



KANTON  
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, [www.nw.ch](http://www.nw.ch)

# TEILREVISION DER SOZIALHILFEGESEZTGEBUNG

## Bericht externe Vernehmlassung

Titel:	Teilrevision der Sozialhilfegesetzgebung	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Bericht externe Vernehmlassung	Klasse:		FreigabeDatum:	12.01.22
Autor:	Verena Wicki Roth	Status:		DruckDatum:	25.12.21
Ablage/Name:	Bericht.docx			Registratur:	2020.NWSTK.162

**Inhalt**

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>Inkassohilfeverordnung des Bundes .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>Alimentenhilfe .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Zweck .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Alimentenhilfe .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Inkassohilfe .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Alimentenbevorschussung .....</b>	<b>6</b>
<b>2.3</b>	<b>Statistische Übersicht der Fachstelle Alimentenhilfe .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Regelungsbedarf in der kantonalen Gesetzgebung .....</b>	<b>7</b>
<b>3.1</b>	<b>Inkassohilfe .....</b>	<b>7</b>
<b>3.2</b>	<b>Alimentenbevorschussung .....</b>	<b>8</b>
<b>3.3</b>	<b>Zuständigkeitskonflikt für die Unterstützung Bedürftiger .....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Projektorganisation .....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Grundzüge der Vorlage .....</b>	<b>9</b>
<b>5.1</b>	<b>Inkassohilfe .....</b>	<b>9</b>
<b>5.1.1</b>	<b>Verfallene Unterhaltsbeiträge .....</b>	<b>9</b>
<b>5.1.2</b>	<b>Kostenübernahme von Dritten .....</b>	<b>10</b>
<b>5.1.3</b>	<b>Nicht umgesetzte Regelungen .....</b>	<b>10</b>
<b>5.2</b>	<b>Alimentenbevorschussung .....</b>	<b>11</b>
<b>5.2.1</b>	<b>Keine zeitliche Begrenzung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen .....</b>	<b>11</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Berechnung der Alimentenbevorschussung .....</b>	<b>12</b>
<b>5.3</b>	<b>Innerkantonaler Zuständigkeitskonflikt .....</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....</b>	<b>13</b>
<b>6.1</b>	<b>Änderungen im Sozialhilfegesetz .....</b>	<b>13</b>
<b>6.2</b>	<b>Sozialhilfeverordnung .....</b>	<b>16</b>
<b>7</b>	<b>Auswirkungen der Vorlage .....</b>	<b>20</b>
<b>7.1</b>	<b>Auswirkungen auf die Gemeinden .....</b>	<b>20</b>
<b>7.2</b>	<b>Auswirkungen auf den Kanton .....</b>	<b>20</b>
<b>7.3</b>	<b>Auswirkungen auf die Nidwaldner Bevölkerung .....</b>	<b>21</b>
<b>8</b>	<b>Glossar .....</b>	<b>21</b>
<b>9</b>	<b>Terminplan .....</b>	<b>22</b>

## 1 Zusammenfassung

Die Teilrevision des Gesetzes über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; NG 761.1) und der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, NG 761.11) umfasst drei Elemente:

- Anpassung des Sozialhilfegesetzes SHG an die eidgenössische Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV; SR 211.213.32);
- Ergänzende Anpassungen zu Regelungen der Alimentenbevorschussung;
- Regelung bei Zuständigkeitskonflikten unter den Gemeinden bei der Unterstützung von Bedürftigen.

Der Bundesrat hat in der Inkassohilfeverordnung die wesentlichen Regeln zur Inkassohilfe erlassen, die in den Kantonen umgesetzt werden müssen. Der Kanton Nidwalden verfügt bereits über eine kompetente Fachstelle, die seit Jahren die Alimentenhilfe organisiert. Die Inkassohilfe ist dabei ein wichtiger Pfeiler. Sie unterstützt Personen dabei, die rechtmässig zustehenden Unterhaltsbeiträge einzufordern. Damit ist die Inkassohilfe ein wichtiges Instrument der Armutsprävention und der wirtschaftlichen Sicherstellung von Alleinerziehenden und ihren Kindern. Das Sozialhilfegesetz wird im Rahmen dieser Teilrevision an die eidgenössischen Regelungen zur Inkassohilfe angepasst.

In der Sozialhilfeverordnung werden infolge von Änderungen der Bundesgesetzgebung über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) ebenfalls Anpassungen vorgenommen. Diese Änderungen betreffen die Berechnung der Alimentenbevorschussung. Diese wird von den Gemeinden geleistet, wenn die unterhaltsberechtigten Personen und ihre Kinder keine Alimente erhalten und das Inkasso eingeleitet werden muss.

Ein weiterer Gegenstand dieser Revision ist die Regelung, wie im Falle eines Zuständigkeitskonfliktes zwischen den Gemeinden des Kantons Nidwalden verfahren werden soll. Bedürftige Personen, die aus Armutsprüben bei einer Gemeinde Unterstützung beantragen, sollen rasch eine Klärung haben über die Zuständigkeit, falls die angerufene Gemeinde dies in Frage stellt.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Inkassohilfeverordnung des Bundes

Gestützt auf Art. 131 Abs. 2 und Art. 290 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) hat der Bundesrat die Verordnung vom 6. Dezember 2019 über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV; SR 211.214.32) verabschiedet.

Das Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; NG 761.1) sowie die zugehörige Vollzugsverordnung (Sozialhilfeverordnung, SHV; NG 761.11) müssen aufgrund der Inkassohilfeverordnung (InkHV) des Bundes überprüft und angepasst werden. Dies hat Auswirkungen auf Kapitel C. Sonderhilfen mit Schwerpunkt auf Art. 31 SHG (Alimenteninkasso). Ausgangspunkt ist die Harmonisierung und Vereinheitlichung der Inkassohilfe in der Schweiz. Bisher bestehen schweizweit und in den Kantonen sehr unterschiedliche Ausgangslagen für Personen, die aufgrund eines Unterhaltstitels Anrecht auf Unterhaltsbeiträge haben und diese nicht einfordern können. Die Alimentenhilfe ist für die Armutsbekämpfung sehr relevant und für Anspruchsberechtigte existentiell.

Die Inkassohilfeverordnung regelt die vom Gemeinwesen zu leistende Hilfe bei der Durchsetzung familienrechtlicher Unterhaltsansprüche, wenn die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht erfüllt (Inkassohilfe). Es ist für Betroffene existentiell, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge rechtzeitig und regelmässig zu erhalten und im Falle von Zahlungsverweigerungen

über ein griffiges Inkasso zu verfügen. Zudem wird bei einer Verbesserung des Alimenteninkassos das Gemeinwesen entlastet (Subsidiaritätsprinzip durchsetzen, geringere WSH-Kosten [WSH=Wirtschaftliche Sozialhilfe]).

Die Vorgaben der Inkassohilfeverordnung sind im Kanton Nidwalden in vielen Teilen bereits umgesetzt. Der Kanton verfügt beim Sozialamt über eine Fachstelle, die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Alimentenhilfe bearbeitet. Insofern besteht eine bereits langjährig erprobte Praxis, die sich in weiten Teilen konform und ergänzend mit der neuen Inkassohilfeverordnung verhält. In weiten Teilen kann der Kanton Nidwalden sich auf die Inkassohilfeverordnung abstützen, jedoch sind vereinzelte Anpassungen unumgänglich.

## **2.2 Alimentenhilfe**

### **2.2.1 Zweck**

Unterhaltsbeiträge zu leisten kann für verpflichtete Personen eine starke wirtschaftliche Belastung auslösen. Für die Person jedoch, die Anspruch auf Unterhaltsbeiträge hat, insbesondere für deren Kinder, sind sie von existentieller Bedeutung. Es ist wesentlich, den für die Deckung des täglichen Bedarfs notwendigen Geldbetrag auch rechtzeitig und regelmässig zu erhalten. Oft sind sie die einzigen Geldleistungen, auf welche die unterhaltsberechtigte Person Anspruch hat. Regelmässig kommt es vor, dass sie den ihr zugesprochenen Unterhaltsbeitrag nicht erhält, obwohl ein Unterhaltstitel (Gerichtsentscheid oder Unterhaltsvertrag) vorliegt.

Deshalb hat der Gesetzgeber im Zivilgesetzbuch die Möglichkeit eingeführt, direkt an die Schuldnerinnen und Schuldner zu gelangen, die ihre Unterhaltspflichten vernachlässigen. Letztlich bestimmt das (kantonale) Sozialhilferecht, wer die Kosten des Unterhaltes zu tragen hat, wenn die betroffenen Personen (Eltern und ihre Kinder) nicht in der Lage sind, diese zu bestreiten (Art. 293 Abs. 1 ZGB).

### **2.2.2 Alimentenhilfe**

Die vom Gemeinwesen geleistete Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung verfolgen beide ein soziales Ziel, nämlich die Sicherung des Unterhaltes der Kinder, der Ehegatten und der eingetragenen Partner, wenn die unterhaltspflichtige Person ihre Verpflichtungen nicht erfüllt, um so letztlich dem Armutsrisiko vorzubeugen. Die Inkassohilfe und die Alimentenbevorschussung bilden zusammen die zwei Komponenten der "Alimentenhilfe".

Die Alimentenhilfe ist für Personen bestimmt, deren Unterhaltsbeiträge nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig bezahlt werden. Anspruchsberechtigt können grundsätzlich Kinder, Frauen und Männer sein. In der Praxis sind es in aller Regel Kinder und Frauen, umgekehrt sind grossmehrheitlich Männer unterhaltspflichtig. Sehr problematisch kann die Lage für alleinerziehende Frauen mit ihren Kindern sein, da solche Haushalte besonders von Armut bedroht sind. 2019 lag der Anteil der Alleinerziehenden in der Alimentenhilfe des Kantons Nidwalden bei 97%. Die Sicherstellung der Unterhaltsleistungen mittels der Alimentenhilfe ist sozialpolitisch hoch relevant und muss möglichst optimal ausgestaltet werden.

### **2.2.3 Inkassohilfe**

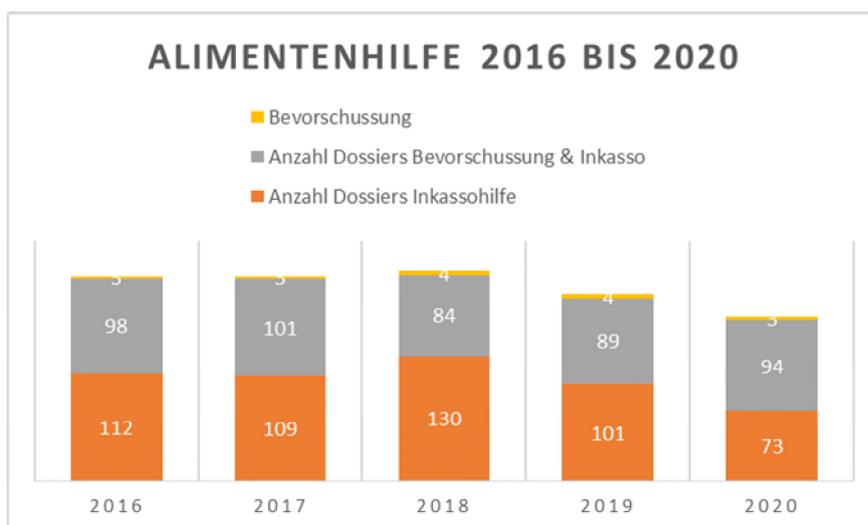
Bei der Inkassohilfe wird die berechtigte Person im Verfahren zur Durchsetzung des in einem Rechtstitel festgelegten Unterhaltsanspruchs (Unterhaltsbeiträge) unterstützt (Art. 31 SHG). Im Gegensatz zur Alimentenbevorschussung werden bei der Inkassohilfe keine öffentlichen Gelder an die berechtigte Person ausbezahlt, vielmehr werden über die Inkassohilfe die Unterhaltsbeiträge bei der pflichtigen Person eingefordert. Die Inkassohilfeverordnung (InkHV) bezieht sich primär auf diesen Bereich.

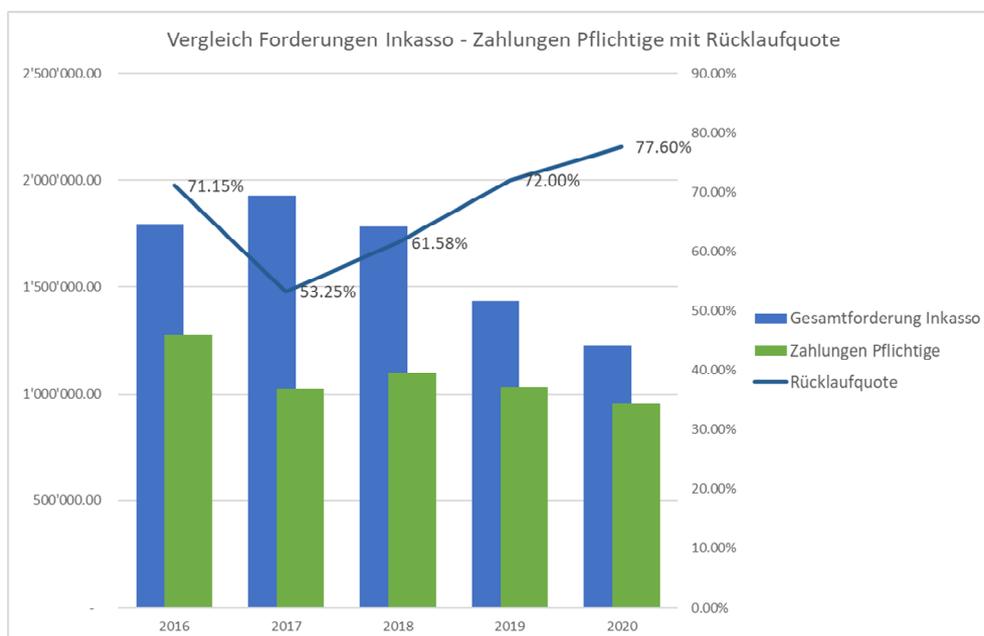
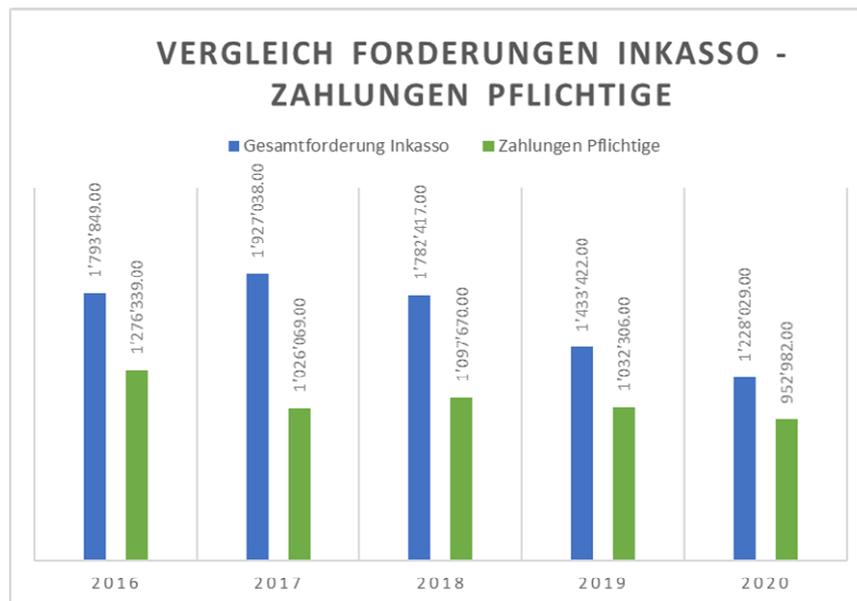
## 2.2.4 Alimentenbevorschussung

Das Gemeinwesen kann die Unterhaltsbeiträge bevorschussen, wenn die unterhaltspflichtige Person ihren Verpflichtungen nicht nachkommt (Art. 131a Abs. 1 und Art. 293 Abs. 2 ZGB). Sämtliche Kantone haben die Bevorschussung der Kinderalimente verbindlich geregelt. Zudem haben einige Westschweizer Kantone sowie der Kanton Zug die Bevorschussung der Ehegattenalimente definiert. Der Kanton Nidwalden sieht die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge für Kinder vor, wenn die Unterhaltsbeiträge des Vaters oder der Mutter nicht rechtzeitig oder nicht vollständig eingehen (Art. 32 SHG). Mit dem Vorschuss wird die Zahlung der Unterhaltsbeiträge sichergestellt, auf welche die berechtigte Person Anspruch hat und die sie zur Deckung ihrer laufenden Bedürfnisse benötigt. Die Bevorschussung setzt einen anerkannten Unterhaltstitel (Gerichtsentscheid oder Unterhaltsvertrag) und die Unterzeichnung der Inkassovollmacht mit Abtretungserklärung voraus.

## 2.3 Statistische Übersicht der Fachstelle Alimentenhilfe

Die Entwicklung der Alimentenhilfe war in den letzten Jahren tendenziell eher rückläufig. Waren in den Jahren 2016 und 2017 noch 213 Dossiers aktiv, so waren es im Jahr 2020 noch 170 Dossiers. Dasselbe Bild zeigt sich bei den Gesamtforderungen Inkasso, die 2017 mit CHF 1'927'038 deutlich höher waren als im Jahr 2020 mit CHF 1'228'029. Die Rücklaufquote der Gelder, die durch das Inkasso eingefordert werden konnten, bewegte sich zwischen rund 53% und 77.6%.





### 3 Regelungsbedarf in der kantonalen Gesetzgebung

#### 3.1 Inkassohilfe

Unter Art. 3 InkHV besteht für die Kantone neu die Option für Inkassohilfen, auch wenn die Unterhaltsbeiträge und Familienzulagen bereits vor Gesuchseingabe verfallen sind. Auch sind für weitere familienrechtliche Ansprüche Regelungen zu finden, die besondere Beiträge vorsehen. Namentlich geht es um die Inkassohilfe für ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes, der unverheirateten Mutter sowie um die Verwandtenunterstützung. Der Regierungsrat hat die bundesrechtlich vorgesehenen Optionen geprüft und teilweise auf deren Umsetzung verzichtet (vgl. unter Ziff. 5.1.3.)

Gemäss Art. 18 und Art. 19 InkHV muss die Kostentragung von anfallenden Kosten Dritter im Inkassohilfeverfahren geregelt werden (Betreibungskosten, Dolmetschende, Übersetzungen usw.). Einerseits gilt es zu definieren, wie Kosten Dritter auf das Gemeinwesen verteilt werden (Kanton und Gemeinden). Andererseits gilt es zu präzisieren, welche Kosten die verpflichtete Person tragen soll.

### 3.2 Alimentenbevorschussung

Die Regelung der Alimentenbevorschussung (ALBV) liegt in der Kompetenz der Kantone. Schnittpunkte zwischen der Inkassohilfe und der Alimentenbevorschussung gibt es aber durchaus, wie in der Botschaft des Bundesrates ausführlich dargelegt wird. Beispielsweise macht es kaum Sinn, die Unterhaltstitel in der Inkassohilfe und in der Alimentenbevorschussung anders zu definieren. Eine Überprüfung der Schnittstellen und Abläufe aufgrund der neuen rechtlichen Ausgangslage ist unumgänglich.

Mit dem Ziel einer möglichst wirkungsvollen und zielführenden Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung in den Kantonen und der Gleichbehandlung der Betroffenen hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) bereits 2013 entsprechende Empfehlungen erlassen<sup>1</sup>.

Gemäss Art. 32 Abs. 1 SHG hat die politische Gemeinde Unterhaltsbeiträge gegenüber unterhaltsberechtigten Kindern zu bevorschussen, wenn die Unterhaltsbeiträge des Vaters oder der Mutter nicht oder nicht rechtzeitig eingehen. Die Art und Weise der Berechnung der Bevorschussung wird in der Sozialhilfeverordnung durch den Regierungsrat geregelt

Im Kanton Nidwalden wird die Alimentenbevorschussung bedarfsabhängig ausgerichtet. Dies bedeutet, dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse berücksichtigt werden, was der Empfehlung der SODK entspricht. Die bis anhin kantonal definierten Grenzen beinhalten einen zweifachen Bezugsrahmen: Einerseits zu den Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV und andererseits zur wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH). Die Empfehlung der SODK sieht vor, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in Analogie zur EL AHV/IV zu berücksichtigen, da damit an ein bestehendes System angeknüpft werden kann. Ergänzend soll auf die allgemeinen Berechnungsgrundsätze der WSH abgestützt werden.

Insbesondere bei der Berechnung der Alimentenbevorschussung unter § 17 ff. SHV sind Anpassungen erforderlich. Mit der Einführung des neuen ELG per 1. Januar 2021 stehen auch Anpassungen im Abgleich mit der Wirtschaftlichen Sozialhilfe an, welche die Alimentenbevorschussung betreffen.

### 3.3 Zuständigkeitskonflikt für die Unterstützung Bedürftiger

Nicht in jedem Fall ist eindeutig, welche Gemeinde für die Unterstützung einer bedürftigen Person zuständig ist. Es liegt in diesen Fällen ein sogenannter negativer Kompetenzkonflikt vor. Umstritten kann sein, in welcher Gemeinde der Unterstützungswohnsitz der bedürftigen Person ist oder welche Aufenthaltsgemeinde sozialhilfepflichtig ist. Zuständigkeitsstreitigkeiten dürfen sich keinesfalls zu Lasten der betroffenen Person(en) auswirken. Dies widerspricht der rechtsstaatlichen Ausgestaltung der sozialhilferechtlichen Bedürftigkeit und gilt es inskünftig zu verhindern.

Die Zuständigkeit für die wirtschaftliche Sozialhilfe richtet sich grundsätzlich nach Art. 7 in Verbindung mit Art. 26 SHG. Das Sozialhilfegesetz enthält weiter keine explizite Regelung, wer in Zuständigkeitskonflikten entscheidet. Insbesondere wird nicht geregelt, wer bei einem Konflikt über die Zuständigkeit **zwischen Gemeinden innerhalb des Kantons Nidwalden** für die Unterstützung bedürftiger Personen zuständig ist. Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) greift im innerkantonalen Verhältnis nicht. Faktisch muss die betroffene Person bei der Gemeinde, welche sich nicht als zuständig erachtet, eine Verfügung verlangen und dagegen Beschwerde erheben. Dadurch ist die Unterstützung der bedürftigen Person in Frage gestellt, selbst wenn deren Anspruch im

---

<sup>1</sup> Vgl. Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und – Sozialdirektoren (SODK) zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung vom, 28. Juni 2013

Grundsatz unbestritten ist. Die Revision bietet die Gelegenheit, diese Lücke im kantonalen Sozialhilfegesetz zu schliessen.

## **4 Projektorganisation**

Für die Umsetzung dieses Gesetzgebungsvorhabens wurden folgenden Gremien eingesetzt:

Projektleitung	Verena Wicki Roth, Vorsteherin Sozialamt
Gesetzesredaktion	Christian Blunsch, Vorsteher Rechtsdienst
Steuergruppe	Michèle Blöchlinger, Regierungsrätin, Gesundheits- und Sozialdirektorin Andreas Scheuber, Direktionssekretär GSD David Schmid, Gemeinderat, Sozialvorsteher Oberdorf Christian Blunsch, Vorsteher Rechtsdienst, Gesetzesredaktion (beratend) Verena Wicki Roth, Vorsteherin Sozialamt, Projektleitung (beratend)
Projektgruppe	Verena Wicki Roth, Vorsteherin Sozialamt, Projektleitung Annamaria Dell'Amore, Leiterin Sozialdienst und Alimentenhilfe Christian Blunsch, Vorsteher Rechtsdienst, Gesetzesredaktion Cornelia Bossert-Albertin, Fachfrau Alimentenhilfe Dzemila Smajic, Gemeinde Stans, Soziales/Gesundheit

## **5 Grundzüge der Vorlage**

### **5.1 Inkassohilfe**

#### **5.1.1 Verfallene Unterhaltsbeiträge**

Gemäss Art. 3 Abs. 3 der Inkassohilfeverordnung kann auch Inkassohilfe für vor Einreichung des Gesuchs verfallende Unterhaltsbeiträge und Familienzulagen gewährt werden. Dies ist den Kantonen indessen nicht verbindlich vorgeschrieben. Im Kanton Nidwalden soll Inkassohilfe auch für Unterhaltsbeiträge und Familienzulagen gewährt werden, die vor dem Gesuch an den Kanton verfallen sind. Voraussetzung ist selbstredend ein rechtsgültiger Unterhaltstitel. Zudem dürfen die Forderungen nicht verjährt sein. Dies wird im Sozialhilfegesetz ausdrücklich so verankert.

Durch die Gewährung der Inkassohilfe wird die Existenzsicherung gestärkt und die unterhaltsberechtigten Personen und Familien können Ressourcen erschliessen, die wesentlich sind und sie wirtschaftlich entlasten. Die Inkassohilfe ist ein Instrument der Armutsbekämpfung und wird entsprechend genutzt. Die Gemeinden werden entlastet in der Sozialhilfe, sofern noch Ansprüche geltend gemacht werden können.

Auch wenn rückwirkende Inkassohilfen selten sind, kann diese Möglichkeit belastende Situationen entschärfen. Beispielsweise können wichtige Bedürfnisse der unterhaltsberechtigten Person und deren Kinder finanziert werden (Bsp. Ausbildung). Falls die unterhaltspflichtige

Person nicht bezahlt und auch rechtliche Schritte zu keiner Zahlung führen, wird ein Verlustschein ausgestellt, welcher der unterhaltsberechtigten Person zugestellt und von dieser bewirtschaftet wird.

Weiter wird das Risiko einer doppelten Betreuung vermindert, da die Inkassohilfe über die Fachstelle erfolgt. Diese bleibt zuständig und behält die Übersicht. Im Falle einer gleichzeitigen Betreuung für rückwirkende Leistungen durch die unterhaltspflichtige Person kann es zu einem Konflikt kommen mit der Fachstelle Inkassohilfe, die ihrerseits für aktuelle Leistungen das Inkasso führt. Das soll vermieden werden.

### **5.1.2 Kostenübernahme von Dritten**

Bei der Inkassohilfe entstehen oft Kosten, die von Dritten geleistet werden. Für die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen in einer anderen Sprachregion der Schweiz oder im Ausland müssen die vollstreckbaren Unterhaltstitel sowie weitere allenfalls erforderliche Unterlagen in die lokale Amtssprache übersetzt werden. Dadurch fallen unter Umständen hohe Übersetzungskosten an. Weiter müssen in der Regel Kosten für notwendige Verfahren für das Inkasso der Unterhaltsbeiträge vorgeschossen werden oder der Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts ist nötig. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Werden Dritte tätig oder erbringen sie Leistungen für die Durchsetzung der Unterhaltsbeiträge, so werden die anfallenden Kosten vom Gemeinwesen bevorschusst. Namentlich betrifft dies Betreibungs-, Verfahrens- und Unterhaltskosten (Art. 18 InkHV).

### **5.1.3 Nicht umgesetzte Regelungen**

#### **5.1.3.1 Keine Inkassohilfe für Ansprüche auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes**

Die Inkassohilfeverordnung überlässt den Kantonen gemäss Art. 3 Abs. 4 lit. a die Inkassohilfe für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes (Art. 286 Abs. 3 ZGB). Der Kanton Nidwalden verzichtet auf die Einführung von Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche.

Die Praxis der Inkassohilfe zeigt, dass für ausserordentliche nicht vorhergesehene Kosten der rechtliche Unterhaltstitel durch das Gericht sehr allgemein gehalten wird, die Kosten dadurch vage bleiben und nicht exakt geregelt sind (Zahnspangen, Kleider, Ferien etc.). Es fehlen in den Unterhaltverträgen meist klar umrissene und finanziell wie materiell definierte Angaben. Dies führt zu Auslegungsschwierigkeiten beim Inkasso. Es ist nicht klar, ob und welche Beiträge in Betreuung gesetzt werden können.

Die Fachstelle Inkassohilfe verfügt dadurch erfahrungsgemäss meist über ungenügende rechtliche Grundlagen, um das Inkasso durchzusetzen und trägt das Risiko, in die Auseinandersetzungen zwischen den Parteien einbezogen zu werden. Insbesondere bei hochstrittigen Parteien führt dies zu einem unangemessenen Aufwand auf Seiten der Fachstelle Inkassohilfe und dadurch zu einem unnötigen Verwaltungsaufwand.

Nachteilig wirkt sich dies auf mögliche Ressourcen für das Kind aus, die nicht erwirkt werden können. Bei armutsbetroffenen Personen kann dadurch eine höhere Belastung bei den Gemeinden entstehen, die über die materielle Grundsicherung geleistet werden muss.

Für das Inkasso und allfällige Betreibungen braucht es klar definierte Forderungen, die in einem rechtskräftigen Unterhaltstitel geregelt sind. Weitere Ansprüche für nicht vorhersehbare und ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes sind eigenverantwortlich durch die Erziehungsberechtigten oder die rechtliche Vertretung des Kindes einzufordern und nicht durch die Fachstelle Inkassohilfe.

### 5.1.3.2 Keine Inkassohilfe für Ansprüche der unverheirateten Mutter

Im Rahmen von Art. 3 Abs. 4 lit. b InkHV wird den Kantonen die Möglichkeit gegeben, weitere familienrechtliche Ansprüche der unverheirateten Mutter gemäss Art. 295 ZGB zu regeln. Der Kanton Nidwalden verzichtet auf diese Inkassohilfe.

Art. 295 ZGB definiert die Ansprüche der unverheirateten Mutter. Sie kann spätestens bis ein Jahr nach der Entbindung vom Kindesvater oder dessen Erben auf Ersatz klagen für Entbindungskosten sowie

1. Kosten des Unterhalts während mindestens vier Wochen vor und mindestens acht Wochen nach der Geburt;
2. Kosten und Auslagen, die infolge der Schwangerschaft, Entbindung und Erstausrüstung des Kindes entstanden sind;
3. Kostenersatz, wenn die Schwangerschaft vorzeitig beendet wird;
4. Leistungen Dritter, auf welche die Mutter nach Gesetz und Vertrag Anspruch hat, sind anzurechnen.

Auch hier bedarf es eines klar definierten und materiell umrissenen Rechtstitels, um diese Forderungen durchzusetzen. Zudem haben die gesellschaftlichen Veränderungen sowie die Sozialversicherungen in den letzten Jahren Anpassungen gebracht, die diesen Gesetzesartikel nur in sehr seltenen Fällen zum Tragen bringen. Berufstätige Mütter sind durch die Mutterschafts-Versicherung abgesichert. Die Krankenversicherung übernimmt diverse Leistungen und bei Armutsbetroffenen ist die Sozialhilfe aktiv. Die verbleibenden Restkosten sind überschaubar und der Verzicht auf die Inkassohilfe ist vertretbar.

### 5.1.3.3 Keine Inkassohilfe für Ansprüche aus Verwandtenunterstützung

Im Rahmen von Art. 3 Abs. 4 lit. c InkHV wird den Kantonen die Möglichkeit gegeben, weitere ausserordentliche und unvorhersehbare familienrechtliche Ansprüche im Rahmen der Verwandtenunterstützung gemäss Art. 328 ZGB einzufordern. Der Kanton Nidwalden verzichtet auf diese Inkassohilfe.

Analog wie bei den vorgelagerten Themen der weiteren familienrechtlichen Ansprüche erfordert die Inkassohilfe auch im Rahmen der Verwandtenunterstützung einen präzisen und einklagbaren Unterhaltstitel. Ist dieser nicht ausreichend präzise formuliert, hat die Fachstelle Inkassohilfe erhebliche Schwierigkeiten, diesen durchzusetzen.

Nur wer in günstigen Verhältnissen lebt ist verpflichtet, Verwandte in auf- und absteigender Linie zu unterstützen, die ohne diesen Beistand in Not geraten würden. Art. 3 Abs. 4 lit. c InkHV bezieht sich nicht auf den ordentlichen Unterhalt, welcher der Verwandtenunterstützung unterliegt, sondern auf weitere familienrechtliche Ansprüche.

## 5.2 Alimentenbevorschussung

### 5.2.1 Keine zeitliche Begrenzung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Für die Ausrichtung einer Bevorschussung ist in jedem Fall ein Rechtstitel erforderlich, worin das Gericht feststellt, dass ein Unterhaltsanspruch für das Kind besteht. Dieser kann über die Volljährigkeit hinausgehen, insbesondere wenn es in Ausbildung ist. Besonders bei jungen Erwachsenen, die sich noch in der Erstausbildung befinden, sind Unterhaltsbeiträge existentiell. Eine abgeschlossene Erstausbildung ist ein wesentliches Element der Armutsprävention und sorgt für ein zukünftiges Auskommen. Auf eine Altersbegrenzung wird verzichtet, da die Ziehung einer Alterslimite meist nicht mit der realen Ausbildungssituation übereinstimmt. Der Vergleich mit anderen Institutionen zeigt unterschiedliche Altersbegrenzungen<sup>2</sup>, die keinen einheitlichen Rahmen definieren.

<sup>2</sup> Die Ausbildungszulagen gemäss FAK sind im Kanton Nidwalden mit 25 Jahren begrenzt. Die Stipendienbeiträge können beantragt werden, sofern bei Beginn der Ausbildung das 40. Altersjahr noch nicht erfüllt ist.

## 5.2.2 Berechnung der Alimentenbevorschussung

Die Festlegung der anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen richtet sich gemäss § 16 Sozialhilfeverordnung (SHV) grundsätzlich nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, -Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG); vorbehalten bleiben abweichende Regelungen gemäss den §§ 17 und 18. Die Berechnungen berücksichtigen auch die anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen der unterhaltsberechtigten Kinder, die im gleichen Haushalt wie die gesuchstellende Person leben. Die Fachstelle Alimentenbevorschussung prüft in der Praxis mindestens jährlich die massgeblichen aktuellen Verhältnisse, die für die Berechnung der Bevorschussung berücksichtigt werden. Mittels Verfügung wird die Klientel aufgefordert, über wichtige Veränderungen zu informieren, die für die Berechnung der Alimentenbevorschussung relevant sind.

Die Änderungen der Alimentenbevorschussung betreffen schwerpunktmässig Anpassungen im Wohnbereich. Die Mieten wurden im Rahmen des revidierten Ergänzungsleistungsgesetzes (ELG) per 1.1.2021 im Kanton Nidwalden angepasst. Da sie als Berechnungsbasis für die Alimentenbevorschussung dienen, sind sie im Verhältnis zur wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) gemäss den SKOS-Richtlinien zu präzisieren. Daraus folgen weitere Präzisierungen der Wohnnebenkosten für Mieterinnen und Mieter wie auch für Wohneigentum. Weitere Präzisierungen erfolgen bei der Berücksichtigung der Krankversicherungsprämien, der Prämien für die Fahrzeugversicherung und die Erwerbsunkosten.

Bei den anrechenbaren Einnahmen wird die Berechnung der Haushaltsführung (HHE) präzisiert. Erwerbstätige Kinder oder andere erwerbstätige Personen, die im gleichen Haushalt leben wie eine unterhaltsberechtigende Person, haben einen Beitrag an die Haushaltsführung zu entrichten.

## 5.3 Innerkantonaler Zuständigkeitskonflikt

Negative Kompetenzkonflikte bei Zuständigkeitsfragen unter den Gemeinden im Kanton Nidwalden dürfen sich nicht zulasten der hilfesuchenden Person auswirken. Das kantonale Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; NG 265.1) sieht in funktionalen Kompetenzkonflikten die übergeordnete Verwaltungsbehörde vor. Art. 20 VRG wird in der Praxis für Streitigkeiten über die örtliche Zuständigkeit nicht angewendet. Gemäss dem Wortlaut ist er nicht auf solche Streitigkeiten zugeschnitten. Art. 26 Abs. 2 SHG sieht im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe eine Vorleistungspflicht der Aufenthaltsgemeinde vor, wenn der Unterstützungswohnsitz der hilfesuchenden Person nicht feststeht oder wenn eine Person unaufschiebbare Hilfe bedarf. In der Praxis zeigt sich, dass selbst die Aufenthaltsgemeinde strittig sein kann.

Dies führt dazu, dass nach negativen Kompetenzentscheiden der angerufenen Gemeinden in letzter Konsequenz die hilfsbedürftige Person Beschwerde erheben müsste. Diese Regelung ist für die betroffenen Personen stossend, da sie sich in einem Zustand der Schwäche befinden.

Gemäss § 4 Abs. 2 Ziff. 8 SHV ist der kantonale Sozialdienst zuständig für die Abklärung und Antragstellung an die Sozialbehörde der Politischen Gemeinde betreffend die Gewährung von wirtschaftlicher Sozialhilfe und von Sonderhilfen (ALBV). Im Rahmen der Anspruchsprüfung sind erste Schlussfolgerungen hinsichtlich der Unterstützungszuständigkeit möglich. Es ergeben sich jedoch auch Situationen, in denen der Unterstützungswohnsitz der bedürftigen Person nicht abschliessend feststeht und eine Person unaufschiebbare Hilfe bedarf (Art. 26 Abs. 2 SHG). In solchen Fällen erfolgt nach einer ersten Einschätzung durch den Sozialdienst Nidwalden ein erster Kontakt mit der zuständigen Politischen Gemeinde, bei der mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein Unterstützungswohnsitz vorliegt oder eine Unterstützung am Aufenthaltsort angezeigt ist. Aufgrund der vorhandenen Informationen zum Fall erfolgt idealerweise eine Einigung über die Zuständigkeit.

Falls es zu keiner Einigung kommt, fällt die angerufene Gemeinde einen Nichteintretensentscheid. Dieser muss durch die betroffene hilfsbedürftige Person mittels einer Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Für die betroffene Person ist dies stossend, zumal sie in einem Zustand der persönlichen und wirtschaftlichen Schwäche steht und um Unterstützung nachfragt. Zweifelsfrei wäre es bundesverfassungswidrig, wenn eine Person infolge Zuständigkeitsstreitigkeiten nicht einmal die Nothilfe erhalten würde (vgl. Art. 12 BV). Die Revision des Sozialhilfegesetzes bietet Gelegenheit, eine Regelung zu definieren.

Neu muss die erstangerufene Gemeinde im Falle eines Zuständigkeitskonfliktes binnen 30 Tagen ein Gesuch bei der Gesundheits- und Sozialdirektion einreichen. Diese Entscheidet über die Zuständigkeit. Der Entscheid ist beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

Grundsätzlich bleibt im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe weiterhin die Aufenthaltsgemeinde vorleistungspflichtig (Art. 26 Abs. 2 SHG). Sofern auch diese Rechtsfrage im Streit liegt, ist die erstangerufene Gemeinde vorleistungspflichtig (bis zur Rechtskraft des Entscheids über die Zuständigkeit). Dadurch ist sichergestellt, dass die betroffene Person die notwendige Hilfe erhält und nicht ein langwieriges Verfahren zur Zuständigkeit abwarten muss.

## 6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 6.1 Änderungen im Sozialhilfegesetz

#### 1. Allgemeine Bestimmungen

##### **Art. 2 Ziff. 2 Arten der Sozialhilfe**

In Abs. 2 Ziff. 2 wird der Begriff "Sonderhilfen" durch "Alimentenhilfe" ersetzt.

##### **Art. 8a Innerkantonale Zuständigkeitskonflikte**

Die Regelung delegiert die erstinstanzliche Klärung von Streitigkeiten über die Zuständigkeit im Sozialhilfebereich zwischen Gemeinden an die kantonale Direktion, die in Anlehnung an Art. 20 VRG als übergeordnete Verwaltungsbehörde einen Zuständigkeitsentscheid fällt. Der weitere Rechtsweg erfolgt über das Verwaltungsgericht.

Die Gesundheits- und Sozialdirektion erlässt insbesondere in folgenden Situationen eine Zuständigkeitsverfügung:

- auf Begehren einer Gemeinde, die als Aufenthaltsgemeinde Leistungen erbringt für eine hilfeempfangende Person, bei welcher der Unterstützungswohnsitz nach Art. 7 SHG nicht abschliessend geklärt ist;
- wenn eine hilfebedürftige Person über keinen Unterstützungswohnsitz verfügt und sich keine Gemeinde für die Fallführung und die Gesuchseinreichung als zuständig erachtet. Andernfalls hätte die hilfebedürftige Person keine Möglichkeit, die ihr zustehende Unterstützung zu erhalten.

Sobald der Sachverhalt durch die Gesundheits- und Sozialdirektion hinreichend geklärt ist, kann die Zuständigkeitsverfügung erlassen werden. In der Verfügung wird festgestellt, welche Gemeinde für die Unterstützung der bedürftigen Person zuständig ist und gegebenenfalls ab welchem Zeitpunkt dies der Fall ist. Ein allfälliger Kostenersatz (insbesondere die Rückerstattung der Kosten für die vorläufige Unterstützung) zwischen den betroffenen Gemeinden wird direkt, d.h. ohne Beteiligung oder Mitwirkung durch die Gesundheits- und Sozialdirektion abgewickelt.

Grundsätzlich ist wie bis anhin die Aufenthaltsgemeinde vorleistungspflichtig, wenn ein negativer Zuständigkeitskonflikt zum Unterstützungswohnsitz besteht. Besteht auch in Bezug auf die Aufenthaltsgemeinde Uneinigkeit, kommt Art. 8a SHG zur Anwendung. Die erstangerufene

Gemeinde wäre in diesem Fall vorleistungspflichtig. Damit wird sichergestellt, dass der hilfsbedürftigen Person, die sich im Zustand der Schwäche befindet, zeitnah und unpräjudiziell die erforderliche Unterstützung im Rahmen der Existenzsicherung gewährt werden kann. Damit wird ein unkoordiniertes Verweisen der armutsbetroffenen Person auf andere Gemeinden und damit eine Verzögerung der notwendigen Hilfeleistung verhindert. Die zuständige Gemeinde wird rückerstattungspflichtig gegenüber der erstangerufenen Gemeinde. Die Rückerstattungspflicht bezieht sich auf den vollen Betrag, den die erstangerufene Gemeinde ausgerichtet hat. Dies gilt auch dann, wenn die zuständige Gemeinde weniger Sozialhilfe zusprechen will als die erstangerufene Gemeinde.

## 3.2 Wirtschaftliche Sozialhilfe

### 3.2.1 Zuständigkeit

#### **Art. 26 Abs. 2 und 3 Grundsatz**

Mit der Änderung von Abs. 2 und 3 wird bloss das Verhältnis zwischen Art. 8a und Art. 26 SHG geklärt. Grundsätzlich ist im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe bei einem Zuständigkeitskonflikt weiterhin die Aufenthaltsgemeinde vorleistungspflichtig (Art. 26 Abs. 2 SHG). Nur wenn in Bezug auf die Aufenthaltsgemeinde ebenfalls keine Einigung erzielt werden kann, kommt Art. 8a zur Anwendung (vgl. neuen Art. 26 Abs. 3).

#### **Art. 30 *Aufgehoben***

Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1) regelt die interkantonale Zuständigkeit in der Sozialhilfe. Das Gesetz bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen zuständig ist, der sich in der Schweiz aufhält. Es regelt auch den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen.

Das SHG verweist bereits in Art. 7 Abs. 2 auf das ZUG, weshalb es sich bei Art. 30 SHG um eine redundante und überflüssige Bestimmung handelt. Zudem ist die Kostenersatzpflicht der Heimatgemeinde mit der Revision des ZUG vom 14. Dezember 2012 weggefallen. Art. 30 SHG kann deshalb vollständig aufgehoben werden.

## 3.3 Sonderhilfen

#### **Art. 31 Inkassohilfe**

Mit der Inkassohilfeverordnung hat der Bundesrat ein rechtliches Instrument erlassen, das für den Kanton Nidwalden wegleitend ist. Der Kanton Nidwalden verfügt über gute Grundlagen und es bedarf lediglich der Präzisierung in einigen Artikeln des Sozialhilfegesetzes und der Sozialhilfeverordnung. Im kantonalen Gesetz sollen keine Bestimmungen wiederholt werden, die bundesrechtlich geregelt sind. Deshalb erfolgt bloss ein Verweis auf das Bundesrecht.

In Abs. 2 wird geregelt, dass auch für die vor Einreichung des Gesuchs verfallenen Unterhaltsbeiträge und Familienzulagen Inkassohilfe geleistet wird, sofern diese nicht verjährt sind (vgl. oben Ziff. 5.1.1.)

#### **Art. 32 Abs. 2 Bevorschussung von Kinderalimenten**

##### **1. Anspruch**

Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung die anerkannten Unterhaltstitel. In § 12 SHV verweist er auf Art. 4 InkHV, worin die Unterhaltstitel abschliessend definiert sind. Unterhaltstitel sind vollstreckbare Entscheide einer schweizerischen oder ausländischen Behörde, schriftliche Unterhaltsverträge, die in der Schweiz zur definitiven Rechtsöffnung berechtigen sowie schriftliche Unterhaltsverträge betreffend Unterhaltsbeiträge für volljährige Kinder. Letztlich handelt es sich um eine rein formelle Änderung.

**Art. 33 Abs. 1 und Abs. 2 2. Umfang**

Ausschlaggebend für die Bevorschussung ist der anerkannte Unterhaltstitel (Art. 32 SHG in Verbindung mit Art. 12 SHV und Art. 4 InkHV), worin der zu leistende Betrag rechtlich geregelt ist. Der Umfang des «angemessenen Lebensunterhaltes» für die Alimentenbevorschussung ist in der Verordnung definiert (§14 ff. SHV). Er entspricht dem im Unterhaltstitel anerkannten und nicht geleisteten Betrag, höchstens jedoch der Differenz zwischen den anrechenbaren Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Zudem darf der bevorschusste Betrag die einfache maximale Waisenrente gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) nicht übersteigen (CHF 956). Die Berechnung des Umfangs wird detaillierter in der Sozialhilfeverordnung geregelt und richtet sich nach den Grundsätzen des Ergänzungsleistungsgesetzes. Abweichungen sind angezeigt, wenn die wirtschaftliche Sozialhilfe höher liegt.

**6 Finanzielle Bestimmungen****Art. 49 Abs. 2 Ziff. 4 Kostentragung****1. Kanton**

Der Begriff "Alimenteninkasso" wird durch den neuen Begriff "Inkassohilfe" ersetzt.

**Art. 50 Abs. 4 2. Gemeinden**

Nach der Inkassohilfeverordnung sind gemäss Art. 19 anfallende Kosten Dritter von der verpflichteten Person zu tragen. Können sie nicht von der verpflichteten Person erhältlich gemacht werden, so kann das Gemeinwesen diese der berechtigten Person nur auferlegen, wenn sie über die erforderlichen Mittel verfügt. Entsprechend bedarf es einer Regelung im Kanton Nidwalden, wie der Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden organisiert wird.

Die Kosten Dritter - in der Regel sind dies Betreibungs-, Verfahrens- und Übersetzungskosten - sind im Prinzip dort anzusiedeln, wo das Dossier bearbeitet wird. Doppelte Dossierführungen sind in Anbetracht des Aufwandes nicht effizient und sollen so wenig wie möglich angewendet werden. In der Regel gilt es zu vermeiden, dass die kantonale Fachstelle Inkassohilfe wie auch die Gemeinde ein Dossier zum gleichen Fall führt.

Gemäss bisheriger Rechtspraxis trägt die Gemeinde bei der Inkassohilfe die nicht einbringbaren Betreibungs- und Gerichtskosten für Kinder. Die Gemeinde führt in diesen Fällen in aller Regel ein Konto, worüber die Bevorschussung verbucht wird. Die doppelte Dossierführung beschränkt sich somit auf die bevorschussten Kinderalimente. Da eine Bevorschussung besteht, verfügt die Gemeinde bereits über ein spezifisches Dossier. Verlustscheine für bevorschusste Kinderalimente fallen somit an die Gemeinde und können durch sie bewirtschaftet werden. Somit ist es sinnvoll, dass die Gemeinden die Kosten Dritter im Zusammenhang mit bevorschussten Kinderalimenten weiterhin tragen.

Die weiteren Kosten sind bei der Trägerschaft der Fachstelle Inkassohilfe anzusiedeln und somit beim Kanton. Die Dossierführung und die nötigen Finanzprozesse müssen entsprechend angepasst werden.

Gemäss der Einschätzung aufgrund einer einfachen Erhebung in der Gemeinde Stans (höchster Anteil Inkasso-Dossiers im Kanton Nidwalden) und der Hochrechnung auf alle Gemeinden des Kantons Nidwalden, bewegen sich die Kosten Dritter im überschaubaren Bereich. Gemäss einer Erhebung über die letzten drei Jahre sind es im ganzen Kanton Nidwalden pro Jahr rund CHF 3'000, die sich je nach Dossierstand auf die Gemeinden verteilen.

## 6.2 Änderungen in der Sozialhilfeverordnung

### 1 Organisation

#### **§ 4 Abs. 2 Ziff. 7 und 8 Kantonales Sozialamt**

In Ziff. 7 und 8 werden die Begriffe "Alimenteninkasso" (durch "Inkassohilfe") und "Sonderhilfe" (durch "Alimentenhilfe") ersetzt.

#### **§ 6a Innerkantonale Zuständigkeitskonflikte**

Die erstangerufene Stelle ist zu raschem Handeln aufgefordert, da die antragstellende Person in aller Regel umgehend Unterstützung im Rahmen der Existenzsicherung benötigt. Die Zuständigkeit ist somit zeitnah zu klären. Erst wenn sich die Gemeinden nicht einigen, kann die erstangerufene Gemeinde innert Frist die Gesundheits- und Sozialdirektion um einen Entscheid über die Zuständigkeit ersuchen.

Während der Entscheidungsfindung in der Gesundheits- und Sozialdirektion leistet die erstangerufene Gemeinde die Sozialhilfe. Sie berechnet den Bedarf der armutsbetroffenen Person gemäss §7 und § 8 SHV, die sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und den ergänzenden kantonalen Richtlinien richtet. Die Gemeinde orientiert sich am Bedarfsdeckungsprinzip der materiellen Grundsicherung, die alle in einem Privathaushalt notwendigen Ausgabenpositionen umfasst. Die Leistungsberechnung berücksichtigt weiter die relevanten Einnahmen sowie andere Unterhaltungspflichten (eheliche und partnerschaftliche Verwandtenunterstützung usw.).

Das Sozialamt des Kantons Nidwalden ist im Rahmen seines Auftrags gemäss § 4 SHV operativ im Fall tätig und involviert, weshalb die Zuständigkeit der Klärung auf Ebene Direktion erfolgen muss. Die Direktion kann das Sozialamt für Auskünfte und Informationen beiziehen.

Die letztlich zuständige Gemeinde übernimmt die Kosten für die Existenzsicherung gemäss den Entscheiden der erstangerufenen Gemeinde. Bei Differenzen der Kostenberechnung geht der Entscheid der erstangerufenen Gemeinde vor und wird im Falle einer Übertragung von der letztzuständigen Gemeinde übernommen. Da der weitaus grösste Anteil der Sozialhilfe standardisiert und pauschalisiert ist, handelt es sich in den meisten Fällen um Beträge im überschaubaren Rahmen.

Mit dieser Vorgehensweise wird sichergestellt, dass in einem Zuständigkeitskonflikt der hilfesuchenden Person die nötige Existenzsicherung gewährt wird und die betroffene Person selbst kein aufwändiges Verfahren führen muss zur Regelung der Zuständigkeit für ihren Bedarf.

### 2 Individuelle Sozialhilfe

#### 2.2 Alimentenhilfe

#### **§ 11 Abs. 1**

In Abs. 1 wurde bloss eine sprachliche Anpassung vorgenommen (Inkassohilfe).

#### **§ 12 Inkassohilfe**

##### **1. anerkannter Unterhaltstitel**

Die Regelung der anerkannten Rechtstitel ist essentiell für die Inkassohilfe. Das Sozialhilfegesetz verweist neu unter Art. 32 Abs. 2 auf die Sozialhilfeverordnung in Verbindung mit Art. 4 InkHV, welche die Rechtstitel abschliessend aufzählt. Unterhaltstitel sind vollstreckbare Entscheide einer schweizerischen oder ausländischen Behörde, dann auch schriftliche Unterhaltsverträge, die in der Schweiz zur definitiven Rechtsöffnung berechtigen sowie schriftliche Unterhaltsverträge betreffend Unterhaltsbeiträge für volljährige Kinder.

**§ 13 Abs. 2 und 3 2. Unentgeltlichkeit**

Grundsätzlich hat die verpflichtete Person die Kosten für die Durchsetzung der Unterhaltsbeiträge zu tragen, entstehen diese doch aufgrund ihres renitenten Verhaltens. Dies gilt jedenfalls für Übersetzungskosten und die Kosten des Zahlungsbefehls. Kosten, die aufgrund des Gerichtsverfahrens entstehen, sind gemäss Art. 160 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272) der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Im Falle der Inkassohilfe ist dies in aller Regel die unterhaltspflichtige Partei, welche die vom Gemeinwesen bevorschussten Kosten zu tragen hat. Wenn die erwähnten Kosten bei der verpflichteten Person nicht eingezogen werden können, so gehen sie gemäss Inkassohilfeverordnung an die berechtigte Person, falls es ihre finanzielle Situation erlaubt. Ansonsten muss das Gemeinwesen diese Kosten übernehmen. Die Bedürftigkeit der berechtigten Person wird gemäss Bericht zur InkHV nach den Regeln der ZPO beurteilt werden.

Können die erwähnten Kosten bei der verpflichtenden Person nicht eingezogen werden, gehen sie gemäss InkHV zu Lasten des Gemeinwesens, wenn die Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge von (minderjährigen und volljährigen) Kindern geleistet wird. Damit verweist der Bericht der Inkassohilfeverordnung auf Regelungen, die sich an die Kostentragung in Amtshilfeübereinkommen und internationalen Referenznormen anlehnt<sup>3</sup>.

Wie bereits unter Art. 50 Abs. 4 SHG erwähnt, betragen die Kosten Dritter insgesamt in den letzten Jahren hochgerechnet rund CHF 3'000 pro Jahr. Je nach Anzahl der Dossiers waren die Kosten der Gemeinden unterschiedlich.

Bei der Inkassohilfe werden die angefallenen Kosten Dritter zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt (Art. 50 Abs. 4 SHG). Die Gemeinden tragen die Kosten Dritter bei Alimentenbevorschussungen für Kinder. Der Kanton übernimmt die Kosten Dritter für Kinder ohne Alimentenbevorschussung sowie die nicht einbringbaren Kosten Dritter bei Personen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen.

**§ 14 Alimentenbevorschussung****1. anerkannte Unterhaltstitel**

Auch hier gilt der Verweis auf die Regelung des anerkannten Unterhaltstitels, der essentiell ist für die Inkassohilfe wie die Alimentenbevorschussung. Siehe Erläuterungen unter §12.

**§ 15 Abs. 1 2. Umfang**

Gemäss Art. 33 Abs. 2 sieht das Sozialhilfegesetz vor, dass die Bevorschussung sich nach dem im anerkannten Unterhaltstitel genannten Betrag richten muss, der nicht geleistet wurde. Das SHG begrenzt jedoch die Bevorschussung, die nur bis zu jenem Betrag erforderlich ist, der zur Deckung des angemessenen Lebensunterhalts des unterhaltsberechtigten Kindes zu leisten ist. Die Einnahmen werden detailliert erhoben und in einem Budget berechnet.

**§ 16 Abs. 2 3. Berechnung**

Das Wording für die unterhaltsberechtigten Personen ist einheitlich und analog wie in der Inkassohilfeverordnung zu regeln.

**§ 17 b) anrechenbare Ausgaben**

Infolge der Revision des Ergänzungsleistungsgesetzes, das per 1. Januar 2021 in Kraft trat, bietet die Teilrevision der Sozialhilfeverordnung die Gelegenheit, notwendige Anpassungen vorzunehmen.

<sup>3</sup> Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV); Erläuternder Bericht; Seite 50.

## zu 1. Mietzins

Sowohl bei den Ergänzungsleistungen (EL) wie auch bei der Wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) sind Mietbeträge definiert, die abhängig sind von der Anzahl Personen, die im gleichen Haushalt wohnen. Die Ansätze in der WSH sehen bei einer Haushaltsgrösse von 4 und mehr Personen eine differenzierte Abstufung vor.

Die von der EL angewendeten Leistungsansätze bei der Bruttomiete wurden per 1. Januar 2021 generell erhöht und innerhalb des Kantons nach Regionen abgestuft. Im Gegenzug wurde der allgemeine Lebensbedarf für Kinder unter 11 Jahren reduziert.

Die Richtwerte zu den anrechenbaren Wohnkosten in der WSH wurden im Zuge der letzten Gesamtrevision des Sozialhilfegesetzes im Jahr 2014 verbindlich erklärt und sind seit 2006 unverändert.

Nachfolgend eine Gegenüberstellung der anrechenbaren Miet- und Nebenkosten nach EL und WSH:

Anerkannte Ausgaben	Haushaltsgrösse	Ansätze EL seit 01.01.21 Bruttomiete	Richtwerte vom 29.06.2006 für das gesamte Kantonsgebiet Miete inkl. NK
Bruttomiete Für Hergiswil, Stansstad, Stans und Oberdorf (Region 2)	1-Personen-Haushalt	CHF 1'325.00	CHF 600.00 / CHF 750.00 (je nach Wohnraumlösung)
	2-Personen-Haushalt	CHF 1'575.00	CHF 700.00 / CHF 1'200.00 (je nach Wohnraumlösung)
	3-Personen-Haushalt	CHF 1'725.00	CHF 1'400.00
	4 und mehr Personen-Haushalt	CHF 1'875.00	CHF 1'600.00 CHF 1'800.00 (5-Personen-Haushalt) CHF 2'000.00 (6-Personen-Haushalt) CHF 2'200.00 (7-Personen-Haushalt oder zwei Familien/Parteien)
	Einzelperson in einer Wohngemeinschaft	CHF 787.50	
Bruttomiete Für Ennetmoos, Emmetten, Ennetbürgen, Buochs, Beckenried, Dallenwil und Wolfenschiessen (Region 3)	1-Personen-Haushalt	CHF 1'210.00	
	2-Personen-Haushalt	CHF 1'460.00	
	3-Personen-Haushalt	CHF 1'610.00	
	4 und mehr Personen-Haushalt	CHF 1'740.00	
	Einzelperson in einer Wohngemeinschaft	CHF 730.00	

Die für die WSH definierten Ansätze sind vergleichsweise eher tief angesetzt, gehen doch im Falle der Alimentenbevorschussung die Unterhaltsansprüche der Kinder im besten Falle über eine reine Existenzsicherung hinaus. Ab einer Haushaltsgrösse von 5 und mehr Personen sind jedoch die Ansätze der WSH höher resp. ermöglichen eine der realen Haushaltsgrösse angemessene Berücksichtigung der Kosten.

Folglich ist es sinnvoll, den Mietzins einer Wohnung und die damit zusammenhängenden Nebenkosten (monatliche Pauschale) nach den höheren Höchstansätzen zu berechnen, die aktuell bei einer Haushaltsgrösse von bis zu 4 Personen die EL und bei grösseren Haushaltungen die WSH definiert.

Die Auswertung der Dossiers ergab, dass im Rahmen der Alimentenhilfe seit 2017 keine Familie über 5 Personen eine Alimenten-Bevorschussung mit Mietanrechnung in Anspruch genommen hat. Das Sozialamt geht von seltenen Ausnahmefällen aus, weshalb die Anpassung zu einer sehr moderaten Kostensteigerung führt.

## zu 2. Pauschale für Nebenkosten, sowohl bei Mietwohnungen wie auch bei Wohneigentum

Berücksichtigt werden die Nebenkosten, welche mit der Miete einer Wohnung zusammenhängen. Kosten für Garagen werden nicht anerkannt. Zusammen mit dem Nettomietzins der Wohnung können höchstens Kosten bis zum Betrag nach den Ansätzen der EL anerkannt werden, es sei denn, die Ansätze der WSH sind höher (ab einer Haushaltsgrösse von 5 Personen und mehr).

Bei Personen, die eine Liegenschaft bewohnen, die ihnen selbst gehört, wird der Mietwert der Liegenschaft (gemäss direkten kantonalen Steuern) als Einnahme eingerechnet. Die Nebenkosten werden pauschalisiert anerkannt (Pauschale EL). Folglich können für die Nebenkosten, welche mit der Miete einer Wohnung zusammenhängen, die Aufwendungen nach den Ansätzen der EL berücksichtigt werden.

### zu 3. Krankenversicherungsprämien

Als Krankenversicherungsprämien gelten die effektiven, monatlichen Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach KVG (Bundesgesetz über die Krankenversicherung KVG; SR 832.10). Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in der Berechnung der Alimentenbevorschussung bei den Einnahmen die individuelle Prämienverbilligung (IPV) eingerechnet wird. Somit sind lediglich die Mehrkosten (Differenz zwischen KVG-Prämie und IPV) berechnungsrelevant.

### zu 4. Prämien für Fahrzeugversicherungen

Das Einkommen des Elternteils, in dessen Haushalt das Kind lebt, ist für den Anspruch auf Bevorschussung massgebend. Der antragstellende Elternteil (oft die Mutter) ist meist berufstätig und erzielt ein Erwerbseinkommen. Dank dem erzielten Erwerbseinkommen und der Alimentenbevorschussung (ALBV) ist keine Unterstützung mit WSH notwendig.

Zur Aufnahme oder Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit kann die Verwendung eines privaten Motorfahrzeuges angezeigt sein. Die Prämien für die Motorfahrzeugversicherung sind in der Berechnung zu berücksichtigen.

### zu 5. Erwerbsunkosten

Der Erwerbsanreiz für jenen Elternteil, der Alimentenbevorschussung (ALBV) beantragt und bei dem das unterhaltsberechtignte Kind überwiegend lebt, soll mit der ALBV nicht vermindert, sondern gefördert werden. In Abweichung zum ELG soll bei der Berücksichtigung der Mehrkosten infolge Erwerbstätigkeit auf die Grundlagen des kantonalen Steuergesetzes<sup>4</sup> abgestützt werden.

Anerkannte Ausgaben	Ansätze StG	Ansätze WSH <sup>2</sup>
Fahrkosten mit Privatauto (pro Arbeitstag)	CHF 0.70 pro km	CHF 9.00 pro 100 km (= 9 Rp./km)
Mehrkosten der Verpflegung (pro Arbeitstag)	CHF 15.00	CHF 8.50
Kinderbetreuung	CHF 658.00 pro Monat (CHF 7'900.00 pro Jahr) für jedes Kind, das das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat	Effektive Kosten für den Betreuungsplatz, ohne Altersbeschränkung

Mit der Anwendung der Ansätze nach dem Steuergesetz soll der Erwerbsanreiz gezielter gefördert werden. Die Ansätze der WSH sind im Bereich der Erwerbsunkosten ausserordentlich tief. Dies führt nach heutiger Handhabung nicht selten dazu, dass grundsätzlich der Anreiz einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder eine solche zu erhöhen, zu wenig greift. Mit dem neuen Ansatz zur Berechnung der Erwerbsunkosten sollen der Erwerbsanreiz für die betroffenen Alleinerziehenden verbessert und der Grundsatz "Arbeit muss sich lohnen" gestärkt werden.

### § 18 Abs. 2 c) anrechenbare Einnahmen

Die Berechnung der Haushaltführung (HHE) richtet sich nach den Richtlinien der SKOS und jener der Alimentenhilfe des Kantons Nidwalden. Eine teilzeiterwerbende Person, die einen erheblichen Teil an die Haushaltführung leistet, hat Anspruch auf eine Entschädigung für die Haushaltführung HHE. Eine HHE ist geschuldet, unabhängig davon, ob es sich um einen Mitbewohnenden oder einen Konkubinatspartner handelt. Grundsätzlich muss bei der HHE geprüft werden, inwieweit die Person effektiv für die Haushaltführung zuständig ist, wofür das

<sup>4</sup> Vgl. Gesetz über die Steuern des Kantons und der Gemeinden Steuergesetz, StG vom 22. März 2001

jeweilige Arbeitspensum ausschlaggebend ist. Beispiel: Eine unterhaltsberechtigende Frau arbeitet 50% in einem Betrieb, der im gleichen Haushalt lebende Konkubinats-Partner 80%. Somit kann für die Berechnung der HHE das Pensum von 30% für die Frau als Einnahme angerechnet werden. Der Ansatz der SKOS-Richtlinien für die Haushaltsführung HHE beträgt maximal CHF 950 für jeden leistungspflichtigen Mitbewohnenden und wird der unterstützten Person gemessen am Pensum für die Haushaltsführung als Einnahme angerechnet. Im erwähnten Beispiel sind dies CHF 285.

## **7 Auswirkungen der Vorlage**

### **7.1 Auswirkungen auf die Gemeinden**

Die Gemeinden des Kantons Nidwalden werden in einigen Punkten entlastet und erfahren Klärung:

- Die Regelung über den Zuständigkeitskonflikt unter Gemeinden im Sozialhilfegesetz (SHG) bewirkt eine Klärung bei strittigen Sozialhilfefällen. Anstelle von mühsamen Diskussionen, die letztlich zu Lasten der Hilfsbedürftigen gehen, wird eine Regelung eingeführt, die faktenbasiert eine Zuordnung der Zuständigkeits-Kompetenz definiert. Die Sozialhilfe für Klientinnen und Klienten wird zeitnah aufgegleist, deren Bürgerrechte werden gestärkt.
- Die Anpassungen im Rahmen der Inkassohilfeverordnung bestätigen in weiten Teilen die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton über die Fachstelle Alimentenhilfe. Die Fachstelle arbeitet seit Jahren solide mit den Gemeinden zusammen und die Praxis des Kantons Nidwalden wird durch die Bundesregelung bestätigt. Die Inkassohilfe wird gestärkt und kann zu Mehreinnahmen für die Anspruchsberechtigten führen. Die Sozialhilfe wird aufgrund der Stärkung des Inkassos entlastet. Eine weitere Entlastung erfolgt bei den Kosten Dritter, da sich die Gemeinden auf die bevorschussten Kinderalimente konzentrieren können.
- Die Anpassungen der Sozialhilfeverordnung im Rahmen des Alimentenbevorschussung führen zu moderaten Mehrkosten für die Gemeinden. Durch die Übernahme von Anpassungen aus dem Ergänzungsleistungsgesetz werden insbesondere im Bereich der Mieten für grössere Familien höhere Ansätze berücksichtigt. Diese entsprechen besser den realen Werten auf dem Wohnungsmarkt. Jedoch hat seit 2017 keine Familie über 5 Personen eine Alimentenbevorschussung mit Mietanrechnung beantragt.

### **7.2 Auswirkungen auf den Kanton**

- Die Regelung des Zuständigkeitskonfliktes erfolgt auf Ebene Gesundheits- und Sozialdirektion und führt zu einem Mehraufwand. Das Verfahren muss definiert und die Rechtsmittel müssen umgesetzt werden. Eine Entlastung erfolgt auf dem Sozialamt, das versucht, zwischen Gemeinden und Kanton die Interessen zu steuern und die Wogen zu glätten. Die Arbeit mit der Klientel im Falle eines Zuständigkeitskonfliktes wird für die Mitarbeitenden einfacher.
- Die Anpassungen im Rahmen der Inkassohilfeverordnung bestätigen in weiten Teilen die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden über die Fachstelle Alimentenhilfe. Die Fachstelle arbeitet seit Jahren solide mit den Gemeinden zusammen und die Praxis des Kantons Nidwalden wird durch die Bundesregelung bestätigt. Die Inkassohilfe wird gestärkt und kann zu Mehreinnahmen für die Anspruchsberechtigten führen. Die Sozialhilfe wird durch die Stärkung des Inkassos entlastet.
- Die Fachstelle Inkassohilfe bedarf der Überprüfung ihrer Prozesse, die nach der Inkassohilfeverordnung ausgerichtet werden müssen. Die Qualität wird gestärkt und weiterentwickelt.
- Die Prozesse für die Abrechnung der Kosten Dritter müssen entwickelt und umgesetzt werden. Bis dato wurden diese Kosten von den Gemeinden getragen. Im Zuge der

Revision wird der Kanton die Kosten Dritter für nicht bevorschusste Kinder sowie für Erwachsene übernehmen, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügen. Die Prozesse sind entsprechend aufzugleisen. Aufgrund der Erhebung ist der finanzielle Aufwand voraussichtlich überschaubar (Hochrechnung: CHF 3000/Jahr für alle Dossiers<sup>5</sup>).

- Die Regelungen der Alimentenbevorschussung bedeuten eine fachliche Anpassung, die der Arbeitsintegration der Klientel dient. Sie tragen dazu bei, dass Personen rascher aus der Sozialhilfe finden und selbstständig werden.

### 7.3 Auswirkungen auf die Nidwaldner Bevölkerung

- Von der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes profitieren zwei Gruppen: Personen, die aufgrund unklarer Ausgangslagen in einen Zuständigkeitskonflikt zwischen Gemeinden fallen und Personen, die Unterhaltsansprüche durchsetzen müssen.
- Durch die Regelung des negativen Zuständigkeitskonfliktes werden Armutsbetroffene wesentlich entlastet. Sie sind befreit davon, ihre Rechte in einer Situation der Schwäche und der Armut durchsetzen zu müssen. Sie erhalten in nützlicher Frist Unterstützung sowie die nötige Hilfe und die Zuständigkeit für ihre Anliegen wird unter den Behörden geklärt. Dies stärkt die psychische und physische Befindlichkeit sowie die wirtschaftliche Situation von Armutsbetroffenen und fördert kürzere Bezugszeiten für die WSH.
- Die Anpassungen im Rahmen der Inkassohilfeverordnung stärken anspruchsberechtigte Eltern und deren Kinder bei der Durchsetzung ihrer Rechte. Der Unterhaltsanspruch wird effektiv und fachlich versiert durchgesetzt. Somit wird ein wesentliches Instrument der Armutsbekämpfung gestärkt.

## 8 Glossar

SHG	Sozialhilfegesetz, SHG, NG 761.1
SHV	Sozialhilfeverordnung, SHV, NG 761.11
InkHV	Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen; Inkassohilfeverordnung, InkHV; SR 211.213.32
BV	Bundesverordnung
ELG	Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung ELG; SR 831.30
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz VRG; NG 265.1
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch ZGB; SR 210
ZUG	Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1
WSH	Wirtschaftliche Sozialhilfe
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
ALBV	Alimentenbevorschussung
SODK	Sozialdirektorinnen- und Sozialdirektorenkonferenz SODK
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
KVG	Krankenversicherungsgesetz KVG; SR 832.10
HHE	Haushaltführungsentschädigung nach SKOS

<sup>5</sup> Die Gemeinde Stans, die am meisten Dossiers in der Alimentenhilfe führt, wies für die Jahre 2018 bis 2020 durchschnittlich CHF 2020 aus. Hochgerechnet auf alle Gemeinden wurden ca. CHF 3000/Jahr berechnet.

## 9 Terminplan

Redaktionskommission	20. Dezember 2021
Verabschiedung durch Regierungsrat	Januar 2022
Externe Vernehmlassung	Bis 22 April 2022
Verabschiedung durch Regierungsrat	Bis Ende Juni 2022
Sachentscheid vorberatende Kommission FGS	31. August 2022
1. Lesung im Landrat	28. September 2022
2. Lesung im Landrat	26. Oktober 2022
Inkrafttreten	1. Februar 2023

### REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Karin Kayser-Frutschi

Landschreiber

Armin Eberli