

08.473

**Parlamentarische Initiative
Abschaffung der Rückerstattungspflicht
des Heimatkantons**

**Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
des Ständerates**

vom 19. Juni 2012

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG). Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

19. Juni 2012

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Christine Egerszegi-Obrist

Übersicht

Der Heimatkanton soll nichts mehr an die Sozialhilfeleistungen für seine Bürgerinnen und Bürger zahlen müssen, die in einem anderen Kanton wohnen. Die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons während der ersten zwei Wohnsitzjahre soll ersatzlos aufgehoben werden. Damit sich die Kantone auf das neue Regime einstellen können, ist eine Übergangsfrist von vier Jahren vorgesehen.

Seit dem Ersten Weltkrieg sind die Kantone in der Sozialhilfe schrittweise vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip übergegangen. Nun soll diese Entwicklung vollendet und die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons ganz abgeschafft werden. Als Folge der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung haben sich nämlich deren Bindungen zum Heimatkanton in vielen Fällen seit Generationen gelockert. Somit lässt sich der erhebliche administrative Aufwand kaum mehr rechtfertigen, der bei der gegenseitigen Rückforderung von Unterstützungsleistungen in den Kantonen und – je nach kantonaler Regelung – auch in den Gemeinden entsteht. In den Jahren 2005–2010 betrug der Saldo der von den Heimatkantonen einerseits geleisteten und andererseits erhaltenen Rückerstattungen durchschnittlich rund 18,5 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Betrag ist in Relation zu setzen zu den rund 1,8 Milliarden Franken Nettoausgaben der Kantone und Gemeinden für Sozialhilfe pro Jahr.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Vorstösse zur Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons und Arbeiten der Kommission

Am 3. Oktober 2008 reichte Ständerat Philipp Stähelin die parlamentarische Initiative «Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons» (08.473 s) ein. Diese verlangt die Aufhebung der Bestimmungen über die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons im Bundesgesetz vom 24. Juni 1977¹ über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG).

Der Initiant wies in seiner Begründung auf parallel laufende Bestrebungen hin, von denen er jedoch keine rasche Verwirklichung seines Anliegens erwartete. Einerseits hatte Nationalrat J. Alexander Baumann am 5. Oktober 2007 die Motion «Streichung von Artikel 16 ZUG» (07.3712 n) eingereicht. Diese wurde am 25. September 2009 abgeschrieben, da sie seit mehr als zwei Jahren hängig war. Andererseits hatte die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) im Herbst 2006 eine Arbeitsgruppe eingesetzt (AG ZUG), die Grundlagen im Hinblick auf eine allfällige Revision des ZUG sowie eine allfällige Rahmenregelung der Sozialhilfe auf Bundesebene zu erarbeiten hatte. Die AG ZUG legte ihren Schlussbericht² im August 2008 vor (siehe Ziff. 2.3).

Das gleiche Ziel wie die parlamentarische Initiative «Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons» (08.473 s) verfolgte der Kanton Thurgau mit der Standesinitiative «Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger. Änderung» (10.315 s), die er am 31. März 2010 eingereicht hatte. Er forderte den Bund auf, Artikel 16 ZUG aufzuheben.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-SR) gab der parlamentarischen Initiative Stähelin am 19. Januar 2010 mit 7 zu 6 Stimmen Folge. Diesem Beschluss stimmte die SGK-NR am 18. Februar 2011 mit 13 zu 10 Stimmen zu.

Am 31. März 2011 beauftragte die SGK-SR die Subkommission Pa.Iv. Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons (Stähelin; 08.473)³ mit der Erarbeitung einer Vorlage. Die Subkommission zog einen Sachverständigen des Bundesamtes für Justiz bei. Zudem ersuchte sie die SODK, mit einer Umfrage bei den Kantonen aktuelle Daten über den Kostenersatz der Heimatkantone nach ZUG zu erheben. An ihrer Sitzung vom 31. August 2011 hörte die Subkommission Vertreterinnen und Vertreter der SODK, der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), des Schweizerischen Gemeindeverbandes und des Schweizerischen Städteverbandes an. An dieser und einer weiteren Sitzung vom 5. Oktober 2011 erarbeitete sie zuhanden der SGK-SR einen Vorentwurf mit erläuterndem

¹ SR 851.1

² Der Bericht «Zuständigkeitsgesetz – ZUG, Schlussbericht der Arbeitsgruppe SODK, August 2008» ist verfügbar auf der Website www.sodk-cdas-cdos.ch (>Fachbereiche >Sozialwerke>Sozialhilfe)

³ Egerszegi-Obrist, Brändli, Fetz, Frick, Stähelin

Bericht. Diesem stimmte die SGK-SR am 14. November 2011 mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Sie beschloss, den Vorentwurf in eine Vernehmlassung zu geben⁴.

An ihrer Sitzung vom 19. Juni 2012 nahm die SGK-SR Kenntnis von den Ergebnissen der Vernehmlassung (siehe Ziff. 1.2) und stimmte dem vorliegenden Bericht und Erlassentwurf mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

1.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung, die vom 2. Dezember 2011 bis zum 16. März 2012 dauerte, nahmen alle 26 Kantone sowie 6 politische Parteien und 7 Organisationen Stellung.

21 Kantone sprachen sich ohne Vorbehalte für die Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons gegenüber einem Sozialhilfe leistenden Kanton aus: AG, AI, AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SG, SO, SZ, UR, VS, TG, TI und ZG. Im gleichen Sinne äusserten sich die 4 Parteien CVP, EVP, FDP und SVP sowie 5 Organisationen⁵. Sie argumentierten, der Heimatort als Zuständigkeitskriterium sei nicht mehr zeitgemäss und die Abschaffung der Rückerstattungspflicht bringe eine deutliche administrative Einsparung.

5 Kantone lehnten die Abschaffung der Rückerstattungspflicht ab oder hiessen sie nur gut, wenn eine Kompensation vorgesehen würde: BS, GE, NE, VD und ZH. Gleich äusserten sich die 2 Parteien GPS und SPS sowie 2 Organisationen⁶. Als Kompensation schlugen diese Vernehmlassungsteilnehmer primär eine Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) vor.

Die im Vorentwurf vorgeschlagene Übergangsfrist von vier Jahren bis zur ersatzlosen Abschaffung der Rückerstattungspflicht wurde von 7 Kantonen (AG, OW, SG, SZ, UR, VS, ZG) begrüsst. 4 Kantone (AR, GL, JU, LU) bezeichneten diese Übergangsfrist als eher bis eindeutig zu lang.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage

Die Unterstützung Bedürftiger oblag bis zum Ersten Weltkrieg vollständig dem heimatlichen Gemeinwesen. Zwischen 1916 und 1960 schlossen die Kantone mehrere Konkordate über diese Frage ab. Sie führten dabei zwar etappenweise die wohnörtliche Unterstützung ein, sahen aber stets zum Teil bedeutende Rückgriffsmöglichkeiten auf den Heimatkanton vor⁷.

⁴ Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Kantone, politischen Parteien sowie die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft.

⁵ Centre Patronal, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, senesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband und Schweizerischer Gemeindeverband.

⁶ Fédération des entreprises romandes und Schweizerischer Städteverband.

⁷ Antwort des Bundesrates vom 21. Sept. 2001 auf die Einfache Anfrage. Rossini. Zuständigkeitsgesetz. Rückerstattungsfristen (01.1077)

Am 7. Dezember 1975 stimmten Volk und Stände der Revision von Artikel 45 und 48 der alten Bundesverfassung (aBV) zu, womit die «die Schweiz, was die interkantonale Fürsorge betrifft, vom Heimat- zum Wohnortprinzip übergegangen ist»⁸. Artikel 48 aBV entspricht im Wesentlichen Artikel 115 der Bundesverfassung vom 18. April 1999⁹, der folgenden Wortlaut hat: «Bedürftige werden von ihrem Wohnkanton unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten.»

Allerdings sah Artikel 48 Absatz 2 aBV weiterhin vor, dass der Bund den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln könne. Er tat dies im ZUG, das in seiner ursprünglichen Fassung vom 24. Juni 1977 eine Rückgriffsmöglichkeit auf den Heimatkanton über zehn Jahre hinweg vorsah: Wenn der Bedürftige noch nicht zwei Jahre ununterbrochen im Kanton wohnte, konnte der Wohnkanton dem Heimatkanton die Unterstützungskosten zu 100 Prozent verrechnen. Für das dritte bis zehnte Wohnsitzjahr teilten der Wohn- und der Heimatkanton die Kosten zur Hälfte. Anschliessend war der Heimatkanton nicht mehr Kostenersatzpflichtig. Mit der Revision des ZUG vom 14. Dezember 1990 wurde die Kostenersatzpflicht des Heimatkantons auf die ersten zwei Jahre der Wohnsitznahme in einem Drittkanton beschränkt.

Eine Umfrage bei den Kantonsregierungen habe gezeigt, «dass die Zeit noch nicht reif ist, im Fürsorgewesen zum reinen Wohnsitzprinzip überzugehen, wie es in Artikel 48 der Bundesverfassung vorgesehen ist», hielt der Bundesrat damals in der einleitenden Übersicht seiner Botschaft vom 22. November 1989 fest. «Besonders die Zuwanderungskantone wünschen, an der Ersatzpflicht des Heimatkantons festzuhalten.»¹⁰

2.2 Die beantragte Neuregelung

Angesichts der gestiegenen Mobilität der Bevölkerung und der Entwicklung in der Sozialhilfegesetzgebung der Kantone ist der Zeitpunkt gekommen, den Übergang vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip vollständig zu vollziehen und die Kostenersatzpflicht des Heimatkantons abzuschaffen. Damit die Kantone genügend Zeit erhalten, um sich auf das neue Regime vorzubereiten, soll die Revision des ZUG nach einer Übergangsfrist von vier Jahren in Kraft treten. Verlegt eine Person nach diesem Zeitpunkt ihren Wohnsitz in einen anderen Kanton, ist dieser ab Wohnsitznahme zuständig für die Sozialhilfe. Für das innerkantonale Verhältnis zwischen den Gemeinden sind die jeweiligen kantonalen Regelungen massgebend.

Die Mobilität der Bevölkerung hat dazu geführt, dass sich die Bindungen zum Heimatkanton – in vielen Fällen seit Generationen – gelockert haben. Der Anteil der Schweizerinnen und Schweizer, die im Heimatkanton wohnten, an der gesamten schweizerischen Wohnbevölkerung ging zwischen 1900 und 1970 kontinuierlich

⁸ Thomet Werner, 1994, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), 2. aktualisierte Auflage, Zürich, Schulthess, S. 35

⁹ SR 101

¹⁰ BBl 1990 I 50

von 79,2 auf 60,4 Prozent zurück¹¹. Neuere verlässliche Daten sind nicht verfügbar, doch gibt es keine Indizien, wonach dieser Trend gestoppt oder gar umgekehrt worden wäre.

Wie stark das Heimatprinzip in der Sozialhilfe an Bedeutung verloren hat, zeigen die innerkantonale gültigen Regelungen. Nachdem der Kanton Thurgau beschlossen hat, die innerkantonale Rückerstattungspflicht der Heimatgemeinde¹² per 1. Januar 2012 aufzuheben, kennt einzig noch der Kanton St. Gallen, eine Rückerstattungspflicht der Heimatgemeinde, die sich sinngemäss nach dem ZUG richtet¹³. Auch im internationalen Recht hat sich das reine Wohnsitzprinzip weitgehend durchgesetzt; so etwa im Europäischen Fürsorgeabkommen vom 11. Dezember 1953, auf das Artikel 13 Absatz 4 der Europäischen Sozialcharta Bezug nimmt.

Die Abschaffung der Kostenersatzpflicht des Heimatkantons verringert den Verwaltungsaufwand erheblich. So gab es im Jahr 2009 in der Schweiz insgesamt 4938 Sozialhilfefälle, in denen der Wohnkanton grundsätzlich gestützt auf das ZUG vom Heimatkanton die Rückerstattung der Unterstützungsleistungen verlangen konnte¹⁴; diese Fälle betrafen insgesamt 7149 Personen. Die Rechnungsstellung hat nach Artikel 32 Absatz 1 ZUG quartalsweise zu erfolgen; dabei sind die Ausgaben und Einnahmen für jeden Unterstützungsfall gesondert auszuweisen (Art. 32 Abs. 2 ZUG). Administrativer Aufwand entsteht dabei sowohl beim Wohnkanton, der die Rückerstattung geltend macht, als auch beim Heimatkanton, der die Forderung zu prüfen hat. Zudem kann jeder Kanton einerseits Rückerstattungen geltend machen, muss aber andererseits auch solche leisten.

Diese interkantonale Rückerstattung von Sozialhilfekosten betrifft nur einen sehr kleinen Teil der gesamten Sozialhilfe. In den Jahren 2007–2009 bewegte sich der Anteil der Sozialhilfebeziehenden, bei denen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Rückerstattungspflicht des Heimatkantons grundsätzlich gegeben waren, im Vergleich zu allen Sozialhilfebeziehenden gesamtschweizerisch zwischen 3 und 4 Prozent¹⁵. Auch betragsmässig sind die Rückerstattungen der Heimatkantone von vergleichsweise geringer Bedeutung. In den Jahren 2005–2010 leisteten die Heimatkantone im Durchschnitt pro Jahr Rückerstattungen von insgesamt rund 60 Millionen Franken¹⁶. Zieht man von diesen Leistungen die jeweils im Gegenzug erhaltenen Rückerstattungen anderer Kantone ab, verbleibt eine Summe von etwa 18,5 Millionen Franken pro Jahr, die effektiv verschoben werden. Diese ist in Relation zu setzen mit den gesamten jährlichen Nettoausgaben für Sozialhilfe der Kantone und Gemeinden. Diese Ausgaben betrugen im Durchschnitt der Jahre 2005–2010 rund 1,8 Milliarden Franken¹⁷.

¹¹ Eidgenössische Volkszählung, Bundesamt für Statistik (BFS). Die Daten der Volkszählung 1980 sind wegen eines Übersetzungsfehlers für die französische und italienische Schweiz nicht aussagekräftig. Seit der Volkszählung 1990 wird der Heimort aus mehreren Gründen nicht mehr ausgewertet (neues Eherecht; Führen des Heimorts in Text statt Codeform in den Einwohnerregistern erschwert Auswertungen; keine automatische Nachführung des Heimorts, wenn dieser aufgrund einer Gemeindefusion ändert)

¹² Art. 20 Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe vom 29. März 1984 (RB 850.1)

¹³ Art. 24 Abs. 1 Sozialhilfegesetz vom 27. Sept. 1998 (sGS 381.1)

¹⁴ Bundesamt für Statistik (BFS), Auswertung der Sozialhilfestatistik. Fälle mit Leistungsbezug in der Erhebungsperiode, mit Doppelzählungen, ohne Angaben aus dem Kanton Neuenburg

¹⁵ BFS, Auswertung der Sozialhilfestatistik.

¹⁶ Auswertung der Umfrage der SODK vom 11. Aug. 2011; siehe Anhang 1

¹⁷ BFS, Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen

2.3

Geprüfte Alternativen

Die Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons wirkt sich finanziell unterschiedlich auf die Kantone aus, wie aus der Auswertung der SODK-Umfrage hervorgeht (siehe Anhang und Ziff. 4.2). Die Kommission prüfte deshalb, ob eine Kompensation angezeigt wäre und wie diese erfolgen könnte.

Sie nahm zur Kenntnis, dass die Arbeitsgruppe ZUG der SODK folgende Varianten geprüft, aber als unrealistisch oder unzumutbar verworfen hat¹⁸:

- Vereinfachung der heute bestehenden Rechnungsabwicklung mittels Revision des Artikels 32 ZUG und Pauschalisierung der Fallkosten: Die Arbeitsgruppe ZUG der SODK beurteilte das verfügbare statistische Zahlenmaterial als ungenügend für einen Wechsel zu einem Fallpauschalen-System.
- Schaffung einer nationalen «Clearing-Stelle» ZUG: Diese Variante verwarf die Arbeitsgruppe ZUG der SODK, da sie die mit der zentralisierten Administration verbundenen Schwierigkeiten (Aufbau der Stelle, Kontakt zwischen Zentrale und Kantonen, Finanzierung) als weitaus grösser erachtete als die administrative Entlastung der Kantone.
- «Übergangsmodell»: Dieses Modell sah vor, dass sich die Kantone gegenseitig anhand von nicht auf den Einzelfall bezogenen Pauschalen während einer Übergangsfrist nach der Aufhebung der Rückerstattungspflicht entschädigt hätten. Die jeweils bilaterale Aushandlung von Pauschalen zwischen allen 26 Kantonen wäre jedoch sehr aufwändig, insbesondere im Hinblick auf die beschränkte Gültigkeit dieses Modells.

Nicht unterstützen kann die Kommission die von der SODK favorisierte Variante¹⁹ einer Kompensation über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Dies vor allem aus drei Gründen:

- Die SODK schlägt eine Erhöhung des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA) vor, der die Komponenten Armut, Alter, Ausländerintegration sowie Kernstadtproblematik umfasst. Der SLA ist jedoch Teil des Lastenausgleichs des Bundes (vertikaler Ausgleich), während die Rückerstattungen der Heimatkantone horizontal auf der interkantonalen Ebene erfolgen. Den Bund über den SLA in diesen Finanzausgleich einzubinden, wäre systemwidrig, da die Sozialhilfe und deren Finanzierung grundsätzlich Aufgabe der Kantone ist.
- Da die Verteilungskriterien der NFA vorgegeben sind, gäbe es trotz «Kompensation» klare Gewinner- und Verliererkantone, wie die Modellergebnisse im Schlussbericht der AG ZUG der SODK zeigen. Dies hängt auch damit zusammen, dass nicht nur Kantone mit überdurchschnittlichen soziodemografischen Lasten (zum Beispiel Genf, Zürich, Waadt oder Basel-Stadt), sondern auch andere Kantone (zum Beispiel Solothurn oder Thurgau) tendenziell höhere Rückerstattungen von Heimatkantonen erhalten, als sie selber leisten müssen.

¹⁸ Schlussbericht der AG ZUG der SODK, S. 10–12

¹⁹ Beschluss der Plenarversammlung SODK vom 6. Juni 2008; Schlussbericht der AG ZUG der SODK, S. 4

- Die NFA ist ein minutiös austariertes System, das aus einem langjährigen Verhandlungsprozess resultierte und Nettozahlungen von total 3,1 Milliarden Franken umfasst²⁰. Dieses System wegen des vergleichsweise bescheidenen Saldos der Rückerstattungszahlungen der Heimatkantone von rund 18,5 Millionen Franken in Frage zu stellen, ist nicht opportun: dieser Betrag entspricht bloss etwa 0,6 Prozent der Nettozahlungen der NFA. Die Kommission wird den Bundesrat jedoch schriftlich auf die mit dieser Vorlage verbundene Verschiebung von Sozialhilfekosten zwischen den Kantonen hinweisen im Hinblick auf künftige Anpassungen der NFA und insbesondere des soziodemografischen Lastenausgleichs.

Die Kommission prüfte auch die Variante, die Kostenersatzpflicht des Heimatkantons durch eine Ersatzpflicht des früheren Wohnkantons zu ersetzen. Dies würde dem Wohnsitzprinzip besser entsprechen. Im innerkantonalen Verhältnis zwischen Gemeinden kennen vier Kantone eine Kostenersatzpflicht der früheren Wohnsitzgemeinde, und zwar während einem Jahr (Freiburg und Obwalden)²¹ oder zwei Jahren (Schaffhausen und Wallis)²². Eine Kostenersatzpflicht des früheren Wohnkantons könnte auch dazu beitragen, dem Verbot der Abschiebung von Bedürftigen (Art. 10 ZUG) Nachachtung zu verschaffen. Hingegen bliebe der erhebliche administrative Aufwand für die gegenseitige Verrechnung der Unterstützungskosten bestehen. Zudem könnte die Frage, welches der letzte Wohnsitz eines oder einer Sozialhilfebeziehenden war, eher zu Auseinandersetzungen unter den Kantonen führen, als dies bei der Frage nach dem Heimatort der Fall ist. Diese Argumente bewogen die Kommission schliesslich dazu, von einer Rückerstattung durch den früheren Wohnkanton abzusehen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Ingress

Der Ingress verweist noch auf die alte Bundesverfassung. Er wird deshalb an die Bestimmungen der neuen Bundesverfassung angepasst. Dem Artikel 48 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 entspricht der Artikel 115 der geltenden Bundesverfassung.

3.2 Anrechnung der Wohndauer für die Festlegung der Kostenersatzpflicht (Aufhebung von Art. 8)

Die Artikel 14 Absatz 2 und 16 ZUG sehen Fristen vor, während welcher eine Rückerstattung der Sozialhilfekosten durch den Wohnkanton bzw. den Heimatkanton vorgesehen ist. Artikel 8 ZUG regelt die Fristenberechnung für Ehegatten beziehungsweise für eingetragene Partnerinnen und Partner sowie für unmündige Kinder

²⁰ Eidgenössisches Finanzdepartement; Provisorische Zahlen 2012

²¹ Art. 9a Sozialhilfegesetz vom 14. Nov. 1991 des Kantons Freiburg (SGF 831.0.1); Art. 19 Sozialhilfegesetz vom 23. Okt. 1983 des Kantons Obwalden (870.1)

²² Art. 39 Abs. 1 Sozialhilfegesetz vom 21. Nov. 1994 des Kantons Schaffhausen (SHR 850.100); Art. 19 Abs. 1 Gesetz über die Eingliederung und Sozialhilfe vom 29. März 1996 des Kantons Wallis (850.1)

mit eigenem Unterstützungswohnsitz. Da Artikel 14 Abs. 2 und 16 ZUG aufgehoben werden, erübrigt sich Artikel 8; er kann ersatzlos aufgehoben werden.

3.3 Ausdehnung der Ersatzpflicht des Wohnkantons (Aufhebung von Art. 14 Abs. 2)

Artikel 14 Absatz 2 ZUG schränkt die Rückerstattung von Sozialhilfekosten durch den Wohnkanton dann ein, wenn der Aufenthaltskanton identisch ist mit dem Heimatkanton: Die Rückerstattung ist in diesem Fall nur geschuldet, wenn die betreffende Person bereits länger als zwei Jahre Wohnsitz im aktuellen Wohnkanton hat. Bei Erlass dieser Bestimmung ging man davon aus, dass in der Regel ein persönlicher Bezug zwischen Heimatkanton oder Heimatort und der betreffenden Person besteht. Wie bereits dargelegt, fehlt den meisten Personen heute dieser Bezug; sie haben oft gar nie im Heimatort gewohnt. Auf die Einschränkung von Artikel 14 Absatz 2 soll deshalb verzichtet werden. Die Ersatzpflicht des Wohnkantons wird dementsprechend ausgedehnt.

3.4 Aufhebung der Ersatzpflicht des Heimatkantons (Aufhebung der Art. 15–17)

Der zweite Abschnitt des Kapitels Kostenersatzpflicht regelt in drei Artikeln die Pflicht des Heimatkantons, die Sozialhilfekosten seiner Bürgerinnen und Bürger dem Hilfe leistenden Wohn- oder Aufenthaltskanton zu ersetzen. Erfasst werden sowohl Personen ohne Wohnsitz (Art. 15) als auch Personen, die ihren Wohnsitz ausserhalb des Heimatkantons seit weniger als zwei Jahren haben (Art. 16). Ferner wird der Konfliktfall geregelt, in dem Personen mehr als ein Bürgerrecht besitzen (Art. 17).

Aus den weiter oben dargelegten Gründen soll auf den Rückgriff auf den Heimatkanton ganz verzichtet werden. Die Artikel 15–17 sind deshalb aufzuheben.

3.5 Familienangehörige mit verschiedenem Bürgerrecht (Aufhebung von Art. 19)

Die Aufhebung dieser Bestimmung ist die logische Folge des Grundsatzentscheides, den Heimatkanton nicht mehr für die Rückerstattung von Sozialhilfekosten beizuziehen. Eine Konfliktregelung für den Fall, dass eine Person das Bürgerrecht mehrerer Kantone besitzt, erübrigt sich.

3.6 Struktur des zweiten Kapitels Kostenersatzpflicht

Mit der Aufhebung der Artikel 15–17 und 19 enthält das Kapitel Kostenersatzpflicht bloss noch zwei Artikel. Eine Unterteilung des Kapitels in Abschnitte erübrigt sich. Die bisherigen Abschnittstitel werden zu Sachüberschriften der Artikel 14 und 18.

3.7 Pflegetaxen (Art. 24)

Artikel 24 ZUG regelt, welche Tarife für Spital-, Heim- oder andere Pflegekosten massgebend sind. Der Einbezug der Heimatkantone erübrigt sich aufgrund des Grundsatzentscheides, den Heimatkanton nicht mehr für die Rückerstattung von Sozialhilfekosten beizuziehen. Absatz 1 kann deshalb aufgehoben werden. Absatz 2 ist redaktionell anzupassen.

3.8 Familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge (Art. 25)

Artikel 25 ZUG regelt, welcher Kanton allfällige familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge geltend machen darf. Die Absätze 2 und 3 regeln das Verhältnis in Bezug auf den Heimatkanton, was sich aufgrund des Grundsatzentscheides erübrigt, den Heimatkanton nicht mehr für die Rückerstattung von Sozialhilfekosten beizuziehen. Die beiden Absätze können ersatzlos aufgehoben werden.

3.9 Rückerstattungen (Art. 26)

In Artikel 26 wird geregelt, wer Anspruch auf jene Beträge hat, die von den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern später zurückbezahlt werden. Auch hier sind die Bestimmungen, welche die Heimatkantone betreffen (Abs. 2 und 4), aufzuheben.

3.10 Richtigstellung (Art. 28 Abs. 2)

Die in eine Rückerstattung involvierten Kantone können eine Richtigstellung der Abrechnung verlangen, wenn sich herausstellt, dass ein Unterstützungsfall offensichtlich unrichtig geregelt oder beurteilt worden ist (Abs. 1). Da der Heimatkanton nicht mehr für Rückerstattungen belangt werden kann, erübrigt es sich, ihm die Möglichkeit einer Richtigstellung einzuräumen. Absatz 2 ist entsprechend zu korrigieren.

3.11 Unterstützungsanzeige (Art. 30 und 31)

Mit der Unterstützungsanzeige soll sichergestellt werden, dass der zu einer Rückerstattung verpflichtete Kanton von einem Sozialhilfefall rechtzeitig erfährt und gegebenenfalls gewisse Anweisungen an den Sozialhilfe leistenden Kanton erteilen kann. Neu ist nur noch eine Anzeige des Aufenthaltskantons an den Wohnkanton nötig bzw. möglich. Jene an den Heimatkanton entfällt, so dass Artikel 31 aufgehoben werden kann. Der Sachüberschrift von Artikel 30 kann aufgehoben werden, da das Kapitel bloss aus diesem einen Artikel besteht.

3.12 Übergangsbestimmung (Ziff. II)

Die Abrechnung über die geltend gemachten Unterstützungskosten muss dem ersatzpflichtigen Kanton spätestens innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten vorgelegt werden.

3.13 Inkrafttreten (Ziff. III)

Wie in Ziffer 4.2 dargelegt wird, hat jeder Kanton zu prüfen, welche Auswirkungen diese Änderung des ZUG auf die Sozialhilferechnung hat und welche personellen Konsequenzen sich allenfalls ergeben. Um den Kantonen genügend Zeit einzuräumen, sich auf die neue Situation einzustellen, soll das neue Recht erst vier Jahre nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist bzw. nach der Annahme des Gesetzes in der Volksabstimmung in Kraft treten.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Auf den Bund haben die vorgeschlagenen Änderungen des ZUG keine finanziellen Auswirkungen, da ausschliesslich die interkantonalen Finanzströme betroffen sind. Die vorgeschlagene Revision hat für den Bund auch keine personellen Auswirkungen.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

Der Verzicht auf Rückerstattungen durch den Heimatkanton erhöht die Ausgaben jener Kantone, die die Sozialhilfe erbringen. Andererseits werden die bisher mit Rückerstattungsforderungen konfrontierten Kantone entsprechend entlastet. Es sind keine generellen Aussagen möglich, die für alle Kantone zutreffen: die Veränderungen der Sozialhilfekosten, die sich aus den vorliegenden Änderungen per Saldo ergeben, fallen für jeden Kanton unterschiedlich aus. Massgebend sind folgende Faktoren:

- Zahl der unterstützten Personen mit anderem Heimatkanton (für sie kann neu keine Rückerstattung mehr gefordert werden),
- Zahl der eigenen Kantonsbürgerinnen und -bürger, die von einem andern Kanton unterstützt werden (für sie muss der Kanton neu keine Rückerstattung mehr leisten)
- individueller Aufwand, der für diese Personen zu leisten ist.

Für die Frage, ob sich die finanziellen Änderungen bloss auf die Rechnung des Kantons oder auch auf jene der Gemeinden auswirken, ist das kantonale Recht massgebend.

Die Finanzströme zwischen den Kantonen im Zusammenhang mit den Rückerstattungen variieren von Jahr zu Jahr, bewegen sich aber immer in einer gewissen Bandbreite. Während der Saldo der erhaltenen und der bezahlten Beträge bei einzel-

nen Kantonen praktisch ausgeglichen ist (z.B. TI), resultiert bei andern Kantonen regelmässig ein Überschuss (z.B. ZH) bzw. ein Defizit (z.B. BE). Eine Übersicht über die geleisteten Rückerstattungen für die Jahre 2005–2010 befindet sich im Anhang.

4.3 Andere Auswirkungen

Die Vorlage hat keine besonderen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft oder die Umwelt.

5 Verhältnis zum internationalen Recht

Die Gesetzesänderungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar, insbesondere mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Schengen-Abkommen; SAA)²³ und dem Abkommen vom 21. Juni 1999²⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Personenfreizügigkeitsabkommen).

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage des vorliegenden Entwurfs findet sich in Artikel 115 der Bundesverfassung vom 18. April 1999.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

6.3 Erlassform

Beim vorliegenden Entwurf handelt es sich um die Revision eines Bundesgesetzes.

²³ SR 0.362.31

²⁴ SR 0.142.112.681

Rückerstattung von Sozialhilfekosten zwischen den Kantonen

Kanton	Geleistete Rückerstattung ¹	Erhaltene Rückerstattung ¹	Differenz in Franken ¹	Differenz in % der gesamten Sozialhilfekosten ²
BE	11 117 084	5 456 985	–5 660 099	1.6
AG	5 135 540	3 096 508	–2 039 032	2.9
GR	2 429 906	816 114	–1 613 793	6.9
FR	2 807 321	1 312 108	–1 495 213	5.6
LU	3 487 440	2 164 666	–1 322 774	2.5
SG	4 609 833	3 434 167	–1 175 667	2.3
VS	1 961 520	986 780	–974 740	3.7
SZ	1 622 509	741 481	–881 028	5.1
JU	1 165 667	318 000	–847 667	11.4
AR	1 092 555	626 863	–465 692	6.8
UR	558 075	115 689	–442 385	20.6
AI	533 415	95 580	–437 836	41.2
GL	757 652	470 387	–287 265	4.6
NW	429 692	156 580	–273 112	11.3
OW	451 705	233 909	–217 796	10.3
BL	2 849 136	2 741 252	–107 884	0.2
TI	1 267 113	1 273 569	6 457	0.0
SH	942 675	990 564	47 889	0.4
ZG	594 311	784 145	189 834	1.5
TG	1 943 953	2 248 258	304 305	1.3
NE	1 073 762	2 262 818	1 189 056	1.7
SO	2 678 589	3 943 670	1 265 081	1.8
GE	792 826	2 741 307	1 948 481	1.6
VD	1 919 177	5 309 970	3 390 794	1.6
BS	1 751 667	5 271 667	3 520 000	3.0
ZH	5 748 000	12 618 833	6 870 833	1.5

¹ *Quelle:* SODK, Auswertung der Umfrage betreffend der Abschaffung der Rückerstattungspflicht durch den Heimatkanton, Durchschnitt der Jahre 2005–2010

² *Quelle:* Eigene Berechnungen; Nettoausgaben der Kantone für Sozialhilfe gemäss Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, Bundesamt für Statistik, Durchschnitt der Jahre 2005–2010.

