

**A. Beschluss des Kantonsrates  
über die Parlamentarische Initiative  
Christoph Holenstein, Zürich, und  
Mitunterzeichnende vom 17. Mai 2004 betreffend  
Sanktionsmöglichkeit bei Sozialhilfe-Missbrauch  
(Ergänzung des Sozialhilfegesetzes)**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 23. August 2005,

*beschliesst:*

I. Das Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 wird durch die Einfügung eines neuen Abschnittes ergänzt:

Neuer Abschnitt: Strafbestimmungen

Neuer §:

Wer durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise für sich oder andere Leistungen nach diesem Gesetz unrechtmässig erwirkt, wird mit Busse bestraft.

***Minderheitsantrag von Katharina Prelicz-Huber, Markus Brandenberger, Käthi Furrer, Peter A. Schmid, Christoph Schürch und Peter Schulthess:***

*I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 193/2004 Christoph Holenstein, Zürich, und Mitunterzeichnende wird abgelehnt.*

---

\* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Christoph Schürch, Winterthur (Präsident); Hansruedi Bär, Zürich; Kurt Bosshard, Uster; Markus Brandenberger; Uetikon a. S.; Dr. Oskar Denzler, Winterthur; Hans Fahrni, Winterthur; Käthi Furrer, Dachsen; Willy Haderer, Unterengstringen; Urs Lauffer, Zürich; Christian Mettler, Zürich, Katharina Prelicz-Huber, Zürich; Blanca Ramer-Stäubli, Urdorf; Peter A. Schmid, Zürich; Peter Schulthess, Stäfa; Theresia Weber-Gachnang, Uetikon a. S.; Sekretär: Roland Brunner.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 23. August 2005

Im Namen der Kommission für  
soziale Sicherheit und Gesundheit

Der Präsident:

Christoph Schürch

Der Sekretär:

Roland Brunner

---

## **B. Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 27. September 2004 unterstützte der Kantonsrat die von Christoph Holenstein, Zürich, und Mitunterzeichnenden am 17. Mai 2004 eingereichte Parlamentarische Initiative betreffend Sanktionsmöglichkeiten bei Sozialhilfe-Missbrauch mit 98 Stimmen vorläufig.

## **2. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit an den Regierungsrat**

### **2.1 Einleitung**

Die Kommission hat die Parlamentarische Initiative Christoph Holenstein, Zürich, und Mitunterzeichnende an zwei Sitzungen behandelt und dabei den Hauptinitianten sowie den Amtschef des kantonalen Sozialamtes angehört.

Die PI verlangt eine Ergänzung des Sozialhilfegesetzes durch einen neuen Paragrafen unter dem neu einzufügenden Abschnitt «Strafbestimmungen». Dieser hält fest: «Wer durch unwahre oder unvollständige Angaben, durch Verschweigen von veränderten Verhältnissen oder in anderer Weise für sich oder andere Leistungen nach diesem

Gesetz unrechtmässig erwirkt, wird mit Busse bestraft.»

Die Initianten begründen die Notwendigkeit dieser Bestimmung mit dem Hinweis, dass auf Grund der heutigen Rechtslage die Aufdeckung eines Missbrauchstatbestandes in der Regel lediglich die Rückzahlungspflicht der Klientin beziehungsweise des Klienten zur Folge hat. Weil im Sozialhilfegesetz keine Missbrauchsstrafbestimmung enthalten ist, muss der Betrugstatbestand von Art. 146 StGB angewendet werden und unter anderem arglistiges Verhalten und eine Bereicherungsabsicht nachgewiesen werden, was jedoch nur selten gelingt. Mit der neuen Strafnorm im Sozialhilfegesetz soll einerseits eine abschreckende Wirkung erzeugt und andererseits ein aufgedeckter Missbrauch strafrechtlich wirksam geahndet werden.

## **2.2 Ergebnis der Kommissionsberatung**

Anlässlich ihrer Sitzung vom 1. Februar 2005 hat die Kommission mit 9 : 6 Stimmen – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die Parlamentarische Initiative zu unterstützen.

## **2.3 Begründung**

Die Kommissionsmehrheit schliesst sich der Argumentation der Initianten an, dass die ungenügenden Sanktionsmöglichkeiten bei offensichtlichem Sozialhilfe-Missbrauch ein falsches Signal darstellen und sich auch negativ auf die Arbeit der Sozialbehörden und Sozialämter auswirken. Es wird darauf hingewiesen, dass das Fehlen geeigneter rechtlicher Instrumente für im Sozialhilfewesen Tätige ein echtes Problem darstellt. Viele Betroffene sind frustriert darüber, dass sie gegen Klientinnen beziehungsweise Klienten, von denen sie während längerer Zeit systematisch getäuscht wurden, keine wirksamen Schritte einleiten können.

Die neue Bestimmung des Sozialhilfegesetzes soll die Bemühungen der im Sozialwesen engagierten Mitarbeitenden und Behörden erleichtern und unterstützen. Gleichzeitig wird gegenüber der Öffentlichkeit ein positives Zeichen gesetzt, dass mit den Steuergeldern im Sozialhilfebereich sorgfältig umgegangen wird, was für die verbesserte Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber der Sozialhilfe unbedingt erforderlich ist.

Die Kommissionsminderheit bestreitet nicht, dass Missbräuche in Einzelfällen vorkommen. Diese können und sollen jedoch mit den bereits heute zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumenten (Er-mahnung, Verstärkung der Kontrolle / Auflagen, Bedingungen, Wei-sungen / Änderung des Auszahlungsmodus / Wiedergutmachung mittels Rückerstattung durch Verrechnung / Kürzung der Unterstüt-zungsleistungen / Rückerstattung, allenfalls verzinst / Strafanzeige) be-kämpft und geahndet werden. Es wird ausserdem darauf aufmerksam gemacht, dass die SKOS-Richtlinien auch die Möglichkeit zu Beitrags-kürzungen enthalten, wenn ein missbräuchlicher Bezug von Leistun-gen vorliegt. Diese Möglichkeiten sind zudem noch ausgebaut worden. Die Kommissionsminderheit weist darauf hin, dass die von der PI ge-forderten zusätzlichen Sanktionsmassnahmen in Fachkreisen höchst umstritten sind und von den Berufsverbänden abgelehnt werden. Sie geht davon aus, dass die PI kein wirksames Mittel zur Verminderung der vorkommenden Missbräuche darstellt. Die Kommissionsminderheit befürchtet zudem, dass die Formulierung des neuen Paragraphen zu unterschiedlichen Interpretationen in den einzelnen Gemeinden füh-ren wird.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis der Beratung der KSSG über die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 193/2004 wie folgt Stellung:

1. In Übereinstimmung mit der Begründung der Parlamentari-schen Initiative ist festzuhalten, dass die Sozialhilfe jenen Personen zu-gute kommen soll, die sie wirklich benötigen, und dass Missbräuche unter allen Umständen zu vermeiden und zu bekämpfen sind. Ebenso trifft es zu, dass aufgedeckte Missbräuche im Rahmen der heutigen Rechtslage in den meisten Fällen lediglich zu einer Rückerstattungs-pflicht im Sinne von § 26 des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) füh-ren. Danach ist zur Rückerstattung verpflichtet, wer wirtschaftliche Hilfe unter unwahren oder unvollständigen Angaben erwirkt hat.

2. Bei den Fällen, in denen Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe ihre in § 18 SHG festgehaltene Auskunfts- und Melde-pflicht verletzen, um unrechtmässig wirtschaftliche Hilfe beziehen zu können, handelt es sich zwar nur um Einzelfälle. Gleichwohl hat sich in der Praxis die Notwendigkeit von besonderen Strafbestimmungen ergeben, dies vor allem deshalb, weil die Einleitung und Durchführung von Verfahren im Rahmen des Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) auf-

wendig ist und die vorrangig in Frage stehenden Delikte (Betrug nach Art. 146 StGB und Urkundenfälschung nach Art. 251 StGB) strenge Kriterien aufweisen und oft gar nicht nachgewiesen werden können.

3. Für die Aufnahme eines entsprechenden Tatbestands ins SHG sprechen auch präventive Überlegungen im Sinne einer abschreckenden Wirkung. Mit einer klaren und griffigen Strafnorm wird es möglich sein, aufgedeckte Missbräuche auch strafrechtlich zu ahnden. Dadurch wird sowohl gegenüber den Sozialhilfeorganen und den Hilfesuchenden als auch gegenüber der Öffentlichkeit ein klares Zeichen gesetzt, dass in der Sozialhilfe mit Steuergeldern vorsichtig umgegangen wird und Missbräuche wirksam bekämpft werden. Anzumerken ist, dass auch das Zusatzleistungsgesetz (LS 831.3) hinsichtlich der Beihilfen in §38 eine ähnliche Bestimmung enthält.

4. Die schon heute zur Verfügung stehenden Rechtsnormen reichen nicht immer aus, um Missbräuche wirksam zu bekämpfen und zu ahnden. Dies gilt auch für die in den SKOS-Richtlinien enthaltene Möglichkeit von Leistungskürzungen. Selbst wenn eine zusätzliche Strafnorm, wie von der Kommissionsminderheit angeführt, in Fachkreisen teilweise umstritten wäre, vermöchte sie als zusätzliches Mittel zur Verminderung von Missbräuchen zu dienen.

Der Vollzug des Sozialhilferechts ist grundsätzlich Sache der Gemeinden, wobei Gemeindeaufsicht und Rechtsmittelmöglichkeiten Betroffener genügend Gewähr für eine einheitliche Rechtsanwendung bieten. Dafür, dass dies bei der Handhabung der Strafnorm nicht gelten sollte, bestehen keine Anhaltspunkte.

5. Gestützt auf das vom Regierungsrat am 17. Dezember 2003 beschlossene Konzept ist zurzeit eine Revision des SHG hängig. Im Rahmen der dazu im Sommer 2004 durchgeführten Hearings ist teilweise auch die Aufnahme einer entsprechenden Strafbestimmung angeregt worden. Aus den genannten Gründen ist nach heutigem verwaltungsisinternem Stand vorgesehen, dass die von der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 193/2004 verlangte Strafbestimmung in den Vernehmlassungsentwurf betreffend Änderung des SHG aufgenommen wird.

Der Regierungsrat unterstützt daher den Antrag, die Parlamentarische Initiative definitiv zu unterstützen.

### **C. Antrag der Kommission**

An der Sitzung vom 23. August 2005 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Sie empfiehlt in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat dem Kantonsrat mehrheitlich, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 193/2004 definitiv zu unterstützen.