

REGIERUNGSRAT

22. Juni 2022

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

22.173

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

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Vorbemerkungen zu den Teilen A, B und C	6
I. Teil A: Alimentenhilfe	6
1. Ausgangslage	6
1.1 Bundesrecht	6
1.1.1 Inkassohilfe	6
1.1.2 Alimentenbevorschussung	7
1.2 Vollzug im Kanton Aargau	7
2. Handlungsbedarf	8
2.1 Inkassohilfeverordnung des Bundes	8
2.2 Bevorschussung des Betreuungsunterhalts bei Kindern	9
3. Umsetzung	9
3.1 Inkassohilfe	9
3.1.1 Zuständigkeit und Organisation	10
3.1.2 Gegenstand und Leistungen	10
3.1.3 Kosten	11
3.1.4 Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen	11
3.2 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder	12
3.2.1 Bar- und Betreuungsunterhalt	12
3.2.2 Möglichkeit der Aufgabenübertragung	14
4. Auswertung des Anhörungsverfahrens	14
4.1 Inkassohilfe	15
4.1.1 Statistische Auswertung	15
4.1.2 Zusammenfassung der Bemerkungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats	16
4.2 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder	20
4.2.1 Statistische Auswertung	20
4.2.2 Zusammenfassung der Rückmeldungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats	21
5. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen	23
5.1 Inkassohilfe	23
5.2 Alimentenbevorschussung	30
6. Auswirkungen	32
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	32
6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft	32
6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft	32
6.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima	32
6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	32
6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	33
II. Teil B: Observation im Sozialhilferecht	33
1. Ausgangslage	33
1.1 Sachverhaltsabklärung im Allgemeinen	33
1.2 Sachverhaltsabklärung bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch	34
1.3 Observation als Abklärungsmittel im Sozialversicherungsrecht	35

2. Handlungsbedarf.....	36
2.1 (16.240) Motion der CVP-Fraktion (Sprecher Andre Rotzetter, Buchs) vom 22. November 2016 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe.....	36
2.2 (20.124) Motion René Bodmer, SVP, Unterlunkhofen (Sprecher), Andre Rotzetter, CVP, Buchs, Dr. Adrian Schoop, FDP, Turgi, und Christoph Hagenbuch, SVP, Oberlunkhofen, vom 12. Mai 2020 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe.....	36
3. Umsetzung	37
3.1 Grund.....	37
3.2 Zuständigkeit und Aufsicht.....	38
3.3 Ort, Mittel und Dauer	38
3.4 Rechtsschutz	39
3.5 Umgang mit dem Observationsmaterial	40
3.6 Berichterstattungspflicht	40
4. Auswertung des Anhörungsverfahrens	41
4.1 Statistische Auswertung	42
4.2 Zusammenfassung der Bemerkungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats	45
5. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen	54
6. Auswirkungen	60
6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	60
6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	60
6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	60
6.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima.....	60
6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	61
6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	61
III Teil C: Weiterer Anpassungsbedarf	61
1. Ausgangslage und Handlungsbedarf.....	61
1.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung	61
1.2 Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften.....	62
1.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe	63
1.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen	63
2. Umsetzung	63
2.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung	63
2.2 Zuständigkeit für Personen in kantonalen Unterkünften	63
2.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe	63
2.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen	64
3. Auswertung des Anhörungsverfahrens	64
3.1 Verwirkungsfristen.....	65
3.1.1 Statistische Auswertung	65
3.1.2 Zusammenfassung der Rückmeldungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats	66
3.2 Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften.....	69
3.2.1 Statistische Auswertung	69
3.2.2 Zusammenfassung der Rückmeldungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats	70
3.3 Elternschaftsbeihilfe	70
3.3.1 Statistische Auswertung	70
3.3.2 Zusammenfassung der Rückmeldungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats	71

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen	72
4.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung	72
4.2 Zuständigkeit für Personen in kantonalen Unterkünften	73
4.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe	73
4.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen	74
5. Auswirkungen	74
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	74
5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft.....	75
5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	75
5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima.....	75
5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden	75
5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	76
IV. Weiteres Vorgehen	76
Antrag	76

Sehr geehrte Frau Präsidentin
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

Die vorliegende Botschaft erläutert den Revisionsbedarf im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 in Bezug auf die Alimentenhilfe, die Observation im Sozialhilferecht und den weiteren gesetzlichen Anpassungsbedarf sowie die damit einhergehende Fremdänderung im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB) vom 27. Juni 2017. Die vorgeschlagenen Änderungen sollen zwar in einer Botschaft dargelegt, jedoch in drei unabhängigen Gesetzesvorlagen erlassen werden. Sie sollen allesamt am 1. Januar 2024 in Kraft treten.

Teil A: Alimentenhilfe

Der erste Teil der Botschaft bezieht sich auf die Alimentenhilfe und umfasst den Revisionsbedarf im Bereich der Inkassohilfe sowie in Bezug auf die Bevorschussung von Kindesunterhaltsbeiträgen. Der Bundesrat hat am 6. Dezember 2019 die Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV) erlassen und deren Inkrafttreten per 1. Januar 2022 bestimmt. Entsprechend sind das neue Bundesrecht auf Kantonsebene im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz) umzusetzen und die kantonalen Vorgaben zu präzisieren. Betroffen davon sind insbesondere die Zuständigkeit, die Organisation, der Gegenstand, die Leistungen, die Kosten sowie die grenzüberschreitende Inkassohilfe. Die Zuständigkeit für die Inkassohilfe soll weiterhin in der Kompetenz der Gemeinden bleiben.

In Bezug auf die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts als Teil des Kindesunterhalts hat das Verwaltungsgericht am 19. Februar 2019 in einem Urteil festgehalten, dass sich eine Bevorschussungspflicht betreffend den Betreuungsunterhalt nicht aus den kantonalen Gesetzesgrundlagen ableiten lasse. Der kantonale Gesetzgeber ist vom Verwaltungsgericht aufgefordert worden, eine Entscheidung zu treffen, in welchem Umfang Kindesunterhaltsbeiträge nach neuem Unterhaltsrecht zu bevorschussen sind beziehungsweise ob der Betreuungsunterhalt zu bevorschussen ist. Die Botschaft zeigt zwei Varianten auf.

Teil B: Observation im Sozialhilferecht

Der zweite Teil der Botschaft behandelt die Ausgestaltung einer gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfeleistungen. Gemäss einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist für die Durchführung solcher Observationen eine gesetzliche Grundlage notwendig. Eine solche wird vom Grossen Rat mittels zweier Vorstösse gefordert (16.240 und 20.124). Beim Erlass der entsprechenden Gesetzesbestimmungen sind die Vorgaben gemäss EGMR einzuhalten. Die in dieser Botschaft vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen orientieren sich an den entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen über die Observation im Sozialversicherungs- und Strafprozessrecht sowie den rechtlichen Grundlagen zur Observation im Sozialhilferecht anderer Kantone und berücksichtigt die Vorgaben des kantonalen Polizei- und Datenschutzrechts.

Teil C: Weiterer Anpassungsbedarf

Der dritte Teil der Botschaft geht auf den weiteren Revisionsbedarf im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz ein. Dabei handelt es sich erstens um die Schaffung einer Verwirkungsfrist in Bezug auf den Kostenersatz des Kantons gegenüber den Gemeinden im Flüchtlingsbereich sowie für Personen ohne Unterstützungswohnsitz. Eine gesetzliche Verwirkungsfrist soll neu auch für die Anmeldung

von kostenintensiven Sozialhilfefällen (sogenanntes "Teilpooling") gelten. Zweitens soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz eine ausdrückliche rechtliche Grundlage die kantonale Zuständigkeit für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während deren Aufenthalts in einer kantonalen Unterkunft regeln und damit die aktuelle Praxis gesetzlich verankern. Drittens soll sich die Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe neu dem Leistungszeitraum angleichen. Viertens sind nicht mehr geltende Verweise aufzuheben.

Vorbemerkungen zu den Teilen A, B und C

Die vorliegende Botschaft zeigt in den nachfolgenden Kapiteln Änderungen in drei Themenbereichen auf (Teil A: Alimentenhilfe; Teil B: Observation im Sozialhilferecht; Teil C: Weiterer Anpassungsbedarf). Diese Änderungen sollen zwar in einer Botschaft dargelegt, jedoch in drei unabhängigen Gesetzesvorlagen erlassen werden. Dem Grossen Rat sowie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern wird auf diese Weise ermöglicht, ihren politischen Willen zu jedem einzelnen Thema separat zum Ausdruck zu bringen.

Das Anhörungsverfahren dauerte vom 1. September bis 30. November 2021 und umfasste alle drei genannten Teile. Die Anhörungsteilnahme stand allen offen; eingeladen wurden die politischen Parteien, die Gemeinden, die Verbände der Gemeinden sowie die betroffenen anderen Verbände und Organisationen. Die Anhörungsvorlage umfasste einen Anhörungsbericht, eine Synopse und einen Fragebogen bestehend aus acht Fragen mit Antwortauswahl zum Ankreuzen (völlig/eher einverstanden, völlig/eher dagegen, keine Stellungnahme oder Wahl einer bestimmten Variante). Zusätzlich konnten bei jeder Frage in einem Textfeld Bemerkungen und am Ende des Fragebogens Schlussbemerkungen angebracht werden. Insgesamt haben sich 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Anhörung beteiligt, jedoch haben nicht alle bei jeder Frage Stellung bezogen: Teilnehmende, die "keine Stellungnahme" angekreuzt haben, wurden in der Auswertung der jeweiligen Frage nicht berücksichtigt. Statistisch erfasst wurden folglich nur diejenigen, welche die gestellte Frage mit "völlig einverstanden", "eher einverstanden", "eher dagegen" oder "völlig dagegen" beantwortet (bezieungsweise eine bestimmte Variante gewählt) und/oder Bemerkungen angebracht haben (entspricht 100 %; zur detaillierten Auswertung siehe Teil A, Kapitel 4; Teil B, Kapitel 4; Teil C, Kapitel 3).

I. Teil A: Alimentenhilfe

1. Ausgangslage

1.1 Bundesrecht

Die Alimentenhilfe besteht aus zwei Komponenten: Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung. Beide verfolgen das Ziel, den Unterhalt von Kindern, Ehegatten und eingetragenen Partnerinnen und Partnern zu sichern, wenn die unterhaltspflichtige Person ihre Verpflichtungen nicht erfüllt. Letztlich soll so dem Armutsrisiko vorgebeugt werden.¹

1.1.1 Inkassohilfe

Die Inkassohilfe meint die vom Gemeinwesen geleistete Hilfe bei der Vollstreckung eines familienrechtlichen oder partnerschaftsgesetzlichen Unterhaltsanspruchs, wenn die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht erfüllt. Die Gesetzgebung über die Inkassohilfe ist grundsätzlich Sache des

¹ Erläuternder Bericht des Bundesamts für Justiz zur Inkassohilfeverordnung vom 6. Dezember 2019 (nachfolgend "Erläuternder Bericht InkHV" genannt), Ziffer 1.3, Seite 3.

Bundes.² Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, Inkassohilfe zu leisten. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907 lautet dazu wie folgt:

Art. 131 Inkassohilfe (beim nachehelichen Unterhalt)

¹ Erfüllt die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht, so hilft eine vom kantonalen Recht bezeichnete Fachstelle der berechtigten Person auf Gesuch hin bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs in geeigneter Weise und in der Regel unentgeltlich.

² Der Bundesrat legt die Leistungen der Inkassohilfe fest.

Art. 290 Inkassohilfe (beim Kindesunterhalt)

¹ Erfüllt der Vater oder die Mutter die Unterhaltspflicht nicht, so hilft eine vom kantonalen Recht bezeichnete Fachstelle auf Gesuch hin dem Kind sowie dem anderen Elternteil bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruches in geeigneter Weise und unentgeltlich.

² Der Bundesrat legt die Leistungen der Inkassohilfe fest.

Inkassohilfe ist auch vorgesehen beim Unterhaltsanspruch des Ehegatten (Art. 176a ZGB) sowie des eingetragenen Partners und der eingetragenen Partnerin (Art. 34 Abs. 4 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare [Partnerschaftsgesetz, PartG] vom 18. Juni 2004).

Im Gegensatz zur Alimentenbevorschussung werden bei der Inkassohilfe keine öffentlichen Gelder an die berechtigten Personen ausbezahlt.³

1.1.2 Alimentenbevorschussung

Bei der Alimentenbevorschussung schiesst das Gemeinwesen die Unterhaltsbeiträge vor, wenn eine Person ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommt. Da es sich um eine Ausschüttung öffentlicher Gelder zur Unterstützung Bedürftiger handelt, ist die Gesetzgebung über die Alimentenbevorschussung grundsätzlich Sache der Kantone.⁴ Das Zivilgesetzbuch lautet dazu wie folgt:

Art. 131a Vorschüsse (beim nachehelichen Unterhalt)

¹ Dem öffentlichen Recht bleibt vorbehalten, die Ausrichtung von Vorschüssen zu regeln, wenn die verpflichtete Person ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommt.

² Soweit das Gemeinwesen für den Unterhalt der berechtigten Person aufkommt, geht der Unterhaltsanspruch mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über.

Art. 293 Öffentliches Recht, Abs. 2 (Vorschüsse beim Kindesunterhalt)

² Ausserdem regelt das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen.

Die Bundesbestimmungen überlassen die Alimentenbevorschussung dem öffentlichen Recht und damit dem kantonalen Gesetzgeber. Die Kantone sind von Bundesrechts wegen nicht verpflichtet, die Alimentenbevorschussung einzuführen. Dementsprechend sind sie grundsätzlich frei, wie sie das entsprechende System ausgestalten.⁵

1.2 Vollzug im Kanton Aargau

Der Vollzug der Alimentenhilfe im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben ist Sache der Kantone. Im Kanton Aargau werden die Inkassohilfe und die Alimentenbevorschussung im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom

² Vgl. Art. 122 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999; Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 1.3.4, Seite 5.

³ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 1.3.2, Seite 4.

⁴ Vgl. Art. 115 BV; Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 1.3.1, Seite 3, und Ziffer 1.3.4, Seite 5.

⁵ PETER TUOR/BERNHARD SCHNYDER/JÖRG SCHMID/ALEXANDRA JUNGO, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 14. Auflage, Basel 2015, § 42 N 70; BGE 137 III 193, E. 3.4; BGE 112 Ia 251, E. 3; BGE 106 II 283, E. 3.

6. März 2001 und in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) vom 28. August 2002 geregelt.

Die Inkassohilfe ist in § 31 SPG und § 26 SPV geregelt. Sie liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der anspruchsberechtigten Person. Die Gemeinde kann diese Aufgabe an eine geeignete Amtsstelle oder private Institution übertragen (§ 31 Abs. 2 SPG). Die knappe Mehrheit der aargauischen Gemeinden macht von dieser Möglichkeit (teilweise nur fallweise) Gebrauch und hat die Inkassohilfe ausgelagert (beispielsweise an Alimenteninkasso Aargau der Frauenzentrale Aargau, Alimenteninkasso Mittelland GmbH [AIM], IMC Inkasso Management Consulting AG, Jugend-, Ehe- und Familienberatung im Kanton Aargau [JEFB], Treuhandbüros oder Anwaltskanzleien).

Die Alimentenbevorschussung ist im Kanton Aargau nur für Unterhaltsansprüche von Kindern vorgesehen. Die Bestimmungen dazu sind in §§ 32 ff. SPG und §§ 27 ff. SPV geregelt. Die Bevorschussung von Kindesunterhaltsbeiträgen dient dem Kindeswohl und soll die nachteiligen Folgen bei Säumnis des zu Unterhaltsbeiträgen verpflichteten Elternteils mindern (§ 32 Abs. 1 SPG). Gemäss § 33 SPG haben Minderjährige und Personen in Ausbildung bis zum vollendeten 20. Altersjahr grundsätzlich Anspruch auf Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt. Weiter muss ein vollstreckbarer Rechtstitel vorliegen und das Kind seinen zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton haben. Zudem müssen sowohl die voraussichtlichen Jahreseinkünfte als auch das Reinvermögen gemäss steuerrechtlichen Vorgaben des nicht unterhaltspflichtigen Elternteils und des Kindes unter den vom Regierungsrat festgelegten Grenzbeträgen liegen. Für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder ist die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes zuständig (§ 36 Abs. 1 SPG). Die Durchführung der Bevorschussung kann an private Organisationen übertragen werden (§ 36 Abs. 3 SPG).

Der Kanton Aargau hat keinen Gebrauch gemacht von der Möglichkeit, nacheheliche Unterhaltsbeiträge beziehungsweise Unterhaltsbeiträge für Partner und Partnerinnen nach Auflösung der eingetragenen Partnerschaft zu bevorschussen. Die (19.327) Motion vom 12. November 2019 betreffend Bevorschussung persönlicher Unterhaltsbeiträge⁶ hat der Grosse Rat in der Abstimmung vom 12. Mai 2020 mit 87 zu 48 Stimmen abgelehnt.

2. Handlungsbedarf

2.1 Inkassohilfeverordnung des Bundes

Mit der Revision des Kindesunterhaltsrechts vom 20. März 2015 wurden auch die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Inkassohilfe geändert. Diese sind am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Seither ist die Inkassohilfe nicht mehr bloss von einer Stelle, sondern von einer Fachstelle zu leisten (Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 Abs. 1 ZGB). Gleichzeitig erhielt der Bundesrat die Kompetenz, die Leistungen der Inkassohilfe festzulegen (Art. 131 Abs. 2 und Art. 290 Abs. 2 ZGB). Gestützt darauf hat der Bundesrat am 6. Dezember 2019 die Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV) erlassen und deren Inkrafttreten per 1. Januar 2022 bestimmt (Art. 24 InkHV). Damit soll die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen vereinheitlicht werden: Die unterhaltsberechtigten Personen sollen schweizweit die

⁶ (19.327) Motion David Burgherr, SP, Lengnau (Sprecher), Claudia Rohrer, SP, Rheinfelden, Andre Rotzetter, CVP, Buchs, Kim Schweri, Grüne, Untersiggenthal, Therese Dietiker, EVP, Aarau, Sander Mallien, GLP, Baden, und Maya Bally Frehner, BDP, Hendschiken, vom 12. November 2019 betreffend Bevorschussung persönlicher Unterhaltsbeiträge.

gleiche kompetente und effiziente Unterstützung bei der Geltendmachung der Unterhaltsbeiträge erhalten.⁷ Die Inkassohilfe soll sicherstellen, dass in der Regel die verpflichtete Person – und nicht das Gemeinwesen mittels Alimentenbevorschussung oder Sozialhilfe – ihrer Unterhaltspflicht gegenüber der berechtigten Person nachkommt. Da sich mit einem erfolgreichen Inkasso die Kosten des Gemeinwesens reduzieren lassen, ist gemäss Bund die Einführung einer für die ganze Schweiz einheitlichen und wirksamen Inkassohilfe wichtig.⁸

Die Organisation der Inkassohilfe ist weiterhin Sache der Kantone (Art. 2 Abs. 1 InkHV). Die neue Inkassohilfeverordnung führt zu Änderungen beziehungsweise notwendigen Präzisierungen in den entsprechenden kantonalen Rechtsgrundlagen (SPG und SPV sowie Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EG ZGB] vom 27. Juni 2017).

2.2 Bevorschussung des Betreuungsunterhalts bei Kindern

Das neue Kindesunterhaltsrecht⁹ regelt die elterliche Sorge und den Kindesunterhalt neu. Kinder unverheirateter Eltern sollen den Kindern verheirateter oder geschiedener Eltern gleichgestellt werden. Bisher deckte der Kindesunterhalt im Wesentlichen nur die unmittelbaren Bedürfnisse des Kindes (sogenannter "Barunterhalt" für Nahrung, Wohnung, Kleider etc.). Neu fällt explizit auch der sogenannte "Betreuungsunterhalt" unter den Kindesunterhalt (vgl. Art. 276 Abs. 2 und Art. 285 Abs. 2 ZGB). Der Betreuungsunterhalt umfasst die Lebenshaltungskosten des betreuenden Elternteils, soweit diese Person aufgrund der Betreuung nicht selber dafür aufkommen kann. Diese Betreuungsleistung wurde früher in den ehelichen oder nachehelichen Unterhalt eingerechnet. Bei nicht verheirateten Eltern war dieser Unterhalt nicht vorgesehen. Die bundesrätliche Botschaft betont diesbezüglich die Gleichwertigkeit von Eigen- und Fremdbetreuung.¹⁰ Der Betreuungsunterhalt ist als Anspruch des Kindes ausgestaltet.

Im Rahmen der Umsetzung des neuen Kindesunterhaltsrechts empfahl der Kantonale Sozialdienst im Fachausschuss DGS vom 15. Mai 2017, den Betreuungsunterhalt als Teil des Kindesunterhalts zu bevorschussen. Mit Newsmail vom 31. Mai 2017 wurde diese Empfehlung den Gemeinden kommuniziert. Eine Vielzahl der Gemeinden scheint dieser Empfehlung gefolgt zu sein, zumindest bis zum Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau vom 19. Februar 2019.

Das Verwaltungsgericht ist im genannten Urteil zum Schluss gekommen, dass die Bevorschussung gemäss § 33 SPG den Betreuungsunterhalt nicht erfasse. Aufgrund der geltenden kantonalen Bestimmungen bestehe keine Verpflichtung, den Betreuungsunterhalt zu bevorschussen. Es liege eine "rechtspolitische Lücke" im Gesetz vor, deren Behebung grundsätzlich dem Gesetzgeber vorbehalten sei. Das Verwaltungsgericht hält ausdrücklich fest: "Der kantonale Gesetzgeber ist [...] aufgefordert, im dafür vorgesehenen Verfahren eine ausdrückliche Entscheidung zu treffen, in welchem Umfang Kindesunterhaltsbeiträge nach neuem Unterhaltsrecht zu bevorschussen sind."¹¹

3. Umsetzung

3.1 Inkassohilfe

§ 31 SPG regelt die Inkassohilfe gemäss den bis Ende 2016 geltenden Bundesbestimmungen. Seit dem 1. Januar 2017 (neues Kindesunterhaltsrecht) gelten neue Bundesbestimmungen, die mit der am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen Inkassohilfeverordnung ausgeführt werden. In Umsetzung des neuen Bundesrechts ist § 31 SPG entsprechend anzupassen. Zudem ist als Fremdänderung auch

⁷ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 2, Seite 10.

⁸ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 2, Seite 11 f.

⁹ Revision vom 20. März 2015 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, in Kraft getreten am 1. Januar 2017; vgl. Kapitel 2.1.

¹⁰ Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) vom 29. November 2013, BBI 2014 552.

¹¹ Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Februar 2019 (WBE.2018.349), Erw. II., 8.4.

§ 16 Abs. 1 EG ZGB anzupassen, der hinsichtlich der Inkassohilfe auf das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz verweist. § 16 Abs. 1 EG ZGB ist mit der Inkassohilfeverordnung und den weiteren geltenden Bestimmungen des Zivilgesetzbuches und Partnerschaftsgesetzes¹² zu ergänzen.

3.1.1 Zuständigkeit und Organisation

Die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Inkassohilfe greifen grundsätzlich nicht in die Organisation auf kantonaler Ebene ein.¹³ Die Kantone können die Inkassohilfe folglich auf kommunaler, regionaler oder kantonaler Ebene organisieren. Dabei einzuhalten sind jedoch zwei bundesrechtliche Vorgaben: Die Inkassohilfe ist von einer *Fachstelle* (sachliche Zuständigkeit)¹⁴ am *Wohnsitz der berechtigten Person* (örtliche Zuständigkeit)¹⁵ zu leisten.¹⁶

Gemäss geltendem § 31 SPG sind im Kanton Aargau die Gemeinden für die Inkassohilfe zuständig (Abs. 1). Diese können die Aufgabe an eine geeignete Amtsstelle oder private Institution übertragen (§ 31 Abs. 2 SPG). Sowohl an der Zuständigkeit auf kommunaler Ebene als auch an der Möglichkeit der Aufgabenübertragung soll weiterhin festgehalten werden.

Bis anhin genügte es von Bundesrechts wegen, dass eine vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle Inkassohilfe leistet. Neu ist die Inkassohilfe von einer Fachstelle zu leisten. In Umsetzung dieser bundesrechtlichen Vorgabe sind die Rolle als Fachstelle sowie die dafür notwendigen Fachkenntnisse beziehungsweise Anforderungen ausdrücklich in § 31 SPG festzuhalten. Da die Aufgabe der Inkassohilfe im kommunalen Zuständigkeitsbereich verbleiben soll, ist entsprechend auch die Rolle als Fachstelle den Gemeinden zuzuweisen. Eine allfällige Übertragung von Aufgaben im Rahmen der Inkassohilfe soll daran nichts ändern: Die Gemeinde bleibt auch in diesem Fall die Fachstelle.

Bereits erfüllt ist die bundesrechtliche Vorgabe hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit: Zuständig gemäss geltendem Recht ist die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der berechtigten Person (§ 31 Abs. 1 SPG).

3.1.2 Gegenstand und Leistungen

Die Inkassohilfeverordnung des Bundes konkretisiert unter anderem, welche Ansprüche Gegenstand der Inkassohilfe sind beziehungsweise bei welchen Unterhaltsansprüchen die Fachstelle Inkassohilfe leisten muss (vgl. Art. 3 InkHV). Des Weiteren legt die Inkassohilfeverordnung die Leistungen der Inkassohilfe beziehungsweise die Aufgaben der Fachstelle detailliert fest (vgl. Art. 9 Abs. 2, Art. 11–14, Art. 16 InkHV). Gegenstand und Leistungen der Inkassohilfe gelten von Bundesrechts wegen und müssen im kantonalen Recht grundsätzlich nicht weiter konkretisiert werden.

Ausdrücklich dem kantonalen Recht vorbehalten wird, ob Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche, insbesondere für die in Art. 3 Abs. 4 InkHV genannten, zu leisten ist. Von dieser Möglichkeit soll im Kanton Aargau teilweise Gebrauch gemacht werden: Inkassohilfe für Ansprüche auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes (Art. 286 Abs. 3 ZGB) sowie für Ansprüche der unverheirateten Mutter (Art. 295 ZGB) ist sachgerecht und damit sinnvoll. § 31 SPG ist entsprechend zu ergänzen.

¹² Die "Ehe für alle" wurde in der Volksabstimmung vom 26. September 2021 angenommen. Der Bundesrat hat am 17. November 2021 entschieden, die Vorlage zur "Ehe für alle" per 1. Juli 2022 in Kraft zu setzen. Ab dem 1. Juli 2022 können also keine neuen eingetragenen Partnerschaften mehr begründet werden; den betroffenen Paaren steht ab dann einzig die Ehe gemäss Art. 90 ff. ZGB offen. Bereits bestehende eingetragene Partnerschaften können jedoch ohne spezielle Erklärung weitergeführt werden, weshalb das Partnerschaftsgesetz ab 1. Juli 2022 – mit entsprechenden Anpassungen – weiterhin in Kraft bleibt (Medienmitteilung des Bundesrats vom 17. November 2021).

¹³ Vgl. Art. 2 Abs. 1 InkHV, wonach die Organisation der Inkassohilfe Sache der Kantone ist.

¹⁴ Vgl. Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 Abs. 1 ZGB sowie Art. 2 Abs. 2 InkHV.

¹⁵ Vgl. Art. 5 Abs. 1 InkHV.

¹⁶ Siehe auch Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Erläuterung zu Art. 2 Abs. 2, Seite 14.

3.1.3 Kosten

Gemäss Bundesrecht sind die Leistungen der Fachstelle zur Durchsetzung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder unentgeltlich (Art. 290 Abs. 1 ZGB und Art. 17 Abs. 1 InkHV). Leistungen der Fachstelle zur Inkassohilfe zugunsten von Ehegatten oder eingetragenen Partnerinnen und Partnern sind dagegen bloss in der Regel unentgeltlich. Verfügt die berechtigte Person über die erforderlichen Mittel, so kann die Fachstelle von ihr verlangen, sich an den Kosten zu beteiligen (Art. 131 Abs. 1 ZGB und Art. 17 Abs. 2 InkHV). Im Kanton Aargau sind diese Vorgaben im geltenden § 31 Abs. 3 SPG bereits erfüllt. Folglich ist keine inhaltliche Änderung vorzunehmen. Sprachlich ist § 31 Abs. 3 SPG jedoch neu zu formulieren und dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 2 InkHV (erforderliche Mittel) anzupassen.

Von Bundesrechts wegen neu ist die Kostenregelung bei Leistungen Dritter gemäss Art. 18 f. InkHV. Es handelt sich dabei nicht um jene Dritte, denen die Gemeinde im Rahmen der Aufgabenauslagerung die Leistungen der Inkassohilfe übertragen hat, sondern um andere Dritte, die bei der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche tätig werden wie beispielsweise Betreibungsämter, Gerichte sowie Übersetzerinnen und Übersetzer.¹⁷ Zum einen wird in Art. 18 InkHV die Bevorschussung der daraus entstehenden Kosten geregelt: Die für Leistungen von solchen Dritten anfallenden Kosten werden vom Gemeinwesen bevorschusst. Im Kanton Aargau soll die Gemeinde als Fachstelle den Kostenvorschuss leisten. Zum anderen regelt Art. 19 InkHV die effektive Kostentragung: Die für Leistungen von solchen Dritten anfallenden Kosten sind grundsätzlich von der verpflichteten Person zu tragen (Abs. 1). Können die Kosten von dieser nicht erhältlich gemacht werden – weil die verpflichtete Person beispielsweise nicht ausfindig gemacht werden kann – so kann das Gemeinwesen die Kosten der berechtigten Person nur auferlegen, wenn diese über die erforderlichen Mittel verfügt (Abs. 2). Dabei ist zu beachten, dass die Kosten jeder berechtigten Person auferlegt werden können, das heisst, nicht nur dem Ehegatten und dem eingetragenen Partner beziehungsweise der eingetragenen Partnerin, sondern auch dem (minder- oder volljährigen) Kind.¹⁸ Von der Möglichkeit, die Kosten der berechtigten Person aufzuerlegen, sofern diese über die erforderlichen Mittel verfügt, soll im Kanton Aargau Gebrauch gemacht werden.

3.1.4 Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen

Die Schweiz ist Vertragspartnerin von mehreren internationalen Übereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen, welche die Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen vorsehen.

Art. 20–22 InkHV regeln die Inkassohilfe, die in diesen Übereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen vorgesehen ist.¹⁹

Als Grundsatz wird in Art. 20 InkHV Folgendes festgehalten: In grenzüberschreitenden Fällen, in denen ein Amtshilfeübereinkommen beziehungsweise eine Gegenseitigkeitserklärung zur Anwendung kommt, wird Inkassohilfe nach deren Massgabe geleistet (Abs. 1); soweit sich aus den Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen nichts anderes ergibt, gelten Art. 21 InkHV (Zuständigkeiten) und Art. 22 InkHV (Kosten der Inkassohilfe); soweit sich auch daraus nichts anderes ergibt, gelten die übrigen Bestimmungen der Inkassohilfeverordnung (Abs. 2).

Die Organisation der grenzüberschreitenden Inkassohilfe ist Sache der Kantone (vgl. Art. 2 Abs. 1 InkHV). Die Kantone können dafür beispielsweise die für inländische Sachverhalte zuständigen Fachstellen oder eine zentrale kantonale Fachstelle bezeichnen oder andere Lösungen vorsehen (zum Beispiel privatrechtlich organisierte Fachstelle).²⁰

Auf nationaler Ebene wurde am 19. März 2019 das (19.3105) Postulat Vogler betreffend "Familien schützen und Gemeinwesen entlasten – Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen"

¹⁷ Vgl. Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 3.7, Seite 51, und Erläuterung zu Art. 18, Seite 52.

¹⁸ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Erläuterung zu Art. 17 Abs. 1, Seite 51, und Art. 19 Abs. 2, Seite 54.

¹⁹ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 3.8 sowie Erläuterung zu Art. 20 Abs. 1, Seite 55.

²⁰ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Erläuterung zu Art. 20 Abs. 2, Seite 57.

eingereicht und am 21. Juni 2019 überwiesen.²¹ Das Postulat beauftragt den Bundesrat, den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen vom 23. November 2007 (Haager Unterhaltsübereinkommen [HUÜ]) zu prüfen. Im Postulat wird weiter ausgeführt, dass bei der Vernehmlassung zur Inkassohilfeverordnung viele Kantone vorgeschlagen hätten, die internationalen Fälle wegen ihrer Komplexität ganz beim Bund zu konzentrieren. Der vom Bundesrat geforderte Bericht solle deshalb auch die Vor- und Nachteile einer Bundeszentralstelle aufzeigen. In Erfüllung dieses Postulats hat der Bundesrat am 18. Juni 2021 den entsprechenden Bericht vorgelegt.²² Darin kommt er zusammengefasst zum Schluss, dass der Beitritt der Schweiz zum Haager Unterhaltsübereinkommen und zum Haager Unterhaltsprotokoll klare Vorteile bringe. Die Ratifikation beider Erlasse sei deshalb aus Sicht des Bundesrats zu empfehlen. Vor einer Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens müsse aber geklärt werden, ob die Sachbearbeitung in den betroffenen Inkassohilfefällen auf Stufe der Kantone und Gemeinden erfolgen solle oder auf Stufe Bund oder von allen gemeinsam. Diese Frage betreffe den Kern des Föderalismus und habe auch finanzielle Konsequenzen. Die konkrete Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen sowie die Finanzierung sollten in einem Umsetzungsgesetz geregelt werden. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses werde die Meinung der Kantone abgeholt und berücksichtigt werden können, damit das Haager Unterhaltsübereinkommen so umgesetzt werde, wie es am besten zur Schweiz passe. Abschliessend hält der Bundesrat fest, dass – angesichts der Föderalismus- und Finanzfragen, welche die Umsetzung des Haager Unterhaltsübereinkommens in der Schweiz aufwerfe – der Anstoss für weitere Arbeiten inklusive Richtungsentscheid für ein künftiges Behördenorganisationsmodell aus dem Bundesparlament kommen müsse.²³ Zum jetzigen Zeitpunkt liegen keine entsprechenden Vorstösse, parlamentarische Initiativen oder dergleichen vor.

Im Kanton Aargau sind nach derzeit geltendem Recht die Gemeinden für die Inkassohilfe gemäss internationalen Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen zuständig (§ 31 Abs. 4 SPG). Die internationale Inkassohilfe wird demnach – wie in den inländischen Fällen – von den Gemeinden oder den mit der Ausführung beauftragten Dritten geleistet. An dieser kommunalen Zuständigkeit soll weiterhin festgehalten und auf die Bezeichnung einer separaten Fachstelle für die grenzüberschreitende Inkassohilfe verzichtet werden. Der Kantonale Sozialdienst bleibt weiterhin die kantonale Empfangs- und Übermittlungsstelle (§ 42 Abs. 1 lit. f SPG). Sollten sich für die internationale Inkassohilfe auf Bundesebene Änderungen betreffend die Zuständigkeit ergeben (siehe oben), ist die Situation neu zu beurteilen.

3.2 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder

3.2.1 Bar- und Betreuungsunterhalt

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen nicht verpflichtet, die Alimentenbevorschussung einzuführen. Es obliegt daher dem kantonalen Gesetzgeber zu entscheiden, ob nur der Barunterhalt oder auch der Betreuungsunterhalt bevorschusst werden soll.

Zu beachten ist, dass die Bevorschussung nur dann gewährt wird, wenn das Kind wirtschaftlich darauf angewiesen ist. Die Höhe der Bevorschussung ist limitiert (§ 35 SPG): Sie darf den Betrag der maximalen einfachen Waisenrente nach der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht übersteigen (Fr. 956.– seit 1. Januar 2021). Gemäss Praxiserfahrung ist da-

²¹ Abrufbar unter www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista.

²² Bericht des Bundesrats vom 18. Juni 2021 in Erfüllung des Postulats 19.3105 Vogler "Familien schützen und Gemeinwesen entlasten. Die Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen" (nachfolgend BR-Bericht HUÜ genannt), abrufbar unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Haager Unterhaltsübereinkommen und Protokoll 2007.

²³ BR-Bericht HUÜ, a.a.O., Seite 35.

von auszugehen, dass dieser Betrag bei einer Bevorschussung sowohl des Bar- als auch des Betreuungsunterhalts in der überwiegenden Zahl der Fälle erreicht und die Höhe der Bevorschussung somit begrenzt wird.

Mit § 35 Abs. 2 SPG existiert eine zweite Obergrenze, wonach die Bevorschussung und die voraussichtlichen Jahreseinkünfte zusammen den vom Regierungsrat gemäss § 33 Abs. 1 lit. d SPG festgesetzten Einkommensgrenzbetrag zudem nicht überschreiten dürfen.²⁴ Andernfalls wird die Bevorschussung entsprechend gekürzt.

Neu ist nicht nur der Barunterhalt, sondern auch der Betreuungsunterhalt zu bevorschussen. Durch die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts wird der Rechtslage Rechnung getragen, dass es sich beim Betreuungsunterhalt um einen Anspruch des Kindes handelt, der Teil des Unterhaltsbeitrages ist. Dadurch wird verhindert, dass fremdbetreute Kinder gegenüber selbstbetreuten besser gestellt sind. Während die kostenpflichtige Drittbetreuung im Rahmen des Barunterhalts berücksichtigt und entsprechend bereits heute bevorschusst wird, wird der Betreuungsunterhalt einem Elternteil ermöglichen, das Kind selber zu betreuen. Dabei geht es nicht darum, die Selbstbetreuung gegenüber der Drittbetreuung zu bevorzugen. Vielmehr soll sie im Interesse des Kindes im Einzelfall statusunabhängig möglich sein. Behoben wird damit insbesondere auch die rechtliche Ungleichbehandlung von Kindern unverheirateter Eltern gegenüber Kindern verheirateter respektive geschiedener Eltern.²⁵ Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts entspricht der Haltung des Schweizerischen Verbands für Alimentenfachleute (SVA). Auch die meisten anderen Kantone bevorschussen den Betreuungsunterhalt als Teil des Kindesunterhalts.²⁶ Es bestehen die folgenden Varianten:

Variante 1: Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts *ohne* Erhöhung des Maximalbetrags

Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts wäre durch die zwei genannten Obergrenzen limitiert (maximale einfache Waisenrente und Grenzbeträge). Die finanzielle Mehrbelastung könnte durch die einzelnen Gemeinden somit kalkuliert werden. Eine Ausdehnung der Bevorschussung würde zugleich zu Einsparungen in der Sozialhilfe führen. Mehrausgaben im Bereich der Bevorschussung sind durch ein erfolgreiches Inkasso in der Regel mit bedeutend höherer Wahrscheinlichkeit wieder einbringbar als geleistete materielle Hilfe im Rahmen von Rückerstattungsverfahren.

Variante 2: Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts *mit* Erhöhung des Maximalbetrags

Neben dem Bar- wird auch der Betreuungsunterhalt bevorschusst. Gleichzeitig würde die Höhe der maximal zulässigen Bevorschussung gemäss § 35 SPG auf die maximale doppelte Waisenrente angehoben. Diese beträgt gemäss Art. 37 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 60 % der maximalen Altersrente, also Fr. 1'434.– (seit 1. Januar 2021). Wie bereits weiter oben festgehalten wurde, ist gemäss Praxiserfahrung davon auszugehen, dass der derzeit geltende Maximalbetrag (maximale einfache Waisenrente, Fr. 956.– seit 1. Januar 2021, § 35 Abs. 1 SPG) bei einer Bevorschussung sowohl des Bar- als auch des Betreuungsunterhalts in der überwiegenden Zahl der Fälle erreicht und die Höhe der Bevorschussung somit meist begrenzt wird. Die Anhebung des Maximalbetrags auf die maximale doppelte Waisenrente führt dazu, dass die Mitberücksichtigung des Betreuungsunterhalts bei der Bevorschussung einen spürbaren Nutzen für das betroffene Kind mit sich bringt. Andernfalls könnte die Begrenzung dem Willen des Gesetzgebers entgegenstehen, der sich für eine Bevorschussung des Betreuungsunterhalts entschieden hat. Auch ist davon auszugehen, dass mit der Anhebung des Maximalbetrags die Sozialhilfe zusätzlich entlastet wird.

²⁴ Siehe auch § 28 SPV bezüglich Konkretisierung der Höhe der Bevorschussung.

²⁵ BBl 2014 529, 540 f. und 551 ff.

²⁶ Gemäss Abklärungen bevorschussen die Kantone Appenzell-Ausserrhododen, Appenzell-Innerrhododen, Basel-Stadt, Bern, Genf, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Waadt, Wallis, Zug und Zürich den Betreuungsunterhalt. In den Kantonen Obwalden und Uri scheint ein grosser Teil der zuständigen Gemeinden den Betreuungsunterhalt zu bevorschussen. Die Kantone Basel-Landschaft, Freiburg, Schwyz und Tessin verzichten hingegen bislang auf die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts.

Eine Erhöhung des Maximalbetrags würde zudem in gewisser Weise dem Anliegen einer durch den Bundesrat ausgesprochenen Empfehlung an die Kantone und Gemeinden Rechnung tragen: Wenn der Unterhaltsanspruch die Obergrenze der Alimentenbevorschussung übersteigt, so unterstützt das Gemeinwesen die berechtigte Person über die Inkassohilfe. Die Durchführung der Bevorschussung erfolgt in der Regel durch dieselbe Fachstelle, welche Inkassohilfe leistet. Die Fachstelle wendet sich folglich in doppelter Funktion an den Unterhaltsverpflichteten: einerseits im Namen der berechtigten Person mit dem Gesuch um Inkassohilfe, andererseits strengt sie in eigenem Namen ein Verfahren um Rückzahlung der bevorschussten Beträge an. Wenn nun die eingegangenen Zahlungen nicht zur Deckung beider Forderungen ausreichen, stellt sich die Frage, ob jene an die Schuld gegenüber dem Gemeinwesen oder an die Schuld gegenüber der berechtigten Person angerechnet werden sollen. Der Bundesrat hat diesbezüglich die Kantone und Gemeinden eingeladen, ihre Praxis zu vereinheitlichen und dem Anspruch der berechtigten Person den Vorrang zu geben.²⁷ Da der diesbezügliche Ermessensspielraum der Gemeinden gewahrt werden soll, ist von einer solchen Vereinheitlichung abzusehen. Eine Anhebung des Maximalbetrags würde jedoch das erwähnte Spannungsverhältnis zwischen Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung massgeblich entschärfen.

Die Handhabung in anderen Kantonen bezüglich der Höchstbeträge der Bevorschussung weist ein sehr heterogenes Bild auf. Während einige Kantone einen festen Betrag bevorschussen, knüpfen diverse Kantone an die einfache Waisenrente an. Die vorgeschlagene Variante 2 würde somit ein Novum darstellen.

Die zweite Obergrenze nach § 35 Abs. 2 SPG, wonach die Bevorschussung und die voraussichtlichen Jahreseinkünfte zusammen den vom Regierungsrat gemäss § 33 Abs. 1 lit. d SPG festgesetzten Einkommensgrenzbetrag zudem nicht überschreiten darf, ist bereits hoch genug angesetzt und bedarf keiner Anpassung.

3.2.2 Möglichkeit der Aufgabenübertragung

Die Durchführung der Bevorschussung kann gemäss geltendem § 36 Abs. 3 SPG privaten Organisationen übertragen werden. In der Praxis wird die Durchführung der Bevorschussung oftmals an dieselben Leistungserbringer ausgelagert wie die Erbringung von Leistungen der Inkassohilfe. § 36 Abs. 3 SPG soll daher an den Wortlaut der entsprechenden Bestimmung betreffend die Inkassohilfe angepasst werden.

4. Auswertung des Anhörungsverfahrens

Fragen 1 und 2 des eingangs genannten Fragebogens (siehe Vorbemerkungen) betrafen den vorliegenden Teil A zur Alimentenhilfe. Die Zahl, die in den nachfolgenden Ausführungen in Klammern genannt wird, meint die Anzahl der entsprechenden Teilnehmenden. Das relative Ergebnis bei den politischen Parteien entspricht der Gewichtung im Grossen Rat.²⁸ Die SP Bezirk Laufenburg sowie die Jungfreisinnigen Aargau sind im absoluten Ergebnis, nicht jedoch im relativen Ergebnis erfasst.

Frage 1 haben total 97 Teilnehmende beantwortet, Frage 2 total 98.

²⁷ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 1.3.4, Seite 5-9.

²⁸ Gewichtung im Grossen Rat (alle Angaben gerundet; Angaben abrufbar unter www.ag.ch/gr20 > Sitzverteilung in Tabellen und Grafik > Kanton > Kuchendiagramm [zuletzt besucht am 05.04.2022]): Die Mitte Aargau: 12.86 %; EDU Aargau: 1.43 %; EVP Aargau: 4.29 %; FDP.Die Liberalen Aargau: 15.00 %; glp Aargau: 9.29 %; Grüne Aargau: 10.00%; SP Kanton Aargau: 16.43 %; SVP Aargau: 30.71 %.

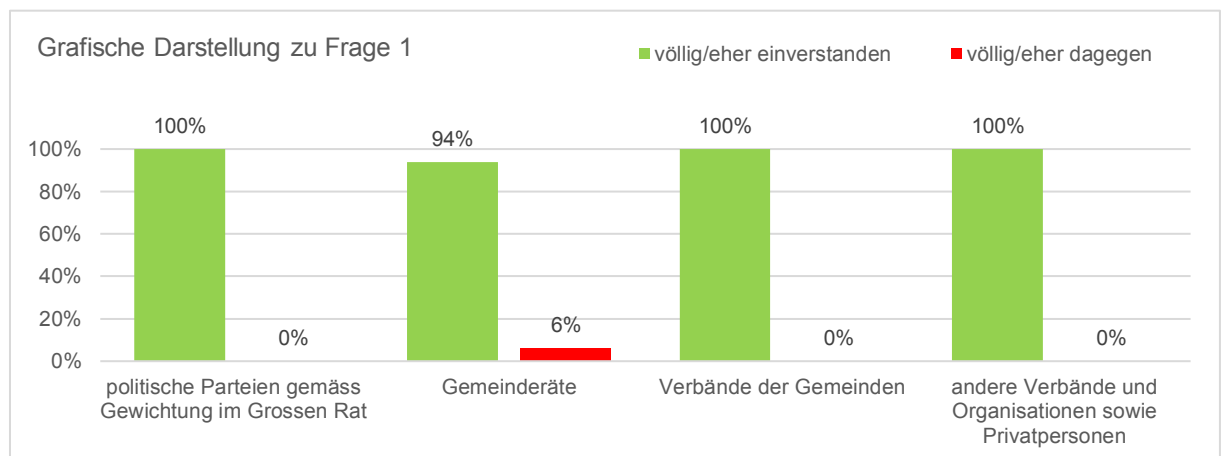
4.1 Inkassohilfe

4.1.1 Statistische Auswertung

Tabelle 1: Inkassohilfe

Frage 1: Sind Sie mit der Regelung bezüglich Inkassohilfe (§ 31 Abs. 1–4 SPG und § 16 Abs. 1 EG ZGB) einverstanden?								
	völlig einverstanden		eher einverstanden		eher dagegen		völlig dagegen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
politische Parteien (10)	8	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 83,58 %	2	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 16,43 %				
	Die Mitte Aargau EDU Aargau EVP Aargau FDP.Die Liberalen Aargau glp Aargau Grüne Aargau SVP Aargau (Jungfreisinnige Aargau)		SP Kanton Aargau (SP Bezirk Laufenburg)		-	-	-	-
Gemeinderäte (65)	44	68 %	17	26 %	1	1 %	3	5 %
Verbände der Gemeinden (6) ²⁹	3	50 %	3	50 %	-	-	-	-
andere Verbände und Organisationen (14) ³⁰ sowie Privatpersonen (2)	5	31 %	11	69 %	-	-	-	-
TOTAL (97)	60	62 %	33	34 %	1	1 %	3	3 %

Abbildung 1: Inkassohilfe



²⁹ Teilgenommen haben: Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Sozialdienst des Bezirks Kulm, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS), zurzibiet sozial.

³⁰ Teilgenommen haben: Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, Anlaufstelle Integration Aargau, ArbeitAargau, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau (FZ Aargau), Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute (SVA), Verein Netzwerk Asyl Aargau, Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB), VPOD Aargau/Solothurn.

4.1.2 Zusammenfassung der Bemerkungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats

Die Mehrheit der an der Anhörung zur Inkassohilfe teilgenommenen politischen Parteien, Gemeinderäte, Verbände der Gemeinden, anderen Verbände und Organisationen sowie Privatpersonen stimmen den vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich zu: Einzig vier Gemeinderäte sind (eher) dagegen, die restlichen Teilnehmenden sind entweder völlig oder eher einverstanden.

Zahlreiche Teilnehmende haben zusätzlich zur Antwort auf die Frage 1 Bemerkungen angebracht, welche zusammengefasst die folgenden Punkte betreffen:

a) **Zuständigkeit, Fachlichkeit und Qualität**

SP Kanton Aargau und EDU Aargau bringen als Bemerkung an, der kommunalen Zuständigkeit im Bereich der Inkassohilfe zuzustimmen. Die SP Kanton Aargau ergänzt, dass die Qualitätssicherung seitens des Kantons sichergestellt werden müsse und Überprüfungen regelmässig erfolgen sollten. Ähnlich lautet die Bemerkung von ArbeitAargau, wonach es wichtig sei, dass in den Gemeinden klare Aufgabenkataloge mit Qualitätskriterien festgelegt und deren Umsetzung und Anwendung regelmässig überprüft würden (ähnlich auch VPOD Aargau/Solothurn). Auch der Schweizerische Verband für Alimentenfachleute (SVA) befürworte, dass sowohl an der Zuständigkeit auf kommunaler Ebene (Gemeinde) als auch an der Möglichkeit der Aufgabenübertragung (geeignete Dritte) weiterhin festgehalten werden solle. Gleichwohl vermisse der SVA eine Absichtserklärung des Kantons, seine fachliche Beratungskapazität zu stärken und angemessen auszubauen. Die Fachlichkeit der Alimentenhilfe könnte auch über einen verstärkten Support durch den Kanton sichergestellt werden. Der SVA schlägt vor, eine zentrale kantonale Fachstelle mit Schulungen, Weiterbildungen, Richtlinien, Mustervorlagen, Handbuch, Beratungen in Einzelfällen usw. zu beauftragen. Wünschenswert wäre es auch, wenn im Hintergrund jederzeit ein Rechtsdienst den Fachstellen zur Verfügung stehen würde.

Eher gegen die kommunale Zuständigkeit sprechen sich die SP Bezirk Laufenburg sowie mehrere "andere Verbände und Organisationen" aus (Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Verein Netzwerk Asyl Aargau): Am kosteneffektivsten sei es, wenn das Inkasso generell vom Kanton geregelt werde. Dies würde eine Gleichbehandlung der Schuldnerinnen und Schuldner gewährleisten. Wenn das Inkasso auf Gemeindeebene geregelt sei, sei es wichtig, dass der Aufgabenkatalog klar definiert sei, und dass die Gemeinden in die Pflicht genommen würden. Die Massnahmen der Inkassohilfe würden grosses Fachwissen erfordern. Wichtig sei, dass Qualitätskriterien definiert und regelmässig überprüft würden. Bezüglich Qualität geht auch die Bemerkung vom Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS) sowie von zwei Gemeinderäten in die gleiche Richtung: Grundsätzlich werde befürwortet, dass den Gemeinden eine hohe organisatorische Flexibilität belassen werde. Zu beachten sei jedoch, dass ohne klare Definition der Qualitätsanforderungen (Ausbildung, Mindestanzahl Fälle, Berufserfahrung etc.) die Fachlichkeit nicht gewährleistet werden könne. Die Anforderungen an die Fachlichkeit seien klarer zu definieren.

Der SVA begrüsse es sehr, wenn die Anforderungen an die Fachstelle durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe konkretisiert würden. Für das Führen einer Fachstelle sollte ein Mindestmass an fachspezifischer Ausbildung oder eine Mindestdauer an beruflicher Erfahrung in diesem Bereich vorausgesetzt werden. Als Beispiel nennt der SVA die Regelung in der Berner Sozialhilfeverordnung. Dass die Gemeinden auch dann die verantwortliche Fachstelle blieben, wenn sie Aufgaben der Inkassohilfe an Dritte übertrage, sei nachvollziehbar und konsequent.

Stellungnahme Regierungsrat:

Die kommunale Zuständigkeit für die Inkassohilfe entspricht dem heute geltenden Zustand. Die an-
hörungsteilnehmenden Gemeinderäte stellen ihre Zuständigkeit denn auch nicht infrage. Die Inkas-
sohilfe soll deshalb weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden liegen. Gleichzeitig nimmt der
Kanton bereits unter geltendem Recht seine beratende und unterstützende Rolle aktiv und damit
über eine blosser Absichtserklärung hinaus wahr: Gemäss § 42 Abs. 1 lit. a und d SPG ist der Kanto-
nale Sozialdienst für die Beratung von Gemeinden, Behörden und Institutionen sowie die Weiterbil-
dung der in der Sozialhilfe tätigen Personen sowie der Mitglieder der Sozialbehörden zuständig. Dies
gilt auch für den Bereich der Inkassohilfe: Der Kantonale Sozialdienst berät die Gemeinden laufend,
stellt ein Handbuch, Formulare und eine zugehörige Wegleitung zur Verfügung, überarbeitet diese
Dokumente regelmässig und thematisiert die Inkassohilfe in wiederkehrenden Schulungen.

Aufgabenkatalog und Rahmenbedingungen der Inkassohilfe ergeben sich aus dem Bundesrecht, ins-
besondere aus der Inkassohilfeverordnung. Diese zählt die Leistungen der Inkassohilfe detailliert und
unmissverständlich auf (Art. 9 Abs. 2, Art. 11–14, Art. 16 InkHV; siehe detailliert weiter unten, Kapitel
5.1, zu § 31 Abs. 2). Die Gemeinden müssen sich an diese bundesrechtlichen Vorgaben halten. Auf
diese Weise wird auch die Gleichbehandlung der berechtigten und verpflichteten Personen gewähr-
leistet.

Fachlichkeit und Qualität werden sichergestellt, indem die Inkassohilfe von Bundesrechts wegen neu
von einer Fachstelle und damit von Personen mit Fachkenntnissen zu erbringen ist. Das Sozialhilfe-
und Präventionsgesetz verzichtet bewusst darauf, abschliessend aufgezählte Qualifikationsanforde-
rungen zu nennen. Ausdrücklich gesetzlich normiert wird jedoch, was die Fachstelle als Ergebnis
vorweisen muss: Sie muss in der Lage sein, entweder in einem konkreten Fall die entsprechenden
Leistungen der Inkassohilfe (Art. 9 Abs. 2, Art. 11–14, Art. 16 InkHV) selber zu erbringen oder zumin-
dest – im Fall der Übertragung an Dritte – allfällige Entscheide betreffend die Inkassohilfe zu erlas-
sen (vgl. neuer § 31 Abs. 2^{ter} SPG). Gestützt auf seine Vollzugskompetenz gemäss § 63 Abs. 1 SPG
ist der Regierungsrat bereit, den neuen § 31 Abs. 2^{ter} SPG auf Verordnungsstufe auszuführen, indem
die infrage kommenden Qualifikationsanforderungen (entsprechende Aus- oder Weiterbildung sowie
gleichwertige Berufserfahrung) in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung festgehalten werden
sollen (vgl. Kapitel 5.1, zu § 31 Abs. 2^{ter}). Vom Kriterium "Mindestanzahl Fälle" als Qualifikationsan-
forderung ist abzusehen: Der Regierungsrat anerkennt, dass die Inkassohilfe eine komplexe Aufgabe
ist, die hohe Anforderungen an die mit dem Vollzug betrauten Personen stellt und deshalb gerade für
kleinere Gemeinden schwierig zu bewältigen ist. Der Regierungsrat gewichtet aber in diesem Punkt
die Organisationsautonomie der Gemeinden höher und stellt es den Gemeinden weiterhin offen, die
Alimentenhilfe als gemeinsame Aufgabe mit anderen Gemeinden zu organisieren oder an geeignete
Dritte auszulagern.

Die Gemeinde ist verpflichtet, über die notwendigen Fachkenntnisse zu verfügen. Kommt sie dieser
Pflicht nicht nach, kann dies mittels Aufsichtsanzeige oder Beschwerde gerügt werden. Weiter kann
der Kantonale Sozialdienst bei Bedarf – so wie er es auch in anderen Bereichen macht – die in den
Gemeinden vorhandenen Fachkenntnisse mittels einer Gemeindebefragung erheben, um daraus ei-
nen möglichen weitergehenden Informations- und Schulungsbedarf zu eruieren.

b) Zuständigkeit bei der internationalen Inkassohilfe

Der Stadtrat Aarau hält fest, dass das Auslandsinkasso (§ 31 Abs. 4 SPG) sehr viel spezifisches
Wissen erfordere und die Verfahrenswege äusserst kompliziert seien. Zudem fielen pro Gemeinde
nur wenige Inkassofälle mit Auslandsbezug an; die Gemeinden könnten sich kaum Wissen aneignen.
Deshalb sei die Zuständigkeit für die internationale Inkassohilfe nicht den Gemeinden, sondern dem
Kanton zuzuweisen. Gleich lauten die Bemerkungen des SVA. Er empfiehlt, dass das internationale
Inkasso von einer zentralen Fachstelle (zum Beispiel Drittstelle, Kanton) übernommen werde, weil
mittelfristig (noch) keine Bundeszentralbehörde dafür geschaffen werde.

Stellungnahme Regierungsrat:

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass die grenzüberschreitende Inkassohilfe spezifischere Fachkenntnisse erfordert als die Bearbeitung von nationalen Inkassohilfefällen und gerade für Gemeinden, die selten davon betroffen sind, mit grossem Aufwand verbunden ist. Eine Bündelung dieser Aufgabe beim Kanton könnte vor diesem Hintergrund die Gemeinden erheblich entlasten und eine rechtsgleiche Leistungserbringung sicherstellen. Es würde sich allerdings um eine neue Aufgabe des Kantons handeln. Der Kanton übernimmt bisher keine Fallführung im Bereich der Sozialhilfe im weiteren Sinn. Der Aufbau eines solchen neuen Bereichs sowie der Vollzug der Aufgabe wären mit einem erheblichen zusätzlichen Personalaufwand für den Kanton verbunden. Ausserdem würden die Klientinnen und Klienten nicht mehr vor Ort in den Gemeinden, sondern zentral durch den Kanton beraten und müssten entsprechende Wege zurücklegen. Weiter ist unklar, ob mittel- bis langfristig eine Zuständigkeitsregelung auf Bundesebene erfolgt (vgl. Kapitel 3.1.4). Vor diesem Hintergrund hält der Regierungsrat am bisher vorgeschlagenen § 31 Abs. 4 SPG fest: Für die grenzüberschreitende Inkassohilfe sollen weiterhin die Gemeinden zuständig bleiben. Den Gemeinden steht es offen, die Bewirtschaftung von internationalen Inkassohilfefällen als gemeinsame Aufgabe mit anderen Gemeinden zu organisieren oder an geeignete Dritte auszulagern.

c) Kosten der Inkassohilfe

Die Gemeinderäte von zwölf Gemeinden sowie der Verband Aargauer Gemeindeschreiber (AGG) und der Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS) beziehen sich auf die Kosten der Inkassohilfe: Einerseits wird in Bezug auf den neuen § 31 Abs. 3 lit. b SPG verlangt, der Regierungsrat habe die Ansätze so zu wählen, dass den Gemeinden eine möglichst geringe finanzielle Belastung entstehe und die Kosten der Inkassohilfe, wenn immer möglich, weiter verrechnet werden könnten (AGG und Gemeinderäte von mehreren Gemeinden). Andererseits wird Bezug genommen auf den neuen § 31 Abs. 3^{bis} SPG, wonach die Kosten der Leistungen anderer Dritter wie zum Beispiel die Betreuungskosten von den Gemeinden zu bevorschussen sind. Das Inkassorisiko (gemeint ist wohl das Verlustrisiko) für diese Kosten liege bei der Gemeinde; der Regierungsrat habe die Ansätze so zu bestimmen, dass das Inkassorisiko (gemeint ist wohl das Verlustrisiko) so gering wie möglich sei (VAGS und Gemeinderäte von mehreren Gemeinden).

Anders äussert sich die SP Kanton Aargau zu § 31 Abs. 3^{bis} SPG: Die Kosten dürfen weder den minder- oder volljährigen Kindern noch dem anspruchsberechtigten Partner beziehungsweise Partnerin auferlegt werden.

Stellungnahme Regierungsrat:

Der neue § 31 Abs. 3 SPG entspricht Art. 17 InkHV: Demnach sind die Leistungen der Fachstelle zur Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für Kinder unentgeltlich und für "andere berechtigte Personen" in der Regel unentgeltlich (siehe auch Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 Abs. 1 ZGB). Bei den anderen berechtigten Personen muss also die Inkassohilfe nicht in jedem Fall, aber dennoch regelmässig unentgeltlich sein. Der Regierungsrat hat diesen Grundsatz bei der Bestimmung der Ansätze zu berücksichtigen. Dieser Grundsatz galt im Übrigen bereits vor der Revision des Kindesunterhaltsrechts (vgl. Art. 131 Abs. 1 ZGB in der bis 31. Dezember 2016 geltenden Fassung). Folglich dürfte der neue § 31 Abs. 3 SPG materiell keine grundlegende Änderung mit sich bringen.

Auch der neue § 31 Abs. 3^{bis} SPG entspricht Bundesrecht: Das Gemeinwesen ist gemäss Art. 18 InkHV verpflichtet, anfallende Kosten Dritter (zum Beispiel Betreuungskosten) zu bevorschussen. Diese bevorschussten Kosten sind anschliessend der verpflichteten Person in Rechnung zu stellen (Art. 19 Abs. 1 InkHV). Die Gemeinden dürften damit einen gewissen Teil der bevorschussten Kosten direkt rückerstattet erhalten. Können die Kosten nicht von der verpflichteten Person erhältlich gemacht werden, werden sie der berechtigten Person in Rechnung gestellt, sofern diese über die erforderlichen Mittel verfügt. Die Voraussetzung der erforderlichen Mittel ist bundesrechtlich vorgeschrieben (Art. 19 Abs. 2 InkHV). § 31 Abs. 3^{bis} SPG erteilt dem Regierungsrat die Kompetenz,

die Einzelheiten zu regeln und die Ansätze zu bestimmen. Da Art. 19 Abs. 2 InkHV ebenso wie Art. 17 Abs. 2 InkHV das Vorliegen von erforderlichen Mittel voraussetzt, ist davon auszugehen, dass der Regierungsrat sich bei der Bestimmung der Ansätze an den gleichen Kriterien orientieren dürfte, die bei der Beurteilung der erforderlichen Mittel gemäss § 31 Abs. 3 SPG gelten. Das Anliegen der Anhörungsteilnehmenden, das Verlustrisiko auf Seiten der Gemeinden so gering wie möglich zu halten, ist nachvollziehbar und soll bei der Bestimmung der Ansätze im Rahmen des bundesrechtlich Möglichen mitberücksichtigt werden.

d) Weitere Einzelbemerkungen

Der SVA hält es für ganz wichtig, die Inkassohilfe auch für Alimentenrückstände vorzusehen. Es soll klar normiert werden, dass die Fachstelle Inkassohilfe leiste für die offenen Unterhaltsansprüche, die seit Wohnsitznahme in der Gemeinde entstanden seien. Der Stadtrat Bremgarten äussert sich sinngemäss gleich.

Der SVA befürwortet die Erweiterung der Inkassohilfe auf weitere familienrechtliche Ansprüche. Der Stadtrat Aarau lehnt dies ab, da die in den Entscheiden und Unterhaltsverträgen festgelegten Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes sehr oft nicht konkret beziffert seien (damit kein definitiver Rechtsöffnungstitel). Die Vollstreckung sei deshalb meistens problematisch und mit erheblichem Aufwand verbunden.

Stellungnahme Regierungsrat:

Gegenstand der Inkassohilfe sind gemäss neuem § 31 Abs. 2^{quater} SPG unter anderem die Unterhaltsansprüche gemäss Art. 3 Abs. 3 InkHV, wonach die Fachstelle Inkassohilfe für die vor Einreichung des Inkassohilfegesuchs verfallenen Unterhaltsbeiträge leisten *kann*. Der Bund hält in seinen Materialien ausdrücklich fest, dass in der Inkassohilfeverordnung auf eine Regelung der Inkassohilfe für verfallene Ansprüche (und damit für Alimentenrückstände) verzichtet werde. Der Entscheid liege im Ermessen der Fachstelle. Schematische Lösungen seien hier abzulehnen. Anhand des Dossiers und insbesondere der finanziellen Situation der verpflichteten Person werde die Fachstelle in jedem konkreten Fall einschätzen, ob es sich lohne, Inkassohilfe für die verfallenen Ansprüche zu leisten, und wenn ja, diejenigen verfallenen Ansprüche bestimmen, auf welche die Verfahren beschränkt sein sollen.³¹ Der Regierungsrat teilt diese Ansicht und lehnt eine in jedem Fall zu erfolgende Inkassohilfe für die offenen, seit Wohnsitznahme entstandenen Unterhaltsansprüche ab.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die in den Entscheiden und Unterhaltsverträgen festgelegten besonderen Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes unter Umständen nicht konkret beziffert sind und sich die Vollstreckung deshalb schwieriger als in anderen Fällen gestaltet. Die Fachstellen sollten aufgrund ihrer Fachkenntnisse jedoch in der Lage sein, zu erkennen, ob eine entsprechende Klausel in einem Entscheid oder Unterhaltsvertrag genügend konkret formuliert ist und ob direkt das Betreibungsverfahren einzuleiten oder zunächst der Weg des ordentlichen Prozesses vor Gericht zu beschreiten ist. Der Regierungsrat hält somit am bisher vorgeschlagenen § 31 Abs. 2^{quater} SPG fest, letztlich auch, weil die Bestimmung dem Kindeswohl dient.

³¹ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Ziffer 3, Erläuterung zu Art. 3 Abs. 3, Seite 19.

4.2 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder

4.2.1 Statistische Auswertung

Tabelle 2: Alimentenbevorschussung

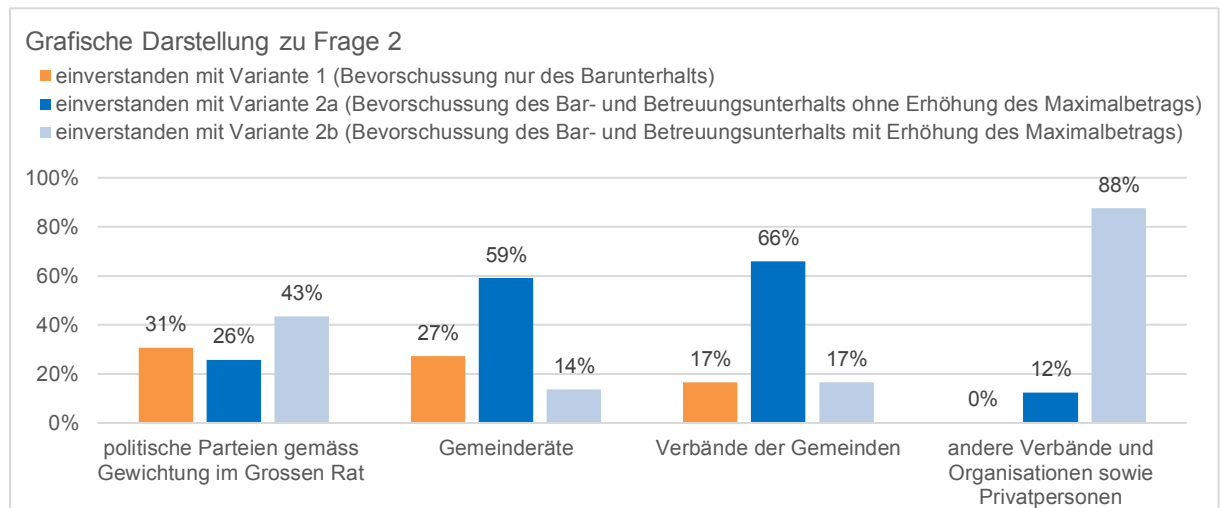
Frage 2: Mit welcher der Varianten bezüglich Bevorschussung des Betreuungsunterhalts (§ 33 Abs. 1 und § 35 Abs. 1 SPG) sind Sie einverstanden?

	Variante 1 (nur Barunterhalt)		Variante 2a (Bar- und Betreuungsunterhalt, ohne Erhöhung)		Variante 2b (Bar- und Betreuungsunterhalt, mit Erhöhung)	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
politische Parteien (10)	1	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 30,71 %	3	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 25,72 %	6	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 43,58 %
	SVP Aargau		EDU Aargau FDP.Die Liberalen Aargau glp Aargau		Die Mitte Aargau EVP Aargau Grüne Aargau SP Kanton Aargau (Jungfreisinnige Aargau) (SP Bezirk Laufenburg)	
Gemeinderäte (66)	18	27 %	39	59 %	9	14 %
Verbände der Gemeinden (6) ³²	1	17 %	4	66 %	1	17 %
andere Verbände und Organisationen (14) ³³ sowie Privatpersonen (2)	-	-	2	12 %	14	88 %
Total (98)	20	20 %	48	49 %	30	31 %

³² Teilgenommen haben: Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Sozialdienst des Bezirks Kulm, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS), zurzibiet sozial.

³³ Teilgenommen haben: Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, Anlaufstelle Integration Aargau, ArbeitAargau, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau (FZ Aargau), Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute (SVA), Verein Netzwerk Asyl Aargau, Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB), VPOD Aargau/Solothurn.

Abbildung 2: Alimentenbevorschussung



4.2.2 Zusammenfassung der Rückmeldungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats

Die Teilnehmenden haben bei den Bemerkungen zur Frage 2 die Argumente gemäss a) bis c) für und gegen die einzelnen Varianten aufgeführt; zudem wurden in den Schlussbemerkungen die Ausführungen gemäss d) vorgebracht:

a) Variante 1 (Bevorschussung nur des Barunterhalts)

Die Gemeinderäte Böttstein, Buchs, Geltwil, Hausen, Leibstadt, Lengnau, Oftringen, Rudolfstetten-Friedlisberg und Schwaderloch sowie der Verband Aargauer Gemeindeschreiber (AGG) führen aus, dass die Variante 1 richtigerweise nur die Ansprüche des Kindes und nicht des betreuenden Eltern teils berücksichtige. Bei partiellen Rückzahlungen müsste bei den anderen Varianten zudem zwischen Bar- oder Betreuungsunterhalt differenziert werden, was Rechtsunsicherheiten beinhalte und in administrativer Hinsicht aufwendig wäre. Mit Variante 1 werde zudem die finanzielle Belastung der Gemeinden im bisherigen Rahmen gehalten.

Die Gemeinderäte Muri und Spreitenbach betonen ebenfalls, dass der Betreuungsunterhalt, obwohl er formell als Anspruch des Kindes ausgestaltet sei, wirtschaftlich dem persönlich betreuenden Elternteil zukomme. Ausserdem sollten laut dem Gemeinderat Spreitenbach die Sicherstellung eines eigenen Unterhalts von den Müttern angestrebt und der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt motiviert werden.

Der Gemeinderat Birr befürwortet Variante 1, weil bei den Varianten 2a und 2b eine Besserstellung von Unverheirateten zu Verheirateten erfolge. Bei Verheirateten werde nur der Kindesunterhalt und nicht der Ehegattenunterhalt bevorschusst. Beim Ehegattenunterhalt sei nur die Inkassohilfe möglich.

b) Variante 2a (Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts ohne Erhöhung des Maximalbetrags)

EDU Aargau, FDP.Die Liberalen Aargau sowie der Stadtrat Bremgarten und die Gemeinderäte Windisch und Wohlenschwil heben hervor, dass mit Variante 2a fremdbetreute Kinder gegenüber selbstbetreuten Kindern nicht bessergestellt wären und dass der betreuende Elternteil berufstätig sein könne.

Dem Schweizerischen Verband für Alimentenfachleute (SVA) erscheint es rechtlich, aber auch sozialpolitisch problematisch, die Bevorschussung auf einen Teil des Unterhalts zu reduzieren. Inhaltliche Unterscheidungen im Gesetz, die das Bundesrecht nicht vorsehe und die in der Rechtsprechung nicht gefestigt seien, würden gefährlich erscheinen, da dies Unsicherheit schaffe und der Willkür Tür und Tor öffne. Interkantonale Begrenzung der Bevorschussung auf die maximale einfache Waisenrente bewährt und sei beizubehalten (so auch Stadträte Bremgarten und Brugg).

Laut dem Stadtrat Brugg und den Gemeinderäten Windisch und Zeiningen sei mit Variante 2a einerseits eine allfällige Mehrbelastung der Gemeinden begrenzt und andererseits führe eine Bevorschussung zu Einsparungen in der Sozialhilfe. Der Gemeinderat Zeiningen sieht jedoch nicht zwingend eine Entlastung der Sozialhilfe und FDP. Die Liberalen Aargau erwartet eine detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen.

c) Variante 2b (Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts mit Erhöhung des Maximalbetrags)

Auch für diese Variante ist ein häufiges Argument die Senkung oder Vermeidung von Sozialhilfekosten und administrativem Aufwand aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung. Damit verbunden habe die Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts nur mit Erhöhung des Maximalbetrags (Variante 2b) einen praktischen Nutzen, da der tiefere Betrag nicht ausreiche (EVP Aargau, Grüne Aargau sowie Stadtrat Aarau, Gemeinderäte Magden und Oberentfelden, ArbeitAargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau und VPOD Aargau/Solothurn).

Aus sozialer Sicht halten Grüne Aargau, Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, AvenirSocial, Caritas Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn sowie die Reformierte Landeskirche Aargau fest, dass der betreuende Elternteil ohne Erhöhung des Maximalbetrags alleine gelassen werde und in die unverschuldete Überschuldung komme. Ausserdem sei mit der Variante 2b dem Kindeswohl gedient (so auch EVP Aargau und Jungfreisinnige Aargau). Die Verbände ArbeitAargau und VPOD Aargau/Solothurn betonen, dass es sich bei den Berechtigten um Kinder handle, welchen keinerlei Schuld für ihre finanziell missliche Lage zukomme.

Weiter ermögliche diese Variante laut dem Stadtrat Aarau und der Römisch-Katholischen Landeskirche des Kantons Aargau dem betroffenen Elternteil die Ausübung einer Arbeit und laut der EVP Aargau allen Kindern die Teilhabe an der Gesellschaft. Die SP Kanton Aargau spricht sich für die Variante 2b statt der Variante 2a nur dann aus, wenn die höheren Kosten nicht den anspruchsberechtigten Personen auferlegt werden.

Stellungnahme Regierungsrat zu a) bis c):

Der Betreuungsunterhalt ist kein Anspruch des betreuenden Elternteils, sondern ein Anspruch des Kindes. Der Betreuungsunterhalt kommt wirtschaftlich zwar meist dem betreuenden Elternteil zugute, das Kind hat den Anspruch jedoch auch, wenn es nicht von einem Elternteil betreut wird. Demnach muss bei partiellen Rückzahlungen auch nicht zwischen Bar- und Betreuungsunterhalt differenziert werden, denn es handelt sich bei beiden Unterhaltsbestandteilen um Ansprüche des Kindes. Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts würde unter anderem dazu führen, dass Kinder, die zuhause betreut werden, mit fremdbetreuten Kindern gleichgestellt werden.

Die Auswertung der Anhörungsergebnisse ergibt zahlenmässig eine Tendenz zugunsten der Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts (Varianten 2a und 2b gemäss Anhörungsvorlage) und somit gegen die Variante 1 gemäss Anhörungsvorlage. Der Regierungsrat folgt diesem Ergebnis aus den folgenden Gründen: Der Betreuungsunterhalt gehört zum Anspruch des Kindes. Er strebt die rechtliche Gleichbehandlung von Kindern unverheirateter Eltern und Kindern verheirateter respektive geschiedener Eltern an; der Zivilstand der Eltern soll folglich keine Rolle mehr spielen. Auch führt die Berücksichtigung des Betreuungsunterhalts dazu, dass die Selbstbetreuung der Kinder der Fremdbetreuung gleichgestellt wird. Ausserdem erwartet der Regierungsrat durch die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts Einsparungen in der Sozialhilfe. Kapitel 6.5 über die Auswirkungen auf die Gemeinden wurde mit der Erläuterung ergänzt, weshalb eine detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen nicht möglich ist.

Da über alle Anhörungsteilnehmenden hinweg keine deutliche Tendenz zu Variante 2a oder Variante 2b gemäss Anhörungsvorlage erkennbar ist, unterbreitet der Regierungsrat beide Varianten dem

Grossen Rat zum Entscheid. Die Variante 2a – in vorliegender Botschaft neu Variante 1 (Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts ohne Erhöhung des Maximalbetrags) – wäre mit weniger finanziellen Unsicherheiten für die Gemeinden verbunden und würde sich mit der Handhabung in den meisten anderen Kantonen decken, die sowohl den Bar- als auch den Betreuungsunterhalt bevorschussen. Dadurch entstünde eine gewisse schweizweite Einheitlichkeit. Die Variante 2b – in vorliegender Botschaft neu Variante 2 (Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts mit Erhöhung des Maximalbetrags) – würde einen spürbaren Nutzen für das Kind mit sich bringen, die Sozialhilfe stärker entlasten und das Spannungsverhältnis zwischen Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung entschärfen (vgl. Kapitel 3.2.1).

d) Anspruchsvoraussetzungen "voraussichtliche Einkünfte", § 33 Abs. 1 lit. d SPG

Die Gemeinderäte von insgesamt sieben Gemeinden sowie der AGG haben in den Schlussbemerkungen angebracht, dass die derzeit geltende Systematik zur Prüfung, ob ein Anspruch auf Alimentenbevorschussung bestehe, mit der Beurteilung der "voraussichtlichen Einkünfte" grosse Unsicherheiten beinhalte. Dazu komme, dass im Nachhinein keine Korrekturen basierend auf den effektiven Einkommensverhältnissen vorgenommen werden dürften. Anstelle von reinen Annahmen in Bezug auf künftige Einkommen solle die Anspruchsberechtigung neu aufgrund klarer Fakten beurteilt werden. Das Gesetz sei in diesem Sinne anzupassen.

Stellungnahme Regierungsrat zu d):

Im Rahmen der Bemessung der voraussichtlichen Jahreseinkünfte ist den aktuellen und tatsächlichen finanziellen Verhältnissen des betroffenen Haushalts Rechnung zu tragen. So hat die Gemeinde von Amts wegen jährlich mindestens einmal den Anspruch auf Bevorschussung zu überprüfen (§ 29 Abs. 5 SPV). Wenn sich die individuellen Verhältnisse derart verändern, dass sich dies auf die Bemessung der Alimentenbevorschussung auswirken könnte, ist in jedem Fall eine Überprüfung des Anspruchs und soweit angezeigt eine Anpassung der Leistungshöhe vorzunehmen. Der Regierungsrat erkennt in diesem Sinne keine Unklarheiten in der Bemessung, die eine Gesetzesänderung rechtfertigen würden.

5. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

5.1 Inkassohilfe

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 31 Zuständigkeit, Organisation, Gegenstand und Kosten (Überschrift geändert; Abs. 1 und 2 geändert; Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater} neu; Abs. 3 geändert; Abs. 3^{bis} neu; Abs. 4 geändert)

¹ Die Inkassohilfe gemäss den Art. 131, 176a und 290 ZGB, Art. 34 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) vom 18. Juni 2004 sowie der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV) vom 6. Dezember 2019 liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der berechtigten Person.

² Die Gemeinde kann in einzelnen oder sämtlichen Fällen die Erbringung von Leistungen der Inkassohilfe geeigneten Dritten übertragen. Nicht übertragbar ist die Befugnis, Entscheide betreffend die Inkassohilfe zu erlassen.

^{2bis} Dritte sind geeignet, wenn sie über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, um im betreffenden Einzelfall die entsprechenden Leistungen erbringen zu können.

^{2ter} Fachstelle im Sinne des Bundesrechts zur Inkassohilfe ist die Gemeinde, auch bei Übertragung gemäss Absatz 2. Die Gemeinde verfügt über die notwendigen Fachkenntnisse,

a) um im betreffenden Einzelfall die entsprechenden Leistungen der Inkassohilfe selber erbringen zu können, oder

- b) um entscheiden zu können, in welchen Fällen die Erbringung von Leistungen der Inkassohilfe an geeignete Dritte übertragen wird, und auch um bei einer Übertragung in der Lage zu sein, allfällige Entscheide betreffend die Inkassohilfe zu erlassen.

^{2quater} Gegenstand der Inkassohilfe sind Unterhaltsansprüche aus dem Kindesrecht, dem Ehe- und Scheidungsrecht und dem Partnerschaftsgesetz gemäss Art. 3 Abs. 1–3 InkHV sowie die weiteren familienrechtlichen Ansprüche gemäss Art. 3 Abs. 4 lit. a und b InkHV.

³ Leistungen der Gemeinde zur Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge

- a) für Kinder sind unentgeltlich,
- b) für andere berechnete Personen sind in der Regel unentgeltlich. Verfügt die berechnete Person über die erforderlichen Mittel, verlangt die Gemeinde von ihr, sich an den Kosten für deren Leistungen zu beteiligen. Der Regierungsrat regelt durch Verordnung die Einzelheiten und bestimmt die Ansätze.

^{3bis} Kosten der Leistungen anderer Dritter, namentlich Betreibungs-, Verfahrens- und Übersetzungskosten, werden von der Gemeinde bevorschusst. Können die Kosten nicht von der verpflichteten Person erhältlich gemacht werden, werden sie der berechneten Person nur auferlegt, wenn diese über die erforderlichen Mittel verfügt. Der Regierungsrat regelt durch Verordnung die Einzelheiten und bestimmt die Ansätze.

⁴ Die Inkassohilfe gemäss internationalen Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen liegt in der Zuständigkeit der Gemeinde. Fachstelle ist die gemäss Inkassohilfeverordnung örtlich zuständige Gemeinde, auch bei Übertragung gemäss Absatz 2.

Zur Überschrift

Neu wird in § 31 SPG nicht nur die Zuständigkeit und die Kostenbeteiligung, sondern auch die Rolle als Fachstelle geregelt (siehe Abs. 2^{ter}). Damit wird zur Organisation der Inkassohilfe eine Vorgabe gemacht. Die bisherige Überschrift in § 31 SPG wird deshalb mit "Organisation" ergänzt. Ebenso neu ist die Bestimmung in Abs. 2^{quater} zum Gegenstand der Inkassohilfe. Die Überschrift wird deshalb entsprechend ergänzt. Schliesslich wird der Begriff "Kostenbeteiligung" an den in der Inkassohilfeverordnung des Bundes genannten Begriff "Kosten" angepasst.

Zu § 31 Abs. 1

Der noch geltende § 31 Abs. 1 SPG bezieht sich auf die Inkassohilfe gemäss altrechtlichem Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 ZGB. Neu werden die mit der Revision des Kindesunterhaltsrechts geänderten und seit 1. Januar 2017 massgebenden Art. 131 und Art. 290 ZGB genannt. Ebenso ist Art. 176a ZGB zu nennen: Dieser regelt die Inkassohilfe beim ehelichen Unterhalt, der im Rahmen eines Eheschutzverfahrens gerichtlich festgelegt wurde. Art. 34 Abs. 4 PartG verweist beim Unterhaltsanspruch aus dem Partnerschaftsgesetz³⁴ auf die Inkassohilfe beim nachehelichen Unterhalt und ist der Vollständigkeit halber ebenso im neuen § 31 Abs. 1 SPG aufzuführen. Als Grundlage der Inkassohilfe ist schliesslich auch die Inkassohilfeverordnung zu nennen, welche der Bundesrat gestützt auf Art. 131 Abs. 2 und Art. 290 Abs. 2 ZGB erlassen hat und am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist.

Wie bis anhin ist die Inkassohilfe auch gemäss neuem Absatz 1 Aufgabe der Gemeinden. Ebenso unverändert bleibt die Anknüpfung an den zivilrechtlichen Wohnsitz der berechneten Person (vgl. Art. 5 Abs. 1 InkHV). Bei einem Wohnsitzwechsel sind die entsprechenden Bestimmungen der Inkassohilfeverordnung des Bundes zu beachten: Wechselt die berechnete Person den Wohnsitz während eines Inkassohilfeverfahrens, so erlischt die Zuständigkeit der Fachstelle am bisherigen Ort (Art. 5 Abs. 2 InkHV). Die Fachstelle bleibt für das Inkasso der bis zum Wechsel des Wohnsitzes verfallenen Unterhaltsbeiträge zuständig. Sie kann hängige Inkassohilfeverfahren mit Zustimmung der neuen Fachstelle auf diese übertragen (Art. 5 Abs. 3 InkHV).

³⁴ Zur Weitergeltung des Partnerschaftsgesetzes nach der Volksabstimmung über die "Ehe für alle" siehe oben Fussnote 12.

Zu § 31 Abs. 2

Die Möglichkeit der Auslagerung steht den Gemeinden weiterhin offen: Gemäss neuem § 31 Abs. 2 SPG kann die Gemeinde in einzelnen oder sämtlichen Fällen Leistungen der Inkassohilfe durch geeignete Dritte erbringen lassen. Dies ist im Übrigen auch im bereits geltenden § 43 Abs. 4 SPG so vorgesehen. Die Gemeinde stellt dabei den Datenschutz sicher.

Die Leistungen der Inkassohilfe sind in der Inkassohilfeverordnung geregelt (Art. 9 Abs. 2, Art. 11–14, Art. 16 InkHV). Es handelt sich im Wesentlichen um folgende, nicht abschliessende Leistungen:

- bei Bedarf beim Ausfüllen des zur Verfügung gestellten Formulars unterstützen (Art. 9 Abs. 2 InkHV);
- die im Einzelfall geeigneten Leistungen der Inkassohilfe bestimmen (Art. 11 Abs. 1 InkHV); die verpflichtete Person zur Zahlung bewegen; falls aussichtslos, geeignete Massnahmen zur Durchführung der Inkassohilfe einleiten (insbesondere Zwangsvollstreckung, Arrest, Schuldneranweisung, Sicherstellung [Art. 12 Abs. 1 lit. j InkHV]) und strafrechtliche Schritte prüfen (Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2 InkHV)
- weitere Leistungen, die gemäss Art. 12 Abs. 1 InkHV mindestens anzubieten sind, wie unter anderem: persönliches Beratungsgespräch mit der berechtigten Person (lit. b); Berechnung der ausstehenden Unterhaltsbeiträge (lit. e); Organisation der Übersetzung des Unterhaltstitels (lit. f); Lokalisierung der verpflichteten Person, Kontaktaufnahme und Mahnung (lit. g, h, i); Entgegennahme und Überwachung der Zahlungen der verpflichteten Person (lit. k);
- Meldung an die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung der verpflichteten Person, wenn sich diese mit regelmässig zu erbringenden Unterhaltsbeiträgen im Umfang von mindestens vier monatlichen Zahlungen in Verzug befindet (Art. 13 InkHV); die betroffene Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung wiederum muss bestimmte fällige Ansprüche der ihr gemeldeten verpflichteten Person (zum Beispiel Vorbezug zur Wohneigentumsförderung) melden (Art. 14 InkHV);
- bei Einstellung der Inkassohilfe Schlussabrechnung erstellen und der berechtigten Person aushändigen (Art. 16 Abs. 4 InkHV).

Die bisherigen Begriffe "geeignete Amtsstelle" und "private Institution" werden im neuen § 31 Abs. 2 SPG ersetzt mit "geeignete Dritte". Der Begriff "Dritte" ist nicht neu und wird bereits in den geltenden Bestimmungen über die Aufgabenerfüllung in § 43 Abs. 4 SPG und § 3 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 19. Dezember 1978 verwendet. "Dritte" ist weiter gefasst und bringt deshalb besser zum Ausdruck, dass eine Übertragung an eine Behörde, an Privatunternehmen sowie an Einzelpersonen möglich ist. Denkbar ist beispielsweise auch, dass mehrere Gemeinden einen Gemeindeverband bilden (vgl. §§ 74 ff. GG) oder durch Vertrag vereinbaren, die Aufgabe der Inkassohilfe gemeinsam zu erfüllen oder einer Gemeinde zur Erfüllung zu übertragen (vgl. § 72 Abs. 1 GG). Dies könnte namentlich auch für den Bereich der Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen sinnvoll sein, wo teilweise noch spezifischere Fachkenntnisse vorausgesetzt sind (siehe Erläuterung zum neuen § 31 Abs. 4 SPG). Zur Voraussetzung der Eignung äussert sich der neue § 31 Abs. 2^{bis} SPG.

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass auch im Bereich der Inkassohilfe die Bestimmungen zur gegenseitigen Amtshilfe und Bekanntgabe von Daten gemäss § 46 SPG sowohl für die Gemeinde als auch für die mit der Ausführung beauftragten Dritten gelten (siehe auch Art. 6 f. InkHV).

An Dritte nicht übertragbar ist die Befugnis, Entscheide betreffend die Inkassohilfe zu erlassen. Mit Entscheid gemeint ist der individuelle, an den Einzelnen gerichtete hoheitliche Akt, durch den in Anwendung des Inkassohilferechts eine konkrete Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend

in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird.³⁵ In der Praxis kommen verschiedene Begriffe zur Anwendung (zum Beispiel Verfügung, Beschluss, Bescheid usw.). Ein Entscheid gemäss vorliegender Bestimmung liegt vor, wenn der Akt die genannten Voraussetzungen erfüllt; der gewählte Begriff für diesen Akt ist nicht massgebend. Ein Entscheid ist spätestens dann zu erlassen, wenn dies von der betroffenen Person verlangt wird. Denkbar ist dies namentlich bei der Abweisung eines eingereichten Gesuchs um Inkassohilfe (siehe zum Beispiel Art. 10 Abs. 3 InkHV), der Einstellung der Inkassohilfe (Art. 16 InkHV) und der Kostenauflegung (Art. 17 Abs. 2, Art. 19 Abs. 2 InkHV).

Gemäss geltendem § 44 Abs. 2 SPG werden die nach dem Sozialhilfe- und Präventionsgesetz erforderlichen Verfügungen und Entscheide von der Sozialbehörde getroffen (und damit grundsätzlich vom Gemeinderat oder von einer gemeinderätlich eingesetzten Sozialkommission, § 44 Abs. 1 SPG), soweit die Zuständigkeit nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zugewiesen ist. Eine Behörde ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt; darunter fallen auch Private, wenn sie mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind (§ 1 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Zu beachten ist auch § 39 Abs. 1 GG, wonach der Gemeinderat Entscheidungsbefugnisse an eines seiner Mitglieder, an Kommissionen oder an Mitarbeitende der mit der entsprechenden Aufgabe betrauten Verwaltungsstelle übertragen kann (vorausgesetzt ist ein entsprechendes gemeinderätliches Reglement, vgl. § 39 Abs. 3 GG). Mit dem neuen § 31 Abs. 2 SPG wird im Sinne einer *lex specialis* festgehalten, dass die Entscheidungsbefugnis im Anwendungsbereich des Inkassohilferechts nicht an Dritte übertragbar ist. Diese Entscheide sind somit von der Gemeinde selbst zu erlassen, das heisst, entweder von der Sozialbehörde gemäss § 44 Abs. 1 SPG oder einer gemäss § 39 GG zuständigen Stelle. Anderen Behörden und insbesondere Privaten darf die Entscheidungsbefugnis nicht übertragen werden. Dies ist zum einen mit der Inkassohilfe als Aufgabe der Gemeinde zu begründen. Entsprechend wird denn auch im neuen § 31 Abs. 2^{ter} SPG festgehalten, dass die Gemeinde die im Bundesrecht zur Inkassohilfe genannte Fachstelle ist, auch im Fall der Übertragung gemäss Absatz 2. Zum anderen bezweckt die Regelung, dass die Verantwortung im Bereich der Inkassohilfe auch im Fall einer Auslagerung der Leistungserbringung bei der Gemeinde verbleibt. Wie bereits ausgeführt (vgl. Kapitel 1.2), macht derzeit die knappe Mehrheit der aargauischen Gemeinden Gebrauch von der Übertragungsmöglichkeit gemäss geltendem § 31 Abs. 2 SPG. Gemäss Kenntnisstand des Departements Gesundheit und Soziales erlassen die mit der Inkassohilfe betrauten Dritten grundsätzlich keine Entscheide. Es ist somit davon auszugehen, dass der neue § 31 Abs. 2 SPG für die Praxis keine Änderung mit sich bringen wird.

Zu § 31 Abs. 2^{bis}

Die Auslagerung der Erbringung von Inkassohilfeleistungen gemäss neuem Absatz 2 setzt die Eignung der Dritten voraus. Diese ist gegeben, wenn die beauftragten Dritten über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, um im betroffenen Einzelfall die entsprechenden Leistungen zu erbringen (bezüglich der notwendigen Fachkenntnisse siehe Erläuterung zum neuen Absatz 2^{ter}).

Zu § 31 Abs. 2^{ter}

Von Bundesrechts wegen ist die Inkassohilfe neu von einer Fachstelle zu leisten. Wem die Rolle als Fachstelle zukommt, bestimmt das kantonale Recht (vgl. Art. 2 Abs. 2 InkHV).

Die Inkassohilfe liegt im Kanton Aargau in der Zuständigkeit der Gemeinden. Daran ändert auch die vorliegende Gesetzesrevision nichts (siehe neuer § 31 Abs. 1 SPG). Konsequenz daraus ist, dass

³⁵ MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG) vom 9. Juli 1968, Zürich 1998, zu § 38, Seite 29 f.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, N 849 ff.; zum Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Verfügung und Entscheid siehe auch Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007 zum VRPG (1. Beratung), Erläuterung zu § 41 VPRG, Seite 53.

die Rolle als Fachstelle den Gemeinden zukommt: Gemäss neuem § 31 Abs. 2^{ter} SPG ist die Gemeinde die im Bundesrecht zur Inkassohilfe genannte Fachstelle, auch im Fall der Übertragung gemäss Absatz 2.

Der Begriff "Fachstelle" bringt zum Ausdruck, dass gewisse Fachkenntnisse vorausgesetzt werden. Das Bundesrecht enthält weder eine ausdrückliche Definition der Fachstelle noch explizite Qualifikationsanforderungen an diese.³⁶ Anforderungen an die Fachstelle lassen sich anhand der in der Inkassohilfeverordnung genannten Leistungen (Art. 9 Abs. 2, Art 11–14, Art. 16 InkHV) zumindest ableiten. In den Materialien des Bundes zur Inkassohilfeverordnung wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich festgehalten, dass diejenige Organisationseinheit, die kraft kantonalen Rechts für die Inkassohilfe zuständig ist, über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen muss, um in jedem Dossier beurteilen und entscheiden zu können, welche der in der Inkassohilfeverordnung aufgelisteten Leistungen zu erbringen ist.³⁷

In diesem Sinne werden im neuen § 31 Abs. 2^{ter} SPG die Rolle als Fachstelle beziehungsweise die Anforderungen an diese geregelt. Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Gemeinde die Aufgabe der Inkassohilfe an geeignete Dritte übertragen kann. Das verlangte Mass an Fachkenntnissen hängt folglich davon ab, ob die Gemeinde die Leistungen der Inkassohilfe selber erbringt oder ob sie die Inkassohilfe von geeigneten Dritten erbringen lässt.

lit. a

Erbringt die Gemeinde in einem Einzelfall die Leistungen der Inkassohilfe selber, muss sie gemäss lit. a des neuen § 31 Abs. 2^{ter} SPG über die hierfür benötigten Fachkenntnisse verfügen. Die Gemeinde muss also fachlich fähig sein, die im entsprechenden Falldossier geeigneten Leistungen bestimmen und erbringen zu können. Es wird darauf verzichtet, die vorausgesetzten Fachkenntnisse an abschliessend aufgezählte Qualifikationsanforderungen zu knüpfen. Damit soll letztlich verhindert werden, dass eine Gemeinde nur deshalb nicht als Fachstelle qualifiziert werden kann, weil sie keine der abschliessend aufgezählten Qualifikationsanforderungen erfüllt, die in der Inkassohilfeverordnung vorgesehenen Leistungen jedoch trotzdem einwandfrei erbringen könnte. Eine Gemeinde verfügt über Fachkenntnisse gemäss lit. a, wenn sie beispielsweise Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer entsprechenden Aus- oder Weiterbildung einsetzt (zum Beispiel "CAS Alimentenhilfe: Weiterbildung zur Alimentenfachperson" der Fachhochschule ZHAW). Auch Personen ohne spezifische Aus- oder Weiterbildung, jedoch mit gleichwertiger Berufserfahrung im Bereich der Inkassohilfe können die entsprechenden Fachkenntnisse mitbringen. Berufserfahrung ist namentlich dann mit einer Aus- oder Weiterbildung gleichwertig, wenn die betroffene Mitarbeiterin beziehungsweise der betroffene Mitarbeiter über mehrere Jahre hinweg regelmässig Aufgaben der Inkassohilfe erfüllt hat. Denkbar ist auch eine Kombination von Mitarbeitern mit entsprechender Aus- oder Weiterbildung sowie Mitarbeitern mit Berufserfahrung. Gestützt auf § 63 Abs. 1 SPG wird der Regierungsrat die erforderlichen Fachkenntnisse in diesem Sinn in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung konkretisieren.

lit. b

Überträgt eine Gemeinde die Inkassohilfe gemäss neuem § 31 Abs. 2 SPG an Dritte, so gelten die Ausführungen zu den notwendigen Fachkenntnissen gemäss § 31 Abs. 2^{ter} lit. a SPG ebenso für diese Dritte. Auch im Fall der Übertragung muss die Gemeinde über Fachkenntnisse verfügen, da sie trotz Übertragung Fachstelle bleibt. Diese verlangten Fachkenntnisse gehen zwar weniger weit als die Fachkenntnisse einer Gemeinde, welche die Inkassohilfe selber leistet. Jedoch muss gleichwohl ein gewisses Mass an Kenntnissen der Inkassohilfe bei der Gemeinde vorhanden sein. Dieses Mass lässt sich auch hier nicht abschliessend festlegen. Die Gemeinde muss gemäss neuem § 31

³⁶ Der Vorentwurf zur Inkassohilfeverordnung sah noch eine kantonale Pflicht vor, die angemessene Ausbildung der Mitarbeitenden der Fachstelle sicherzustellen. Aufgrund der kritischen Rückmeldungen anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens verzichtete der Bundesrat auf die entsprechenden Bestimmungen (Erläuternder Bericht InkHV, Erläuterung zu Art. 2 Abs. 2, Seite 14 f., siehe auch Seite 63).

³⁷ Erläuternder Bericht InkHV, Erläuterung zu Art. 2 Abs. 2, Seite 14.

Abs. 2^{ter} lit. b SPG zumindest beurteilen können, welche Fälle ausgelagert werden sollen und ob die hierfür ausgewählte Dritte das Erfordernis der Eignung erfüllt. Zu beachten ist weiter, dass die Entscheidungsbefugnis im Anwendungsbereich des Inkassohilferechts nicht an Dritte übertragbar ist (neuer § 31 Abs. 2 SPG). Die Gemeinde muss folglich in der Lage sein, die entsprechenden Entscheide zu erlassen. Wie bereits weiter oben ausgeführt (vgl. Kapitel 1.2), hat die knappe Mehrheit der aargauischen Gemeinden die Inkassohilfe ausgelagert. Der Bund bezeichnet diese Praxis in den Materialien zur Inkassohilfeverordnung explizit als eine mögliche Lösung, insbesondere auch bei Gemeinden, die nur selten mit Gesuchen um Inkassohilfe konfrontiert sind.³⁸

Zu § 31 Abs. 2^{quater}

Mit dem neuen § 31 Abs. 2^{quater} SPG wird aufgezeigt, für welche Unterhaltsansprüche Inkassohilfe geleistet wird. Der erste Teilsatz der genannten Bestimmung hat zwar bloss deklaratorischen Charakter, da in diesen Fällen Inkassohilfe bereits von Bundesrechts wegen zu leisten ist. Er gibt jedoch insbesondere den rechtsanwenden Gemeinden und den betroffenen Personen einen Überblick über die relevanten Unterhaltsansprüche. Zu diesen Unterhaltsansprüchen gehören:

- ehelicher Unterhaltsanspruch während des Zusammenlebens (Art. 173 i.V.m. Art. 176a ZGB) und nach Aufhebung des gemeinsamen Haushalts (Art. 176 i.V.m. Art. 176a ZGB)
- nachehelicher Unterhaltsanspruch gemäss Scheidungsrecht (Art. 131 ZGB)
- Unterhaltsanspruch gemäss Kindesrecht (Art. 290 ZGB)
- Unterhaltsanspruch gemäss Partnerschaftsgesetz: während des Zusammenlebens (Art. 13 Abs. 2 PartG), nach Aufhebung des Zusammenlebens (Art. 17 Abs. 2 lit. a PartG) und nach Auflösung der eingetragenen Partnerschaft (Art. 34 Abs. 2 PartG)
- Familienzulagen gemäss Art. 3 Abs. 2 InkHV

Voraussetzung ist jeweils, dass es sich um im Gesuchsmonat fällig werdende und zukünftige Unterhaltsansprüche handelt, die in einem Unterhaltstitel festgelegt sind (vgl. Art. 3 Abs. 1 InkHV).

Auch die Nennung von Art. 3 Abs. 3 InkHV hat bloss deklaratorischen Charakter. Demnach kann die Fachstelle im Zusammenhang mit einem Gesuch nach Art. 3 Abs. 1 InkHV auch Inkassohilfe für vor Einreichung des Gesuchs verfallene Unterhaltsbeiträge und Familienzulagen leisten. Gemäss Materialien des Bundes liege es im Ermessen der Fachstelle zu entscheiden, ob es sich im konkreten Fall mit Blick auf die finanzielle Situation des Unterhaltsschuldners lohne, Inkassohilfe für die verfallenen Ansprüche zu leisten.³⁹

Nicht bloss deklaratorischer Natur ist der zweite Teilsatz von § 31 Abs. 2^{quater} SPG: Gemäss Art. 3 Abs. 4 InkHV kann das kantonale Recht Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche vorsehen, insbesondere für Ansprüche auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes (Art. 286 Abs. 3 ZGB) und für Ansprüche der unverheirateten Mutter (Art. 295 ZGB). Von dieser Möglichkeit wird im Kanton Aargau mit dem neuen § 31 Abs. 2^{quater} SPG Gebrauch gemacht: Die Gemeinden leisten demnach auch bei nicht vorhergesehenen ausserordentlichen Bedürfnissen des Kindes Inkassohilfe, wenn das Gericht die Eltern zur Leistung eines besonderen Beitrags verpflichtet hat (neuer § 31 Abs. 2^{quater} SPG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 4 lit. a InkHV). Diese Beiträge kommen den Bedürfnissen des Kindes zugute und dienen so dem Kindeswohl. Neu sind auch Ansprüche der unverheirateten Mutter gemäss Art. 295 ZGB, sofern sie gerichtlich zugesprochen wurden, der Inkassohilfe unterstellt (neuer § 31 Abs. 2^{quater} SPG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 4 lit. b InkHV). Gemäss Art. 295 ZGB kann eine Mutter spätestens bis ein Jahr nach der Geburt gegen den Vater oder dessen Erben auf Ersatz klagen für die Entbindungskosten, für die Kosten des Unterhalts während mindestens vier Wochen vor und mindestens acht Wochen nach der Geburt oder für andere infolge der Schwangerschaft oder der Entbindung notwendig gewordene

³⁸ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Erläuterung zu Art. 2 Abs. 2, Seite 16.

³⁹ Erläuternder Bericht InkHV, a.a.O., Erläuterung zu Art. 3 Abs. 3, Seite 19.

Auslagen unter Einschluss der ersten Ausstattung des Kindes. Auch die Abgeltung dieser Kosten dient letzten Endes dem Kindeswohl. Durch die Inkassohilfe für diese Beiträge wird die Ungleichbehandlung zwischen Kindern unverheirateter Eltern und Kindern verheirateter Eltern in diesem Punkt ausgeglichen. Eine entsprechende Unterstellung dieser Beiträge unter die Inkassohilfe ist demnach sachgerecht.

Zu § 31 Abs. 3

Der Wortlaut des geänderten § 31 Abs. 3 SPG ist im Vergleich zum geltenden § 31 Abs. 3 SPG zwar neu formuliert. Materiell dürfte er jedoch keine grundlegende Änderung mit sich bringen.

lit. a

Die Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für Kinder ist bereits gemäss geltendem Recht unentgeltlich. Der neue § 31 Abs. 3 lit. a SPG ergibt sich zudem aus Bundesrecht (Art. 290 Abs. 1 ZGB, Art. 17 Abs. 1 InkHV) und ist deshalb bloss deklaratorischer Natur. Der Vollständigkeit halber und um vor allem den Gemeinden und betroffenen Personen einen Überblick zu verschaffen, ist er dennoch zu nennen.

lit. b

Die Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für andere berechnigte Personen ist bereits gemäss geltendem Recht in der Regel unentgeltlich. Der Wortlaut von § 31 Abs. 3 SPG wurde an die Bundesformulierung in Art. 17 Abs. 2 InkHV angepasst. Damit ist nicht mehr massgebend, ob gute finanzielle Verhältnisse vorliegen, sondern ob die berechnigte Person über die erforderlichen Mittel verfügt. Der Regierungsrat regelt wie bis anhin die Einzelheiten und bestimmt die Ansätze. Im Ergebnis dürfte der neue Begriff keine grundlegende Änderung mit sich bringen, da derzeit davon ausgegangen wird, dass weiterhin die gemäss § 26 Abs. 1 SPV geltenden Kriterien herangezogen werden sollen.

Zu § 31 Abs. 3^{bis}

In Umsetzung des Bundesrechts (Art. 18 f. InkHV) wird in § 31 Abs. 3^{bis} SPG neu geregelt, dass die Gemeinde die Kosten der Leistungen anderer Dritter, wie namentlich Betreibungs-, Verfahrens- und Übersetzungskosten, zu bevorschussen hat. Mit dem Zusatz "anderer" wird präzisiert, dass es sich bei den Dritten gemäss neuem § 31 Abs. 3^{bis} SPG nicht um jene Dritte handelt, denen die Gemeinde im Rahmen der Aufgabenauslagerung gemäss neuem § 31 Abs. 2 und 2^{bis} SPG die Leistungen der Inkassohilfe übertragen hat, sondern um andere Dritte, die bei der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche tätig werden. Die Kosten zulasten der berechnigten Person für Leistungen der Inkassohilfe, die geeignete Dritte im Auftrag einer Gemeinde gestützt auf § 31 Abs. 2 und 2^{bis} SPG erbringen, bestimmen sich nach § 31 Abs. 3 SPG. Welches Entgelt die Gemeinde den beauftragten Dritten schuldet, bestimmt sich dahingegen nach der zwischen Gemeinde und Dritten geltenden Vereinbarung.

Unter der Voraussetzung, dass die Kosten der Leistungen anderer Dritter nicht von der verpflichteten Person erhältlich gemacht werden können, werden sie der berechnigten Person auferlegt, sofern diese über die erforderlichen Mittel verfügt. Der Regierungsrat wird ermächtigt, die Einzelheiten zu regeln und die Ansätze zu bestimmen. Es ist derzeit davon auszugehen, dass er sich dabei an den gleichen Kriterien orientieren dürfte, die bei der Beurteilung der erforderlichen Mittel gemäss § 31 Abs. 3 SPG gelten.

Zu § 31 Abs. 4

Für die Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen bleiben gemäss neuem § 31 Abs. 4 SPG weiterhin die Gemeinden zuständig. Diesen kommt wie bei den nationalen Sachverhalten die Rolle als Fachstelle zu, auch im Fall der Übertragung gemäss Absatz 2.

Die Fachstelle beziehungsweise die mit den Leistungen beauftragte Dritte muss über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügen, um die Inkassohilfe auch bei grenzüberschreitenden Verhältnis-

sen leisten zu können (vgl. neuer Absatz 2^{bis} und 2^{ter}). In gewissen Fallkonstellationen sind diesbezüglich spezifischere Fachkenntnisse als für die Bearbeitung von nationalen Inkassohilfefällen notwendig. Zudem sind insbesondere kleinere Gemeinden teilweise nur selten von solchen Fällen betroffen. Aus diesem Grund kann es für Gemeinden vor allem im Bereich der Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen sinnvoll sein, diese Aufgabe gemeinsam mit anderen Gemeinden zu organisieren oder sie an geeignete Dritte auszulagern.

Die örtliche Zuständigkeit hängt davon ab, ob es sich um ein Gesuch aus dem oder um ein Gesuch ins Ausland handelt. Beim Gesuch aus dem Ausland ist gemäss Art. 21 Abs. 3 InkHV die Fachstelle und damit die Gemeinde am Ort des Wohnsitzes oder – bei Fehlen eines schweizerischen Wohnsitzes – am gewöhnlichen Aufenthaltsort der verpflichteten Person zuständig. Hat diese weder Wohnsitz noch gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz, so ist die Fachstelle und damit die Gemeinde am Ort der vorzunehmenden Massnahme zuständig. Beim Gesuch ins Ausland ist gemäss Art. 21 Abs. 4 InkHV die Fachstelle und damit die Gemeinde am Wohnsitz oder – bei Fehlen eines schweizerischen Wohnsitzes – am gewöhnlichen Aufenthaltsort der berechtigten Person zuständig.

Der Kantonale Sozialdienst bleibt die kantonale Empfangs- und Übermittlungsstelle und dient damit weiterhin als Verbindungsstelle zwischen den Fachstellen und dem Bundesamt für Justiz (vgl. § 42 Abs. 1 lit. f SPG).

Fremdänderung: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

§ 16 Vollstreckung der Unterhaltspflicht (Abs. 1 geändert)

¹ Die Inkassohilfe gemäss den Art. 131, 176a und 290 ZGB, Art. 34 Abs. 4 PartG sowie der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV) vom 6. Dezember 2019 richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001.

Zu § 16 Abs. 1

Der noch geltende § 16 Abs. 1 EG ZGB nennt als Grundlage der Inkassohilfe Art. 131, 131a und 290 ZGB. Art. 131a ZGB regelt die Bevorschussung durch das Gemeinwesen, wenn die verpflichtete Person ihrer nachehelichen Unterhaltspflicht nicht nachkommt. Art. 131a ZGB betrifft somit die Alimentenbevorschussung, nicht die Vollstreckung der Unterhaltspflicht beziehungsweise die Inkassohilfe und wird deshalb im neuen § 16 Abs. 1 EG ZGB nicht mehr genannt. Stattdessen werden neu – in Übereinstimmung mit § 31 Abs. 1 SPG – zusätzlich die Bestimmungen Art. 176a ZGB, Art. 34 Abs. 4 PartG⁴⁰ sowie die am 1. Januar 2022 in Kraft getretene Inkassohilfeverordnung als Grundlage der Inkassohilfe aufgezählt.

5.2 Alimentenbevorschussung

Wie in Kapitel 4.2.2 dargelegt, verfolgt der Regierungsrat die Variante 1 gemäss Anhörungsvorlage (Bevorschussung nur des Barunterhalts) unter Berücksichtigung der Anhörungsergebnisse nicht weiter. Mit vorliegender Botschaft werden neu die Variante 1 (Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts ohne Erhöhung des Maximalbetrags) und Variante 2 (Bevorschussung des Bar- und Betreuungsunterhalts mit Erhöhung des Maximalbetrags) unterbreitet.

⁴⁰ Zur Weitergeltung des Partnerschaftsgesetzes nach der Volksabstimmung über die "Ehe für alle" siehe oben Fussnote 12.

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

Variante 1 und 2: § 33 Anspruchsvoraussetzungen (Abs. 1 geändert)

¹ Minderjährige und Personen in Ausbildung bis zum vollendeten 20. Altersjahr haben unter Vorbehalt von § 34 Anspruch auf Bevorschussung sowohl der Unterhaltsbeiträge zur Deckung der direkten Kosten für das Kind (Barunterhalt) als auch der Unterhaltsbeiträge zur Deckung der indirekten Kosten aufgrund der persönlichen Betreuung des Kindes durch die Eltern (Betreuungsunterhalt), wenn

- a) der unterhaltsbeitragspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachkommt,
- b) ein vollstreckbarer Rechtstitel vorliegt,
- c) das Kind zivilrechtlichen Wohnsitz im Kanton hat und
- d) sowohl die voraussichtlichen Jahreseinkünfte als auch das Reinvermögen gemäss steuerrechtlichen Vorgaben des nicht unterhaltsbeitragspflichtigen Elternteils und des Kindes unter den vom Regierungsrat festzulegenden Grenzbeträgen liegen. Einkünfte und Vermögen des Stiefelternteils oder derjenigen Person, mit welcher der Elternteil in stabiler eheähnlicher Beziehung lebt, sind anzurechnen.

Variante 1 und 2: Zu § 33 Abs. 1

Neu wird in § 33 Abs. 1 SPG ausdrücklich festgehalten, dass sich der Anspruch auf Bevorschussung sowohl auf den Unterhaltsbeitrag zur Deckung der direkten Kosten für das Kind (Barunterhalt) als auch auf die Deckung der indirekten Kosten aufgrund der persönlichen Betreuung des Kindes durch die Eltern (Betreuungsunterhalt) bezieht.

nur bei Variante 2: § 35 Höhe der Bevorschussung (Abs. 1 geändert)

¹ Die Höhe der Bevorschussung richtet sich nach dem massgeblichen Rechtstitel. Sie darf den Betrag der maximalen doppelten Waisenrente gemäss Art. 37 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 nicht überschreiten.

Nur bei Variante 2: Zu § 35 Abs. 1

Eine Anhebung der maximalen Bevorschussung auf die maximale doppelte Waisenrente trägt dem Sinn und Zweck der Bevorschussung des Betreuungsunterhalts Rechnung. Die maximale doppelte Waisenrente bestimmt sich nach Art. 37 Abs. 2 AHVG und beträgt 60 % der maximalen Altersrente, also Fr. 1'434.– (seit 1. Januar 2021).⁴¹

§ 36 Zuständigkeit und Verfahren (Abs. 3 geändert)

³ Die Durchführung der Bevorschussung kann geeigneten Dritten übertragen werden. Dritte sind geeignet, wenn sie über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, um im betreffenden Einzelfall die entsprechenden Leistungen erbringen zu können.

Zu § 36 Abs. 3

Der Begriff "private Organisationen" wird – wie beim neuen § 31 Abs. 2 SPG – durch den Begriff "geeignete Dritte" ersetzt. Damit wird sichergestellt, dass die Durchführung der Bevorschussung zum einen und die Erbringung von Leistungen der Inkassohilfe zum anderen an dieselben Behörden, Privatunternehmen sowie Einzelpersonen übertragen werden können. Die Eignung der Dritten ist gegeben, wenn die beauftragten Dritte über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen, um im betroffenen Einzelfall die entsprechenden Leistungen zu erbringen.

⁴¹ Siehe "Merkblatt 3.03 - Hinterlassenenrenten der AHV" der Informationsstelle AHV/IV, Stand am 1. Januar 2021, Randziffer 20, abrufbar unter www.ahv-iv.ch > Merkblätter & Formulare > Merkblätter > Leistungen der AHV

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die vorgeschlagenen Anpassungen im Bereich der Alimentenhilfe tragen zu einer geklärten und nach Möglichkeit ausreichenden finanziellen Lage in Trennungs- und Scheidungssituationen bei. Dadurch können Folgekosten verhindert oder vermindert werden, die durch Belastungen in Krisensituationen, wie sie in der Regel mit Trennungen und Scheidungen für die Kinder verbunden sind, entstehen können. Folgekosten können zusätzliche Herausforderungen für die Volksschule oder erhöhte Betreuungs- und Therapieleistungen sein, die teils gemeinsam von Kanton und Gemeinden getragen werden (zum Beispiel Leistungen nach dem Gesetz über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen [Betreuungsgesetz] vom 2. Mai 2006).

Das vorliegende Rechtsetzungsprojekt verursacht im Departement Gesundheit und Soziales neben dem Rechtsetzungsaufwand (Änderungen Sozialhilfe- und Präventionsgesetz und Sozialhilfe- und Präventionsverordnung) weiteren einmaligen personellen Aufwand. Das Handbuch Soziales sowie die Beratungs- und Schulungspraxis müssen an die neuen Regelungen angepasst werden. Zudem sind die entsprechenden Formulare zur Unterstützung der Gemeinden zu überarbeiten. Der personelle Mehraufwand lässt sich mit den vorhandenen Ressourcen voraussichtlich bewältigen.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft erkennbar.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Durch eine schweizweite Harmonisierung der Inkassohilfe wird den in der Schweiz wohnhaften Unterhaltsberechtigten unter den gleichen Voraussetzungen Inkassohilfe gewährt sowie gleiche "Basis-Leistungen" der Inkassohilfe zugesprochen. Mit Inkrafttreten der Inkassohilfeverordnung des Bundes am 1. Januar 2022 gelten deren Bestimmungen auch für den Kanton Aargau. Die vorliegende Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes setzt das Bundesrecht um.

Wie bereits unter Kapitel 6.1 erwähnt, tragen die Anpassungen im Bereich der Alimentenhilfe zu einer geklärten und nach Möglichkeit ausreichenden finanziellen Lage in Trennungs- und Scheidungssituationen bei. Somit können zusätzliche Herausforderungen für die Volksschule und erhöhte Betreuungs- und Therapieleistungen verhindert oder vermindert werden. Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts dient dem Wohl des Kindes und kann unter Umständen zu entsprechenden Minderkosten in der Sozialhilfe führen.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima erkennbar.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Klare finanzielle Verhältnisse bei Trennungen und Scheidungen, wie sie durch die Alimentenhilfe gefördert werden, wirken sich auch auf die Gemeinden positiv aus. Mit Scheidungen und Trennungen verbundene Zusatzaufwände für die Volksschule oder erhöhte Betreuungs- und Therapieleistungen, die teils durch die Gemeinden (zum Beispiel Sozialhilfe), teils gemeinsam von Kanton und Gemeinden getragen werden müssen (zum Beispiel Leistungen nach Betreuungsgesetz), können somit reduziert werden.

Die Neuerungen im Bereich der Inkassohilfe werden bei den Gemeinden zu einmaligen sowie wiederkehrenden Mehraufwänden führen. So müssen die Gemeinden in ihrer Rolle als Fachstelle sicherstellen, dass sie und – im Fall einer Übertragung – die geeigneten Dritten über die notwendigen

Fachkenntnisse verfügen und damit in der Lage sind, die entsprechenden Leistungen der Inkassohilfe zu erbringen. Der diesbezügliche Mehraufwand hängt von der heutigen kommunalen Organisation der Inkassohilfe ab. Gemeinden, welche das Inkasso bereits heute mit entsprechend geschultem Personal betreiben oder an eine professionelle Stelle auslagern, werden voraussichtlich mit wenig oder keinem Zusatzaufwand konfrontiert sein. Eine Mehrbelastung wird jedoch denjenigen Gemeinden entstehen, welche die Inkassohilfe bisher ohne entsprechende Fachkenntnisse durchgeführt haben. Diese müssen entweder entsprechendes Personal rekrutieren oder geeignete Dritte mit dieser Aufgabe betrauen. Eine realistische Schätzung des Mehraufwands ist aufgrund des unbekannten Mengengerüsts nicht möglich und liesse sich nur durch eine detaillierte Gemeindebefragung erheben. Dieser Mehraufwand ist jedoch primär Folge der Vorgaben in der eidgenössischen Inkassohilfeverordnung und nicht der kantonalen Umsetzung. Diese führt lediglich aufgrund der zusätzlich vorgesehenen Ausweitung der Inkassohilfe für Ansprüche auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes und für Ansprüche der unverheirateten Mutter zu finanziellen und personellen Mehraufwänden bei den Gemeinden. Diese personellen Mehraufwände hängen von der Anzahl Gesuche ab und können aktuell nicht abgeschätzt werden.

Ziel der neuen Inkassohilfeverordnung ist neben der Harmonisierung eine Professionalisierung und Stärkung der Inkassohilfe. Die Inkassohilfeverordnung bringt damit auch Verbesserungen für die Gläubiger der Unterhaltsbeiträge mit sich. Beides soll dazu beitragen, dass das Gemeinwesen bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen sowie in Bezug auf die subsidiäre Sozialhilfe entlastet wird. Die Höhe der Entlastung kann nicht beziffert werden.

Die rechtliche Einführung der Bevorschussung des Betreuungsunterhalts generiert bei denjenigen Gemeinden, welche den Betreuungsunterhalt aktuell nicht bevorschussen, einen finanziellen Mehraufwand. Dieser Mehraufwand ist entsprechend grösser, wenn gleichzeitig mit der Einführung der Bevorschussung der Maximalbetrag erhöht wird (Variante 2). Die aktuelle diesbezügliche Praxis der einzelnen Gemeinden ist nicht bekannt. Der potentielle finanzielle Mehraufwand kann nur durch die einzelnen Gemeinden selbst fallweise abgeschätzt werden. Dem Kanton liegen keine diesbezüglichen Kostenschätzungen vor. Es ist nicht möglich, die finanziellen Auswirkungen der rechtlichen Einführung der Bevorschussung des Betreuungsunterhalts gesamthaft zu quantifizieren. Die Kostenentwicklung hängt nämlich von zahlreichen weiteren Faktoren ab, wie zum Beispiel der Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Personen oder der Anzahl Fälle. Entsprechend können auch die angefragten anderen Kantone für sich keine entsprechenden quantitativen Angaben machen. Die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts würde gleichzeitig zu gewissen Minderkosten in der Sozialhilfe führen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Inkassoserfolgsquote in Bezug auf die geleistete Bevorschussung erfahrungsgemäss höher ist als die Rückerstattungsquote von erbrachten Sozialhilfeleistungen.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen erkennbar.

II. Teil B: Observation im Sozialhilferecht

1. Ausgangslage

1.1 Sachverhaltsabklärung im Allgemeinen

Anspruch auf Sozialhilfe besteht, sofern die eigenen Mittel nicht genügen und andere Hilfeleistungen nicht rechtzeitig erhältlich sind oder nicht ausreichen (§ 5 Abs. 1 SPG). Zuständig für die Gewährung von Sozialhilfe sind die Gemeinden (§ 6 SPG).

Um den geltend gemachten Anspruch auf Sozialhilfe, insbesondere die Bedürftigkeit, beurteilen zu können, ist der Sachverhalt im Einzelfall abzuklären: Die zuständige Gemeinde hat diesen, unter Beachtung der Vorbringen der betroffenen Person, von Amts wegen zu ermitteln und die dazu notwendigen Untersuchungen anzustellen (§ 17 VRPG). Die Abklärung der persönlichen und finanziellen Verhältnisse erfolgt in der Regel durch die Befragung der hilfesuchenden Person und das Einfordern und Prüfen von Unterlagen (Kontoauszüge, Versicherungspolicen, Mietverträge, Lohn- und Taggeldabrechnungen, Arztzeugnisse, Ausweise über Unterhaltszahlungen usw.; siehe auch § 1 Abs. 3 SPV). Daneben kann auch ein Augenschein in der Wohnung (sogenannter Hausbesuch) ein Bild von der sozialen und wirtschaftlichen Lage vermitteln. Weitere Abklärungsmittel sind namentlich vertrauensärztliche Untersuchungen, Testarbeitseinsätze zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit, Internetrecherchen oder Abklärungen bei anderen Behörden (zum Beispiel Strassenverkehrsamt, Amt für Migration und Integration, Sozialversicherungsanstalt, Steuerbehörden).

Personen, die Sozialhilfeleistungen geltend machen, beziehen oder erhalten haben, sind verpflichtet, über ihre Verhältnisse wahrheitsgetreu und umfassend Auskunft zu geben, die erforderlichen Unterlagen vorzulegen und Veränderungen in ihren Verhältnissen umgehend zu melden (vgl. § 2 SPG und § 1 SPV). Diese Mitwirkungs- und Meldepflicht umfasst sowohl die persönlichen als auch die wirtschaftlichen Verhältnisse (§ 1 Abs. 1 SPV). Kommen die betroffenen Personen dieser Verpflichtung nicht nach, sind die zuständigen Behörden berechtigt, die für den Vollzug erforderlichen Auskünfte einzuholen (§ 2 Abs. 2 SPG, § 1 Abs. 4 SPV). Vorbehalten bleibt § 23 Abs. 2 VRPG, wonach die Behörde nicht verpflichtet ist, auf das Begehren der betroffenen Person einzutreten, wenn diese die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigert (vgl. § 1 Abs. 4 SPV). § 5a Abs. 1 lit. a SPG hält zudem ausdrücklich fest, dass die Sozialhilfe gekürzt oder eingestellt werden kann, wenn die betroffene Person ihrer Mitwirkungs- und Meldepflicht nicht nachkommt und infolgedessen eine Überprüfung der Bedürftigkeit nicht möglich ist.

1.2 Sachverhaltsabklärung bei Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch

Sozialhilfemissbrauch beziehungsweise zumindest der Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch liegt vor, wenn unwahre oder unvollständige Angaben gemacht oder wesentliche Angaben verschwiegen werden. Bei Sozialhilfemissbrauch beziehungsweise Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch ergeben sich grundsätzlich zwei voneinander zu unterscheidende Fragestellungen:

- Hat der (Verdacht auf) Sozialhilfemissbrauch für die betroffene Person strafrechtliche Konsequenzen?
- Hat der (Verdacht auf) Sozialhilfemissbrauch für die betroffene Person sozialhilferechtliche Konsequenzen?

Strafrechtlich kommen verschiedene Straftatbestände infrage wie beispielsweise: unrechtmässiges Erwirken von Leistungen (§ 59 SPG), unrechtmässiger Bezug von Leistungen einer Sozialversicherung oder der Sozialhilfe (Art. 148a Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB] vom 21. Dezember 1937), arglistige Vermögensschädigung (Art. 151 StGB), Betrug (Art. 146 StGB), Urkundenfälschungsdelikte (Art. 251 ff. StGB). Bei Vorliegen eines hinreichenden Straftatverdachts kann es zu einer Strafanzeige und in der Folge zu Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden kommen. Mitarbeitende des Kantons und der Gemeinden sind verpflichtet, Verbrechen und schwere Vergehen, von denen sie in ihrer amtlichen Stellung Kenntnis erhalten, der Staatsanwaltschaft zu melden (§ 34 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung [EG StPO] vom 16. März 2010 in Verbindung mit Art. 302 Abs. 2 Schweizerische Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO] vom 5. Oktober 2007). Zur Ermittlung solcher Straftaten steht im straf- beziehungsweise strafprozessrechtlichen Kontext das Mittel der Observation zur Verfügung. Auf Bundesebene gewährt Art. 282 StPO die Möglichkeit der Observation: Die Staatsanwaltschaft und, im Ermittlungsverfahren, die Polizei können Personen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- oder

Tonaufzeichnungen machen, sofern bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Die polizeirechtliche Observation ist zudem kantonal in §§ 35a f. des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 geregelt.

Im Kontext des Sozialhilfeverfahrens ist bei einem Verdacht auf Sozialhilfemissbrauch die von der betroffenen Person geltend gemachte Bedürftigkeit infrage gestellt. Im Rahmen eines allfälligen Strafverfahrens bleibt diese Frage unbeantwortet. Ob ein Anspruch auf Sozialhilfe gemäss § 5 SPG besteht und damit verknüpft, ob sozialhilferechtliche Konsequenzen wie beispielsweise Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe anzuordnen sind, ist von der zuständigen Gemeinde zu klären. Dabei stehen ihr die erwähnten Mittel zur Verfügung (vgl. Kapitel 1.1).

Ein weiteres Abklärungsmittel im Sozialhilfeverfahren ist die nicht-polizeiliche Observation beziehungsweise die Observation ausserhalb eines Strafverfahrens. Gemäss Bundesgericht handelt es sich bei einer Observation um systematisch gesammelte und erwahrte Tatsachen, welche sich im öffentlichen Raum verwirklichen und von jedermann wahrgenommen werden können, wie beispielsweise Autofahren, Treppensteigen, Gehen, Tragen von Lasten oder das Ausüben sportlicher Aktivitäten (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 8C_239/2008 vom 17. Dezember 2009). In diesem Sinne wird unter Observation die systematische und verdeckte Überwachung einer Person während einer bestimmten Zeitdauer verstanden. Sie kann über das reine Beobachten und Rapportieren hinausgehen, indem unter anderem auch Foto- und Videoaufnahmen angefertigt werden. Einige Kantone haben oder werden die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für Observationen als Mittel zur Sachverhaltsabklärung im Sozialhilfebereich erlassen (Bern, Basel-Landschaft, Freiburg, Glarus, Luzern, Schaffhausen, St. Gallen, Wallis, Zürich). Das geltende Recht des Kantons Aargau enthält bisher keine Bestimmung zur Durchführung von Observationen im Bereich der Sozialhilfe ausserhalb eines Strafverfahrens.

1.3 Observation als Abklärungsmittel im Sozialversicherungsrecht

In der Lehre und Rechtsprechung ist die Zulässigkeit der Observation im Sozialversicherungsrecht – sofern eine genügende gesetzliche Grundlage besteht – grundsätzlich anerkannt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stellte in seinem Urteil vom 18. Oktober 2016 bezogen auf einen Fall der Unfallversicherung fest, dass die Observation ein schwerer Eingriff in den Schutz des Privat- und Familienlebens sei (Art. 8 EMRK). Eingriffe in den Schutz des Privat- und Familienlebens seien nur gerechtfertigt, wenn diese im nationalen Recht gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig seien für die in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannten Ziele.⁴² Die gesetzliche Grundlage für Observationen müsse laut EGMR dem Erfordernis der Vorhersehbarkeit genügen. Es müsse geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen eine Person überwacht werden dürfe, welche Überwachungsmassnahmen zulässig seien und an welchen Orten eine Überwachung stattfinden dürfe. Gemäss dem EGMR müsse weiter sichergestellt werden, dass Überwachungsmassnahmen nicht missbräuchlich durchgeführt würden und dass das gesammelte Material nicht missbräuchlich verwendet werde. Hierzu brauche es Bestimmungen zum Verfahren bezüglich Anordnung und Überwachung von Observationsmassnahmen, zu der maximalen Observationsdauer sowie zu der Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung, aber auch Bestimmungen betreffend Aufbewahrung, Zugriff, Nutzung, Prüfung und Vernichtung des Observationsmaterials, zur Kommunikation über eine erfolgte Observation sowie zur Möglichkeit einer Anfechtung des Ergebnisses.

Auch gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss das Gesetz Schutz vor einem willkürlichen Eingriff in ein Grundrecht bieten. Die Art und Weise der Überwachung, der Umfang und die Dauer der Massnahme, der Grund der Anordnung, die Zuständigkeit betreffend die Anordnung,

⁴² EGMR, Urteil vom 18. Oktober 2016, Vukota-Bojic gegen die Schweiz (61838/10), Rz. 60 ff.

Durchführung und Beaufsichtigung der Observation sowie die Rechtsmittelmöglichkeit müssen sich aus dem nationalen Gesetz ergeben.

Der Bund hat die notwendige gesetzliche Grundlage für Observationen im Sozialversicherungsrecht im Rahmen einer Revision des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 geschaffen. Die neuen Art. 43a und 43b ATSG regeln die Voraussetzungen und zulässigen technischen Instrumente für die Observation bei Verdacht auf Sozialversicherungsmissbrauch. Gegen diese Gesetzesänderung war das Referendum ergriffen worden. Die neue Gesetzesgrundlage wurde in der Abstimmung vom 25. November 2018 mit 64,7 % der Stimmen angenommen. Der Bundesrat hat die entsprechenden Verordnungsbestimmungen in Art. 7a ff. der Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV) vom 11. September 2002 erlassen. Die genannten Rechtsgrundlagen betreffend die Observation im Sozialversicherungsrecht sind am 1. Oktober 2019 in Kraft getreten.

2. Handlungsbedarf

2.1 (16.240) Motion der CVP-Fraktion (Sprecher Andre Rotzetter, Buchs) vom 22. November 2016 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe

Der Grosse Rat hat am 9. Mai 2017 die (16.240) Motion betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe als Postulat überwiesen. Hintergrund der Motion war der Entscheid des EGMR, welcher die bisherigen Grundlagen für die Observation im Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) vom 20. März 1981 als unzulässig erklärt hat. Um die Observation im Bereich der Sozialhilfe im Kanton Aargau zu ermöglichen, fordert die CVP-Fraktion eine entsprechende Anpassung des kantonalen Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes. Die Motionäre begründen ihr Anliegen damit, dass das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz das zentrale Auffangnetz für Menschen in einer Notlage sei und der ungerechtfertigte Bezug von Sozialhilfe dem Image dieses wichtigen Auffangnetzes und den auf Sozialhilfe angewiesenen Menschen schade. Deshalb soll auch im Kanton Aargau in Verdachtsfällen von grobem Missbrauch eine Observation möglich sein.

Bis zum Urteil des EGMR wurden von einigen Aargauer Sozialhilfebehörden zur Missbrauchsbekämpfung Observationen durchgeführt. Gemäss Auskunft des Verbands Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS) im Hinblick auf die Motionsbeantwortung handelte es sich um etwa sieben Fälle pro Jahr.

2.2 (20.124) Motion René Bodmer, SVP, Unterlunkhofen (Sprecher), Andre Rotzetter, CVP, Buchs, Dr. Adrian Schoop, FDP, Turgi, und Christoph Hagenbuch, SVP, Oberlunkhofen, vom 12. Mai 2020 betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für Observationen beim Verdacht auf Missbrauch der Sozialhilfe

Mit der am 8. Dezember 2020 überwiesenen (20.124) Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen für Observationen bei Verdacht auf missbräuchlichen Bezug von Sozialhilfeleistungen zu schaffen. Die Motion folgt in ihrer Begründung der Argumentation des oben genannten Vorstosses (16.240). Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Leitungen von Aargauer Gemeindesozialämtern sich zunehmend über potenzielle Missbrauchsfälle beklagten, bei denen es aber beinahe unmöglich erscheine, den Missbrauch gerichtsverwertbar nachzuweisen. Gemäss den Motionären könnten angeforderte Kontrollen bezüglich Schwarzarbeit durch die Polizei aufgrund personeller Engpässe nur vereinzelt vorgenommen werden und das Amt für Migration und Integration (MIKA) arbeite "nur" während den Büroöffnungszeiten. Dies führe dazu, dass sich unehrliche Beziehende von materieller Hilfe beinahe ungehindert an den Töpfen der Sozialhilfe bedienen könnten. Dies gelte es künftig verstärkt und mit mehr Konsequenz zu bekämpfen.

Die Motionäre legen weiter dar, dass einzelne Gemeinden aufgrund des unhaltbaren Zustands und der fehlenden Unterstützung durch den Kanton dazu übergegangen seien, in Fällen, bei denen der Missbrauch offensichtlich erscheine, in Eigenregie Observationen zu tätigen. Hierdurch sei Sozialhilfemissbrauch bereits aufgedeckt worden und die fehlbaren Sozialhilfebeziehenden hätten damit konfrontiert werden können. Dies solle und könne aber nicht das gängige Modell sein.

3. Umsetzung

Um im Kanton Aargau die Observation als Mittel zur Sachverhaltsabklärung im Sozialhilfebereich zu ermöglichen, sind die entsprechenden rechtlichen Grundlagen im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz zu schaffen. Dabei gilt es, die Observation im Sozialhilfebereich von der polizeilichen Observation im Rahmen eines Strafverfahrens abzugrenzen. Die Observation im Sozialhilfebereich soll als ultima ratio eine Möglichkeit sein, den Sachverhalt abzuklären und damit die geltend gemachte Bedürftigkeit beurteilen zu können. Observationen nach Sozialhilferecht ermöglichen allenfalls auch, besser beurteilen zu können, ob eine Strafanzeige einzureichen ist. Den Gemeinden sollen bei der Observation im Sozialhilfebereich keine weitergehenden Kompetenzen eingeräumt werden als der Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Observation gestützt auf das kantonale Polizeirecht und die Strafprozessordnung.

Der Bund hat im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die es den Sozialversicherungsträgern ermöglicht, Observationen von Versicherten durchzuführen. Dabei wurde den Anforderungen des EGMR Rechnung getragen (vgl. Kapitel 1.3). Diese Bundesbestimmungen sind bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen zur Observation im Sozialhilfebereich entsprechend zu berücksichtigen. Ebenso sind die rechtlichen Grundlagen und die Praxis zur Observation in den anderen Kantonen zu beachten.

Die nachfolgenden Kapitel zeigen auf, welche Aspekte im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz zu regeln sind.

3.1 Grund

Die Regelung im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz zum Grund für die Anordnung einer Observation soll sich an der Regelung im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts orientieren (insbesondere Art. 43a Abs. 1 ATSG). Möglich ist eine Observation im Sozialhilfeverfahren demnach, wenn einerseits aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass die Person unrechtmässig Sozialhilfeleistungen geltend macht, bezieht oder erhalten hat, und andererseits alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Feststellung des Sachverhalts ausgeschöpft worden sind. Damit wird verankert, dass es eines genügenden Anfangsverdachts bedarf. Ausserdem wird dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns entsprochen. Dies bedeutet insbesondere auch, dass bei Verdacht auf Missbrauch Abklärungen möglichst umfassend, aber nur soweit für die Beurteilung des Falls notwendig, vorgenommen werden dürfen.

Die Observation in der Sozialhilfe soll wie in der bundesrechtlichen Regelung als die systematische Überwachung einer Person während einer bestimmten Zeit und die Aufzeichnung der Resultate im Hinblick auf deren Verwendung im Rahmen des Abklärungsverfahrens verstanden werden.⁴³

⁴³ BBl 2017 7403, 7410.

3.2 Zuständigkeit und Aufsicht

Zuständig für die Sozialhilfe sind die Gemeinden (vgl. § 6 SPG). Diese Zuständigkeit soll auch für die Observationen gelten. Die Gemeinden können Anhaltspunkte für einen möglichen Missbrauch am besten erkennen. Sie sind zudem in der Lage zu beurteilen, ob alle anderen Mittel zur Sachverhaltsabklärung ausgeschöpft wurden. Die Observation soll demnach zum Kompetenzbereich der gegenwärtig für das laufende Sozialhilfeverfahren zuständigen Gemeinde gehören.

Innerhalb der zuständigen Gemeinde ist zwischen der Anordnung und der Durchführung einer Observation zu unterscheiden. Zuständig für die Anordnung soll die Sozialbehörde im Sinne von § 44 Abs. 1 SPG sein und damit der Gemeinderat oder eine von ihm eingesetzte Sozialkommission. Die bundesrechtliche Observation im Sozialversicherungsbereich kann von Angestellten der Versicherungsträger oder von Dritten als Auftrag durchgeführt werden (vgl. Art. 43a Abs. 6 ATSG). Die durchführenden Personen müssen Spezialistinnen und Spezialisten mit einer Bewilligung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) sein (Art. 43a Abs. 9 lit. c ATSG i.V.m. Art. 7a ATSV). Entsprechend soll auch im Bereich der Sozialhilfe geregelt werden, dass entweder geeignete Mitarbeitende der Gemeinde oder von dieser beauftragte, geeignete Dritte eine Observation durchführen können. Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, die persönlichen und fachlichen Anforderungen an die durchführenden Personen zu regeln.

Gemäss § 37 Abs. 2 lit. b GG obliegt dem Gemeinderat die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltung der Gemeinde. Der Gemeinderat amtet daher als Aufsichtsbehörde. Dies gilt auch gegenüber seiner Sozialbehörde, sofern die Sozialbehörde nicht der Gemeinderat selbst, sondern eine von ihm eingesetzte Sozialkommission ist (vgl. § 44 Abs. 1 SPG), sowie wenn für die Durchführung von Observationen Dritte beauftragt werden. Aufsichtsbehörden über den Gemeinderat sind der Regierungsrat und die Departemente (§§ 100 ff. GG). Wie dies auch ein Grossteil der anderen Kantone handhabt (beispielsweise Glarus, Luzern, St. Gallen, Wallis und Zürich), soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz auf eine explizite Regelung zur Aufsicht im Kontext der Observation verzichtet werden. Vielmehr sollen die genannten allgemeinen Aufsichtsbestimmungen gelten.

3.3 Ort, Mittel und Dauer

Als Observationsort sollen – wie bei den bundesrechtlichen Bestimmungen (vgl. Art. 43a Abs. 4 ATSG und Art. 7h ATSV) – nur Aufenthaltsorte der betroffenen Person infrage kommen, die allgemein zugänglich oder von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar sind. Als Observationsmittel sollen in Analogie zu Art. 43a Abs. 1 ATSG Bild- und Tonaufzeichnungen zulässig sein. Instrumente, welche die menschliche Wahrnehmung verstärken oder erweitern (zum Beispiel Richtmikrofone, Nachtsicht- und Wärmebildkameras), sollen im Sinne der Verhältnismässigkeit nicht erlaubt sein.

Art. 43a Abs. 1 ATSG sieht neben Bild- und Tonaufnahmen auch den Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung vor (sogenannte GPS-Tracker). Diese werden insbesondere an Autos angebracht. Der Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung stellt einen schwereren Eingriff in die Privatsphäre dar als der Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungen. Er ist im Sozialversicherungsbereich denn auch – im Unterschied zu den Bild- und Tonaufnahmen – genehmigungspflichtig (richterliche Genehmigung; Art. 43a Abs. 3 und Art. 43b ATSG). Im Sozialhilferecht soll aufgrund der Schwere des Eingriffs und im Sinne der Verhältnismässigkeit auf die Möglichkeit, Instrumente zur Standortbestimmung einzusetzen, verzichtet werden.

Wie ausgeführt wurde, soll die Observation im Sozialhilfebereich nicht weitergehen als die Observation gemäss kantonalem Polizeirecht und Strafprozessordnung. Hinsichtlich der zulässigen Dauer einer Observation ist deshalb eine Bruttofrist von 30 Tagen wie in § 35a Abs. 4 PolG vorzusehen (vgl. auch Art. 282 Abs. 2 StPO, wonach eine Observation bis einen Monat dauert und anschliessend einer Genehmigung bedarf). Damit liegt eine Abweichung von der Regelung im Sozialhilferecht vor, wonach eine Observation an höchstens 30 Tagen innerhalb von sechs Monaten ab dem

ersten Observationstag stattfinden darf (Nettofrist) und dieser Zeitraum um höchstens weitere sechs Monate verlängert werden kann, wenn hinreichende Gründe dafür bestehen.

Sowohl im Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts als auch in der Strafprozessordnung und im kantonalen Polizeigesetz gibt es die Möglichkeit der Verlängerung der Observationsdauer. Im Polizeigesetz wird für die Fortsetzung der Observation die Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht vorausgesetzt (§ 35a Abs. 4 PolG); in der Strafprozessordnung bedarf es der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft (Art. 282 Abs. 2 StPO). Im ATSG ist keine Genehmigungsbehörde normiert.

Die Dauer der Observation im Sozialhilfebereich soll ebenfalls verlängert werden können. Angesichts des (schweren) Grundrechtseingriffs zulasten der betroffenen Person soll die bereits angeordnete Observation um maximal 15 Tage (Bruttofrist) verlängert werden können. Eine allfällige Verlängerung soll unmittelbar an die erste Frist anschliessen müssen. Als genehmigende Behörde ist eine unabhängige Instanz vorzusehen. Damit scheidet die Sozialbehörde der Gemeinde als Genehmigungsbehörde aus, da diese bereits für die Anordnung der Observation zuständig sein soll (vgl. Kapitel 3.2). Dies wiederum bedeutet gleichzeitig, dass nur eine Behörde auf kantonaler Ebene infrage kommt. Im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz soll die Genehmigungszuständigkeit deshalb einer kantonalen Behörde zugewiesen werden; in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung ist anschliessend auszuführen, welche kantonale Behörde dies konkret ist. Nicht infrage kommt das Zwangsmassnahmengericht, da es sich im vorliegenden Kontext nicht um Strafverfahren handelt. Zudem gilt es, wie bereits weiter oben ausgeführt (vgl. Kapitel 3), die Observation im Sozialhilfebereich von der polizeilichen Observation im Rahmen eines Strafverfahrens abzugrenzen. Eine Zuständigkeit des Zwangsmassnahmengerichts wäre ein Widerspruch zu dieser Abgrenzung. Auch die kantonale Beschwerdestelle SPG sowie das Verwaltungsgericht sind keine geeigneten Genehmigungsbehörden, da sie – bei der allfälligen Einreichung einer Beschwerde gegen Entschiede betreffend die Sozialhilfe – als erste (§ 58 Abs. 1 SPG in Verbindung mit § 39a Abs. 1 SPV) beziehungsweise zweite Beschwerdeinstanz (§ 58 Abs. 2 SPG) über die von ihnen selbst genehmigte Verlängerung urteilen müssten und damit vorbefasst wären. Eine für die Genehmigung geeignete Behörde ist dahingegen der Kantonale Sozialdienst: Als unabhängige Behörde entscheidet er bereits gemäss geltendem Recht in verschiedenen Angelegenheiten erstinstanzlich (vgl. § 39 Abs. 1 SPV). Zudem ist er aufgrund seiner Kenntnisse im Sozialhilferecht in der Lage zu beurteilen, ob in einem konkreten Einzelfall eine Verlängerung der Observation für einen Erkenntnisgewinn notwendig ist. Beim Kantonalen Sozialdienst handelt es sich zwar nicht um eine gerichtliche Behörde. Dies steht jedoch der Zuständigkeit als Genehmigungsbehörde nicht entgegen, zumal auch bei Observationen im zollrechtlichen Kontext gemäss Zollgesetz des Bundes die Oberzolldirektion – ebenfalls keine gerichtliche Behörde – zuständig ist für die Genehmigung der Fortsetzung der Observation, wenn diese 30 Tage gedauert hat.⁴⁴

3.4 Rechtsschutz

Der Rechtsschutz im Sozialhilfebereich ist in § 58 SPG geregelt. Demnach können Verfügungen und Entscheide der Sozialbehörden mit Beschwerde beim zuständigen Departement beziehungsweise beim Departement Gesundheit und Soziales (§ 39a Abs. 1 SPV) und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Diese allgemein geltenden Bestimmungen zum Rechtsschutz sollen auch im Kontext der Observation Anwendung finden.

Konnten die konkreten Anhaltspunkte durch die Observation nicht bestätigt werden, ist die betroffene Person von der Sozialbehörde über die ergangene Observation zu informieren. Die betroffene Per-

⁴⁴ Vgl. Art. 128a Abs. 1 und 2 des Zollgesetzes (ZG) vom 18. März 2005.

son kann daraufhin einen anfechtbaren Entscheid verlangen, wenn sie mit der durchgeführten, ergebnislosen Observation nicht einverstanden ist. Dies ergibt sich im Übrigen bereits aus der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der observierten Person betreffend Datenschutz gestützt auf das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 Ansprüche zustehen. So besteht gemäss § 27 IDAG der Anspruch auf Berichtigung. § 28 IDAG regelt zudem Feststellungs-, Beseitigungs- und Löschungsansprüche infolge widerrechtlicher Datenbearbeitung. Schliesslich beurteilen sich allfällige finanzielle Folgen aus einer rechtswidrigen Observation nach Haftungsrecht (Haftungsgesetz [HG] vom 24. März 2009 und Haftungsverordnung [HV] vom 13. Januar 2010).

3.5 Umgang mit dem Observationsmaterial

Zum Umgang mit dem Observationsmaterial und den Abklärungsergebnissen gehört deren Aufbewahrung, Verwendung, Weitergabe und Vernichtung sowie die Akteneinsicht. Die Ausführungsbestimmungen in Art. 8 ff. ATSV sowie Art. 43a Abs. 8 lit. b ATSG sollen im Grundsatz übernommen werden. Der Regierungsrat soll ermächtigt werden, die entsprechenden Bestimmungen, soweit nötig, auf Verordnungsstufe zu erlassen.

Dabei ist der Regierungsrat an die Regelungen zu Vernichtung und Archivierung von Personendaten gemäss § 21 IDAG gebunden. Ebenso sind die entsprechenden Bestimmungen zur polizeilichen Observation zu beachten, da die Observation in der Sozialhilfe nicht über diesen Rahmen hinausgehen soll. Vor diesem Hintergrund soll die Löschfrist grundsätzlich nach § 21 IDAG geregelt (die Personendaten sind zu vernichten, sobald sie nicht mehr benötigt werden) und wie in § 61 der Verordnung über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeiverordnung, PolV) vom 26. Mai 2021 auf maximal 100 Tage festgelegt werden, soweit die Daten nicht weiterhin für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren benötigt werden.

3.6 Berichterstattungspflicht

Einige Kantone sehen eine Berichterstattungspflicht zuhanden der zuständigen kantonalen Stellen vor (Bern, Basel-Landschaft und Schaffhausen). Auch im Kanton Aargau soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz eine solche kommunale Berichterstattungspflicht vorgesehen werden (siehe auch die Berichterstattungspflicht betreffend die polizeiliche Observation gemäss neuem, am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen § 43a PolG). Eine Observation bedeutet für die betroffene Person einen (schweren) Grundrechtseingriff. Ein besonders sorgfältiges Vorgehen der Gemeinde ist deshalb unabdingbar. Der Kanton erhält mittels der Berichterstattung eine generelle Übersicht über die von den Gemeinden angeordneten und durchgeführten Observationen. Anhand dieser Übersicht kann der Kanton bei Bedarf über die Nutzung des rechtlich sensiblen Instruments informieren (beispielsweise im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen). Erhebungen nachträglich machen zu müssen, bedeutet einen Mehraufwand sowohl für die Gemeinden als auch den Kanton. Ausserdem ermöglicht die durch die Berichterstattung erhaltene Übersicht dem Kanton, seine Schulungs- und Beratungstätigkeiten dem entsprechenden Bedarf anzupassen. Auch ein allfälliger Handlungsbedarf betreffend die rechtlichen Grundlagen ist anhand der durch die Berichterstattung erhaltenen Angaben besser beziehungsweise früher erkennbar. Form, Umfang und Regelmässigkeit der Berichterstattung soll der Regierungsrat in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung regeln dürfen. Derzeit ist davon auszugehen, dass die Berichterstattung in elektronisch schriftlicher Form erfolgen wird.

4. Auswertung des Anhörungsverfahrens

Fragen 3, 4 und 5 des eingangs genannten Fragebogens (siehe Vorbemerkungen) betrafen den vorliegenden Teil B zur Observation im Sozialhilferecht. Die Zahl, die in den nachfolgenden Ausführungen in Klammern genannt wird, meint die Anzahl der entsprechenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Das relative Ergebnis bei den politischen Parteien entspricht der Gewichtung im Grossen Rat.⁴⁵ Die SP Bezirk Laufenburg sowie die Jungfreisinnigen Aargau sind im absoluten Ergebnis, nicht jedoch im relativen Ergebnis erfasst.

Auffällig ist, dass bei Frage 5 deutlich weniger Antworten vorliegen als bei Frage 3 und 4 (Frage 3: 98 Teilnehmende / Frage 4: 95 Teilnehmende / Frage 5: 79 Teilnehmende). Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei Frage 5 entweder "Keine Möglichkeit der Verlängerung", "Möglichkeit der Verlängerung" oder "keine Stellungnahme" angekreuzt werden konnte. Jene Teilnehmende, die mit der Observation an sich nicht einverstanden sind und dies bei Frage 3 und 4 mit "völlig dagegen" ausgedrückt haben, haben bei Frage 5 meist "keine Stellungnahme" angekreuzt. Wie eingangs in den Vorbemerkungen festgehalten wurde, werden Teilnehmende, die "keine Stellungnahme" angekreuzt und auch im Textfeld keine Bemerkungen angebracht haben, in der Auswertung nicht berücksichtigt.

⁴⁵ Zur Gewichtung im Grossen Rat siehe oben Fussnote 28.

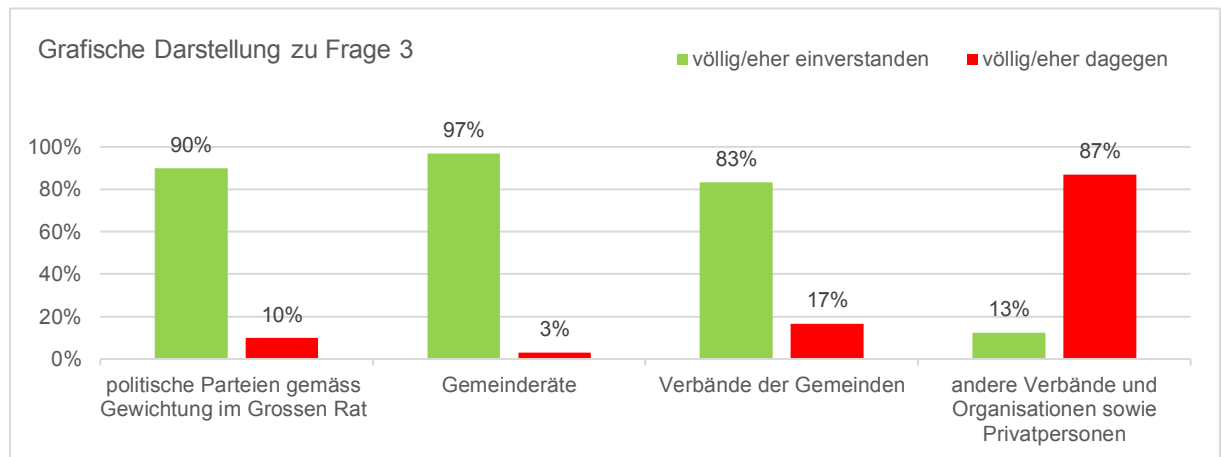
4.1 Statistische Auswertung

Tabelle 3: Gesetzliche Grundlage für Observationen

Frage 3: Sind Sie einverstanden, dass eine gesetzliche Grundlage für Observationen im Sozialhilferecht geschaffen wird?

	völlig einverstanden		eher einverstanden		eher dagegen		völlig dagegen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
politische Parteien (10)	7	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 73,58 %	1	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 16,43 %	-	-	2	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 10 %
	Die Mitte Aargau EDU Aargau EVP Aargau FDP.Die Liberalen Aargau glp Aargau SVP Aargau (Jungfreisinnige Aargau)		SP Kanton Aargau				GrüneAargau (SP Bezirk Laufenburg)	
Gemeinderäte (66)	57	86 %	7	11 %	-	-	2	3 %
Verbände der Gemeinden (6) ⁴⁶	5	83 %	-	-	-	-	1	17 %
andere Verbände und Organisationen (14) ⁴⁷ sowie Privatpersonen (2)	2	13 %	-	-	1	6 %	13	81 %
Total (98)	71	72 %	8	8 %	1	1 %	18	19 %

Abbildung 3: Gesetzliche Grundlage für Observationen



⁴⁶ Teilgenommen haben: Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Sozialdienst des Bezirks Kulm, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS), zurzibiet sozial.

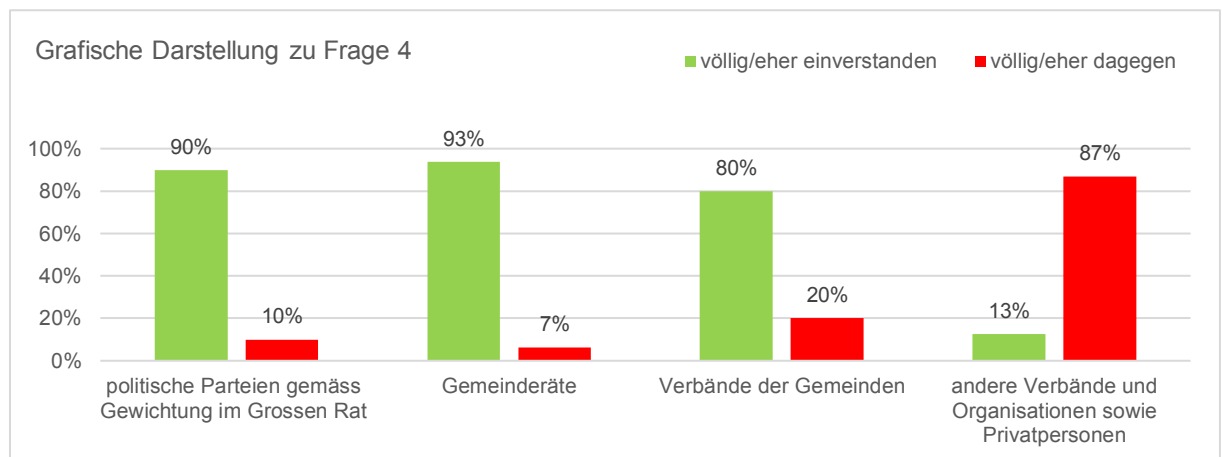
⁴⁷ Teilgenommen haben: Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, Anlaufstelle Integration Aargau, ArbeitAargau, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau (FZ Aargau), Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS, Verein Netzwerk Asyl Aargau, Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB), VPOD Aargau/Solothurn.

Tabelle 4: Ausgestaltung der Observation

Frage 4: Sind Sie mit der rechtlichen Ausgestaltung der Regelung bezüglich Observation (§§ 19c, 19d und 19e SPG; vgl. Teil B, Kapitel III.3 und III.4 Anhörungsbericht) einverstanden?

	völlig einverstanden		eher einverstanden		eher dagegen		völlig dagegen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
politische Parteien (10)	5	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 41,44 %	3	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 48,57 %			2	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 10 %
	Die Mitte Aargau EVP Aargau FDP.Die Liberalen Aargau glp Aargau (Jungfreisinnige Aargau)		EDU Aargau SP Kanton Aargau SVP Aargau		-	-	GrüneAargau (SP Bezirk Laufenburg)	
Gemeinderäte (64)	49	76 %	11	17 %	3	5 %	1	2 %
Verbände der Gemeinden (5) ⁴⁸	3	60 %	1	20 %	-	-	1	20 %
andere Verbände und Organisationen (14) ⁴⁹ sowie Privatpersonen (2)	2	13 %	-	-	-	-	14	87 %
Total (95)	59	62 %	15	16 %	3	3 %	18	19 %

Abbildung 4: Ausgestaltung der Observation



⁴⁸ Teilgenommen haben: Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Sozialdienst des Bezirks Kulm, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS), zurzibiet sozial.

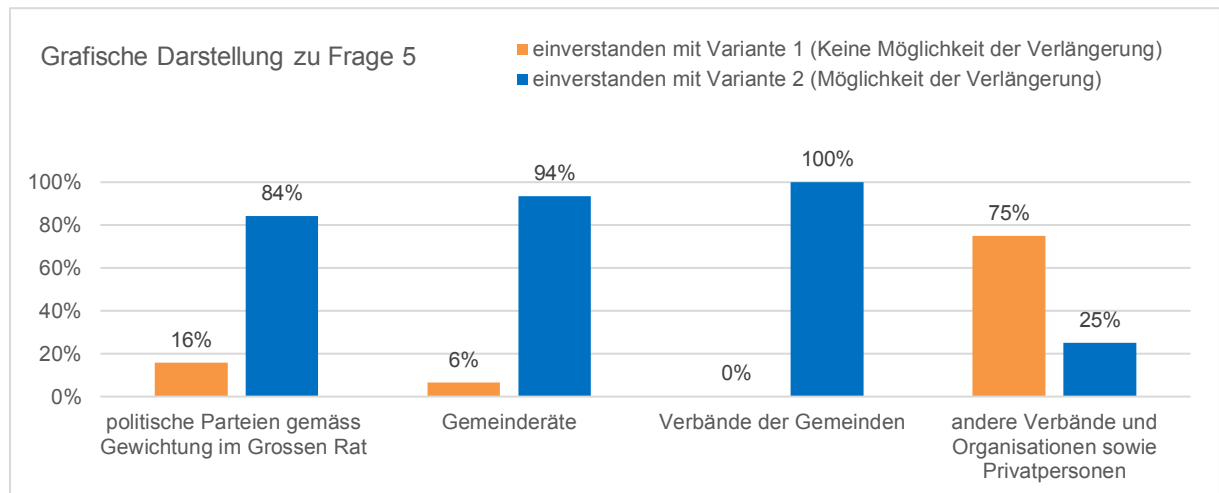
⁴⁹ Teilgenommen haben: Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, Anlaufstelle Integration Aargau, ArbeitAargau, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau (FZ Aargau), Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS, Verein Netzwerk Asyl Aargau, Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB), VPOD Aargau/Solothurn.

Tabelle 5: Verlängerung der Observationsdauer

Frage 5: Mit welcher der Varianten bezüglich der Observationsdauer sind Sie einverstanden (§ 19c Abs. 5 SPG)?

	Variante 1 (keine Verlängerung möglich)		Variante 2 (Verlängerung möglich)	
	absolut	in %	absolut	in %
politische Parteien (9)	3	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 15,72 %	6	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 84,29 %
	EDU Aargau EVP Aargau Grüne Aargau		Die Mitte Aargau FDP.Die Liberalen Aargau glp Aargau SP Kanton Aargau SVP Aargau (Jungfreisinnige Aargau)	
Gemeinderäte (62)	4	6 %	58	94 %
Verbände der Gemeinden (4) ⁵⁰	-	-	4	100 %
andere Verbände und Organisationen (2) ⁵¹ sowie Privatpersonen (2)	3	75 %	1	25 %
Total (79)	10	13 %	69	87 %

Abbildung 5: Verlängerung der Observationsdauer



⁵⁰ Teilgenommen haben: Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Sozialdienst des Bezirks Kulm, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), zurzibiet sozial.

⁵¹ Teilgenommen haben: Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB).

4.2 Zusammenfassung der Bemerkungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats

Die Auswertung der Anhörungsergebnisse zur Observation zeigt zwei Lager auf: Bei den politischen Parteien, Gemeinderäten und Verbänden der Gemeinden beträgt die Zustimmung zur Observation mindestens 80 % (Antwort "völlig einverstanden/eher einverstanden" bei Frage 3 und 4). Umgekehrt sieht es bei den anderen Verbänden und Organisationen sowie Privatpersonen aus: Über 80 % sind völlig oder eher gegen die Observation (Antwort "völlig dagegen/eher dagegen" bei Frage 3 und 4).

Entsprechend fällt auch das Ergebnis bei Frage 5 betreffend die Verlängerungsmöglichkeit der Observationsdauer aus: Auf Seite der Gemeinderäte sprechen sich über 90 % für die Verlängerungsmöglichkeit aus. Bei den Parteien sind es 84 % (gemäss Gewichtung im Grossen Rat). Dahingegen ist bloss ein Viertel der teilnehmenden "anderen Verbände und Organisationen sowie Privatpersonen" für die Verlängerungsmöglichkeit.

Zahlreiche Teilnehmende – insbesondere diejenigen, die völlig oder eher gegen die Observation sind – haben zusätzlich zur Antwort auf die Fragen 3–5 diverse Bemerkungen angebracht. Diese betreffen zusammengefasst die folgenden Punkte:

a) Observation an sich

FDP. Die Liberalen Aargau sprechen sich für die Regelung der Observation aus, da es sich dabei um die Umsetzung des politischen Willens beziehungsweise der Vorstösse des Grossen Rats handle. Die Jungfreisinnigen Aargau sind ebenfalls für die Regelung der Observation, da damit dem Missbrauch von Sozialhilfebezug vorgebeugt und die willkürliche Anordnung von Observationen verhindert werden könne.

Die Grünen Aargau beziehen sich auf das weiter oben (vgl. Kapitel 1.3) genannte Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR): Die Frage, ob die Observation als schwerer Grundrechtseingriff auch verhältnismässig sei, habe der EGMR ausdrücklich offen gelassen. Die Grünen Aargau kritisieren die fehlende Verhältnismässigkeit, die Verletzung des Gewaltenmonopols, die fehlende Neutralität und Unabhängigkeit, die Problematik bei der Verwertung von Observationsbeweisen im Strafprozess und die fehlende Rechtsgleichheit mit anderen Bezügerinnen und Bezügern staatlicher Leistungen. Die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS) äussert sich fast identisch.

Ähnlich lauten die Bemerkungen von der SP Bezirk Laufenburg sowie mehreren "anderen Verbänden und Organisationen" (Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, ArbeitAargau, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Verein Netzwerk Asyl Aargau, VPOD Aargau/Solothurn): Es sei Sache der Strafverfolgungsbehörden und nicht der Sozialämter, einem (versuchten) unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen nachzugehen (ähnlich auch der Stadtrat Bremgarten; anders die Gemeinderäte Zeiningen und Oberentfelden: Die Observation würde eine Beweisbeschaffung vereinfachen und sei deshalb sinnvoll). Es sei nicht ersichtlich, welche Verdachtsfälle nicht bereits durch die Strafverfolgungsbehörden aufgegriffen werden können (ähnlich auch die Bemerkungen der UFS, wonach die Strafprozessordnung detaillierte Bestimmungen enthalte, die vorgeschlagenen Bestimmungen im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz dagegen äusserst rudimentär, fragmentarisch und ungenügend seien; es sei nicht erforderlich, neben der Strafprozessordnung einen kantonalen, auf Sozialhilfe beschränkten parallelen Observationsapparat zu schaffen). Die Vornahme von Observationen durch die Sozialbehörden sei systemwidrig, verletze das Polizeimonopol und damit rechtsstaatliche Grundgedanken (ähnlich auch Gemeinderat Meisterschwanden). Mit einer zusätzlichen Observationsmöglichkeit würden Doppelspurigkeiten und Koordinationskonflikte riskiert (der Verein Netzwerk Asyl Aargau und die UFS halten zu diesem Punkt weiter fest, dass die vorgeschlagenen Observationsbestimmungen gerade im Zusammenspiel mit anderen Gesetzen mehr Unklarheiten und Probleme als Lösungen bringen wür-

den). Weiter sei fraglich, wie die unterschiedliche Behandlung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug und zum Beispiel Veruntreuung von Steuergeldern begründet werde. Anstatt in Observationen sollten mehr Ressourcen in die Professionalisierung der Sozialdienste investiert werden. Die Professionalisierung wirke präventiv gegen unrechtmässigen Sozialhilfebezug: Fachpersonen der Sozialen Arbeit würden über Fachkompetenzen verfügen, den Fokus auf nachhaltige Beratung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt legen, so dass auf Observationen und Sanktionen verzichtet werden könne (anders ausgedrückt, letztlich aber ähnlich argumentiert: Die EVP Aargau stimmt der Observation zwar zu, gehe aber davon aus, dass diese vor allem von Sozialämtern beantragt werden müsse, die mit sehr wenig Personalressourcen oder fehlendem Fachpersonal arbeiten würden). Bereits unter geltendem Recht seien die Hürden, überhaupt Sozialhilfe zu beziehen, sehr hoch. Die gesetzliche Verankerung der Observation würde das in der Bevölkerung und Politik bereits vorhandene, ungerechtfertigte Misstrauen gegenüber Sozialhilfebeziehenden unnötig verschärfen (so auch der Verband Aargauer Gemeindesozialdienste [VAGS]; ähnlich auch Gemeinderat Meisterschwanden). Die Observation liege auch nicht im Sinne des Gesetzes. Dieses richte sich nach den Grundsätzen der Menschenwürde, Eigenverantwortung, Selbsthilfe und Solidarität. Die gesetzliche Regelung der Observation sei für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfebehörde und Sozialhilfebeziehenden kontraproduktiv.

Die UFS sieht weiter Probleme bei der Verwertung von Observationsbeweisen im Strafprozess: Es sei ungelöst, wie die parallel arbeitenden Ermittlungsapparate (einerseits Sozialdetektive und andererseits Strafverfolgungsbehörden) miteinander koordiniert werden sollen. Die Observationsmöglichkeiten gemäss Sozialhilferecht würden teilweise weiter gehen als bei der Strafverfolgung (zum Beispiel das Filmen in die Wohnung hinein). Deshalb seien Erkenntnisse der Sozialdetektive im Strafverfahren gar nicht verwertbar. Gleichzeitig habe eine Person im Verwaltungsverfahren im Gegensatz zum Strafverfahren weder ein generelles Aussageverweigerungsrecht noch gelte hier das nemo-tenetur-Prinzip. Denn wer in einem Verwaltungsverfahren die Aussage verweigere, begehe eine Mitwirkungspflichtverletzung mit Leistungskürzung oder -einstellung als mögliche Folge.

Der VAGS hält schliesslich fest, dass die Sozialbehörde bereits heute genügend Möglichkeiten habe, um allfällige Verdachtsmomente abzuklären wie beispielsweise Arbeitseinsätze, Hausbesuche, Strafanzeige. Insbesondere stünden bei der Observation die Kosten in keinem Einklang mit dem Nutzen und dem Eingriff in die Grundrechte. Ähnlich argumentiert die UFS: Observationen in der Sozialhilfe seien nicht verhältnismässig, da sie insbesondere nicht erforderlich seien, weil es geeignetere andere staatliche Instrumente gebe, um einem Missbrauchsverdacht nachgehen zu können.

Stellungnahme Regierungsrat:

Zu politischem Willen und Rechtsgleichheit

Die Ausarbeitung rechtlicher Grundlagen über die Observation im Sozialhilferecht entspricht im Kanton Aargau dem politischen Willen. Es ist auf die oben genannten beiden Vorstösse zu verweisen (vgl. Kapitel 2). In beiden Vorstössen wird argumentiert, der ungerechtfertigte Bezug von Sozialhilfe schade dem Image des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes als zentrales Auffangnetz und den Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen seien.

Die zuständigen Behörden dürfen nur dann Sozialhilfe ausrichten, wenn die betroffene Person tatsächlich einen Anspruch darauf hat. Die Prüfung des Anspruchs wiederum setzt eine umfassende Abklärung des Sachverhalts voraus. Die Observation gemäss vorliegendem Gesetzesentwurf stellt ein zusätzliches Mittel zur Sachverhaltsabklärung dar. Erfüllt eine Observation die gesetzlich normierten Zulässigkeitsvoraussetzungen, so dient sie der Anspruchsprüfung und ist damit sachlich begründet. Eine im Vergleich mit Bezügerinnen und Bezüglern anderer staatlicher Leistungen unzulässige Rechtsungleichheit liegt folglich nicht vor.

Zur Abgrenzung von den Strafverfolgungsbehörden beziehungsweise zum Gewalten- und Polizeimonopol

Wie weiter oben bereits ausgeführt wurde, ist die Observation im Sozialhilferecht klar abzugrenzen von der Observation gemäss Straf- und Strafprozessrecht. Bei Letzterer geht es darum herauszufinden, ob eine Person ein Delikt begangen hat und damit strafrechtlich zu sanktionieren ist. Bei der sozialhilferechtlichen Observation geht es gerade nicht um die strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung, sondern darum abzuklären, ob die betroffene Person unrechtmässig Sozialhilfeleistungen in Anspruch nimmt und damit nicht bedürftig im Sinne von § 5 Abs. 1 SPG ist. Stellt die Sozialbehörde fest, dass die Person unrechtmässig Sozialhilfeleistungen beansprucht, liegt es nicht an ihr, dieses Verhalten strafrechtlich zu würdigen. Dafür sind – wie die betroffenen Anhörungsteilnehmenden richtig ausführen – vielmehr die Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaft) und Gerichte zuständig. Es ist jedoch Aufgabe der Sozialbehörde, die Sozialhilfeleistungen entsprechend anzupassen (zu kürzen oder einzustellen), wenn die Bedürftigkeit und damit die Voraussetzungen für den Leistungsbezug nicht gegeben sind. Die Observation nach Sozialhilferecht auf der einen und die Observation nach Straf- und Strafprozessrecht auf der anderen Seite verfolgen also einen unterschiedlichen Zweck und haben deshalb, jede für sich, ihre Berechtigung. Eine Verletzung des Gewaltenbeziehungsweise Polizeimonopols liegt nicht vor. Schliesslich ist auch nicht erkennbar, welche Mitwirkungspflicht einer betroffenen Person anlässlich der Observation zukommen soll. Die observierte Person ist nicht verpflichtet, die bei der Observation gemachten Feststellungen zu bestätigen oder sonst wie zu kommentieren und sich auf diese Weise womöglich noch weiter zu belasten.

Zur Verwertung von Observationsbeweisen im Strafprozess

Wie weiter oben ausdrücklich festgehalten wurde, sollen den Gemeinden bei der Observation im Sozialhilfebereich keine weitergehenden Kompetenzen eingeräumt werden als der Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Observation gestützt auf das kantonale Polizeirecht und die Strafprozessordnung (vgl. Kapitel 3). In der Anhörung wird als Beispiel das Filmen in die Wohnung hinein genannt, das nach Ansicht der UFS gemäss neuem § 19c SPG zulässig sein soll. Dies ist jedoch nicht der Fall: Wohn- und Schlafzimmer sowie andere private Räume im Innenbereich einer von der betroffenen Person bewohnten Liegenschaft sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung keine von jedermann frei einsehbaren Orte. Eine Observation in solche Räume ist folglich unzulässig, unabhängig davon, ob Sichtsperrn wie zum Beispiel Vorhänge bestehen oder nicht (siehe auch die Ausführungen weiter unten Buchstabe d) Ort der Observation sowie Kapitel 5, Erläuterungen zum neuen § 19c Abs. 3 SPG). Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass die aus der sozialhilferechtlichen Observation gewonnenen Erkenntnisse beziehungsweise Beweise grundsätzlich auch in einem strafprozessrechtlichen Verfahren berücksichtigt werden können sollten. Letztlich wird die zuständige Strafbehörde entscheiden müssen, welche Beweismittel aus dem sozialhilferechtliche Verfahren im Strafprozess verwertet werden können.

Zur Verhältnismässigkeit

Zwei Anhörungsteilnehmende nehmen Bezug auf das bereits weiter oben (vgl. Kapitel 1.3) genannte Urteil des EGMR vom 18. Oktober 2016 in einem sozialversicherungsrechtlichen Fall. Der EGMR ist im genannten Urteil zum Schluss gekommen, dass die im konkreten Fall erfolgte Observation sich nicht auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage abstützen lasse und bereits deshalb eine Verletzung des Privat- und Familienlebens gemäss Art. 8 EMRK darstelle.⁵² Weiter führte der EGMR aus, angesichts dieses Ergebnisses auf eine weitere Überprüfung des Eingriffs auf dessen Notwendigkeit zu verzichten.⁵³ Die betroffenen Anhörungsteilnehmenden führen insofern richtig aus, dass der EGMR im genannten Urteil die Frage der Notwendigkeit und damit der Verhältnismässigkeit des Eingriffs offen gelassen hat. Daraus nun zu schliessen, dass eine Observation grundsätzlich – selbst bei Vorliegen ausreichender gesetzlicher Grundlagen – unverhältnismässig und damit unzulässig sei, ist nach Ansicht des Regierungsrats nicht richtig.

⁵² EGMR, Urteil vom 18. Oktober 2016, Vukota-Bojic gegen die Schweiz (61838/10), Rz. 77.

⁵³ EGMR, Urteil vom 18. Oktober 2016, Vukota-Bojic gegen die Schweiz (61838/10), Rz. 78.

Eine Observation stellt ohne Zweifel einen Grundrechtseingriff dar und ist nur dann gerechtfertigt und damit zulässig, wenn unter anderem die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit erfüllt ist (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV, Art. 8 Abs. 2 EMRK). Der neue § 19c SPG regelt die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Observation und trägt dem Prinzip der Verhältnismässigkeit mehrfach Rechnung: So ist eine Observation nur zulässig, wenn ein konkreter Verdacht auf Missbrauch vorliegt (§ 19c Abs. 1 lit. a SPG). Die zuständige Gemeinde muss die Anhaltspunkte, aufgrund derer sie einen Missbrauch annimmt, konkret benennen können. Weiter müssen alle anderen zur Verfügung stehenden Mittel zur Sachverhaltsfeststellung ausgeschöpft sein (§ 19c Abs. 1 lit. b SPG). Eine Observation ist also immer das letzte Mittel (*ultima ratio*). Der Regierungsrat stimmt den betroffenen Anhörungsteilnehmenden dahingehend zu, dass es bereits gemäss dem geltenden Recht verschiedene Möglichkeiten gibt, den Sachverhalt in einem konkreten Fall abzuklären (vgl. Kapitel 1.1). Diese sind meist zielführend. Es gibt jedoch Sachverhalte, in denen die bestehenden Abklärungsmittel nicht geeignet sind, den geltend gemachten Bedarf und damit den Anspruch auf Sozialhilfe zu prüfen. In diesen Fällen soll die Observation als letztes Mittel eingesetzt werden können. Schliesslich sind auch betreffend Ort, Mittel und Dauer einer Observation Vorgaben einzuhalten, die Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips sind: die betroffene Person darf nicht an jedem Ort observiert werden (der Innenbereich eines Hauses wie beispielsweise das Schlafzimmer ist ausgeschlossen; § 19c Abs. 3 SPG), die menschliche Wahrnehmung verstärkende oder erweiternde Instrumente wie beispielsweise Richtmikrofone sowie Instrumente zur Standortbestimmung (GPS-Tracker) sind unzulässig (§ 19c Abs. 4 SPG) und die Observationsdauer ist befristet (§ 19c Abs. 5 SPG). Alle diese gesetzlich normierten Voraussetzungen sind vor der Anordnung einer Observation sorgfältig zu prüfen, womit gleichzeitig sichergestellt ist, dass in jedem Einzelfall auch eine Verhältnismässigkeitsprüfung durchgeführt wird. Anders als die betroffenen Anhörungsteilnehmenden ist also der Regierungsrat nicht der Ansicht, die Observation gemäss den vorgeschlagenen Bestimmungen sei unverhältnismässig.

Zur Professionalisierung der Sozialdienste

Die Ressourcen und Qualifikationen der mit dem Vollzug betrauten Personen sind ausschlaggebend für einen professionellen Vollzug der Sozialhilfe. Dies ist wichtig, um Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger richtig beraten und wo möglich in den Arbeitsmarkt (zurück-)führen zu können. Das Wiedererlangen der wirtschaftlichen Selbstständigkeit führt auch zu einer Kostenreduktion bei den Gemeinden. Weiter können durch mehr Ressourcen die Subsidiarität beziehungsweise Ansprüche auf vorgelagerte Leistungen (insbesondere Sozialversicherungen) intensiver geprüft werden. Auch dadurch können die Gemeinden im Sozialhilfebereich Kosten sparen.⁵⁴ Zuständig für die Gewährung von Sozialhilfe und deren Finanzierung sowie für die Führung eines Sozialdiensts sind die Gemeinden (§§ 6, 43 und 47 Abs. 1 SPG). Es liegt somit grundsätzlich in deren Kompetenz zu entscheiden, welche persönlichen und fachlichen Anforderungen ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich Sozialhilfe mit sich bringen müssen.

b) Zuständigkeit für Anordnung

FDP. Die Liberalen Aargau sind der Meinung, dass bei der Festlegung der zuständigen Stellen für die Anordnung der Observation den Gemeinden grösstmögliche Autonomie gewährt werden solle. Ähnlich argumentiert der Stadtrat Aarau: "Sozialbehörde" im neuen § 19c Abs. 2 und Abs. 6 SPG sei zu ersetzen mit "Gemeinde", da die Instanzenregelung (Gemeinderat, Sozialbehörde, Ressortinhaberin oder Ressortinhaber, Sozialdienst) in der Zuständigkeit der Gemeinde liegen solle.

Ganz anders die folgenden Anhörungsteilnehmenden: SP Kanton Aargau, ArbeitAargau und VPOD Aargau/Solothurn halten fest, dass nicht die Gemeinde beziehungsweise die Sozialbehörde über die

⁵⁴ Siehe dazu auch die Beantwortung des Regierungsrats vom 26. Januar 2022 zum (21.243) Postulat Regula Dell'Anno-Doppler, SP, Baden et al. vom 9. November 2021 betreffend Oberaufsicht, Qualitätskontrolle und Mindestgrösse der Sozialdienste, abrufbar unter www.ag.ch/grossrat > Geschäfte.

Anordnung der Observation entscheiden solle. Dies solle ein Gericht tun; die Möglichkeit der Anfechtbarkeit müsse gegeben sein (SP Kanton Aargau). Da keine unabhängige Stelle vorgesehen sei, welche die Voraussetzungen für eine Observation einheitlich prüfe, werde es eine Vielzahl unterschiedlicher Praxen geben, was zu einer nicht hinnehmbaren Rechtsunsicherheit führen und einer willkürlichen Umsetzung Tür und Tor öffnen werde (ArbeitAargau, VPOD Aargau/Solothurn). Ähnlich äussert sich der Gemeinderat Windisch, wonach die Anordnung vorgängig von einer unabhängigen Instanz genehmigt werden sollte.

Stellungnahme Regierungsrat:

Zuständig für die Anordnung der Observation ist gemäss neuem § 19c Abs. 2 SPG die Sozialbehörde gemäss § 44 Abs. 1 SPG. Dies ist bereits im Anhörungsbericht (Seiten 27 und 31) so festgehalten und wird neu auch in der Bestimmung selbst ausdrücklich normiert. Dies entspricht der grundsätzlichen Zuständigkeitsregelung im Aargauer Sozialhilferecht, wonach die Gemeinden zuständig sind für die Sozialhilfe (§ 6 SPG). Mit der Vorgabe "Sozialbehörde" wird sichergestellt, dass sich ein politisch legitimates Gremium und nicht eine einzelne Mitarbeiterin beziehungsweise Mitarbeiter des Sozialdiensts mit der Anordnung der Observation auseinandersetzt und darüber entscheidet.

Bei der Observation gemäss neuem § 19c SPG handelt es sich um eine einfache Observation (Observation mit Bild- und Tonaufzeichnungen mit Geräten, die das menschliche Wahrnehmungsvermögen nicht erweitern). Ein Richtervorbehalt wäre nicht verhältnismässig. So sind denn auch die Observation gemäss Sozialversicherungsrecht (Art. 43a Abs. 1 ATSG, das heisst Observation ohne Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung) und gemäss Strafprozessrecht (Art. 282 StPO) – beides ebenfalls einfache Observationen – bewilligungsfrei vorgesehen.⁵⁵

Die Wahl der anordnenden Behörde (Gemeinde oder Gericht) hat im Übrigen keine Auswirkungen auf die Anfechtbarkeit der Observation: Diese ist grundsätzlich immer anfechtbar. Bezüglich des Instanzenzugs wird auf Kapitel 5, Erläuterungen zu § 19c Abs. 6 und 7, verwiesen.

Aus all diesen Gründen hält der Regierungsrat am vorgeschlagenen § 19c Abs. 2 SPG unverändert fest.

c) Zuständigkeit für Durchführung

FDP.Die Liberalen Aargau sind der Meinung, dass den Gemeinden auch bei der Festlegung der zuständigen Stellen für die Durchführung der Observation grösstmögliche Autonomie gewährt werden solle.

Die SP Kanton Aargau hält dagegen fest, dass die Durchführung der Observation durch unabhängige Fachpersonen erfolge müsse, nicht durch Fachpersonen der Gemeinde.

Der VAGS sei zwar gegen die Observation; sollte diese trotzdem normiert werden, sei es wichtig, dass Observationen nur von professionellen und unabhängigen vom Kanton bestimmten Stellen oder Firmen durchgeführt würden. Da Observationen auch in anderen Rechtsgebieten (zum Beispiel Steuern) nicht in den Aufgabenbereich der Gemeinde fielen, würden diese nicht über geeignetes Personal verfügen. Es sei nicht davon auszugehen, dass die Gemeinden aufgrund von Einzelfällen geschultes Personal anstellen würden. Die Regelung verleite dazu, aus Kostengründen ungeschulte Mitarbeitende mit Observationen zu beauftragen (gleicher Ansicht sind der Stadtrat Brugg und der Gemeinderat Neuenhof). Ähnlich argumentiert die Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau: Sie sei zwar gegen die Observation; da diese jedoch bei der letzten Abstimmung durch das Volk Zustimmung gefunden habe (gemeint ist wohl das Referendum betreffend ATSG), seien die Voraussetzungen klar zu regeln. Keinesfalls reiche die Bezeichnung "geeignete Person der Gemeinde".

⁵⁵ Siehe Stellungnahme des Bundesrats vom 1. November 2017 zum Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 7. September 2017 zu (16.479) Parlamentarische Initiative, BBl 2017 7421 ff., S. 7424 f.

Diese Aufgabe müsse klar definiert und von fachlich gut ausgebildete Personen durchgeführt werden.

Auch einzelne Gemeinderäte sprechen sich gegen die Durchführung der Observation durch die Gemeinde beziehungsweise deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus (unter anderem Stadtrat Bremgarten sowie Gemeinderäte Habsburg und Sisseln). Die Observation durch "geeignete Mitarbeitende der Gemeinde" könnte nach Ansicht von Sisseln dazu führen, dass zu viele Personen observiert würden. Dürfte die Observation nur von geeigneten Dritten durchgeführt werden, würde deren Notwendigkeit eingehender geprüft, da Dritte Kosten verursachen würden. Die Gemeinderäte Spreitenbach und Birr plädieren für eine Durchführung durch den Kanton. Der Gemeinderat Spreitenbach erachtet die Gründung einer kantonalen Observationsfachstelle als begrüssenswert. So würden Sozialhilfebezüger innerhalb des Kantons umziehen und wären der Qualitätsstandard einfacher sicherzustellen und rasches Handeln besser möglich, da die Offerteinholung und -prüfung von privaten Observationsinstitutionen wegfielen. Ähnlich argumentiert der Gemeinderat Windisch: Die Observation dürfe nur von professionellen und unabhängigen Stellen durchgeführt werden; der Kanton solle diese Stellen beziehungsweise Firmen bestimmen und die Gemeinden könnten die Leistung einkaufen.

Die UFS führt schliesslich aus, dass ein grosser Vorteil von verdeckten Ermittlungen durch die Polizei darin bestehe, dass die Strafverfolgungsbehörden im Gegensatz zu kommunalen Sozialdetektiven und zu den von der Fürsorgebehörde beauftragten Privatdetektiven kein Eigeninteresse hätten und unparteiisch beziehungsweise neutral seien. Ein Privatdetektiv, der von einer Gemeinde für gutes Geld beauftragt worden sei, sei schon fast dazu verpflichtet, "irgendetwas zu finden", damit er auch in Zukunft wieder Aufträge erhalte.

Stellungnahme Regierungsrat:

Entsprechend der allgemeinen Zuständigkeitsordnung, wonach die Gemeinden für die Sozialhilfe (§ 6 SPG) und grundsätzlich auch für deren Finanzierung (§ 47 Abs. 1 SPG) zuständig sind, sollen auch diese entscheiden, von wem – geeignete Mitarbeiterinnen beziehungsweise Mitarbeiter oder geeignete Dritte – eine Observation in einem bestimmten Fall durchzuführen ist. Daran soll unverändert festgehalten werden. Der Regierungsrat wird im neuen § 19c Abs. 2 SPG ausdrücklich ermächtigt, persönliche und fachliche Anforderungen festzulegen, die von der durchführenden Person zu erfüllen sind (siehe auch ergänzte Erläuterungen in Kapitel 5, zu § 19c Abs. 2). Dies trägt dazu bei, dass die Observationen rechtsgleich und mit einem Mindestmass an Qualität durchgeführt werden.

d) Ort der Observation

Die Grünen Aargau, die UFS und der Verein Netzwerk Asyl Aargau monieren einen gesetzestechnischen Mangel betreffend die Regelung über den Ort der Observation (§ 19c Abs. 3 lit. b SPG): Wörtlich genommen seien auch private Räume (zum Beispiel Wohn- und Schlafzimmer) von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar, wenn keine Sichtsperr (zum Beispiel Vorhang) bestehe. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts sei das Filmen von öffentlich einsehbaren Balkonen und Gartenplätzen zulässig, nicht aber in Privaträume hinein. Der Gesetzeswortlaut vom genannten Paragraphen lasse diese Möglichkeit aber ganz klar zu.

Stellungnahme Regierungsrat:

Der neue § 19c Abs. 3 SPG sieht vor, dass eine Person observiert werden darf, wenn sie sich an einem Ort befindet, der allgemein zugänglich ist (lit. a) oder der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist (lit. b). Der Wortlaut von § 19c Abs. 3 SPG ist mit demjenigen der Bundesbestimmung im Sozialversicherungsrecht (Art. 43a Abs. 4 ATSG) identisch. Dies ist kein Zufall: Die Bestimmung des ATSG betreffend Ort ist bewusst übernommen worden. Dies bedeutet, dass Materialien, Rechtsprechung und Lehre dazu bei der Anwendung und Auslegung von § 19c Abs. 3 SPG entsprechend zu berücksichtigen sind.

Betreffend die Wendung "Ort, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist" nehmen die Materialien des Bundesgesetzgebers zum ATSG Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts und halten Folgendes fest: "Von jedermann frei einsehbar bedeutet, dass die Tätigkeit von blossen Auge zu gegebener Tageszeit erkennbar ist. Der Innenbereich des Hauses, in dem die versicherte Person wohnt, bildet keinen ohne weiteres öffentlich frei einsehbaren Raum und eine hierin erfolgte Observation ist grundsätzlich unzulässig, weshalb zum Beispiel die Überwachung im Treppenhaus oder in der Waschküche nicht gestattet ist (Urteil des Bundesgerichts 8C.829/2011 vom 9. März 2012 E. 8.4)." Dahingegen seien Aufnahmen von Personen, die sie bei alltäglichen Verrichtungen (Haushaltsarbeiten) auf dem frei einsehbaren Balkon zeigen, zulässig (BGE 137 I 327 Regeste und E. 6.1).⁵⁶ Der Bundesrat hat dazu Stellung genommen und festgehalten, dass mit lit. b die herrschende Lehre und die bestehende Rechtsprechung des Bundesgerichts kodifiziert werde. Sie gehe zwar über den Wortlaut von Art. 282 StPO hinaus, inhaltlich sei es jedoch keine Abweichung, da diese Rechtsprechung zur Observation in der Invalidenversicherung auch auf Strafverfahren übertragen werden könne.⁵⁷

Wie bereits festgehalten, gelten bei der Observation im Sozialhilferecht hinsichtlich des zulässigen Orts sowohl die genannten Materialien zum ATSG als auch die dazugehörige Bundesgerichtsrechtsprechung. Das von den Anhörungsteilnehmenden genannte Wohn- und Schlafzimmer sowie andere private Räume im Innenbereich einer von der betroffenen Person bewohnten Liegenschaft sind demnach keine von jedermann frei einsehbaren Orte. Eine Observation in solche Räume ist folglich unzulässig, unabhängig davon, ob Sichtsperrn wie zum Beispiel Vorhänge bestehen oder nicht. Die Erläuterungen zum neuen § 19c Abs. 3 SPG sind entsprechend präzisiert worden.

Ein "gesetzestechnischer Mangel" betreffend die Regelung über den Ort der Observation liegt somit nicht vor.

e) Möglichkeit der Verlängerung der Observationsdauer

Die SVP Aargau erachtet die Verlängerungsmöglichkeit als notwendig, damit die Abklärungen nach der 30-tägigen Frist seriös abgeschlossen werden könnten. Auch die Jungfreisinnigen Aargau sind für eine Verlängerungsmöglichkeit, da unter Umständen 30 Tage für eine vollumfängliche und gründliche Observation nicht ausreichend sein könnten. Der zu schaffende Spielraum solle jedoch restriktiv gebraucht werden. Die SP Kanton Aargau hat sich zwar für die Verlängerungsmöglichkeit ausgesprochen, ist jedoch der Ansicht, dass das Gericht darüber entscheiden solle; die Möglichkeit der Anfechtbarkeit müsse gegeben sein. Zudem müsse die Verlängerung sehr gut begründet werden.

Die Grünen Aargau sind gegen die Verlängerungsmöglichkeit: Diese beziehungsweise deren Regelung erscheine behelfsmässig. Strafrechtliche und untersuchungsspezifische Kompetenzen und Erfahrungen würden dem Kantonalen Sozialdienst fehlen. Gleicher Ansicht ist die UFS und der Verein Netzwerk Asyl Aargau. Die EDU Aargau ist ebenfalls dagegen und führt aus, dass Observationen so kurz und effizient wie möglich durchzuführen seien und nicht durch eine Verlängerung verteuert werden sollten. Auch für die EVP Aargau sind 30 Tage genug; sollte später ein neuer Verdacht aufkommen, bestehe die Möglichkeit einer erneuten Observationsanordnung. Die Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB) ist ebenfalls gegen die Verlängerungsmöglichkeit mit dem Argument, diese sei kompliziert und der Nutzen fraglich (gleicher Ansicht ist der Gemeinderat Rheinfelden).

Knapp 95 % der Gemeinderäte haben sich für die Verlängerungsmöglichkeit ausgesprochen. Nur wenige Gemeinderäte haben zusätzliche Bemerkungen angebracht. Argument für die Verlängerung sei, dass diese allenfalls benötigt werde (Gemeinderat Zeiningen). Die Voraussetzungen für eine

⁵⁶ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 7. September 2017 zur 16.479 Parlamentarischen Initiative Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten, BBl 2017 7403 ff., S. 7410 f.

⁵⁷ Stellungnahme des Bundesrats vom 1. November 2017 zum Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 7. September 2017, BBl 2017 7421 ff., S. 7425.

Verlängerung seien jedoch zu regeln (Gemeinderat Magden). Von einem Gemeinderat wird sogar eine noch längere Observationsfrist bevorzugt (zum Beispiel 60 Tage), da ja die Kosten vollumfänglich durch die Gemeinde getragen würden (Gemeinderat Spreitenbach). Dass die Verlängerung durch den Kantonalen Sozialdienst als neutrale Stelle zu erfolgen habe, sei sinnvoll (Gemeinderat Oberentfelden). Es müsse gewährleistet sein, dass der Kantonale Sozialdienst termingerecht über eine Verlängerung entscheide (Gemeinderat Ehrendingen). So solle in der Verordnung auch geregelt werden, innert welcher Frist – unter Umständen innert Tagesfrist – der Entscheid ab dem Zeitpunkt des Verlängerungsantrags zu erfolgen habe (Stadtrat Aarau).

Stellungnahme Regierungsrat:

Knapp 95 % der Gemeinderäte sowie sechs politische Parteien (Die Mitte Aargau, FDP, Die Liberalen Aargau, glp Aargau, Jungfreisinnige Aargau, SP Kanton Aargau, SVP Aargau) stimmen der Variante 2 "Möglichkeit der Verlängerung" zu. Angesichts dieses Ergebnisses wird die Variante 1 der Anhörungsvorlage, wonach die Observationsdauer maximal 30 Tage ohne Verlängerungsmöglichkeit beträgt, in vorliegender Botschaft nicht mehr weiterverfolgt.

In den Erläuterungen zum neuen § 19c Abs. 5 SPG ist festgehalten, dass der Regierungsrat die Voraussetzungen für eine Verlängerung gestützt auf § 63 Abs. 1 SPG in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung konkretisieren werde (vgl. Kapitel 5). Es liegt in der Natur der Sache, dass die für Genehmigung zuständige kantonale Behörde innert nützlicher Frist über die Verlängerung entscheiden wird müssen. Die Nennung einer konkreten Frist erachtet der Regierungsrat zum jetzigen Zeitpunkt jedoch als nicht notwendig.

Die Wahl der Genehmigungsbehörde (kantonale Verwaltungsbehörde oder kantonales Gericht) hat im Übrigen keine Auswirkungen auf die Anfechtbarkeit der Verlängerung: Diese ist, wie die Observation an sich, grundsätzlich immer anfechtbar. Bezüglich des Instanzenzugs wird auf Kapitel 5, Erläuterungen zu § 19c Abs. 5 und 6, verwiesen.

f) Berichterstattung

Der Stadtrat Aarau beantragt sinngemäss, den vorgeschlagenen § 19e SPG (Berichterstattung) zu streichen. Eine Berichterstattung gemäss § 19e SPG erhöhe die Arbeitslast der Gemeinden enorm, insbesondere wenn die Berichterstattung nur der Beantwortung von allfälligen politischen Vorstössen diene. Die Gemeinden sollen Anfragen des Kantons beantworten, sobald Vorstösse anfielen.

Anders sehen es der Gemeinderat Oberentfelden und die EDU Aargau: Eine regelmässige Berichterstattung der angeordneten und durchgeführten Observationen an den Kantonalen Sozialdienst als Kontrolle sei unerlässlich (Gemeinderat Oberentfelden). Die Einhaltung der rechtlichen Grundlagen bei einer Observation sei essentiell. Sie sei im Rahmen eines Monitorings regelmässig zu überprüfen beziehungsweise zu kontrollieren und, wo möglich, transparent zu kommunizieren (EDU Aargau).

Stellungnahme Regierungsrat:

An der vorgeschlagenen Bestimmung in § 19e SPG wird unverändert festgehalten. Sinn und Zweck der Berichterstattung sind weiter oben ausführlich erläutert (vgl. Kapitel 3.6). Der Regierungsrat wird beim Erlass der Ausführungsbestimmungen in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung darauf achten, dass die Berichterstattung für die Gemeinden zumutbar ist.

g) Weitere Einzelbemerkungen

Für die SVP Aargau sei unverständlich, dass der Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung (GPS-Tracker) nicht erlaubt sei. Sozialversicherungsbetrug (gemeint ist wohl Sozialhilfebetrug) sei ein schweres Delikt und sollte auch entsprechend geahndet werden dürfen. Der Regierungsrat werde gebeten, einen entsprechenden Gesetzestext für die Botschaft an den Grossen Rat auszuarbeiten, in dem diese technischen Instrumente (GPS-Tracker) in schweren Betrugsfällen eingesetzt werden dürften.

Als weitere Einzelbemerkung beantragt der Stadtrat Aarau sinngemäss, den vorgeschlagenen § 19d SPG (Umgang mit dem Observationsmaterial) zu streichen. § 19d SPG sei nicht notwendig, da das Observationsmaterial Bestandteil der Klientenakte sei und diese wiederum den gültigen Bestimmungen zur Akteneinsicht unterstehe.

Stellungnahme Regierungsrat:

Zum Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung

Am Verbot, technische Instrumente zur Standortbestimmung einzusetzen, wird festgehalten. Der Einsatz solcher Instrumente stellt, wie oben beschrieben, einen schwereren Eingriff in die Privatsphäre dar als der Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungen. Das ATSG lässt diese deswegen im Sozialversicherungsbereich nur mit einer vorgängigen richterlichen Genehmigung zu. Der beantragende Versicherungsträger hat dabei dem Gericht ausführlich darzulegen, weshalb solche Instrumente als ultima ratio unumgänglich sind (siehe Art. 43b Abs. 1 ATSG). Die Nachfrage beim Versicherungsgericht des Kantons Aargau hat ergeben, dass es seit der Einführung der Observation im Sozialversicherungsbereich (Inkrafttreten am 1. Oktober 2019) noch kein Gesuch für den Einsatz von technischen Instrumenten zur Standortbestimmung gegeben hat. Dies lässt darauf schliessen, dass der Bedarf auch im Sozialhilfereich tief wäre. Die Schwere des Eingriffs verbunden mit dem prozessualen Aufwand und der voraussichtlich tiefen Nachfrage dieses Mittels sprechen im Sinne der Verhältnismässigkeit gegen die Einführung technischer Instrumente zur Standortbestimmung bei der Observation in der Sozialhilfe.

Zum Umgang mit dem Observationsmaterial

§ 19d SPG gemäss Anhörungsvorlage ermächtigt den Regierungsrat, die Aufbewahrung, Verwendung, Weitergabe, Akteneinsicht und Vernichtung des Observationsmaterials zu regeln. Der Stadtrat Aarau bemerkt richtigerweise, dass es bereits Bestimmungen zur Akteneinsicht gibt. Der Regierungsrat folgt dem Stadtrat Aarau insofern, als er die vorhandenen Regelungen des kantonalen Datenschutz- und Sozialhilferechts zur Akteneinsicht, aber auch zur Verwendung und zur Weitergabe des Observationsmaterials (vgl. IDAG und VIDAG sowie §§ 45 f. SPG und § 31 SPV) als genügend erachtet. Aufgrund der Sensibilität der Daten soll jedoch der Regierungsrat weiterhin ermächtigt werden, die Aufbewahrung und Vernichtung als lex specialis auf Verordnungsstufe zu regeln. Das kantonale Datenschutzrecht bestimmt zwar in grundsätzlicher Weise, dass Personendaten vernichtet werden müssen, wenn sie zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe sowie zu Sicherungs- und Beweis Zwecken nicht mehr benötigt werden, spätestens jedoch nach 10 Jahren (vgl. § 21 IDAG und § 4 Abs. 4 VIDAG). Für das Observationsmaterial soll die Vernichtungsfrist ausdrücklich geregelt werden, indem ihre Länge klar beziffert und dem Schutzinteresse der Betroffenen entsprechend kurzgehalten wird (wie weiter oben in Kapitel 3.5 festgehalten wurde, soll die Löschrfrist wie in § 61 PolV auf maximal 100 Tage festgelegt werden, soweit die Daten nicht weiterhin für ein Verfahren benötigt werden; vgl. auch die dreimonatige Frist gemäss Art. 9a Abs. 4 ATSV). Bei der Aufbewahrung ist das Recht weiterer Personen auf Privatsphäre zu beachten (siehe die Erläuterungen zu § 19d SPG). Der vorliegende § 19d SPG samt Erläuterungen (vgl. Kapitel 5) dazu sind entsprechend angepasst worden.

5. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

2.1.5. Observation (neu)

§ 19c Zulässigkeitsvoraussetzungen (neu)

¹ Die zuständige Gemeinde kann eine Person im Rahmen eines laufenden Sozialhilfeverfahrens verdeckt observieren, wenn

- a) aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass die Person unrechtmässig Sozialhilfeleistungen geltend macht, bezieht oder erhalten hat, und
- b) alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Feststellung des Sachverhalts ausgeschöpft worden sind.

² Die Sozialbehörde gemäss § 44 Abs. 1 ist zuständig für die Anordnung der Observation. Zuständig für die Durchführung der angeordneten Observation sind geeignete Mitarbeitende der betroffenen Gemeinde oder von dieser beauftragte geeignete Dritte. Der Regierungsrat regelt die persönlichen und fachlichen Anforderungen an die durchführenden Personen durch Verordnung.

³ Die Person darf nur observiert werden, wenn sie sich

- a) an einem allgemein zugänglichen Ort befindet, oder
- b) an einem Ort befindet, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist.

⁴ Bei der Observation dürfen Bild- und Tonaufzeichnungen gemacht werden. Nicht erlaubt ist der Einsatz von technischen Instrumenten

- a) zur Verstärkung oder Erweiterung der menschlichen Wahrnehmung sowie
- b) zur Standortbestimmung.

⁵ Die angeordnete Observation findet in einem Zeitraum von höchstens 30 Tagen ab dem ersten Observationstag statt. Sie kann mit Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörde um maximal 15 Tage verlängert werden.

⁶ Die Sozialbehörde informiert die betroffene Person spätestens vor Erlass des Entscheids betreffend die Sozialhilfeleistungen über den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation sowie über die bei der Observation gemachten Feststellungen.

⁷ Konnten die konkreten Anhaltspunkte durch die Observation nicht bestätigt werden, teilt die Sozialbehörde der betroffenen Person den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation, die bei der Observation gemachten Feststellungen sowie das Recht auf einen anfechtbaren Entscheid schriftlich mit.

Zum neuen Abschnitt 2.1.5.

Da es sich vorliegend um Observationen im Sozialhilfebereich handelt und die Sozialhilfe im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz geregelt ist, sind die entsprechenden Bestimmungen im genannten Gesetz unter dem zweiten Titel "Sozialhilfe" zu erlassen. Der Bezug beziehungsweise die Inanspruchnahme von Massnahmen der sozialen Prävention gemäss dem dritten Titel des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes (§§ 23 ff. SPG) wie beispielsweise die Elternschaftsbeihilfe, die Inkassohilfe oder die Alimentenbevorschussung sollen nicht mittels Observation überprüft werden können. Die Regelungen sollen unter einem gemeinsamen Abschnitt zusammengehalten werden. Mittels der Observation soll abgeklärt werden, ob die betroffene Person die Leistungen der Sozialhilfe rechtmässig bezogen hat, bezieht oder zu erhalten versucht. Folglich kommt die Observation bei der Gewährung von Sozialhilfe (vgl. Kapitel 2.1. im SPG) zur Anwendung. Systematisch bedeutet dies im Ergebnis, dass die neuen Regelungen zur Observation im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz als neuer Abschnitt 2.1.5. einzufügen sind.

Zur Überschrift

Der neue § 19c SPG regelt die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Observation.

Zu § 19c Abs. 1

Der neue § 19c Abs. 1 SPG regelt zum einen die Zuständigkeit für eine Observation im Sozialhilferecht. Diese bestimmt sich nach § 6 SPG. Die gegenwärtig für das laufende Sozialhilfeverfahren zuständige Gemeinde ist somit auch für die Observation zuständig. Weiter kann eine Observation ausschliesslich während – und somit weder vor noch nach – eines laufenden Sozialhilfeverfahrens angeordnet werden. Eine Observation alleine kann kein Sozialhilfeverfahren eröffnen. Das Verfahren muss auf anderem Wege bereits eröffnet (aufgrund eines eingereichten Gesuchs um materielle Hilfe) und darf noch nicht durch Einstellung, Wegzug oder aus anderen Gründen abgeschlossen worden sein.

Zum anderen wird der zulässige Grund für die Anordnung und die Durchführung einer Observation normiert:

lit. a und b

Vorausgesetzt wird zum einen, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass eine Person unrechtmässig Sozialhilfeleistungen geltend macht, bezieht oder erhalten hat (lit. a). Observationen in Bezug auf bereits erhaltene Leistungen ("erhalten hat") sind im Kontext der Voraussetzung eines laufenden Sozialhilfeverfahrens zu sehen: Solche Observationen sind zwar möglich, jedoch nicht für vergangene Leistungen aus abgeschlossenen Verfahren. Der Begriff der konkreten Anhaltspunkte ist aus Art. 43a ATSG übernommen, welcher sich seinerseits auf die Regelung in Art. 282 Abs. 1 lit. a StPO sowie die zugehörige Rechtsprechung des Bundesgerichts⁵⁸ stützt. Nach Ablauf der zulässigen Observationsdauer (höchstens 30 Tage plus Möglichkeit der Verlängerung um maximal 15 Tage, siehe neuer § 19c Abs. 5 SPG) kann eine erneute Observation angeordnet werden, sofern im Vergleich zum Sachverhalt, welcher der bereits durchgeführten Observation zugrunde lag, neue konkrete Anhaltspunkte vorliegen (und sofern auch die Voraussetzung gemäss lit. b vorliegt). Liegen auf der Sachverhaltsebene keine neuen konkreten Anhaltspunkte vor, ist die erneute Anordnung einer Observation nicht zulässig.

Lit. b setzt zum anderen voraus, dass zur Abklärung des Sachverhalts bereits alle zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft worden sind. Insofern ist die Observation als ultima ratio im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips staatlichen Handelns zu verstehen. Die zur Verfügung stehenden Mittel richten sich einerseits nach den Beweismitteln gemäss § 24 VRPG und andererseits nach der Mitwirkungs- und Meldepflicht gemäss § 2 SPG. Vor der Anordnung einer Observation sind demnach sämtliche Abklärungsmittel, welche in Kenntnis und/oder durch Mitwirkung der betroffenen Person erfolgen (vgl. Kapitel 1.1), zu ergreifen oder mindestens zu prüfen. In jedem Einzelfall ist schliesslich vor der Anordnung einer Observation eine Verhältnismässigkeitsprüfung durchzuführen.

Lit. a und b müssen sowohl zum Zeitpunkt der Anordnung als auch während der gesamten Durchführung einer Observation erfüllt sein. Sollte sich die Situation im Einzelfall – beispielsweise im Zeitraum zwischen Anordnung und Durchführung oder während der Durchführung – derart ändern, dass die Erfüllung dieser Voraussetzungen zu bezweifeln ist oder diese nicht mehr gegeben sind, ist eine Observation nicht mehr zulässig und eine Neu Beurteilung durchzuführen.

⁵⁸ BGE 137 I 327, E. 5.4.2.1; BGE 136 III 410, E. 4.2.1.

Zu § 19c Abs. 2

Absatz 2 regelt zunächst die Kompetenzen innerhalb der zuständigen Gemeinde: Für die Anordnung einer Observation ist die Sozialbehörde der jeweiligen Gemeinde zuständig und damit grundsätzlich der Gemeinderat oder eine von ihm eingesetzte Sozialkommission (§ 44 Abs. 1 SPG; vorbehalten bleiben die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Zusammenarbeit der Gemeinden). § 44 Abs. 2 SPG, wonach die Sozialbehörde die Entscheidkompetenz einer anderen Behörde übertragen kann, ist bei der Anordnung der Observation damit nicht anwendbar. Bei der Anordnung ist auf eine vollständige Dokumentation zu achten: Die Anordnung einer Observation muss schriftlich erfolgen und die Sozialbehörde muss im betroffenen Einzelfall die vorliegenden konkreten Anhaltspunkte gemäss neuem § 19c Abs. 1 lit. a SPG nennen sowie Ausführungen zur Voraussetzung gemäss neuem § 19c Abs. 1 lit. b SPG machen. Der Regierungsrat ist gestützt auf seine Vollzugskompetenz gemäss § 63 Abs. 1 SPG ermächtigt, dies entsprechend in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung festzuhalten.

Hinsichtlich der Durchführung von Observationen ist die allgemeine Bestimmung im bereits geltenden § 43 Abs. 4 SPG zu berücksichtigen, wonach die Gemeinden im Sozialhilfebereich ihre Aufgaben an Dritte oder den Kanton übertragen können. Entsprechend wird im neuen § 19c Abs. 2 SPG festgelegt, dass die Durchführung der Observationen entweder von Mitarbeitenden der Gemeinde selbst vorgenommen oder an Dritte übertragen wird. Dies entspricht im Übrigen auch der Kompetenzverteilung der meisten anderen Kantone, welche die Observation vorsehen (beispielsweise Bern, Freiburg und Glarus).

Absatz 2 hält weiter fest, dass die angeordnete Observation von geeigneten Mitarbeitenden oder geeigneten Dritten durchzuführen ist. Mit der Eignung sind gewisse persönliche und fachliche Anforderungen gemeint, welche die durchführende Person erfüllen muss, andernfalls sie nicht geeignet ist. Der Regierungsrat wird ermächtigt, diese Anforderungen auf Verordnungsstufe zu regeln. Es ist derzeit davon auszugehen, dass die persönlichen Anforderungen insbesondere einen tadellosen Leumund meinen (kein Strafregistereintrag, keine hängigen Strafverfahren, keine hängigen oder abgeschlossenen Zivilverfahren wegen einer Persönlichkeitsverletzung nach Art. 28-28b ZGB, keine Verlustscheine). Die fachlichen Anforderungen werden bestimmte mittels Aus- und/oder Weiterbildung oder gleichwertiger Berufserfahrung erworbenen Kenntnisse im Bereich Recht und/oder Polizeiarbeit voraussetzen.

Zu § 19c Abs. 3

Eine Person kann observiert werden, wenn sie sich an einem Ort befindet, der allgemein zugänglich ist oder von einem allgemein zugänglichen Ort frei einsehbar ist. Der Wortlaut vom neuen § 19c Abs. 3 SPG ist bewusst mit demjenigen der Bundesbestimmung im Sozialversicherungsrecht (Art. 43a Abs. 4 ATSG) identisch. Dies bedeutet, dass Materialien, Rechtsprechung und Lehre dazu bei der Anwendung und Auslegung von § 19c Abs. 3 SPG entsprechend zu berücksichtigen sind. Ebenso sind die Ausführungsbestimmungen in Art. 7h ATSV zu beachten.

lit. a

Als allgemein zugänglicher Ort gilt öffentlicher oder privater Grund und Boden, bei dem in der Regel geduldet wird, dass die Allgemeinheit ihn betritt (vgl. Art. 7h Abs. 1 ATSV). Zu den allgemein zugänglichen Orten gehören also zum Beispiel öffentliche Strassen und Plätze, Parks, Einkaufsläden, Kultur-, Freizeit- und Sportbetriebe, Restaurants usw.

lit. b

Im strafrechtlichen Kontext können Personen "an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachtet" werden (Art. 282 Abs. 1 StPO). Die Wendung "Ort, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist" ist bei der Observation gemäss Strafprozessordnung nicht genannt. Gemäss

der Rechtsprechung des Bundesgerichts⁵⁹ ist die Observation aber auch dann zulässig, wenn sich die observierte Person an einem Ort befindet, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist, also beispielsweise auf ihrem Balkon oder in ihrem offenen Garten. Bei der Observation im Sozialversicherungsrecht ist dieser Grundsatz ins ATSG übernommen worden (Art. 43a Abs. 4 lit. b ATSG). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts gelte aber auch für Polizei und Staatsanwaltschaft, so die Ansicht des Bundes.⁶⁰

Wie im ATSG wird der "Ort, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist" ausdrücklich in § 19c Abs. 3 lit. b SPG genannt. Die Materialien zum ATSG⁶¹ sowie die bundesgerichtliche Rechtsprechung dazu sind bei der Auslegung und Anwendung von § 19c Abs. 3 lit. b SPG entsprechend zu berücksichtigen.

"Frei einsehbar" bedeutet, dass der Ort, an dem sich die betroffene Person befindet, nicht besonders gegen Einblicke geschützt ist und das ungehinderte, freie Beobachten ohne spezielle Vorkehrungen von einem allgemein zugänglichen Ort aus möglich ist.⁶² Die Tätigkeit der betroffenen Person ist also von blossen Auge zu gegebener Tageszeit erkennbar.⁶³ Wie bereits erwähnt, stellen Balkone und offene Gärten grundsätzlich Orte dar, die frei einsehbar sind. Observationen hierin, die von einem allgemein zugänglichen Ort aus erfolgen (zum Beispiel von der öffentlichen Strasse aus), sind damit grundsätzlich zulässig. Das Bundesgericht hält dazu fest: "Bei einer Person, die bei freiwillig ausgeübten, von blossen Auge beobachtbaren Alltagsverrichtungen in einem von jedermann öffentlich einsehbaren Bereich gefilmt wird, darf angenommen werden, sie habe insoweit auf einen Schutz der Privatheit verzichtet und in diesem Umfang ihre Privatsphäre der Öffentlichkeit ausgesetzt."⁶⁴ Anders wenn beispielsweise der Garten mit einer Hecke umzäunt ist, über die nur mit Hilfe einer Leiter geschaut werden kann: Dieser Garten ist nicht frei einsehbar und die Observation hierin ist folglich unzulässig.⁶⁵

Spezielle Regeln gelten für den Innenbereich des Hauses: Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bildet der Innenbereich des Hauses, in dem die betroffene Person wohnt, keinen ohne Weiteres öffentlich frei einsehbaren Raum. Eine hierin erfolgte Observation sei grundsätzlich unzulässig. Denn in diesem Rahmen könne nicht mehr von einem vernünftigen Verhältnis zwischen dem Ziel der Verhinderung des ungerechtfertigten Leistungsbezugs und dem durch die Observation erfolgten Eingriff in die Privatsphäre der versicherten Person ausgegangen werden.⁶⁶ Wohn- und Schlafzimmer sowie andere private Räume im Innenbereich einer von der betroffenen Person bewohnten Liegenschaft (zum Beispiel Treppenhaus und Waschküche) sind demnach keine von jedermann frei einsehbare Orte.⁶⁷ Eine Observation in solche Räume ist folglich unzulässig, unabhängig davon, ob Sichtsperrn wie zum Beispiel Vorhänge bestehen oder nicht.

⁵⁹ Urteil 137 I 327 vom 11. November 2011, Regeste und E. 6.1: Auslegung von Art. 179^{quater} StGB (Verletzung des Geheim- oder Privatbereichs durch Aufnahmegeräte) in einem Fall der Invalidenversicherung.

⁶⁰ Fakten und Hintergründe zu den Observationsartikeln im ATSG des Bundesamts für Sozialversicherungen vom 7. November 2018, Seite 4. Zudem hält der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 1. November 2017 zum Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 7. September 2017 zu (16.479) Parlamentarische Initiative fest, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Observation in der Invalidenversicherung zwar über den Wortlaut von Art. 282 StPO hinaus gehe, inhaltlich sei es jedoch keine Abweichung, da diese Rechtsprechung auch auf Strafverfahren übertragen werden könne, BBl 2017 7421 ff., S. 7425.

⁶¹ Insbesondere Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 7. September 2017 zu (16.479) Parlamentarische Initiative Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten, BBl 2017 7403 ff., sowie Stellungnahme des Bundesrats vom 1. November 2017 dazu, BBl 2017 7421 ff.

⁶² Fakten und Hintergründe zu den Observationsartikeln im ATSG des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) vom 7. November 2018, Seite 6.

⁶³ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 7. September 2017, a.a.O., S. 7411.

⁶⁴ Urteil des Bundesgerichts 137 I 327 vom 11. November 2011, E. 6.1.

⁶⁵ Fakten und Hintergründe zu den Observationsartikeln im ATSG des BSV, a.a.O., Seite 6.

⁶⁶ Urteil des Bundesgerichts 8C_829/2011 vom 9. März 2012, E. 8.4.

⁶⁷ Siehe auch Fakten und Hintergründe zu den Observationsartikeln im ATSG des BSV, a.a.O., Seite 4 ff.

Art. 7h Abs. 2 ATSV fasst das oben Genannte mittels einer "Negativdefinition" zusammen. Demnach gilt ein Ort als *nicht* von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar, wenn er zur geschützten Privatsphäre der zu observierenden Person gehört, insbesondere (lit. a) das Innere eines Wohnhauses (einschliesslich die von aussen durch ein Fenster einsehbaren Räume) sowie (lit. b) unmittelbar zu einem Haus gehörende umfriedete Plätze, Höfe und Gärten, die üblicherweise Blicken von aussen entzogen sind. Art. 7h Abs. 2 ATSV ist auch bei der Anwendung und Auslegung von § 19c Abs. 3 lit. b SPG entsprechend zu berücksichtigen.

Zu § 19c Abs. 4

In Absatz 4 werden die zulässigen Observationsmittel konkretisiert. Bild- und Tonaufnahmen sollen erlaubt sein, solange sie der Dokumentation des mit menschlichen Fähigkeiten Festgestellten dienen. Nicht erlaubt ist der Einsatz von technischen Instrumenten, welche die menschliche Wahrnehmung verstärken oder erweitern. Namentlich sind dies Richtmikrofone, Objektive mit starker Zoomfunktion oder Nachtsicht- und Wärmebildkameras. Weiter ist auch die Verwendung technischer Instrumente zur Standortbestimmung (sogenannte GPS-Tracker) unzulässig.

Zu § 19c Abs. 5

Die 30-tägige Frist, während derer eine Person gemäss Absatz 5 observiert werden kann, ist eine Bruttofrist: Sie beginnt ab dem ersten Observationstag zu laufen, unabhängig davon, ob in den folgenden 30 Tagen täglich observiert wird, und gilt pro angeordnete Observation.

Die Verlängerung einer Observation bedarf einer erneuten Verhältnismässigkeitsprüfung und ist auf das Minimum an notwendigen, zusätzlichen Observationstagen zu beschränken, maximal jedoch auf 15 Tage. Auch bei der um maximal 15 Tage verlängerten Frist handelt es sich um eine Bruttofrist. Diese verlängerte Frist von maximal 15 Tagen schliesst unmittelbar an den letzten Tag der ursprünglichen Frist an.

Die Verlängerung um maximal 15 Tage setzt die Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörde voraus. Eine entsprechende Genehmigung muss vor Ablauf der ersten beziehungsweise ursprünglichen Frist vorliegen, andernfalls die Observation nicht fortgesetzt werden kann. Gestützt auf seine Vollzugskompetenz gemäss § 63 Abs. 1 SPG wird der Regierungsrat in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung ausführen, welche kantonale Behörde dies konkret ist und welche Voraussetzungen für eine Verlängerung gelten. Es ist derzeit davon auszugehen, dass es sich um den Kantonalen Sozialdienst handeln dürfte. Sofern dem Kantonalen Sozialdienst die Genehmigungszuständigkeit und dem Departement Gesundheit und Soziales diesbezüglich keine Kompetenz zur Beschwerdebeurteilung zugewiesen wird (siehe § 12 Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats [Delegationsverordnung, DelV] vom 10. April 2013), kann die Gemeinde die vom Kantonalen Sozialdienst nicht genehmigte Verlängerung gemäss den ordentlichen Rechtsschutzbestimmungen beim Regierungsrat anfechten (§ 50 Abs. 1 VRPG). Der Rechtsschutz zugunsten der betroffenen observierten Person bestimmt sich nach § 19c Abs. 6 und 7 SPG.

Nach Ablauf der maximal möglichen 45 Tage ist, sofern dazu überhaupt Bedarf besteht, eine weitere Observation unter Berücksichtigung der Zulässigkeitsvoraussetzungen (insbesondere Grund gemäss neuem § 19c Abs. 1 SPG) erneut anzuordnen. Insbesondere ist zu beachten, dass im Vergleich zum Sachverhalt der bereits durchgeführten Observation neue konkrete Anhaltspunkte vorliegen müssen (siehe auch oben, Erläuterung zu § 19c Abs. 1).

Zu § 19c Abs. 6

Die zuständige Sozialbehörde teilt der betroffenen Person spätestens vor Erlass des Entscheids betreffend die Sozialhilfeleistungen (in der Praxis kommen auch andere Begriffe zur Anwendung wie zum Beispiel Verfügung, Beschluss, Bescheid usw.) im Rahmen des rechtlichen Gehörs den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation sowie die bei der Observation gemachten

Feststellungen mit. Die betroffene Person ist dazu anzuhören. Ist die betroffene Person mit der erfolgten Observation nicht einverstanden, so hat sie die Möglichkeit, den Entscheid betreffend die Sozialhilfeleistungen im Rahmen des ordentlichen Instanzenzugs mit Beschwerde an das Departement Gesundheit und Soziales und anschliessend an das Verwaltungsgericht anzufechten (§ 58 SPG i.V.m. § 39a Abs. 1 SPV). Damit ist die nachträgliche Überprüfbarkeit durch ein Gericht sichergestellt und die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV gewährleistet. Eine unzulässige oder teilweise unzulässige Observation führt zur Unverwertbarkeit des dadurch erlangten Beweismaterials.

Zu § 19c Abs. 7

In den Fällen, in denen die konkreten Anhaltspunkte eines Missbrauchs durch die Observation nicht bestätigt werden konnten, zieht die Observation regelmässig keinen Entscheid betreffend die Sozialhilfeleistungen nach sich. Die Sozialbehörde hat diesfalls die betroffene Person dennoch schriftlich über den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation sowie die dabei gemachten Feststellungen zu informieren. Es steht der betroffenen Person zu, bei Bedarf eine anfechtbare Feststellungsverfügung zu verlangen. Dies ergibt sich aus der in Art. 29a BV normierten Rechtsweggarantie und müsste nicht zusätzlich in vorliegender Bestimmung festgehalten werden. Da aber die Observation grundsätzlich einen sensiblen Bereich betrifft und regelmässig Personen ohne juristische Kenntnisse involviert sind, hält der neue § 19c Abs. 7 SPG ausdrücklich fest, dass die betroffene Person über das Recht auf einen anfechtbaren Entscheid zu informieren ist. Verlangt die betroffene Person den Erlass eines anfechtbaren Entscheids, so kann dieser im Rahmen des ordentlichen Instanzenzugs gemäss § 58 SPG angefochten werden.

§ 19d Umgang mit dem Observationsmaterial (neu)

¹ Der Regierungsrat regelt die Aufbewahrung und die Vernichtung des Observationsmaterials durch Verordnung. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG) vom 24. Oktober 2006 und dieses Gesetzes (§§ 45 f.) sowie der entsprechenden Ausführungsbestimmungen.

Zu § 19d Abs. 1

Der Regierungsrat wird ermächtigt, die Aufbewahrung und die Vernichtung des Observationsmaterials in der Verordnung zu regeln. Der Begriff des Observationsmaterials umfasst sämtliche Erzeugnisse einer Observation wie beispielsweise Bild- und Tonaufnahmen, Notizen, Protokolle, Abklärungsergebnisse und sonstige Akten, unabhängig von deren Form (elektronisch oder gedruckt).

Neben der betroffenen Person werden bei Observationen regelmässig weitere, mit ihr interagierende Personen im Observationsmaterial erfasst (Angehörige, Freunde, Bekannte oder zufällig anwesende Personen). Diese unbeteiligten, nicht unter Missbrauchsverdacht stehenden Personen sollen darin unkenntlich gemacht werden. In diesem Sinn hat der Regierungsrat bei der Regelung auf Verordnungsstufe das Recht dieser weiteren Personen auf Privatsphäre entsprechend zu berücksichtigen.

Das Observationsmaterial soll vernichtet werden, wenn es nicht mehr als Beweismaterial gebraucht wird. Dies ist insbesondere bei einem abgeschlossenen Sozialhilfeverfahren oder nach einer Observation, bei welcher die konkreten Anhaltspunkte nicht bestätigt werden konnten, der Fall. Der Regierungsrat regelt die Frist für die Vernichtung auf Verordnungsstufe, indem ihre Länge klar beziffert und dem Schutzinteresse der Betroffenen entsprechend kurzgehalten wird. Er orientiert sich dabei an § 61 PolV (100 Tage, soweit die Daten nicht weiterhin für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren benötigt werden).

Bezüglich des weiteren Umgangs mit dem Observationsmaterial – Verwendung, Weitergabe und Akteneinsicht – kommen die bestehenden Regelungen des kantonalen Datenschutzrechts (IDAG und VIDAG) sowie Sozialhilferechts (§§ 45 f. SPG und § 31 SPV) zur Anwendung.

§ 19e Berichterstattung (neu)

¹ Die Gemeinden erstatten dem Kantonalen Sozialdienst regelmässig Bericht über die angeordneten und die durchgeführten Observationen. Der Regierungsrat regelt Form, Umfang und Regelmässigkeit der Berichterstattung.

Zu § 19e Abs. 1

Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, die Details der kommunalen Berichterstattungspflicht in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung zu regeln. Derzeit ist davon auszugehen, dass eine Berichterstattung in elektronisch schriftlicher Form verlangt wird. Die Gemeinden erstatten sowohl über die angeordneten als auch über die durchgeführten Observationen Bericht. Somit werden auch allfällige angeordnete, aber nicht durchgeführte Observationen erfasst. Die Berichterstattung soll in den Grundzügen mindestens über die Anzahl Observationen sowie in jedem Einzelfall über den Grund, die Art und die Dauer der durchgeführten Observation und die dabei gemachten Feststellungen sowie die Konsequenzen für die Sozialhilfeleistungen Auskunft geben.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Auf Kantonsseite entsteht durch die vorliegende Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes einmalig personeller Aufwand im Rahmen der entsprechenden Revisionsarbeiten. Ein personeller Zusatzaufwand wird zudem im Bereich der Beratung und der Schulungen der Gemeinden durch den Kantonalen Sozialdienst im Zusammenhang mit der neuen Regelung entstehen. Dieser kann voraussichtlich mit den aktuellen Ressourcen abgedeckt werden. Der Zusatzaufwand für die Beschwerdestelle SPG hängt von den im Zusammenhang mit den Observationen zukünftig eingereichten Beschwerden ab und kann insgesamt zu einer Verlängerung der Verfahrensdauer führen. Soll die Observationsdauer mit Genehmigung der zuständigen kantonalen Behörde verlängert werden können (neuer § 19c Abs. 5 SPG), so erhält der Kanton eine neue Kompetenz beziehungsweise Aufgabe. Diese kann nur mit zusätzlichen Personalressourcen bewältigt werden. Der konkrete Ressourcenbedarf, um die Genehmigungsanträge innert nützlicher Frist zu behandeln, hängt von der Anzahl Gesuche und der Bearbeitungsdauer pro Gesuch ab. Dieser Mehraufwand lässt sich zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht abschätzen. Aufgrund der aktuellen Ressourcensituation ist jedoch davon auszugehen, dass der Mehraufwand nicht mit den aktuellen Personalressourcen bewältigt werden kann und die neue Kantonsaufgabe entsprechend einen personellen Mehrbedarf zur Folge haben wird.

6.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft erkennbar.

6.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Eine Observation stellt einen schweren Eingriff in den Schutz des Privat- und Familienlebens der betroffenen Person dar. Die rechtliche Möglichkeit zur Durchführung von Observationen hat daher Auswirkungen auf die unter Missbrauchsverdacht stehenden sozialhilfebeziehenden oder -beantragenden Personen. Das Verhindern von Missbrauch in der Sozialhilfe ist ein gesellschaftliches Anliegen. Die geplante Einführung von Observationen entspricht diesem Anliegen.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima erkennbar.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Kompetenz, eine Abklärung mittels Observation in der Sozialhilfe vorzunehmen, liegt bei den Gemeinden. Sie sind für die Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Observation zuständig. Weiter obliegt es ihnen, dafür zu sorgen, dass die Observation nur von Personen durchgeführt wird, die nach dem Gesetz und der Verordnung dazu befugt sind. Dies bedeutet für die Gemeinden bei Gebrauch des Instruments einen personellen und – wo Dritte mit der Observation beauftragt werden – einen finanziellen (Mehr-)Aufwand. Der Aufwand hängt von der Anzahl observierter Personen, der Kompetenz für die Durchführung der Observationen (Gemeindemitarbeitende und/oder Dritte) sowie vom potentiellen Angebot privater Anbieter ab.

Wenn durch eine Observation ein missbräuchlicher Sozialhilfebezug verhindert wird, fallen auf Seiten der Gemeinde Ausgaben weg. Die Höhe dieser Minderausgaben ist von der Anzahl Fälle sowie der weniger ausbezahlten oder zurückzuerstattenden Sozialhilfeleistungen abhängig.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine direkten Auswirkungen auf den Bund erkennbar. Weiter ist nicht davon auszugehen, dass die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Observationen bei Verdacht auf Sozialhilfe-missbrauch zu häufigerem Kantonswechsel von (potentiellen) Sozialhilfebezügern beziehungsweise dadurch zu einer Mehrbelastung anderer Kantone führt. Dies insbesondere auch, da bereits mehrere Kantone über eine solche Gesetzesgrundlage verfügen. Es ist daher auch nicht mit übermässigen Auswirkungen auf andere Kantone zu rechnen.

III Teil C: Weiterer Anpassungsbedarf

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

1.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung

§ 47 SPG regelt die Kostentragung und Kostenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Sozialhilfebereich. In Bezug auf die Kostentragung und -teilung sind Fristen zur Anmeldung von Fällen beziehungsweise zur Rechnungsstellung vorgesehen. Aktuell ist in Bezug auf bestimmte, unten erwähnte Fristen nicht geklärt, ob es sich dabei um Verwirkungs- oder lediglich um Ordnungsfristen handelt:

In § 47 Abs. 2 werden mit Verweis auf § 51 Abs. 1 lit. b–d SPG diejenigen Kosten aufgeführt, welche den Gemeinden vom Kanton voll vergütet werden. Dabei handelt es sich um die Kosten für materielle Hilfe im Rahmen internationaler Abkommen, die materielle Hilfe an Personen ohne Unterstützungswohnsitz sowie die materielle Hilfe für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig Aufgenommene. Gemäss § 34 SPV gilt § 47 Abs. 2 SPG sinngemäss auch für Flüchtlinge, solange der Bund dem Kanton Abgeltungen leistet. Für diese vom Kanton zu vergütenden Sozialhilfekosten stellen die Gemeinden dem Kantonalen Sozialdienst vierteljährlich innert 60 Tagen nach Quartalsende Rechnung (§ 34 Abs. 2 SPV). Insbesondere im Rahmen des Kostenersatzes im Flüchtlingsbereich kommt es teilweise vor, dass Gemeinden ihre Kosten für die an Flüchtlinge ausgerichtete materielle Hilfe nicht in der vorgegebenen Frist, sondern erst Jahre später abrechnen. Der Kantonale Sozialdienst interpretierte die Frist bisher als Ordnungsfrist. Bei einer Ordnungsfrist bestehen die entsprechenden Rechte weiterhin, auch wenn die erforderliche Handlung nicht innerhalb der Frist vorgenommen wird. Aus diesem Grund bearbeitet der Kantonale Sozialdienst entsprechende Abrechnungen bis zum Eintritt der fünfjährigen Verjährungsfrist. Eine solche zeitliche Verzögerung führt – auch wenn es nur einzelne Gemeinden betrifft – im Kantonalen Sozialdienst zu

grossen Herausforderungen in Bezug auf die Aufgaben- und Ressourcenplanung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie auf die Finanzplanung. Aus diesem Grund soll anstelle der Ordnungsfrist eine Verwirkungsfrist treten.

Entstehen einer Gemeinde in einem einzelnen Fall pro Rechnungsjahr Nettokosten für die materielle Hilfe, die Massnahmen zur wirtschaftlichen Verselbstständigung und Beschäftigungsprogramme, die den Betrag von Fr. 60'000.– überschreiten, wird der über diesem Betrag liegende Kostenanteil durch einen Fonds getragen, den alle Gemeinden gemeinsam im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl finanzieren (§ 47 Abs. 3 SPG; sogenanntes "Teilpooling"). Die Sozialhilfe- und Präventionsverordnung regelt, dass die Gemeinden die Teilpoolingfälle bis spätestens zum 31. März des Folgejahres dem Kantonalen Sozialdienst zu melden haben (§ 33 Abs. 1 SPV). Die Materialien zur Neuordnung des Finanz- und Lastenausgleichs halten zum geänderten § 33 Abs. 1 SPV ausdrücklich fest, dass der Kostenanspruch verwerke, wenn der Fall nicht innerhalb der Frist gemeldet werde. Es bestünde keine Ersatzpflicht mehr und die Kosten gingen vollständig zulasten der unterstützenden Gemeinde. Die in § 33 Abs. 1 SPV genannte Frist ist somit eine Verwirkungsfrist, mit deren Ablauf die entsprechenden Rechte untergehen. Würde es sich bei der gesetzten Frist nicht um eine Verwirkungsfrist handeln, könnten Gemeinden ihre kostenintensiven Sozialhilfefälle auch erst Jahre später einreichen. Da diese Kosten von allen Gemeinden gemeinsam getragen werden, würde eine Kumulation von über Jahre nicht eingereichter Fälle bei deren Berücksichtigung zu relevanten und nicht budgetierten Mehrausgaben aller Gemeinden führen. Eine Verwirkungsfrist liegt daher insbesondere im Interesse der Gemeinden. Diese soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz explizit aufgenommen werden.

1.2 Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften

Für die Gewährleistung von Sozialhilfe sind in der Regel die Gemeinden zuständig (§ 6 Abs. 1 SPG). Dies gilt auch für Sozialhilfeleistungen an Flüchtlinge (§ 16 Abs. 2 SPG). Für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt die sogenannte freie Wohnsitzwahl (Art. 58 Asylgesetz [AsylG] vom 26. Juni 1998 in Verbindung mit Art. 36 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [AIG] vom 16. Dezember 2005 beziehungsweise in Verbindung mit Art. 85 Abs. 5 AIG): Sie haben das Recht, innerhalb des Kantons, der die Bewilligung erteilt hat, den Wohnort frei zu wählen. Sobald Flüchtlinge in einer Gemeinde Wohnsitz begründet haben, ist diese für die Gewährleistung der Sozialhilfe zuständig.

Der Kanton ist in der Regel zuständig für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Asylsuchenden und ausreisepflichtigen Personen (§ 17a Abs. 1 SPG). In der Praxis ist der Kanton unter anderem auch zuständig für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, solange diese in kantonalen Unterkünften untergebracht sind. Dies ist während einer Übergangsphase von durchschnittlich ungefähr 16 Wochen der Fall, wenn eine asylsuchende Person ihren Flüchtlingsentscheid während ihres Aufenthalts in einer kantonalen Unterkunft erhält und bis zum Bezug einer eigenen Wohnung in der Asylunterkunft verbleibt. Zudem weist der Bund den Kantonen seit 2019 aus dem sogenannten beschleunigten Verfahren Personen zu, welche bereits über einen Flüchtlingsstatus verfügen oder vorläufig aufgenommen sind. Diese Personen werden in einer ersten Phase in den kantonalen Unterkünften untergebracht. Diese Phase dauert in der Regel drei bis sechs Monate.

Die Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften bietet die notwendige zeitliche Flexibilität, damit die betroffenen Personen selbstständig einen Wohnsitz in einer Gemeinde begründen können. Zudem entlastet sie die Gemeinden, welche ansonsten Flüchtlingen die Wohnungen zur Verfügung stellen müssten. Schliesslich werden die Betroffenen während der Zeit in der kantonalen Unterkunft bereits im Integrationsprozess unterstützt. Auch dies führt zu einer Entlastung der Gemeinden. Die Unterbringung in kantonalen Strukturen in einer ersten Phase ist somit sowohl im Sinne der Gemeinden als auch der betroffenen Flüchtlinge und wurde bisher auch nicht infrage gestellt.

Die Zuständigkeit des Kantons für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während der Dauer des Aufenthalts in kantonalen Unterkünften ist rechtlich nicht explizit festgelegt. Vor dem Hintergrund der aktuellen und insbesondere unbestrittenen Praxis des Kantons sind die entsprechenden Regelungen nun vorzusehen.

1.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe

Mit Erlass des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes am 6. März 2001 wurde das Instrument der Elternschaftsbeihilfe eingeführt (§§ 26–30 SPG). Dieses ermöglicht wirtschaftlich schwachen Eltern beziehungsweise Elternteilen, ihr Kind in den ersten sechs Monaten nach der Geburt persönlich zu betreuen. Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz bezieht sich in §§ 27 f. für die Berechnung der Elternschaftsbeihilfe auf die voraussichtlichen "Jahreseinkünfte". Die Ausführungsnormen in §§ 22 ff. SPV beziehen sich hingegen auf die voraussichtlichen "Halbjahreseinkünfte". Auch die weiteren Ausführungsbestimmungen im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz beziehen sich auf die Dauer des Leistungsbezugs (in der Regel sechs Monate) und nicht auf die Jahreseinkünfte. In der Praxis sorgt der unterschiedliche Wortlaut für Rechtsunsicherheit und löst entsprechende Fragen aus. Es ist deshalb angezeigt, hinsichtlich der massgebenden Einkünfte den Wortlaut in §§ 27 f. SPG mit demjenigen von §§ 22 ff. SPV zu harmonisieren.

1.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen

Die laufende Gesetzesrevision soll genutzt werden, um nicht mehr geltende Verweise und Bestimmungen zu aktualisieren beziehungsweise, wo nicht mehr notwendig, aufzuheben.

2. Umsetzung

2.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung

In beiden erwähnten Verfahren (Kostenersatz und Teilpooling) ist die Frist in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung geregelt. Da Verwirkungsfristen für Ansprüche zwischen staatlichen Stellen in der Regel einer gesetzlichen Grundlage erfordern, soll auf Gesetzesstufe definiert werden, dass es sich um Verwirkungsfristen handelt. Damit wird Klarheit und Rechtssicherheit geschaffen. Um den Gemeinden die notwendige Zeit für die durch die Verwirkungsfrist allfällig ausgelöste Umstellung beziehungsweise für das Einreichen älterer Abrechnungen einzuräumen, soll eine Übergangsfrist definiert werden.

2.2 Zuständigkeit für Personen in kantonalen Unterkünften

Das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz ist mit der Zuständigkeit des Kantons für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen während der Dauer des Aufenthalts in den kantonalen Unterkünften zu ergänzen.

2.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe

Wie oben erwähnt, soll bezüglich der Berechnungsgrundlage für die Elternschaftsbeihilfe der Wortlaut des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes mit demjenigen der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung in Übereinstimmung gebracht werden. Die Elternschaftsbeihilfe wird in der Regel für sechs Monate ausbezahlt. Derzeit werden in der Praxis zur Berechnung der Höhe der Elternschaftsbeihilfe jeweils die voraussichtlichen Jahreseinkünfte herbeigezogen und anschliessend halbiert. Eine Anknüpfung an den Leistungszeitraum (sechs Monate) – wie in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vorgesehen – scheint sachgerecht, weil damit auf die aktuellen finanziellen Verhältnisse während der sechsmonatigen Bezugsdauer abgestellt werden kann. Je weiter die der Berechnung zugrunde liegenden Einkünfte in der Zukunft liegen, desto ungenauer sind die Annahmen. Bei instabilen Einkommenssituationen ist bei der Geburt des Kindes oft nicht bekannt, wie sich der Lohn des

betreuenden Elternteils für ein ganzes Jahr entwickeln wird. Diesbezüglich sind die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte präziser als die voraussichtlichen Jahreseinkünfte. Sollte sich der Lohn eines Elternteils während des laufenden Bezugs von Elternschaftsbeihilfen verändern, ist in jedem Fall eine Neuberechnung durchzuführen. Anstelle der voraussichtlichen Jahreseinkünfte soll im Sozialhilfe- und Präventionsgesetz daher auf die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte – analog der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung – referenziert werden.

2.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen

§ 7 Abs. 1 SPG verweist auf den altrechtlichen Art. 131 Abs. 3 ZGB. Dieser Absatz wurde im Zivilgesetzbuch mit der Revision des Kindesunterhalts per 1. Januar 2017 aufgehoben. Der exakt selbe Wortlaut wurde in Art. 131a Abs. 2 ZGB übernommen. Der Verweis in § 7 Abs. 1 SPG ist entsprechend zu aktualisieren.

Nach § 52 Abs. 1 lit. d SPG trägt die Gemeinde die Kosten für die weiteren Massnahmen der sozialen Prävention gemäss den §§ 39 und 40 vorbehältlich der Leistungen des Kantons gemäss § 51 Abs. 2. §§ 39 und 51 Abs. 2 SPG sind zwischenzeitlich aufgehoben worden. § 52 Abs. 1 lit. d SPG verweist demnach auf nicht mehr in Kraft stehende Bestimmungen und ist entsprechend anzupassen.

Mit § 60 SPG wurde mit Inkrafttreten des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes das Übergangsrecht geregelt. Die Bestimmungen haben aktuell keine Relevanz mehr und führen in der Praxis zu Fragen nach deren Gültigkeit. Bereits in der Botschaft des Regierungsrats vom 30. Juni 1999 zum Sozialhilfe- und Präventionsgesetz wurde festgehalten, dass § 60 Abs. 1 (im Entwurf § 60 Abs. 2) nur noch geringe Bedeutung hat und dem bisherigen § 46 Abs. 2 Sozialhilfegesetz entspricht. Der Kanton unterstützt keine Personen mehr gemäss des in der Bestimmung erwähnten Gesetzes über die Armenfürsorge vom 12. März 1936. Die Bestimmung hat aus heutiger Sicht daher keine praktische Relevanz mehr. Die Absätze 2, 3 und 8 setzen das intertemporale Recht für hängige Gesuche und Beschwerden im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes. Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ist nicht davon auszugehen, dass weiterhin unter diese Bestimmung fallende Gesuche und Verfahren hängig sind. Des Weiteren sehen die Absätze 4, 5 und 6 zeitlich begrenzte übergangsrechtliche Regelungen vor, die heute nicht mehr gültig sind. Abs. 7 bezieht sich wiederum auf den Abs. 6 und ist folglich ebenfalls nicht mehr aktuell. Aus diesen Gründen ist § 60 SPG aufzuheben.

§ 18a Abs. 2 lit. c SPG verweist auf das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005. Das Ausländergesetz wurde per 1. Januar 2019 in Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) umbenannt. Entsprechend ist auch die Formulierung in § 18a Abs. 2 lit. c SPG zu aktualisieren.

3. Auswertung des Anhörungsverfahrens

Fragen 6, 7 und 8 des eingangs genannten Fragebogens (siehe Vorbemerkungen) betrafen den vorliegenden Teil C zum weiteren Anpassungsbedarf. Die Zahl, die in den nachfolgenden Ausführungen in Klammern genannt wird, meint die Anzahl der entsprechenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Das relative Ergebnis bei den politischen Parteien entspricht der Gewichtung im Grossen Rat.⁶⁸ Die SP Bezirk Laufenburg sowie die Jungfreisinnigen Aargau sind im absoluten Ergebnis, nicht jedoch im relativen Ergebnis erfasst.

Fragen 6 und 7 haben total 97 Teilnehmende beantwortet, Frage 8 total 96.

⁶⁸ Zur Gewichtung im Grossen Rat siehe oben Fussnote 28.

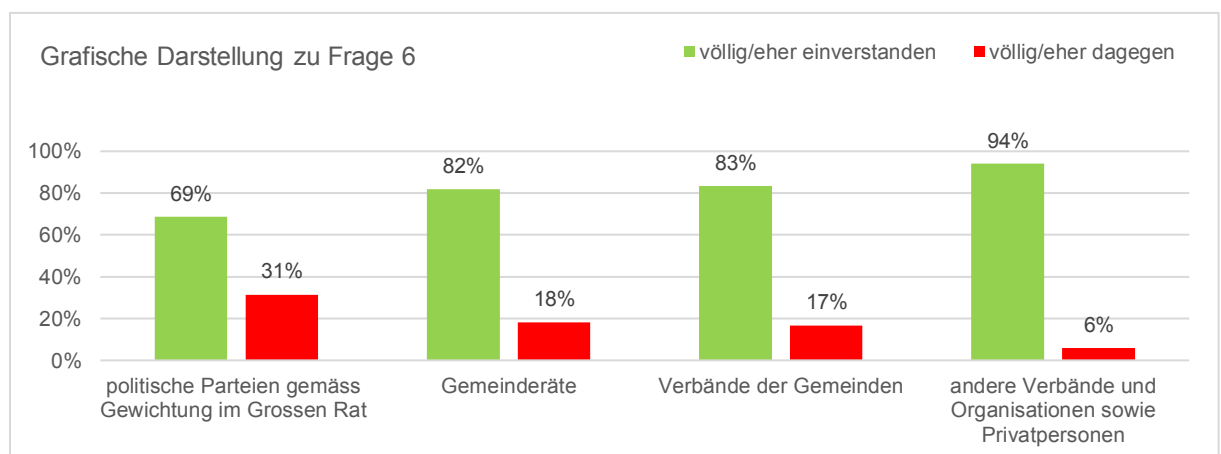
3.1 Verwirkungsfristen

3.1.1 Statistische Auswertung

Tabelle 6: Verwirkungsfristen

Frage 6: Sind Sie mit der Regelung zur Festlegung von Verwirkungsfristen bezüglich Kostenersatz und Kostenteilung (§§ 47 Abs. 3bis , 51 Abs. 5, 60a SPG) einverstanden?								
	völlig einverstanden		eher einverstanden		eher dagegen		völlig dagegen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
politische Parteien (10)	7	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 68,58 %	1	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 0 %	-	-	2	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 31,43 %
	Die Mitte Aargau EDU Aargau EVP Aargau glp Aargau GrüneAargau SVP Aargau (Jungfreisinnige Aargau)		(SP Bezirk Laufenburg)				FDP.Die Liberalen Aargau SP Kanton Aargau	
Gemeinderäte (66)	18	27 %	36	55 %	4	6 %	8	12 %
Verbände der Gemeinden (6) ⁶⁹	-	-	5	83 %	-	-	1	17 %
andere Verbände und Organisationen (13) ⁷⁰ sowie Privatpersonen (2)	4	27 %	10	67 %	-	-	1	6 %
Total (97)	29	30 %	52	54 %	4	4 %	12	12 %

Abbildung 6: Verwirkungsfristen



⁶⁹ Teilgenommen haben: Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Sozialdienst des Bezirks Kulm, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS), zurzibiet sozial.

⁷⁰ Teilgenommen haben: Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, Anlaufstelle Integration Aargau, ArbeitAargau, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau (FZ Aargau), Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Verein Netzwerk Asyl Aargau, Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB), VPOD Aargau/Solothurn.

3.1.2 Zusammenfassung der Rückmeldungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats

Grundsätzlich sind die Rückmeldungen zu den Verwirkungsfristen positiv ausgefallen. Die Mehrheit aller Teilnehmenden der Anhörung ist mindestens "eher einverstanden". Einige Anhörungsteilnehmende haben zusätzlich Bemerkungen angebracht, die zusammengefasst die folgenden Punkte betreffen:

a) Gegen Verwirkungsfristen

SP Kanton Aargau und FDP. Die Liberalen Aargau haben sich explizit gegen eine Verwirkungsfrist ausgesprochen. Die Gelder stünden den Gemeinden zu und das Recht auf diese solle nicht verwirken. Auch die Gemeinderäte Bözen, Effingen, Elfingen und Hornussen sowie Wettingen sprechen sich gegen eine Verwirkungsfrist aus. Der Gemeinderat Zeiningen sieht zwar einen Vorteil für den Kanton, jedoch einen Nachteil für die Gemeinden. Der Stadtrat Zofingen hebt die Abhängigkeit von Dritten hervor und dass die Gemeinden deshalb das finanzielle Risiko nicht übernehmen wollten.

Stellungnahme Regierungsrat:

Wie weiter oben ausgeführt wurde, hält eine deutliche Mehrheit der Gemeinden die derzeit in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) normierten Fristen ein. Eine rasche Erledigung der Fälle ist zudem auch im Interesse der Gemeinden. Der Regierungsrat hält deshalb an der vorgeschlagenen Regelung einer gesetzlichen Verwirkungsfrist fest.

b) Längeres Übergangsrecht

Die Gemeinderäte mehrerer Gemeinden (Aristau, Arni, Bad Zurzach, Full-Reuenthal, Koblenz, Menziken, Schneisingen, Suhr, Würenlos) sowie die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV) und Zurzibiet Sozial verlangen, die Übergangsfrist von sechs Monaten bis zum Ende des nächsten Kalenderjahres zu verlängern. Dies begründen sie mit der Überarbeitung der Praxis durch die Gemeinden.

Stellungnahme Regierungsrat:

Der Regierungsrat interpretiert die Aussage so, dass die Verwirkungsfrist des § 51 Abs. 5 SPG nicht wie ursprünglich gemäss Anhörungsvorlage in § 60a Abs. 1 SPG vorgesehen bereits sechs Monate nach Inkrafttreten zur Anwendung kommen soll, sondern erst nach 12 Monaten per Ende des Kalenderjahres 2024. § 60a Abs. 1 SPG wird entsprechend angepasst, indem das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2025 festgelegt wird.

c) Hinweis durch den Kanton vor Fristablauf

Mehrere Gemeinderäte (Buchs, Böttstein, Geltwil, Hausen, Leibstadt, Lengnau, Mandach, Oftringen, Rothrist, Rudolfstetten-Friedlisberg, Schwaderloch, Zufikon) sowie der Verband Aargauer Gemeindeschreiber (AGG) verlangen, dass der Kanton verbindlich zu verpflichten sei, die Gemeinden vor Ablauf der Verwirkungsfrist auf die drohende Verwirkung ihrer Ansprüche hinzuweisen.

Stellungnahme Regierungsrat:

Dieses Anliegen wird in den Stellungnahmen nicht präzisiert. Es wird daher davon ausgegangen, dass sowohl für Fälle des Kostenersatzes als auch des Teilpooling vor Verwirkung der Frist Mahnungen gewünscht werden. Der Kantonale Sozialdienst wird den Gemeinden jeweils vor Ablauf der Verwirkungsfristen eine allgemeine Erinnerung zukommen lassen. Er wird die Gemeindesozialdienste auch zukünftig zu Beginn des Jahres an die ablaufende Frist Ende März zur Meldung der Fälle erinnern, die in das Teilpooling einzuspeisen sind. Zudem wird der Kantonale Sozialdienst viermal jährlich eine Erinnerung zur Meldung der Kostenersatz-Fälle des letzten Quartals senden. Sollten die Gemeinden diese Mitteilungen als überflüssig beurteilen, kann der Kantonale Sozialdienst die Form und die Kadenz der Mitteilung anpassen.

Die fallbezogene Fristenkontrolle bleibt weiterhin Aufgabe der Gemeinden. Von den konkreten Einzelfällen hat der Kanton keine Kenntnis, bis sie ihm durch die Gemeinden gemeldet werden. Die neue Regelung bezüglich der Verwirkungsfristen wird vom Kanton mittels Medienmitteilung, Gesetzespublikation, Informationsschreiben und Newsmail bekannt gegeben. In Schulungen werden die Änderungen und die Ausgestaltung als Verwirkungsfristen ebenfalls thematisiert. So wird sichergestellt, dass die Gemeinden über die neue Ausgestaltung der Fristen in Kenntnis sind.

d) Längere beziehungsweise keine kürzeren Verwirkungsfristen in der SPV

Mehrere "andere Verbände und Organisationen" (Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Verein Netzwerk Asyl Aargau) sowie die SP Bezirk Laufenburg befürworten, dass der Kanton Vorgaben mache. Zu berücksichtigen sei jedoch, dass die derzeit geltenden Fristen nicht gekürzt werden sollen.

Zwei Stadträte (Bremgarten und Brugg) und zwei Gemeinderäte (Neuenhof und Windisch) sowie der Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS) sind der Meinung, dass die bisherige Frist gemäss § 34 Abs. 2 SPV zu kurz sei (betreffend zu kurze Fristen ähnlich auch Gemeinderäte Mägenwil, Oberrüti und Rapperswil); zudem sei zu regeln, wie die Frist berechnet werde, wenn der Aufenthaltsstatus der betroffenen Person erst später festgehalten werde. In solchen Fällen sei es wichtig, dass die Quartalsabrechnungen erst nach Statusklärung eingereicht werden müssten. Die Verwirkungsfrist solle wie im Obligationenrecht fünf Jahre betragen. Die GAV schlägt eine Verwirkungsfrist von 90 Tagen vor.

Stellungnahme Regierungsrat:

Die genaue Länge der neuen Verwirkungsfrist wird im Rahmen der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung zu klären sein. Sie wird allerdings nicht kürzer als die bisherige Frist von 60 Tagen (§ 34 Abs. 2 SPV) sein.

Kann aus externen Gründen, die von der Gemeinde nicht beeinflussbar sind, die Frist nicht eingehalten werden (beispielsweise wenn das Verfahren zur Anerkennung von Personen ohne Unterstützungswohnsitz die Frist überdauert), verwirkt der Anspruch der Gemeinde ohne deren Verschulden. Dies ist zu vermeiden, indem der Beginn des Fristenlaufs entsprechend festgelegt wird. Sowohl in den Kostenersatz- als auch in den Teilpooling-Fällen wird dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, den Beginn des Fristenlaufs auf Verordnungsstufe zu regeln (vgl. neuer nach Anhörung ergänzter § 51 Abs. 5 und § 47 Abs. 3^{bis}).

e) Kanton auch in der Pflicht

Mehrere Anhörungsteilnehmende verlangen auch die Festlegung von Fristen für den Kanton, in denen die entsprechenden Zahlungen an die Gemeinden zu erfolgen haben (Stadtrat Aarau und Gemeinderat Sisseln sowie Finanzfachleute Aargauer Gemeinden; ähnlich EVP Aargau). Die EDU Aargau äussert sich ähnlich, indem eine zeitnahe Kostenabrechnung als wichtig erachtet werde.

Der Stadtrat Aarau hält zudem fest, dass der Kanton das in § 34 Abs. 3 SPV genannte Meldeformular nicht zur Verfügung stelle.

Stellungnahme Regierungsrat:

Eine Frist für die Durchführung der Zahlung des Kantons an die Gemeinden erscheint nicht notwendig. Vollständig eingereichte Meldungen der entsprechenden Fälle werden rasch bearbeitet und die Zahlungen danach vorgenommen.

Das Formular zur Meldung geleisteter Unterstützungen zwecks Kostenersatz durch den Kanton gemäss § 34 Abs. 3 SPV steht seit Ende 2020 nicht mehr zur Verfügung, da Artikel 31 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24.

Juni 1977, auf den sich das Formular bezog, aufgehoben wurde. Der Kantonale Sozialdienst erarbeitet derzeit ein aktualisiertes Formular und wird dieses spätestens Ende 2022 bereitstellen. Er nimmt immer auch alle Anmeldungen von Fällen mit Personen ohne Unterstützungswohnsitz entgegen, die ohne dieses Formular eingereicht werden. Da die Verwirkungsfrist aufgrund der Verfahrensdauer beim Kanton bei den entsprechenden Fällen unter Umständen nicht immer eingehalten werden kann, soll der Beginn des Fristenlaufs entsprechend festgelegt werden (siehe auch oben d) sowie neuer nach Anhörung ergänzter § 51 Abs. 5).

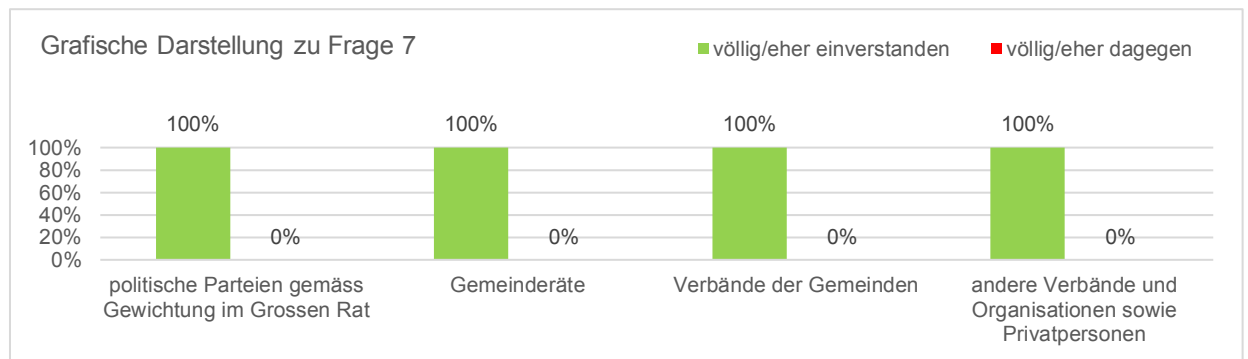
3.2 Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften

3.2.1 Statistische Auswertung

Tabelle 7: Zuständigkeit für Flüchtlinge

Frage 7: Sind Sie mit der Regelung (§ 17a Abs. 1 ^{bis} SPG) einverstanden?								
	völlig einverstanden		eher einverstanden		eher dagegen		völlig dagegen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
politische Parteien (10)	10	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 100 %						
	Die Mitte Aargau EDU Aargau EVP Aargau FDP.Die Liberalen Aargau glp Aargau GrüneAargau SP Kanton Aargau SVP Aargau (Jungfreisinnige Aargau) (SP Bezirk Laufenburg)		-	-	-	-	-	-
Gemeinderäte (66)	65	98 %	1	2 %	-	-	-	-
Verbände der Gemeinden (6) ⁷¹	5	83 %	1	17 %	-	-	-	-
andere Verbände und Organisationen (13) ⁷² sowie Privatpersonen (2)	14	93 %	1	7 %	-	-	-	-
Total (97)	94	97 %	3	3 %	-	-	-	-

Abbildung 7: Zuständigkeit für Flüchtlinge



⁷¹ Teilgenommen haben: Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Sozialdienst des Bezirks Kulm, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS), zurzibiet sozial.

⁷² Teilgenommen haben: Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, Anlaufstelle Integration Aargau, ArbeitAargau, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau (FZ Aargau), Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Verein Netzwerk Asyl Aargau, Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB), VPOD Aargau/Solothurn.

3.2.2 Zusammenfassung der Rückmeldungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats

Alle politischen Parteien, Gemeinderäte, Verbände der Gemeinden, anderen Verbände und Organisationen sowie Privatpersonen, die sich zur Frage der Unterbringung von Flüchtlingen in kantonalen Unterkünften geäußert haben, stimmen der vorgeschlagenen Änderung zu: Drei Teilnehmende haben sich als "eher einverstanden" erklärt (ohne zusätzliche Bemerkungen), die übrigen 94 Teilnehmenden sind völlig einverstanden.

Vereinzelte Teilnehmende haben zusätzlich Bemerkungen angebracht, die wie folgt zusammenzufassen sind: Die vorgeschlagene Regelung werde bereits heute so in der Praxis gelebt und habe sich bewährt; sie soll deshalb nun auch gesetzlich verankert werden.

Stellungnahme Regierungsrat:

Angesichts dieses Zustimmungsergebnisses hält der Regierungsrat am vorgeschlagenen § 17a Abs. 1^{bis} SPG unverändert fest.

3.3 Elternschaftsbeihilfe

3.3.1 Statistische Auswertung

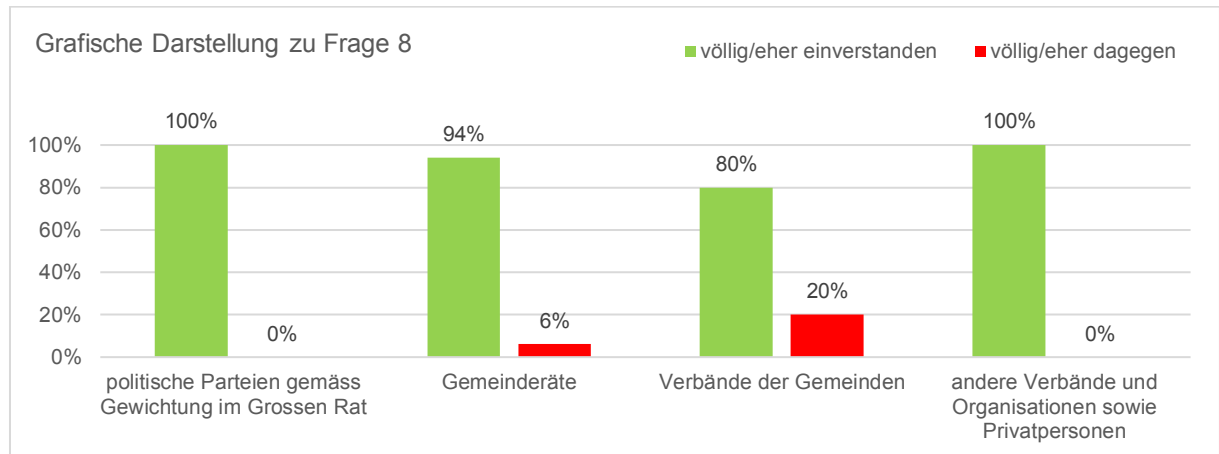
Tabelle 8: Elternschaftsbeihilfe

Frage 8: Sind Sie mit der Regelung (§§ 27 Abs. 1 und Abs. 3, 28 Abs. 1 SPG) einverstanden?								
	völlig einverstanden		eher einverstanden		eher dagegen		völlig dagegen	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
politische Parteien (10)	9	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 100 %	1	gemäss Gewichtung im Grossen Rat 0 %				
	Die Mitte Aargau EDU Aargau EVP Aargau FDP.Die Liberalen Aargau glp Aargau GrüneAargau SP Kanton Aargau SVP Aargau (Jungfreisinnige Aargau)		(SP Bezirk Laufenburg)		-	-	-	-
Gemeinderäte (66)	59	89 %	3	5 %	1	1 %	3	5 %
Verbände der Gemeinden (5) ⁷³	3	60 %	1	20 %	-	-	1	20 %
andere Verbände und Organisationen (13) ⁷⁴ sowie Privatpersonen (2)	5	33 %	10	67 %	-	-	-	-
Total (96)	76	79 %	15	16 %	1	1 %	4	4 %

⁷³ Teilgenommen haben: Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau (GAV), Sozialdienst des Bezirks Kulm, Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber (AGG), Verband Aargauer Gemeindesozialdienste (VAGS), zurizbiet sozial.

⁷⁴ Teilgenommen haben: Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, Anlaufstelle Integration Aargau, ArbeitAargau, AvenirSocial, Caritas Aargau, Frauenzentrale Aargau (FZ Aargau), Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Verein Netzwerk Asyl Aargau, Vereinigung Aargauischer Berufsbeiständinnen und -beistände (VABB), VPOD Aargau/Solothurn.

Abbildung 8: Elternschaftsbeihilfe



3.3.2 Zusammenfassung der Rückmeldungen sowie Stellungnahme des Regierungsrats

Die an der Anhörung zur Elternschaftsbeihilfe teilnehmenden politischen Parteien, Gemeinderäte, Verbände der Gemeinden, anderen Verbände und Organisationen sowie Privatpersonen stimmen den vorgeschlagenen Änderungen grossmehrheitlich zu: Zwei Stadträte (Bremgarten und Brugg) und zwei Gemeinderäte (Birri, Neuenhof) sowie ein Gemeindeverband (VAGS) sind dagegen, die restlichen Teilnehmenden sind entweder völlig oder eher einverstanden.

Die zustimmenden Teilnehmenden, die zusätzlich eine Bemerkung angebracht haben, führen aus, dass sich die Berechnung von voraussichtlichen Jahreseinkünften in der Praxis als sehr aufwändig gestalten und teilweise unsicher sei. Die Kürzung auf Halbjahreseinkünfte werde zu realistischeren Einkommenszahlen, zu kürzeren Bearbeitungszeiten und damit verbunden zu grösserer Zufriedenheit der Anspruchsberechtigten führen (Stadtrat Aarau; ähnlich Gemeinderat Oberentfelden, welcher die Halbjahreseinkünfte als präziser bezeichnet). Die SP Bezirk Laufenburg sowie neun der zehn anderen Verbände und Organisationen, die sich als "eher einverstanden" erklärt haben, halten fest, dass bei der Ausrichtung der Elternschaftsbeihilfe die administrativen Hürden so niedrig wie möglich zu halten seien, damit die Leistung auch niederschwellig in Anspruch genommen werden könne (Aargauische Stiftung Suchthilfe ags, AvenirSocial, Caritas Aargau, FZ Aargau, Netzwerk Sozialer Aargau, Pro Infirmis Aargau-Solothurn, Reformierte Landeskirche Aargau, Römisch-Katholische Landeskirche des Kantons Aargau, Verein Netzwerk Asyl Aargau).

Drei der vier Gemeinderäte und der Gemeindeverband (VAGS), die gegen die vorgeschlagene Änderung in "Halbjahreseinkünfte" sind, haben als Bemerkung Folgendes festgehalten: Es sei weiterhin auf die Jahreseinkünfte und nicht auf die Halbjahreseinkünfte abzustellen. Erfahrungsgemäss würden viele Mütter nach dem Mutterschaftsurlaub noch unbezahlten Urlaub nehmen. Sie würden erst nach fünf oder sechs Monaten wieder anfangen zu arbeiten und ein Einkommen erzielen. Werde auf Halbjahreseinkünfte abgestellt, komme eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung auf die Gemeinden zu.

Für den Gemeinderat Spreitenbach wäre es wünschenswert, die Sinnhaftigkeit der Elternschaftsbeihilfe als solche infrage zu stellen. Die Schweiz habe für die Berufstätigen eine längere Mutterschaftsentschädigung (2006), sowie einen Vaterschaftsurlaub (2021) eingeführt. Durch die Elternschaftsbeihilfe würden wirtschaftlich schwache Eltern während sechs Monaten durch Steuergelder unterstützt und dadurch bevorteilt gegenüber anderen jungen Eltern.

Stellungnahme Regierungsrat:

In Bezug auf die möglichen finanziellen Auswirkungen einer Umstellung auf die Halbjahreseinkünfte anstelle der Jahreseinkünfte sind verschiedene Fallkonstellationen zu unterscheiden: Wenn eine Mutter keinen Anspruch auf Leistungen der Mutterschaftsversicherung hat und ihr Kind zum Beispiel während sechs Monaten nach der Geburt persönlich betreut, erzielt sie in dieser Zeit kein Einkommen (keine Halbjahreseinkünfte). Es ist denkbar, dass ihre Einkünfte bezogen auf das ganze Jahr höher ausfallen, da sie möglicherweise nach sechs Monaten eine Erwerbsarbeit aufnimmt. In dieser Fallkonstellation kann der Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe höher sein, wenn die Halbjahreseinkünfte anstelle der Jahreseinkünfte als Berechnungsgrundlage berücksichtigt werden.

Leistungen der Mutterschaftsversicherung werden bei der Bemessung der Elternschaftsbeihilfe als Einkommen angerechnet. Wenn die Mutter Anspruch auf diese Leistungen hat, sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden: Zum einen ist der Fall denkbar, dass eine Mutter sechs Monate nach der Geburt wieder eine Erwerbsarbeit mit einem Erwerbseinkommen aufnimmt, das die Leistungen der Mutterschaftsversicherung übersteigt. In diesem Fall wird der Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe höher ausfallen, wenn das Halbjahreseinkommen die Berechnungsbasis bildet. Zum anderen ist es möglich, dass die Mutter ihre Erwerbsarbeit nach der Geburt längerfristig reduziert oder ganz aufgibt. Diese Konstellation kann dazu führen, dass das Einkommen in den ersten 6 Monaten nach der Geburt aufgrund der Mutterschaftsversicherung höher ausfällt als in der Zeit danach. Entsprechend wird der Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe bei dieser Fallkonstellation geringer, wenn die Halbjahreseinkünfte anstelle der Jahreseinkünfte als Berechnungsgrundlage berücksichtigt werden. Welcher der Effekte stärker wiegt, lässt sich nicht statistisch eruieren. In manchen Fällen werden die Ausgaben für die Elternschaftsbeihilfe steigen, in anderen werden sie sinken. Die finanziellen Auswirkungen können nur durch die einzelnen Gemeinden selbst fallweise abgeschätzt werden. Dem Kanton liegen keine diesbezüglichen Kostenschätzungen vor. Insgesamt geht der Regierungsrat jedoch davon aus, dass sich diese Verschiebungen in etwa die Waage halten werden.

Mit der Berechnung der Elternschaftsbeihilfe auf Basis der Halbjahreseinkünfte wird den aktuellen und tatsächlichen finanziellen Verhältnissen der betroffenen Familie besser Rechnung getragen als mit einer Berechnung auf Basis der Jahreseinkünfte. Die Elternschaftsbeihilfe ist im Voraus in monatlichen Raten auszurichten (§ 28 Abs. 1 SPG). Bei einer Veränderung der finanziellen Verhältnisse ist eine Neuberechnung vorzunehmen. Mit Blick auf den Zweck der Elternschaftsbeihilfe, Bedürftigkeit zu verhindern und aufgrund der grossen Zustimmung, wird an der geplanten Änderung festgehalten.

Die Elternschaftsbeihilfe zielt insbesondere darauf ab, eine Sozialhilfebedürftigkeit nach der Geburt zu verhindern. Andere Sozialleistungen wie die Mutterschaftsentschädigung werden im Rahmen der Leistungsbemessung der Elternschaftsbeihilfe angerechnet. Anspruchsberechtigt sind entsprechend vorwiegend armutsgefährdete Personen. Es besteht keine Doppelspurigkeit zu anderen Sozialleistungen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Paragraphen

4.1 Verwirkungsfristen im Rahmen von Kostentragung und Kostenteilung

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 47 Kanton und Gemeinde; Grundsätze (Abs. 3^{bis} neu)

^{3bis} Die Gemeinde meldet dem Kantonalen Sozialdienst Fälle gemäss Absatz 3 innerhalb der vom Regierungsrat durch Verordnung festgelegten Verwirkungsfrist. Der Regierungsrat regelt durch Verordnung auch den Beginn des Fristenlaufs.

Der Regierungsrat hat mit § 33 Abs. 1 SPV bereits eine Frist zur Einreichung der kostenintensiven Sozialhilfefälle verankert. Neu wird auf Gesetzesstufe festgehalten, dass es sich um eine Verwirkungsfrist handelt. Zudem wird dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, auf Verordnungsstufe (SPV) die Dauer der Verwirkungsfrist sowie den Beginn des Fristenlaufs zu regeln.

§ 51 Kanton (Abs. 5 neu)

⁵ Für die vom Kanton gemäss Absatz 1 lit. b–d voll zu vergütenden Sozialhilfekosten stellen die Gemeinden dem Kantonalen Sozialdienst innerhalb der vom Regierungsrat durch Verordnung festgelegten Verwirkungsfrist Rechnung. Der Regierungsrat regelt durch Verordnung auch den Beginn des Fristenlaufs.

Mit dem neuen § 51 Abs. 5 wird explizit festgehalten, dass es sich bei der Frist zur Rechnungsstellung um eine Verwirkungsfrist handelt. Zudem wird dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, auf Verordnungsstufe (SPV) die Dauer der Verwirkungsfrist sowie den Beginn des Fristenlaufs zu regeln.

§ 60a Übergangsrecht zur Änderung vom XX.XX.XXXX (neu)

¹ Die Verwirkungsfrist gemäss § 51 Abs. 5 kommt ab dem 1. Januar 2025 zur Anwendung.

Für die Einführung der Verwirkungsfrist gemäss § 51 Abs. 5 dieses Gesetzes wird den Gemeinden eine Übergangsfrist bis 31. Dezember 2024 zum Einreichen offener Rechnungen aus früheren Zeitperioden eingeräumt.

4.2 Zuständigkeit für Personen in kantonalen Unterkünften

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 17a Zuständigkeiten (Abs. 1^{bis} neu)

^{1bis} Er ist auch zuständig für Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während des Aufenthalts in einer kantonalen Unterkunft.

Mit der expliziten Erwähnung, wonach der Kanton für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während der Dauer ihres Aufenthalts in einer kantonalen Unterkunft zuständig ist, wird für die unbestrittene, aktuelle Praxis eine Rechtsgrundlage geschaffen.

4.3 Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 27 Anspruchsberechtigung (Abs. 1 lit. d und Abs. 3 geändert)

¹ Mit der Geburt eines Kindes entsteht ein Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe, sofern

d) sowohl die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte ab Geburt als auch das steuerbare Vermögen gemäss letzter rechtskräftiger Steuerveranlagung unter den vom Regierungsrat festgelegten Grenzbeträgen liegen,

³ Im gleichen Haushalt lebende, nicht miteinander verheiratete Eltern werden bei der Berechnung der voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte und des steuerbaren Vermögens den Ehepaaren gleichgestellt.

Neu wird in der Bestimmung zur Anspruchsberechtigung anstelle der voraussichtlichen Jahreseinkünfte auf die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte verwiesen.

§ 28 Höhe und Dauer der Elternschaftsbeihilfe (Abs. 1 geändert)

¹ Die Elternschaftsbeihilfe entspricht der Differenz zwischen dem Grenzbetrag und den Halbjahreseinkünften gemäss § 27 Abs. 1 lit. d. Sie wird im Voraus in monatlichen Raten ausgerichtet.

In der Bestimmung zur Höhe und Dauer der Elternschaftsbeihilfe wird anstelle der Jahreseinkünfte neu auf die Halbjahreseinkünfte verwiesen.

4.4 Korrektur nicht mehr geltender Verweise und Bestimmungen

Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)

§ 7 Abs. 1 Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht (Abs. 1 geändert)

¹ Die Gemeinde prüft das Vorliegen von Ansprüchen aus Unterhalts- und Verwandtenunterstützungspflicht gemäss den Art. 131a Abs. 2, 289 Abs. 2 und 329 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 und trifft mit pflichtigen Personen nach Möglichkeit eine Vereinbarung über Art und Umfang der Leistung.

Der Verweis auf die Vorschüsse des persönlichen Unterhalts gemäss Zivilgesetzbuch wird aktualisiert.

§ 18a Pflichten der Gemeinden (Abs. 2 lit. c geändert)

² An die Erfüllung der Aufnahmequote angerechnet werden

- c) Personen gemäss Art. 83 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005.

Die Bezeichnung des Bundesgesetzes wird aktualisiert.

§ 52 Gemeinde (Abs. 1 lit. d geändert)

¹ Die Gemeinde trägt die Kosten für

- d) die Notunterkünfte für Obdachlose gemäss § 40,

Die Verweise auf die nicht mehr geltenden § 39 und § 51 Abs. 2 SPG werden aufgehoben. Der verbleibende Verweis auf § 40 SPG wird ausformuliert.

§ 60 Übergangsrecht (aufgehoben)

Mit der Aufhebung von § 60 SPG werden die nicht mehr geltenden Bestimmungen aus dem Gesetz gelöscht.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Mit der Einführung von Verwirkungsfristen können die Gemeinden ihre Kostenersatzansprüche nur noch bis zu einem definierten Zeitpunkt geltend machen. Dies ermöglicht dem Kanton eine höhere finanzielle Planungssicherheit sowie eine optimierte Ressourcenplanung. Die Neuerung hat keine Auswirkungen auf die Höhe der durch den Kanton zu vergütenden Kosten, da nicht davon ausgegangen wird, dass Gemeinden die Frist zur Einreichung der Abrechnungen ungenützt verstreichen lassen werden.

Die Einführung einer rechtlichen Grundlage für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen während der Dauer des Aufenthalts in den

kantonalen Unterkünften hat keine Auswirkungen auf den Kanton, da lediglich die unbestrittene, aktuelle Praxis rechtlich abgebildet wird.

Die Klärung in Bezug auf die Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Die Beratung des Kantonalen Sozialdiensts gegenüber den Gemeinden wird aufgrund der Klärung vereinfacht und entsprechende Beschwerdefälle werden reduziert.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Es sind keine Auswirkungen auf die Wirtschaft erkennbar.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Berechnungsgrundlage der Elternschaftsbeihilfe wird aufgrund der neuen Übereinstimmung zwischen der Leistungsdauer und der Anspruchsberechnung beziehungsweise aufgrund der präziseren Annahmen korrekter und für die Anspruchsberechtigten damit fairer. Die Präzisierung kann im Einzelfall einen höheren oder tieferen Leistungsanspruch der Eltern mit sich bringen. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Verschiebungen gesamthaft in etwa die Waage halten werden.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Es sind keine Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima erkennbar.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Als Konsequenz der Festlegung von Verwirkungsfristen können die Gemeinden ihre Kostenersatzansprüche gegenüber dem Kanton nur noch bis zu einem definierten Zeitpunkt geltend machen. Reichen die Gemeinden ihre Abrechnungen nicht in der gesetzten Frist ein, so entsteht ihnen aufgrund von nicht übernommenen Kosten ein finanzieller Minderertrag. Die meisten Gemeinden halten sich bereits heute an die in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung genannten Fristen. Für diese Gemeinden hat die Änderung keine Auswirkungen. Es ist weiter davon auszugehen, dass alle Gemeinden ihre Kosten nach der Neuerung während der Frist einreichen werden. Die neue Regelung hat demnach keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden, sofern sie ihre Kosten innerhalb der Frist geltend machen. In Bezug auf die Einführung dieser Änderung wird den Gemeinden eine Übergangsfrist bis 31. Dezember 2024 gewährt, um ältere Rechnungen beim Kantonalen Sozialdienst einzureichen.

Der Kantonale Sozialdienst interpretiert die Frist in Bezug auf die Anmeldung von kostenintensiven Sozialhilfefällen – gemäss den Materialien – bereits heute als Verwirkungsfrist. Mit der Neuerung wird dies explizit auf Gesetzesstufe verankert. Die entsprechende Revision bringt keine finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden mit sich. Die Verwirkungsfrist garantiert vielmehr die Planungssicherheit der Gemeinden.

Die Einführung einer rechtlichen Grundlage für die Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Flüchtlingen während der Dauer ihres Aufenthalts in den kantonalen Unterkünften hat keine Auswirkungen auf die Gemeinden, da lediglich die unbestrittene, aktuelle Praxis rechtlich abgebildet wird.

Durch die Anknüpfung der Berechnungsgrundlage für die Elternschaftsbeihilfe an die voraussichtlichen Halbjahreseinkünfte wird den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen während des Leistungsbezugs besser Rechnung getragen. Daher ist die Wahrscheinlichkeit kleiner, dass die Gemeinde aufgrund geänderter Einkommensverhältnisse eine Neuberechnung durchführen muss, als wenn sich die Anspruchsberechnung auf die weiter in der Zukunft liegenden voraussichtlichen Jahreseinkünfte stützt. Im Einzelfall kann die Präzisierung einen höheren oder tieferen Leistungsanspruch mit sich bringen. Damit können sich auch die Auswirkungen für die Gemeinden im Einzelfall positiv oder negativ äussern. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Verschiebungen gesamthaft in etwa die Waage halten werden.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Es sind keine Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen erkennbar.

IV. Weiteres Vorgehen

Parlamentarisches Verfahren 1. Beratung	September bis November 2022
Parlamentarisches Verfahren 2. Beratung	Mai bis Juni 2023
Referendumsfrist	September bis November 2023
Inkrafttreten	1. Januar 2024

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) betreffend "Teil A: Alimentenhilfe" wird in

1. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) betreffend "Teil B: Observation im Sozialhilfe-recht" wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

3.

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

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG), Teil A (Beilage 1)
- Synopse Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG), Teil B (Beilage 2)
- Synopse Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG), Teil C (Beilage 3)