

Änderung des Sozialgesetzes; Optimierungen im Bereich Sozialhilfe

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Vernehmlassungsentwurf

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs	5
1.2 Änderung Sozialgesetz	5
2. Verhältnis zur Planung	7
3. Auswirkungen.....	8
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
3.2 Vollzugsmassnahmen	8
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	8
3.4 Nachhaltigkeitsprüfung.....	8
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	8
6. Rechtliches	18
6.1 Rechtmässigkeit	18
6.2 Zuständigkeit.....	19
7. Antrag.....	19

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Missbräuche im Rahmen des Bezugs von Sozialhilfeleistungen stellen seit längerer Zeit ein gesellschaftspolitisch umstrittenes Thema dar. Bei der Verhinderung von unrechtmässigem Sozialhilfebezug steht das Vertrauen in das System der Sozialhilfe im Vordergrund. Durch einzelne Vorfälle und die medial verstärkte Debatte werden das ganze Leistungsfeld und vor allem die Integrität aller Bezügerinnen und Bezüger in Frage gestellt. Eine konsequente Missbrauchsbekämpfung ist daher nötig, um das Funktionieren der Rechtsordnung, das Ansehen der Sozialhilfe und die Solidarität mit denjenigen Personen, die dringend auf Hilfe angewiesen sind, zu schützen.

Die vorliegende Änderung des Sozialgesetzes (SG) schafft die Grundlagen für die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen aufgrund unrechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen mit laufenden Sozialhilfeleistungen. Zudem wird eine gesetzliche Grundlage für ein Vertrauensarztsystem geschaffen. Gleichzeitig wurde der ganze Bereich der Rückerstattungsverfahren (aufgrund von rechtmässigem und unrechtmässigem Sozialhilfebezug) überarbeitet mit dem Ziel, die bestehenden Bestimmungen übersichtlicher darzustellen, die Thematik klar und vollständig zu regeln, den Vollzug mit neuen Instrumenten zu vereinfachen und eine zweckmässige Aufgabenentflechtung vorzunehmen. Die damit zusammenhängenden Änderungen beziehen sich entsprechend auf den Abschluss von einvernehmlichen Rückerstattungsvereinbarungen und die neue Zuständigkeit der Gemeinden bzw. Sozialregionen im Bereich der Rückerstattung von kommunal getragenen Sozialhilfeleistungen. Die Rückerstattungsverfahren auf dem Gebiet der Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL), welche weiterhin in der Kompetenz des Kantons liegen, werden weitgehend analog zu denjenigen im Bereich der Sozialhilfe geregelt.

Mit den genannten Optimierungen werden die Rückerstattungsverfahren künftig erleichtert, indem die Dossier führenden Gemeinden bzw. Sozialregionen zuständig sind, eine zeitnahe Vollstreckung möglich ist, die Akzeptanz zunimmt und die Einbringlichkeit der Forderungen erhöht wird. Daneben verfügen die Sozialregionen künftig mit der Möglichkeit, eine (vertrauens-)ärztliche Untersuchung anzuordnen, über ein zusätzliches, zweckdienliches Mittel zur fundierten Sachverhaltsabklärung.

Die Änderungen des SG sollen voraussichtlich per 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Sozialgesetzes; Optimierungen im Bereich Sozialhilfe.

1. Ausgangslage

1.1 Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs

Der Kanton und die Gemeinden verwirklichen die verfassungsmässigen Sozialziele unter anderem, indem sie den Missbrauch von Leistungen nach dem Sozialgesetz verhindern und bekämpfen (§ 1 Abs. 1 Bst. d Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 [SG; BGS 831.1]). Der Regierungsrat setzte mit RRB Nr. 2013/808 vom 6. Mai 2013 eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, ein übergeordnetes Konzept mit Massnahmenplan zur Verhinderung unrechtmässigen Leistungsbezugs in der Sozialhilfe zu erarbeiten. Basierend auf einem Kurzgutachten von Peter Mösch Payot erarbeitete die Arbeitsgruppe anschliessend die Grundlagen für die vorzuschlagenden Massnahmen. Die Ergebnisse des Gutachtens flossen mit den Erkenntnissen der Arbeitsgruppe in das Grundlagenpapier «Konzept und Massnahmen zur Verhinderung von unrechtmässigem Leistungsbezug in der Sozialhilfe, Stand 30. Januar 2015» (nachfolgend: Konzept), ein. Als Fazit hinsichtlich der Vollständigkeit und Qualität der rechtlichen Grundlagen hält das Konzept fest, dass im Kanton Solothurn das nötige Instrumentarium in hoher Vollständigkeit und guter Qualität bereits vorhanden sei. Die Analyse der gesetzlichen Grundlagen zeige dennoch wenige Lücken auf, die es unter anderem durch das Einführen von gesetzlichen Grundlagen für den Vollzug einer Rückerstattungsforderung mittels Verrechnung mit laufenden Sozialhilfeleistungen und den Beizug von Vertrauensärztinnen und -ärzten zur Abklärung, ob eine unterstützte Person eine bestimmte Auflage erfüllen könne, zu schliessen gelte. Entsprechende Massnahmen in der Kompetenz des Kantons werden im vierten Teil des Konzepts vorgeschlagen. Mit RRB Nr. 2015/290 vom 24. Februar 2015 nahm der Regierungsrat Kenntnis vom erarbeiteten Konzept, lud die Gemeinden, die Trägerschaften der Sozialregionen sowie die Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste ein, die formulierten Empfehlungen (Massnahmen in der Kompetenz der Gemeinden) zur Kenntnis zu nehmen und im Rahmen eigener Projekte umzusetzen und sicherte hierzu die Unterstützung des Departements des Innern zu. Weiter wurde Letzteres beauftragt, die aufgeführten Massnahmen in der Kompetenz des Kantons umzusetzen, darunter die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen mit laufenden Sozialhilfeleistungen und für den Beizug von Vertrauensärztinnen und -ärzten zur Klärung, ob eine bestimmte Auflage erfüllt werden kann.

1.2 Änderung Sozialgesetz

Im Rahmen der Umsetzung des Auftrags zur Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen mit laufenden Sozialhilfeleistungen wurden alle Bestimmungen betreffend die Rückerstattung von Leistungen einer genaueren Betrachtung unterzogen. Dies ermöglichte es, in wenigen Bestimmungen die Voraussetzungen für eine Rückerstattung klar zu benennen, die Verrechnung sowie den Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen neu gesetzlich zu regeln und die Zuständigkeiten im Sinne einer effizienteren Aufgabenerfüllung zu entflechten. Zudem wurden Bestimmungen betreffend Verzinsung und Verjährung von Rückerstattungsforderungen aufgrund unrechtmässigen Bezugs aufgenommen. Dabei konnte die Rückerstattung neben der Sozialhilfe auch für den Bereich der Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL) weitgehend analog geregelt werden. Neben den Rückerstattungsverfahren werden auftragsgemäss die gesetzlichen Grundlagen für ein Vertrauensarztsystem geschaffen.

1.2.1 Rückerstattungsverfahren

1.2.1.1 Klare Regelung der Voraussetzungen

Die gesetzlichen Grundlagen für die Rückerstattung von rechtmässig und unrechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen existieren zwar bereits heute, beschränken sich jedoch auf das ganz Grundlegende, sind an verschiedenen Orten im SG zu finden und lassen daher für die Rechtsanwendenden in der heutigen Fassung einzelne Fragen offen. Aus diesem Grund ist neu eine präzise Regelung der Fälle, in welchen eine Rückerstattungspflicht besteht und der Voraussetzungen, unter welchen ein Rückerstattungsverfahren eingeleitet wird, vorgesehen. Alle Bestimmungen betreffend Rückerstattung rechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen bzw. betreffend unrechtmässig bezogener Leistungen sind neu je an einem Ort im SG konzentriert. An der Systematik des Gesetzes an sich soll hingegen nichts verändert werden.

1.2.1.2 Verrechnung

Bisher war die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen mit laufenden Sozialhilfeleistungen aufgrund des Verrechnungsverbots in § 150 Abs. 3 SG untersagt. Neu wird die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen aufgrund unrechtmässigen Bezugs von diesem Verbot ausgenommen. Gleichzeitig wird festgelegt, dass der Verrechnungsbetrag im Bereich der Sozialhilfe nicht höher sein darf als die maximal zulässige Leistungskürzung (30 Prozent des Grundbedarfs) und die Verrechnung nur zeitlich befristet möglich ist. Die Möglichkeit der Verrechnung trägt zweifellos zur besseren Einbringlichkeit der Rückerstattungsforderungen bei. Solange eine Person Sozialhilfeleistungen bezieht und die Behörde ihre persönlichen und finanziellen Verhältnisse kennt, ist die Vollstreckung der Forderungen wesentlich effizienter. Wenn eine Person hingegen von der Sozialhilfe abgelöst wird und beispielsweise in einen anderen Kanton oder gar ins Ausland zieht, aufgrund einer Heirat den Namen ändert etc., kann sich ihre Spur für die Behörden schnell verlieren. Dies schlägt sich regelmässig in uneinbringlichen Rückerstattungsforderungen nieder. Ausserdem entspricht es dem Gerechtigkeitsempfinden, wenn eine Verfehlung umgehend sanktioniert werden kann und damit nicht bis zu einer allenfalls erst Jahre später stattfindenden Ablösung von der Sozialhilfe zugewartet werden muss.

1.2.1.3 Rückerstattungsvereinbarungen

Aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlagen kann und soll künftig das Instrument der Rückerstattungsvereinbarung – im Sinne eines öffentlich-rechtlichen Vertrages – genutzt werden. Damit soll in Rückerstattungsverfahren in einem ersten Schritt eine einvernehmliche Lösung angestrebt und erst dann eine Verfügung erlassen werden, wenn eine Einigung nicht möglich ist. Einvernehmliche Lösungen stossen selbstredend auf eine grössere Akzeptanz und wirken sich positiv auf die Zahlungsmoral aus. Im Zusammenhang mit dem Abschluss einer Rückerstattungsvereinbarung sind die Betroffenen vorgängig ausreichend über ihre Rechte und Pflichten und den Ablauf des Verfahrens zu informieren.

1.2.1.4 Neue Zuständigkeit

Bisher lag die Kompetenz zur Durchführung der Rückerstattungsverfahren (bei rechtmässigem wie bei unrechtmässigem Sozialhilfebezug) beim Departement des Innern. Es macht zwar durchaus Sinn, wenn Rückerstattungen von Sozialhilfeleistungen immer von derselben Behörde nach denselben Grundsätzen einheitlich verfügt werden. Gleichzeitig impliziert jedoch bereits der Begriff «Rückerstattung», dass das Gemeinwesen, welches die Leistung erbringt, diese auch zurückfordert. Die Gemeinden, betreffend die Aufgaben der Sozialhilfe, der institutionellen Zusammenarbeit sowie des Kindes- und Erwachsenenschutzes in Sozialregionen organisiert, führen die Sozialhilfedossiers und erfahren daher viel direkter vom Vorliegen eines Rückerstattungstatbestandes. Ausserdem verfügen die Sozialregionen über vertiefte Dossierkenntnisse und sämtliche Akten für eine ganzheitliche Beurteilung der Fälle. Mit der neu vorgesehenen Zuständigkeit

auch im Bereich der Rückerstattungen werden die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sinnvoll, insbesondere ohne merklichen Mehraufwand für die Sozialregionen, entflochten. Die mit der Schaffung des SG im Jahr 2008 angestrebte Professionalisierung im Bereich der Sozialhilfe durch die Bildung von Sozialregionen mit ausgebildeten Fachleuten (vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 12. Juli 2005 [RRB Nr. 2005/1617, S. 26]) ist inzwischen erreicht und die Sozialregionen verfügen über das für die Rückerstattungsverfahren nötige Fachwissen. Durch die bei der Implementierung der neuen Abläufe vorgesehene Unterstützung und Einführung der Sozialregionen seitens des Departementes des Innern und dessen Zuständigkeit als erste Rechtsmittelinstanz kann die einheitliche Handhabung der Verfahren weiterhin gewährleistet und fortlaufend optimiert werden.

Der Kanton bleibt weiterhin zuständig für Rückerstattungsverfahren ausserhalb der kommunal getragenen Sozialhilfe, d.h. insbesondere in den Bereichen der FamEL und der Betreuungszulagen gemäss dem neuen § 110^{bis} SG, da Letztere kantonal getragene Sozialhilfeleistungen darstellen.

1.2.1.5 Rückerstattungen von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien

Mit der definitiven Einführung der FamEL (KRB Nr. RG 0068/2016 vom 28. Juni 2016) hat das Amt für soziale Sicherheit diesen Bereich von der Ausgleichskasse übernommen. Die Rückerstattungsverfahren werden mit den vorliegenden Gesetzesänderungen im Sinne der Rechtssicherheit auch in diesem Bereich explizit geregelt. Die Zuständigkeit liegt – im Gegensatz zur Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen – beim Kanton. Analog zum Bereich der Sozialhilfe soll neu ebenfalls die Möglichkeit bestehen, Rückerstattungsvereinbarungen abzuschliessen und bei unrechtmässigem Bezug Rückerstattungsforderungen zeitlich befristet bis zu einer Höchstgrenze (20 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 [SR 831.30, ELG]) zur Verrechnung zu bringen. Zudem wird mit § 14^{bis} SG eine Grundlage für die Rückerstattung von rechtmässig bezogenen, d.h. im Hinblick auf Leistungen einer Sozialversicherung, einer Privatversicherung, haftpflichtiger Dritter oder anderer Dritter gewährte FamEL geschaffen.

1.2.2 Vertrauensarztsystem

Sozialhilfe setzt die aktive Mitwirkung der hilfesuchenden Person voraus und beruht auf dem Prinzip der Gegenleistung (§ 148 Abs. 2 SG). Damit geklärt werden kann, in welchem Umfang eine gesundheitlich beeinträchtigte Person zur Mitwirkung und Gegenleistung in der Lage ist, sind die Sozialregionen auf verlässliche Angaben von Fachpersonen angewiesen. Der Klarheit und Transparenz halber wird die Möglichkeit, eine ärztliche Untersuchung anzuordnen und die freie Arztwahl einzuschränken, explizit ins Sozialgesetz aufgenommen. Die Sozialregionen verfügen damit über ein zweckmässiges Mittel, das ihnen die Klärung des massgeblichen Sachverhalts erleichtert und einem allfälligen Missbrauch von Leistungen entgegnen wirkt.

1.3 Vernehmlassung

2. Verhältnis zur Planung

Die vorliegende Teilrevision dient insbesondere der bedarfsgerechten Gewährleistung der sozialen Sicherheit im Sinne des politischen Schwerpunktes B.3.1 des Legislaturplans 2017 – 2021 (SGB 0188/2017).

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Vorlage hat für den Kanton voraussichtlich keine wesentlichen finanziellen Konsequenzen. Zwar müssen im Bereich der Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen etwas weniger personelle Ressourcen eingesetzt werden, jedoch besteht aufgrund der Kompetenzverlagerung zu den Gemeinden bzw. Sozialregionen neu die Möglichkeit, die Verfügungen betreffend Rückerstattung beim Departement des Innern anzufechten, weshalb mit einer Zunahme der Gesamtzahl der Beschwerdefälle zu rechnen ist.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Im Zusammenhang mit der Verlagerung der Aufgaben werden die Sozialregionen (soweit noch nötig) beim Aufbau von Fachwissen und der Implementierung einer möglichst einheitlichen Praxis durch das Departement des Innern unterstützt.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Die Gemeinden bzw. die Sozialregionen übernehmen eine neue Aufgabe. Bereits heute treffen sie die für ein Rückerstattungsverfahren nötigen Sachverhaltsabklärungen und melden dem Departement des Innern das Vorliegen von allfälligen Rückerstattungstatbeständen. Ohne Angaben und Akten aus den Sozialregionen wäre der Kanton nicht in der Lage, die entsprechenden Verfahren durchzuführen. In diesem Sinne wird somit «nur» die Entscheidbefugnis an die Behörde übertragen, welche die Fälle führt. In den einzelnen Sozialregionen dürfte es sich aufgrund der bisherigen Zahlen denn auch lediglich um wenige Rückerstattungsfälle pro Jahr handeln. Es ist daher mit einem überschaubaren Mehraufwand zu rechnen. Aufgrund der bestehenden Strukturen in einem der Gemeinden bzw. Sozialregionen infolge der bestehenden Aufgabenteilung bereits langjährig bekannten Leistungsfeld dürfte dieser kompensiert werden können.

3.4 Nachhaltigkeitsprüfung

Vorlagen an den Kantonsrat sind hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit in den Bereichen Wirtschaft (ökonomisch), Gesellschaft (sozial) und Umwelt (ökologisch) zu beurteilen (RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009). Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn das Geschäft erhebliche ökologische, ökonomische oder soziale Auswirkungen allgemein, auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton hat oder auf nachfolgende Geschäfte erheblichen Einfluss ausüben könnte.

Das vorliegende Geschäft hat keine erheblichen ökologischen, ökonomischen oder sozialen Auswirkungen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 14 Abs. 1, 1^{bis}, 1^{ter}, 3, 4 und 5

Abs. 1

§ 14 Abs. 1 SG hält gegenwärtig – unter der Überschrift «Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen» – fest, dass Personen, die Geldleistungen der Sozialhilfe erhalten haben, zur Rückerstattung verpflichtet sind, wenn sie in finanziell günstige Verhältnisse gelangen. Zudem erfolgt ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass Rückerstattungsforderungen nicht verzinslich sind. § 14 SG hat jedoch einzig die Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen zum Gegenstand. Die Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Leistungen im Allgemeinen – und

somit auch von unrechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen – wird demgegenüber in § 164 SG geregelt. Deshalb soll in der Überschrift zu § 14 SG neu ausdrücklich von der «Rückerstattung rechtmässiger Sozialhilfeleistungen» die Rede sein.

Des Weiteren lassen sich Rückerstattungen von rechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen in verschiedene Unterkategorien aufteilen. Es handelt sich hierbei um die folgenden Fallgruppen:

- Sozialhilfeleistungen, die trotz vorhandenem, aber (noch) nicht realisierbarem Vermögen gewährt werden (z.B. Familienwohnung, Grundstücke, Schmuckstücke, Anteile an unverteilter Erbschaften oder an Personengesellschaften oder juristischen Personen),
- Sozialhilfeleistungen, die als Vorschuss im Hinblick auf Leistungen einer Sozialversicherung, einer Privatversicherung, haftpflichtiger Dritter oder anderer Dritter gewährt werden (z.B. Nachzahlungen von Sozialversicherungen, Stipendien, Lohnnachzahlungen oder Alimente),
- Rückerstattung, die nachträglich aufgrund von Einkünften infolge Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderer nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführender Gründe angeordnet wird,
- Rückerstattung, die nachträglich aufgrund von Einkünften infolge eigener Arbeitsleistung angeordnet wird.

Zwecks Schaffung von Transparenz und Optimierung der Adressatengerechtigkeit sollen diese Unterkategorien neu in § 14 Abs. 1 SG aufgeführt werden. Das Vorgehen betreffend Sozialhilfeleistungen, die im Hinblick auf Leistungen Dritter gewährt werden, ist aktuell in § 153 Abs. 2 SG geregelt. Im Interesse einer besseren Übersichtlichkeit wird Letzterer aufgehoben und in nahezu unveränderter Form in einen neuen § 14 Abs. 1 Bst. b überführt.

Damit ein Rückerstattungsverfahren effektiv eingeleitet wird, müssen zudem gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. Die betreffenden Voraussetzungen sind je nach Unterkategorie unterschiedlich.

Sofern einer Person trotz vorhandenem Vermögen Geldleistungen der Sozialhilfe gewährt wurden, entsteht die Rückerstattungspflicht, sobald die betreffenden Vermögenswerte realisiert wurden oder deren Realisierung als zumutbar erscheint (Bst. a).

Bei einer Person, die im Hinblick auf künftige Leistungen Dritter vorschussweise Sozialhilfeleistungen erhalten hat, entsteht die Rückerstattungspflicht, sofern die betreffenden Ansprüche realisiert wurden (Bst. b).

Bislang wird im SG nicht danach unterschieden, ob eine Person aufgrund eigener Arbeitsleistung oder aufgrund Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderer nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführender Gründe rückerstattungspflichtig ist. Vorausgesetzt ist in beiden Fällen, dass die betreffende Person «in finanziell günstige Verhältnisse» gelangt. Die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 4. Aufl., April 2005 (nachfolgend: SKOS-Richtlinien) empfehlen in Kapitel E.3.1 jedoch ausdrücklich, grundsätzlich keine Rückerstattungsforderungen aus späterem Einkommen geltend zu machen. Zumindest sei in jenen Fällen, in welchen die Rückerstattung aus Erwerbseinkommen gesetzlich zwingend vorgesehen werde, eine grosszügige Einkommensgrenze zu berücksichtigen und die zeitliche Dauer der Rückerstattungen zu begrenzen. Dies erweise sich als sinnvoll, damit die wirtschaftliche und soziale Integration nicht gefährdet werde. Vor diesem Hintergrund soll künftig danach unterschieden werden, ob eine Person Einnahmen aufgrund eigener Arbeitsleistung oder aber aufgrund Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderer nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführender Gründe generiert.

Für nicht auf eigener Arbeitsleistung basierende Einnahmen (Erbschaft, Lotteriegewinn etc.) soll es hinsichtlich der Rückerstattungspflicht auch weiterhin darauf ankommen, ob die betreffende Person in finanziell günstige Verhältnisse gelangt ist (Bst. c). Sofern ein Rückerstattungsverfahren eingeleitet wird, ist den Verpflichteten ein angemessener Betrag zu belassen. Dieser Betrag beläuft sich gemäss den SKOS-Richtlinien (Kapitel E.3.1) bei Einzelpersonen auf CHF 25'000.00, und bei Ehepaaren bzw. eingetragenen Partnerinnen oder Partnern auf CHF 40'000.00. Zusätzlich ist pro minderjähriges Kind ein Freibetrag von CHF 15'000.00 zu berücksichtigen. Übersteigt der Vermögensanfall zusammen mit allenfalls bereits vorhandenem Vermögen den Freibetrag, kann von günstigen Verhältnissen gesprochen werden. Die aufgeführten Freibeträge entsprechen der bisherigen Praxis des Amtes für soziale Sicherheit.

Auf eigener Arbeitsleistung beruhende Einnahmen sollen künftig hingegen lediglich noch dann zur Rückerstattung gebracht werden, sofern derart finanziell günstige Verhältnisse vorliegen, dass ein Verzicht auf die Rückerstattung als unbillig erscheinen würde (Bst. d). Damit wird die Schwelle für die Anordnung von Rückerstattungen – im Einklang mit den Empfehlungen der SKOS – bewusst höher angesetzt. Mit anderen Worten rechtfertigt sich die Anordnung einer Rückerstattung nur dann, wenn ausserordentlich günstige Verhältnisse zusammen mit den besonderen Gründen des Sozialhilfebezugs und allfälligen weiteren Umständen einen Verzicht auf die Rückerstattung als stossend erscheinen liessen. Es ist eine grosszügige Einkommensgrenze zu berücksichtigen und die zeitliche Dauer der Rückerstattung zu begrenzen, um die wirtschaftliche und soziale Integration nicht zu gefährden. Die Auszahlung von Freizügigkeitsguthaben ist auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführen und darf entsprechend nur unter den soeben erwähnten Bedingungen im Rahmen einer Rückerstattung herangezogen werden. Berücksichtigt man den Zweck eines BVG- bzw. Freizügigkeitsguthabens (Alters- und Invalidenvorsorge) ist es – abgesehen von ganz besonderen Konstellationen – grundsätzlich nicht angebracht, anlässlich eines Rückerstattungsverfahrens das aus dem Bezug eines BVG- bzw. Freizügigkeitskapitals anfallende Vermögen anzutasten. Der Kanton Zürich kennt eine analoge Unterscheidung zwischen auf eigener Arbeitsleistung und nicht auf eigener Arbeitsleistung beruhenden Einnahmen (vgl. § 27 Abs. 1 Bst. b Sozialhilfegesetz vom 14. Juni 1981 [SHG; LS 851.1]). Im Rahmen der Rechtsanwendung können die reichhaltige Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts sowie das Sozialhilfe-Behördenhandbuch des Kantons Zürich, welches vom Kantonalen Sozialamt Zürich herausgegeben und regelmässig aktualisiert wird, als Auslegungshilfe herangezogen werden.

Abs. 1^{bis}

Sofern eine Person im Hinblick auf künftige Leistungen Dritter vorschussweise Sozialhilfeleistungen erhält, verfügt das vorschussleistende Gemeinwesen im Betrag der geleisteten Sozialhilfe über ein Rückforderungsrecht für nachträgliche, mit der Sozialhilfe in zeitlicher Hinsicht kongruente Nachzahlungen. Dieses Rückforderungsrecht ergibt sich bereits aus der gesetzlichen Bedürftigkeitsnorm. Es sollen insbesondere Doppelzahlungen von Sozialhilfe und Leistungen der Sozialversicherung verhindert werden (vgl. auch Art. 21 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 [ATSG; SR 830.1; vgl. ferner WIZENT GUIDO, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit. Ein Handbuch, Zürich/St. Gallen 2014, S. 418 f.; BGE 135 V 2). Das vorschussleistende Gemeinwesen kann die Auszahlung des rückerstattungspflichtigen Betrages direkt bei der jeweiligen Drittperson verlangen. Dieser Grundsatz war bislang bereits in § 153 Abs. 2 SG geregelt und wird neu in Abs. 1^{bis} festgehalten. Rechtlich handelt es sich um den gesetzlichen Übergang der Auszahlungsberechtigung (nicht aber weiterer Rechte wie etwa der Klageberechtigung) und damit einer Forderung im Sinne von Art. 166 OR. Ein solcher Anspruch kann jedoch nur durchgesetzt werden, wenn das Gemeinwesen die Drittschuldnerin bzw. den Drittschuldner rechtzeitig über den Übergang der Auszahlungsberechtigung in Kenntnis setzt. Nur falls keine Anzeige an die auszahlende Stelle erfolgt oder diese fälschlicherweise gleichwohl die der Sozialbehörde zustehenden Leistungen an die Sozialhilfeempfängerin bzw. den Sozialhilfeempfänger ausbezahlt, muss ein Rückerstattungsverfahren eingeleitet werden.

Abs. 1^{ter}

Der Grundsatz, wonach Rückerstattungsforderungen unverzinslich sind, wird unverändert von § 14 Abs. 1 SG in Abs. 1^{ter} überführt.

Abs. 3

Nach gegenwärtigem Recht sind Rückerstattungen – nach erfolgter Rückerstattungsanzeige seitens der Sozialregionen an den Kanton – von diesem zu prüfen und ausnahmslos formell zu verfügen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn hat diesbezüglich festgehalten, dass die Sozialregionen aufgrund der Formulierung im geltenden § 14 Abs. 3 SG, wonach der Kanton die Rückerstattung zu verfügen hat, einerseits nicht für den Bereich der Rückerstattungen zuständig seien und sich andererseits der Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen – im Sinne von öffentlich-rechtlichen Verträgen – nicht als zulässig erweise (vgl. SOG 2015 Nr. 28, E. 3).

Rückerstattungsvereinbarungen stellen jedoch unbestrittenermassen ein zweckmässiges Instrument dar, um Rückerstattungsfälle auf einvernehmliche, unbürokratische Weise abzuwickeln. Insbesondere erweist sich eine Einigung mittels Vereinbarung gegenüber dem Erlass einer hoheitlichen Verfügung als bürgerlicher und ressourcenschonend.

In einer Grossmehrheit der Kantone (z.B. AG, AR, BE, BL, LU, SG, SH, TG, VS und ZG) sind die Gemeinden für die Prüfung der Voraussetzungen der Rückerstattung – und in der Regel auch für das Verfügen der Rückerstattungen – zuständig (vgl. hierzu auch WIZENT GUIDO, Sozialhilfe-rechtliche Rückerstattungen gegenüber der Klientel, in: Jusletter vom 19. März 2018, S. 5, zit. WIZENT GUIDO, Rückerstattungen). In diversen Kantonen ist es überdies möglich, zuerst den Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen anzustreben und erst in einem zweiten Schritt – sofern keine Einigung erzielt werden kann – eine Rückerstattungsverfügung zu erlassen. Dies wird namentlich damit begründet, dass die Gemeinden aufgrund ihrer Strukturen ohne Weiteres in der Lage seien, entsprechende Aufgaben wahrzunehmen. Dadurch, dass diese die Sozialhilfefälle geführt hätten, seien sie auch näher bei den Klientinnen und Klienten, sofern diese noch in der Gemeinde wohnten. Zudem würden die Gemeinden von der Ablösung von der Sozialhilfe jeweils unmittelbar erfahren und in der Regel genau wissen, was der Grund derselben sei. Im Endergebnis könnten die Gemeinden die Fälle engmaschiger und öfters überprüfen, als dies bis anhin beim Kanton der Fall gewesen sei.

Daher sollen die Gemeinden neu für die Rückerstattungsverfahren zuständig sein. Da die kommunalen Aufgaben der Sozialhilfe, der institutionellen Zusammenarbeit sowie des Kindes- und Erwachsenenschutzes gemäss § 27 Abs. 1 SG von den Sozialregionen erbracht werden, liegt die Zuständigkeit damit auch für die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen bei diesen. Die Gemeinden bzw. Sozialregionen sollen durch eine entsprechende Anpassung von § 14 Abs. 3 SG neu über die Möglichkeit verfügen, in erster Linie den Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen, welche der Schriftform bedürfen, anzustreben. Es handelt sich dabei um verwaltungsrechtliche Verträge. Darin werden die Modalitäten der Rückerstattung für den konkreten Fall geregelt (z.B. Anzahl und Höhe der Ratenzahlungen sowie Zahlungstermine). Die Sozialregionen haben hierfür jeweils die Voraussetzungen der Rückerstattung periodisch zu prüfen. In welcher zeitlichen Regelmässigkeit dies zu erfolgen hat, variiert naturgemäss von Fall zu Fall. Die Aufgabe, die Voraussetzungen der Rückerstattung periodisch zu prüfen, kam den Sozialregionen zwecks Meldung des Rückerstattungsfalls an den Kanton teilweise bereits bisher zu. Sofern die Voraussetzungen für die Rückerstattung erfüllt sind, sind die Sozialregionen verpflichtet, den Anspruch geltend zu machen. Sie tragen die Beweislast für die Höhe der zurückzuerstattenden Sozialhilfeleistungen. Die Abrechnung sämtlicher Ausgaben und Einnahmen ist leicht verständlich und nachvollziehbar darzustellen. Es erweist sich aber als unumgänglich, die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im Rahmen des Abschlusses von Rückerstattungsvereinbarungen vorgängig vollumfänglich über deren Tragweite zu orientieren und diesen die Möglichkeit zu geben, sich zum vorgeschlagenen Vertragsinhalt zu äussern, Fragen zu stellen und al-

lenfalls Anpassungswünsche (z.B. betreffend Ratenzahlungen) vorzubringen. Dadurch kann gewährleistet werden, dass die Rückerstattungsvereinbarungen keine Willensmängel (z.B. Irrtum) aufweisen und rechtsgültig zustande kommen. Im Hinblick darauf, dass Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger regelmässig über wenig juristisches Wissen und zudem verschiedentlich nur über rudimentäre Deutschkenntnisse verfügen, obliegt den Sozialregionen im Vorfeld des Abschlusses von Rückerstattungsvereinbarungen jeweils eine erhöhte Informations-, Aufklärungs- und Nachfragepflicht.

Sofern der Abschluss einer Rückerstattungsvereinbarung nicht möglich ist, sollen die Sozialregionen die Rückerstattung mittels Verfügung verbindlich anordnen, wobei es hierbei um eine primär rechentechnische Angelegenheit handelt. Mittels separater und übersichtlicher Auflistung der einzelnen Rechenposten lässt sich dies sachgerecht und verständlich darstellen.

Dieser Verfahrensablauf soll sowohl für den rechtmässigen als auch den unrechtmässigen Bezug von Sozialhilfeleistungen gelten (vgl. hierzu die Ausführungen zu § 164). Die Rückerstattungsverfügungen der Sozialregionen können beim Departement des Innern mittels Beschwerde angefochten werden (vgl. § 159 Abs. 2 SG).

Die Problematik, dass die Sozialregionen je nach Organisationsform nicht parteifähig sind (vgl. SOG 2017 Nr. 18), kann behoben werden. Diejenigen Gemeinden, die auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages eine Sozialregion begründet und keine Leitgemeinde mit entsprechenden Befugnissen bezeichnet haben, müssen im Hinblick auf die Übernahme der neuen Aufgaben eine entsprechende Anpassung des Zusammenarbeitsvertrages in die Wege leiten und eine neue Bestimmung einfügen, wonach die jeweilige Sozialregion zu ihrer Vertretung im Bereich der Rückerstattungen legitimiert ist.

Abs. 3^{bis}

Im Bereich der kantonal getragenen Sozialhilfe, wozu namentlich die Betreuungszulagen gemäss dem neuen § 110^{bis} SG (aktuell ebenfalls in der Vernehmlassung, vgl. RRB Nr. 2018/1297 vom 21. August 2018 betr. Aufgabenentflechtung und Verteilschlüssel für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie für die Pflegekostenbeiträge) gehören, nimmt der Kanton die periodischen Abklärungen vor, ist bestrebt, eine Rückerstattungsvereinbarung abzuschliessen und verfügt die Rückerstattung, falls keine Vereinbarung zustande kommt.

Abs. 4

Bislang war es aufgrund des Wortlauts von § 14 Abs. 4 SG verschiedentlich unklar, ob bloss Kinder und Jugendliche, die sozialhilferechtlich eine eigene Unterstützungseinheit bilden (eigenes Dossier, insbesondere bei einer Fremdplatzierung), betreffend Sozialhilfeleistungen, die ihnen während deren Unmündigkeit und bis zum Abschluss der ordentlichen Erstausbildung oder während der Dauer der Teilnahme an einer beruflichen Integrationsmassnahme ausbezahlt wurden, von der Rückerstattungspflicht, befreit sind. Oftmals stellte sich in der Praxis die Frage, ob dieser Befreiungstatbestand ebenfalls für die Eltern, die mit ihren Kindern in einer Unterstützungseinheit leben, gilt. Daher ist im überarbeiteten Absatz 4 zu präzisieren, dass sich die Befreiung von der Rückerstattungspflicht ausschliesslich auf Kinder und Jugendliche erstreckt, die sozialhilferechtlich eine eigene Unterstützungseinheit darstellen.

Des Weiteren sollen Kinder und Jugendliche inskünftig nicht nur hinsichtlich bezogener Sozialhilfeleistungen während der Teilnahme an einer beruflichen, sondern auch an einer sozialen Integrationsmassnahme von der Rückerstattungspflicht befreit werden. Diese Neuerung bezweckt insbesondere die Besserstellung von ehemaligen Pflegekindern bzw. Care Leavern, welchen nicht nur in beruflicher, sondern auch in sozialer Hinsicht die notwendigen Fähigkeiten für die Führung einer eigenständigen Lebensweise zu vermitteln sind.

Abs. 5

§ 14 Abs. 5 SG sieht aktuell vor, dass die Rückerstattung «in Härtefällen und aus Billigkeitsgründen» auf Gesuch hin ganz oder teilweise erlassen werden kann. Weder der Sozialverordnung vom 29. Oktober 2007 (SV; BGS 831.2) noch der Botschaft des Regierungsrats zum Sozialgesetz vom 12. Juli 2005 (RRB Nr. 2005/1617) lässt sich entnehmen, nach welchen Kriterien sich das Vorliegen eines Härtefalls bzw. von Billigkeitsgründen beurteilt. Auch die kantonalen Gerichte haben sich bisher nicht dazu geäußert.

Ein Blick auf die übrigen Kantone zeigt auf, dass der Wendung «aus Billigkeitsgründen» in aller Regel keine eigenständige Tragweite zugestanden wird. Vielmehr ist in den kantonalen Sozialhilfegesetzgebungen praktisch ausnahmslos einzig vom «Härtefall» die Rede (so etwa in den Kantonen AR, BE, BL, BS, FR, LU, SG und SH). Infolge dessen ist auf den Begriff «Billigkeitsgründe» zu verzichten. Billigkeitsgründe werden künftig im Rahmen der Prüfung des Härtefalls berücksichtigt (vgl. hierzu den übernächsten Abschnitt).

Beim neuen § 14 Abs. 5 SG handelt es sich nicht um einen Schulderrlass (wie z.B. Steuererlass), sondern um einen allgemeinen Befreiungstatbestand, mit der Folge, dass bei Vorliegen eines Befreiungsgrundes gar keine Forderung des Gemeinwesens gegenüber der betroffenen Person entsteht. Um dies zu verdeutlichen wird neu nicht mehr von «erlassen», sondern von «verzichten» gesprochen. Verfahrensrechtlich bedeutet dies, dass die verschiedenen Aspekte der Rückforderung (Rückerstattungsgrund, Befreiungsgründe, Rückerstattungsmodalitäten) grundsätzlich in ein und demselben Verfahren zu prüfen sind. Letzteres mündet sodann in einer Rückerstattungsvereinbarung oder einer Verfügung. Die Handhabung im Sinne eines Befreiungstatbestands entspricht der bisherigen Praxis.

Ein Härtefall liegt insbesondere dann vor, wenn die Rückerstattung die Erreichung der auf individuellen Zielvereinbarungen gemäss § 148 Abs. 1 SG beruhenden Zielsetzungen verhindert, die Integration gefährdet, aufgrund der gesamten Umstände unbillig erscheint oder unter Berücksichtigung der finanziellen und persönlichen Situation als unverhältnismässig zu erachten ist. Mit anderen Worten ist von einem Härtefall auszugehen, wenn es unter Berücksichtigung der persönlichen und finanziellen Situation des Betroffenen nicht sinnvoll und zumutbar ist, an der Bezahlung der Rückforderung festzuhalten. Dies hängt unter anderem auch davon ab, ob Zahlungsmodalitäten gefunden werden, welche die Rückerstattung in betraglicher und zeitlicher Hinsicht als tragbar erscheinen lassen. Im Übrigen ist unter Billigkeitsaspekten auch das Verhalten der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger zu würdigen. Damit ist unter anderem das Kriterium des guten Glaubens angesprochen. Der betreffenden Person darf weder grobe Nachlässigkeit noch arglistiges oder grobfahrlässiges Verhalten zur Last gelegt werden können. Die Härtefallprüfung erfordert eine Gesamtwürdigung des konkreten Falls.

Des Weiteren soll die aktuell in § 14 Abs. 5 SG enthaltene Passage «auf Gesuch hin» gestrichen werden, da eine Härtefallprüfung auch von Amtes wegen möglich sein soll.

§ 14^{bis}

Analog zum Sozialhilfebereich wird eine Grundlage für die Rückerstattung von FamEL bei nachträglich gewährten zeitidentischen Leistungen einer Sozialversicherung, einer Privatversicherung, haftpflichtiger Dritter oder anderer Dritter geschaffen (Abs. 1). Eine ähnliche Regelung für die Rückerstattung von im Sinne einer Bevorschussung ausgerichteten FamEL kennt auch der Kanton Waadt (Art. 28 Abs. 1^{bis} loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont vom 23. November 2010 [LPCFam; RSV 850.053]).

Im Bereich der FamEL ist der Kanton für die Rückerstattungsverfahren zuständig (Abs. 2).

§ 14 Abs. 1^{ter} und 5 gelten sinngemäss (Abs. 3).

§ 148 Abs. 2

Sozialhilfe wird auf der Basis einer individuellen Zielvereinbarung (Hilfeplan) gewährt und berücksichtigt angemessen die persönlichen Verhältnisse. Sie setzt die aktive Mitwirkung der hilfesuchenden Person voraus und beruht auf dem Prinzip der Gegenleistung. Sie kann an Bedingungen und Auflagen gebunden werden (§ 148 Abs. 1 und 2). Eine Auflage darf nur verfügt werden, wenn sie verhältnismässig ist. Das heisst die betroffene Person muss tatsächlich in der Lage sein, der Auflage Folge zu leisten. Aufgrund der notorischen Tatsache, dass sich von Armut betroffene Personen oft in einem schlechteren Gesundheitszustand befinden, kann ein bestimmter Anteil der Leistungsbezügerinnen und -bezüger nur beschränkt angehalten werden, die eigene Situation durch besondere Leistungen zu verbessern. Bei der Abklärung der Arbeitsfähigkeit, der Förderung der Arbeitsintegration, einem Wohnungswechsel etc. und der damit verbundenen Formulierung von Auflagen stellen sich oft komplexe medizinische Fragen, die nicht immer von Hausärztinnen und -ärzten beantwortet werden können bzw. bei denen die Sozialregionen auf aussagekräftige Arztzeugnisse angewiesen sind. In solchen Fällen soll es neu, wie heute bereits im Bereich der Zahnbehandlungen (vgl. SKOS-Richtlinien Kapitel B.5.2; § 93 Abs. 1 Bst. c SV), möglich sein, bei der Abklärung, ob eine Person eine bestimmte Auflage erfüllen kann, eine Vertrauensärztin bzw. einen Vertrauensarzt beizuziehen und entsprechend die freie Arztwahl einzuschränken. Die Auflage, sich einer (vertrauens-)ärztlichen Untersuchung zu unterziehen, wird sinnvollerweise mit der Auflage, die bzw. den Untersuchenden von der ärztlichen Schweigepflicht gegenüber der Sozialbehörde zu entbinden, verbunden. Die Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht muss sich dabei auf den konkreten Fall und die zur Klärung des Sachverhalts nötigen Fragestellungen beziehen. Die explizite gesetzliche Verankerung der (vertrauens-)ärztlichen Untersuchung soll den Sozialregionen den Vollzug erleichtern. Zu beachten ist dabei immer, dass die Mitwirkungspflichten und die daraus abgeleiteten Auflagen auf den Einzelfall bezogen auszugestalten sind und ihre Grenze in der Zumutbarkeit und der Verhältnismässigkeit finden. Der mit einer Auflage verfolgte Zweck muss sich zwingend mit dem Zweck der Sozialhilfe decken. Die Auflage soll die wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit fördern und die zweckdienliche Verwendung der Sozialhilfeleistungen sicherstellen.

Auf eine Aufzählung von detaillierten Kriterien für die Auswahl einer Vertrauensärztin bzw. eines Vertrauensarztes im Gesetz wird verzichtet. Auf Bundesebene existieren ausreichend gesetzliche Vorgaben die zur Auslegung herangezogen werden können. So hat eine Ärztin bzw. ein Arzt, damit sie bzw. er vertrauensärztliche Leistungen erbringen kann, zweifellos unabhängig und nicht weisungsgebunden zu sein und über die für die zu beurteilenden Fragen erforderliche Ausbildung und einschlägige Berufserfahrung zu verfügen. In diesem Sinne können die eidgenössischen Prozessgesetze (Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO] und Schweizerische Strafprozessordnung [StPO]) mit den für Gutachter geltenden Grundsätzen sowie Art. 57 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) mit der Marginalie „Vertrauensärzte und Vertrauensärztinnen“ als Leitplanken herangezogen werden.

§ 150 Abs. 3

Gemäss § 150 Abs. 3 SG dürfen Geldleistungen weder gepfändet noch abgetreten noch mit Gegenforderungen der Gemeinde verrechnet oder zur Bezahlung von Schulden verwendet werden. Das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn hat diesbezüglich in konstanter Rechtsprechung festgehalten, dass die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen mit laufenden Sozialhilfeleistungen durch die Sozialregionen aufgrund von § 150 Abs. 3 SG unzulässig ist (vgl. SOG 2015 Nr. 28, E. 3.3 und 2010 Nr. 17, E. 8). Hieraus folgt, dass Rückerstattungen erst dann verfügt werden dürfen, wenn die rückerstattungspflichtige Person nicht mehr sozialhilfe-rechtlich unterstützt wird. Da die Verrechnung von zurückzuerstattender Sozialhilfe mit laufenden Sozialhilfeleistungen künftig möglich sein soll (vgl. die Ausführungen zu § 164), ist § 150 Abs. 3 SG mit einem entsprechenden Vorbehalt zu ergänzen.

§ 153 Abs. 2

Dieser Absatz wird aufgehoben und nahezu unverändert in die neu geschaffenen § 14 Abs. 1 Bst. b und Abs. 1^{bis} überführt.

§ 164 Abs. 1, 2^{bis}, 2^{ter}, 2^{quater}, 2^{quinquies}, 4 und 5

Vorbemerkungen

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass § 164 SG die Rückerstattungen unrechtmässiger Leistungen nicht bloss für den Bereich der Sozialhilfe, sondern für sämtliche Bereiche, in welchen Geldleistungen gemäss der kantonalen Sozialgesetzgebung ausgerichtet werden, gilt (z.B. FamEL, Alimentenbevorschussung). Die Neuregelungen betreffend die Verzinsung von Rückerstattungsforderungen, die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen mit fälligen Geldleistungen im Rahmen des laufenden Bezugs und die Zuständigkeiten der Sozialregionen (§ 164 Abs. 2^{ter} und 2^{quinquies}) beziehen sich aber einzig auf unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen.

Abs. 1

§ 164 Abs. 1 SG hält aktuell fest, dass unrechtmässig erwirkte Geldforderungen zurückzuerstatten sind. Der betreffende Absatz wird dahingehend konkretisiert, dass unter «unrechtmässig erwirkt» insbesondere die Verletzung von Auskunfts- und Meldepflichten gemäss § 17 SG zu verstehen ist.

Abs. 2^{bis}

Gegenwärtig ist die Konstellation, bei welchen Geldleistungen nicht aufgrund eines Fehlverhaltens der betreffenden Empfängerin bzw. des betreffenden Empfängers, sondern beispielsweise infolge eines Irrtums der die Geldleistung ausrichtenden Behörde gewährt worden sind, nicht explizit gesetzlich geregelt. Dabei handelt es sich etwa um Fälle, in welchen eine Behörde eine bestimmte Geldleistung irrtümlicherweise zweimal ausbezahlt hat oder einen Rechnungsbetrag direkt an eine Gläubigerin bzw. einen Gläubiger überweist und den betreffenden Betrag der Empfängerin bzw. dem Empfänger überweist, im Glauben daran, dass diese bzw. dieser die Rechnung bezahle. In solchen Fällen ist die Empfängerin bzw. der Empfänger jeweils ohne eigentliches Verschulden in ungerechtfertigter Weise bereichert. Folglich hat diese bzw. dieser die Bereicherung zurückzuerstatten (vgl. Art. 62 ff. Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht] vom 30. März 1911 [OR; SR 220]). Diese Konstellation gehört ebenfalls zur Kategorie Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Geldleistungen. Deshalb soll § 164 SG mittels eines neu zu schaffenden Absatzes 2^{bis} ergänzt werden.

Die Grundsätze von Art. 62 Abs. 2 und 63-66 OR sind sinngemäss anwendbar. Wer eine Nichtschuld freiwillig bezahlt, kann das Geleistete nur dann zurückfordern, wenn er nachzuweisen vermag, dass er sich über die Schuldspflicht im Irrtum befunden hat (Art. 63 Abs. 1 OR). Somit hat die zuständige Behörde im konkreten Einzelfall jeweils zu beweisen, dass sie die Zahlung vorgenommen hat, weil sie irrtümlich davon ausgegangen ist, die Empfängerin bzw. der Empfänger habe Anspruch darauf. Ob der Irrtum entschuldbar ist, spielt dabei keine Rolle. Auch wenn bei sorgfältigem Vorgehen feststellbar gewesen wäre, dass eine Nichtschuld erfüllt wird, besteht grundsätzlich ein Rückforderungsanspruch. Die Rückforderungssperre von Art. 63 OR erfasst einzig freiwillige Leistungen. Unfreiwillige Leistungen (z.B. blosses Versehen, wie etwa durch einen Tippfehler) sind ohne Irrtumsnachweis rückforderbar.

Ferner kann die Rückerstattung insoweit nicht gefordert werden, als die Empfängerin bzw. der Empfänger zur Zeit der Rückforderung nachweislich nicht mehr bereichert ist, es sei denn, dass sie bzw. er sich der Bereicherung entäusserte und hierbei nicht in gutem Glauben war oder doch

mit der Rückerstattung rechnen musste (Art. 64 OR). Sofern die betreffende Person erkennen kann, dass ihr die zuständige Behörde versehentlich eine Zahlung ohne Rechtsgrund geleistet hat, so ist sie rückerstattungspflichtig. Ein Verschulden ist hierbei nicht vorausgesetzt.

Abs. 2^{ter}

Unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen und unrechtmässig bezogene FamEL sollen – im Gegensatz zu den unverzinslichen Rückerstattungsforderungen im Rahmen des rechtmässigen Bezugs – ab dem Zeitpunkt des Bezugs neu zu fünf Prozent verzinst werden (Bst. a). Dadurch soll dem pflichtwidrigen Verhalten der betroffenen Person angemessen Rechnung getragen werden. Rückerstattungsforderungen aufgrund einer ungerechtfertigten Bereicherung (§ 164 Abs. 2^{bis}) sollen mangels Fehlverhaltens der betroffenen Person hingegen weiterhin unverzinslich sein. Eine Verzinsung von Rückerstattungsforderungen bei unrechtmässigem Sozialhilfebezug sieht auch die Grossmehrheit der übrigen Kantone vor (z.B. Kantone AG, AR, BE, BL, BS, GL, GR, NW, OW, SG, SH, TG, UR, ZG und ZH). Im Sinne eines Anreizes für eine einvernehmliche Einigung ist bei Abschluss einer Rückerstattungsvereinbarung gemäss § 164 Abs. 2^{quater} oder Abs. 2^{quinquies} kein Zins geschuldet.

Wie bereits ausgeführt worden ist (vgl. hierzu die Ausführungen zu § 150 Abs. 3), hat das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen mit laufenden Geldleistungen der Sozialhilfe durch die Sozialregionen aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlagen als unzulässig qualifiziert (vgl. SOG 2015 Nr. 28, E. 3.3 und 2010 Nr. 17, E. 8). Deshalb kann eine Rückerstattung erst dann verfügt werden, wenn die betreffende Person nicht mehr sozialhilferechtlich unterstützt wird. Dies hat zur Folge, dass Rückerstattungsforderungen – nach deren Entstehung – von den Sozialregionen und vom Kanton oftmals über Jahre hinweg bewirtschaftet werden müssen. Insbesondere gilt es auch stets die Verjährung von einzelnen Rückerstattungsansprüchen im Blick zu haben. Es kommt ferner verschiedentlich vor, dass rückerstattungspflichtige Personen während diesem Zeitraum Wohngemeinde, -kanton oder gar -land wechseln, was oft zu zusätzlichen Schwierigkeiten führt. Der von der Sozialhilfe abgelösten Person obliegt diesbezüglich keine Meldepflicht mehr, wie dies noch während laufendem Bezug der Fall war. Die gegenwärtige Unmöglichkeit, Rückerstattungsforderungen mit fälligen Sozialhilfeleistungen zu verrechnen, hat somit einerseits einen höheren Verwaltungsaufwand und andererseits ein erhöhtes Risiko, Rückforderungsansprüche im konkreten Einzelfall nicht mehr durchsetzen zu können, zur Folge (vgl. WIZENT GUIDO, Rückerstattungen, a.a.O., S. 14).

Die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen während einer laufenden Unterstützung ist hingegen zulässig, sofern hierfür entsprechende gesetzliche Grundlagen auf kantonaler Ebene bestehen. Diesfalls ist eine ratenweise Verrechnung der Rückerstattungsforderung mit den auszureichenden Geldleistungen der Sozialhilfe möglich. Es ist jedoch stets darauf zu achten, dass die Höhe der Rückerstattung, mitsamt einer allfälligen Sanktion, nicht weitergeht als die maximale Kürzungslimite von 30 Prozent (vgl. SKOS-Richtlinien, Kapitel E. 3). Diverse Kantone haben entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen (z.B. Kantone AG, BE, BL, LU, SG und VS).

Mit § 164 Abs. 2^{ter} Bst. b soll im Kanton Solothurn neu eine gesetzliche Grundlage für die während des laufenden Bezugs erfolgende Verrechnung von Rückerstattungsforderungen, welche auf unrechtmässig erwirkten Geldleistungen (§ 164 Abs. 1 SG) oder auf einer zweckwidrigen Verwendung von Geldleistungen (§ 164 Abs. 2 SG) beruhen, geschaffen werden. Bei Rückerstattungsforderungen aufgrund einer ungerechtfertigten Bereicherung (§ 164 Abs. 2^{bis}) soll jedoch mangels Fehlverhaltens der betroffenen Person keine Verrechnung während laufendem Bezug erfolgen.

Eine Verrechnung von Rückerstattungsforderungen mit fälligen Geldleistungen der Sozialhilfe bzw. mit fälligen FamEL während des laufenden Bezugs setzt stets voraus, dass eine gültige,

mängelfreie Rückerstattungsvereinbarung abgeschlossen oder die Rückerstattung rechtskräftig verfügt worden ist.

In betragsmässiger und zeitlicher Hinsicht darf eine Verrechnung im Bereich der Sozialhilfe grundsätzlich nur in jenem Rahmen erfolgen, wie dies auch bei der Kürzung von Leistungen gemäss § 165 SG und § 93 Abs. 1 Bst. a SV zulässig ist. Im Rahmen einer Verrechnung während laufendem Bezug darf jedoch – im Gegensatz zu ordentlichen Kürzungen gemäss § 165 SG – nicht auf Nothilfe herabgesetzt werden. Somit ist maximal eine Kürzung von 30 Prozent des Grundbedarfs möglich. Hinsichtlich des Umfangs der Kürzung ist grundsätzlich eine Bandbreite von 5-30 Prozent denkbar. Dabei sind stets der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Umstände des konkreten Einzelfalls, insbesondere die Tragweite des Fehlverhaltens der Sozialhilfeempfängerin bzw. des Sozialhilfeempfängers, zu beachten. Vor diesem Hintergrund ist die maximale Kürzung nur bei grobem Verschulden anzuordnen. Zudem ist die Kürzung entsprechend dem vorliegenden Fehlverhalten zeitlich auf maximal 12 Monate zu befristen. Bei Kürzungen von 20 Prozent und mehr ist diese in jedem Fall auf maximal sechs Monate zu befristen. Die Verrechnung kann mittels neuer Rückerstattungsvereinbarung oder Verfügung um jeweils höchstens weitere 12 Monate verlängert werden, sofern die Rückerstattungsforderung von der Sozialhilfeempfängerin bzw. vom Sozialhilfeempfänger noch nicht vollständig getilgt worden ist. Ferner ist den Bedürfnissen mitunterstützter Personen (Kinder, Ehepartnerin bzw. -partner) angemessen Rechnung zu tragen (SKOS-Richtlinien, Kapitel A.8.2 und E.3).

Die Verrechnung einer Rückerstattungsforderung mit fälligen Sozialhilfeleistungen kann nicht mit einer zusätzlichen Kürzung gemäss § 165 SG zusammenfallen. Sofern bereits eine Leistungskürzung gemäss § 165 SG angeordnet worden ist, darf die betreffende Kürzung zusammen mit der Kürzung, welche aufgrund der Verrechnung der Rückerstattungsforderung mit fälligen Sozialhilfeleistungen erfolgt, maximal 30 Prozent betragen (SKOS-Richtlinien, Kapitel A. 8.2). Falls diese Limite hingegen überschritten würde, ist die Verrechnung auszusetzen, solange eine Kürzung gemäss § 165 angeordnet ist. Die Sanktion gemäss § 165 SG hat diesfalls somit Vorrang. Dies ergibt sich aber aus der Tatsache, dass die Leistungskürzung im Gegensatz zur Verrechnung ein aktuelles Verhalten der sozialhilfebeziehenden Person sanktioniert und eine solche Sanktion nur während des laufenden Leistungsbezugs möglich ist. Die Rückerstattungspflicht besteht, sofern sie auf dem Weg der Vereinbarung oder mittels rechtskräftiger Verfügung festgelegt wurde, bis der gesamte Betrag zurückerstattet ist und erlischt bei der Ablösung von der Sozialhilfe nicht (vgl. WIZENT GUIDO, Rückerstattungen, a.a.O., S. 20 mit Verweis auf SCHUBIGER KATHARINA, Rückerstattung verlangen und gleichzeitig kürzen: Geht das?, in: ZESO 1/11 S. 8).

Im Bereich der FamEL soll für den Fall der Verrechnung eine an die Bestimmungen der Sozialhilfe angeglicheene Regelung geschaffen werden. Der Verrechnungsbetrag ist auf 20 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a ELG zu beschränken. Diese Lösung erscheint deshalb sinnvoll, weil für die Bedarfsberechnungen der FamEL ebenfalls dieser Betrag herangezogen wird. Die sich am Bereich der Sozialhilfe orientierende Regelung lässt sich damit begründen, dass die FamEL Bedarfsleistungen darstellen, die verhindern sollen, dass einkommensschwache Familien Sozialhilfeleistungen beziehen müssen. Somit handelt es sich bei den FamEL um der Sozialhilfe vorgelagerte Leistungen, welche nebst der finanziellen Entlastung der Familien auch einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit setzen sollen. Der maximale Verrechnungsbetrag wurde so gewählt, dass er sich einerseits in der Nähe des Maximalbetrags im Sozialhilfebereich bewegt und andererseits trotz Verrechnung das betriebsrechtliche Existenzminimum gewahrt werden kann. Auch hier sind der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Umstände des konkreten Einzelfalls, insbesondere die Tragweite des Fehlverhaltens der Anspruchsberechtigten, zu beachten. Dies umso mehr, als die Verrechnung den Zweck der FamEL, die Bekämpfung der Familienarmut, nicht vereiteln soll. In zeitlicher Hinsicht hat sich die Verrechnung am Grundsatz der Verhältnismässigkeit und an den bestehenden Regelungen in verwandten Bereichen (insbesondere auch im Sozialhilfebereich) zu orientieren.

Abs. 2^{quater}

Gegenwärtig existieren im SG betreffend die Rückerstattung unrechtmässiger Leistungen – im Gegensatz zum Bereich der Rückerstattung rechtmässiger Sozialhilfeleistungen (vgl. § 14 Abs. 3 SG) – keine Zuständigkeitsvorschriften. Das Verwaltungsgericht hat die Zuständigkeit des Departements des Innern bestätigt (vgl. auch SOG 2010 Nr. 17, E. 7). In § 164 Abs. 2^{quater} soll zwecks Schliessung dieser Regelungslücke für die Abwicklung der Rückerstattungsverfahren, welche nicht kommunal getragene Sozialhilfeleistungen betreffen (z.B. FamEL oder neu Betreuungszulagen nach § 110^{bis} SG), ausdrücklich der Kanton als zuständig erklärt werden. Neu soll auch der Kanton über die Möglichkeit verfügen, in erster Linie den Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen anzustreben und erst in zweiter Linie – sofern keine gütliche Einigung erzielt werden kann – die Rückerstattung zu verfügen.

Abs. 2^{quinqües}

Bei Rückerstattungsverfahren im Bereich unrechtmässig bezogener Sozialhilfe sollen – analog zu § 14 Abs. 3 SG – die Sozialregionen mit der periodischen Prüfung der Voraussetzungen der Rückerstattung sowie dem Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen und – nötigenfalls – mit dem Erlass eines verbindlichen Entscheids über die Rückerstattung betraut werden. Dies gilt sowohl für Rückerstattungen während laufendem Bezug von Sozialhilfeleistungen als auch für solche nach erfolgter Ablösung von der Sozialhilfe (vgl. die Ausführungen zu § 14). Betreffend die teilweise fehlende Parteifähigkeit der Sozialregionen kann auf die Ausführungen zu § 14 Abs. 3 verwiesen werden.

Abs. 4

Auf den Begriff «aus Billigkeitsgründen» kann – ebenso wie im neuen § 14 Abs. 6 SG – verzichtet werden, da dieser bereits in der Wendung «in Härtefällen» mitenthalten ist (vgl. dazu die Ausführungen zu § 14).

Ferner ist die in § 164 Abs. 4 SG aktuell enthaltene Passage «auf Gesuch hin» zu streichen, da eine Härtefallprüfung – jedenfalls, wenn der Härtefall offensichtlich ist – auch von Amtes wegen möglich sein soll. Wie in § 14 Abs. 6 SG wird auch hier verdeutlicht, dass es sich um einen «Verzicht» und nicht um einen «Erlass» handelt (vgl. wiederum die Ausführungen zu § 14).

Abs. 5

Verjährung und Verwirkung werden einzig für die rechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen ausdrücklich geregelt (vgl. § 15 SG). Betreffend Verjährung und Verwirkung von unrechtmässig bezogenen Geldleistungen gemäss § 164 SG besteht hingegen keine entsprechende Regelung. In der Praxis gilt diesbezüglich § 15 SG sinngemäss. Zwecks Schliessung dieser Regelungslücke soll in § 164 Abs. 5 neu festgehalten werden, dass § 15 SG hinsichtlich Verjährung und Verwirkung sinngemäss zur Anwendung gelangt.

5. Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

6. Rechtliches**6.1 Rechtmässigkeit**

In Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung verwirklicht der Kanton im Rahmen seiner Zuständigkeit und der verfügbaren Mittel die Sozialziele (Art. 94 Verfassung des Kantons

Solothurn vom 8. Juni 1986 [KV; BGS 111.1]). Kanton und Gemeinden sorgen in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Organisationen für hilfsbedürftige Menschen (Art. 95 Abs. 1 KV). Der Kanton ist demnach berechtigt, den Bereich der Rückerstattung von gestützt auf die Sozialgesetzgebung gewährten Geldleistungen zu regeln.

6.2 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Kantonsrates zur Änderung des Sozialgesetzes ergibt sich aus Art. 71 Abs. 1 KV. Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderungen mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d KV), anderenfalls dem fakultativen Referendum (Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Heim
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Soziale Sicherheit
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS