

Änderung des Sozialgesetzes; Optimierungen im Bereich Sozialhilfe und Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 28. Mai 2019, RRB Nr. 2019/848

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Analyse des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs.....	5
1.2 Erheblich erklärter Auftrag des Kantonsrates.....	5
1.3 Änderung Sozialgesetz.....	5
1.3.1 Rückerstattungsverfahren	6
1.3.2 Vertrauensarzt und -zahnarztssystem	8
1.3.3 Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender.....	8
2. Verhältnis zur Planung	9
3. Auswirkungen.....	9
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	9
3.2 Vollzugsmassnahmen	10
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	10
3.4 Nachhaltigkeitsprüfung.....	10
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	10
4.1 Beschlussesentwurf 1: Optimierungen im Bereich Sozialhilfe	10
4.2 Beschlussesentwurf 2: Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender..	23
5. Inkrafttreten	23
6. Rechtliches	23
6.1 Rechtmässigkeit.....	23
6.2 Zuständigkeit.....	23
7. Antrag.....	24

Beilagen

Beschlussesentwürfe 1 und 2/ Synopsen 1 und 2

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 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 schafft die Grundlagen für die Verrechnung von Rückerstattungsforderungen aufgrund unrechtmässig bezogener Sozialhilfeleistungen mit laufenden Sozialhilfeleistungen. Zudem wird eine gesetzliche Grundlage für ein Vertrauensarzt- und -zahnarztssystem geschaffen. Gleichzeitig wird der ganze Bereich der Rückerstattungsverfahren (aufgrund von rechtmässigem und unrechtmässigem Sozialhilfebezug) übersichtlicher dargestellt, die Thematik klar und vollständig geregelt, der Vollzug mit neuen Instrumenten vereinfacht und eine zweckmässige, punktuelle Aufgabenentflechtung vorgenommen. Die damit zusammenhängenden Änderungen beziehen sich auf den Abschluss von einvernehmlichen Rückerstattungsvereinbarungen und die neue Zuständigkeit der Gemeinden bzw. Sozialregionen im Bereich der Rückerstattung von unrechtmässigen, 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, es wird eine zeitnahe Vollstreckung ermöglicht, die Akzeptanz nimmt zu und die Einbringlichkeit der Forderungen wird erhöht. Daneben verfügen die Sozialregionen künftig mit der Möglichkeit, eine (vertrauens-)ärztliche oder zahnärztliche Untersuchung anzuordnen, über ein zusätzliches, zweckdienliches Mittel zur fundierten Sachverhaltsabklärung (Beschlussesentwurf 1).

Schliesslich werden dem Kantonsrat im Rahmen der vorliegenden Revision des Sozialgesetzes die notwendigen Gesetzesänderungen zur Umsetzung des am 4. Juli 2018 erheblich erklärten, überparteilichen Auftrags «Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender» (KRB A 0209/2017) unterbreitet (Beschlussesentwurf 2).

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

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Sozialgesetzes; Optimierungen im Bereich Sozialhilfe und Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender.

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 Erheblich erklärter Auftrag des Kantonsrates

Mit Beschluss vom 4. Juli 2018 erklärte der Kantonsrat den überparteilichen Auftrag «Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender» (KRB A 0209/2017) erheblich und beauftragte den Regierungsrat, ihm die notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten, um auf die Führung der schwarzen Liste von säumigen Prämienzahlenden zu verzichten.

1.3 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 Rückerstattungsvereinba-

rungen neu gesetzlich zu regeln und die Zuständigkeiten im Sinne einer effizienteren Aufgabenerfüllung punktuell anzupassen. 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 Vertrauensarzt- und -zahnarztssystem geschaffen.

Schliesslich soll der vom Kantonsrat erheblich erklärte Auftrag Nr. A 0209/2017 umgesetzt und die schwarze Liste säumiger Prämienzahlender abgeschafft werden.

1.3.1 Rückerstattungsverfahren

1.3.1.1 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.

1.3.1.2 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 die Folgen einer Verfehlung umgehend korrigiert werden können und damit nicht bis zu einer allenfalls erst Jahre später stattfindenden Ablösung von der Sozialhilfe zugewartet werden muss.

1.3.1.3 Rückerstattungsvereinbarungen

Aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlagen kann und soll künftig zusätzlich das Instrument der Rückerstattungsvereinbarung – im Sinne eines öffentlich-rechtlichen Vertrages – genutzt werden. Rückerstattungsverfahren sollen in Zukunft sowohl mittels einvernehmlicher Lösungen im Rahmen von Rückerstattungsvereinbarungen (v.a. bei kleineren Beträgen oder eindeutigen Falschzahlungen) als auch mittels Rückerstattungsverfügungen (v.a. bei komplexeren Sachverhalten und grösseren Summen) abgewickelt werden können. 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.

1.3.1.4 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 unmittelbar vom Vorliegen eines Tatbestandes für die Rückerstattung unrechtmässiger Sozialhilfeleistungen. Von der neu vorgesehenen Möglichkeit der Verrechnung während laufendem Sozialhilfebezug kann sinnvollerweise nur die Dossierführende Stelle Gebrauch machen. Ausserdem verfügen die Sozialregionen über vertiefte Dossierkenntnisse und sämtliche Akten für eine ganzheitliche Beurteilung der Fälle. Mit der neu vorgesehenen Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich der Rückerstattung unrechtmässiger, kommunal getragener Sozialhilfeleistungen werden die Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sinnvoll, insbesondere ohne merklichen Mehraufwand für die Sozialregionen, zu wesentlichen Teilen 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 betreffend unrechtmässige, kommunal getragene Sozialhilfeleistungen 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 für die Behandlung von Beschwerden gegen Rückerstattungsverfügungen betreffend unrechtmässige, kommunal getragene Sozialhilfeleistungen kann die einheitliche Handhabung der Verfahren weiterhin gewährleistet und fortlaufend optimiert werden.

Der Kanton bleibt weiterhin zuständig für Rückerstattungsverfahren betreffend rechtmässige, kommunal getragene Sozialhilfeleistungen sowie für sämtliche 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.

1.3.1.5 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 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.

1.3.2 Vertrauensarzt und -zahnarztssystem

Sozialhilfe setzt die aktive Mitwirkung der hilfeschuchenden 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 Gesundheitsfachpersonen angewiesen. Dasselbe gilt hinsichtlich der Prüfung des Sinns und des Nutzens von nicht im Rahmen der medizinischen Grundversorgung zu erbringenden, krankheits- und behinderungsbedingten Auslagen. Der Klarheit und Transparenz halber wird die Möglichkeit, eine ärztliche oder zahnärztliche Untersuchung anzuordnen und die freie Arzt- bzw. Zahnarztwahl einzuschränken, explizit ins SG aufgenommen. Die Sozialregionen verfügen damit über ein zweckmässiges Mittel, das ihnen die Klärung des massgeblichen Sachverhalts erleichtert und einem allfälligen Missbrauch von Leistungen entgegenwirkt.

1.3.3 Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender

Seit dem 1. November 2012 werden im Kanton Solothurn Personen, welche ihrer Pflicht zur Bezahlung der KVG-Prämien und Kostenbeteiligungen trotz Betreuung nicht nachkommen, mit einer Leistungssperre belegt und auf einer schwarzen Liste erfasst. In seiner Stellungnahme zum überparteilichen Auftrag «Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender» kam der Regierungsrat zum Schluss, dass die Liste nicht die erhofften Wirkungen zeige und die Folgen für die Bevölkerung schwerwiegend seien und nicht durch positive Effekte kompensiert würden, weshalb die Liste aufzuheben sei. Der Kantonsrat erklärte den überparteilichen Auftrag «Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender» (KRB A 0209/2017) mit Beschluss vom 4. Juli 2018 erheblich und beauftragte den Regierungsrat, ihm die notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten, um auf die Führung der schwarzen Liste von säumigen Prämienzahlenden zu verzichten. Dieser Auftrag soll im Rahmen der vorliegenden Gesetzesänderungen umgesetzt werden.

1.4 Vernehmlassung

Vom 22. Oktober 2018 bis 22. Januar 2019 wurde das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wurden von den 15 Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst. Es wurden mehrere punktuelle Anpassungen vorgeschlagen. Im Wesentlichen geht es um folgende Punkte:

Die neu vorgesehene Zuständigkeit der Gemeinden (wahrgenommen durch die Sozialregionen) für den gesamten Bereich der Rückerstattungsverfahren wurde kritisch aufgenommen. Es wurden in diesem Zusammenhang Bedenken betreffend die personellen und finanziellen Auswirkungen, den Datenaustausch, die Gefahr einer unterschiedlichen Praxis und die Organisationsfreiheit der Gemeinden bezüglich der Sozialregionen geäussert.

Teilweise wurde die neu vorgesehene Möglichkeit zum Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen kritisiert. Es wurde insbesondere eine Benachteiligung der betroffenen Sozialhilfebeziehenden befürchtet.

Es wurde angeregt, den Verzugszins an den Ansätzen der kantonalen Steuergesetzgebung zu orientieren.

Bezüglich der neu explizit vorgesehenen vertrauensärztlichen Untersuchung verlangten einzelne Vernehmlassungsteilnehmende Präzisierungen zu deren Zweck, zu einer allfälligen Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht und zur Kostentragung sowie eine gesetzliche Grundlage für den bisher auf Verordnungsstufe (§ 93 Abs. 1 Bst. c Sozialverordnung [SV; BGS 831.2]) vorgesehenen Beizug einer Vertrauenszahnärztin oder eines Vertrauenszahnarztes.

Im Rahmen der Überarbeitung der Vorlage wurden gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf insbesondere folgende Anpassungen vorgenommen:

- Betreffend die «finanziell günstigen Verhältnisse» infolge von Einkünften aus Erbschaft, Lotteriegewinn oder anderen nicht auf eigene Arbeitsleistung zurückzuführenden Gründen (§ 14 Abs. 1 Bst. c SG) wird neu im Gesetzestext auf die SKOS-Richtlinien verwiesen.
- Die Zuständigkeit für die Verfahren betreffend Rückerstattung rechtmässiger Sozialhilfeleistungen bleibt beim Kanton.
- Der Abschluss einer Rückerstattungsvereinbarung und der Erlass einer Rückerstattungsverfügung stellen neu zwei gleichgeordnete Möglichkeiten dar. Es muss nicht in allen Fällen zuerst der Abschluss einer Rückerstattungsvereinbarung angestrebt werden. Als Konsequenz sind die unrechtmässig bezogenen Geldleistungen neu sowohl beim Abschluss einer Rückerstattungsvereinbarung als auch beim Erlass einer Rückerstattungsverfügung zu verzinsen. Die Rückerstattungsvereinbarungen werden betreffend Verzinsung nicht mehr privilegiert.
- Die Auskunftspflichtigen (§ 18 Abs. 2) wurden der Vollständigkeit halber um Personen, die mit der gesuchstellenden und leistungsbeziehenden Person in einer Hausgemeinschaft leben oder ihr gegenüber unterhalts- oder unterstützungspflichtig sind, aktuelle und frühere Vermieter und Vermieterinnen sowie Logisgeber und Logisgeberinnen erweitert.
- Neben der vertrauensärztlichen wird auch die vertrauenszahnärztliche Untersuchung gesetzlich geregelt.
- Der Zweck einer vertrauensärztlichen oder vertrauenszahnärztlichen Untersuchung wird explizit im Gesetz aufgeführt.
- Betreffend die Höhe des Verzugszinses wird auf die Ansätze der kantonalen Steuergesetzgebung verwiesen.

Da es sich bei der Abschaffung der schwarzen Liste um die Umsetzung eines vom Kantonsrat erheblich erklärten, überparteilichen Auftrages handelt, wurde diesbezüglich keine Vernehmlassung durchgeführt.

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).

Bei der Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender handelt es sich um die Umsetzung eines vom Kantonsrat erheblich erklärten, überparteilichen Auftrages.

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 unrechtmässigen Sozialhilfeleistungen etwas

weniger personelle Ressourcen eingesetzt werden, jedoch besteht aufgrund der Kompetenzverlagerung zu den Gemeinden bzw. Sozialregionen neu die Möglichkeit, die Verfügungen betreffend die Rückerstattung von unrechtmässigen, kommunal getragenen Sozialhilfeleistungen beim Departement des Innern anzufechten, weshalb mit einer Zunahme 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 Rückerstattungsverfahren betreffend unrechtmässige, kommunal getragene Sozialhilfeleistungen 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 ohne Weiteres 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

4.1 Beschlussesentwurf 1: Optimierungen im Bereich Sozialhilfe

§ 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 zurückführender 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 gemäss den SKOS-Richtlinien 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. 22 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).

Die Kompetenz zur Durchführung von Rückerstattungsverfahren betreffend rechtmässige, kommunal getragene Sozialhilfeleistungen soll aufgrund der von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden geäusserten Kritik nicht – wie im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen – den Gemeinden übertragen werden, sondern weiterhin beim Kanton verbleiben. In der Vernehmlassung blieb unbestritten, dass es sich dabei eigentlich um eine kommunale Aufgabe handelt. Zu gegebener Zeit wird daher zu prüfen sein, in welchem Umfang die Gemeinden für diese Leistung des Kantons – sollte die Aufgabe dereinst nicht von ihnen selber übernommen werden – in finanzieller Hinsicht aufzukommen haben. Es handelt sich um eine Lösung, die auch andere Kantone (z.B. Kanton BL) kennen.

Präzisierung ist darauf hinzuweisen, der Kanton sowohl im Bereich der kommunal getragenen Sozialhilfe als auch im Bereich der kantonal getragenen Sozialhilfe mit der Durchführung der betreffenden Rückerstattungsverfahren betraut ist. Zur kantonal getragenen Sozialhilfe zählen namentlich die Betreuungszulagen gemäss dem neuen § 110^{bis} SG (vgl. die Gesetzesvorlage «Aufgabenentflechtung und Verteilschlüssel für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie für die Pflegekostenbeiträge»).

§ 14 Abs. 3 wird neu dahingehend präzisiert, dass der Kanton jeweils die Voraussetzungen der Rückerstattung periodisch zu prüfen hat. In welcher zeitlichen Regelmässigkeit dies zu erfolgen hat, variiert naturgemäss von Fall zu Fall.

Der Kanton soll durch eine entsprechende Anpassung von § 14 Abs. 3 SG überdies neu über die Möglichkeit verfügen, alternativ zum Erlass einer Rückerstattungsverfügung eine Rückerstattungsvereinbarung abzuschliessen. Rückerstattungsvereinbarungen stellen 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 bürgernaher und ressourcenschonend. Rückerstattungsvereinbarungen bedürfen der Schriftform. 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). Der Kanton trägt die Beweislast für die Höhe der zurückzuerstattenden Sozialhilfeleistungen. Die Abrechnung sämtlicher Ausgaben und Einnahmen ist leicht verständlich und nachvollziehbar darzustellen. Ebenfalls ist das Vorgehen bei Nichteinhaltung der Rückerstattungsvereinbarung vertraglich zu regeln. Es ist vorzusehen, dass die Vereinbarung dahinfällt, sofern die vereinbarten Rückzahlungsbedingungen nicht eingehalten werden. Wird eine Rückerstattungsvereinbarung nicht eingehalten, liegt rechtlich betrachtet die gleiche Situation vor, wie wenn keine Vereinbarung zustande kommt. Es ist in diesem Fall eine Verfügung zu erlassen, welche – im Gegensatz zu einer Vereinbarung – die Vollstreckung auf dem Betreibungsweg erlaubt.

Es ist in diversen Kantonen möglich, zuerst den Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen anzustreben und erst in einem zweiten Schritt – sofern keine Einigung erzielt werden kann – eine Rückerstattungsverfügung zu erlassen. In § 14 Abs. 3 SG soll bewusst kein genereller Vorrang von Rückerstattungsvereinbarungen statuiert werden. Vielmehr sind beide Vorgehensweisen grundsätzlich gleichrangig. Rückerstattungsvereinbarungen sollen vorderhand in jenen Fällen zum Zuge kommen, in welchen es sich um kleinere Beträge oder eindeutige Falschzahlungen handelt. Bei komplexeren Sachverhalten und grösseren Summen ist hingegen in der Regel das Verfügungsverfahren vorzuziehen.

Es ist 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 allenfalls 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 dem Kanton im Vorfeld des Abschlusses von Rückerstattungsvereinbarungen jeweils eine erhöhte Informations-, Aufklärungs- und Nachfragepflicht.

Sofern der Abschluss einer Rückerstattungsvereinbarung nicht möglich oder nicht sachgerecht ist, soll der Kanton 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).

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 Vor-

liegen 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 ebenfalls der Kanton für die Rückerstattungsverfahren zuständig (Abs. 2).

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

§ 15

Die Sachüberschrift lautet neu «Verwirkung» und nicht mehr «Verjährung und Verwirkung». Die Verjährung ist nicht Regelungsgegenstand. Sie wird nur im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verjährungsfrist genannt.

§ 18 Abs. 2

Bereits gemäss § 18 Abs. 2 SG ist es den für die Durchführung von Rückerstattungsverfahren zuständigen Stellen möglich, die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen zu erhalten. Demnach sind die Behörden des Kantons und der Gemeinden sowie Arbeitgebende, Sozialversicherungsträger und andere Stellen, welche Personen unterstützen, gegenüber den jeweiligen Leistungserbringenden verpflichtet, unentgeltlich diejenigen Auskünfte zu erteilen und Unterlagen einzureichen, die notwendig sind, um die Sozialleistungen festzulegen, zu ändern, sicherzustellen, an Dritte auszuzahlen oder zurückzufordern. Für den Datenaustausch unter Behörden enthält überdies das Informations- und Datenschutzgesetz vom 21. Februar 2001 (InfoDG; BGS 114.1) eine ausreichende, allgemeingültige Vorschrift. Demzufolge dürfen die kantonalen und kommunalen Behörden, die Organe selbstständiger Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie mit öffentlichen Aufgaben betraute Private einander Daten, mitunter auch besonders schützenswerte Personendaten, bekanntgeben, wenn dies nötig bzw. unabdingbar ist, um eine gesetzliche Aufgabe zu erfüllen (vgl. § 3 sowie § 21 i.V.m. § 15 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b InfoDG). Aufgrund der Dossierführung durch die Sozialregionen und der damit verbundenen Dossierkenntnis liegen diesen die benötigten Informationen (für die Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen, welche aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses einzig noch an die Sozialregionen übergeben werden sollen) grösstenteils ohnehin bereits vor. Für die Schaffung umfassender, gesetzlicher Vorschriften betreffend Datenbearbeitung und -austausch, wie von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert, besteht somit keine Veranlassung. § 18 Abs. 2 SG ist hinsichtlich der Auskunftspflicht von Privaten – im Einklang mit den bewährten Regelungen anderer Kantone – jedoch punktuell zu ergänzen. Neu sollen auch Personen, die mit einer Person, die Sozial(hilfe)leistungen beansprucht oder beantragt, in Hausgemeinschaft leben oder einer solchen Person gegenüber unterhalts- oder unterstützungspflichtig sind, zur Auskunftserteilung verpflichtet werden. Des Weiteren ist eine entsprechende Auskunftspflicht ebenfalls für aktuelle und frühere Vermieterinnen und Vermieter von Wohnraum und Logisgeberinnen und Logisgeber von Personen, die Sozial(hilfe)leistungen beanspruchen oder beantragen, vorzusehen.

§ 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.

Gemäss § 148 Abs. 2 Bst. f sollen Leistungsbezügerinnen und -bezüger – im Sinne einer Auflage – künftig verpflichtet werden können, sich einer ärztlichen oder zahnärztlichen Untersuchung zu unterziehen, wobei die Sozialregion jeweils eine entsprechende Gesundheitsfachperson bezeichnen kann. In diesem Umfang wird die freie Arzt- oder Zahnarztwahl eingeschränkt.

Die explizite Erwähnung einer Vertrauensärztin oder eines Vertrauenszahnarztes erfolgt primär der Vollständigkeit halber. Die üblicherweise notwendigen Zahnbehandlungen sind nicht in der Grundversicherung nach KVG eingeschlossen. Die SV sieht in der aktuell geltenden Fassung in § 93 Abs. 1 Bst. c, letzter Satz vor, dass die Meinung einer Vertrauenszahnärztin oder eines Vertrauenszahnarztes einzuholen ist, wenn eine Zahnbehandlung mehr als CHF 1'000 kostet. Bei

den Vertrauenszahnärztinnen und Vertrauenszahnärzten geht es primär darum, dass sie die von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern eingeholten Offerten vor der Kostengutsprache beurteilen und allenfalls einfachere Methoden vorschlagen, um ein Gebiss angemessen zu sanieren (RRB Nr. 2014/1623). Es handelt sich bei der Regelung auf Verordnungsebene demnach um die Grundlage für eine fachmännische Beurteilung der Offerten, d.h. um die Abläufe im Rahmen der Erteilung einer Kostengutsprache und nicht um eine Untersuchung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger durch die Vertrauenszahnärztin oder den Vertrauenszahnarzt. Da im Ausnahmefall auch eine vertrauenszahnärztliche Untersuchung nötig sein kann, wird diese als Ergänzung aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses neu auch im Gesetzestext erwähnt.

Die ärztlichen oder zahnärztlichen Untersuchungen können einerseits der Abklärung der Fähigkeit der Leistungsbezügerin oder des Leistungsbezügers, eine bestimmte Auflage zu erfüllen, dienen. Andererseits lässt sich mittels entsprechender Untersuchungen prüfen, ob – nicht im Rahmen der medizinischen Grundversorgung zu erbringende – krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen im konkreten Einzelfall sinnvoll und nützlich sind.

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. Ferner existiert seitens der Sozialregionen ein erhebliches Interesse an der Prüfung der Frage, ob krankheits- und behinderungsbedingte Auslagen, die nicht im Rahmen der medizinischen Grundversorgung liegen (Behandlungen etc., die nicht vollständig übernommen werden oder Zusatzversicherungen), im konkreten Einzelfall sinnvoll und nutzbringend sind (vgl. SKOS-Richtlinien, Kapitel C.1.1).

Eine entsprechende vertrauensärztliche oder -zahnärztliche Untersuchung wird in aller Regel nur dann angeordnet, sofern die betroffene Person beispielsweise zwar ein Arztzeugnis ihrer Hausärztin oder ihres Hausarztes vorlegt, dieses aber widersprüchlich, unklar, unglaubwürdig oder aus anderen Gründen nicht verwertbar ist. Grundsätzlich ist somit weiterhin das von der betroffenen Person eingereichte Arztzeugnis massgebend.

Vertrauensärztinnen und -ärzte sowie Vertrauenszahnärztinnen und -ärzte sind an das Berufsgeheimnis gebunden. Im Rahmen von vertrauensärztlichen und -zahnärztlichen Untersuchungen liegt jeweils eine konkludente Entbindungserklärung vor, sofern die betroffene Person in die betreffende Untersuchung einwilligt. Diese Einwilligung ist umfangmässig durch den konkreten Untersuchungszweck jeweils klar umrissen und folglich sinnvoll beschränkt. Sie bezieht sich nur darauf, ob, in welchem Umfang und für welche Dauer eine bestimmte Auflage erfüllt werden kann und ob es sich beim Grund für eine allfällige gesundheitliche Einschränkung um eine Krankheit oder einen Unfall handelt bzw. auf die Frage, ob eine nicht KVG-pflichtige Behandlung etc. sinnvoll und nutzbringend ist. Die Diagnose als solche ist hingegen nicht von der konkludenten Einwilligung erfasst. Ist die Sozialregion aus einem sachlichen Grund ausnahmsweise auf weitergehende Informationen angewiesen, hat sie der Sozialhilfeempfängerin oder dem Sozialhilfeempfänger die Auflage zu erteilen, die betreffende Gesundheitsfachperson vom Berufsgeheimnis zu entbinden. Diese Auflage benötigt keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Auflagen können gemäss Kapitel A.8.1 der SKOS-Richtlinien grundsätzlich immer erteilt werden, wenn sie sich auf eine rechtliche Grundlage stützen und sich ihr Zweck mit dem Zweck der Sozialhilfe (vgl. § 147 Abs. 2 SG) deckt.

Auf eine Aufzählung von detaillierten Kriterien für die Auswahl einer Vertrauensärztin oder eines Vertrauensarztes bzw. einer Vertrauenszahnärztin oder eines Vertrauenszahnarztes im Gesetz wird verzichtet. Auf Bundesebene existieren ausreichend gesetzliche Vorgaben die zur Aus-

legung herangezogen werden können. So hat eine Ärztin oder ein Arzt bzw. eine Zahnärztin oder ein Zahnarzt, damit sie oder er vertrauensärztliche bzw. vertrauenszahnärztliche 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 vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) mit der Marginalie „Vertrauensärzte und Vertrauensärztinnen“ als Leitplanken herangezogen werden. Die regionalärztlichen Dienste der IV-Stellen dürften diese Kriterien entgegen der Ansicht der SKOS (Grundlegendokument „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe, Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch“, Bern, Januar 2010) nicht erfüllen.

Die Kosten für vertrauensärztliche oder vertrauenszahnärztliche Untersuchungen sind Sozialhilfekosten und damit lastenausgleichsberechtigt (vgl. § 55 Abs. 1 Bst. f SG), soweit sie nicht von den Sozialversicherungen getragen werden. Der Zweck von vertrauensärztlichen Untersuchungen ist die Klärung der Frage, ob eine unterstützte Person eine bestimmte Auflage erfüllen kann. Bei den Kosten der vertrauensärztlichen Untersuchung handelt es sich somit um Beweiserhebungskosten, d.h. um Verfahrenskosten. Diese stellen nicht wirtschaftliche Hilfe dar. Sie sind nicht über das Einzelfalldossier abzurechnen und damit auch nicht von der betroffenen Person zurückzuerstatten.

§ 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 Zuständigkeiten der Sozialregionen (§ 164 2^{quinquies}) beziehen sich aber einzig auf unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen.

Abs. 1

§ 164 Abs. 1 SG hält aktuell fest, dass unrechtmässig erwirkte Geldforderungen zurückzuerstat-
ten 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 Fehlverhal-
tens 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 ei-
gentliches 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 Nicht-
schuld freiwillig bezahlt, kann das Geleistete nur dann zurückfordern, wenn er nachzuweisen
vermag, dass er sich über die Schuldpflicht im Irrtum befunden hat (Art. 63 Abs. 1 OR). Somit hat
die zuständige Behörde im konkreten Einzelfall jeweils zu beweisen, dass sie die Zahlung vorge-
nommen 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 gemäss den Ansätzen der kantonalen Steuergesetz-
gebung (vgl. § 13 Steuerverordnung Nr. 10 über Bezug, Fälligkeit und Verzinsung der Haupt-
und Nebensteuern vom 5. Juli 1994 [BGS 614.159.10]: 3 Prozent für das Jahr 2019) verzinst wer-
den (Bst. a). Der Verzugszins ist unabhängig davon geschuldet, ob eine Vereinbarung abge-
schlossen oder verfügt wird. Dadurch soll dem pflichtwidrigen Verhalten der betroffenen Person
angemessen Rechnung getragen werden. Rückerstattungsforderungen aufgrund einer unge-
rechtfertigten Bereicherung (§ 164 Abs. 2^{bis}) sollen mangels Fehlverhaltens der betroffenen Per-
son 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).

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 höchst-

tens 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 angegliche 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^{quinqies}

Bei Rückerstattungsverfahren im Bereich unrechtmässig bezogener Sozialhilfe sollen neu die Sozialregionen mit der periodischen Prüfung der Voraussetzungen der Rückerstattung sowie dem

Abschluss von Rückerstattungsvereinbarungen oder 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).

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 sowohl rechtmässiger als auch unrechtmässiger Leistungen – und in der Regel auch für das Verfügen der Rückerstattungen – zuständig (vgl. hierzu auch WIZENT GUIDO, Sozialhilferechtliche Rückerstattungen gegenüber der Klientel, in: Jusletter vom 19. März 2018, S. 5, zit. WIZENT GUIDO, Rückerstattungen). 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 betreffend unrechtmässige Leistungen zuständig sein, wohingegen die Rückerstattungsverfahren bezüglich rechtmässiger Leistungen weiterhin beim Kanton verbleiben (vgl. Ziff. 1.3.1.4). 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 Sozialregionen haben jeweils die Voraussetzungen der Rückerstattung periodisch zu prüfen. 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.

Hinsichtlich der übrigen verfahrensrechtlichen Einzelheiten und der Möglichkeit der Gemeinden bzw. Sozialregionen, neu Rückerstattungsvereinbarungen abzuschliessend kann auf die Ausführungen zu § 14 Abs. 3 SG verwiesen werden. 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. 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

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

4.2 Beschlussexentwurf 2: Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender

§ 64^{bis}

In Erfüllung des vom Kantonsrat mit Beschluss vom 4. Juli 2018 erheblich erklärten, überparteilichen Auftrags «Abschaffung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender» (KRB A 0209/2017) wird § 64^{bis} SG betreffend die Führung der schwarzen Liste säumiger Prämienzahlender und die damit zusammenhängenden Modalitäten vollumfänglich aufgehoben (vgl. zum Ganzen Ziff. 1.3.3).

5. Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen voraussichtlich 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 den Beschlussesentwürfen zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Roland Fürst
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

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