

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 55

**zum Entwurf einer Änderung
des Sozialhilfegesetzes**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat eine Änderung des Sozialhilfegesetzes. Anlass dafür bildet in erster Linie die gegenwärtige Regelung des Lastenausgleichs in der Sozialhilfe. Dieser hat zum Zweck, Gemeinden, deren Belastung durch die Sozialhilfe über dem kantonalen Durchschnitt liegt, zu entlasten. Der Lastenausgleich wird über einen Pool finanziert, welcher ausschliesslich von den Gemeinden gespiesen wird. Aufgrund einer zu optimistischen Einschätzung wurde ein Berechnungsmodus in das Gesetz aufgenommen, der im Jahr 2003 zu einer Unterdeckung des Lastenausgleichspools von rund einer halben Million Franken führte. Der Kanton glich diese Unterdeckung aus, damit die den Gemeinden zugesicherten Beträge ausbezahlt werden konnten. Eine Beteiligung des Kantons wurde jedoch mit der letzten Revision des Sozialhilfegesetzes ausdrücklich ausgeschlossen. Aus diesem Grund zahlte der Kanton den Betrag lediglich im Sinn eines Vorschusses. Mit der beantragten neuen Revision des Gesetzes soll einerseits der Berechnungsmodus des Pools angepasst werden. Es soll sichergestellt sein, dass – wie ursprünglich beabsichtigt – die Einnahmen die Ausgaben decken, sodass es nicht mehr zu einer Unterdeckung kommen sollte. Andererseits soll die Grundlage für eine Rückerstattung des Vorschusses durch die Gemeinden geschaffen werden, da der Kanton sonst den für das Jahr 2003 geleisteten Vorschuss und die allenfalls für die Jahre 2004 und 2005 zu leistenden Vorschlüsse tragen müsste.

Der Regierungsrat nimmt die Revision des Lastenausgleichs in der Sozialhilfe zum Anlass, gleichzeitig verschiedene weitere Änderungen im Sozialhilfegesetz zu beantragen. Diese weiteren Änderungen betreffen zunächst die Regelung der örtlichen Zuständigkeit bei der Notfallhilfe. Die geltende Bestimmung soll präzisiert und an das Bundesrecht angepasst werden.

Weiter ist die Kostenersatzpflicht in der Sozialhilfe zum Teil unbefriedigend und lückenhaft geregelt. Durch die Schaffung einer Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde soll ein lückenloses System der Kostenersatzpflicht geschaffen werden.

Durch die Einführung einer speziellen Bestimmung für grundpfandgesicherte Rückforderungsansprüche aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe soll vermieden werden, dass solche Forderungen wie bis anhin nach zehn Jahren verwirken und durch das Gemeinwesen nicht mehr geltend gemacht werden können.

Darüber hinaus soll eine Regelung geschaffen werden, welche die Verrechnung von geleisteten Alimentenvorschüssen insbesondere mit Nachzahlungen von Sozialversicherungsleistungen ermöglicht. So können ungerechtfertigte Doppelzahlungen durch die Gemeinden vermieden werden.

Schliesslich drängen sich wegen Änderungen des Bundesrechts bei vereinzelten Bestimmungen redaktionelle Anpassungen auf.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Sozialhilfegesetzes.

I. Gründe für die Revision

Mit der Schaffung und Inkraftsetzung des Gesetzes über den Finanzausgleich (SRL Nr. 610) auf den 1. Januar 2003 wurde im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Mutterschaftsbeihilfe der Lastenausgleich neu geregelt (§ 72a des Sozialhilfegesetzes [SHG], SRL Nr. 892, § 58a der Sozialhilfeverordnung [SHV], SRL Nr. 892a). Beabsichtigt war, den bestehenden Ausgleichspool in der Sozialhilfe zwar beizubehalten, aber neu ausschliesslich durch Beiträge der Gemeinden zu finanzieren. Die bis dahin bestehende Mitfinanzierung durch den Kanton wurde ausdrücklich aufgehoben (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [VGR] 2002, S. 107).

In der Anwendung zeigte sich jedoch, dass der Kanton bei der Festlegung des Berechnungsmodus des Pools von einer zu optimistischen Einschätzung ausgegangen war. Dies hatte zur Folge, dass für das Jahr 2003 bei durch die Gemeinden einbezahlten Solidaritätsbeiträgen von 6 884 479 Franken und an die Gemeinden ausbezahlten Beträgen von 7 376 087 Franken ein Defizit von 491 608 Franken entstand. Dieses Defizit wurde vom Kanton im Sinn eines Vorschusses übernommen (Beschluss vom 16. Januar 2004). So konnten die den Empfängergemeinden für das Jahr 2003 zugesicherten Beträge alle ausbezahlt werden. Gleichzeitig wurde das Gesundheits- und Sozialdepartement damit beauftragt, mit Hilfe des Amtes für Statistik einen neuen Berechnungsmodus auszuarbeiten.

Um eine erneute Unterdeckung des Lastenausgleichspools und einen damit verbundenen allfälligen weiteren Vorschuss durch den Kanton in Zukunft zu vermeiden, sind Korrekturen beim Berechnungsmodus für den Lastenausgleichspool (§ 72a) nötig. Daneben soll eine Bestimmung geschaffen werden, welche es dem Kanton ermöglicht, den geleisteten Vorschuss von den Gemeinden zurückzufordern (Teil II Entwurf).

Die Revision der Bestimmungen über den Lastenausgleich in der Sozialhilfe bietet die Gelegenheit, in anderen Bereichen des Sozialhilfegesetzes angezeigte Änderungen im gleichen Zug vorzunehmen. Diese weiteren Änderungen betreffen die Präzisierung der örtlichen Zuständigkeit bei der Notfallhilfe (§ 5), die Einführung einer Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde (§ 33a) und eine damit zusammenhängende Präzisierung bei der Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde (§ 34), die Schaffung einer speziellen Norm über die Geltung von grundpfandgesicherten Rückforderungsansprüchen aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe (§ 41a) sowie die Ermögli-

chung einer Verrechnung von geleisteten Alimentenvorschüssen mit Leistungen Dritter, insbesondere Nachzahlungen von (Sozial-)Versicherungsleistungen (§ 51). Daneben sind zwei Paragraphen aufgrund von Änderungen im Familienrecht des Bundes (§§ 37 und 44) sowie ein Paragraph zwecks Ergänzung redaktionell anzupassen (§ 71 Abs. 1b).

II. Vernehmlassung

Am 8. April 2004 gaben wir unseren Entwurf einer Änderung des Sozialhilfegesetzes in die Vernehmlassung. Zur Vernehmlassung wurden alle im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, sämtliche Gemeinden, der Verband der Luzerner Gemeinden (VLG), der Sozialvorsteherverband (SVL) sowie die Departemente und das Amt für Statistik eingeladen. 51 der eingeladenen Vernehmlassungadressaten reichten eine Stellungnahme ein (alle Parteien, 40 Gemeinden, 2 Verbände, alle Departemente).

Die Stellungnahmen konzentrierten sich auf die Thematik des Lastenausgleichs. Dabei zeigte sich, dass ein Grossteil der Vernehmlassungadressaten der Ansicht war, dass der für § 72a Absatz 2 vorgeschlagene neue Berechnungsmodus nicht transparent und die arithmetischen Vorgaben nicht nachvollziehbar seien. Vielmehr solle eine Bestimmung nach dem Grundsatz, dass nicht mehr ausgegeben werden könne als eingenommen werde, erarbeitet werden. Sollte es dennoch zu Differenzen kommen, seien diese sofort oder spätestens im darauf folgenden Jahr auszugleichen. Dies sei auch im Sinn der Transparenz für die Gemeinden. Einzelne Gemeinden vertraten die Meinung, dass der Lastenausgleich in der Sozialhilfe gänzlich abgeschafft werden sollte. Der Finanzausgleich würde bereits genügend Entlastung mit sich bringen (soziodemografischer Lastenausgleich).

Die Einführung einer Bestimmung über die Rückerstattung der vom Kanton geleisteten Vorschüsse (= Poolausgleich) wurde von den Vernehmlassungadressaten mehrheitlich abgelehnt. Generell wurde dabei die Meinung vertreten, dass der Kanton mit der Formulierung von § 72a Absatz 2 einen Fehler gemacht habe. Die Folgen dieses Fehlers seien jedoch nicht durch die Gemeinden zu tragen. Aus dem Pool dürfe nur so viel ausbezahlt werden, wie auch wirklich einbezahlt worden sei. Weitere Vorfinanzierungen durch den Kanton dürften nicht mehr vorkommen. Der SVL lehnte die Bestimmung über den Poolausgleich mit dem Hinweis ab, dass eine Rückzahlung nicht zwingend im Gesetz verankert werden müsse, sondern auch über einen Grossratsbeschluss erreicht werden könne. Zudem solle der Betrag aus Gründen der Transparenz einmalig ausgeglichen werden.

Kaum Anlass zur Kritik gaben die Präzisierung der örtlichen Zuständigkeit bei der Sozialhilfe (§ 5 Abs. 2 und 3) sowie die Einführung einer Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde (§ 33a). Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass die Unterstützung von Kriminaltouristen und «Sans-Papiers» nicht durch die Gemeinden, sondern durch die Justiz beziehungsweise den Kanton erfolgen solle.

Alle Stellungnahmen wurden geprüft. Die Ergebnisse führten zur teilweisen Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs: Wir verweisen auf die nachfolgenden

Erläuterungen. Darüber hinaus regten zahlreiche Vernehmlassungsadressaten die Revision weiterer Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes an. Diese Anliegen haben wir, soweit es angezeigt erschien, in diese Vorlage aufgenommen.

III. Der Lastenausgleich in der Sozialhilfe

1. Der Lastenausgleich bis 2003

Der Lastenausgleich in der Sozialhilfe wurde mit der Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 3. Juli 2000 eingeführt und ist per 1. Januar 2001 in Kraft getreten (G 2000 293). Auslöser dafür war die Feststellung gewesen, dass insbesondere die Stadt Luzern und andere Gemeinden mit hohen Sozialausgaben Gefahr laufen würden, wegen der zunehmenden Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe bei gleichzeitig stagnierendem Steuerertrag in eine Finanzkrise zu geraten. Die Hauptgründe dafür lägen in demografischen Veränderungen: Einkommens- und vermögensstarke Einwohnerinnen und Einwohner wanderten ab, während wirtschaftlich schwächere Personen und Bevölkerung stieg in der Stadt blieben. Diese Entwicklung stelle einen Teufelskreis dar. Wegen der naturgemäßen Ballung der sozialen Probleme in den Städten ergebe sich ein stetig wachsender Finanzbedarf mit dem Zwang zu Steuererhöhungen. Dies fördere wiederum die Abwanderung von einkommens- und vermögensstarken Bevölkerungsgruppen. Den Kernstädten gelinge es aus eigener Kraft praktisch nicht mehr, aus diesem Kreislauf zu entkommen. Ein Ausgleich der Zentrumsbelastungen wurde deshalb auch von Ihrem Rat als erforderlich erachtet (vgl. Botschaft des Regierungsrates B 54 vom 18. April 2000, in: VGR 2000, S. 671).

Das beschlossene Modell sah einen sich über den ganzen Kanton erstreckenden Lastenausgleich für die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Mutterschaftsbeihilfe vor. Diese beiden Bereiche wurden zusammen behandelt, weil die Aufwendungen bei den Gemeinden auf denselben Kontogruppen verbucht sind und ein Auseinanderrechnen jeweils nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich wäre. Grundsätzlich hatte dabei jede Gemeinde die Nettolast (nach Abzug der Kantons- und anderer Beiträge) der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Mutterschaftsbeihilfe selber zu tragen. Diejenigen Gemeinden jedoch, welche über dem Durchschnitt der kantonalen Pro-Kopf-Belastung lagen, sollten aus einem Pool anteilmässig entschädigt werden. Der Pool wurde solidarisch je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden gespiesen. Alle Gemeinden bezahlten pro Kopf der Bevölkerung und pro Jahr einen Beitrag von 5 Franken in den Pool ein. Zudem bezahlten die Gemeinden einen von der Höhe des Steuerfusses abhängigen Solidaritätsbeitrag von bis zu 2 Franken pro Kopf und Jahr. Der Kanton verdoppelte den von den Gemeinden aufgebrachten Gesamtbetrag (VGR 2000, S. 676).

Da eine grundlegende Umgestaltung der Lastentragung im Sozialbereich im Rahmen der Gemeindereform 2000+ geprüft werden sollte, war dieser erste Lastenausgleich befristet bis zum Jahr 2004 (vgl. ehem. § 78a SHG).

2. Der geltende Lastenausgleich

Am 1. Januar 2003 trat das neue kantonale Finanzausgleichsgesetz vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610) in Kraft. Der neue Finanzausgleich beinhaltet unter anderem einen soziodemografischen Lastenausgleich. Dieser umfasst jedoch grundsätzlich nur einen Ausgleich für höhere Bildungslasten, für höhere Lasten aus der Bevölkerungszusammensetzung sowie für höhere Lasten aus der Infrastruktur (vgl. § 10 Finanzausgleichsgesetz). Da der soziodemografische Lastenausgleich die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Mutterschaftsbeihilfe nicht umfasst, wurde der Lastenausgleich im Sozialhilfegesetz belassen, aber in gewissen Punkten verändert. Dass Ihr Rat zudem die Befristung des Lastenausgleichs in der Sozialhilfe ausdrücklich aufhob, zeigt, dass dieser als nötig erachtet wurde, und bestätigt, dass er nicht im ordentlichen Finanzausgleich enthalten ist.

Die Änderungen bezweckten, die Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Mutterschaftsbeihilfe zu kommunalisieren. Dementsprechend zog sich der Kanton ausdrücklich von der Finanzierung des Lastenausgleichspools zurück. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die nun geltende Lösung im Rahmen des Projekts Gemeindereform 2000+ durchaus angepasst werden könnte. Die bisherige solidarische Finanzierung durch die Gemeinden wurde grundsätzlich beibehalten, der Berechnungsmodus jedoch leicht geändert (VGR 2002, S.107).

Nach der zurzeit geltenden Berechnungsart zahlen Gemeinden, deren Sozialhilfekosten im Durchschnitt der drei dem Abrechnungsjahr vorangehenden Jahre netto und pro Kopf der Bevölkerung 80 Prozent des kantonalen Mittels unterschreiten, die Differenz zu diesen 80 Prozent in den Lastenausgleichspool ein. Aus dem Pool werden diejenigen Gemeinden entlastet, deren Sozialhilfekosten im Durchschnitt der drei dem Abrechnungsjahr vorangehenden Jahre netto und pro Kopf der Bevölkerung über dem kantonalen Durchschnitt liegen. Aus dem Pool werden zwei Drittel der überdurchschnittlichen Kosten finanziert.

In der Anwendung von § 72a Absatz 2 SHG zeigte sich, dass die gewählte Formel zu optimistisch war und nicht zum beabsichtigten Resultat führte; nämlich, dass genau so viel aus dem Pool ausbezahlt wird, wie einbezahlt wurde, und dass der Kanton selber an der Finanzierung des Pools nicht mehr beteiligt ist. Aufgrund der festgestellten Unterdeckung im Pool von 491 608 Franken musste der Kanton einen Vorschuss leisten, damit die den Gemeinden für das Jahr 2003 zugesicherten Beiträge dennoch ausbezahlt werden konnten. Dieses Resultat widerspricht klar den Intentionen des neuen Finanzausgleichs sowie dem beabsichtigten Sinn und Zweck des Lastenausgleichs in der Sozialhilfe. Dies geht aus sämtlichen Gesetzesmaterialien hervor. Der Berechnungsmodus ist daher zu korrigieren.

3. Die Neufassung des Lastenausgleichs

Mit dieser Teilrevision des Sozialhilfegesetzes soll der Berechnungsmodus beim Lastenausgleich dahingehend geändert werden, dass neu die Gemeinden, deren Sozialhilfekosten im Durchschnitt der drei dem Abrechnungsjahr vorangehenden Jahre netto und pro Kopf der Bevölkerung das kantonale Mittel unterschreiten, pro Einwohner und Einwohnerin zwei Drittel der Differenz zum Kantonsmittel in einen Pool zu zahlen haben. Damit wird – wie auch vom Grossteil der Vernehmlassungssadressaten gefordert – die Einnahmeseite der Ausgabenseite gemäss § 72a Absatz 1 SHG angeglichen. Zu einer Unterdeckung kann es ab Inkrafttreten der neuen Regelung so, mathematisch gesehen, nicht mehr kommen.

In der Vernehmlassung wurde insbesondere verlangt, dass eine Gesetzesbestimmung geschaffen werden solle, welche transparent und nachvollziehbar sei. Grundsätzlich wäre es möglich, nur die Grundzüge des Lastenausgleichs im Gesetz, den Berechnungsmodus hingegen in der Verordnung zu regeln. Aus Gründen der demokratischen Legitimation ziehen wir allerdings eine Regelung auf Gesetzesstufe einer Verordnungsregelung vor. Dies bedingt, dass der Berechnungsmodus im Gesetz enthalten sein muss. Bei der Formulierung des Berechnungsmodus ist darzulegen, wie sich die Einnahmeseite und die Ausgabenseite des Pools zusammensetzen. Das führt zwangsläufig zu einer gewissen Komplexität der Formulierung. Alles in allem sind wir aber der Ansicht, dass die unter Federführung des Amtes für Statistik für die Neufassung von § 72a Absatz 2 herangezogenen Berechnungskriterien sinnvoll und transparent sind.

Der neue Berechnungsmodus lehnt sich an den Grundgedanken des geltenden Gesetzesstextes an. Er entspricht dem Solidaritätsgrundsatz, wonach Gemeinden mit tieferen Nettokosten einen höheren Solidaritätsbeitrag zu entrichten haben als Gemeinden mit höheren Nettokosten. Die neue Regelung erscheint uns transparent, indem die Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Nettokosten an die Gemeinden mit überdurchschnittlichen Nettokosten einen Solidaritätsbeitrag leisten.

Die Bemessung des Beitrags an die Gemeinden mit über dem Kantondurchschnitt liegenden Kosten (Empfängergemeinden) im Sinn von § 72a Absatz 1 bleibt unverändert. Jener beträgt auch unter der neuen Regelung zwei Drittel der über dem Kantondurchschnitt liegenden Kosten. Neu ist hingegen, dass die Einnahmeseite gemäss § 72a Absatz 2 der Ausgabenseite nach § 72a Absatz 1 angeglichen wird, indem die Belastung der Zahlergemeinden neu streng symmetrisch zur Entlastung der Empfängergemeinden vorgenommen wird. Die Gemeinden mit unter dem Kantondurchschnitt liegenden Nettokosten pro Einwohner zahlen zwei Drittel der Differenz zwischen dem Kantondurchschnitt und den in der Gemeinderechnung ausgewiesenen Nettokosten in den Solidaritätsfonds ein. Belastet werden wie bis anhin nur Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Kosten.

Der neue Berechnungsmodus bringt folgende Besonderheiten mit sich:

- Gemeinden mit Nettokosten pro Einwohner zwischen 80 und 100 Prozent werden neu auch mit einem Solidaritätsbeitrag belastet. Dieser ist aber massvoll, da er nur zwei Drittel der Differenz zum Kantondurchschnitt beträgt.

- Die bisherigen Zahlergemeinden werden leicht entlastet, wenn sie Nettokosten unter 40 Prozent des Kantonsmittels aufweisen; die Entlastung ist bei Gemeinden mit sehr tiefen Nettokosten am grössten.
- Die bisherigen Zahlergemeinden werden etwas stärker belastet, wenn sie Nettkosten über 40 Prozent des Kantonsmittels aufweisen.
- Keine zahlende Gemeinde weist – auch unter Berücksichtigung der Belastung durch den Solidaritätsbeitrag – Nettokosten über dem Kantondurchschnitt auf.
- Die nach geltendem Berechnungsmodus gesprochene Gutschrift für Empfänger-gemeinden bleibt in der Höhe unverändert.

4. Pool-Ausgleich

Für das Jahr 2003 übernahm der Kanton für 491 608 Franken Beiträge an Gemeinden zur Verhinderung einer Unterdeckung im Lastenausgleichspool. Da eine Kostenübernahme des Kantons nicht im Sinn des Finanzausgleichs ist (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. III.2), wurde diese Zahlung lediglich in Form eines Vorschusses geleistet. Zudem ist nicht auszuschliessen, dass es bis zum Inkrafttreten des revidierten Lastenausgleichs erneut zu einer Unterdeckung des Pools kommt, also auch im Jahr 2004 und eventuell noch für einen Teil des Jahres 2005.

Wir schlagen deshalb vor, die Gemeinden dazu zu verpflichten, dass sie die geleisteten Vorschüsse dem Kanton bis Ende 2007 zurückerstatteten (Teil II Entwurf). Andernfalls müsste der Kanton die Kosten als gebundene Ausgaben im Sinn von § 13 Absatz 1b des Finanzhaushaltsgesetzes (SRL Nr. 600) übernehmen. Weiter soll dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt werden, die Einzelheiten der Rückzahlung auf Verordnungsstufe zu regeln.

Zahlreiche Vernehmlassungsadressaten regten an, dass die Rückzahlung des kantonalen Vorschusses im Sinn der Transparenz in Form einer Einmalzahlung der Gemeinden und nicht jedes Jahr erfolgen sollte. Wir erachten eine solche Lösung im Rahmen der von uns bewusst offen gewählten Formulierung von Teil II des Entwurfs grundsätzlich als möglich. Eine Regelung der Rückerstattung in einem Grossratsbeschluss – wie in der Vernehmlassung verlangt – vermag unseres Erachtens dem Legalitätsprinzip nicht zu genügen.

IV. Weitere Änderungen

1. Örtliche Zuständigkeit (§ 5)

Der geltende § 5 SHG regelt die örtliche Zuständigkeit bei der ordentlichen Sozialhilfe und der Sozialhilfe in Notfällen (= Notfallhilfe). Notfallsituationen liegen beispielsweise bei Erkrankung oder bei Unfall sowie bei plötzlicher Mittellosigkeit vor. Gemäss dem geltenden § 5 Absatz 2 ist in Notfällen diejenige Einwohnergemeinde

zuständig, in welcher sich der Hilfebedürftige aufhält. Die Aufenthaltsgemeinde hat so weit zu helfen, wie es die Situation verlangt. So ist etwa die Betreuung von Kranken so lange sicherzustellen, bis diese wieder reisefähig sind. Mittellosen Personen sind die Reisekosten nach Hause zu vergüten. Da die Notfallhilfe an den Aufenthalt anknüpft, ist es für die Kostenpflicht der Aufenthaltsgemeinde grundsätzlich unerheblich, ob der Hilfebedürftige einen Schweizer Wohnsitz oder einen Schweizer Heimatort hat. Ist jedoch ein solcher vorhanden, besteht allenfalls eine Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde oder des Heimatortes.

Da nicht nur der Wohnsitz, sondern auch der blosse Aufenthalt in einer Gemeinde Unterstützungsplikten begründen kann, sollte das Sozialhilfegesetz den Begriff des Aufenthalts näher umschreiben und ihn namentlich von demjenigen des Wohnsitzes abgrenzen. So können Unklarheiten in der praktischen Umsetzung vermieden werden. Wir schlagen deshalb vor, den Absatz 2 von § 5 zu ergänzen und einen neuen Absatz 3 einzufügen. Die verwendete Formulierung lehnt sich dabei an Artikel 11 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz [ZUG], SR 851.1) an, welches die Zuständigkeiten im interkantonalen Verhältnis regelt.

In Absatz 2 soll spezifiziert werden, dass als Aufenthalt die tatsächliche Anwesenheit in einer Gemeinde gilt, in welcher die betroffene Person nicht Wohnsitz hat. Diese Gemeinde wird als Aufenthaltsgemeinde bezeichnet. Aufenthalt kann beispielsweise Anwesenheit ohne Niederlassungsabsicht sein (blosse Durchreise oder vorübergehende Anwesenheit zu einem bestimmten Zweck wie Besuch, Praktikum, Ferien, Veranstaltungsbesuch, Militärdienst u. Ä.). Es ist stets nur auf das objektive Element der tatsächlichen Anwesenheit abzustellen. Grundsätzlich keinen Einfluss auf den Aufenthalt hat der fremdenpolizeiliche Status.

Ist ein offensichtlich Hilfebedürftiger, insbesondere eine erkrankte oder eine verunfallte Person, auf ärztliche oder behördliche Anordnung in eine andere Gemeinde verbracht worden, soll diejenige Gemeinde als Aufenthaltsgemeinde gelten, von der aus die Zuweisung erfolgte (Abs. 3). Ärzte und Behörden der Aufenthaltsgemeinde sehen sich gerade in Notfällen oft gezwungen, die hilfebedürftige Person in Erfüllung ihrer gesetzlichen Fürsorgepflichten in eine dritte Gemeinde zu verbringen, weil die nötige Hilfe – beispielsweise die gebotene ärztliche Versorgung – in der Aufenthaltsgemeinde nicht oder nicht rechtzeitig geleistet werden kann. Ohne die neue Bestimmung von Absatz 3 würde Absatz 2 gelten. Infolge ärztlicher oder behördlicher Zuweisung würde die Drittgemeinde zur Aufenthaltsgemeinde, und die ursprüngliche Aufenthaltsgemeinde könnte ihre Fürsorgepflicht samt Kostenfolge auf sie abwälzen. Eine Gemeinde könnte sich so ihrer Zuständigkeit entledigen, indem sie den Hilfebedürftigen in eine andere Gemeinde abschiebt. Das ist natürlich nicht erwünscht.

Der Aufenthalt in der bisherigen Aufenthaltsgemeinde wird jedoch ausdrücklich nur dann aufrechterhalten, wenn die betroffene Person «offensichtlich hilfebedürftig» (Krankheit, Unfall) ist und deswegen «auf ärztliche oder behördliche Anordnung» (zum Zweck der Hilfeleistung) in eine andere Gemeinde verbracht wird. Sucht jedoch eine offensichtlich hilfebedürftige Person von sich aus in einer anderen Gemeinde als der bisherigen Aufenthaltsgemeinde um Hilfe nach, findet § 5 Absatz 3 keine Anwendung. Ebenso wenig, wenn eine Person aus anderen als ärztlichen oder fürsorgerischen Gründen in eine Drittgemeinde verbracht wird, beispielsweise zum

Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer strafrechtlichen Massnahme. Muss also eine Person während der Verbüßung einer Strafe unterstützt werden, ohne vor dem Amttritt der Strafe oder Massnahme einen Unterstützungswohnsitz gehabt zu haben, findet § 5 Absatz 3 keine Anwendung. In diesem Fall gilt die Standortgemeinde der Anstalt als Aufenthaltsgemeinde (vgl. Werner Thomet, ZUG-Kommentar, Zürich 1994, N 173).

§ 5 Absatz 3 bewirkt, dass die Gemeinde, welche die Eigenschaft als Aufenthaltsgemeinde behält, für die Kosten der in der Drittgemeinde geleisteten Hilfe haftet und dass sie, und nicht die Drittgemeinde, allenfalls von der Wohnsitz- oder von der Heimatgemeinde des Bedürftigen Kostenersatz verlangen kann.

Vereinzelt wurde in der Vernehmlassung gefordert, dass die Bestimmungen über die Zuständigkeit für Personen ohne geregelten Aufenthalt («Sans-Papiers», abgewiesene Asylbewerber, Kriminaltouristen) nicht gelten sollen. Dem ist entgegenzuhalten, dass bereits das geltende Recht bei einer Notfallsituation einerseits die Zuständigkeit der Aufenthaltsgemeinde, unabhängig vom fremdenpolizeilichen Status, vorsieht und anderseits den Grundsatz aufstellt, dass solche Kosten von den Gemeinden und nicht vom Kanton zu tragen sind. Eine Kostenersatzpflicht des Kantons wurde mit der letzten Revision bis auf den Fall von § 33 SHG ausdrücklich aufgehoben.

Wir weisen in diesem Zusammenhang zudem ausdrücklich darauf hin, dass die vorgeschlagenen Regelungen in § 5 Absätze 2 und 3 im Einklang mit dem Bundesrecht stehen und der Schaffung von mehr Transparenz dienen, dass aber auch eine Auslegung des heute geltenden Rechts zum selben Resultat führt. Materiell ändert sich deshalb mit der Ergänzung in § 5 gegenüber dem geltenden Recht nichts.

2. Kostenersatzpflicht bei der Sozialhilfe

a. Allgemeines

Die heute geltenden Bestimmungen des Sozialhilfegesetzes über die Kostenersatzpflicht wurden ebenfalls im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich beschlossen. Der § 34 sieht nur die Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde vor: Gemäss Absatz 1 besteht eine Kostenersatzpflicht der Luzerner Heimatgemeinde in den Fällen, in welchen der Kanton gestützt auf das Zuständigkeitsgesetz oder einen Staatsvertrag Kosten für die Unterstützung eines Bedürftigen leisten muss. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Fälle:

- Leistungen, die der Kanton einem anderen Kanton für die notfallmässige Unterstützung eines Bedürftigen mit Unterstützungswohnsitz im Kanton Luzern ausrichten muss (Art. 14 Abs. 1 Zuständigkeitsgesetz [ZUG]; SR 851.1).
- Leistungen, die der Kanton einem anderen Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen ohne Wohnsitz in der Schweiz, jedoch mit Heimatort im Kanton Luzern gewähren muss (Art. 15 ZUG).

- Leistungen, die der Kanton dem neuen Wohnsitzkanton des Bedürftigen für dessen Unterstützung gewähren muss, wenn der Bedürftige mit Heimatort im Kanton Luzern noch nicht zwei Jahre lang ununterbrochen im anderen Kanton Wohnsitz hat (Art. 16 ZUG).

Im Vollzug führt § 34 SHG zuweilen zu einem stossenden Ergebnis. So muss gemäss Absatz 1 in Anwendung von Artikel 14 Absatz 1 ZUG die Heimatgemeinde dem Kanton auch in jenen Fällen Kostenersatz leisten, in denen der Unterstützte über einen Luzerner Wohnsitz verfügt. Da eine engere Bindung zum Wohnsitz als zum Heimatort besteht, ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Heimatgemeinde für die Unterstützung aufkommen muss. Zudem besteht auch im interkantonalen Verhältnis die Regelung, dass grundsätzlich nicht der Heimatkanton, sondern primär der Wohnsitzkanton die Kosten tragen muss.

Weiter enthält die geltende Regelung der Kostenersatzpflicht eine Lücke. Nach Artikel 23 Absatz 1 ZUG muss der Kanton bei der ausserkantonalen und notfallmässigen Unterstützung von Ausländern mit Wohnsitz im Kanton Luzern dem Aufenthaltskanton die Kosten für die Unterstützung vergüten. Da diese Ausländerinnen und Ausländer naturgemäss über keinen Luzerner Heimatort verfügen, kann der Kanton die anfallenden Kosten keiner Gemeinde weiterverrechnen und muss sie selber tragen. Die Kostenersatzpflicht des Kantons wurde jedoch bis auf den Fall von § 33 SHG aufgehoben.

Aus den dargelegten Gründen erscheint die Einführung einer Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde als angezeigt.

b. Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde (§ 33a)

Der neue § 33a führt eine Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde ein. Der Wortlaut der Bestimmung orientiert sich dabei wiederum am eidgenössischen Zuständigkeitsgesetz. Dabei kann eine Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde naturgemäss nur bei Personen bestehen, die Wohnsitz in einer Luzerner Gemeinde haben.

Nach Absatz 1 soll die Einwohnergemeinde am Luzerner Wohnsitz der hilfebedürftigen Person dem Kanton jene Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe ersetzen, welche dieser gestützt auf das Zuständigkeitsgesetz oder aufgrund internationaler Abkommen zu vergüten hat. Gemeint sind dabei insbesondere die oben genannten Fälle der Notfallhilfe nach den Artikeln 14 Absatz 1 und 23 Absatz 1 ZUG.

Absatz 2 bestimmt, dass die Einwohnergemeinde am Luzerner Wohnsitz der hilfebedürftigen Person der Luzerner Aufenthaltsgemeinde jene Kosten der Notfallhilfe ersetzt, welche diese gestützt auf § 5 Absätze 2 und 3 SHG zu tragen hat. Mit dieser Bestimmung wird eine entsprechende Praxis im Bereich der Notfallhilfe der Luzerner Wohnsitzgemeinde im innerkantonalen Verhältnis explizit im Gesetz verankert. Damit wird ein lückenloses System der Kostenersatzpflicht geschaffen.

c. Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde (§ 34)

Mit der Einführung der Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde in § 33a ist der geltende § 34 Absatz 1 insofern zu präzisieren, als dieser nur noch zur Anwendung kommt, wenn der Unterstützte keinen Luzerner Wohnsitz hat. Voraussetzung bleibt jedoch, dass die unterstützte Person über einen Luzerner Heimatort verfügt. Der angepasste § 34 Absatz 1 regelt die eingangs erwähnten Fälle der Artikel 15 und 16 ZUG.

3. Rückerstattung wirtschaftlicher Sozialhilfe

a. Rückerstattung bei rechtmässigem Bezug durch Jugendliche (§ 37 Abs. 2)

Bereits auf den 1. Januar 1996 wurde das Mündigkeitsalter auf 18 Jahre gesenkt. Damit ist § 37 Absatz 2, der noch auf das höhere Mündigkeitsalter verweist, entsprechend anzupassen.

b. Grundpfandgesicherte Rückerstattungsansprüche (§ 41a)

Im Rahmen der wirtschaftlichen Sozialhilfe müssen vermehrt auch Personen und Familien unterstützt werden, die über Grundeigentum (Einfamilienhaus, Eigentumswohnung u. a.) verfügen. Dabei handelt es sich in der Regel um Vermögen, die weit über der Freigrenze der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) liegen. Die SKOS empfiehlt in solchen Fällen, wirtschaftliche Sozialhilfe zu leisten, sofern es nicht sinnvoll ist, das Grundeigentum zu veräußern. Sinnvoll kann eine Unterstützung bei vorhandenem Grundeigentum sein, wenn nur kurzfristig unterstützt werden muss, wenn die selbstbewohnte Liegenschaft nur einen geringen Erlös abwerfen würde oder wenn die hilfebedürftigen Personen sehr günstig in der eigenen Liegenschaft wohnen. Gleichzeitig aber empfiehlt die SKOS, eine Rückerstattungsverpflichtung mit Grundbucheintrag zu vereinbaren.

In der Motion M 104 von Erwin Arnold über eine Änderung von § 41 des Sozialhilfegesetzes über die Verjährung anstelle der Verwirkung vom 25. November 2003 wird zutreffend darauf hingewiesen, dass der Rückerstattungsanspruch nach § 41 Absatz 1 SHG innert zehn Jahren nach Gewährung der wirtschaftlichen Sozialhilfe verwirkt. Aufgrund der Verwirkung kann auch die Unterbrechung bei Pfandbestellung gemäss Artikel 135 Ziffer 1 OR nicht zur Anwendung kommen. Die Forderung erlischt demzufolge ab Verwirkung. Sobald die Forderung erloschen ist, kann der Eigentümer des belasteten Grundstücks die Löschung des Grundbucheintrags verlangen (vgl. Art. 826 ZGB). Dies bedeutet, dass die Grundpfandsicherung in der Regel nichts nützt, da eine Rückerstattung innert dieser Frist in den meisten Fällen nicht möglich

ist. Teilweise gehen so beträchtliche Forderungen der Gemeinden infolge Verwirkung unter.

Das Anliegen der Motion ist sinnvoll. Wir schlagen deshalb vor, einen neuen § 41a einzufügen, welcher bestimmt, dass grundpfandgesicherte Ansprüche aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe weder der Verwirkung noch der Verjährung unterliegen. Bei der Formulierung dieser Bestimmung haben wir uns an den Regelungen anderer Kantone orientiert (vgl. Art. 29 Abs. 4 Sozialhilfegesetz SH [SHR 850.100]; § 30 Sozialhilfegesetz ZH [LS 851.1]; Art. 45 Abs. 5 Sozialhilfegesetz BE [BSG 860.1]).

Wir sind jedoch der Ansicht, dass die Verwirkung der Rückerstattungsansprüche für nicht grundpfandgesicherte Rückerstattungsansprüche grundsätzlich beibehalten werden sollte. Denn das Erreichen der wirtschaftlichen Unabhängigkeit ist eine der primären Zielsetzungen der Sozialhilfe. Daher sollen für spätere Erwerbseinkommen grundsätzlich keine Rückerstattungen geltend gemacht werden können (vgl. SKOS-Richtlinien, E. 3-1).

4. Inkassohilfe und Bevorschussung

a. Anspruch auf Inkassohilfe (§ 44)

Diese Bestimmung ist an das geänderte Scheidungsrecht anzupassen. Die Verweise auf das Zivilgesetzbuch sind zu aktualisieren.

b. Rückerstattung der Alimentenbevorschussung (§ 51 Abs. 4)

Gemäss § 45 SHG hat das anspruchsberechtigte Kind gegenüber der Einwohnergemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes Anspruch auf Bevorschussung seiner Unterhaltsbeiträge, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommen. Die Rückerstattung der Bevorschussung ist gegenwärtig in § 51 SHG geregelt. Im Gegensatz zu den anderen Rückerstattungstatbeständen (§ 37 für die wirtschaftliche Sozialhilfe; § 59 für die Mutterschaftsbeihilfe) kennt § 51 keine Regelung, wonach Alimentenvorschüsse, welche im Hinblick auf Leistungen einer Sozialversicherung während einer Zeitspanne gewährt wurden, für die rückwirkende Leistungen entrichtet werden, zurückzuerstatten sind und das vorschussleistende Gemeinwesen bei Dritten die direkte Auszahlung der Nachzahlung verlangen kann. Diese Bestimmungen haben den Zweck, eine ungerechtfertige Bereicherung des Unterstützten durch Doppelzahlungen zu vermeiden.

Gemäss Artikel 22 Absatz 2a des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1) können Nachzahlungen der Sozialversicherungen grundsätzlich der öffentlichen Fürsorge abgetreten werden, soweit diese Vorschusszahlungen leistet. Zu diesen Nachzahlungen gehören insbesondere auch Kinderrenten nach Artikel 22^{ter} des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenen-

versicherung (SR 831.10) und Artikel 35 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20). Zu Nachzahlungen kommt es vor allem im Bereich der Invalidenversicherung und bei den Ergänzungsleistungen, wo die Festsetzung des Anspruchs oft längere Zeit beansprucht und oft rückwirkend erfolgt. Damit eine Dritt auszahlung an das vorschussleistende Gemeinwesen erfolgen kann, muss ein solches Drittforderrungsrecht auf einem Vertrag oder einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung beruhen (vgl. Art. 85^{bis} Abs. 2b Verordnung über die Invalidenversicherung, SR 831.201). Um nicht allein von einer vertraglichen Abmachung abhängig zu sein, ist es nötig, in das Sozialhilfegesetz eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen.

Da ein Doppelbezug von Leistungen (Alimentenbevorschussung und Leistungen Dritter für die gleiche Zeit) unerwünscht ist, schlagen wir eine möglichst umfassende Formulierung vor, welche sich an den bestehenden §§ 37 Absatz 3 und 59 Absatz 2 SHG orientiert.

5. Bewilligungsfreie Aufnahme von Personen in Privathaushalte, Heime und sonstige Einrichtungen (§ 71)

Die Aufnahme von Personen in Privathaushalte, Heime und sonstige Einrichtungen untersteht gemäss § 70 SHG einer Bewilligungspflicht. Von der Bewilligung werden Heime und sonstige Einrichtungen ausgenommen, falls sie einer bestimmten anderen Aufsicht unterstellt sind. In § 71 Absatz 1b wird die bewilligungsfreie Aufnahme für Heime, die gemäss Gesundheitsrecht oder im Rahmen der Invalidenversicherung vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) zugelassen werden, festgelegt. Diese Aufzählung ist unvollständig, da es Heime gibt, die nicht der Aufsicht des BSV unterstehen, sondern vom Bundesamt für Justiz (BfJ) anerkannt sind. Dessen Aufsicht ergibt sich aus dem Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341). § 71 Absatz 1b ist entsprechend zu ergänzen.

V. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, der Änderung des Sozialhilfegesetzes zuzustimmen.

Luzern, 29. Juni 2004

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Kurt Meyer
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 892

Sozialhilfegesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 29. Juni 2004,
beschliesst:

I.

Das Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

§ 5 Absatz 2 sowie Absatz 3 (neu)

² In Notfällen ist die Einwohnergemeinde zuständig, in der sich der Hilfebedürftige aufhält. Als Aufenthalt gilt die tatsächliche Anwesenheit in einer Gemeinde. Diese wird als Aufenthaltsgemeinde bezeichnet.

³ Ist ein offensichtlich Hilfebedürftiger, insbesondere wegen einer Erkrankung oder eines Unfalls, auf ärztliche oder behördliche Anordnung in eine andere Gemeinde verbracht worden, gilt diejenige Gemeinde als Aufenthaltsgemeinde, von der aus die Zuweisung erfolgte.

§ 33a (neu)

Kostenersatzpflicht der Wohnsitzgemeinde

¹ Die Einwohnergemeinde am Luzerner Wohnsitz des Hilfebedürftigen ersetzt dem Kanton jene Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe, welche dieser gestützt auf das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger oder aufgrund von internationalen Abkommen zu vergüten hat.

² Sie ersetzt der Luzerner Aufenthaltsgemeinde jene Kosten der Notfallhilfe, welche diese gestützt auf § 5 Absätze 2 und 3 dieses Gesetzes zu tragen hat.

§ 34 Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde

¹ Wenn der Hilfebedürftige keinen Unterstützungswohnsitz im Kanton Luzern hat, ersetzt die Einwohnergemeinde am Luzerner Heimatort des Hilfebedürftigen

- a. dem Kanton jene Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe, welche dieser gestützt auf das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger oder aufgrund von internationalen Abkommen zu tragen hat,
- b. der Luzerner Aufenthaltsgemeinde die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

² Hat der Hilfebedürftige das Bürgerrecht mehrerer luzernischer Gemeinden, ist jene Gemeinde kostenersatzpflichtig, deren Bürgerrecht er oder seine Vorfahren zuletzt erworben haben.

§ 37 Absatz 2

² Wirtschaftliche Sozialhilfe, die einem Jugendlichen vor dem vollendeten 18. Altersjahr oder für seine Ausbildung über diesen Zeitpunkt hinaus, längstens aber bis zur Vollendung des 25. Altersjahres, gewährt wurde, ist nicht zurückzuerstattet.

§ 41a (neu)

Grundpfandgesicherte Rückerstattungsansprüche

Der Anspruch auf Rückerstattung der bezogenen wirtschaftlichen Sozialhilfe, der durch ein Grundpfand sichergestellt ist, unterliegt weder der Verwirkung noch der Verjährung.

§ 44 Absatz 2

² Der unterhaltsberechtigte Ehegatte hat gegenüber der Einwohnergemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes Anspruch auf unentgeltliche Hilfe bei der Vollstreckung von Unterhaltsbeiträgen des anderen Ehegatten (Artikel 125, 131 Absatz 1, 137, 173 und 176 ZGB).

§ 51 Absatz 4 (neu)

⁴ Bevorschussungen, die im Hinblick auf Leistungen einer Sozialversicherung, einer Privatversicherung, haftpflichtiger Dritter und anderer Dritter während einer Zeitspanne gewährt werden, für die rückwirkende Leistungen entrichtet werden, sind zurückzuerstattet. Das vorschussleistende Gemeinwesen kann beim Dritten die direkte Auszahlung der Nachzahlung verlangen.

§ 71 Absatz 1b

¹ Von der Bewilligungspflicht sind ausgenommen:

- b. die Aufnahme von Personen in kantonale, kommunale oder gemeinnützige Heime und sonstige Einrichtungen, die nach dem Gesundheitsrecht einer besonderen Aufsicht unterstehen, im Rahmen der Invalidenversicherung vom Bundesamt für Sozialversicherungen zugelassen oder für den Straf- und Massnahmenvollzug vom Bundesamt für Justiz anerkannt sind.

§ 72a Absatz 2

² Jene Gemeinden, deren Sozialhilfelaisten im Durchschnitt der drei dem Abrechnungsjahr vorangehenden Jahre netto und pro Kopf der Bevölkerung den kantonalen Durchschnitt unterschreiten, bezahlen pro Einwohner zwei Drittel der Differenz zum Kantondurchschnitt in einen Pool. Die Belastung richtet sich nach den Nettoaufwendungen der Gemeinden gemäss den §§ 28–41a und 54–59.

II.

Vorschüsse, die der Kanton den Gemeinden seit der Pool-Regelung vom 5. März 2002 zum Ausgleich einer Unterdeckung im Lastenausgleichspool geleistet hat, sind von den Gemeinden bis Ende 2007 zurückzuerstattten. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

III.

Die Änderung tritt am 1. Februar 2005 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: