

Zuständigkeitsgesetz - ZUG

Zwischenbericht der Arbeitsgruppe SODK

Mai 2008

Beschlüsse der Plenarversammlung SODK vom 6. Juni 2008:

1. **Rückerstattungspflicht:** Der Abschaffung der Rückerstattungspflicht nach einer Übergangsfrist verbunden mit einer entsprechenden Kompensation über den NFA wird zugestimmt. Die Arbeitsgruppe ZUG soll die Übergangsfrist und die Kompensation noch näher definieren.
2. **Weitere Revisionspunkte im ZUG:** Den weiteren Vorschlägen für eine Revision des ZUG wird grundsätzlich zugestimmt. (Art. 3 ZUG mit Variante 2).
3. **Konsistente Existenzsicherungspolitik:**
 - Die Analyse der Probleme und Schwächen des heutigen Systems der Leistungen zur Existenzsicherung ist zutreffend.
 - Die Idee eines Gesetzes zur "Koordination der Existenzsicherungssysteme", das sich im Rahmen der geltenden Verfassung bewegt, ist zu konkretisieren.
 - Die Vision eines Verfassungsartikels zur Integration und Existenzsicherung als Grundlage für ein Bundesrahmengesetz für die Existenzsicherung ist weiter zu vertiefen.
4. **Weiterer Vorgehen**
 - Im Rahmen des ersten Nationalen Dialogs Sozialpolitik Schweiz soll das Thema im Herbst 2008 traktandiert werden.
 - Für das weitere Vorgehen wären der Bund und die Städteinitiative verstärkt einzubeziehen. Es soll ein Projekt der öffentlichen Hand auf den drei Ebenen werden.
 - Im Sinne der Transparenz wird der Zwischenbericht mit Erläuterungen zum weiteren Vorgehen auf der Website der SODK aufgeschaltet.

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Ausgangslage: Mandat der Arbeitsgruppe</i>	4
2	<i>Management Summary und Fragen an den Vorstand der SODK</i>	6
21	Erster Themenkreis	6
22	Zweiter Themenkreis	6
23	Dritter Themenkreis	6
3	<i>Erster Themenkreis: Rückerstattungspflicht (Art. 14 Abs. 2 und Art. 16 ZUG) und NFA</i>	8
31	Ausgangslage	8
32	Geprüfte Lösungsmöglichkeiten	8
321	Kompensation der Abschaffung der Rückerstattungspflicht über die NFA	8
322	Vereinfachung der heute bestehenden Rechnungsabwicklung mittels Revision des Art. 32 ZUG und Pauschalisierung der Fallkosten	9
323	Schaffung einer nationalen „Clearing-Stelle“ ZUG	10
33	Zusammenfassung und Fragen an den Vorstand SODK	10
4	<i>Zweiter Themenkreis: Weiterer Revisionsbedarf im ZUG</i>	11
41	Ausgangslage	11
42	Art. 3: Übernahme von Krankenkassenprämien schulden im interkantonalen Kontext	11
421	Ist-Zustand	11
422	Probleme der geltenden Regelung	11
423	Lösungsvorschläge	11
424	Beurteilung / Bewertung der AG ZUG	11
43	Art. 3 Übernahme von Strukturkosten bei Beschäftigungsprogrammen	12
431	Ist-Zustand	12
432	Probleme der geltenden Regelung	12
433	Lösungsvorschlag	12
434	Beurteilung / Wertung der AG ZUG	12
44	Art. 5 Heim- und Anstaltsinsassen	12
441	Ist-Zustand	12
442	Probleme der geltenden Regelung	12
443	Lösungsvorschläge	13
444	Beurteilung / Bewertung der AG ZUG	13
45	Art. 6 ZUG Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner	13
451	Ist-Zustand	13
452	Probleme der geltenden Regelung	13
453	Lösungsvorschläge	14
454	Beurteilung / Wertung der AG ZUG	14
46	Art. 7 Verhältnis ZUG, IVSE und IFEG	14
461	Ist-Zustand	14
462	Probleme der geltenden Regelung	14
463	Lösungsvorschläge	14
464	Empfehlung / Wertung der AG ZUG	14
47	Art. 21 Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz/Kantonswechsel von Ausländern mit kantonaler Bewilligung	14
471	Ist-Zustand	14
472	Probleme der geltenden Regelung	15
473	Lösungsvorschlag	15
474	Beurteilung / Wertung der AG ZUG	15
48	Art. 28 Richtigstellung	15

481	Ist-Zustand	15
482	Probleme der geltenden Regelung	15
483	Lösungsvorschlag	15
484	Beurteilung / Wertung der AG ZUG	16
49	Art. 33 und Art 34: Rechtspflege	16
491	Ist-Zustand	16
492	Probleme der geltenden Regelung	16
493	Lösungsvorschläge	16
494	Beurteilung / Wertung der AG ZUG	16
410	Zusammenfassung und Fragen an den Vorstand SODK	17
5	<i>Dritter Themenkreis: Bundesrechtliche Rahmenregelung des materiellen Sozialhilferechts über den Rahmen des ZUG hinaus</i>	18
51	Ausgangslage	18
511	Heutige Instrumente des Bundes im Bereich Existenzsicherung	18
5111	Sozialversicherungen	18
5112	Bedarfsleistungen	18
5113	Weitere Instrumente zur Existenzsicherung auf Bundesebene	19
512	Heutige Instrumente der Kantone und Gemeinden im Bereich der Existenzsicherung	19
52	Analyse des Systems und Problemdarstellung	20
521	Vernachlässigung des Präventionsaspektes	20
522	Lücken im Leistungssystem	20
523	Ungleichbehandlung durch fehlende Koordination der Leistungen	20
53	Inhaltliche Lösungsansätze/Hauptstossrichtungen	21
54	Umsetzung	22
541	Ausgangslage: Bundesstaatliche Kompetenzverteilung	22
542	Zweistufige Umsetzung	22
5421	Erste Etappe: Kurz- bis mittelfristiger Umsetzungsschritt	22
5422	Zweite Etappe: Rahmengesetz des Bundes für die Existenzsicherung als längerfristiger Umsetzungsschritt	24
55	Zusammenfassung und Fragen an den Vorstand	24
	Anhang 1: Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG, SR 851.1)	26
	Anhang 2: Modellrechnung zur Kompensation einer Abschaffung der Rückerstattungspflicht	39
	Anhang 3: Neuere parlamentarische Vorstösse	42
	Anhang 4: Geltende Bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung im Sozialbereich	43

1 Ausgangslage: Mandat der Arbeitsgruppe

Der Vorstand SODK entschied an seiner Sitzung vom 30. Juni 2006, die Frage einer Abschaffung der Rückerstattungspflicht der Sozialhilfe durch den Heimatkanton (Art. 14 Abs. 2 und Art. 16 ZUG) in Zusammenhang mit der Inkraftsetzung der NFA und in Verknüpfung mit einer umfassenderen Revision des ZUG zu behandeln. Zur Bearbeitung dieser Fragestellung hat die SODK ab Herbst 2006 eine Arbeitsgruppe eingesetzt (AG ZUG), welche sich aus folgenden Personen zusammensetzt:

Pascal Coullery, (BE, Leitung); Jacqueline Giger Cahannes (GR); Marie-Danièle Bruttin-Troutot (bis März 07); Anne-Marie Graf (GE); Irmgard Dürmüller (LU); Rolf Schürmann (BS); Phillip Müller (VD); Nadine Zimmermann (ZH); Ueli Tecklenburg (SKOS), Dieter Biedermann (Bundesamt für Justiz); Bundesamt für Sozialversicherungen (offen); Markus Morger (Städteverband); Marialuisa Zürcher (Gemeindeverband); Generalsekretariat SODK: Eva Wiesendanger (bis Juni 07), Margrith Hanselmann.

Nach einer Klärung und Präzisierung des Mandats, die vom SODK-Vorstand im Dezember 2006 formell verabschiedet worden ist, liegt das Hauptziel des Auftrages in der Schaffung von Grundlagen zuhanden des Vorstandes im Hinblick auf die Notwendigkeit der Initiierung einer Revision des ZUG respektive im Hinblick auf eine allfällige Ausweitung der Rahmenregelung der Sozialhilfe auf Bundesebene. Dabei lässt sich dieses Hauptziel in drei Themenkreise gliedern, deren Radius im Sinne des Prüfungsgegenstandes zunehmend grösser wird:

Erster Themenkreis: Rückerstattungspflicht (Art. 14 Abs. 2 und Art. 16 ZUG) und NFA

Analyse der relevanten Bestimmungen der NFA (insbesondere des soziodemographischen Lastenausgleichs) und ihrer Auswirkungen auf die interkantonale Regelung der Sozialhilfe im Hinblick auf eine allfällige Aufhebung der zweijährigen Rückerstattungspflicht des Heimatkantons nach Art. 14 Abs. 2 und Art. 16 ZUG. Zu prüfen sind insbesondere die folgenden Möglichkeiten einer Kompensation der Abschaffung der Rückerstattungspflicht:

- Kompensation innerhalb der NFA-Regelung (Anpassung des soziodemographischen Lastenausgleichs welche die mit der Abschaffung der Rückerstattungspflicht verbundenen Verluste kompensiert) sowohl im Rahmen der bestehenden Gegebenheiten/Datenlage vor Einführung der NFA wie auch gestützt auf erste Erfahrungen nach Einführung der NFA;
- Vorschlag von spezifischen Kompensationsvarianten ausserhalb der NFA, welche allenfalls mittelfristig in die NFA integriert werden können.

Einzubeziehen ist die generelle Frage des Lastenausgleichs zwischen den städtischen und den ländlichen Gebieten (kantonsübergreifende Sogwirkung der Städte mit positiven/negativen Folgen für beide Seiten).

Zweiter Themenkreis: Weiterer Revisionsbedarf im ZUG

- Bezeichnung der Bestimmungen ZUG, welche über Art. 14 Abs. 2 und 16 hinaus modifiziert, ergänzt oder gestrichen werden könnten mit Aufzeigen der jeweiligen Folgen;
- Bezeichnung von allfälligen neuen Bestimmungen, welche im Rahmen des heutigen ZUG aufgenommen werden könnten mit Aufzeigen der jeweiligen Folgen.

Namentlich zu überprüfen sind auch folgende Punkte:

- Klärung des in den Art. 5 und 9 ZUG aufgeführten Begriffs "einer anderen Anstalt";
- Klärung des Widerspruchs zwischen den Art. 4 und 9 ZUG bezüglich der Zuständigkeit für ausländische Personen ohne erfolgte polizeiliche Anmeldung;
- Präzisierung der Regelung der Übernahme von Krankenkassenprämien schulden;
- Im Falle einer Abschaffung der Rückerstattungspflicht: Regelung des neuen Zuständigkeitsverfahrens;
- einheitliche Verrechnungsmodalitäten.

Dritter Themenkreis: Bundesrechtliche Rahmenregelung des materiellen Sozialhilferechts über den Rahmen des ZUG hinaus

Erarbeiten von Vorschlägen (inkl. verfassungsrechtliche Grundlage, Vor- und Nachteile bzw. Chancen/Risiken einer Bundesregelung, mögliche Regelungsbereiche und -vorschläge) zu einer Weiterentwicklung des ZUG im Sinne einer materiellen Ausdehnung der Rahmenregelung (Sozialhilfe-Rahmengesetz des Bundes). Dabei sind auch die Schnittstellen zu Leistungen aufgrund von anderen gesetzlichen Bestimmungen (wie beispielsweise die Opferhilfe oder die Alimentenbevorschussung) im Hinblick auf eine Harmonisierung im Bereich der Bedarfsleistungen zu prüfen.

Die Arbeitsgruppe hat den vorliegenden Bericht an mehreren Plenarsitzungen und in Sitzungen der themenkreisbezogener Unterarbeitsgruppen erarbeitet. Am 18. März 2008 hat sie einen Zwischenbericht zuhanden der Vorstandssitzung der SODK vom 5. Juni 2008 bzw. der Klausur der Sozialdirektoren/Innen vom 6. Juni 2008 verabschiedet. Die Beratende Kommission der SODK hat den Zwischenbericht an ihrer Sitzung vom 7. Mai 2008 diskutiert.

2 Management Summary und Fragen an den Vorstand der SODK

21 Erster Themenkreis

Die heute bestehende Rückerstattungspflicht ist mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Ihre Abschaffung wird daher durch die AG ZUG als positiv erachtet. Neun Kantone würden jedoch durch eine kompensationslose Lösung finanzielle Einbussen in Kauf nehmen müssen. Die AG ZUG schlägt daher vor, die Umsetzung von Variante 1, einer Kompensationslösung über die NFA, weiterzuverfolgen. Die Pauschalisierung der Fallkosten ist aufgrund des heute bestehenden Zahlenmaterials nicht realistisch. Die Einsetzung einer interkantonalen Clearingstelle würde den administrativen Aufwand von den Kantonen an eine durch die Kantone zu finanzierende Institution verlagern.

Fragen an den Vorstand der SODK:

Wird die Abschaffung der Rückerstattungspflicht mit entsprechender Kompensation weiterhin als notwendig erachtet?

Geht die vorgeschlagene Kompensationslösung in die richtige Richtung?

22 Zweiter Themenkreis

Im Zusammenhang mit einer allfälligen Revision des ZUG in Bezug auf die Abschaffung der Weiterverrechnung des Wohnkantons an den Heimatkanton sollten weitere Revisionspunkte, die für die Praxis relevant sind, berücksichtigt werden:

- Im Zusammenhang mit der beruflichen und sozialen Integration ist eine Klärung, welche Leistungen als Unterstützungsleistungen im Sinne des ZUG zu gelten haben erforderlich;
- Die im Rahmen der NFA neu geschaffenen Rechtsinstrumente (Gesetze und interkantonale Vereinbarungen), müssen in Bezug auf einen Anpassungsbedarf des ZUG überprüft werden;
- Die Unterstützungszuständigkeit und Kostentragungspflicht betreffend ausländische Staatsangehörige ist insbesondere betreffend Personen ohne Unterstützungswohnsitz in der Schweiz, aber mit fremdenpolizeilicher Regelung, auf Gesetzesstufe zu klären;
- Die Voraussetzungen für ein Richtigstellungsbegehren sind im Gesetz aufzunehmen;
- Der im ZUG vorgesehene Rechtsmittelweg ist dahingehend anzupassen, dass Streitigkeiten zwischen den Kantonen nicht in erster richterlicher Instanz durch das Gericht des fordernden Kantons entschieden werden.

Angesichts der grossen Bedeutung für die Praxis ist die Umsetzung von Lemma 5 der vorstehenden Aufzählung unabhängig von einer Revisionsentscheidung in Bezug auf die Abschaffung der Weiterverrechnung anzustreben.

Ebenfalls von grosser praktischer Bedeutung sind die in Lemma 1 und 3 aufgeworfenen Fragestellungen.

Eine hohe Relevanz kommt auch der Frage nach dem Umgang mit ausstehenden Krankenversicherungsprämien zu, wenn der Schuldner resp. die Schuldnerin den Wohnkanton wechselt und die Ausstände im vorherigen Wohnkanton angefallen sind. Hier regt die Arbeitsgruppe an, dass sich die SODK für die Aufnahme einer klärenden Bestimmung im Krankenversicherungsgesetz einsetzt.

Fragen an den Vorstand der SODK:

Soll eine Revision des ZUG unabhängig von der Abschaffung der Weiterverrechnung zwischen Wohn- und Heimatkanton angestrebt werden?

Teilt der Vorstand der SODK die Wertung der Problemstellung?

Soll die Arbeitsgruppe konkrete Revisionsvorschläge ausarbeiten?

Sieht der Vorstand der SODK weitere zu prüfende Problemkreise?

23 Dritter Themenkreis

Die heutigen Instrumente zur Existenzsicherung sind auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone/Gemeinden) geregelt und sind unter sich nach Meinung der Arbeitsgruppe weder horizontal (innerhalb derselben Ebene) noch vertikal (zwischen den Ebenen) hinreichend koordiniert. Damit fehlt auch ein einheitliches gesetzgeberi-

sches Konzept im Sinne einer konsistenten Existenzsicherungspolitik, was u.a. darin zum Ausdruck kommt, dass systemübergreifende Überlegungen (wie z.B. die Prävention) im heutigen System zu kurz kommen, da die Existenzsicherung zu wenig als Gesamtaufgabe und -verantwortung wahrgenommen wird.

Die AG ZUG kommt daher zum Schluss, dass ein gesetzgeberischer Prozess auf Bundesebene ausgelöst werden sollte. Diesem Gesetzgebungsprozess steht allerdings die geltende verfassungsrechtliche Kompetenzordnung entgegen, die einen breiteren Lösungsansatz auf Bundesebene erst nach einer langwierigen Revision der Bundesverfassung zulassen würde. Die Arbeitsgruppe schlägt daher ein zweistufiges Vorgehen vor:

- 1. Schritt: Erlass eines „Bundesgesetzes zur Koordination der Existenzsicherungssysteme“, das sich auf die geltende Kompetenzordnung stützt und daher ohne Verzögerung in Angriff genommen werden könnte. Der Regelungsbereich dieses Bundesgesetzes müsste in einem zweiten Arbeitsschritt noch vertieft werden. Im Vordergrund stehen Themen wie die arbeitsrechtliche Regelung prekärer Arbeitsverhältnisse, die Alimentenbevorschussung oder Ergänzungsleistungen für Familien und arbeitslose Personen. Zeitgleich müsste ein Revisionsprozess ausgelöst werden, durch den ein Artikel zu Integration und Existenzsicherung in die Bundesverfassung aufgenommen würde. Dieser Artikel böte die Grundlage für den Erlass eines Rahmengesetzes des Bundes zur Existenzsicherung.
- 2. Schritt: In einem zweiten Schritt ist ein Bundesgesetz zur Existenzsicherung auszuarbeiten, das ein einheitliches, kohärentes Konzept für das Zusammenspiel der verschiedenen Existenzsicherungsinstrumente (insbesondere Sozialversicherungen und Sozialhilfe) enthält.

Fragen an den Vorstand der SODK:

Auf der Problemebene:

- Teilt der SODK-Vorstand die Analyse der Probleme und Schwächen im heutigen System der Leistungen zur Existenzsicherung?
- Wie priorisiert er die einzelnen Schwächen/Probleme?
- Sieht er weitere Probleme und Schwächen im heutigen System?

Auf der Lösungsebene:

- Kurz- bis mittelfristig: Soll die Arbeitsgruppe die Idee des Erlasses eines Gesetzes zur „Koordination der Existenzsicherungssysteme“, das sich im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung bewegt, weiter vertiefen?
- Langfristig: Soll die Arbeitsgruppe die Idee eines Verfassungsartikels zu Integration und Existenzsicherung als Grundlage für den Erlass eines Bundesrahmengesetzes für die Existenzsicherung weiter vertiefen?

3 Erster Themenkreis: Rückerstattungspflicht (Art. 14 Abs. 2 und Art. 16 ZUG) und NFA

31 Ausgangslage

Aufgrund der heute bestehenden gesetzlichen Grundlagen werden Sozialhilfeleistungen, die ein Wohnkanton für Bürger/Innen eines anderen Kantons ausrichtet, diesem in Rechnung gestellt, sofern sie weniger als zwei Jahre Wohnsitz im unterstützenden Kanton haben. Diese Rückerstattung erfolgt aufgrund von Vollkostenrechnungen. Damit ist zwar garantiert, dass die in der zwei jährigen Kostenersatzperiode effektiv ausgerichteten Sozialhilfeleistungen zurückbezahlt werden, der damit verbundene administrative und allenfalls auch juristische Aufwand ist aber als sehr hoch zu bezeichnen.

Die Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons an den Aufenthaltskanton, welcher eine Person ohne Unterstützungswohnsitz unterstützt, steht nicht zur Debatte.

Die Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons gegenüber dem Wohnkanton wird durch die AG ZUG grundsätzlich begrüsst. In Anbetracht der damit verbundenen finanziellen Einbussen einer Reihe von Kantonen erscheint jedoch eine kompensationslose Lösung nicht möglich. Ohne Kompensation müssten die Kantone, welche heute jährlich Nettobeträge in Millionenhöhe über die Rückerstattungspflicht zurückerhalten, beträchtliche Verluste in Kauf nehmen. Es handelt sich um die Kantone BL, BS, GE, NE, SH, SO, VD, ZG und ZH.

Die durch die AG ZUG vorgenommenen Abklärungen haben folgende mögliche Kompensationsvarianten ergeben:

- Kompensation der Abschaffung der Rückerstattungspflicht über die NFA;
- Vereinfachung der heute bestehenden Rechnungsabwicklung mittels Revision von Art. 32 ZUG und Pauschalisierung der Fallkosten;
- Schaffung einer nationalen „Clearing-Stelle“-ZUG.

Der finanzielle Gesamtumfang der betroffenen interkantonalen Finanzströme beträgt aufgrund des bestehenden Zahlenmaterials für die Jahre 2002-2004 rund 16 Millionen Franken pro Jahr (Anhang 2). Es ist davon auszugehen, dass sich diese Zahl in den letzten Jahren erhöht hat.

32 Geprüfte Lösungsmöglichkeiten

321 Kompensation der Abschaffung der Rückerstattungspflicht über die NFA

Dank Herrn Walter Moser, Vertreter der KdK in der Projektleitung NFA, verfügt die AG ZUG über aktualisierte Modellrechnungen zur möglichen Kompensation einer Abschaffung der Rückerstattungspflicht nach ZUG durch eine Anpassung der Lastenausgleichszahlungen im Rahmen der NFA (vgl. Anhang 2). Wie aus dem Bericht Moser hervorgeht, kann das Ziel der angestrebten Kompensation mittels Erhöhung des soziodemographischen Lastenausgleichs (SLA) beziehungsweise seiner Komponenten zulasten des Ressourcenausgleichs erfolgen. Konkret heisst dies, dass die in den Kantonen mit mittleren und grossen Agglomerationen anfallenden höheren Kosten insbesondere im Sozialbereich stärker gewichtet würden.

Im Rahmen dieses Lösungsansatzes würde sich die finanzielle Situation für sechs der neun oben erwähnten Kantone im Vergleich mit der kompensationslosen Abschaffung der Rückerstattungspflicht bessern (BS, GE, NE, SH, VD, ZH). Zwei befänden sich im Status Quo (BL und ZG) und einer würde mit einem beträchtlichen Mehraufwand konfrontiert (SO). Bei dieser Variante wird der soziodemografische Lastenausgleich insgesamt um 23,07 Millionen Franken erhöht und gleichzeitig der Ressourcenausgleich um den gleichen Betrag reduziert.

	Abschaffung Rückerstattungspflicht (+ = Gewinn/ - = Verlust. Angaben in Millionen CHF)	Vorgeschlagene Kompensation über den NFA (Gesamteffekt)
AG	+ 2.3	+ 1.2
AI	+ 0.4	+ 0.3
AR	+ 0.5	+ 0.2
BE	+ 6.2	+ 1.2
BL	- 0.5	- 0.5
BS	- 4.2	- 1.0
FR	+ 0.9	- 0.9

GE	- 3.4	+3.3
GL	+ 0.2	+ 0.7
GR	+ 1.6	+ 0.7
JU	+ 0.4	- 0.3
LU	+ 0.8	- 1.5
NE	- 0.9	- 0.2
NW	+ 0.2	+ 0.2
OW	+ 0.4	+ 0.1
SG	+ 0.3	- 1.9
SH	- 0.1	+ 0.1
SO	0	- 1.7
SZ	+ 0.8	+ 0.8
TG	+ 0.4	- 1.4
TI	0	+ 1.2
UR	+ 0.3	- 0.2
VD	- 0.7	+ 2.8
VS	+ 1.0	- 1.8
ZG	- 0.3	- 0.3
ZH	- 6.3	0

Insgesamt werden bei dieser Variante im Vergleich mit dem Status Quo 13 Kantone stärker belastet und 13 Kantone entlastet (vgl. Anhang 2).

322 Vereinfachung der heute bestehenden Rechnungsabwicklung mittels Revision des Art. 32 ZUG und Pauschalisierung der Fallkosten

Falls die Kompensation über die NFA auf politischer Ebene (Finanzdirektorenkonferenz, eidgenössische Räte) als nicht realistisch oder unwünschbar erachtet wird, kämen, neben einer ersatzlosen Abschaffung der Rückerstattungspflicht, zwei weitere Varianten in Frage. Diese würden sich strikt im Rahmen einer Revision des ZUG bewegen. Die erste und solidere Variante beträfe die Revision von Artikel 32 ZUG mit dem Ziel, mittels Pauschalisierung der Fallkosten eine einfachere Abwicklung des interkantonalen Zahlungsverkehrs zu erreichen.

Vorteile einer Pauschalisierung sind darin zu sehen, dass der Administrationsaufwand in der Weiterverrechnung deutlich gesenkt werden dürfte. Auch bei einem Wechsel zu Fallpauschalen wären zur Überprüfung der Kostenersatzpflicht Einzelfallmeldungen des Wohn- an den Heimatkanton notwendig. Es bräuchte aber deutlich weniger Angaben, nämlich nur noch die genauen Personalien, das Zuzugsdatum in den Kanton, den Unterstützungsbeginn sowie Angaben zum Fallstrukturtypus. Aus der Abrechnung müsste hervor gehen, wie viele Monatspauschalen in einem Fall geltend gemacht werden. Dies müsste nicht mehr anhand einer detaillierten Einzelfallabrechnung geschehen, sondern könnte in einer listenförmigen Gesamtabrechnung ausgewiesen werden. Es könnte auf einen jährlichen, mit der Statistik abzugleichenden, Zahlungsrhythmus gewechselt werden, was den Aufwand deutlich verringern würde.

Eine solche Pauschalisierung kann jedoch nur erfolgen, wenn das dafür herbeigezogene statistische Zahlenmaterial ausreichend ist. Die in den aktuell geltenden Standardtabellen der Sozialhilfe-Statistik des Bundes ausgewiesenen Finanzkennzahlen sind aber noch wenig aussagekräftig. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass erstmals für das Jahr 2005 eine gesamtschweizerische Sozialhilfe-Statistik publiziert wurde. Einige Kantone lassen Stichprobenerhebungen durchführen, bei anderen erfolgt eine Vollerhebung. Weiter ist zu beachten, dass in der Empfängerstatistik die Beträge, die an die Personen bzw. Fälle ausbezahlt werden, erhoben werden.

Die Auswertung der vorhandenen Statistiken des Bundesamts für Statistik (BfS) zeigt erhebliche Unterschiede zwischen den tiefsten und höchsten Medianwerten auf. Unter anderem dürften diese in den unterschiedlichen vorgelagerten gemeinde- und kantonseigenen Leistungen begründet sein, die nicht unter die Leistungen der Sozialhilfe fallen (z.B. Subventionen für Heime und Einrichtungen, Mietzuschüsse, Arbeitslosenhilfe etc.).

Aufgrund der vorhandenen Standardtabellen und der noch unsicheren Datenlage können noch keine zuverlässigen Vergleiche zwischen den Kostenfolgen gemäss heutigem Weiterverrechnungssystem und einem allfälligen Wechsel auf ein Fallpauschalen-System gemacht werden. Ausserdem müsste mit Hilfe des BfS ein Abfragesystem erarbeitet werden, welches einen Abgleich von monatlichem Nettobedarf pro Fallstrukturtyp und effektivem jährlichen Auszahlungsbetrag erlaubt. Weiter müssten, um einen Vergleich zwischen dem heutigen System und der Abgeltung nach Fallpauschale machen zu können, die Anzahl der noch nicht zwei Jahre im Kanton wohnhaften Schweizerinnen und Schweizer (mit ausserkantonalem Bürgerrecht) pro Fallstrukturtyp und

Kanton ermittelt werden. Es handelt sich hierbei um aufwändige Abklärungen, die nur dann sinnvoll sind, wenn die Lösung weiterverfolgt werden soll.

323 Schaffung einer nationalen „Clearing-Stelle“ ZUG

Eine weitere, durch die AG ZUG aber verworfene Variante, bestünde darin, eine der SODK angegliederte nationale „Clearing-Stelle“ ZUG einzurichten. Diese Stelle hätte zur Aufgabe, die Einzelfallabrechnungen zu übernehmen und pro Kanton jährlich einen Nettoaufwands- oder einen Nettoertragsbetrag zu errechnen. Die Kantone würden dadurch von einem erheblichen administrativen Aufwand entlastet. Die mit einer solchen Zentralisierung verbundenen Schwierigkeiten (Aufbau der Stelle, Kontakt zwischen Zentrale und Kantonen, Finanzierung) sind jedoch als weitaus grösser zu betrachten als die administrative Entlastung der Kantone.

33 Zusammenfassung und Fragen an den Vorstand SODK

Zusammenfassung:

Die heute bestehende Rückerstattungspflicht ist mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Ihre Abschaffung wird daher durch die AG ZUG als positiv erachtet. Neun Kantone würden jedoch durch eine kompensationslose Lösung finanzielle Einbussen in Kauf nehmen müssen. Die AG ZUG schlägt daher vor, die Umsetzung von Variante 1, einer Kompensationslösung über die NFA, weiterzuverfolgen. Die Pauschalisierung der Fallkosten ist aufgrund des heute bestehenden Zahlenmaterials nicht realistisch. Die Einsetzung einer interkantonalen Clearingstelle würde den administrativen Aufwand von den Kantonen an eine durch die Kantone zu finanzierende Institution verlagern. Die Vertreterin des Kantons Genf spricht sich grundsätzlich für eine Weiterführung der Rückerstattungspflicht sowie, falls möglich, eine Vereinfachung des interkantonalen Rechnungswesens aus.

Fragen:

- Wird die Abschaffung der Rückerstattungspflicht mit entsprechender Kompensation weiterhin als notwendig erachtet?
- Geht die vorgeschlagene Kompensationslösung in die richtige Richtung?

4 Zweiter Themenkreis: Weiterer Revisionsbedarf im ZUG

41 Ausgangslage

Die AG ZUG beauftragte die Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS, das ZUG im Hinblick auf weitere wünschenswerte Revisionspunkte zu überprüfen. Die Kommission wählte das folgende Vorgehen: Zunächst wurden in einer schriftlichen Umfrage bei den zuständigen Verwaltungen die Revisionswünsche der Kantone erhoben. In der Folge wurden diese einer fachlichen Überprüfung unterzogen und flossen, soweit sie aufgenommen wurden, in den vorliegenden Bericht ein.

Zweierlei gilt es dabei zu beachten: Verschiedene Revisionsbegehren verlieren ihre Brisanz oder entfallen ganz, sollte die Ersatzpflicht des Heimatkantons aufgehoben werden. Im Weiteren stellte sich in den Beratungen die generelle Frage, inwiefern Sachverhalte im Rahmen einer Revision geregelt werden sollen, welche zwar eine Interpretation erfordern, jedoch in der Praxis nur selten vorkommen. Im Interesse eines schlanken Gesetzes, wie es das heutige ZUG darstellt, beschränkt sich der Bericht auf Revisionspunkte, welche eine gewisse Relevanz aufweisen.

Angesichts des langen Weges, der eine Revision des ZUG noch vor sich hat und den mannigfachen Diskussionen, die diese noch auslösen dürfte, wird weitgehend darauf verzichtet, Gesetzesartikel auszuformulieren. Alternative Lösungsansätze werden dort zur Diskussion gestellt, wo achtenswerte, unterschiedliche fachliche Gesichtspunkte zum Tragen kommen. Die diskutierten Revisionspunkte folgen der Gesetzessystematik.

42 Art. 3: Übernahme von Krankenkassenprämien schulden im interkantonalen Kontext

421 Ist-Zustand

Im Zusammenhang mit der Einführung des Krankenversicherungsobligatoriums im Jahr 1996 wurde das ZUG dahingehend geändert, dass Prämien der obligatorischen Krankenversicherung nicht mehr der Weiterverrechnung unterstehen. Die Ersatzpflicht des Heimatkantons beschränkt sich auf die Kosten für Selbstbehalte und Franchisen, die als Sozialhilfeleistungen qualifiziert werden.

422 Probleme der geltenden Regelung

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) regelt, dass die (zivilrechtlichen) Wohnkantone für die Einhaltung der Versicherungspflicht zuständig sind. Im interkantonalen Kontext muss wegen der fehlenden Regelung auf Bundesebene die jeweilige kantonale Gesetzgebung herangezogen werden. Wechselt eine Person ihren Wohnkanton und hat sie Prämien schulden, welche im alten Wohnkanton angefallen sind, kann die Krankenkasse ihre Leistungen aussetzen. Es stellt sich dann die Frage, welcher Kanton für die Übernahme der Ausstände zuständig ist. Bei unterschiedlichen Regelungen kann dies zu einer Patt-Situation führen und beide Kantone können die Übernahme von Ausständen rechtmässig ablehnen. In der Folge steigen die Ausstände stetig an und es fallen auf unbestimmte Zeit überhöhte Gesundheitskosten an. Die aktuelle Situation ist unbefriedigend. Die föderalistische Lösung des KVG entspricht nicht den Bedürfnissen eines praktikablen eidgenössischen Versicherungsobligatoriums.

423 Lösungsvorschläge

Es bieten sich folgende alternative Lösungen an:

Variante 1 – Ersatzpflicht des Heimatkantons

Im Rahmen der Ersatzpflicht des Heimatkantons sollen die laufenden und aktuell anfallenden Krankenkassenprämien wieder – wie dies vor 1996 der Fall war - erstattet werden. Diese Lösung würde sich selbstverständlich auf Sozialhilfeempfänger beschränken. Das ZUG muss entsprechend angepasst werden.

Variante 2 – Revision des KVG

Im Sinne einer ganzheitlichen und rechtsgleichen Lösung ist eine Revision des KVG anzustreben, so dass die Ausstände grundsätzlich von jenem Kanton bzw. jener Gemeinde zu tragen sind, wo der Versicherungsnehmer zum Zeitpunkt der Ausstellung des Verlustscheins Wohnsitz bzw. Aufenthalt hatte.

424 Beurteilung / Bewertung der AG ZUG

Die AG ZUG gibt dem Lösungsvorschlag 2. den Vorzug. Es handelt sich um ein Problem des Krankenversicherungsrechts, das über das Sozialhilferecht nur unbefriedigend gelöst werden kann. Einerseits sind bei Weitem nicht alle von Leistungssperren der Krankenkassen betroffenen Personen Klienten/innen der Sozialhilfe. Spä-

testens im Krankheitsfall müssen die Sozialhilfeorgane aber im Zusammenhang mit der Gewährleistung der medizinischen Grundversorgung für die infolge Leistungssperre nicht durch die Krankenversicherung gedeckten Gesundheitskosten aufkommen. Andererseits wollte der Gesetzgeber mit der Einführung des Krankenversicherungsobligatoriums ausdrücklich eine Lösung ausserhalb des Sozialhilferechts treffen. Der Bund erstattet den Kantonen denn auch einen Teil der Kosten, die sie für die Krankenversicherung aufwenden, zurück.

43 Art. 3 Übernahme von Strukturkosten bei Beschäftigungsprogrammen

431 Ist-Zustand

Das ZUG regelt, welche Leistungen zu den Unterstützungsleistungen nach diesem Gesetz gehören und welche nicht. Letztere können unter den Kantonen nicht weiterverrechnet werden. Aufgrund der heute geltenden Regelung ist nicht klar beantwortet, inwieweit Leistungen, die der sozialen oder beruflichen Integration dienen (namentlich solche an bzw. für Beschäftigungsprogramme), weiterverrechenbare Unterstützungen im Sinne des Gesetzes darstellen.

Wird eine Person im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms mit einem ordentlichen Arbeitsvertrag angestellt, so erhält sie einen Nettolohn vom Arbeitgeber. Ein solcher Lohn ist im Prinzip nicht weiter verrechenbar. Zahlt indessen die Sozialhilfebehörde dem Arbeitgeber den anfallenden Bruttolohn, die Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen sowie ein Programmengelt, dann wird eine Weiterverrechenbarkeit der Nettolöhne nach ZUG verneint, hingegen die Weiterverrechenbarkeit des Programmengeldes bejaht.

432 Probleme der geltenden Regelung

In den vergangenen Jahren hat neben der Existenzsicherung die Integration in der Sozialhilfe einen höheren Stellenwert erhalten. Bei Beschäftigungsprogrammen sind die Abgrenzung zwischen direkten Aufwendungen und Strukturkosten sowie jene zwischen Lohnanteilen und Unterstützungsleistungen bei den Programmteilnehmern von Bedeutung. Das Stichwort ‚Kombilöhne‘ sei an dieser Stelle erwähnt. Zwar findet sich in den SKOS-Richtlinien ein detaillierter und gut begründeter Vorschlag für eine Weiterverrechnung. Dort werden Löhne, obwohl durch die Sozialhilfe finanziert, (mit gewissen Ausnahmen) als nicht weiterverrechenbare Unterstützungen angeführt. Das heutige ZUG gibt hier wenig Orientierungshilfe.

433 Lösungsvorschlag

Es wird vorgeschlagen, dass faktische Unterstützungsleistungen, die als Programmlöhne über Beschäftigungsprogramme abgewickelt werden, als Unterstützung im Sinne des ZUG weiterverrechnet werden können. Bei regulären und bei Kombilöhnen ist der Anteil des Leistungslohns nicht als Unterstützungsleistung zu behandeln und entsprechend nicht weiterverrechenbar. Der nicht leistungsbezogene, über die Sozialhilfe finanzierte Lohnanteil, gilt als Unterstützungsleistung und untersteht der Weiterverrechnung.

434 Beurteilung / Wertung der AG ZUG

Eine Revision des ZUG sollte in diesem in der Praxis relevanten Bereich mehr Klarheit schaffen.

44 Art. 5 Heim- und Anstaltsinsassen

441 Ist-Zustand

Das ZUG regelt, dass Personen, welche ihren Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer Anstalt haben, keinen neuen Unterstützungswohnsitz begründen. Personen, die vor dem Eintritt in eine der genannten Institutionen über einen Unterstützungswohnsitz verfügt haben, verlieren diesen nicht. Der Heim- und Anstaltsbegriff ist von grosser praktischer Relevanz, führt doch dessen Auslegung nicht selten zu Entscheidungen von grosser finanzieller Tragweite.

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich eine Rechtsprechung etabliert, welche eine weite Auslegung der Begriffe ‚Heime‘ oder Anstalt vornimmt. Diese wird auch von der Literatur gestützt. Diese Auslegung soll vor allem einen Schutz für Standortkantone und -gemeinden bieten, welchen keine Nachteile daraus erwachsen sollen, dass sie stationäre Einrichtungen auf ihrem Territorium zulassen.

442 Probleme der geltenden Regelung

Die Terminologie ist heute veraltet. Mit den sich verändernden Wohn- und Therapieformen stellt sich immer wieder neu die Frage, was als Heim oder Anstalt zu subsumieren sei. Das Element der Freiwilligkeit beispielsweise kann von Belang sein. In jedem Fall stellt sich anlässlich einer Revision des ZUG die Frage, ob nicht eine

Neufassung des Heim- und Anstaltsbegriffs angezeigt wäre. Anknüpfungspunkt könnte beispielsweise der Sonderzweck einer Einrichtung sein.

443 Lösungsvorschläge

Es bieten sich folgende alternative Lösungen an:

1. Neufassung der massgebenden Bestimmungen (Art. 5 und Art. 9 Abs. 3 ZUG)

Variante 1:

„Der Aufenthalt in einer privaten oder öffentlichen Einrichtung zu einem Sonderzweck und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege begründen keinen Unterstützungswohnsitz.“ (neuArt. 5 ZUG)

„Der Aufenthalt in einer privaten oder öffentlichen Einrichtung zu einem Sonderzweck und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege beenden einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht.“ (neuArt. 9 Abs. 3 ZUG)

Variante 2:

„Der Aufenthalt in einem Heim, in einem Spital oder einer andern Einrichtung und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege begründen keinen Unterstützungswohnsitz.“ (neuArt. 5 ZUG)

„Der Aufenthalt in einem Heim, in einem Spital oder einer andern Einrichtung und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege beenden einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht.“ (neuArt. 9 Abs. 3 ZUG)

2. Belassen der Bestimmungen in der aktuellen Form

In der Rechtsprechung zum ZUG hat sich inzwischen eine Praxis herausgebildet, welche fest verankert ist und die neuen Wohn- und Therapieformen mitberücksichtigt. Mit einer textlichen Veränderung von Art. 5 und 9 Abs. 3 ZUG könnten Unsicherheiten entstehen, inwiefern diese etablierte Rechtspraxis noch Gültigkeit hat. Die etablierte weitere Auslegung des Heim- und Anstaltsbegriffs entspricht dem Willen des Gesetzgebers.

444 Beurteilung / Bewertung der AG ZUG

Die AG ZUG empfiehlt aus rechtstechnischen Gründen die Variante 2, also keine Anpassung der veralteten Terminologie an aktuelle sprachliche Gegebenheiten.

45 Art. 6 ZUG Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner

451 Ist-Zustand

In der Sozialhilfe sollen Konkubinatspaare, bei denen beide Partner unterstützt werden, materiell nicht besser gestellt werden als ein unterstütztes Ehepaar. Leben die Partner in einem stabilen Konkubinat und wird nur eine Person unterstützt, dürfen Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Konkubinatspartners angemessen mitberücksichtigt werden. Von einem stabilen Konkubinat wird ausgegangen, wenn es mindestens zwei Jahre andauert oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben. Die Berechnung des Unterstützungsbedarfs erfolgt in diesen Fällen gleich wie bei Ehepaaren und eingetragenen Partnern bzw. Partnerinnen.

Das ZUG regelt, wie im Zusammenhang mit der Weiterverrechnung rechnerisch mit Ehegatten und eingetragenen Partnerinnen oder Partnern zu verfahren ist. Eine entsprechende Regelung in Bezug auf Konkubinatspaare ist nicht vorhanden.

452 Probleme der geltenden Regelung

Liegen aufgrund der Erstberechnung die Einnahmen über den Ausgaben des Konkubinats, wird die Bedürftigkeit des Gesuch stellenden Partners verneint. Ist nur einer der Partner bedürftig, hat der nicht bedürftige Partner resp. Partnerin einen Unterhaltsbeitrag zu entrichten bzw. ein solcher wird dem bedürftigen Partner bzw. Partnerin als Einnahme angerechnet. Im Falle der Unterstützung wird das stabile Konkubinat in den meisten Kantonen aber nicht als Unterstützungseinheit betrachtet (nur der bedürftige Partner/in ist Sozialhilfeempfänger).

In der Praxis werfen zwei Sachverhalte Probleme auf:

- Die Zuweisung der gemeinsamen Kinder: Wenn das Konkubinatspaar keine Unterstützungseinheit darstellt, erfolgt die unterstützungsrechtliche Zuweisung der Kinder gemäss Sorgerecht. Besteht ein gemeinsames Sorgerecht komplizieren sich die Verhältnisse zusätzlich.
- Die Weiterverrechnung an Heimatkantone: Wird das Konkubinatspaar als Unterstützungseinheit betrachtet und unterstützt, können Leistungen für denjenigen Konkubinatspartner/in, der mit seinem Einkommen den eigenen Lebensbedarf ganz oder teilweise decken könnte, nicht rückvergütet werden.

453 Lösungsvorschläge

Es werden keine Lösungsvorschläge unterbreitet.

454 Beurteilung / Wertung der AG ZUG

Trotz der bestehenden Ungleichheiten empfiehlt die AG ZUG, auf eine Revision der fraglichen Bestimmungen zu verzichten und den Umgang mit Konkubinatspaaren in der Sozialhilfe und der Weiterverrechnung nicht gesetzlich zu regeln. Einerseits liegt es in der Freiheit der einzelnen Personen, ihre Beziehung mittels Eintragung der Partnerschaft bzw. Heirat rechtlich verbindlich zu gestalten und in den Genuss der Vor- und Nachteile, die eine solche Regelung nach sich zieht, zu kommen. Andererseits würden bei einem Einbezug des Konkubinatspartners in die Unterstützungseinheit mehr Personen in die Sozialhilfe einbezogen, die heute nicht Sozialhilfebezügler sind. Dies kann keine zweckmässige sozialpolitische Zielsetzung sein.

46 Art. 7 Verhältnis ZUG, IVSE und IFEG

461 Ist-Zustand

Im Rahmen der NFA sind neue Rechtsinstrumente (Gesetze und interkantonale Vereinbarungen) geschaffen worden.

462 Probleme der geltenden Regelung

Das Verhältnis der neuen Rechtsinstrumente im Verhältnis zum ZUG ist noch nicht restlos geklärt. Insbesondere können sich unerwünschte Effekte ergeben im Verhältnis zwischen Kantonen, welche die interkantonalen Vereinbarungen ganz oder teilweise mittragen und solchen, welche dies nicht tun.

463 Lösungsvorschläge

Eine abschliessende Analyse kann noch nicht vorgenommen werden, da noch zu wenig praktische Erfahrungen mit den neuen Rechtsinstrumenten vorhanden sind.

464 Empfehlung / Wertung der AG ZUG

Die AG ZUG empfiehlt, diese Zusammenhänge im Fall einer Revision des ZUG genauer zu prüfen und allfällige Anpassungen vorzunehmen.

47 Art. 21 Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz/Kantonswechsel von Ausländern mit kantonalen Bewilligung

471 Ist-Zustand

1. Nach heutiger Rechtslage verliert eine Person den Unterstützungswohnsitz, wenn sie aus dem Kanton wegzieht. Sie begründet Unterstützungswohnsitz mit dem Bezug der Wohnung im neuen Kanton, obwohl ein formelles Element, nämlich die fremdenpolizeiliche Erlaubnis fehlt. Die Bewilligung der betreffenden Person im Herkunftskanton bleibt namentlich im Fall der Niederlassungsbewilligung bestehen. Verweigert der neue Kanton die Bewilligung, muss die Ausländerin bzw. der Ausländer in den Bewilligungskanton zurückkehren. Die Kosten der Unterstützung trägt bis zur Rückkehr in den Bewilligungskanton der vorübergehende Wohnkanton.

2. Verliert eine ausländische Person ihren Unterstützungswohnsitz und braucht sie Hilfe, wird sie in der Praxis vom Aufenthaltskanton unterstützt. Ist dieser nicht gleichzeitig der Bewilligungskanton, bestehen Unklarheiten in der Unterstützungszuständigkeit mangels gesetzlicher Regelung. Ausserdem wird die betroffene Person in ihrem Aufenthaltskanton mangels zivilrechtlichen Wohnsitzes keine fremdenpolizeiliche Bewilligung erhalten.

472 Probleme der geltenden Regelung

1. Mit dem Wechsel des Unterstützungswohnsitzes ist der neue Wohnkanton für die Kostentragung zuständig, obschon er noch nicht über die Aufenthaltsregelung entschieden hat. Er bleibt auch im Falle einer rechtskräftigen Verweigerung der Aufenthaltsberechtigung solange für die Kosten zuständig, bis die betroffene Person das Kantonsgebiet verlassen hat. Mit einer allfälligen Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Wohnkantons an den Heimatkanton verliert dieses Problem an Brisanz.

2. Nach heutiger Rechtslage werden Kantone belohnt, die ihre Verantwortung gegenüber obdachlosen Ausländerinnen und Ausländern nicht wahrnehmen. Bei Schweizer Bürgerinnen und Bürgern ohne Unterstützungswohnsitz bestimmt das ZUG, dass die Unterstützung durch den Aufenthaltskanton zu erfolgen hat. Für ausländische Staatsangehörige, die zwar keinen Unterstützungswohnsitz im Sinne des ZUG haben, aber über eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in einem Kanton verfügen, fehlt eine analoge Bestimmung. Der Aufenthaltskanton unterstützt Obdachlose zwar praxismässig, kann sie aber ohne Fernhaltmassnahmen nicht an den Bewilligungskanton zurückverweisen. Letzterer stellt sich nämlich regelmässig auf den Standpunkt, nicht mehr zuständig zu sein, weil der Unterstützungswohnsitz untergegangen sei. Das Interesse des Bewilligungskantons an einer sozialhilferechtlichen Unterstützung ist äusserst gering, da sämtliche Kosten nach heutiger Rechtslage durch den Aufenthaltskanton getragen werden müssen.

473 Lösungsvorschlag

1. In Bezug auf diese Problemstellung drängt sich im Zusammenhang mit einer allfälligen Abschaffung der Weiterverrechnung gemäss Kapitel 3 des vorliegenden Berichts keine Einzellösung auf.

2. Das ZUG soll ergänzt werden, sodass die Unterstützungszuständigkeit für ausländische Staatsangehörige mit einer gültigen Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung durch den Aufenthaltskanton auf Gesetzesstufe festgehalten ist. Ausserdem soll das Gesetz dahingehend angepasst werden, dass den Bewilligungskanton gegenüber dem Aufenthaltskanton eine Rückerstattungspflicht trifft.

474 Beurteilung / Wertung der AG ZUG

Zwar läuft der Lösungsvorschlag den Bemühungen, die Weiterverrechnung zwischen den Kantonen zu minimieren entgegen. Da aber auch bei Schweizerinnen und Schweizern, welche durch den Aufenthaltskanton unterstützt werden müssen, eine Weiterverrechnung an den Heimatkanton auch nach einer allfälligen Revision gemäss Kapitel 3 des Berichts weiterhin möglich sein wird und das Thema Unterstützung von wohnsitzlosen ausländischen Staatsangehörigen mit gültiger fremdenpolizeilicher Regelung in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten führt, erachtet die AG ZUG eine entsprechende Anpassung des ZUG als sinnvoll.

48 Art. 28 Richtigstellung**481 Ist-Zustand**

Wenn ein Unterstützungsfall offensichtlich unrichtig geregelt oder beurteilt worden ist, kann ein beteiligter Kanton Richtigstellung verlangen. Beteiligte Kantone können der als Wohnkanton unterstützende Kanton, der Kostenersatzpflichtige Heimatkanton oder der Aufenthaltskanton, der eine Abschiebung geltend macht, sein. Damit ein Kanton ein Richtigstellungsbegehren stellen kann, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Diese sind durch die Rechtsprechung zwar mehrfach umschrieben worden, haben aber keinen Eingang in die Gesetzgebung gefunden.

482 Probleme der geltenden Regelung

Die durch die Rechtsprechung umschriebenen Voraussetzungen sind in der Praxis häufig nicht genügend bekannt. Das führt dazu, dass des Öfteren Richtigstellungsbegehren gestellt werden, welche die Voraussetzungen von Vorneherein nicht erfüllen. Folge davon sind vermeidbare Rechtsstreitigkeiten zwischen den Kantonen.

Probleme stellt das Richtigstellungsbegehren der Praxis auch im Zusammenhang mit dem Verbot der Abschiebung, wird doch häufig lediglich eine Unterstützungsanzeige zu Händen des vermeintlichen Wohnkantons erstellt, jedoch kein Richtigstellungsbegehren eingereicht.

483 Lösungsvorschlag

Die Bestimmung über das Richtigstellungsbegehren wird ergänzt, in dem die Voraussetzungen für das Richtigstellungsbegehren aufgenommen werden.

484 Beurteilung / Wertung der AG ZUG

Richtigstellungsbegehren werden in der Praxis zwar nur selten gestellt. Im Zuge einer allfälligen Teilrevision des ZUG würde es sich aber lohnen, auch diesen Punkt aufzunehmen.

49 Art. 33 und Art 34: Rechtspflege**491 Ist-Zustand**

Im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesgerichtsgesetzes wurden verschiedene Gesetze in Bezug auf die Rechtsmittelwege teilrevidiert, so auch das ZUG, wo unter dem Titel Rechtspflege umschrieben ist, wie im Streitfall vorzugehen ist.

Nach heutigem, neu geltendem Recht kann der einsprechende (den Kostenersatz oder die Richtigstellung verweigernde) Kanton Beschwerde bei der "zuständigen richterlichen Behörde des Kantons" einreichen. Damit ist die Behörde des fordernden Kantons gemeint. Es ist Sache des betreffenden Kantons, das zuständige Gericht zu bezeichnen; in der Regel dürfte es sich um das kantonale Verwaltungsgericht handeln.

492 Probleme der geltenden Regelung

Es sind noch kaum Erfahrungen mit der neuen Lösung gesammelt worden. Es bestehen indessen Zweifel, ob die kantonalen Verwaltungsgerichte sachgerechte Lösungen (insbesondere gegen den eigenen Kanton) treffen werden und die kantonalen Rechtsprechungen eine kantonsübergreifende Akzeptanz erfahren.

Beim vorliegenden neuen Verfahren ist die verfahrensrechtliche Rollenverteilung ungewöhnlich: Die Beschwerde geht vom Kanton aus, der die Rückerstattung von Kosten verweigert, nicht vom Kanton, der sie fordert.

Die neu eingeführte Lösung überzeugt nicht: Es bestehen Zweifel an der sachgerechten Beurteilung durch ein kantonales Verwaltungsgericht. Erwünscht ist, dass der Konflikt zwischen zwei Kantonen durch eine Bundesinstanz beurteilt wird. Als Erste Instanz kämen das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) oder das Bundesverwaltungsgericht in Frage, danach das Bundesgericht.

493 Lösungsvorschläge**Variante 1 – Rückkehr zum alten Recht:**

Nach altem Recht erhob der Kanton Einsprache beim fordernden Kanton, wenn er mit der Forderung nicht einverstanden war. Anerkannte der fordernde Kanton die Einsprache nicht, wies er sie ab. Gegen diesen Abweisungsbeschluss konnte der belangte Kanton beim EJPD Beschwerde erheben. Der Entscheid des EJPD unterlag der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.

Variante 2 – Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz:

Das ZUG ist dahingehend anzupassen, dass das Bundesverwaltungsgericht Beschwerdeinstanz wird. Der Beschwerdeweg führt von der kantonalen Verwaltungsstelle direkt an das Bundesverwaltungsgericht. Dies ist auch im Zivilschutz- und Landwirtschaftsrecht vorgesehen.

Variante 3 – Verzicht auf ein Einspracheverfahren:

Der leistende Aufenthaltskanton müsste sich, falls sich der Wohn- bzw. Heimatkanton (mittels Verfügung) weigert die Kosten zurückzuerstatten, direkt an das zuständige Gericht des Wohn- bzw. Heimatkantons wenden.

494 Beurteilung / Wertung der AG ZUG

Die AG ZUG empfiehlt die Variante 2 zur Umsetzung. Dies aus folgenden Gründen:

Grundsätzlich wäre eine Rückkehr zum alten Recht mit dem EJPD als Beschwerdeinstanz möglich. Dies würde aber den Bemühungen der Justizreform zuwiderlaufen. Ausserdem würde diese Lösung den Instanzenzug verlängern. Vom Departement führte der Rechtsweg zuerst an das Bundesverwaltungsgericht.

Zweckmässiger ist es, das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz vorzusehen. Dieser Beschwerdeweg ist bereits in anderen Rechtsgebieten erprobt. Die Akzeptanz der Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts dürfte hoch sein und der Instanzenzug wird verkürzt.

Der Verzicht auf ein Einspracheverfahren erscheint im Hinblick auf eine einheitliche Rechtsprechung in der Schweiz als nicht zweckmässig.

410 Zusammenfassung und Fragen an den Vorstand SODK

Zusammenfassung:

Im Zusammenhang mit einer allfälligen Revision des ZUG in Bezug auf die Abschaffung der Weiterverrechnung des Wohnkantons an den Heimatkanton sollten weitere Revisionspunkte, die für die Praxis relevant sind, berücksichtigt werden:

1. Im Zusammenhang mit der beruflichen und sozialen Integration ist eine Klärung, welche Leistungen als Unterstützungsleistungen im Sinne des ZUG zu gelten haben erforderlich;
2. Die im Rahmen der NFA neu geschaffenen Rechtsinstrumenten (Gesetze und interkantonale Vereinbarungen), müssen in Bezug auf einen Anpassungsbedarf des ZUG überprüft werden;
3. Die Unterstützungszuständigkeit und Kostentragungspflicht betreffend ausländische Staatsangehörige ist insbesondere betreffend Personen ohne Unterstützungswohnsitz in der Schweiz, aber mit fremdenpolizeilicher Regelung, auf Gesetzesstufe zu klären;
4. Die Voraussetzungen für ein Richtigstellungsbegehren sind im Gesetz aufzunehmen;
5. Der im ZUG vorgesehene Rechtsmittelweg ist dahingehend anzupassen, dass Streitigkeiten zwischen den Kantonen nicht in erster richterlicher Instanz durch das Gericht des fordernden Kantons entschieden werden.

Angesichts der grossen Bedeutung für die Praxis ist die Umsetzung von Ziffer 5 der vorstehenden Aufzählung unabhängig von einer Revisionsentscheidung in Bezug auf die Abschaffung der Weiterverrechnung anzustreben.

Ebenfalls von grosser praktischer Bedeutung sind die in den Ziffern 1 und 3 aufgeworfenen Fragestellungen.

Eine hohe Relevanz kommt auch der Frage nach dem Umgang mit ausstehenden Krankenversicherungsprämien zu, wenn der Schuldner den Wohnkanton wechselt und die Ausstände im vorherigen Wohnkanton angefallen sind. Hier regt die Arbeitsgruppe an, dass sich die SODK für die Aufnahme einer klärenden Bestimmung im Krankenversicherungsgesetz einsetzt.

Fragen:

- Soll eine Revision des ZUG unabhängig von der Abschaffung der Weiterverrechnung zwischen Wohn- und Heimatkanton angestrebt werden?
- Teilt der Vorstand der SODK die Wertung der Problemstellungen?
- Soll die Arbeitsgruppe konkrete Revisionsvorschläge ausarbeiten?
- Sieht der Vorstand der SODK weitere zu prüfende Problemkreise?

5 **Dritter Themenkreis: Bundesrechtliche Rahmenregelung des materiellen Sozialhilfrechts über den Rahmen des ZUG hinaus**

51 **Ausgangslage**

511 **Heutige Instrumente des Bundes im Bereich Existenzsicherung**

5111 Sozialversicherungen

Die Sozialversicherungen wurden im Verlauf des 20. Jahrhunderts sukzessive geschaffen zur Sicherung der wirtschaftlichen Selbständigkeit (Existenzsicherung) infolge Alter und Tod des Versorgers (AHV), Behinderung (IV), Krankheit und Unfall (UVG – KVG mit Taggeldvers.), Arbeitslosigkeit (ALV). Die Sozialversicherungen richten vorwiegend typisierte Geldleistungen aus, die auf einer Abstraktion der individuellen Bedürfnisse beruhen.

- AHV und IV: Art. 112 BV räumt dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung ein. Die Verfassung hält die Eckpunkte dieser Vorsorgewerke fest: Versicherungsobligatorium, angemessene Deckung des Existenzbedarfs u.a.m. (vgl. AHVG, SR 831.10; IVG, SR 831.20);
- Berufliche Vorsorge: Art. 113 BV verpflichtet den Bund zum Erlass von Vorschriften über die berufliche Vorsorge, die laut Verfassung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise sichern soll. Der Bund hat diese Pflicht mit dem BVG (SR 831.40) wahrgenommen. Bereits auf Verfassungsebene ist festgehalten, dass ein Versicherungsobligatorium vorzusehen ist;
- Arbeitslosenversicherung: Mit Art. 114 BV wird dem Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Arbeitslosenversicherung eingeräumt (ausgeführt im Arbeitslosenversicherungsgesetz, SR 837.0). Der Bund hat dabei insbesondere auch den Auftrag, Massnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit vorzusehen. Auch hier sieht bereits die Verfassung ein Versicherungsobligatorium vor;
- Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung. In Art. 116 BV wird der Bund verpflichtet, eine Mutterschaftsversicherung einzurichten. Dieser Verfassungsauftrag ist mittlerweile erfüllt worden (Erwerbsersatzgesetz, SR 834.1). Der Bund kann ferner Vorschriften über Familienzulagen erlassen, was er inzwischen getan hat (Familienzulagengesetz, in Kraft ab 1.1.09);
- Kranken- und Unfallversicherung: Schliesslich steht dem Bund die Gesetzgebung im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung zu (Art. 117 BV, BG über die Krankenversicherung, SR 832.10, BG über die Unfallversicherung, SR 832.20). Insbesondere kann er ein Versicherungsobligatorium vorsehen, was er im Bereich der Krankenpflegeversicherung getan hat, während er es bei der Taggeldversicherung bei einer fakultativen Ordnung bewenden liess. Mit der Krankenpflegeversicherung kann die wirtschaftliche Belastung durch Krankheitskosten im Einzelfall stark reduziert werden.

5112 Bedarfsleistungen

In der bundesstaatlichen Kompetenzordnung nach Art. 3 BV, die von einem Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes ausgeht, ist die Sozialhilfe grundsätzlich Aufgabe der Kantone, während dem Bund nur punktuelle Kompetenzen im Sozialhilfebereich zugesprochen werden:

- Sozialhilfe an AuslandschweizerInnen: Laut Art. 40 Abs. 2 BV erlässt der Bund Bestimmungen u.a. über die Sozialhilfe an Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Von dieser Kompetenz hat der Bund Gebrauch gemacht und das Bundesgesetz vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG, SR 852.1) erlassen;
- Arbeitslosenfürsorge: Mit Art. 114 Abs. 5 BV verfügt der Bund nicht nur über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich Arbeitslosenversicherung, sondern auch für die Arbeitslosenfürsorge. Diese in der Sache umfassende Kompetenz ist hinsichtlich des persönlichen Geltungsbereichs begrenzt: Sie beschränkt sich auf die Sozialhilfe an bedürftige Arbeitslose, also auf Personen, die grundsätzlich erwerbsfähig sind, jedoch kein genügendes Erzeinkommen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten. Sobald die genannte Personengruppe ihren Existenzbedarf nicht mehr decken kann, ist der Bund verpflichtet, aufgrund von Art. 114 Abs. 5 BV die notwendigen Vorkehren zu treffen. Von dieser Kompetenz hat der Bund bisher nicht Gebrauch gemacht;
- Interkantonale Zuständigkeitsregelung: Gemäss Art. 115 BV ist die Sozialhilfe Sache der Kantone. Grundsätzlich gilt im Verhältnis zwischen den Kantonen das Wohnortsprinzip. Der Bund ist beauftragt, im Einzelnen zu regeln, welcher Kanton wann zuständig ist. Er hat diese Kompetenz ausgeschöpft mit dem Zustän-

digkeitsgesetz vom 24. Juni 1977 (SR 851.1); er kann aber gestützt auf Art. 115 BV nicht auf den Inhalt der Sozialhilfe Einfluss nehmen und beispielsweise Mindeststandards vorschreiben;

- Ausländische Staatsangehörige: Die Regelung von Ein- und Ausreise, Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Staatsangehörigen ist Sache des Bundes (Art. 121 BV; AuG, SR 142.20). In diese Zuständigkeit fällt u.a. auch die Sozialhilfe an Asylsuchende (AsylG, SR 142.31).

Neben der Sozialhilfe im engeren Sinn kennt das Bundesrecht weitere bedarfsabhängige Leistungen:

- Ergänzungsleistungen: Der Bund richtet den Kantonen Beiträge an die Finanzierung von Ergänzungsleistungen aus (Art. 196 Ziff. 10 BV, im Rahmen des NFA per 1.1.08 abgelöst von Art. 112a BV). Die Ergänzungsleistungen werden gestützt auf das BG über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) ausgerichtet, sofern das Einkommen und das Vermögen unter einem bestimmten Wert liegen und der Existenzbedarf durch die AHV/IV nicht gedeckt ist;
- Verbilligung der Krankenversicherungsprämien: Der Bund kann gestützt auf seine Zuständigkeit in der Krankenversicherung (Art. 117 BV) für einkommensschwache Versicherte Beiträge an die Kantone für Prämienverbilligungen leisten (vgl. VPK, SR 832.112.4).

5113 Weitere Instrumente zur Existenzsicherung auf Bundesebene

Indirekt kann der Bund über weitere Instrumente Einfluss auf die soziale Sicherheit, das heisst auf die wirtschaftliche Situation der Bürgerinnen und Bürger nehmen. Es ist nicht möglich, alle Instrumente darzustellen, exemplarisch werden deshalb genannt:

- Im Bereich des Zivilrechts hat der Bund gemäss Art. 122 Abs. 1 BV eine umfassende Gesetzgebungskompetenz, in deren Rahmen der Bund auch Bereiche regeln kann, die sich mittelbar oder unmittelbar auf die Existenzsicherung auswirken. Dies gilt insbesondere für die Regelung der Arbeitsverhältnisse im Obligationenrecht: Working Poor, aber auch Tieflohnpfängerinnen und Tieflohnpfänger arbeiten oft in prekären Arbeitsverhältnissen (befristete Arbeitsverträge, Temporärjobs, Arbeit auf Abruf, Kurzarbeit), zu deren Regelung dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zusteht;
- Im Bereich der Familienförderung (Art. 116 Abs. 2 und 4 BV) kann der Bund die Kantone zur Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für Familien verpflichten. Dies wird auch in einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz (VPB 66.23) bestätigt. Danach hat der Bund die Möglichkeit, gesetzliche Grundlagen über Bedarfsleistungen für Familien zu schaffen. (vgl. dazu die hängige parlamentarische Initiative von Jacqueline Fehr (00.436), welche die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für Ergänzungsleistungen für Familien verlangt). Ferner könnte er gestützt auf Art. 116 Abs. 1 BV Finanzhilfen für die Alimentenbevorschussung durch die Kantone ausrichten, die sich harmonisierend auf die kantonalen Leistungen auswirken würden;
- Art. 100 BV gibt dem Bund die Kompetenz, im Bereich der Konjunkturpolitik Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Teuerung zu treffen.

512 Heutige Instrumente der Kantone und Gemeinden im Bereich der Existenzsicherung

Trotz Absicherung der Existenz durch die verschiedenen Sozialversicherungen blieben oder entstanden in der Folge von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen weitere Armutsrisiken. Die Kantone und Gemeinden sind in der Verantwortung, Bedürftigen Hilfe zu gewähren. Das wichtigste Instrument der Kantone zur Existenzsicherung ist die Sozialhilfe. Sie garantiert die Sicherung des Lebensunterhalts, wenn jemand nicht hinreichend oder rechtzeitig aus eigenen Mitteln dafür aufkommen kann. Neben den Leistungen aufgrund des Sozialhilfegesetzes verfügen alle Kantone über eine Reihe von Instrumenten, welche die Existenz einzelner Personengruppen sichern. Diese sind alle der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgelagert. Die Sozialhilfe kommt zu diesen Instrumenten subsidiär zum Zuge. Die wichtigsten kantonalen und z.T. kommunalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen neben der Sozialhilfe sind (für eine komplettere Übersicht über die bedarfsabhängigen Leistungen 2007 vgl. www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar):

- Alimentenbevorschussung: Das Bundesrecht (Art. 290 ZGB) verpflichtet die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle, dem betroffenen Elternteil „in geeigneter Weise und unentgeltlich zu helfen“, sofern der Vater oder die Mutter die Unterhaltungspflicht nicht erfüllt. Art und Umfang der Hilfe werden vom Bundesrecht nicht präzisiert, sondern dem Ermessen des kantonalen Gesetzgebers überlassen;
- Kinderzulagen: Jeder Kanton kennt Kinderzulagen, welche die finanzielle Belastung von Familien mit einem oder mehreren Kindern finanziell teilweise ausgleichen. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz FamZG) vom 24. März 2006, das per 1.1.2009 in Kraft gesetzt werden soll, werden Minimalzulagen festgelegt und einige der bisherigen Lücken geschlossen. Es werden noch Un-

gleichheiten zwischen den Kantonen bestehen, was die Höhe der Zulagen betrifft, da verschiedene Kantone bereits heute höhere Zulagen als die vorgeschriebenen Minimalzulagen kennen. Das Bundesgesetz beschränkt sich zudem auf Arbeitnehmende und auf Nichterwerbstätige mit tieferen Einkommen;

- Ergänzungsleistungen für Familien: der Kanton Tessin hat 1997 ein Familien-Ergänzungsleistungsgesetz eingeführt.
- Mutterschaftsbeihilfen: Verschiedene Kantone kennen Mutterschaftsbeihilfen (in der Regel als nicht rückzahlbare Sozialhilfe, auf die während einer bestimmten Zeit nach der Geburt eines Kindes ein Anspruch besteht, wenn die Existenz nicht gesichert ist);
- Wohnbeihilfen: Verschiedene Städte und Kantone kennen noch Wohnbeihilfen, d.h. Mietzinszuschüsse an Bedürftige, die nicht Sozialhilfe beziehen. Bei Sozialhilfebezüglern ist die Miete im Budget eingerechnet;
- Verbilligung der Krankenversicherungsprämien: Das Instrument der Prämienverbilligung ist dem Grundsatz nach im Bundesrecht verankert, wobei jeder Kanton die Höhe der Verbilligung und den Kreis der Anspruchsberechtigten selber festlegt. In der Regel kommen Sozialhilfeempfänger in den Genuss der Prämienverbilligungen bzw. werden ihre Prämien vollumfänglich übernommen.

Ausserhalb des Systems der sozialen Sicherheit kommt der Ausgestaltung des Steuersystems eine grosse Bedeutung zu: Einen ganz wesentlichen Einfluss auf das verfügbare Einkommen hat die Ausgestaltung der kantonalen Steuern, d.h. ab welcher Einkommenshöhe Steuern geschuldet sind, wie die Steuerprogression ausgestaltet ist, ob untere Einkommen mehr entlastet werden als mittlere und höhere, welche Abzüge gemacht werden können, wie hoch die Abzüge, insbesondere Kinderabzüge sind etc.

52 Analyse des Systems und Problemdarstellung

Im geltenden System der Leistungen zur Existenzsicherung lassen sich folgende hauptsächlich Probleme orten:

521 Vernachlässigung des Präventionsaspektes

Noch wird die Prävention von Armut zu wenig als Gesamtaufgabe und -verantwortung wahrgenommen, die in die verschiedensten Politikfeldern hineinspielt. In dieser Logik sind z.B. Integrationsmassnahmen von Menschen mit Migrationshintergrund, Bildungsmassnahmen von Kindern und Jugendlichen aus bildungsfernen Milieus oder die Förderung der beruflichen und sozialen Integration von Jugendlichen mitzubedenken. Armuts- und Sozialhilfepolitik ist damit immer auch Wirtschafts-, Bildungs-, Migrations- oder Gesundheitspolitik. Auch wenn die Sozialhilfe nicht auf finanzielle Hilfe beschränkt ist, sondern auch persönliche Hilfen umfasst, die darauf abzielen, die Eigenkompetenzen zur Prävention von Armut zu stärken, so müssten in erster Linie die Präventionsansätze in anderen Politikfeldern so ausgestaltet (und insofern als „Investition“ verstanden) werden, dass der Rückgriff auf die Sozialhilfe als „Reparatursystem“ so weit als möglich verhindert werden kann.

522 Lücken im Leistungssystem

Für die gesellschafts- und sozialpolitische Entwicklung sind verschiedene Veränderungsprozesse von Bedeutung, die gegenwärtig in unterschiedlichen Geschwindigkeiten ablaufen: Erneuerungsprozesse in Technik und Wirtschaft laufen immer schneller ab, damit einhergehen Flexibilisierung, z.T. Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse. Lebensformen und individuelle Lebensverläufe wandeln sich und werden vielfältiger. Mit der Zunahme von Scheidungen und der Abnahme von Eheschliessungen nehmen Einelternhaushalte, aber auch Einpersonenhaushalte zu. Tiefe Geburtenraten und steigende Lebenserwartungen führen zu einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft. Mit der demografischen Entwicklung verschieben sich somit die Gewichte zwischen den Generationen. Das System der sozialen Sicherheit muss an diese Entwicklungen und permanenten Veränderungen angepasst werden, ansonsten entfernt sich das Sozialsystem zunehmend von der sozialen Realität. Es kann bereits festgestellt werden, dass eine wachsende Zahl von Menschen durch die Maschen des sozialen Schutzes fällt, ganze Personengruppen sind dauerhaft auf Sozialhilfe angewiesen (u.a. ausgesteuerte Personen, nicht arbeitsfähige Personen ohne IV-Rentenanspruch).

523 Ungleichbehandlung durch fehlende Koordination der Leistungen

Die weitgehend unkoordinierten Leistungen auf verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen und die unterschiedlichen, historisch gewachsenen Instrumente führen zu einer Ungleichbehandlung analoger Bedarfssituationen. Dies ist in einem derart sensiblen und lebensnahen Bereich wie die Existenzsicherung sozialpolitisch bedenklich. Es lassen sich verschiedene Ebenen ausmachen, die einer Koordination bedürfen:

- Das Zusammenspiel zwischen den Sozialversicherungen: Jedes Sozialwerk wird heute einzeln analysiert und wo nötig saniert. So führt die Sanierung einer Sozialversicherung oft zur Belastung einer anderen Versicherung oder der Sozialhilfe. Dieser Prozess führt nicht zu einer Lösung des Problems, sondern primär zur Verschiebung von Zuständigkeiten. Die Lücken bei den Sozialversicherungen ergeben sich bei Menschen mit Mehrfachproblematiken (z.B. gesundheitliche Einschränkungen, Arbeitsplatzverlust etc.) und durch unklare Anspruchsberechtigungen. Es fehlt eine Koordination zwischen den Versicherungen bzw. eine gesamtheitliche Betrachtung des Systems Existenzsicherung;
- Das Zusammenspiel zwischen den vorgelagerten, kantonalen Instrumenten und der Sozialhilfe: Im Übergang zwischen Sozialhilfe und vorgelagerten Leistungen können Armutfallen versteckt sein, indem das verfügbare Einkommen eines Haushaltes je nach individueller Konstellation im System der Sozialhilfe höher sein kann, als bei einem Einkommen knapp ausserhalb der Sozialhilfeberechtigung: Die beiden Studien der SKOS „Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz“ und „Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz“ zeigen in ihren Ergebnissen eklatante Unterschiede zwischen den Kantonen im frei verfügbaren Einkommen von verschiedenen Falltypen nach Transferleistungen und Abzug von Zwangsausgaben (Steuern, Miete, Krankenkassenprämien, usw.). Diese Feststellung gilt für Einkommen innerhalb der Grenzen, die einen Anspruch auf Sozialhilfe auslösen, als auch oberhalb dieser Limiten. Vor allem die zweite Studie, die sich auf die Einkommen innerhalb der Sozialhilfe bezieht, zeigt auch auf, dass vielerorts bei Ein- und/oder Austritt aus der Sozialhilfe so genannte „Schwelleneffekte“ bestehen, die einerseits auf die Einberechnung bzw. Nichteinberechnung von Einkommensfreibeträgen in die Berechnung der Sozialhilfe zurückzuführen sind, aber auch auf die unterschiedliche Besteuerung von Personen innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe bei gleichem Bruttoeinkommen. „Schwelleneffekte“ führen dazu, dass Personen mit sozialen Transferleistungen über ein höheres frei verfügbares Einkommen verfügen als Personen ohne diese Transferleistungen, obwohl letztere ein höheres Bruttoeinkommen haben. Dies kann sich auf den wirtschaftlichen Anreiz von Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen auswirken, von der Sozialhilfe wegzukommen:
 - Alimentenbevorschussung und Sozialhilfe: Es lassen sich auch Ehepaare scheiden, die nicht die finanziellen Mittel haben, um zwei Haushalte finanzieren zu können. Die Alimentenbevorschussung ist in allen Kantonen etabliert, wenn auch in unterschiedlicher Form, in Bezug auf die Berechnungsgrundlage, die Höhe der bevorschussten Alimente, die Anspruchsberechtigung der Bevorschussungen. Die Alimentenbevorschussung ist nicht in allen Kantonen mit der Steuergesetzgebung, der wirtschaftlichen Sozialhilfe etc. koordiniert. Da (auch bevorschusste) Alimente als Einkommen versteuert werden müssen, kann es vorkommen, dass jemand dadurch unter das Existenzminimum fällt, während Sozialhilfeleistungen in der Regel steuerbefreit sind. Aber auch bei der Festlegung der Bezugsgrenzen können „Schwelleneffekte“ entstehen, indem die Bezugsberechnung bei Überschreiten eines bestimmten Einkommens abrupt aufhört und auf Null absinkt. Stossend sind auch die Auswirkungen der Alimentenbevorschussungen in den verschiedenen Kantonen: Erziehungsberechtigte, die auf Alimentenbevorschussungen angewiesen sind, müssen je nach Kanton mit unterschiedlichen verfügbaren Alimentenbeträgen leben, die nicht mit dem Preisniveau im entsprechenden Kanton erklärt werden können;
 - Prämienverbilligungen und Sozialhilfe: Personen, die geringfügig über dem Existenzminimum leben, haben z.T. (d.h. in gewissen Kantonen) weniger verfügbares Einkommen, als Sozialhilfeempfänger, da sie nicht in den Genuss der vollen Prämienverbilligung kommen.
- Das Zusammenspiel zwischen dem Steuer- und dem Sozialhilfesystem: Die kantonalen Steuergesetze gehen unterschiedlich mit den Transferzahlungen um, so dass je nach Wohnkanton wesentliche Ungleichheiten zwischen Sozialhilfeempfängern und Personen entstehen, die mit ihrem Einkommen knapp über das Existenzminimum kommen.

53 Inhaltliche Lösungsansätze/Hauptstossrichtungen

Eine Existenzsicherungspolitik, die auch präventive Akzente setzen will, ist nur als koordinierte Gesamtpolitik verschiedener Politikfelder (u.a. Bildungs-, Steuer-, Wirtschafts- oder Gesundheitspolitik) möglich und setzt daher auch koordinierte Massnahmen in diesen verschiedenen Bereichen voraus. Im Bereich der Sozialpolitik liegt der Fokus schweremässig bei folgenden Lösungsansätzen:

- Koordination der Leistungen:
 - Horizontale Koordination auf Bundesebene zwischen den Sozialversicherungen (Parlamentarische Initiative Stéphane Rossini; 07.453). So darf z.B. die Revision einer Sozialversicherung nie ohne Prüfung der Auswirkungen auf die anderen Sozialversicherungen erfolgen, und Integrationsbestrebungen der verschiedenen Sozialversicherungen sind zu koordinieren;

- Horizontale Koordination auf Kantonsebene (Sozialhilfe/andere Bedarfsleistungen): Verpflichtung der Kantone, ein „Trichtermodell“ einzuführen, dessen Leitgedanke in einer harmonisierten Form des Systems bedarfsabhängiger Leistungen besteht, um unbeabsichtigte Wirkungen zu verhindern. Bei der Zusprache von Leistungen ist jeweils ihre Interaktion mit anderen Leistungen sowie mit der steuerlichen Belastung zu berücksichtigen;
- Vertikale Koordination: Eine systemübergreifende Koordination im Bereich der Existenzsicherung zwischen Bundes- und Kantonsebene bzw. Gemeindeebene (wie sie z.B. in der Interpellation Christine Goll (07.1096) oder im Bericht SGK NR über die gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut gefordert wird) wird zwar punktuell angedacht und umgesetzt (in Projekten wie das Case Management Berufsbildung oder die Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ-MAMAC), entspricht aber (noch) keiner generellen Strategie insbesondere im Zusammenspiel von Sozialversicherungen und Sozialhilfe.
- Harmonisierung der Leistungen bzw. des Leistungssystems:
 Im Bereich der Existenzsicherung, wo es um die Befriedigung elementarer menschlicher Grundbedürfnisse geht, ist eine minimale sozialstaatliche Einheitlichkeit der Leistungen zwingend geboten. Zu prüfen sind deshalb z.B. leistungsseitige Mindestvorgaben für die einzelnen Teilsysteme sowie eine Begrenzung der Sozialhilfe auf Personen in multikausalen Armutssituationen. Personengruppen, die ein ausschliesslich ökonomisches Problem haben, sollten von einem Ergänzungsleistungsmodell aufgefangen werden. Dies sind Personengruppen wie z.B. Alleinerziehende, die nur einer Teilzeitarbeit nachgehen können und Working Poor, mit ihnen Kinder und Jugendliche, die von der „Familienarmut“ betroffen sind.

54 Umsetzung

541 Ausgangslage: Bundesstaatliche Kompetenzverteilung

Dem Bund stehen im Bereich der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen zahlreiche Partialkompetenzen zu. Sie sind stets auf mehr oder weniger genau umrissene Sachbereiche beschränkt. Der Bereich der Sozialhilfe ist grundsätzlich Aufgabe der Kantone bzw. der Städte und Gemeinden. Eine Kompetenz für ein Rahmengesetz zur Sozialhilfe fehlt dem Bund.

Aus den Grundrechten (Art. 7-36 BV, insbesondere Art. 12, Recht auf Hilfe in Notlagen) und aus den Sozialzielen (Art. 41 BV) lassen sich keine Rechtsetzungskompetenzen des Bundes ableiten.

Art. 49 Abs. 2 BV gibt dem Bund die Aufsicht über die Kantone, um die Einhaltung des Bundesrechts zu überwachen. Die Kontrolle der Einhaltung von Grundrechten und rechtsstaatlicher Grundsätze erfolgt über die (bundes-)gerichtliche Überprüfung. Gesetzgeberisch kann der Bund in den autonomen Zuständigkeitsbereichen der Kantone gestützt auf diese Bestimmung jedoch nicht tätig werden.

Zusammenfassend lässt sich deshalb festhalten, dass sich die Kompetenzen des Bundes gemäss heutiger Verfassung auf enge Spezialbereiche beschränken (vgl. Übersicht im Anhang 4). Eine Zuständigkeit des Bundes zur materiellen Harmonisierung in der Sozialhilfe oder zur Festlegung bestimmter Verfahren oder von Mindeststandards fehlt. Ein entsprechendes Sozialhilfegesetz des Bundes – und sei es bloss ein Rahmengesetz – bedürfte einer neuen verfassungsrechtlichen Grundlage.

Aus internationalem Recht (z.B. UNO-Pakt I, Art. 11) ergeben sich keine zusätzlichen Verpflichtungen oder Kompetenzen des Bundes, die über die erwähnten Zuständigkeiten hinausgingen.

542 Zweistufige Umsetzung

Die Problemanalyse weist nach Ansicht der AG ZUG einen aktuellen Handlungsbedarf nach, der sofort einen gesetzgeberischen Prozess auf Bundesebene auslösen sollte. Diesem Gesetzgebungsprozess steht allerdings die geltende verfassungsrechtliche Kompetenzordnung entgegen, die einen breiteren Lösungsansatz auf Bundesebene erst nach einer langwierigen Revision der Bundesverfassung zulassen würde. Um diesen Widerspruch aufzulösen, schlägt die Arbeitsgruppe ein zweistufiges Verfahren zur Lösung der anstehenden Probleme vor, das sich auch in einer zeitlichen Etappierung ausdrückt:

5421 Erste Etappe: Kurz- bis mittelfristiger Umsetzungsschritt

Die erste Etappe zerfällt ihrerseits wieder in zwei unterschiedliche Teilschritte, die materiell unabhängig voneinander diskutiert werden können, sinnvollerweise aber zeitgleich einer politischen Debatte unterzogen werden:

Teilschritt 1: Erlass eines Gesetzes zur „Koordination der Existenzsicherungssysteme“ als Mantelerlass

Gestützt auf die Kompetenzen, die ihm das geltende Verfassungsrecht verleiht, erlässt der Bund Gesetzesrecht in verschiedenen Bereichen, welche die Existenzsicherung tangieren. Dieses Bundesrecht wird nicht je isoliert in einzelnen Neukodifikationen oder Teilrevisionen erlassen, sondern in einen so genannten Mantelerlass (Gesamtvorlage, die als solche einer politischen Debatte unterzogen wird) gegossen.

Vorteile des Existenzsicherungskordinationsgesetzes:

- Aktuelle Defizite der Existenzsicherungsinstrumente können, zumindest teilweise, relativ rasch behoben werden, da nicht zuerst eine verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes begründet werden muss; alle Revisionspunkte haben eine verfassungsrechtliche Grundlage im geltenden Recht;
- Im Rahmen eines solchen Mantelerlasses kann eine ganzheitliche politische Debatte zur Thematik der Existenzsicherung geführt werden;
- Soweit es die geltende Zuständigkeitsordnung zulässt, kann über die verschiedenen Erlasse bzw. Teilrevision ein möglichst integrales Konzept entwickelt und diskutiert werden.

Mögliche Bausteine für einen solchen Mantelerlass:

- ATSG/individuelle Sozialversicherungsgesetze (Koordinationsbestimmungen; Integration einiger der wichtigsten Sozialhilfegrundsätze im ATSG, vor allem im Schnittstellenbereich);
- Obligationenrecht (Arbeitsrecht): Erlass von Bestimmungen zu prekären Arbeitsverhältnissen, z.B. die Regelung der Arbeit auf Abruf (Normierung einer Abrufverpflichtung, einer Ankündigungsfrist und eines Mindestpensums);
- Alimentenbevorschussung (keine verfassungsrechtliche Grundlage für eine abschliessende Regelung der Alimentenbevorschussung durch den Bund, aber indirekte Einflussmöglichkeiten über Finanzhilfen gestützt auf Art. 116 BV);
- Schaffung von Ergänzungsleistungen für bestimmte Personengruppen, insbesondere für Familien (gestützt auf Art. 116 BV) oder arbeitslose Personen (Art. 114 Abs. 5 BV);
- Errichten einer obligatorischen Krankentaggeldversicherung;
- Individuelle Verbilligung der Krankenversicherungsprämien.

Teilschritt 2: Erlass eines Verfassungsartikels zu Existenzsicherung und Integration

Zeitgleich mit dem ersten Teilschritt ist der Vorschlag eines neuen Verfassungsartikels zur Existenzsicherung und Integration in die Diskussion einzubringen. Eine solche Verfassungsbestimmung böte nicht nur eine verfassungsrechtliche Grundlage für ein ganzheitliches gesetzgeberisches Konzept im Bereich der Existenzsicherung, sondern auch die Möglichkeit, die Existenzsicherung und Integration als Aufgabe verschiedener Politikfelder zu positionieren und eine entsprechende öffentliche Debatte zu führen.

Ideenskizze für einen Verfassungsartikel:

Art. 115 Existenzsicherung und Integration

¹ Um Personen in Notlage ein menschenwürdiges Dasein zu sichern und um ihre Integration in die Gesellschaft zu fördern, erlässt der Bund Grundsätze, insbesondere über:

- a. die Harmonisierung der Sozialhilfeleistungen einschliesslich Mindestleistungen und Leistungsvoraussetzungen der Sozialhilfe;
- b. die Koordination zwischen der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen;
- c. die soziale und berufliche Integration.

² Bedürftige werden von ihrem Wohnort unterstützt. Der Bund regelt die Ausnahmen und Zuständigkeiten. [wie bisher]

Eine beschränkt erweiterte Bundeskompetenz liesse sich damit begründen, dass die Sozialhilfe eine Aufgabe ist, die einer einheitlichen Regelung im Sinne einer Harmonisierung und Koordination bedarf, und eine kantonale Regelung – beispielsweise auf dem (langwierigen) Konkordatsweg – nicht in Sicht ist (vgl. Art. 43a Abs. 1 BV). Eine finanzielle Beteiligung des Bundes ist mit Blick auf Art. 43a Abs. 2 BV nicht zwingend: Der Nutzen der staatlichen Leistungen fällt vor allem in den Kantonen an; zudem werden insgesamt nicht neue Leistungen eingeführt. Die Ideenskizze weist Parallelen auf zur Bestimmung über die Steuerharmonisierung (Art. 129 BV).

5422 Zweite Etappe: Rahmengesetz des Bundes für die Existenzsicherung als längerfristiger Umsetzungsschritt

In der zweiten Etappe wird, insoweit als eine entsprechende verfassungsrechtliche Zuständigkeitsregelung zu Stande gekommen ist, ein Existenzsicherungsrahmengesetz des Bundes erlassen.

Mögliche Inhalte:

- Anspruchsberechtigung;
- Definition von Mindestleistungen;
- Organisationsfragen, allenfalls Errichten einheitlicher Vollzugsstrukturen;
- Koordination der verschiedenen Leistungsbereiche (insbesondere Sozialversicherungen/Sozialhilfe), aber auch mit anderen Bereichen, die einen engen Bezug zur Existenzsicherung aufweisen (etwa das Steuerrecht).

Chancen / Vorteile einer Bundesregelung:

- Mit der Festlegung einiger Mindestbestimmungen wird im Bereich der Existenzsicherung Rechtsgleichheit in 26 Kantonen verwirklicht, was in einem derart lebensnahen Bereich aus sozialpolitischen Gründen zwingend geboten ist;
- Mit der zunehmenden von der Wirtschaft gewünschten Mobilität werden in der ganzen Schweiz für gleiche Situationen im Existenzsicherungsbereich auch gleiche Leistungen erbracht – dies auch im Sinne der Förderung des sozialen Zusammenhaltes;
- Gleiche minimale Grundleistungen in allen Kantonen führen auch zu einem Abbau des administrativen Aufwandes;
- Sozialversicherungsleistungen sind auf Bundesebene geregelt. Zwecks Koordination und Abstimmung sollten auch die Grundregeln der Sozialhilfe auf Bundesebene geregelt werden. Damit können Lücken zwischen den Systemen und Doppelspurigkeiten verhindert werden;
- Anreiz des Bundes, die eidgenössischen Sozialversicherungswerke auf Kosten der Sozialhilfe finanziell zu entlasten, sinkt, wenn er in der Sozialhilfe eine (noch näher zu bestimmende) Mitverantwortung trägt;
- Schweizweite Koordination der Integrationsbemühungen bei ALV, IV und Sozialhilfe;
- Transparenzgewinn, in dem alle zentralen Bestimmungen zur Existenzsicherung in einem Erlass geregelt werden.

Risiken/Nachteile einer Bundesregelung:

- Die kantonale Autonomie wird beschränkt;
- Gefahr, dass Regelungs- und Finanzierungsverantwortung auseinander fällt (Bund erlässt Mindestvorgaben, die dann von den Kantonen zu finanzieren sind);
- Risiko, dass die Bereitschaft, die Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherheit neu zu ordnen, kurze Zeit nach Abschluss der gross angelegten Aufgabenentflechtungsübung, die mit der NFA einher ging, eher gering sein wird.

55 Zusammenfassung und Fragen an den Vorstand

Zusammenfassung:

Die heutigen Instrumente zur Existenzsicherung sind auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone/Gemeinden) geregelt und sind unter sich nach Meinung der Arbeitsgruppe weder horizontal (innerhalb derselben Ebene) noch vertikal (zwischen den Ebenen) hinreichend koordiniert. Damit fehlt auch ein einheitliches gesetzgeberisches Konzept im Sinne einer konsistenten Existenzsicherungspolitik, was u.a. darin zum Ausdruck kommt, dass systemübergreifende Überlegungen (wie z.B. die Prävention) im heutigen System zu kurz kommen, da die Existenzsicherung zu wenig als Gesamtaufgabe und -verantwortung wahrgenommen wird.

Die Arbeitsgruppe kommt daher zum Schluss, dass ein gesetzgeberischer Prozess auf Bundesebene ausgelöst werden sollte. Diesem Gesetzgebungsprozess steht allerdings die geltende verfassungsrechtliche Kompetenzordnung entgegen, die einen breiteren Lösungsansatz auf Bundesebene erst nach einer langwierigen Revision der Bundesverfassung zulassen würde. Die Arbeitsgruppe schlägt daher ein zweistufiges Vorgehen vor:

-
- 1. Schritt: Erlass eines „Bundesgesetzes zur Koordination der Existenzsicherungssysteme“, das sich auf die geltende Kompetenzordnung stützt und daher ohne Verzögerung in Angriff genommen werden könnte. Der Regelungsbereich dieses Bundesgesetzes müsste in einem zweiten Arbeitsschritt noch vertieft werden, im Vordergrund stehen Themen wie die arbeitsrechtliche Regelung prekärer Arbeitsverhältnisse, die Alimentenbevorschussung oder Ergänzungsleistungen für Familien und arbeitslose Personen. Zeitgleich müsste ein Revisionsprozess ausgelöst werden, durch den ein Artikel zu Integration und Existenzsicherung in die Bundesverfassung aufgenommen würde. Dieser Artikel böte die Grundlage für den Erlass eines Rahmengesetzes des Bundes zur Existenzsicherung.
 - 2. Schritt: In einem zweiten Schritt ist ein Bundesgesetz zur Existenzsicherung auszuarbeiten, das ein einheitliches, kohärentes Konzept für das Zusammenspiel der verschiedenen Existenzsicherungsinstrumente (insbesondere Sozialversicherungen und Sozialhilfe) enthält.

Fragen:

Auf der Problemebene:

- Teilt der SODK-Vorstand die Analyse der Probleme und Schwächen im heutigen System der Leistungen zur Existenzsicherung?
- Wie priorisiert er die einzelnen Schwächen/Probleme?
- Sieht er weitere Probleme und Schwächen im heutigen System?

Auf der Lösungsebene:

- Kurz- bis mittelfristig: Soll die Arbeitsgruppe die Idee des Erlasses eines Gesetzes zur „Koordination der Existenzsicherungssysteme“, das sich im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen Ordnung bewegt, weiter vertiefen?
- Langfristig: Soll die Arbeitsgruppe die Idee eines Verfassungsartikels zu Integration und Existenzsicherung als Grundlage für den Erlass eines Bundesrahmengesetzes für die Existenzsicherung weiter vertiefen?

Anhänge

Anhang 1: Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG, SR 851.1)

Anhang 2: Modellrechnung zur möglichen Kompensation einer Abschaffung der Rückerstattungspflicht

Anhang 3: Neuere parlamentarische Vorstösse

Anhang 4: Geltende Bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung im Sozialbereich

Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG)¹

vom 24. Juni 1977 (Stand am 13. Juni 2006)

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 48 der Bundesverfassung²,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 17. November 1976³,
beschliesst:*

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

1. Kapitel: Zweck und Geltungsbereich

Art. 1

¹ Dieses Gesetz bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen, der sich in der Schweiz aufhält, zuständig ist.

² Es regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen.

³ Die Unterstützung von Auslandschweizern richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 21. März 1973⁴ über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, die Unterstützung Asylsuchender, Flüchtlinge, Schutzbedürftiger, vorläufig Aufgenommener und Staatenloser nach besonderen Erlassen⁵ des Bundes.⁶

2. Kapitel: Begriffe

Art. 2 Bedürftigkeit

¹ Bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.⁷

AS 1978 221

¹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

² [BS I 3]

³ BBl 1976 III 1193

⁴ SR 852.1

⁵ Vgl. SR 142.31, 855.1

⁶ Fassung gemäss Anhang Ziff. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998, in Kraft seit 1. Okt. 1999 (SR 142.31).

⁷ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

² Die Bedürftigkeit wird nach den am Unterstützungsort geltenden Vorschriften und Grundsätzen beurteilt.

Art. 3 Unterstützungen

¹ Unterstützungen im Sinne dieses Gesetzes sind Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden.

² Nicht als Unterstützungen gelten:

- a. Sozialleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht und deren Betrag nicht nach behördlichem Ermessen festgesetzt, sondern nach Vorschriften berechnet wird, insbesondere die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, gesetzlich oder reglementarisch geordnete Staats- und Gemeindebeiträge an Wohnungs-, Ausbildungs- und Versicherungskosten Minderbemittelter und andere Beiträge mit Subventionscharakter;
- b.⁸ die von einem Gemeinwesen anstelle von Versicherten zu leistenden Mindestbeiträge an obligatorische Versicherungen.
- c. Beiträge aus besonderem staatlichen und kommunalen Hilfsfonds;
- d. die Aufwendungen für den Vollzug von Freiheitsstrafen und strafrechtlichen Massnahmen;
- e. die Erfüllung von Steuerschulden durch ein Gemeinwesen;
- f. die Aufwendungen eines Gemeinwesens für die unentgeltliche Prozessführung;
- g. die Übernahme der Bestattungskosten.

3. Kapitel: Unterstützungswohnsitz

1. Abschnitt: Begründung im allgemeinen

Art. 4

¹ Der Bedürftige hat seinen Wohnsitz nach diesem Gesetz (Unterstützungswohnsitz) in dem Kanton, in dem er sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dieser Kanton wird als Wohnkanton bezeichnet.

² Die polizeiliche Anmeldung, für Ausländer die Ausstellung einer Anwesenheitsbewilligung, gilt als Wohnsitzbegründung, wenn nicht nachgewiesen ist, dass der Aufenthalt schon früher oder erst später begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist.

⁸ Fassung gemäss Anhang Ziff. 6 des BG vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, in Kraft seit 1. Jan. 1996 (SR **832.10**, **832.101** Art. 1 Abs. 1).

2. Abschnitt: Heim- und Anstaltsinsassen; Familienpfleglinge

Art. 5

Der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer andern Anstalt und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege begründen keinen Unterstützungswohnsitz.

3. Abschnitt: Familienangehörige

Art. 6⁹ Ehegatten; eingetragene Partnerinnen oder Partner

Jeder Ehegatte, jede eingetragene Partnerin und jeder eingetragene Partner hat einen eigenen Unterstützungswohnsitz.

Art. 7¹⁰ Unmündige Kinder

¹ Das unmündige Kind teilt, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, den Unterstützungswohnsitz der Eltern oder jenes Elternteils, unter dessen Gewalt es steht.

² Wenn die Eltern keinen gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz haben, teilt es den Unterstützungswohnsitz jenes Elternteils, bei dem es wohnt.

³ Es hat eigenen Unterstützungswohnsitz:

- a. am Sitz der Vormundschaftsbehörde, unter deren Vormundschaft es steht;
- b. am Ort nach Artikel 4, wenn es erwerbstätig und in der Lage ist, für seinen Lebensunterhalt selber aufzukommen;
- c. am letzten Unterstützungswohnsitz nach den Absätzen 1 und 2, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt;
- d. an seinem Aufenthaltsort in den übrigen Fällen.

Art. 8¹¹ Anrechnung der Wohndauer für die Festlegung der Kostenersatzpflicht

Für die Regelung der Kostenersatzpflicht (Art. 14 und 16) gelten folgende Grundsätze:

- a.¹² Ist die Wohnsitzdauer zusammenlebender Ehegatten oder eingetragener Partnerinnen oder Partner unterschiedlich, so ist stets die längere massgebend.

⁹ Fassung gemäss Anhang Ziff. 31 des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (SR 211.231).

¹⁰ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

¹¹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

¹² Fassung gemäss Anhang Ziff. 31 des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (SR 211.231).

- b.¹³ Lösen die Ehegatten, die eingetragenen Partnerinnen oder Partner den gemeinsamen Haushalt auf, so wird ihnen die bisherige Wohndauer angerechnet, sofern sie den Wohnkanton nicht verlassen.
- c. Erhält ein unmündiges Kind einen eigenen Unterstützungswohnsitz, so wird ihm die bisherige Wohnsitzdauer angerechnet, wenn es den Wohnkanton nicht verlässt.

4. Abschnitt: Beendigung

Art. 9 Im Allgemeinen

¹ Wer aus dem Wohnkanton wegzieht, verliert den bisherigen Unterstützungswohnsitz.¹⁴

² Ist der Zeitpunkt des Wegzugs zweifelhaft, so gilt derjenige der polizeilichen Abmeldung.

³ Der Eintritt in ein Heim, ein Spital oder eine andere Anstalt sowie die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege beenden einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht.

Art. 10 Verbot der Abschiebung

¹ Die Behörden dürfen einen Bedürftigen nicht veranlassen, aus dem Wohnkanton wegzuziehen, auch nicht durch Umzugsunterstützungen oder andere Begünstigungen, wenn dies nicht in seinem Interesse liegt.

² Bei Widerhandlungen gegen dieses Verbot bleibt der Unterstützungswohnsitz des Bedürftigen am bisherigen Wohnort so lange bestehen, als er ihn ohne den behördlichen Einfluss voraussichtlich nicht verlassen hätte, längstens aber während fünf Jahren.

³ Für Ausländer sind die Bestimmungen über den Widerruf von Anwesenheitsbewilligungen sowie über die Aus- oder Wegweisung und die Heimschaffung vorbehalten.

4. Kapitel: Aufenthalt

Art. 11

¹ Als Aufenthalt nach diesem Gesetz gilt die tatsächliche Anwesenheit in einem Kanton; dieser wird als Aufenthaltskanton bezeichnet.

¹³ Fassung gemäss Anhang Ziff. 31 des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (SR 211.231).

¹⁴ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

² Ist eine offensichtlich hilfsbedürftige, insbesondere eine erkrankte oder verunfallte Person auf ärztliche oder behördliche Anordnung in einen andern Kanton verbracht worden, so gilt der Kanton als Aufenthaltskanton, von dem aus die Zuweisung erfolgte.

2. Titel: Die Unterstützung von Schweizer Bürgern

1. Kapitel: Zuständigkeit

Art. 12 Grundsatz

¹ Die Unterstützung der Schweizer Bürger obliegt dem Wohnkanton.

² Hat der Bedürftige keinen Unterstützungswohnsitz, so wird er vom Aufenthaltskanton unterstützt.¹⁵

³ Der Kanton bezeichnet das unterstützungspflichtige Gemeinwesen und die zuständige Fürsorgebehörde.¹⁶

Art. 13 Notfälle

¹ Ist ein Schweizer Bürger ausserhalb seines Wohnkantons auf sofortige Hilfe angewiesen, so muss der Aufenthaltskanton ihm diese leisten.¹⁷

² ...¹⁸

2. Kapitel: Kostenersatzpflicht

1. Abschnitt: Ersatzpflicht des Wohnkantons

Art. 14

¹ Der Wohnkanton vergütet dem Aufenthaltskanton, der einen Bedürftigen im Notfall unterstützt, die Kosten der notwendigen und der in seinem Auftrag ausgerichteten weitem Unterstützung sowie die Kosten der Rückkehr des Unterstützten an den Wohnort.

² Ist der unterstützende Aufenthaltskanton der Heimatkanton des Bedürftigen, so muss der Wohnkanton die Kosten nur vergüten, wenn der Unterstützungswohnsitz seit zwei Jahren besteht.¹⁹

¹⁵ Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS **1991** 1328 1332; BBl **1990** I 49).

¹⁶ Ursprünglich Abs. 2.

¹⁷ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS **1991** 1328 1332; BBl **1990** I 49).

¹⁸ Aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990 (AS **1991** 1328; BBl **1990** I 49).

¹⁹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS **1991** 1328 1332; BBl **1990** I 49).

2. Abschnitt: Ersatzpflicht des Heimatkantons

Art. 15²⁰ Anspruch des Aufenthaltskantons

Hat der Unterstützte in der Schweiz keinen Wohnsitz, so vergütet der Heimatkanton dem Aufenthaltskanton die Kosten der Unterstützung.

Art. 16 Anspruch des Wohnkantons

¹ Wenn der Unterstützte noch nicht zwei Jahre lang ununterbrochen in einem andern Kanton Wohnsitz hat, so erstattet der Heimatkanton dem Wohnkanton die Kosten der Unterstützung, die dieser selber ausgerichtet oder einem Aufenthaltskanton nach Artikel 14 vergütet hat.

² und ³ ...²¹

Art. 17 Kostenersatzpflicht bei mehreren Kantonsbürgerrechten

¹ Ist der Unterstützte Bürger mehrerer Kantone, so gilt als Heimatkanton der Kanton, dessen Bürgerrecht der Unterstützte oder seine Vorfahren zuletzt erworben haben.

² ...²²

3. Abschnitt: Ersatzpflicht des Bundes

Art. 18

¹ Der Ersatz von Unterstützungskosten durch den Bund nach besonderen Erlassen²³ bleibt vorbehalten.

² Anspruch auf Ersatz hat der unterstützende Aufenthalts- oder Wohnkanton.

4. Abschnitt: Familienangehörige mit verschiedenem Bürgerrecht

Art. 19

¹ Haben Familienangehörige, die im gleichen Haushalt leben, nicht das gleiche Kantonsbürgerrecht, so werden die Kosten von Unterstützungen, die nicht durch die persönlichen Bedürfnisse eines bestimmten Familiengliedes verursacht wurden, nach Köpfen aufgeteilt.

²⁰ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS **1991** 1328 1332; BBl **1990** I 49).

²¹ Aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990 (AS **1991** 1328; BBl **1990** I 49).

²² Aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990 (AS **1991** 1328; BBl **1990** I 49).

²³ Vgl. SR **141.0**, **142.31**, **852.1**

² Soweit der Heimatkanton eines Familienglieds nach den Artikeln 15–17 kostenersatzpflichtig ist, erstattet er dem Aufenthalts- oder Wohnkanton den auf dieses Familienglied entfallenden Unterstützungsanteil.

3. Titel: Die Unterstützung von Ausländern

1. Kapitel: Zuständigkeit

Art. 20 Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz

¹ Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz werden vom Wohnkanton unterstützt, soweit es dessen Gesetzgebung, das Bundesrecht oder völkerrechtliche Verträge vorsehen.

² Ist ein Ausländer ausserhalb seines Wohnkantons auf sofortige Hilfe angewiesen, so gilt Artikel 13 sinngemäss.²⁴

Art. 21 Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz

¹ Bedarf ein Ausländer, der sich in der Schweiz aufhält, hier aber keinen Wohnsitz hat, sofortiger Hilfe, so ist der Aufenthaltskanton unterstützungspflichtig.²⁵

² Der Aufenthaltskanton sorgt für die Rückkehr des Bedürftigen in seinen Wohnsitz- oder Heimatstaat, wenn nicht ein Arzt von der Reise abrät.

Art. 22 Heimschaffung

Vorbehalten bleibt die Heimschaffung nach den Bestimmungen von Fürsorgeabkommen oder nach dem Bundesgesetz vom 26. März 1931²⁶ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer.

2. Kapitel: Kostenersatzpflicht

Art. 23

¹ Der Wohnkanton vergütet dem Aufenthaltskanton die Kosten der notwendigen und der in seinem Auftrag ausgerichteten weiteren Unterstützung sowie die Kosten für die Rückkehr des Unterstützten an den Wohnort.

²⁴ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

²⁵ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

²⁶ [BS 1 121; AS 1949 221, 1987 1665, 1988 332, 1990 1587 Art. 3 Abs. 2, 1991 362 Ziff. II 11 1034 Ziff. III, 1995 146, 1999 1111 2262 Anhang Ziff. 1, 2000 1891 Ziff. IV 2, 2002 685 Ziff. I 1 701 Ziff. I 1 3988 Anhang Ziff. 3, 2003 4557 Anhang Ziff. II 2, 2004 1633 Ziff. I 1 4655 Ziff. I 1, 2005 5685 Anhang Ziff. 2, 2006 979 Art. 2 Ziff. 1 1931 Art. 18 Ziff. 1 2197 Anhang Ziff. 3 3459 Anhang Ziff. 1 4745 Anhang Ziff. 1, 2007 359 Anhang Ziff. 1. AS 2007 5437 Anhang Ziff. I]. Die Heimschaffung ist im BG vom 16. Dez. 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 142.20) nicht mehr vorgesehen.

² Kostenersatzansprüche, die nach Staatsverträgen gegenüber dem Heimatstaat des Unterstützten bestehen, bleiben vorbehalten.

4. Titel: Verschiedene Bestimmungen

1. Kapitel: Pflögetaxen

Art. 24

¹ Der Wohnkanton, der vom Heimatkanton des Unterstützten den Ersatz von Spital-, Heim- oder andern Pflögekosten verlangt, wendet die gleichen Tarife an wie für seine Einwohner.

² Für den Ersatz solcher Kosten durch den Heimatstaat eines ausländischen Unterstützten gelten die allfälligen Staatsverträge.

2. Kapitel: Familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge

Art. 25

¹ Für die Geltendmachung von Unterhalts- oder Unterstützungsbeiträgen, die nach dem Zivilgesetzbuch²⁷ auf das Gemeinwesen übergegangen sind, ist der Wohnkanton zuständig, bei Ausländern ohne Wohnsitz in der Schweiz der unterstützende Aufenthaltskanton.²⁸

² Der Heimatkanton ist dafür zuständig, wenn er dem Aufenthaltskanton die Kosten voll vergütet hat oder vergüten muss.²⁹

³ Der Wohnkanton überweist von den eingenommenen Beiträgen dem Heimatkanton den Betrag, der dessen Anteil an den Unterstützungskosten entspricht.

3. Kapitel: Rückerstattungen

Art. 26 ...³⁰

¹ Die Rückerstattungspflicht des Unterstützten und seiner Erben richtet sich nach dem Recht des Kantons, der zur Zeit der Unterstützung Wohnkanton war. Solche Ansprüche geltend zu machen und zu beurteilen ist Sache der Behörden und Gerichte dieses Kantons.

²⁷ SR 210

²⁸ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

²⁹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

³⁰ Aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990 (AS 1991 1328; BBl 1990 I 49).

² Hat der Heimatkanton dem Aufenthaltskanton die Unterstützungskosten erstattet, so ist sein Recht massgebend, und seine Behörden und Gerichte sind zuständig.

³ War der Unterstützte ein Ausländer ohne Wohnsitz in der Schweiz, so gilt das Recht des unterstützenden Kantons, und dessen Behörden und Gerichte sind zuständig.

⁴ Hat sich der Heimatkanton an den Unterstützungskosten beteiligt, so überweist ihm der Wohnkanton den entsprechenden Anteil aus den eingenommenen Beiträgen.³¹

Art. 27³²

4. Kapitel: Richtigstellung

Art. 28

¹ Ein beteiligter Kanton kann eine Richtigstellung verlangen, wenn ein Unterstützungsfall offensichtlich unrichtig geregelt oder beurteilt worden ist.

² Der Aufenthaltskanton und der Heimatkanton können vom bisherigen Wohnkanton Richtigstellung im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 verlangen, wenn Behörden des Wohnkantons den Wegzug des Bedürftigen veranlasst haben.

³ Der Anspruch auf Richtigstellung besteht nur für Unterstützungsleistungen, die in den letzten fünf Jahren vor dem Begehren ausgerichtet worden sind.

5. Titel: Zuständigkeit, Verfahren und Rechtspflege

1. Kapitel: Dienstweg und kantonale Zuständigkeitsordnung

Art. 29

¹ Der Verkehr zwischen den Kantonen geht über die zuständigen kantonalen Amtsstellen.

² Jeder Kanton bestimmt, welches Gemeinwesen die dem Kanton obliegende Unterstützung oder Kostenvergütung zu leisten hat und welchem die Kostenvergütungen der andern Kantone zufließen sollen.

³¹ Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

³² Aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990 (AS 1991 1328; BBl 1990 I 49).

2. Kapitel: Unterstützungsanzeige

Art. 30³³ In Notfällen

Der Aufenthaltskanton, der einen Bedürftigen im Notfall unterstützt und dafür vom Wohnkanton die Erstattung der Kosten verlangt, muss diesem den Unterstützungsfall sobald als möglich anzeigen.

Art. 31 In den übrigen Fällen

¹ Der Wohn- oder der Aufenthaltskanton, der vom Heimatkanton die Rückerstattung von Unterstützungskosten verlangt, zeigt diesem den Unterstützungsfall binnen 60 Tagen an. In begründeten Fällen läuft die Frist längstens ein Jahr. Für später gemeldete Unterstützungsfälle besteht keine Ersatzpflicht.³⁴

² Die Anzeigefrist beginnt, sobald die zuständige Fürsorgebehörde die Unterstützung beschliesst oder der Wohnkanton vom Aufenthaltskanton eine Anzeige nach Artikel 30 erhalten hat.

³ Die Unterstützungsanzeige muss die Angaben enthalten, die für den Heimatkanton zur Feststellung seiner Kostenersatzpflicht nötig sind.

⁴ Muss die Unterstützung nach einem Unterbruch von weniger als einem Jahr wiederaufgenommen werden, so ist keine neue Anzeige erforderlich.

3. Kapitel: Abrechnung

Art. 32

¹ Der anspruchsberechtigte Kanton stellt dem rückerstattungspflichtigen Kanton in der Regel binnen 60 Tagen nach Ablauf jedes Quartals für die geschuldeten Unterstützungskosten gesamthaft Rechnung.³⁵

² Für jeden Unterstützungsfall ist eine gesonderte Aufstellung der Ausgaben und Einnahmen beizulegen.

³ In Hausgemeinschaft lebende Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner und unmündige Kinder mit gleichem Unterstützungswohnsitz sind rechnerisch als ein Unterstützungsfall zu behandeln.³⁶

³³ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

³⁴ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

³⁵ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

³⁶ Fassung gemäss Anhang Ziff. 31 des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (SR 211.231).

⁴ Der rückerstattungspflichtige Kanton begleicht die Rechnung binnen Monatsfrist, ungeachtet eines Rückgriffs auf das nach kantonalem Recht unterstützungspflichtige Gemeinwesen.³⁷

4. Kapitel: Rechtspflege

Art. 33 Einsprache

¹ Wenn ein Kanton den Anspruch auf Kostenersatz oder Richtigstellung oder die Abrechnungen nicht anerkennt, so muss er binnen 30 Tagen beim fordernden Kanton unter Angabe der Gründe Einsprache erheben.

² Die Einsprachefrist beginnt mit dem Empfang der Unterstützungsanzeige, der Abrechnung oder des Begehrens auf Richtigstellung.

Art. 34 Beschluss und Beschwerde

¹ Anerkennt der fordernde Kanton die Einsprache nicht und wird diese nicht zurückgezogen, so muss er sie unter Angabe der Gründe und ausdrücklicher Anrufung dieses Artikels abweisen.

² Der Abweisungsbeschluss wird rechtskräftig, wenn der einsprechende Kanton nicht binnen 30 Tagen nach dem Empfang bei der zuständigen richterlichen Behörde des Kantons Beschwerde erhebt.³⁸

³ ...³⁹

6. Titel: Schlussbestimmungen

Art. 35 Vollzug

¹ Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

² Die Kantone erlassen die Ausführungsbestimmungen und passen die kantonalen Vorschriften an.

³ Kann ein Kanton seine Gesetzgebung nicht rechtzeitig anpassen, so ist die Kantonsregierung befugt, bis zum Inkrafttreten der geänderten kantonalen Vorschriften eine vorläufige Regelung zu treffen.

Art. 36 Aufhebung von Erlassen

Es werden aufgehoben:

³⁷ Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 14. Dez. 1990, in Kraft seit 1. Juli 1992 (AS 1991 1328 1332; BBl 1990 I 49).

³⁸ Fassung gemäss Anhang Ziff. 119 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (SR 173.32).

³⁹ Aufgehoben durch Anhang Ziff. 119 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, mit Wirkung seit 1. Jan. 2007 (SR 173.32).

1. das Bundesgesetz vom 22. Juni 1875⁴⁰ über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone;
2. das Konkordat vom 25. Mai 1959⁴¹ über die wohnörtliche Unterstützung;
3. die Verwaltungsvereinbarung vom 17. Mai 1963⁴² über die Unterstützung von Doppelbürgern.

Art. 37 Übergangsbestimmungen

¹ Tatsachen, die für den Wohnsitz erheblich sind, bleiben massgebend, auch wenn sie vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetreten sind.

² Für Unterstützungsfälle, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes als Konkordatsfälle hängig sind, ist keine neue Unterstützungsanzeige erforderlich.

Art. 38 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Datum des Inkrafttretens: 1. Januar 1979⁴³

⁴⁰ [BS 8 705]

⁴¹ [AS 1961 3 1198, 1962 138 748 1444, 1963 385, 1965 947 1316, 1966 1304]

⁴² [AS 1963 1214, 1964 372 712, 1965 16 852 948, 1966 1616]

⁴³ BRB vom 16. Jan. 1978 (AS 1978 212).

Anhang 2

Aktualisierte Modellrechnungen zur möglichen Kompensation einer Abschaffung der Rückerstattungspflicht nach ZUG durch eine Anpassung der Lastenausgleichszahlungen im Rahmen der NFA

1 Ausgangslage

Gemäss der von der SODK durchgeführten Umfrage (vgl. Beilage) wurden im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 rund 16,5 Millionen Franken zwischen den Kantonen umverteilt. Das Total der Kantone mit positivem Saldo betrug 16,3 Millionen, das Total der Kantone mit negativem Saldo 16,7 Millionen Franken. Einen positiven Saldo wiesen die 9 Kantone BL, BS, GE, NE, SH, SO, VD, ZG und ZH auf. Diese 9 Kantone würden durch eine Abschaffung der Rückerstattungspflicht belastet. Gemessen an der Mittleren Wohnbevölkerung 2003/04 würde sich die Mehrbelastung pro Kopf zwischen Fr. 0.16 im Kanton SO und Fr. 21.84 im Kanton BS bewegen. Die übrigen Kantone würden entlastet, wobei die Kantone AI mit Fr. 24.08 pro Kopf und OW mit Fr. 13.07 pro Kopf am meisten profitieren würden.

2 Modellrechnungen

21 Vorbemerkungen

Die folgenden Modellrechnungen können nur dazu dienen, Zusammenhänge darzustellen und Grössenordnungen aufzuzeigen. Ob jemals eine Kompensation der Aufhebung der Rückerstattungspflicht nach ZUG im Rahmen der periodischen Neufestlegung der Ausgleichgefässe der NFA politisch realisierbar sein wird, muss offen gelassen werden.

22 Berechnungsgrundlage

Grundlage für die Modellrechnungen bilden die Ausgleichszahlungen 2008 gemäss Bericht der Eidg. Finanzverwaltung vom 10.7.2007¹. Die Berechnung der Pro-Kopf-Werte erfolgt auf der Basis der massgebenden Wohnbevölkerung 2008.²

Im Rahmen der NFA sind die 9 Kantone, die durch eine Aufhebung der ZUG-Rückerstattungspflicht belastet würden, wie folgt positioniert:

Tabelle 1: Positionierung der durch einen Wegfall der ZUG-Rückerstattungspflicht belasteten Kantone im Rahmen der NFA

Kanton	Belastung durch Wegfall Rückerstattung pro Kopf	Ressourcenindex (RI) 2008	Geografisch-topografischer Lastenausgleich (GLA)	Soziodemografischer Lastenausgleich (SLA)	
				Bev. Struktur	Zentrums-lasten
BL	1.74	103.8	nein	nein	nein
BS	21.85	139.8	nein	ja	ja
GE	8.04	151.2	nein	ja	ja
NE	5.42	96.5	ja	ja	nein
SH	1.27	96.1	nein	ja	nein
SO	0.16	76.2	nein	nein	nein
VD	1.02	105.5	nein	ja	ja
ZG	2.45	214.9	nein	nein	nein
ZH	4.95	126.5	nein	ja	ja

Mit Ausnahme von NE, SH und SO handelt es sich bei den belasteten Kantonen um ressourcenstarke Kantone. BS, GE, VD und ZH erhalten im Rahmen der NFA Ausgleichszahlungen aus beiden Gefässen des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA), während NE und SH nur Ausgleichszahlungen für die Lasten der Bevölkerungsstruktur erhalten. NE erhält auch Ausgleichszahlungen im Rahmen des geografisch-topografischen Lastenausgleichs (GLA). BL und SO erhalten überhaupt keine Lastenausgleichszahlungen. Ihre Situation wird sich somit aufgrund einer Verschiebung zwischen den einzelnen Lastenausgleichsgefässen nicht verändern.

¹ Eidg. Finanzverwaltung, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA), Ressourcen- Lasten- und Härteausgleich 2008, Bericht zu Handen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK), Bern, 20.07.2007 (zit. Bericht 2007).

² Mittlere Wohnbevölkerung 2003/04, Bericht 2007, S. 57.

23 Berechnungsvarianten

Mit Modellrechnungen wurde untersucht, ob die Auswirkungen einer Abschaffung der Rückerstattungspflicht nach ZUG durch eine Erhöhung der Ausgleichszahlungen für den SLA insgesamt oder die einzelnen Ausgleichsgefässe der Zentrumslasten und der Lasten der Bevölkerungsstruktur zulasten des GLA oder des Ressourcenausgleichs aufgefangen werden könnte. In einem ersten Schritt wurden die folgenden Varianten berechnet:

Tabelle 2: Berechnete Ausgleichsvarianten

Variante 1	Reduktion GLA um 16,5 Mio.	Erhöhung SLA insgesamt um 16,5 Mio.
Variante 2	Reduktion GLA um 16,5 Mio.	Erhöhung Abgeltung Zentrumslasten um 16,5 Mio.
Variante 2 (2)	Reduktion GLA um 12,098 Mio.	Erhöhung Abgeltung Zentrumslasten um 12,098 Mio.
Variante 3	Reduktion GLA um 16,5 Mio.	Erhöhung Abgeltung der Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur um 16,5 Mio.
Variante 4	Reduktion Auszahlung RA um 16,5 Mio.	Erhöhung SLA insgesamt um 16,5 Mio.
Variante 4 (2)	Reduktion Auszahlung RA um 21,351 Mio.	Erhöhung SLA insgesamt um 21,351 Mio.
Variante 5	Reduktion Auszahlung RA um 16,5 Mio.	Erhöhung Abgeltung Zentrumslasten um 16,5 Mio.
Variante 5 (2)	Reduktion Auszahlung RA um 12,098 Mio.	Erhöhung Abgeltung Zentrumslasten um 12,098 Mio.
Variante 6	Reduktion Auszahlung RA um 16,5 Mio.	Erhöhung Abgeltung der Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur um 16,5 Mio.

24 Ergebnisse

Aufgrund der Modellrechnungen zeigte es sich, dass eine Kompensation höherer Ausgleichszahlungen im Rahmen der verschiedenen Gefässe des SLA zulasten des GLA wegen der starken Abhängigkeit der Gebirgskantone vom geografisch-topografischen Lastenausgleich zu einer starken Mehrbelastung einzelner Gebirgskantone, insbesondere des Kantons GR, aber auch der Kantone AR, UR und VS führen würde. Die Varianten 1 bis 3 wurden deshalb nicht weiter verfolgt.

Eine bessere Ausgleichswirkung ergibt sich bei einer Kompensation der Erhöhung des SLA bzw. seiner Komponenten zulasten des Ressourcenausgleichs. Von den berechneten Varianten 4 bis 6 haben sich die Varianten 4(2) und 5 als jene mit den besten Ergebnissen herausgeschält. Die Auswirkungen dieser beiden Varianten auf die einzelnen Kantone sind in der Tabelle 3 zusammengefasst.

Tabelle 3: Auswirkungen der besten zwei Ausgleichsvarianten auf die einzelnen Kantone

+ = Belastung, - = Entlastung

Kanton	mittl. Wohnbev.	Variante 4(2) Reduktion RA / Erhöhung SLA um 23.071 Mio.						Variante 5 Reduktion RA / Erhöhung Ausgleich Zentrumslasten um 16,5 Mio.		
		Be-/Entlastung durch Wegfall ZUG- Rückerstattung		Be-/Entlastung durch Kompensation	Be-/Entlastung Total			Be-/Entlastung durch Kompensation	Be-/Entlastung Total	
		in Fr. 1000	Fr. pro Kopf	in Fr. 1000	in Fr. 1000	Fr. pro Kopf	in Fr. 1000	in Fr. 1000	Fr. pro Kopf	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)	(6)=(3)+(5)	(7)=(6)/(2)	(8)	(9)=(8)+(3)	(10)=(9)/(2)	
AG	561'110	-2'266	-4.04	1048	-1'219	-2.17	749	-1'517	-2.70	
AI	14'676	-353	-24.08	78	-276	-18.79	56	-298	-20.30	
AR	52'621	-520	-9.89	326	-194	-3.69	233	-287	-5.45	
BE	960'147	-6'185	-6.44	4969	-1'216	-1.27	4290	-1'895	-1.97	
BL	263'471	458	1.74	0	458	1.74	0	458	1.74	
BS	190'833	4'168	21.84	-3190	978	5.13	-2958	1'210	6.34	
FR	250'227	-881	-3.52	1780	899	3.59	1273	392	1.57	
GE	430'075	3'439	8.00	-6771	-3'332	-7.75	-4415	-976	-2.27	
GL	38'278	-188	-4.91	365	177	4.62	268	80	2.10	
GR	191'407	-1'559	-8.15	864	-696	-3.64	618	-942	-4.92	
JU	67'905	-443	-6.52	700	257	3.79	501	58	0.85	
LU	353'300	-757	-2.14	2296	1'539	4.36	1642	885	2.50	
NE	168'424	912	5.42	-747	165	0.98	42	954	5.66	
NW	38'563	-241	-6.24	0	-241	-6.24	0	-241	-6.24	
OW	33'033	-432	-13.07	364	-67	-2.04	261	-171	-5.18	
SG	458'628	-313	-0.68	2192	1'879	4.10	1568	1'255	2.74	
SH	74'170	94	1.27	-185	-91	-1.23	22	116	1.56	
SO	245'906	40	0.16	1652	1'692	6.88	1181	1'221	4.97	
SZ	134'428	-765	-5.69	0	-765	-5.69	0	-765	-5.69	
TG	232'207	-373	-1.61	1788	1'415	6.09	1279	906	3.90	
TI	317'958	-39	-0.12	-1137	-1'176	-3.70	56	17	0.05	
UR	34'753	-323	-9.28	485	163	4.68	347	24	0.70	
VD	652'466	661	1.01	-3461	-2'801	-4.29	-458	202	0.31	
VS	285'070	-1'036	-3.63	2881	1'846	6.47	2061	1'025	3.60	
ZG	103'918	253	2.43	0	253	2.43	0	253	2.43	
ZH	1'276'015	6'296	4.93	-6296	0	0.00	-8614	-2'318	-1.82	
Total	7'429'589	-353	-0.05	0	-353	-0.05	0	-353	-0.05	
Mehrbelastung		16'321			11'720			9'057		
Entlastung		-16'674			-12'073			-9'410		
Anzahl Kantone mit Mehrbelastung			9			13			16	
höchste Mehrbel.		(BS)	21.84		(BS)	6.88		(NE)	6.34	

RA = Ressourcenausgleich

SLA = soziodemografischer Lastenausgleich

25 Variante 4(2)

Bei dieser Variante wird der soziodemografische Lastenausgleich insgesamt um 23,07 Millionen Franken erhöht und gleichzeitig der Ressourcenausgleich um den gleichen Betrag reduziert. Dadurch kann die Höchstbelastung eines Kantons auf Fr. 6.88 pro Kopf (Kanton BS) gesenkt werden. Insgesamt werden bei dieser Variante 13 Kantone stärker belastet und 13 Kantone entlastet. Am stärksten entlastet wird der Kanton AI (- Fr. 18.79 pro Kopf).

26 Variante 5

Bei dieser Variante werden innerhalb des SLA die Ausgleichszahlungen für die Zentrumslasten um 16,5 Millionen Franken erhöht und gleichzeitig die Auszahlungen aus dem Ressourcenausgleich um den gleichen Betrag reduziert. Dadurch sinkt die Höchstbelastung eines Kantons auf 6.34 pro Kopf (Kanton NE). Bei dieser Variante wird die Belastung noch stärker auf die Kantone verteilt: Insgesamt werden 16 Kantone stärker belastet. Am stärksten entlastet bleibt auch hier der Kanton AI (- Fr. 20.30 pro Kopf).

Anhang 3:

Neue Parlamentarische Vorstösse auf eidgenössischer Ebene

- Interpellation Christine Goll: Systemübergreifende Koordination bei der Existenzsicherung (07.1096): der Bundesrat hält in seiner Antwort an NR Goll fest, dass dem Bund aufgrund der geltende verfassungsrechtlichen Ordnung keine Kompetenzen für eine Koordinierung der kantonalen und kommunalen Abgabe- und Transfersysteme zustehe. Für eine systemübergreifende Koordination bei der Existenzsicherung auf Bundesstufe bestehe somit kein Spielraum. Er anerkennt aber, dass es z.B. Abstimmungsbedarf zwischen bedarfsabhängigen Leistungen und dem Steuersystem gäbe.
- Motion Alexander Baumann: Streichung von Art. 16. ZUG (07.3712): Der Bundesrat lehnt die Motion ab und verweist dabei auf die laufenden Abklärungen der SODK. Er hält aber fest, dass die geltende Ordnung der Zuständigkeit und Kostenersatzpflicht im Zuständigkeitsgesetz überholt sei. Das heute geltende System sei grundlegend zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
- Parlamentarische Initiative Stephan Rossini: Reform des Sozialversicherungssystems (07.453; noch nicht behandelt): Verlangt wird eine Revision der verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen des schweizerischen Systems der sozialen Sicherheit. Die Leistungen sind besser aufeinander abzustimmen, der Vollzug ist zu koordinieren.
- Postulat Louis Schelbert (06.3253): Vereinheitlichung statt Konkurrenz in der sozialen Sicherheit.
- Postulat Ruedi Lustenberger (07.3682): Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden.

Anhang 4: Geltende bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung im Sozialbereich

Bundeszuständigkeit

Mögliche „Kompetenzkonglomerate“/ Koordinationskompetenzen

