

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Astrid Furrer
betreffend Parteistellung der Sozialdienste
im Strafverfahren**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 16. Dezember 2021,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 307/2019 von Astrid
Furrer wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.

Minderheitsantrag von Florian Heer, Anne-Claude Hensch Frei:

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 307/2019 von Astrid
Furrer wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 16. Dezember 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Tobias Mani Angela Nigg

* Die Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit besteht aus fol-
genden Mitgliedern: Tobias Mani (Präsident), Wädenswil; Nina Fehr Düsel, Küss-
nacht; Andrea Gisler, Gossau; Daniela Güller, Zürich; Urs Hans, Turbenthal;
Florian Heer, Winterthur; Anne-Claude Hensch Frei, Zürich; Jacqueline Hofer,
Dübendorf; Martin Huber, Neftenbach; Christoph Marty, Zürich; Angie Romero,
Zürich; Beatrix Stüssi, Niederhasli; Susanne Trost Vetter, Winterthur; Janine
Vannaz, Aesch; Daniel Wäfler, Gossau; Sekretärin: Angela Nigg.

Sozialhilfesetz (SHG)

(Änderung vom ; Parteistellung der Sozialdienste im Strafverfahren)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 16. Dezember 2021,

beschliesst:

I. Das Sozialhilfesetz vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Titel vor § 48 b:

H. Strafbestimmungen und Parteirechte

Parteirechte in
Strafverfahren

§ 48 c. Die Sozialhilfeorgane haben in Strafverfahren wegen Verletzung von § 48 b, Art. 146 oder 148 a StGB volle Parteirechte im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Sozialhilfesetz (SHG)

(Änderung vom; Parteistellung der Sozialdienste im Strafverfahren)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 16. Dezember 2021,

beschliesst:

I. Das Sozialhilfesetz vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Titel vor § 48 b:

H. Strafbestimmungen und Parteirechte

*§ 48 c. Die Sozialhilfeorgane haben in Strafverfahren wegen Ver- Parteirechte in
letzung von § 48b, Art. 146 oder 148a StGB das Recht auf Akteneinsicht. Strafverfahren
Sie erhalten nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens den Endent-
scheid zugestellt.*

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 23. September 2019 reichten Astrid Furrer und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative «Parteistellung der Sozialdienste in Strafverfahren» ein. Sie wurde am 19. Oktober 2020 vom Kantonsrat mit 145 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1) ist im «3. Abschnitt: Strafverfahren» unter dem Titel «D. Parteien und andere Verfahrensbeteiligte» mit einem Absatz 2 zu ergänzen:

*Parteirechte
von anderen
Behörden*

§ 154. Behörden und Amtsstellen, die in Wahrung der ihrem Schutz anvertrauten Interessen Strafanzeige erstattet haben, können gegen Nicht-anhandnahme- und Einstellungsverfügungen Beschwerde erheben. (bisher, wird zu Abs. 1)

² (neu) Die Sozialhilfeorgane können in Strafverfahren, die ihre Interessen betreffen, die vollumfänglichen Parteirechte wahrnehmen.

2. Bericht der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit an den Regierungsrat vom 19. April 2021

Antrag

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS) hat zu der vom Kantonsrat am 19. Oktober 2020 mit 145 Stimmen vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiative von Astrid Furrer (KR-Nr. 307/2019) am 8. April 2021 folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Furrer wird geändert und mit 15 zu 0 Stimmen unterstützt.

Bericht

Die PI Furrer wurde der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit am 22. Oktober 2020 zur Vorberatung und Antragstellung zugewiesen. Die Kommission nahm die Beratung in Anwesenheit einer Delegation der Direktion der Justiz und des Innern sowie der erstunterzeichnenden Initiantin am 3. Dezember 2020 auf.

Die Initiantin hat das Recht auf Anhörung wahrgenommen. Gemäss der Initiantin sollen Sozialhilfeorgane in Strafverfahren, die ein Sozialhilfebetrug betreffen (Sozialhilfebetrug, unrechtmässiger Bezug von Leistungen der Sozialhilfe), Informationen über Erkenntnisse aus dem

Strafverfahren erhalten, um diese im Sozialhilfeverfahren zu verwerten und das Sozialhilfegesetz zu vollziehen, also zur Einstellung und Rückforderung von ungerechtfertigten Sozialhilfebezügen. Der Informationsfluss von den Strafverfolgungs- zu den Sozialhilfeorganen, der bis vor Kurzem noch der gängigen Praxis entsprach, wurde durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung mit Urteil 1B_158/2018 vom 11. Juli 2018 unterbunden. Das Bundesgericht hielt fest, dass den Sozialhilfeorganen mangels gesetzlicher Grundlage keine Parteistellung im Strafverfahren zukomme, eine solche (im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO) aber im kantonalen Recht verankert werden könne. Gestützt auf dieses Urteil verlangt die Initiantin die Anpassung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1). § 154 GOG betreffend «Parteirechte von anderen Behörden» soll mit folgendem Absatz 2 versehen werden: «Die Sozialhilfeorgane können in Strafverfahren, die ihre Interessen betreffen, die vollumfänglichen Parteirechte wahrnehmen.» Die Initiantin betont, dass es für die Sozialhilfeorgane nicht vordergründig sei, in welchem Gesetz und wie – mittels Gewährung von vollen oder beschränkten Parteirechten – das Anliegen umgesetzt werde; die Sozialhilfeorgane seien in aller Regel nicht an einer aktiven Teilnahme am Strafverfahren interessiert und würden die Erhebung von Rechtsmitteln wohl kaum je in Betracht ziehen. Zentral sei hingegen, dass sie das Strafverfahren verfolgen können und die Informationen der Justiz direkt und zeitnah erhalten, ohne zu nächst um Akteneinsicht ersuchen zu müssen.

Nachdem seitens der Direktion der Justiz und des Innern Verständnis für das Anliegen, allerdings Zweifel an der Richtigkeit der Regelung des Anliegens im GOG geäußert wurden, ersuchte die Kommission die Direktion der Justiz und des Innern, sich bereits vor dem vorbehaltenen Beschluss der Kommission schriftlich zur PI Furrer zu äussern, namentlich dazu, in welchem Gesetz und wie das Anliegen umgesetzt werden soll. Mit Stellungnahme vom 22. Februar 2021 schlug die Direktion – mit dem Hinweis, dass es sich dabei nur um einen informellen Vorschlag handle, zu dem die massgeblichen Stellen im Rahmen einer kleinen Vernehmlassung noch einzubeziehen seien – eine Regelung im Sozialhilfegesetz (SHG, LS 851.1) vor, die den Sozialhilfeorganen volle Parteirechte gewährt und die massgeblichen Missbrauchstatbestände (§ 48b* SHG sowie Art. 146 oder 148a StGB) ausdrücklich erwähnt.

* Die Nummerierung der mittels * markierten Paragraphen berücksichtigt die von den Stimmberechtigten in der Volksabstimmung vom 7. März 2021 rechtskräftig angenommene, am 1. Juli 2021 in Kraft tretende Änderung des SHG vom 15. Juni 2020 betreffend «Klare rechtliche Grundlage für Sozialdetektive».

Die Kommission folgt der ersten Einschätzung der Direktion, dass das Anliegen im SHG statt im GOG geregelt werden soll. Die Kommission ist sich sodann einig, dass Sozialhilfeorganen in Strafverfahren, die ihre Interessen betreffen, zumindest diejenigen Parteirechte zukommen sollen, die für die Wahrnehmung ihrer Interessen auch tatsächlich erforderlich sind. Unsicherheiten bestehen in Bezug auf den Umfang der Parteirechte: Im Sinne der Kohärenz von Formulierungen innerhalb der Kantonalen Rechtsordnung erscheint es richtig, die Formulierung von § 17 des Kantonalen Tierschutzgesetzes (LS 554.1) zu übernehmen und volle Parteirechte vorzusehen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob beschränkte Parteirechte nicht ausreichen, um den Bedürfnissen der Sozialhilfeorgane gerecht zu werden, zumal die Sozialhilfeorgane kaum je Rechtsmittel erheben würden und sie sich auch nicht in die Aufgaben der Strafverfolgung einmischen sollten.

Die von der Kommission gemäss dem Vorschlag der Direktion geänderte und sodann – vorbehältlich der Schlussabstimmung – einstimmig unterstützte PI Furrer hat folgenden Wortlaut:

Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

§ 48 a unverändert.*

Titel vor § 48 b:*

H. Strafbestimmungen und Parteirechte

Marginalie zu § 48 b:*

Strafbestimmung

§ 48 b Abs. 1 und 2 unverändert.*

Marginalie zu § 48 c:*

Parteirechte in Strafverfahren

§ 48 c. Die Sozialhilfeorgane haben in Strafverfahren wegen Verletzung von § 48b* sowie Art. 146 oder 148a StGB volle Parteirechte im Sinne von Art. 104 Abs. 2 StPO.*

Gestützt auf § 65 KRG ersucht die KJS den Regierungsrat um eine Stellungnahme innert neun Monaten im Sinne von § 81 KRG. Sie bittet den Regierungsrat, die Strafverfolgungsbehörden und die Sicherheitsdirektion sowie die für die Sozialhilfe zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden einzubeziehen und insbesondere zu erheben und der Kommission zur Kenntnis zu bringen,

- wie viele Strafverfahren wegen Verletzung von § 48b* sowie Art. 146 oder 148a StGB jährlich geführt werden,
- wie sich die Statthalterämter zur Nennung von § 48b* SHG stellen bzw. ob dieser Verweis allenfalls auch gestrichen werden könnte,
- in wie vielen Strafverfahren wegen Verletzung von § 48b* sowie Art. 146 oder 148a StGB Sozialhilfeorgane mutmasslich Parteirechte wahrnehmen würden (bzw. in der Vergangenheit wahrgenommen haben),
- welche Parteirechte für die Sozialhilfeorgane in der Praxis von Bedeutung sind,
- ob bzw. weshalb seitens der Sozialhilfeorgane volle oder beschränkte Parteirechte bevorzugt werden,
- welche Formulierung im Falle einer Beschränkung der Parteirechte vorgeschlagen wird.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 22. September 2021 zum Bericht der Kommission Justiz und öffentliche Sicherheit

Der Regierungsrat bezieht sich auf das Schreiben der KJS vom 19. April 2021 und nimmt zum Ergebnis der Beratung der KJS über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 307/2019 betreffend Parteistellung der Sozialdienste in Strafverfahren wie folgt Stellung:

A. Ausgangslage

Das Bundesgericht hat mit Urteil 1B_158/2018 vom 11. Juli 2018 festgehalten, dass den Sozialhilfeorganen mangels gesetzlicher Grundlage keine Parteistellung in Strafverfahren zukommt, eine solche aber – im Sinne von Art. 104 Abs. 2 der Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) – im kantonalen Recht verankert werden kann. Vor diesem Urteil des Bundesgerichts führten die kantonalen Strafverfolgungsbehörden die Sozialhilfeorgane in Strafverfahren betreffend Sozialhilfebetrug bzw. unrechtmässigem Bezug von Leistungen der Sozialhilfe praxisgemäss als «Geschädigte» bzw. Privatkläger und räumten ihnen Parteirechte ein. Diese Praxis stellten sie aufgrund des Urteils des Bundesgerichts ein. Die geänderte PI sieht daher vor, den Sozialhilfeorganen volle

Parteirechte in entsprechenden Strafverfahren wegen Verletzung von § 48b des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) sowie Art. 146 oder Art. 148a des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) einzuräumen. Dies soll im Sozialhilfegesetz geregelt werden (neu § 48c SHG). Für die Sozialversicherungsträger ist eine ähnliche Regelung bereits in Art. 79 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) verankert: Diese Bestimmung steht seit 1. Oktober 2019 in Kraft und sie räumt den Sozialversicherungsträgern die vollen Rechte einer Privatklägerschaft in Strafverfahren wegen Sozialhilfemissbrauchs ein.

Volle Parteirechte im Strafverfahren umfassen namentlich folgende Teilaspekte: Akteneinsicht, Teilnahme an Verfahrenshandlungen, Beizug einer Rechtsbeiständin oder eines Rechtsbeistandes, Äusserung zur Sache und zum Verfahren, Stellen von Beweisanträgen, Einlegen von Rechtsmitteln (vgl. Art. 104 und 107 StPO). Auf die Teilnahme am Verfahren kann auch verzichtet werden (vgl. Art. 118 ff. StPO). Eine Parteistellung der Sozialhilfeorgane in Strafverfahren kann sich dabei insoweit nur auf den strafrechtlichen Aspekt beziehen, als es sich bei ihren Forderungen nicht um privatrechtliche Ansprüche handelt.

B. Stellungnahme zur geänderten PI

Die Direktion der Justiz und des Innern hat im Hinblick auf die vorliegende Stellungnahme bei den betroffenen Stellen und den Strafverfolgungsbehörden eine Einschätzung zur Notwendigkeit der Einräumung voller oder beschränkter Parteirechte für die Sozialhilfeorgane und der Häufigkeit von Strafverfahren betreffend Sozialhilfemissbrauch eingeholt. Eigentliche statistische Angaben zur Häufigkeit solcher Verfahren liegen nicht vor. Soweit «Soziale Dienste» als «Beteiligte/Anzeigerstatter» bei den Staatsanwaltschaften erfasst sind, lässt sich immerhin schliessen, dass in den letzten drei Jahren jährlich zwischen 150 und 350 Strafuntersuchungen wegen Sozialhilfebetrugs bzw. unrechtmässigen Bezugs von Leistungen der Sozialhilfe (Art. 146 und 148a StGB) geführt wurden. In diesen Zahlen sind Fälle mit anders bezeichneten Behörden (Fürsorgebehörden usw.) nicht miterfasst. Die Bezirksgerichte haben jährlich rund 30 Verfahren wegen Sozialhilfebetrug bzw. unrechtmässigen Bezugs von Leistungen der Sozialhilfe (Art. 146 und 148a StGB) behandelt. Vor den Statthalterämtern wurden zudem 75 (2019) bzw. 103 (2020) Übertretungsstrafverfahren wegen Verletzung von § 48b SHG (unrechtmässiges Erwirken von Sozialhilfeleistungen) geführt. Die Bezirksgerichte beurteilen jährlich weniger als zehn solcher Fälle. In der Praxis sind namentlich folgende Parteirechte von Bedeutung: Akteneinsichtsrecht, Recht auf Äusserung zur Sache und zum Verfahren, Stellen von Beweisanträgen, rechtliches Gehör mit seinen verschie-

denen Ausprägungen und Teilaspekten, Anspruch auf Eröffnung des Entscheids mit Begründung und Rechtsmittelbefugnis. In der Praxis erfordern anspruchsvolle Fälle mit komplexen Sachverhalten gemäss den betroffenen Stellen Parteirechte, welche über die Akteneinsicht hinausgehen. Die Einräumung voller Parteirechte wird von den direkt betroffenen Stellen daher ausdrücklich befürwortet; bloss beschränkte Parteirechte seien nicht ausreichend. Die Parteirechte sollen dabei für alle Strafverfahren betreffend Sozialhilfeleistungen gleichermaßen gelten (Art. 48b SHG, Art. 146 und 148a StGB), was auch von der Strafverfolgung begrüsst wird. Für die Einräumung voller Parteirechte spricht auch, dass nicht einzusehen ist, weshalb den Sozialhilfebehörden weniger Parteirechte als den Sozialversicherungsträgern eingeräumt werden sollen (vgl. Art. 79 Abs. 3 ATSG). Letztlich ist die geänderte PI zudem kohärent zu anderen kantonalen Regelungen. So räumt namentlich § 17 des Kantonalen Tierschutzgesetzes vom 2. Juni 1991 (LS 554.1) in Strafverfahren wegen Verletzung der massgeblichen Spezialgesetzgebung und mit Verweisung auf Art. 104 Abs. 2 StPO (der zuständigen Direktion) ebenfalls volle Parteirechte ein.

C. Alternativen

Möglich wäre auch, den Sozialhilfeorganen nur beschränkte Parteirechte einzuräumen, sodass namentlich zumindest die Akteneinsicht und die automatische Zustellung des Endentscheids gewährleistet wäre. Eine entsprechende Formulierung im SHG könnte folgendermassen lauten:

(neu) § 48 c. Die Sozialhilfeorgane haben in Strafverfahren wegen Verletzung von § 48 b sowie Art. 146 oder 148 a StGB das Recht auf Akteneinsicht. Sie erhalten nach rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens den Endentscheid zugestellt.

Allerdings können bereits heute alle Behörden Akteneinsicht bei hängigen Strafverfahren nehmen, wenn sie zur Bearbeitung ihrer Verfahren darauf angewiesen sind (Art. 101 Abs. 2 StPO; vgl. etwa auch § 131 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [GOG] oder § 47b Abs. 1 SHG). Und Behörden und Amtsstellen, die in Wahrung der ihrem Schutz anvertrauten Interessen Strafanzeige erstattet haben, können Beschwerde gegen Einstellungs- und Nichtanhandnahme-Entscheide erheben, weshalb ihnen auch insoweit in der Praxis Akteneinsicht gewährt wird (vgl. § 154 GOG).

Lediglich auf Akteneinsicht und Zustellung des Endentscheids beschränkte Parteirechte würden damit zwar namentlich einen gewissen Vorteil mit Bezug auf die automatische Zustellung der Endentscheide bringen. Sie wären aber – wie erwähnt – bei komplexen Verfahren kaum ausreichend, gingen gar weniger weit als die früher gelebte Praxis und den Sozialhilfebehörden würden weniger Rechte zugestanden als den Sozialversicherungsträgern. Eine solche Regelung wird von den direkt betroffenen Stellen daher abgelehnt.

D. Fazit

Die mit der geänderten PI vorgeschlagene Regelung (Einräumung voller Parteirechte) wird von den direkt betroffenen Stellen befürwortet. Zudem hat die früher geübte Praxis der Strafverfolgungsbehörden, den Sozialhilfeorganen Parteistellung einzuräumen, offenbar nicht dazu geführt, dass sich die Sozialhilfeorgane übermässig in diese Strafverfahren eingemischt hätten. Der Regierungsrat unterstützt daher die geänderte PI.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Daraufhin wurde ein vorliegender Minderheitsantrag dem Gesetzgebungsdienst zur Prüfung vorgelegt. Die vom Gesetzgebungsdienst erhaltene Rückmeldung diesbezüglich hat in der Folge auch eine redaktionelle Anpassung des Kommissionsantrags nach sich gezogen.

Die Schlussabstimmung hat die Kommission am 16. Dezember 2021 durchgeführt. Sie bleibt bei ihrem vorbehaltenen Beschluss und lehnt die ursprüngliche parlamentarische Initiative einstimmig ab. Die Kommissionsmehrheit beantragt dem Kantonsrat, der abgeänderten parlamentarischen Initiative KR-Nr. 307/2019 zuzustimmen und damit die Einräumung voller Parteirechte gemäss den Ausführungen des Regierungsrates zu unterstützen. Eine Minderheit befürwortet ebenfalls eine entsprechende Regelung im SHG. Sie möchte jedoch, dass den Sozialhilfeorganen in Strafverfahren statt voller Parteirechte lediglich das Recht auf Akteneinsicht zukommt, weshalb sie einen entsprechenden Minderheitsantrag stellt.