschied zur dritten Säule, nicht auf Freiwilligkeit. Vielmehr sind die Erhaltung des Vorsorgeschutzes und die damit einhergehende Gebundenheit gesetzlich vorgesehen. Guthaben der zweiten Säule sind zweckgebunden und dienen letztlich dem Zweck, die Begünstigten in wirtschaftlicher Selbstständigkeit zu behalten. Von der Rückerstattungspflicht sind daher Personen ausgenommen, welche noch über Jahre vorsorgebedürftig sind und durch die verstorbene unterstützte Person versorgt worden wären. Um den Vorsorgeschutz zu gewährleisten sollen überlebende Ehegatten, überlebende Konkubinatspartner gemäss Art. 20a BVG, minderjährige Kinder und volljährige Kinder in Ausbildung bis zum vollendeten 25. Altersjahr von der Rückerstattungspflicht ausgenommen werden. Überlebende eingetragene Partnerinnen und Partner sind den überlebenden Ehegatten gleichgestellt (vgl. § 1a SPG). Der Vorsorgeschutz soll zudem dadurch gewährleistet werden, dass lediglich Kapitaleistungen für die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen verwendet werden können. Die Rückerstattungspflicht entfällt bei allfälligen Rentenleistungen.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Von zusätzlichen Einnahmen aus Rückerstattungsansprüchen profitiert auch der Kanton, solange er sich an den Kosten der Sozialhilfe mit 28 % beteiligt (§§ 47 ff. SPG). Über die Höhe zusätzlicher Einnahmen lassen sich keine Angaben machen, es dürfte sich in der Regel um Einzelfälle handeln.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Mit dem Vorliegen dieser gesetzlichen Grundlage können die Gemeinden Rückerstattungsansprüche gegenüber Begünstigten von Leistungen der zweiten und dritten Säule geltend machen. Dies führt zu Mehreinnahmen der Gemeinden beziehungsweise im Saldo zu geringeren Sozialhilfeausgaben. Wie viele Fälle davon betroffen sind beziehungsweise wie hoch die daraus resultierenden Einnahmen sind, lässt sich mangels statistischer Grundlagen nicht quantifizieren.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

V. Teil E: Anpassung an die Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons

1. Ausgangslage

Hat eine Person weniger als zwei Jahre ununterbrochen Wohnsitz in einem Kanton, erstattet der Heimatkanton dem Wohnkanton die Sozialhilfekosten, die dieser selber ausgerichtet oder einem Aufenthaltskanton nach Art. 14 des ZUG vergütet hat (Art. 16 ZUG). Entsprechend dieser interkantonalen Regelung ist die Kostenersatzpflicht des Kantons in § 51 Abs. 1 lit. b SPG wie folgt geregelt:

§ 51 Kanton

¹ Der Kanton trägt nach Abzug allfälliger Einnahmen die Kosten für

- a) ...
- b) die materielle Hilfe im Rahmen des ZUG sowie internationaler Abkommen,
- c) – f)

Der Kanton Aargau trägt als Heimatkanton somit die Kosten, die ihm von einem anderen Kanton in Rechnung gestellt werden, wenn dieser Kanton (oder eine ausserkantonale Gemeinde) Sozialhilfeleistungen an Aargauer Bürger ausgerichtet hat, die seit weniger als zwei Jahren dort leben. Der Aufwand für den Kanton liegt bei rund 5,8 Millionen Franken pro Jahr. Eine Weiterverrechnung an die aargauische Heimatgemeinde findet nicht statt.

Umgekehrt finanzieren andere Kantone jene Sozialhilfeleistungen, die im Kanton Aargau durch die Wohnsitzgemeinden zugunsten von Personen mit ausserkantonalem Heimatort erbracht werden, sofern diese seit weniger als zwei Jahren im Aargau wohnhaft sind. Diese Zahlungen anderer Kantone werden vom Kanton Aargau an die aargauische Wohnsitzgemeinde der unterstützten Person weitergeleitet, da diese die Sozialhilfeleistungen ausgerichtet hat. Netto resultieren hier also weder für den Kanton noch für die Gemeinden Kosten. Die Gemeinden entrichten die Sozialhilfe, erhalten das Geld aber über den Kanton Aargau vom Heimatkanton zurückerstattet. Die Fallzahlen und Fallkosten unterliegen gewissen Schwankungen, bewegen sich aber in der Grössenordnung von rund 3,7 Millionen Franken pro Jahr.

2. Handlungsbedarf

Die eidgenössischen Räte haben am 14. Dezember 2012 die oben beschriebene Rückerstattungspflicht der Heimatkantone an die Sozialhilfekosten der Aufenthalts- und Wohnkantone abgeschafft. Die Referendumsfrist ist am 7. April 2013 unbenutzt abgelaufen. Diese Änderung tritt vier Jahre nach Ablauf der unbenutzten Referendumsfrist in Kraft, das heisst auf den 8. April 2017 (Bundesblatt [BBl] 2012, Seiten 9645 ff.). Das Parlament hat das Inkrafttreten bewusst erst auf diesen Zeitpunkt festgelegt, um den Kantonen genügend Zeit für die administrative Umstellung einzuräumen. Die Wohn- und Aufenthaltskantone können den Heimatkantonen für ihre Sozialhilfekosten, die ihnen bis am 7. April 2017 entstanden sind, noch bis am 7. April 2018 nach dem heute geltenden Recht in Rechnung stellen (Art. 37a ZUG Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 14. Dezember 2012). Abrechnungen, die später vorgelegt werden, muss der Heimatkanton nicht mehr beachten.

Diese Änderung des ZUG hat zweierlei Konsequenzen: Einerseits entfällt eine Kostenersatzpflicht des Kantons für Aargauer Bürgerinnen und Bürger an deren Wohnsitzkanton. Andererseits erhalten aargauische Gemeinden keinen Kostenersatz mehr vom Heimatkanton gemäss den Bestimmungen des ZUG.

3. Umsetzung

Als Folge dieser Änderung des ZUG muss § 51 Abs. 1 lit. b SPG, der die Ersatzpflicht des Kantons für die Kosten der materiellen Hilfe im Rahmen des ZUG und internationaler Abkommen statuiert,

geändert werden. Die Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons bedarf zudem einer Verordnungsänderung (Aufhebung von § 34 Abs. 3 SPV).

Was den Zeitpunkt der Aufhebung von § 51 Abs. 1 lit. b SPG angeht, ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der erwähnten Übergangsbestimmung im Bundesrecht der Kanton Aargau noch bis spätestens 7. April 2018 (für Leistungen bis 7. April 2017) Kostenersatz leisten muss. Dies bedeutet, dass die Aufhebung von § 51 Abs. 1 lit. b SPG auf den 8. April 2018 in Kraft gesetzt werden muss.

Der Wegfall der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons an die aargauischen Gemeinden löst im kantonalen Recht hingegen keinen Anpassungsbedarf aus. Die von den Gemeinden an Personen mit ausserkantonalem Heimatort geleistete materielle Hilfe geht ab Inkrafttreten der Änderung des ZUG somit neu bereits ab Wohnsitznahme zulasten der betreffenden Gemeinde.

Der bisherige Wortlaut von § 51 Abs. 1 lit. b SPG erfasst auch internationale Abkommen. Aktuell besteht nur noch ein Abkommen mit Frankreich.

4. Auswertung des Anhörungsverfahrens

Die Frage, ob die Kostenersatzpflicht des Kantons im Rahmen des Zuständigkeitsgesetzes im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz nicht mehr vorzusehen sei, haben insgesamt neun Parteien beantwortet. Sieben Parteien (CVP, FDP, Die Liberalen, GLP, Grüne, BDP, EVP und SP) haben mit "ja/eher ja", zwei Parteien (SVP und EDU) haben mit "nein/eher nein" geantwortet.

Zudem haben 103 der insgesamt 105 teilnehmenden Gemeinden die Frage beantwortet: 79 Gemeinden und damit 77 % haben mit "ja/eher ja", 24 Gemeinden und damit 23 % haben mit "nein/eher nein" geantwortet.

Ebenfalls haben fünf Verbände der Gemeinden an der Anhörung teilgenommen: AGG, GAV, Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, VAGS und Gemeindeverband ZurzibietRegio. Neben den Verbänden der Gemeinden haben 13 der total 14 teilnehmenden "Anderen Verbände" und "Anderen" die Frage beantwortet: Aargauischer Gewerkschaftsbund, AGV, AIHK, Anlaufstelle Integration Aargau, KABO, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis, Pro Juventute, Römisch-katholische Landeskirche Aargau, SelbsthilfeZentrum Aargau, VPOD Aargau, Christkatholischer Kirchenrat und HEKS Wohnen. Drei Verbände der Gemeinden haben mit "ja/eher ja" und zwei Verbände der Gemeinden haben mit "nein/eher nein" geantwortet. 13 "Andere Verbände" und "Andere" haben mit "ja/eher ja" geantwortet.

Die SVP sowie fünf Gemeinden halten fest, dass eine Möglichkeit zur Nachbesserung nicht bestehe, da es sich um eine verabschiedete Neuregelung auf Bundesebene handle. Die SP, FDP, Die Liberalen, BDP, der Fachverband Aargauer Gemeindesozialdienste und 19 Gemeinden halten fest, dass es sich um Vollzug von Bundesrecht handle. Zwei Verbände und drei Gemeinden lehnen zwar die Variante ab, sie seien sich aber bewusst, dass es um eine zwingende Anpassung an übergeordnetes Bundesrecht handle.

Die SVP, 15 Gemeinden und zwei Verbände fordern, dass die finanzielle Mehrbelastung der Gemeinden im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs ausgeglichen werde.

Stellungnahme Regierungsrat:

Mit der Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Kantons im Rahmen des Zuständigkeitsgesetzes im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz wird dem Umstand Rechnung getragen, dass im Zuständigkeitsgesetz die Kostenersatzpflicht des Heimatkantons abgeschafft wurde. Die Lastenverschiebung infolge der hier vorgeschlagenen Revision des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes soll durch eine Anpassung der direkten Ausgleichszahlungen zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen, welche im Zug der vom Grossen Rat beschlossenen Optimierung der Aufgabenteilung eingeführt werden sollen. Um den schnellstmöglichen Ausgleich der Lastenverschiebung sicherzustellen wird mit der Botschaft zur 2. Beratung der vorliegenden Gesetzesrevision eine entsprechende Änderung im Dekret über den finanziellen Feinausgleich der Aufgabenverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (Aufgabenverschiebungsdekret, AVD) beantragt.

5. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

Die Pflicht des Kantons gemäss § 51 Abs. 1 lit. b SPG, die Kosten der materiellen Hilfe im Rahmen des ZUG zu tragen, ist aufzuheben, jene für internationale Abkommen hingegen beizubehalten.

§ 51 Kanton

¹ Der Kanton trägt nach Abzug allfälliger Einnahmen die Kosten für

- a) ...
- b) die materielle Hilfe im Rahmen internationaler Abkommen,
- c) – f) ...

6. Auswirkungen

Für die Herleitung der finanziellen Auswirkungen der Abschaffung des Kostenersatzes im Rahmen des ZUG für den Kanton und die Gemeinden wurde die Anzahl Fälle (Stand: Ende Februar 2014) herangezogen. Die Fallzahlen und Fallkosten unterliegen allerdings grossen Unterschieden.

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons führt dazu, dass der Kanton im Umfang von rund 5,8 Millionen Franken entlastet wird.

Demgegenüber ergibt sich folgende Mehrbelastung des Kantons:

- In den 3,7 Millionen Franken, die von den Gemeinden heute als Sozialhilfe an Bürgerinnen und Bürger anderer Kantone ausgerichtet werden, gehen rund Fr. 800'000.– an sogenannte flottante Personen. Nach geltendem Recht werden diese ebenfalls vom Heimatkanton zurückerstattet (Art. 15 ZUG). Mit der Aufhebung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons gehen diese Kosten von rund Fr. 800'000.– ab 2018 zulasten des Kantons, da dieser gemäss § 51 Abs. 1 lit. c SPG die Kosten der Sozialhilfe für Personen ohne Unterstützungswohnsitz trägt.

Gemäss heute geltendem Recht würde sich aufgrund der höheren Nettoaufwendungen der Gemeinden als Folge der Änderung im ZUG auch der Kantonsbeitrag von 28 % gemäss SPG um rund Fr. 800'000.– pro Jahr erhöhen. Netto würde die Entlastung des Kantons somit rund 4,2 Millionen Franken pro Jahr ausmachen (5,8 Millionen Franken minus 0,8 Millionen Franken für flottante Personen, minus 0,8 Millionen Franken erhöhter Kantonsbeitrag). Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs (vgl. [15.161] Botschaft vom 1. Juli 2015 sowie [15.292] Botschaft vom 16. Dezember 2015) hat der Grosse Rat beschlossen, die Finanzierung der materiellen Sozialhilfe vollständig den Gemeinden zu übertragen. Eine allfällige Referendumsabstimmung vorbehalten, entfällt somit der Kantonsbeitrag von 28 %. Die Entlastung des Kantons beträgt somit rund 5 Millionen Franken.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Wie unter Ziffer 1 erwähnt, erhalten die Gemeinden von der an Bürgerinnen und Bürger anderer Kantone ausgerichteten Sozialhilfe einen Betrag in der Grössenordnung von rund 3,7 Millionen Franken pro Jahr vom Heimatkanton rückerstattet. Mit der Änderung des ZUG entfällt diese Rückerstattung des Heimatkantons. Von den 3,7 Millionen Franken verbleibt zulasten der Gemeinden ein Betrag von rund 2,9 Millionen Franken (rund Fr. 800'000.– betrifft sogenannte flottante Personen, die gemäss § 51 Abs. 1 lit. c SPG vom Kanton zu tragen sind). Im Übergangsjahr 2017 (9 Monate) beträgt die Nettobelastung der Gemeinden pro rata rund 2,2 Millionen Franken. Der Aufwand der Gemeinden erhöht sich ab dem Jahr 2018 somit um rund 2,9 Millionen Franken jährlich. Gemäss heutigem Recht würde sich der Kanton daran mit 28 %, das heisst mit rund Fr. 800'000.– beteiligen, womit die Gemeinden netto um 2,1 Millionen Franken stärker belastet würden. Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs hat der Grosse Rat aber beschlossen, die Finanzierung der materiellen Sozialhilfe vollständig den Gemeinden zu übertragen. Vorbehältlich einer allfälligen Referendumsabstimmung erhöht sich der Aufwand der Gemeinden somit um die vollen 2,9 Millionen Franken. Der Ausgleich dieser Mehrbelastung wird unten im Abschnitt 7 erläutert.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

6.7 Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung

Es sind keine Auswirkungen erkennbar.

7. Ausgleich der Lastenverschiebung

Die bundesrechtliche Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons hat wie oben dargelegt Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden. Der Kanton wird bei den Kosten für Aargauer Bürger mit Wohnsitz in anderen Kantonen entlastet, während die Gemeinden bei den Kosten für auswärtige Bürger mit Wohnsitz im Aargau mehrbelastet werden. Es kommt damit zu einer Verschiebung im Umfang von 2,9 Millionen Franken zulasten der Gemeinden. Die Aufgabenzuteilungen und Aufgabenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen nach den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz, des Subsidiaritätsprinzips und der Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden. Lastenverschiebungen sind gemäss § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 kostenneutral auszugleichen.

Die Lastenverschiebung in der Höhe von 2,9 Millionen Franken kann aus zeitlichen Gründen nicht im Kontext der Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs ausgeglichen werden, da lediglich Verschiebungen berücksichtigt werden, die bereits beschlossen sind. Über die vorliegende Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes entscheidet der Grosse Rat im Rahmen der 2. Beratung voraussichtlich erst rund anderthalb Jahre nach der Verabschiedung der Neuordnung der Aufgabenteilung.

Selbstverständlich kann es auch nach Abschluss des Projekts Aufgabenteilung/Finanzausgleich zu Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden kommen. Auch diese müssen gemäss dem Grundsatz von § 5 Abs. 3 GAF ausgeglichen werden. In der Botschaft an den Grossen Rat vom 1. Juli 2015 zur Optimierung der Aufgabenteilung und Neuordnung des Finanzausgleichs ist skizziert, wie dies künftig erfolgen soll (vgl. Ziffer 7.8 der [15.161] Botschaft vom 1. Juli 2015 an den Grossen Rat zur Optimierung Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden und Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden).

Lastenverschiebungen mit einem grossen Volumen sollen möglichst über einen Steuerfussabtausch ausgeglichen werden. Der Ausgleich von kleineren Lastenverschiebungen – und dazu gehört die vorliegende Verschiebung von 2,9 Millionen Franken – soll gemäss Beschluss des Grossen Rats über eine Anpassung der neu einzuführenden direkten Ausgleichszahlungen zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen. Der in der oben erwähnten Botschaft erläuterte ursprüngliche Antrag des Regierungsrats, diese Ausgleichsfunktion mittels einer Anpassung des Kostenteilers bei den Restkosten gemäss Betreuungsgesetz zu realisieren, wurde vom Parlament abgelehnt – zugunsten der Lösung mit einer direkten Ausgleichszahlung.

Die Lastenverschiebung infolge der hier vorgeschlagenen Revision des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes kann somit im Rahmen einer künftigen Anpassung dieser neuen Ausgleichszahlungen erfolgen. Um den schnellstmöglichen Ausgleich der Lastenverschiebung sicherzustellen, wird mit der Botschaft zur 2. Beratung der vorliegenden Gesetzesrevision eine entsprechende Änderung im AVD beantragt.

Sofern das AVD aufgrund des Referendums gegen das vom Grossen Rat am 1. März 2016 verabschiedete Gesetz über den Ausgleich der Aufgabenverschiebungsbilanz sowie über die Übergangsbeiträge (AVBiG) nicht in Kraft gesetzt werden kann, wird der Regierungsrat in der Botschaft für die 2. Beratung der vorliegenden Änderung des SPG eine andere Lösung aufzeigen, mit welcher der Ausgleich der Lastenverschiebung erfolgen soll, und entsprechend Antrag stellen.

VI. Weiteres Vorgehen

Parlamentarisches Verfahren 1. Beratung	August/September 2016
Botschaft 2. Beratung, Genehmigung durch Regierungsrat	April 2017
Parlamentarisches Verfahren 2. Beratung	Juni bis September 2017
Redaktionslesung und Publikation	September und Oktober 2017
Referendumsfrist	Oktober 2017 bis Januar 2018
Inkrafttreten	8. April 2018

Antrag

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG)