

Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2025

KR-Nr. 278a/2023

**Beschluss des Kantonsrates
über die Einzelinitiative KR-Nr. 278/2023
betreffend Abänderung Text § 19 Abs. 4
des Zusatzleistungsgesetzes des Kantons Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2025,

beschliesst:

I. In Zustimmung zur Einzelinitiative KR-Nr. 278/2023 von Bruno Roth, Hettlingen, betreffend Abänderung Text § 19 Abs. 4 des Zusatzleistungsgesetzes des Kantons Zürich wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und an Bruno Roth, Hettlingen.

Zusatzleistungsgesetz (ZLG)

(Änderung vom; Verjährung von Rückerstattungsansprüchen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2025,

beschliesst:

I. Das Zusatzleistungsgesetz vom 7. Februar 1971 wird wie folgt geändert:

Rückerstattung § 19. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Rückerstattungsansprüche verjähren nach Ablauf von fünf Jahren, nachdem das mit der Durchführung betraute Organ von ihrem Entstehen Kenntnis erhalten hat, spätestens aber nach Ablauf von zehn Jahren nach Entrichtung der einzelnen Beihilfezahlung.

Abs. 5 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Der Kantonsrat hat am 18. September 2023 folgende von Bruno Roth, Hettlingen, am 14. August 2023 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Dem Kantonsrat Zürich wird beantragt folgenden Beschluss zu fassen:

Abänderung § 19 Abs. 4 des Zusatzleistungsgesetzes des Kantons Zürich:

Rückerstattungsansprüche verjähren nach Ablauf von fünf Jahren nach der Entrichtung *der einzelnen Leistung*, seitdem das mit der Durchführung betraute Organ von ihrem Entstehen Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber nach Ablauf von zehn Jahren seit der letzten Beihilfezahlung.

Aktuell gültiger Text § 19 Abs. 4 des Zusatzleistungsgesetzes des Kantons Zürich:

Rückerstattungsansprüche verjähren nach Ablauf von fünf Jahren, seitdem das mit der Durchführung betraute Organ von ihrem Entstehen Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber nach Ablauf von zehn Jahren seit der letzten Beihilfezahlung.

Begründung

Das Zusatzleistungsgesetz (ZLG) des Kantons Zürich sieht in § 19 Abs. 1 lit. a) vor, dass die Rückforderung von *berechtigterweise* bezogenen kantonalen Beihilfen und Gemeindegzuschüsse bzw. Einmalzulagen zurückzuerstatten sind, wenn die bezugsberechtigte Person in günstige Verhältnisse kommt.

Weiter sieht das LG vor, dass eine Rückforderung dann möglich ist, wenn seit der letzten Leistung nicht bereits 10 Jahre vergangen sind. Das Amt für Zusatzleistungen der Stadt Zürich sowie das Sozialversicherungsgericht interpretieren diese Gesetzesbestimmung in der Weise, dass – sofern seit der letzten Leistung nicht bereits zehn Jahre vergangen sind – sämtliche je rechtmässig bezogenen kantonalen Beihilfen und Gemeindegzuschüsse zurückzuerstatten sind.

Das führt dazu, dass Personen, die z.B. über Jahrzehnte Leistungen *berechtigterweise* bezogen haben, jede einzelne der über die Jahrzehnte bezogenen Leistung zurückzuerstatten haben, ohne dass zwischen den einzelnen Leistungen eine Verjährung eintreten kann.

Dafür behilft man sich mit einem in der Lehre nirgends bekannten Begriff der «**Lokomotivverjährung**». Diese soll den angeblich rechtlichen Effekt haben, dass eine zuvor ausgerichtete Leistung von der nächstfolgenden Leistung – wie von einer Lokomotive – nachgezogen wird, so dass alle gesamthaft aufgelaufenen Leistungen erst dann sozusagen en bloc verjähren, wenn seit der letzten Leistung 10 Jahre vergangen sind.

In keinem anderen Gesetz, schon gar nicht in einem Sozialhilfegesetz, verhält es sich auch nur annähernd ähnlich, denn grundsätzlich verjährt eine periodisch ausgerichtete Leistung innert einer dafür klar definierten Frist (und zwar Leistung für Leistung).

Die Auslegung und die Handhabung der Bestimmung von § 19 Abs. 4 ZLG führt dazu, dass davon betroffene Personen, anders als Personen, die *unberechtigterweise* Leistungen bezogen haben, für alle bezogenen Leistungen aufzukommen haben (wenn seit der letzten ausgerichteten Leistung nicht 10 Jahre vergangen sind), hingegen *unrechtmässig* bezogene Leistungen gemäss § 19 Abs. 5 ZLG nur max. 5 Jahre nach Entrichtung der einzelnen zurückzuerstatten sind.

Aktuell gültiger Text § 19 Abs. 5 des Zusatzleistungsgesetzes des Kantons Zürich:

Unrechtmässig bezogene Beihilfen sind zurückzuerstatten. Art. 25 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) sowie Art. 2–5 der Verordnung vom 11. September 2002 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts finden sinngemäss Anwendung.

Text Art. 25 ATSG:

Art. 25 Rückerstattung

¹ Unrechtmässig bezogene Leistungen sind zurückzuerstatten. Wer Leistungen in gutem Glauben empfangen hat, muss sie nicht zurückerstatten, wenn eine grosse Härte vorliegt.

² Der Rückforderungsanspruch erlischt drei Jahre, nachdem die Versicherungseinrichtung davon Kenntnis erhalten hat, spätestens aber fünf Jahre seit der Auszahlung der einzelnen Leistung. Wird der Rückersatzanspruch aus einer strafbaren Handlung hergeleitet, für welche das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so ist diese Frist massgebend.

³ Zuviel bezahlte Beiträge können zurückgefordert werden. Der Anspruch erlischt mit dem Ablauf eines Jahres, nachdem der Beitragspflichtige von seinen zu hohen Zahlungen Kenntnis erhalten hat, spätestens aber fünf Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Beiträge bezahlt wurden.

Es liegt somit nicht nur eine systemwidrige, ausserhalb von Sinn und Zwecks des Verjährungsrechts liegende Norm vor, sondern es ergibt damit zusätzlich eine krasse Ungleichbehandlung von Personen, welche berechtigter- und unberechtigterweise Beihilfen und Zuschüsse erhalten haben.

Diese stark dem Gerechtigkeitsgedanken widersprechende Norm von § 19 Abs. 4 ZLG ersuche sich im beantragten Sinn abzuändern, so dass sich die Verjährung von berechtigtermassen bezogenen Beihilfen und Zuschüssen innerhalb der einer sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Recht gültigen Verjährung bezieht.

Bericht des Regierungsrates:

Vom Kantonsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) vorläufig unterstützte Einzelinitiativen werden dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und über den Inhalt der Initiative.

A. Ausgangslage

Die Einzelinitiative fordert eine Änderung der Verjährungsregelung bei der Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Beihilfen gemäss § 19 Abs. 4 des Zusatzleistungsgesetzes (ZLG, LS 831.3). Nach der geltenden Regelung kann das zuständige Organ sämtliche rechtmässig ausbezahlten Beihilfen von der bezugsberechtigten Person, die in günstige Verhältnisse gekommen ist, bzw. mit gewissen Einschränkungen

aus dem Nachlass der bezugsberechtigten Person (vgl. § 19 Abs. 1–3 ZLG) zurückfordern, wenn seit Kenntnisnahme des Rückforderungsanspruchs nicht mehr als fünf Jahre und seit der letzten Beihilfezahlung nicht mehr als zehn Jahre vergangen sind (sogenannte Lokomotiv-Verjährung). § 19 Abs. 4 ZLG soll gemäss Einzelinitiative nun dahingehend geändert werden, dass Rückerstattungsansprüche nach Ablauf von fünf Jahren nach der Entrichtung der einzelnen Leistung verjähren, seitdem das mit der Durchführung betraute Organ vom Entstehen des Rückerstattungsanspruchs Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber nach Ablauf von zehn Jahren seit der letzten Beihilfezahlung. Die geltende Regelung von § 19 Abs. 4 ZLG sei systemwidrig und stelle eine krasse Ungleichbehandlung von Personen dar, die berechtigter- und unberechtigterweise Beihilfen erhalten hätten.

B. Gültigkeit der Einzelinitiative

Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV).

Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann der kantonale Gesetzgeber gemäss Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) eigene und über das ELG hinausgehende Leistungen gewähren und dafür besondere Voraussetzungen festlegen. Diese Kompetenz umfasst auch die Regelung der Rückforderungsansprüche und deren Verjährung. Eine Verletzung des Bundesrechts durch die Änderung von § 19 Abs. 4 ZLG liegt nicht vor. Die mit der Einzelinitiative verfolgte Anpassung erweist sich somit als mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar, wahrt die Einheit der Materie und ist nicht offensichtlich undurchführbar.

C. Beurteilung der Einzelinitiative

Rückerstattungsansprüche von *rechtmässig* bezogenen Beihilfen sowie Zuschüssen verjähren gemäss der geltenden Regelung nach Ablauf von fünf Jahren, seitdem das mit der Durchführung betraute Organ von ihrem Entstehen Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber nach Ablauf von zehn Jahren *seit der letzten Beihilfezahlung* (§ 19 Abs. 4 ZLG) oder seit der letzten Zahlung eines Zuschusses (§ 19 Abs. 4 in Verbindung mit § 19a Abs. 3 ZLG). Entsprechend der Auslegung durch

das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich führt das dazu, dass rechtmässig bezogene Beihilfeleistungen bis zum Bezugsbeginn zurückgefordert werden können (sogenannte Lokomotiv-Verjährung). Das Bundesgericht beurteilte die Auslegung von § 19 Abs. 4 ZLG durch das Sozialversicherungsgericht mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 ELG als zulässig (Urteil des Bundesgerichts 8C_805/2019 vom 6. Mai 2020).

Im Zuge der EL-Reform von 2021 wurde eine bis dahin fehlende Regelung für die Verjährung von *unrechtmässig* bezogenen Beihilfen eingeführt (§ 19 Abs. 5 ZLG) und wurden die bundesrechtlichen Verjährungsbestimmungen für die Rückforderung von unrechtmässig bezogenen Leistungen gemäss Art. 25 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1) sowie Art. 2–5 der dazugehörigen Verordnung (SR 830.11) für anwendbar erklärt. Entsprechend dieser Bestimmung erlischt der Rückforderungsanspruch in der Regel drei Jahre, nachdem die Versicherungseinrichtung davon Kenntnis erlangt hat, spätestens aber fünf Jahre seit der Auszahlung *der einzelnen Leistung*.

Auch die Verjährung (bzw. Verwirkung) bei der Rückforderung von bundesrechtlich geregelten *rechtmässig bezogenen* Ergänzungsleistungen (Art. 16b ELG) und von rechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen (§ 30 Sozialhilfegesetz [LS 851.1]) orientieren sich an dem im Verjährungsrecht vorherrschenden Grundsatz, wonach periodisch ausgerichtete Leistungen *je einzeln* verjähren.

Wie in der Begründung der Einzelinitiative dargelegt wird, stellt die Verjährungsregelung von § 19 Abs. 4 ZLG somit eine Ausnahme dar, die sich nicht in die im Sozialversicherungsrecht bestehenden Regelungen zur Verjährung (bzw. Verwirkung) einfügt. So ist es nicht nachvollziehbar, weshalb für den Bezug von unrechtmässig bezogenen Leistungen kürzere Verwirkungsfristen gelten als beim Bezug von rechtmässig bezogenen Leistungen. Auch leuchtet es nicht ein, warum die Verjährung von rechtmässig bezogenen Beihilfen und Zuschüssen anders – und im Ergebnis strenger – geregelt ist als jene von rechtmässig bezogenen Sozialhilfeleistungen.

Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich, die Verjährungsbestimmung für rechtmässig bezogene Beihilfen und Zuschüsse im ZLG anzupassen. Die Formulierung der Einzelinitiative wird redaktionell angepasst und an die vergleichbare Regelung im ELG angeglichen, welche die Verwirkung von rechtmässig bezogenen Ergänzungsleistungen auf Bundesebene regelt (Art. 16b ELG).

D. Finanzielle Auswirkungen

Rückerstattungen von bundesrechtlichen Ergänzungsleistungen erfolgen vor der Rückforderung von Leistungen gemäss dem ZLG. Deshalb handelt sich um äusserst wenige Einzelfälle, bei denen rechtmässig bezogene Beihilfen oder Zuschüsse gemäss § 19 Abs. 4 ZLG überhaupt zurückgefordert werden können. Die finanziellen Auswirkungen sind deshalb nicht relevant. Für Gemeinden, die für die Rückforderung ihrer Zuschüsse auf das ZLG verweisen, dürfte die Teilrevision ebenfalls kaum Auswirkungen haben. Den Gemeinden steht es zudem frei, eine andere Regelung in Bezug auf die Rückerstattung ihrer zusätzlich ausgerichteten Zuschüsse zu treffen.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung hat keine administrative Belastung von Unternehmen zur Folge. Es ist daher keine Regulierungsfolgeabschätzung erforderlich.

F. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, der Einzelinitiative KR-Nr. 278/2023 und der Vorlage zur Änderung des Zusatzleistungsgesetzes zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli