



## Teilrevision

### Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (UG; BR 546.250)

#### Rückerstattung von sozialhilferechtlichen Unterstützungsleistungen

### Erläuternder Bericht

September 2023

#### Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>AUSGANGSLAGE UND HANDLUNGSBEDARF .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>AKTUELLE REGELUNG IM KANTON GRAUBÜNDEN .....</b>	<b>2</b>
2.1	GESETZLICHE GRUNDLAGE .....	2
2.2	UNRECHTMÄSSIGER BEZUG VON SOZIALHILFE .....	3
2.3	RECHTMÄSSIGER BEZUG VON SOZIALHILFE .....	3
<b>3</b>	<b>UMSETZUNG IN DEN GEMEINDEN .....</b>	<b>4</b>
3.1	EVALUATION .....	4
3.2	ERGEBNISSE .....	4
<b>4</b>	<b>NEUE REGELUNG FÜR DIE RÜCKERSTATTUNG VON UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN .....</b>	<b>5</b>
4.1	RÜCKERSTATTUNG AUS ERWERBSEINKOMMEN .....	6
4.2	VERMÖGENSANFALL .....	8
<b>5</b>	<b>SPEZIALFÄLLE BEI DER RÜCKERSTATTUNG .....</b>	<b>9</b>
5.1	WÄHREND EINER ERSTAUSBILDUNG BEZOGENE SOZIALHILFE .....	10
5.2	LEISTUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT BERUFLICHEN UND SOZIALEN INTEGRATIONSMASSNAHMEN .....	11
5.3	SITUATIONSBEDINGTE LEISTUNGEN IM RAHMEN VON BEHINDERUNGSBEDINGTEN GESUNDHEITSKOSTEN .....	12
5.4	RESTPRÄMIEN NACH ABZUG DER IPV .....	12
5.5	FREIZÜGIGKEITSLEISTUNGEN .....	13
5.6	ZUSAMMENFASSUNG BETREFFEND SPEZIALFÄLLE .....	13
<b>6</b>	<b>ERLÄUTERUNGEN ZU DEN NEUEN BESTIMMUNGEN .....</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN .....</b>	<b>16</b>
7.1	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN .....	16
7.2	PERSONELLE AUSWIRKUNGEN .....	16
<b>8</b>	<b>INKRAFTTRETEN .....</b>	<b>16</b>

## **1 Ausgangslage und Handlungsbedarf**

Mit dem Auftrag Holzinger-Loretz betreffend Aufhebung der Rückerstattungspflicht für junge Erwachsene während der Erstausbildung, eingereicht in der Junisession 2021, sollte die Regierung beauftragt werden, die Rückerstattungspflicht der Unterstützungsaufwendungen für eine volljährige Person während ihrer Erstausbildung bis längstens zu ihrem vollendeten 25. Altersjahr aufzuheben.

Die Regierung beantragte mit Ihrer Antwort vom 24. August 2021 (Prot. Nr. 763/2021) dem Grossen Rat, den vorliegenden Auftrag wie folgt abzuändern:

*Die Regierung legt dem Grossen Rat eine Botschaft zur Aufhebung der Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen für junge Erwachsene während der Erstausbildung vor und überprüft darüber hinaus die geltende Regelung betreffend Rückerstattungspflicht von Sozialhilfeleistungen für alle Bedürftigen.*

Der Grosse Rat überwies den Auftrag in der Oktobersession 2021 im Sinne des Antrags der Regierung mit 90 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

## **2 Aktuelle Regelung im Kanton Graubünden**

### **2.1 Gesetzliche Grundlage**

Die Rückerstattung (und Verjährung) von Unterstützungsleistungen ist in Art. 11 des Gesetzes über die Unterstützung Bedürftiger (kantonales Unterstützungsgesetz, UG; BR 546.250) geregelt:

- Verbessern sich die Vermögens- oder Erwerbsverhältnisse der unterstützten Person, so hat sie die in den letzten 15 Jahren bezogene Unterstützungshilfe ohne Zins zurückzuerstatten. Die Rückerstattung hat nur soweit zu erfolgen, als dadurch keine neue Bedürftigkeit entsteht (Art. 11 Abs. 2 UG).
- Eine zu Unrecht bezogene Unterstützung muss mit Zinsen zurückerstattet werden (Art. 11 Abs. 3 UG).
- Die unterstützende Behörde hat nach Massgabe der geleisteten Hilfe Anspruch auf den Nachlass der unterstützten Person (Art. 11 Abs. 4 UG).
- Der Rückerstattungsanspruch verjährt gegenüber der unterstützten Person 15 Jahre nach der letzten Leistungszahlung und gegenüber den Erben der unterstützten Person ein Jahr nach dem Erbschaftsantritt (Art. 11 Abs. 5 UG).

- Unterstützungsaufwendungen für die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen oder Arbeitsangeboten des zweiten Arbeitsmarktes unterliegen nicht der Rückerstattungspflicht (Art. 11 Abs. 7 UG).

## **2.2 Unrechtmässiger Bezug von Sozialhilfe**

Unrechtmässig bezogene Sozialhilfeleistungen sind in jedem Fall zurückzuerstatten, wie dies in Art. 11 Abs. 3 UG vorgesehen ist. Von unrechtmässig bezogener Sozialhilfe ist die Rede, wenn Unterstützungsleistungen unter unwahren oder unvollständigen Angaben erwirkt wurden oder wenn unterstützungsrelevante Änderungen nicht oder nicht rechtzeitig gemeldet werden. Abgesehen von allfälligen strafrechtlich relevanten Aspekten unrechtmässig bezogener Sozialhilfe spricht auch das Verbot der unrechtmässigen Bereicherung dagegen, auf eine Rückforderung zu verzichten. Vor diesem Hintergrund bedarf Art. 11 Abs. 3 UG keiner Änderung, zumal diese Art der Rückerstattung auch nicht Gegenstand des Auftrags Holzinger-Loretz ist.

Insofern beziehen sich die Ausführungen im vorliegenden erläuternden Bericht, wenn es um die Rückerstattung geht, immer auf die rechtmässig bezogene Sozialhilfe.

## **2.3 Rechtmässiger Bezug von Sozialhilfe**

Gemäss Art. 11 Abs. 2 UG ist bei Verbesserung der Vermögens- oder Erwerbsverhältnisse der unterstützten Person die in den letzten 15 Jahren bezogene Unterstützungshilfe ohne Zins zurückzuerstatten. Die Rückerstattung hat nur soweit zu erfolgen, als dadurch keine neue Bedürftigkeit entsteht.

Den Gemeinden steht ein grosser Ermessensspielraum zu, wenn es um die Umsetzung dieser Bestimmung geht. Es werden weder im Gesetz noch in den Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz (ABzUG; BR 546.270) weitere Ausführungen gemacht, was unter Verbesserung der Vermögens- oder Erwerbsverhältnisse oder unter neuer Bedürftigkeit zu verstehen ist. Die Gemeinde entscheidet über die Frage, wie viel vom Vermögen und Einkommen zur Rückerstattung von Sozialhilfeschulden herangezogen werden kann oder soll. Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) werden hierbei zur Unterstützung beigezogen. Jedoch führt die Praxis in den Gemeinden dazu, dass auf kantonaler Ebene Ungleichheiten entstehen. Während nämlich einige Gemeinden den Empfehlungen gemäss SKOS-Richtlinien folgen und Freibeträge gewähren, lassen andere Gemeinden keine solchen zu. Bei der Rückerstattung aus Erwerbseinkommen verhält es sich ähnlich. Gewisse Gemeinden berechnen den zurückzuerstattenden monatlichen Betrag nach den SKOS-Richtlinien, während andere Gemeinden eine eigene Berechnung vornehmen. Somit ist ein einheitliches Vorgehen im Kanton Graubünden nicht gewährleistet, was weder Rechtssicherheit und, wie angetönt, noch Rechtsgleichheit garantiert.

Der Rückerstattungsanspruch verjährt innert 15 Jahren nach der letzten Leistungszahlung. Das Eintreten der Verjährung führt dazu, dass eine an und für sich bestehende Forderung gegenüber dem Schuldner nicht mehr durchgesetzt werden kann. Wird die Verjährung von den Gemeinden unterbrochen, so beginnt die Verjährungsfrist von vorne. Die Verjährung ist seitens der Behörden und somit auch der Gemeinden von Amtes wegen zu beachten.

### **3 Umsetzung in den Gemeinden**

#### **3.1 Evaluation**

Im Zeitraum vom 10. März 2023 bis zum 11. April 2023 hat das kantonale Sozialamt die Gemeinden zur konkreten Umsetzung der Rückerstattungspflicht befragt, unter anderem auch zu den entsprechenden Rückerstattungen für die zwischen dem 1. Januar 2017 und dem 31. Dezember 2022 abgeschlossenen Fällen.

Der Fragebogen wurde von 59 der 101 angefragten Gemeinden ausgefüllt (Rücklaufquote 58,4 Prozent). 34 von 101 der angefragten Gemeinden stellten dem kantonalen Sozialamt die Daten zu den Rückerstattungen der zwischen dem 1. Januar 2017 und dem 31. Dezember 2022 abgeschlossenen Fälle zur Verfügung (Rücklaufquote 33,7 Prozent). Eine Gemeinde hat die Beträge sowie weitere Informationen für die Jahre 2011 und 2012 geliefert. Für die Auswertung effektiver Beträge von Rückerstattungen konnte auf 687 Sozialhilfefälle zurückgegriffen werden.

#### **3.2 Ergebnisse**

Von den 59 Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen haben, haben fünf Gemeinden während der letzten fünf Jahre keine Sozialhilfe ausbezahlt. Von den übrigen 54 Gemeinden fordern 43 Gemeinden Sozialhilfeleistungen zurück (entspricht knapp 80 Prozent).

Bei jungen Erwachsenen haben vier von 43 Gemeinden ein besonderes Vorgehen vorgesehen. Weil es sich bei drei dieser vier Gemeinden um bevölkerungsreiche handelt, ist von diesem besonderen Vorgehen eine signifikante Anzahl an Fällen betroffen. In zwei dieser vier Gemeinden wird der Rückerstattungsanspruch bei jungen Erwachsenen nicht geltend gemacht. Eine dieser vier Gemeinden macht den Anspruch bei den Eltern geltend, während eine Gemeinde für den Zeitraum der Erstausbildung auf die Rückerstattung verzichtet. Das Ziel des Auftrags Holzinger-Loretz wird demnach in zwei Gemeinden bereits umgesetzt.

Die Auswertung der 687 Sozialhilfefälle zeigt, dass rechtmässige rückerstattungspflichtige Sozialhilfe von insgesamt Fr. 16 096 044.17 ausbezahlt wurde. Fr. 2 138 772.15 davon wurden

zurückerstattet. Dies entspricht rund 13 Prozent. Es kann jedoch keine Aussage darüber gemacht werden, ob die Voraussetzung von günstigen Verhältnissen ohne neue Bedürftigkeit bei der Gesamtsumme von Fr. 16 096 044.17 erreicht wurde bzw. der Gesamtbetrag in Rechnung gestellt wurde.

Im selben Zeitraum wurden im Übrigen Fr. 18 861.35 von Fr. 63 441.95 bzw. rund 30 Prozent der unrechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen und Fr. 4 491 995.90 von Fr. 8 102 774.50 bzw. rund 55 Prozent von bevorschussten Sozialhilfeleistungen zurückerstattet.

**Rückerstattungsquote bei 687 Sozialhilfefällen in 34 Gemeinden für Sozialhilfeleistungen im Zeitraum 1.1.2017 bis 31.12.2022**

Art der Sozialhilfe	Total ausbezahlte Sozialhilfe (Fr.)	zu erstattende Sozialhilfe (Fr.)	Beträge zurückerstattet (Fr.)	Beträge noch offen (Fr.)	Rückerstattungsquote
rechtmässig bezogen	17 523 028.95	16 096 044.17	2 138 772.15	13 657 272.02	13,29 %
unrechtmässig bezogen	63 441.95	63 441.95	18 861.35	44 580.60	29,73 %
bevorschusst	8 102 774.50	8 102 774.50	4 491 995.90	3 610 778.60	55,44 %

#### **4 Neue Regelung für die Rückerstattung von Unterstützungsleistungen**

Einleitend ist festzuhalten, dass sowohl von einem vollständigen Verzicht auf die Rückerstattung als auch von einer vollumfänglichen Rückerstattung abzusehen ist.

Ein vollständiger Verzicht auf die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen würde bedeuten, dass finanzielle Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe als à-fonds-perdu-Beiträge zu betrachten wären. Durch eine bedingungslose Unterstützung ohne Rückerstattungspflicht würden die unterstützten Personen aus der Verantwortung entlassen, für sich und ihren Lebensbedarf aufzukommen. Sämtliche Einkünfte und Vermögenswerte der ehemals unterstützten Personen wären vor einem Zugriff geschützt. Dass die öffentliche Hand bzw. das zuständige Gemeinwesen von vornherein auf eine Rückerstattung von Sozialhilfe verzichten soll, scheint weder aus rechtlicher noch aus sozialpolitischer Sicht vertretbar. Kein Kanton in der Schweiz verzichtet im Übrigen vollständig.

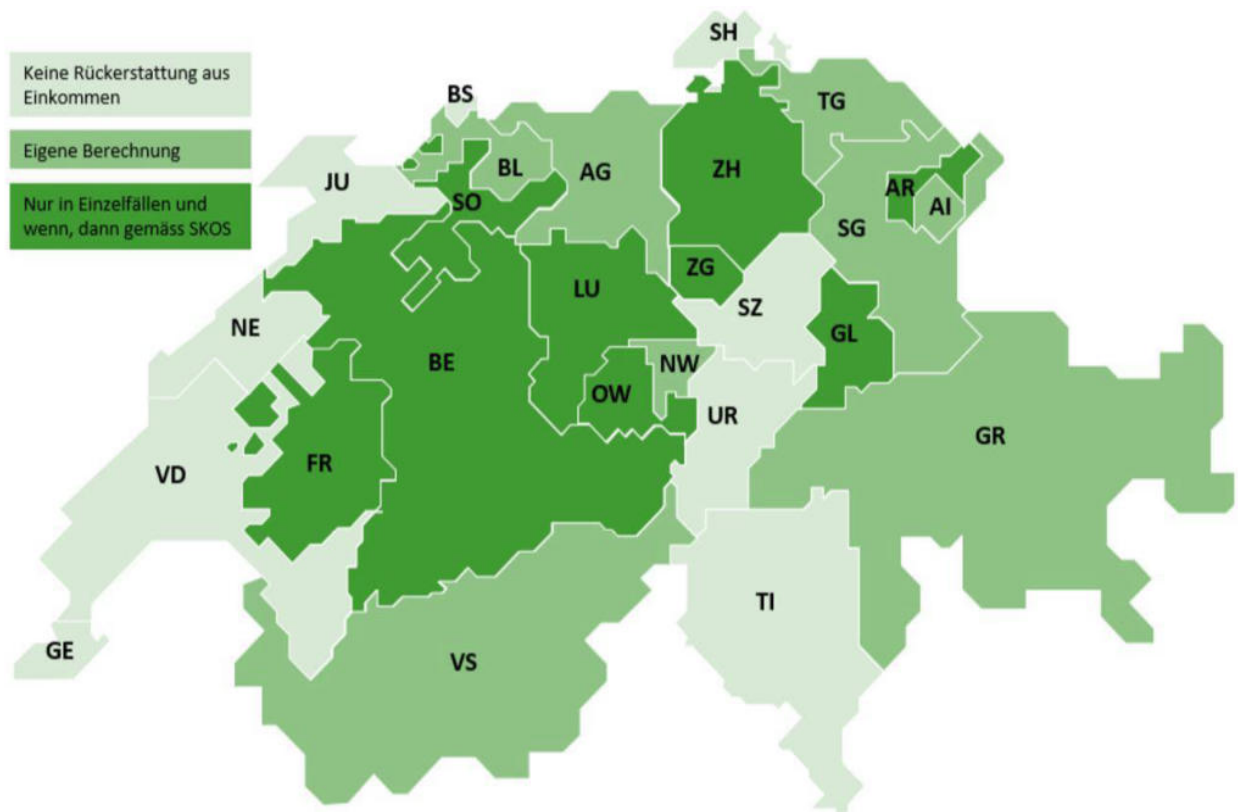
Von einer Pflicht zur vollumfänglichen Rückerstattung von Sozialhilfe ist ebenfalls Abstand zu nehmen. Einerseits könnte damit der grossrätliche Auftrag nicht umgesetzt werden. Andererseits würde dies in der Praxis zur Folge haben, dass sämtliche Leistungen, die allgemein unter den Begriff der Sozialhilfe fallen, in denselben Topf geworfen und als Sozialhilfesschulden qualifiziert würden. Sowohl hinsichtlich des Personenkreises der Sozialhilfebeziehenden als auch hinsichtlich der unterschiedlichen Leistungsformen innerhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe

würde dies eine undifferenzierte Verallgemeinerung und Pauschalisierung zur Konsequenz haben, die im Ergebnis ungerechtfertigt und unverhältnismässig wäre.

In der Folge ist im Kanton Graubünden auf ein differenziertes Modell zu setzen.

#### 4.1 Rückerstattung aus Erwerbseinkommen

Die SKOS-Richtlinien empfehlen, bei günstigen Verhältnissen aufgrund eines Erwerbseinkommens auf eine Geltendmachung der Rückerstattung zu verzichten. Ist im (kantonalen) Gesetz dennoch eine Rückerstattungspflicht aus Erwerbseinkommen vorgesehen, empfehlen die SKOS-Richtlinien, eine grosszügige Einkommensgrenze zu gewähren. Das heisst, es soll nicht das gesamte Einkommen, das den Bedarf übersteigt, für die Rückerstattung herangezogen werden. Derzeit sehen 18 Kantone (AR, BS, BE, FR, GE, GL, JU, LU, NE, OW, SH, SZ, SO, TI, UR, VD, ZG, ZH) entweder keine Rückerstattungspflicht aus Einkommen oder nur in Einzelfällen (und wenn, dann gemäss SKOS-Richtlinien) vor.

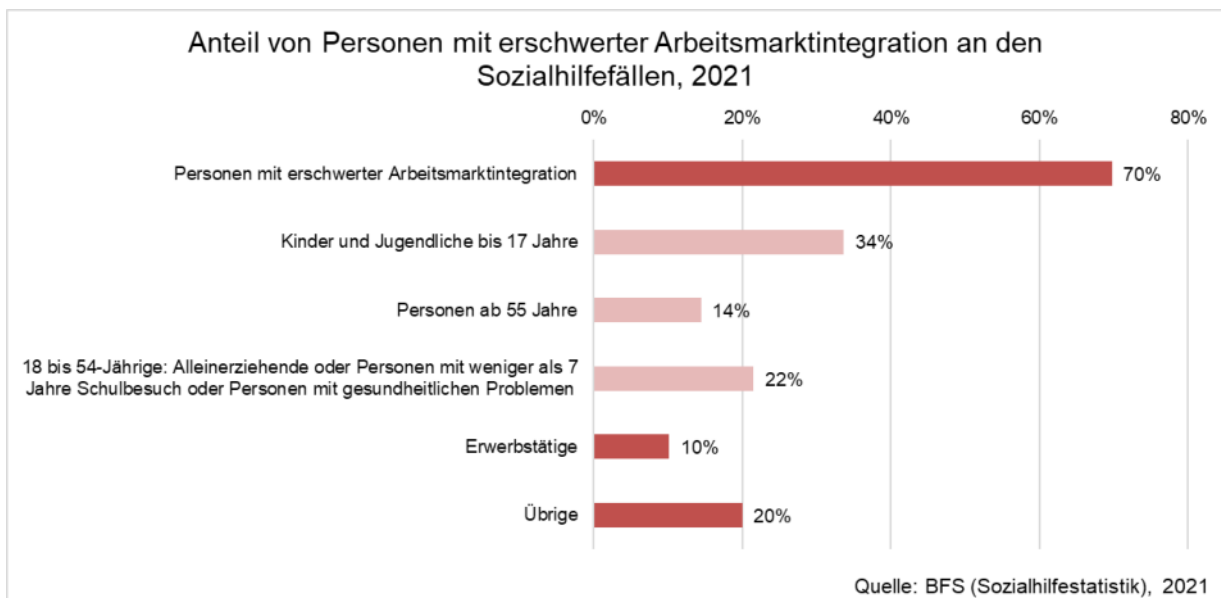


Quelle: SKOS, Monitoring Sozialhilfe 2021

Durch den Verzicht auf Rückerstattung aus Erwerbseinkommen wird zwar das Ziel, die wirtschaftliche Unabhängigkeit (wieder) zu erreichen, optimal angestrebt. Insbesondere die Corona-Pandemie hat wieder aufgezeigt, dass es viele verschiedene Gründe geben kann, weshalb Personen Sozialhilfe benötigen. Mit der Befreiung der Rückerstattungspflicht aus Er-

werbseinkommen wird der Anreiz geschaffen, das eigene wirtschaftliche Potential voll auszuschöpfen. Dadurch wird aus gesamtwirtschaftlicher Sicht das mögliche inländische Arbeitsressourcenpotential bestmöglich ausgeschöpft. Zudem reduziert sich der administrative Aufwand der Gemeinden; die periodische Prüfung der Rückerstattungspflicht entfällt.

Allerdings würde sich nachteilig auswirken, dass dem Staat und in Graubünden den Gemeinden der Verzicht auf eine Quelle zur Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen zugemutet würde. Insbesondere in den Fällen, bei welchen die ehemals unterstützte Person ein hohes Einkommen erzielt, kann das Fehlen einer Rückerstattungspflicht aus Erwerbseinkommen als stossend betrachtet werden. Zu erwähnen ist, dass es sich dabei um einen eher seltenen Ausnahmefall handelt. In der Regel sind die finanziellen Verhältnisse und insbesondere das Einkommen der ehemals unterstützten Personen meist weiterhin knapp, wie nachfolgend dargelegt wird.



Von den unterstützten Personen haben 70 Prozent erschwerte Bedingungen, im Arbeitsmarkt integriert werden zu können. 10 Prozent der unterstützten Personen sind trotz einer Erwerbstätigkeit auf Unterstützungsleistungen angewiesen. Bei 20 Prozent der unterstützten Personen ist eine Integration in den Arbeitsmarkt möglich. Dabei ist allerdings zu beachten, dass 50,3 Prozent der unterstützten Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren höchstens über einen Abschluss der obligatorischen Schule verfügen. Weitere 44 Prozent der unterstützten Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren haben als höchste abgeschlossene Ausbildung einen Abschluss auf Sekundarstufe II<sup>1</sup>. Das erzielte Erwerbseinkommen nach der Ablösung aus der Sozialhilfe entspricht somit einem bescheidenen Einkommen.

<sup>1</sup> Quelle BFS - Sozialhilfestatistik 2021

Dennoch erscheint es angezeigt, bei günstigen Verhältnissen aus Erwerbseinkommen, auch wenn dies eher seltenere Fälle darstellen, eine Rückerstattungspflicht vorzusehen. Allerdings soll die Ausgestaltung gemäss den SKOS-Richtlinien erfolgen. Das bedeutet, dass nur ein Teil des Einkommens der Rückerstattungspflicht unterliegen soll. Die Regierung soll die Berechnungsgrundlagen zur Bestimmung des für die Rückerstattung massgebenden Einkommens festlegen, wobei sie sich dabei an den SKOS-Richtlinien zu orientieren hat. Diese sehen vor, dass der doppelte Grundbedarf mit den weiteren Positionen (Wohnkosten, medizinische Grundversorgung und übrige Kosten wie zum Beispiel Steuern, Versicherungen, Unterhaltsbeiträge, Krankheitskosten) dem Einkommen gegenübergestellt wird. Sofern das Einkommen höher ist als der ermittelte Bedarf, unterliegt höchstens die Hälfte der ermittelten Differenz zwischen Einkommen und anrechenbarem Bedarf der Rückerstattung. Ob die Regierung genau dieses Modell übernimmt, soll noch offenbleiben; wichtig ist, eine für die vollziehenden Gemeinden einfache Lösung zu treffen.

Zudem soll, ebenfalls im Sinne der SKOS-Richtlinien, bei mehrjähriger Unterstützungsdauer die Rückerstattung aus Einkommen frühestens ein Jahr nach Unterstützungsende geltend gemacht werden, um die soziale und wirtschaftliche Integration nicht zu gefährden. Die Rückzahlungsdauer beläuft sich auf vier Jahre. Dies hat zur Folge, dass nach Ablauf von vier Jahren auf die Rückerstattung der ungedeckt gebliebenen Sozialhilfeleistungen verzichtet wird.

Diese Modalitäten motivieren zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit, auch wenn eine gewisse Rückerstattungspflicht bestehen bleibt. Die Frist von einem Jahr bis zur Geltendmachung des Rückerstattungsanspruchs sowie die zeitliche Befristung der Rückerstattungspflicht auf vier Jahre verhindern, dass die Personen aufgrund von Schulden keiner Arbeit nachgehen.

#### **4.2 Vermögensanfall**

Von finanziell günstigen Verhältnissen aufgrund eines Vermögensanfalls wird gesprochen, wenn die unterstützte Person ohne Arbeitsleistung zu finanziellen Mittel kommt. Das kann zum Beispiel eine Erbschaft oder ein Lotteriegewinn sein. Die SKOS-Richtlinien empfehlen, bei günstigen finanziellen Verhältnissen aufgrund von Vermögensanfällen eine Rückerstattungspflicht vorzusehen. Jedoch wird auch empfohlen, Freibeträge zu gewähren, wie sie bei der Berechnung von jährlichen Ergänzungsleistungen im Sinne des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) berücksichtigt werden:

- für Einzelpersonen 30 000 Franken
- für Ehepaare und eingetragene Partner 50 000 Franken
- für jedes minderjährige Kind 15 000 Franken



Vorliegend soll die Regierung die Freibeträge festlegen können, wobei sie sich an den SKOS-Richtlinien zu orientieren hat. Von günstigen Verhältnissen ist dann auszugehen, wenn das gesamte Vermögen (Vermögensanfall zusammen mit allfällig bereits vorhandenem Vermögen) die anzuwendende Freibetragsgrenze übersteigt. Die Differenz zwischen dem so ermittelten Vermögen und dem Freibetrag kann für die Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen geltend gemacht werden. Anderweitiges Vermögen, über welches die unterstützte Person z.B. durch Sparen von Erwerbseinkommen verfügt, darf nicht zurückgefordert werden.

Die meisten Kantone orientieren sich bei der Festlegung des Freibetrags an den SKOS-Richtlinien (AR, BS, FR, GE, GL, JU, LU, OW, SO, TI, UR, VS, ZG, ZH). Einige Kantone kennen eigene Freibeträge (AG, BE, BL, SG, SH). Die Kantone SZ und TG haben keine konkreten Freibetragsgrenzen festgelegt. Der Kanton Graubünden sieht im geltenden Recht keine gesetzlich vorgegebenen Freibeträge vor.

Eine Rückerstattungspflicht aufgrund von Vermögensanfällen ist gerechtfertigt und erforderlich. Diese soll im Kanton Graubünden im Sinne einer Harmonisierung mit anderen Kantonen im Sinne der SKOS-Richtlinien ausgestaltet werden. Die dadurch eingeführten Freibeträge, die letztlich von der Regierung in der Verordnung bestimmt werden sollen, führen zur Schaffung eines finanziellen Polsters, welches eine erneute Unterstützung in schlechten Zeiten verhindern kann. Zudem führen einheitliche Freibeträge zu einer rechtsgleichen Umsetzung.

## **5 Spezialfälle bei der Rückerstattung**

Die SKOS-Richtlinien sehen vor (E. 2.4), dass folgende Leistungen nicht von der Rückerstattungspflicht erfasst werden:

- Leistungen zur Förderung der beruflichen oder sozialen Integration, nämlich Einkommensfreibeträge (EFB), Integrationszulagen (IZU) oder situationsbedingte Leistungen (SIL) im Zusammenhang mit Integrationsmassnahmen
- Leistungen zur Deckung der Prämien für die obligatorische Krankenversicherung, die zusätzlich zur individuellen Prämienverbilligung (IPV) ausgerichtet wurden
- Leistungen, die aus Gründen einer Behinderung ergänzend zur Gesundheitsversorgung der materiellen Grundsicherung ausgerichtet wurden (SIL im Zusammenhang mit behinderungsbedingten Gesundheitskosten)

In den SKOS-Richtlinien (E. 2.5) ist zudem vorgesehen, dass Minderjährige oder junge Erwachsene, die während einer Erstausbildung unterstützt wurden, von der Rückerstattungspflicht befreit sind.

### **5.1 Während einer Erstausbildung bezogene Sozialhilfe**

Mit der Massnahme des Verzichts auf eine Rückerstattung für junge Erwachsene von während einer Erstausbildung bezogener Sozialhilfe, die auch im Rahmen des Auftrags Holzinger-Loretz vom Grosse Rat gefordert wird, soll die Chance erhöht werden, dass junge Erwachsene eine Ausbildung antreten und abschliessen würden und ohne finanzielle Verschuldung in die wirtschaftliche Selbstständigkeit starten können.

Eltern haben ihrem Kind gemäss Art. 302 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen. Dabei sorgen die Eltern nach Art. 276 Abs. 2 ZGB gemeinsam, ein jeder Elternteil nach seinen Kräften, für den gebührenden Unterhalt des Kindes und tragen insbesondere auch die Kosten der Ausbildung. Die Unterhaltspflicht der Eltern dauert gemäss Art. 277 Abs. 1 ZGB bis zur Volljährigkeit des Kindes. Hat es dann noch keine angemessene Ausbildung, so haben die Eltern gestützt auf Art. 277 Abs. 2 ZGB, soweit es ihnen nach den gesamten Umständen zugemutet werden darf, für seinen Unterhalt aufzukommen, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann. Daraus geht hervor, dass bei jungen Erwachsenen, die sich in Erstausbildung befinden, dem Einbezug der Eltern erste Priorität beizumessen ist. Junge Erwachsene in Erstausbildung werden demnach in denjenigen Fällen unterstützt, wenn die Eltern selbst bedürftig sind, den notwendigen Unterhalt nicht leisten können oder nicht bereit sind, ihrer Unterhaltspflicht nachzukommen. In letzterem Fall haben Sozialhilfeleistungen bevorschussenden Charakter. Wohnen junge Erwachsene in Erstausbildung bei den Eltern, besteht grundsätzlich nur dann ein Sozialhilfeanspruch, wenn auch die Eltern auf Unterstützung angewiesen sind.

Grundsätzlich sollten Personen während einer Ausbildung nicht auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sein. Die Praxis zeigt allerdings, dass ausgerichtete Stipendien nicht immer alle anerkannten Kosten zu decken vermögen. Es ist also möglich, dass junge Erwachsene Unterstützungsleistungen beziehen müssen. Zur Sicherstellung, dass junge Erwachsene eine Ausbildung antreten, abschliessen und ohne finanzielle Verschuldung in die wirtschaftliche Selbstständigkeit starten könnten, sollen – auch entsprechend den Empfehlungen der SKOS-Richtlinien – junge Erwachsene von der Rückerstattungspflicht für Unterstützungsleistungen, die sie während der Erstausbildung beziehen, befreit werden. Junge Erwachsene sollen nicht bereits zu Beginn ihres Erwerbslebens mit der Aussicht auf einen rückerstattungspflichtigen Schuldenberg belastet werden. Jedoch darf von dieser Personengruppe verlangt werden, während der Erstausbildung im elterlichen Haushalt zu leben, sofern dies zumutbar ist. Dadurch können allfällige Sozialhilfeleistungen zumindest minimiert werden. Zu erwähnen ist, dass junge Erwachsene, die (noch) keiner Erstausbildung nachgehen, ausgerichtete Sozialhilfeleistungen gemäss den üblichen anwendbaren Regeln zurückerstatten müssen.

Gemäss Monitoring Sozialhilfe 2021 der SKOS sind in 20 Kantonen junge Erwachsene während der Erstausbildung von der Rückerstattungspflicht bezogener Sozialhilfeleistungen befreit.

## **5.2 Leistungen im Zusammenhang mit beruflichen und sozialen Integrationsmassnahmen**

Unter Sozialhilfeleistungen im Zusammenhang mit der beruflichen und sozialen Integration fallen EFB, IZU sowie SIL bei Integrationsmassnahmen.

Mit Sozialhilfe unterstützte Personen, die im ersten Arbeitsmarkt ein Einkommen erwirtschaften und folglich einen marktüblichen Lohn erzielen, werden grundsätzlich EFB gewährt. Dies bedeutet, dass ein bestimmter Anteil des Erwerbseinkommens nicht als Einnahme im Unterstützungsbudget berücksichtigt wird. Dadurch stehen den betreffenden Personen Mittel zur Verfügung, die über ihr sozialhilferechtliches Existenzminimum hinausgehen. Mit den EFB soll ein Anreiz zur möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit von unterstützten Personen geschaffen werden.

Mit einer IZU können Leistungen von sozialhilfebeziehenden Personen für ihre soziale oder berufliche Integration finanziell anerkannt werden. Eine IZU wird gewährt, wenn die betreffende Person unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Ressourcen eine Anstrengung unternimmt, die soziale oder berufliche Integration zu verbessern. Unbezahlte Leistungen, die zwar eine Anstrengung von unterstützten Personen darstellen, jedoch für deren Integration nicht förderlich sind, werden nicht mit einer IZU honoriert. Eine Ausnahme bildet die Unterstützung oder Pflege eines nahen Angehörigen (Kind, Ehepartner, Elternteil). In solchen Fällen kann die Ausrichtung einer IZU erfolgen, auch wenn die Chancen auf dem Arbeitsmarkt der hilfeleistenden Person nicht verbessert werden.

Von SIL im Zusammenhang mit Integrationsmassnahmen wird gesprochen, wenn im Rahmen der Teilnahme an einem Integrationsprogramm Mehrkosten anfallen, die von der Sozialhilfe übernommen werden, zum Beispiel für auswärtige Verpflegung, Fahrtkosten vom Wohn- zum Arbeitsort usw.

Der Sinn und Zweck solcher Sozialhilfeleistungen liegt darin, Anstrengungen und Bemühungen von Personen, die im besten Fall zu einer Ablösung von der Sozialhilfe führen, finanziell zu honorieren. Den Sozialhilfeleistungen steht hier eine Art von Gegenleistung der betreffenden Personen gegenüber.

Eine Rückerstattungspflicht stünde im Widerspruch zur Ausgestaltung dieser Sozialhilfeleistungen, d.h. mit einer Rückerstattungspflicht würde das System von EFB, IZU und SIL im Zusammenhang mit Integrationsmassnahmen seinen Anreiz verlieren. Unter Berücksichtigung dieser

Umstände ist von einer Rückerstattungspflicht dieser Form von Sozialhilfeleistungen abzusehen. Dies entspricht auch der Empfehlung der SKOS-Richtlinien.

### **5.3 Situationsbedingte Leistungen im Rahmen von behinderungsbedingten Gesundheitskosten**

Die SKOS-Richtlinien sehen vor, dass Leistungen, die aus Gründen einer Behinderung ergänzend zur Gesundheitsversorgung der materiellen Grundsicherung geleistet wurden, von der Rückerstattungspflicht ausgenommen sind.

Es stellt sich die Frage, welche SIL im Rahmen behinderungsbedingter Gesundheitskosten in der Praxis tatsächlich vorkommen. Behinderungsbedingte Kosten werden grundsätzlich über die Invalidenversicherung (IV) abgerechnet, d.h. die Invalidenrente deckt in der Regel den Bedarf einer behinderten Person. Sofern die betreffende Person bei der alltäglichen Lebensverrichtung wie Ankleiden, Essen, Körperpflege usw. die Hilfe anderer Personen benötigt, erfolgt die Finanzierung über die sogenannte Hilflosenentschädigung. Reicht die Invalidenrente alleine nicht aus, können Ergänzungsleistungen beansprucht werden. In welchem Bereich zusätzliche Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe in Anspruch genommen werden können, erschliesst sich daher nicht. Die Bedeutung von SIL im Rahmen von behinderungsbedingten Gesundheitskosten dürfte in der Praxis marginal sein. In den Einzelfällen, in denen solche Leistungen gutgeheissen werden, sollte von einer Rückerstattungspflicht abgesehen werden. Dadurch wird sichergestellt, dass eine Gleichbehandlung mit einer rechtmässig bezogenen Invalidenrente, die ebenfalls keiner Rückerstattung unterliegt, gewährleistet ist. Die SKOS-Richtlinien empfehlen ebenfalls, hier keine Rückerstattungspflicht vorzusehen.

### **5.4 Restprämien nach Abzug der IPV**

Die SKOS-Richtlinien empfehlen, Leistungen, die zur Deckung der Prämien für die obligatorische Krankenversicherung zusätzlich zur IPV geleistet wurden, von der Rückerstattungspflicht auszunehmen. Sozialhilfebeziehende Personen haben Anspruch auf eine IPV. Eine Anmeldung für eine ordentliche IPV ist nicht nötig. Die IPV wird automatisch über die jeweilige Krankenversicherung abgerechnet und von den Prämienrechnungen abgezogen. Krankenkassenprämien, die nicht vollumfänglich über die IPV gedeckt sind, werden über die Sozialhilfe finanziert.

Im Übrigen wäre es nicht praktikabel, von den sozialhilfeempfangenden Personen einen Wechsel der Krankenkasse zu einer günstigeren zu fordern, deren Prämien von der IPV vollständig gedeckt wären. Einerseits müsste dies durch einen anfechtbaren Leistungsentscheid der Gemeinde angeordnet werden. Andererseits ist ein Wechsel bei allfälligen Ausständen bei Krankenversicherungen nicht möglich, d.h. die Gemeinde müsste vorher die Schulden tilgen.

Zudem wäre in den meisten Fällen der verwaltungswirtschaftliche Aufwand in keinem Verhältnis zum Ertrag, auch zumal es keinesfalls gesagt ist, dass es mit einem Kassenwechsel getan ist; es ist nicht gesichert, dass eine Kasse über mehrere Jahre hinweg wirklich günstiger bleibt, was zu einem erneuten Kassenwechsel führen könnte.

Im Lichte dessen kann die für die Differenz zwischen IPV und Krankenkassenprämie entrichtete Sozialhilfe nicht von den sozialhilfebeziehenden Personen zurückgefordert werden. Im Sinne einer Harmonisierung ist die Regelung der SKOS-Richtlinien zu übernehmen.

### **5.5 Freizügigkeitsleistungen**

Die SKOS-Richtlinien empfehlen, einen Vermögensanfall durch die Auszahlung von Freizügigkeitsleistungen bei der Prüfung der Rückerstattungspflicht nicht zu berücksichtigen.

Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 24. November 2021 (8C\_441/2021) entschieden, dass mit dem Bezug von Freizügigkeitsguthaben grundsätzlich frei über die betreffenden Vermögenswerte verfügt werden kann. Entsprechend sind diese einem Zugriff seitens der Gläubiger nicht entzogen. Die Mittel können zur Begleichung anderer Schulden sowie zur Rückerstattung bezogener wirtschaftlicher Sozialhilfe verwendet werden. Allerdings wird dem vorsorgerechtlichen Zweck, wonach diese Mittel bei Eintritt des Vorsorgefalles als Altersguthaben dienen sollen, bundesrechtlich mit einer beschränkten Pfändbarkeit im Rahmen von Art. 93 SchKG Rechnung getragen. Gestützt auf das Urteil des Bundesgerichts ist keine Ausnahme für die Rückerstattung aus Freizügigkeitsleistungen vorzusehen.

### **5.6 Zusammenfassung betreffend Spezialfälle**

Zusammenfassend soll in folgenden speziellen Fällen auf die Rückerstattung verzichtet werden:

- Junge Erwachsene sollen für Unterstützungsleistungen, die sie während der Absolvierung einer Erstausbildung beziehen müssen, nicht zur Rückerstattung verpflichtet werden. Damit kann sichergestellt werden, dass junge Erwachsene eine Ausbildung antreten, abschliessen und ohne finanzielle Verschuldung in die wirtschaftliche Selbstständigkeit starten können.
- Die Sozialhilfeleistungen im Zusammenhang mit der beruflichen und sozialen Integration wie EFB, IZU und SIL Integrationsmassnahmen sind von der Rückerstattungspflicht auszunehmen, da ansonsten ein Widerspruch zur Ausgestaltung dieser Sozialhilfeleistungen geschaffen würde.
- Die SIL, die aus Gründen einer Behinderung ergänzend zur Gesundheitsversorgung der materiellen Grundsicherung geleistet wurden, sollen in Gleichbehandlung zur Invalidenrente nicht rückerstattungspflichtig sein. Im Übrigen dürfte die Bedeutung dieser Leistungen in der Praxis marginal sein.

- Krankenkassenprämien, die nicht vollumfänglich über die IPV gedeckt sind, werden über die Sozialhilfe finanziert, sind jedoch von der Rückerstattung zu befreien.

Demgegenüber soll ein Vermögensanfall durch die Auszahlung von Freizügigkeitsleistungen bei der Rückerstattungspflicht berücksichtigt werden.

Vorliegend soll jedoch der Regierung die Möglichkeit gegeben werden, weitere Ausnahmen vorzusehen, wobei sie sich an den SKOS-Richtlinien zu orientieren hat.

## **6 Erläuterungen zu den neuen Bestimmungen**

### **Artikel 11**

Absatz 1: Die bisherige Bestimmung ist ersatzlos aufzuheben. Neu wird hier der bisher in Absatz 2 statuierte Grundsatz aufgeführt, dass bezogene Unterstützungsleistungen der Rückerstattungspflicht unterliegen.

Weiterhin gilt, ebenfalls wie bisher, dass eine Rückerstattung nur insoweit erfolgen kann, als dass keine neue Bedürftigkeit entsteht. Dies muss jedoch nicht mehr explizit erwähnt werden, da sich dies aus den neuen Bestimmungen gemäss Art. 11a bis 11c ergibt.

Aufgrund der Verjährungsfrist von 15 Jahren bezieht sich die Rückerstattung nur auf die Leistungen, die in den letzten 15 Jahren ausgerichtet wurden.

Absatz 2: Die Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Leistungen richtet sich nach den neuen Bestimmungen von Art. 11a bis 11c. Sie bilden den eigentlichen Inhalt der vorliegenden Revision. Wie bisher wird festgeschrieben, dass auf diese Rückerstattungsforderungen keine Zinsen erhoben werden dürfen.

Absatz 3: Diese Bestimmung wird nur redaktionell angepasst. Zu Unrecht bezogene Unterstützungsleistungen sind mit Zinsen zurückzuerstatten.

Absatz 4: Diese Bestimmung wird von der vorliegenden Revision inhaltlich nicht berührt. Es erfolgt lediglich eine redaktionelle Anpassung.

Absatz 5: Die Verjährungsregeln bleiben unverändert.

Absatz 6: Diese Bestimmung kann ersatzlos aufgehoben werden.

Absatz 7: Bisher wurden hier die Ausnahmen von der Rückerstattungspflicht geregelt. Neu erfolgt dies in den Art. 11a bis 11c. Absatz 7 ist somit aufzuheben.

#### **Artikel 11a**

In dieser neuen Bestimmung wird geregelt, dass die unterstützte Person die bezogenen Unterstützungsleistungen zu erstatten hat, soweit dies ihre Einkommensverhältnisse erlauben (s. oben Ziff. 4.1). Gemäss dem Grundsatz, dass eine Rückerstattung nur soweit erfolgen darf, als dass keine neue Bedürftigkeit entsteht, wird nicht das gesamte Einkommen für die Rückerstattung herangezogen. Die genaue Berechnung, welche Einkommensteile der Rückerstattung unterliegen, wird der Regierung überlassen; sie regelt dies auf dem Verordnungsweg. Sie hat sich dabei jedoch an den SKOS-Richtlinien zu orientieren.

Schliesslich gilt, dass die Rückerstattungspflicht aus verbesserten Einkommensverhältnissen erst ein Jahr nach letztem Bezug der Unterstützung entsteht und zudem nach vier Jahren wieder erlischt.

#### **Artikel 11b**

Diese Bestimmung regelt die Rückerstattungspflicht, nachdem ein Vermögensanfall erfolgt ist (s. Ziff. 4.2 oben). Der rückerstattungspflichtigen Person werden Freibeträge belassen. Deren Höhe wird die Regierung in der Verordnung bestimmen, wobei sie sich an den SKOS-Richtlinien zu orientieren hat. Diese Freibeträge sind vom Vermögensanfall abzuziehen. Besteht zusätzliches, anderweitiges Vermögen, so wird dieses bei der Berechnung der Freibeträge berücksichtigt, d.h. der Freibetrag reduziert sich entsprechend dem allfällig vorhandenen anderweitigen Vermögen. Das Rückerstattungssubstrat besteht jedoch nach wie vor im Vermögensanfall.

#### **Artikel 11c**

Hier werden die Ausnahmen von der Rückerstattungspflicht entsprechend den obenstehenden Ausführungen in Ziff. 5 gesetzlich geregelt. Die bisherigen Ausnahmen von Art. 11 Abs. 7 UG werden in der neuen Bestimmung von Art. 11c Abs. 1 lit. b bereits berücksichtigt und müssen nicht mehr separat aufgeführt werden.

Der Regierung wird die Möglichkeit eingeräumt, in der Verordnung weitere Ausnahmen vorzusehen, wobei sie sich an den SKOS-Richtlinien orientieren muss.

## **7 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **7.1 Finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderung lassen sich nicht abschätzen. Aufgrund der neuen Regelungen sollten theoretisch weniger Sozialhilfekosten zurückverlangt werden können. Da jedoch der Vollzug nicht einheitlich gewesen war und kaum Daten vorliegen, kann nicht auch nur annähernd beziffert werden, in welchem Umfang sich die Rückerstattungen reduzieren werden.

### **7.2 Personelle Auswirkungen**

Durch die Gesetzesänderung werden keine personellen Auswirkungen erwartet.

## **8 Inkrafttreten**

Die Teilrevision soll am 1. Januar 2025 in Kraft treten.