



KANTON  
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

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

# **TOTALREVISION DER SOZIALHILFEGESETZGEBUNG**

**Bericht an den Landrat**

Titel:	TOTALREVISION DER SOZIALHILFEGESETZGEBUNG	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Bericht an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	24.06.14
Autor:	Ruedi Meyer	Status:		DruckDatum:	02.07.14
Ablage/Name:	SHG-Bericht an den Regierungsrat.docx			Registratur:	NWGSD.73

**Inhalt**

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Projektorganisation</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Revisionsbedarf</b> .....	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Ergebnis der externen Vernehmlassung</b> .....	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Wesentliche Elemente der Vorlage</b> .....	<b>6</b>
6.1	Entflechtung des Heimbereichs .....	6
6.2	Kantonale Sozialkommission .....	7
6.3	Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden .....	7
6.4	Abweichungen von den SKOS-Richtlinien .....	8
6.5	Sanktionsmöglichkeiten bei Sozialhilfebezug .....	8
6.6	Alimentenbevorschussung.....	9
6.7	Aufhebung des Begriffs „Indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe“ .....	10
<b>7</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes</b> .....	<b>11</b>
<b>8</b>	<b>Aufgehobene Bestimmungen</b> .....	<b>21</b>
8.1	Sozialkonferenz (aArt. 15) .....	21
8.2	Pflegekinderaufsicht (aArt. 42) und Aufsicht über die Adoptionsvermittlung (aArt. 43) .....	21
8.3	Heim und Betreuungswesen.....	21
<b>9</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen</b> .....	<b>22</b>
<b>10</b>	<b>Terminplan</b> .....	<b>22</b>

## 1 Zusammenfassung

Organisation und Aufgaben des Sozialwesens sind im Kanton Nidwalden in unterschiedlichen Gesetzen und Vereinbarungen geregelt. Vor allem im Bereich der Heimfinanzierung ist das Regelwerk zunehmend unüberschaubar und weist Lücken sowie Doppelspurigkeiten auf. Durch das neue Gesetz über die Angebote für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz, BetrG) soll eine Entflechtung und Vereinheitlichung der Heimfinanzierung erreicht werden. Im Zuge dieses Projekts drängt sich auch eine Revision der Sozialhilfegesetzgebung im engeren Sinne auf, da heute wichtige Bereiche der Heimfinanzierung mit dem Sozialhilfegesetz eng verflochten sind und die aus dem Jahr 1997 stammende Gesetzgebung teilweise nicht mehr aktuell ist.

Betroffen von der Revision sind das Gesetz vom 29. Januar 1997 über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz; NG 761.1), die Vollziehungsverordnung vom 2. Juli 1997 zum Gesetz über die Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung 1; NG 761.11) sowie die Vollziehungsverordnung vom 28. Mai 1991 zum Sozialhilfegesetz betreffend die Leistungen von Investitionsbeiträgen an Heime (Sozialhilfeverordnung 2; NG 761.12).

Die wichtigsten Punkte der Revision beinhalten die Rechtsstellung der Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien), welche von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erarbeitet werden, eine klarere Kompetenzregelung der kantonalen Sozialkommission, eine Anpassung der Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden an die aktuelle Praxis, eine Präzisierung von Sanktionsmöglichkeiten bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die Abschaffung des negativen Schwelleneffekts bei der Alimentenbevorschussung sowie die Ansiedlung der Verordnung zum Sozialhilfegesetz auf Stufe Regierungsrat.

Die Sozialhilfeverordnung 2 wird vollständig aufgehoben bzw. durch das neue Betreuungsgesetz ersetzt. Das Betreuungsgesetz wird in einer separaten Vorlage behandelt und ist nicht Bestandteil dieses Berichts. Da im Betreuungsgesetz Regelungen aus der heutigen Sozialhilfegesetzgebung übernommen werden, müssen jedoch beide Erlasse gleichzeitig in Kraft treten können.

Die Revision der Sozialhilfegesetzgebung führt zu keinen Mehrkosten für den Kanton. Bei der Alimentenbevorschussung ist kurzfristig mit rund 40'000 Franken Mehrkosten zulasten der Gemeinden zu rechnen.

Ebenfalls zulasten der Gemeinden ist eine Kostenverschiebung von rund 190'000 Franken vorgesehen. Sie haben dem Kanton die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe für Flüchtlinge zu ersetzen. Damit soll die Kostenverschiebung, welche im Rahmen des neuen Betreuungsgesetzes zulasten des Kantons stattfindet, teilweise kompensiert werden.

Der Asylbereich wird von dieser Vorlage nicht tangiert. Die Sozialhilfe für Asylsuchende ist im Asylgesetz des Bundes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) geregelt.

## 2 Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 702 vom 20. September 2011 entschieden, die Sozialhilfegesetzgebung einer Teilrevision zu unterziehen und die entsprechende Projektorganisation genehmigt.

Am 26. September 2012 hat der Landrat die Motion von Philippe Banz und Mitunterzeichnenden betreffend Teilrevision der Sozialhilfegesetzgebung gutgeheissen. Die Motion fordert griffigere Regelungen und Sanktionsmöglichkeiten bei offensichtlichem Missbrauch von Sozialhilfe. Der Motionär fokussiert dabei den Flüchtlingsbereich.

Im Verlauf der Revisionsarbeiten wurde klar, dass eine Totalrevision der Sozialhilfegesetzgebung einer Teilrevision vorzuziehen ist. Die Totalrevision ermöglicht die Schaffung einer neuen Verordnung auf Regierungsstufe. Damit können die Gesetzgebung deutlich schlanker gehalten, auf zukünftige Veränderungen flexibler reagiert und die künftige Umsetzung vereinfacht werden. Der Regierungsrat hat deshalb auf Antrag der Gesundheits- und Sozialdirektion beschlossen, das Sozialhilfegesetz mit der betreffenden Verordnung einer Totalrevision zu unterziehen.

### **3 Projektorganisation**

Für die Umsetzung des Revisionsvorhabens hat der Regierungsrat eine Steuergruppe und eine Arbeitsgruppe einberufen. Diese setzten sich wie folgt zusammen:

#### **Steuergruppe:**

- Frau Landammann Yvonne von Deschwanden, Gesundheits- und Sozialdirektorin (Leitung)
- Regierungsrat Hugo Kayser, Finanzdirektor
- Adrian Truttman bzw. ab 1.1.2013 Walter Burch, Gemeinde Stans, Delegierter der Gemeindepräsidentenkonferenz
- Andreas Scheuber, Direktionssekretär Gesundheits- und Sozialdirektion

#### **Arbeitsgruppe:**

- Christa Blättler, Sozialvorsteherin Hergiswil
- Vreni Perret, Sozialvorsteherin Emmetten
- Christian Blunski, Vorsteher Rechtsdienst
- Roger Dallago, Vorsteher Amt für Asyl und Flüchtlinge
- Ruedi Meyer, Vorsteher Sozialamt (Leitung)
- Franz Schmaderer, Abteilungsleiter Sozialdienst

### **4 Revisionsbedarf**

Das geltende Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfeverordnung 1 traten am 1. Januar 1998 in Kraft. Der Gemeindeverband Sozialdienst und Amtsvormundschaft Nidwalden wurde damals aufgelöst und die betreffenden Stellen gingen zum Kanton über. Damit wurden die Organisation des Sozialwesens stark vereinfacht und Synergien ermöglicht. Durch die Konzentration des Fachwissens an einem Ort konnten Prozessabläufe definiert und Massnahmen zur Qualitätssicherung eingeführt werden. Dies ist nur dann möglich, wenn pro Jahr eine gewisse Anzahl ähnlicher Fälle bearbeitet werden können. Das fortschrittliche Gesetz fand über die Kantonsgrenze hinaus Beachtung. Es hat sich in den vergangenen 15 Jahren weitgehend bewährt. Vieles kann beibehalten werden. Einiges muss jedoch aktualisiert, präzisiert oder neu geregelt werden.

Die zentralen Punkte der Revision sind:

- Entflechtung des Heimbereichs;
- Stärkung der kantonalen Sozialkommission;
- Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton;
- Möglichkeiten zur Abweichung von den SKOS-Richtlinien;
- Sanktionsmöglichkeiten bei Missbrauch von Sozialhilfeleistungen;

- Verminderung eines Schwelleneffekts bei der Alimentenbevorschussung;
- Aufhebung des Begriffs „Indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe“.

## **5 Ergebnis der externen Vernehmlassung**

Die Gesundheits- und Sozialdirektion legte dem Regierungsrat den Entwurf des total revidierten Gesetzes über die Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, NG 761.1) inklusive einen dazugehörigen Verordnungsentwurf vor. Mit Beschluss Nr. 822 vom 26. November 2013 entschied der Regierungsrat, den Gesetzesentwurf gemeinsam mit dem Verordnungsentwurf in die externe Vernehmlassung zu schicken. Die Vernehmlassung dauerte bis 28. Februar 2014. Es trafen insgesamt 22 Stellungnahmen ein.

Zentrale Fragestellungen der externen Vernehmlassung waren der Umgang mit den SKOS-Richtlinien, die Stärkung der kantonalen Sozialkommission, eine Differenzierung der Sanktionsmöglichkeiten bei Missbrauch der Sozialhilfe, die Einstellung der Nothilfe als letzte Sanktionsmöglichkeit, die Gewährung eines Einkommensfreibetrages bei der Alimentenbevorschussung sowie eine Verschiebung der Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe für Flüchtlinge vom Kanton zu den Gemeinden. Alle Vernehmlassungsteilnehmenden befürworteten im Grundsatz die Stossrichtung der Vorlage.

Eine grosse Mehrheit begrüsst, dass der Regierungsrat Abweichungen von den SKOS-Richtlinien vorsehen kann. Die Gemeinden sollen aber in die Entscheidung eingebunden werden. Gestützt auf die Rückmeldungen von SVP und FDP werden die SKOS-Richtlinien nicht mehr im Gesetz aufgeführt. Der Regierungsrat wird sich jedoch in der Verordnung an diesen Richtlinien orientieren.

Der vorgeschlagenen Differenzierung der Leistungskürzungen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe wird klar zugestimmt. Ebenfalls findet die Möglichkeit der Einstellung von Nothilfe eine deutliche Mehrheit.

Die Schaffung eines Erwerbsanreizes bei der Alimentenbevorschussung, indem bloss ein Teil des Einkommens angerechnet wird, begrüssen alle Vernehmlassungsteilnehmenden.

Fast alle Vernehmlassungsteilnehmenden sind damit einverstanden, dass der Regierungsrat Zusatzrichtlinien der kantonalen Sozialkommission als verbindlich erklären kann. Jedoch sollen auch hier die Gemeinderäte in den Entscheidungsprozess eingebunden werden.

Obwohl die Verschiebung der Sozialhilfekosten für Flüchtlinge zulasten der Gemeinden keine Zustimmung findet, wird daran festgehalten. Die Kostenverschiebung entspricht dem Grundsatz der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton. Die Gemeinden sind zuständig für die wirtschaftliche Sozialhilfe. Im Gegensatz dazu liegen die Bereiche Betreuung und Pflege in der Verantwortung des Kantons. Im Rahmen des neuen Betreuungsgesetzes übernimmt der Kanton hier weitere Aufgaben, was zu einer Entlastung der Gemeinden führt.

Anträge, Änderungswünsche und weitere Anregungen sind wo notwendig in der nun vorliegenden Gesetzesvorlage eingeflossen.

## **6 Wesentliche Elemente der Vorlage**

### **6.1 Entflechtung des Heimbereichs**

In der bisherigen Gesetzgebung waren neben der Sozialhilfe die Pflegekinderaufsicht (Art. 42), die Aufsicht über die Adoptionsvermittlung (Art. 43), die Aufnahme von Personen in Privathaushalte, Heime oder ähnliche Einrichtungen (Art. 44), Investitionsbeiträge an Bauten im Kanton (Art. 58 – 64) sowie Beiträge an stationäre Einrichtungen (Art. 66) geregelt. Der Vollzug ist in der Sozialhilfeverordnung 2 festgeschrieben.

Diese Bereiche werden aus dem Sozialhilfegesetz herausgelöst und finden ihren Platz im geplanten Betreuungsgesetz. Die Sozialhilfeverordnung 2 und weitere Erlasse im Bereich der Heimfinanzierung können vollständig aufgehoben werden. Genauere Informationen dazu finden sich in der Vorlage zum Betreuungsgesetz.

## **6.2 Kantonale Sozialkommission**

Für die Umsetzung der kantonalen Sozialpolitik ist die Sozialkommission ein zentrales Gremium. Sie steht unter dem Vorsitz der Gesundheits- und Sozialdirektorin und setzt sich aus den Sozialvorsteherinnen und Sozialvorstehern der Politischen Gemeinden zusammen. Die Amtsleiter sowie die Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter der Direktion gehören der Kommission mit beratender Stimme an. Ein wichtiges Geschäft der kantonalen Sozialkommission ist die wirtschaftliche Sozialhilfe. Um in allen Gemeinden eine einheitliche Sozialhilfepaxis sicherzustellen, verabschiedet die Kommission ergänzende Regelungen zu den SKOS-Richtlinien. Die SKOS-Richtlinien regeln diverse Punkte nicht abschliessend und überlassen es den Sozialhilfeorganen, für ihre Region angepasste Normen zu definieren. Seit 1998 hat die kantonale Sozialkommission zahlreiche Detailregelungen im Rahmen eines kantonalen Handbuches zur Sozialhilfe verabschiedet und mit Erfolg angewendet. In Beschwerdeverfahren hat das Verwaltungsgericht jedoch diesem Handbuch die Rechtsverbindlichkeit abgesprochen. Die kantonale Sozialkommission verfügt nicht über die Kompetenz, Regelungen mit Gesetzescharakter zu beschliessen. Diese Lücke soll geschlossen werden. Neu kann der Regierungsrat die Richtlinien der kantonalen Sozialkommission als verbindlich erklären. Wie bisher werden diese Richtlinien von der kantonalen Sozialkommission erarbeitet. Das anschliessende Verfahren zur Verbindlichkeitserklärung durch den Regierungsrat ist so zu gestalten, dass das Geschäft in den Gemeinderäten besprochen werden kann, bevor es dem Regierungsrat überwiesen wird. Der Regierungsrat wird die Stellungnahmen der Gemeinden bei seiner Entscheidung angemessen berücksichtigen. Er verfügt jedoch über die volle Entscheidungskompetenz.

Ebenfalls soll die Zusammensetzung der kantonalen Sozialkommission klarer definiert werden. Die Gemeinden sollen explizit durch die Sozialvorsteherinnen und Sozialvorsteher vertreten sein. Damit ist sichergestellt, dass die Kommission ein politisches Gremium bleibt und sich nicht zu einer Fachkommission entwickelt.

## **6.3 Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden**

Die Aufgaben von Kanton und Gemeinden sind im Gesetz und der Verordnung definiert. Im Verlauf der vergangenen Jahre haben sich durch die Praxis Veränderungen bei den Zuständigkeiten ergeben. Z.B. hat sich die Zuständigkeit für die persönliche Sozialhilfe (Sozialberatung) von den Gemeinden zum Kanton verschoben. Hier liegt die Fachkompetenz bei den Abteilungen des kantonalen Sozialamtes. Auf der anderen Seite ist aufgrund der geltenden Gesetzgebung das Sozialamt für die Überprüfung einer allfälligen Rückerstattung der wirtschaftlichen Sozialhilfe und für die Abklärung der Verwandtenunterstützung zuständig. Im Gegensatz zu den Gemeindebehörden verfügt das Sozialamt jedoch über keinen Zugriff auf Steuerdaten. Es ist deshalb zweckmässig, diese Aufgaben den Gemeinden zu übertragen.

In der revidierten Vorlage sind keine neuen Aufgaben für Gemeinden und Kanton vorgesehen. Die oben erwähnten Anpassungen sind operativer Art. Sie führen zu keinen Kostenverschiebungen.

Eine Kostenverschiebung zulasten der Gemeinden ist im Bereich der Flüchtlinge vorgesehen. Wie bisher bleibt die Verantwortung für die Betreuung sowie für die wirtschaftliche Sozialhilfe der Flüchtlinge während 12 Jahren seit deren Einreise beim Kanton. Die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe ab dem sechsten Jahr seit der Einreise sollen jedoch von den Gemeinden dem Kanton ersetzt werden. Während der ersten fünf Jahre trägt der Bund die Kosten. Da die Flüchtlinge in unterschiedlicher Anzahl auf die Gemeinden verteilt sind, richten sich die Gemeindebeiträge nach den Einwohnerzahlen. Diese Regelung wurde bis Ende

2007 unter dem Begriff „Flüchtlingspool“ im Kanton bereits angewendet. Im Rahmen des Gesetzes über Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden hat der Kanton die wirtschaftliche Sozialhilfe für Flüchtlinge ab 1. Januar 2008 vollständig übernommen. Mit der erneuten Kostenübertragung an die Gemeinden soll ein Teil der Kostenverschiebung zulasten des Kantons kompensiert werden, welche im Rahmen des neuen Betreuungsgesetzes stattfindet.

Im Rahmen der Revision wurde diskutiert, ob die Zuständigkeit für die wirtschaftliche Sozialhilfe für alle Bevölkerungsgruppen vollumfänglich an den Kanton gehen sollte. Auch einzelne Vernehmlassungsteilnehmende haben diese Aufgabenverschiebung vorgeschlagen. Der administrative Aufwand für die Bemessung, Antragstellung und Auszahlung der Sozialhilfe könnte damit erheblich reduziert werden. Der Vorteil der Nähe, welche die Gemeinden zu den Sozialhilfebeziehenden haben, wird jedoch stärker gewichtet.

#### **6.4 Abweichungen von den SKOS-Richtlinien**

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist ein Fachverband der sich seit über 100 Jahren für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Im Vorstand der SKOS sind Delegierte aller Kantone sowie Beauftragte von Gemeinden und Regionen vertreten. Da es in der Schweiz kein Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe gibt, übernimmt die SKOS eine wichtige Koordinationsfunktion. Um Rechtsgleichheit zu fördern und Sozialtourismus zu verhindern, ist eine einheitliche Ausgestaltung der Sozialhilfe wichtig. Die SKOS-Richtlinien sind Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zur Bemessung und Anwendung der Sozialhilfe. Die Richtlinien dienen heute allen Kantonen als Referenzgrösse. Dabei ist zu beachten, dass das Existenzminimum der Sozialhilfe in vielen Fällen tiefer ist als das betriebsrechtliche Existenzminimum und bedeutend tiefer als die Grenzwerte der Ergänzungsleistungen.

Die SKOS-Richtlinien geben Antworten auf unzählige Fragen bei der alltäglichen Anwendung der Sozialhilfe. Diese sind fachlich und statistisch breit abgestützt. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren trägt diese Richtlinien mit und empfiehlt sie den Kantonen zur Anwendung. Für die Sozialbehörden der Gemeinden Nidwaldens sind die SKOS-Richtlinien unbestritten. Sie werden als hilfreiche Instrumente bei der Umsetzung der Sozialhilfe wahrgenommen.

Es ist zweckmässig, dass sich die Sozialhilfe im Kanton Nidwalden wie bisher an diesen Richtlinien orientiert. Auf eine Verankerung der SKOS-Richtlinien im Gesetz kann jedoch verzichtet werden. Es ist ausreichend, wenn der Regierungsrat auf Verordnungsstufe Richtlinien als verbindlich erklären kann. Die SKOS-Richtlinien werden dabei weiterhin im Sinne einer Referenzgrösse eine zentrale Rolle spielen. Um den lokalen Gegebenheiten genügend Rechnung zu tragen, kann der Regierungsrat jedoch Abweichung von den Empfehlungen der SKOS vorsehen. Zudem bedürfen künftige Änderungen der SKOS-Richtlinien der Zustimmung des Regierungsrates, um für Nidwalden Gültigkeit zu erlangen. Bevor der Regierungsrat Regeln erlässt, werden jeweils die Gemeinden angehört.

#### **6.5 Sanktionsmöglichkeiten bei Sozialhilfebezug**

Gemäss heutiger Gesetzgebung kann die wirtschaftliche Sozialhilfe mit Auflagen verbunden werden. Die Leistungen werden gekürzt, wenn diese nicht eingehalten werden. In der revidierten Vorlage ist vorgesehen, die Sanktionsmöglichkeiten zu differenzieren. Vorerst wird im Art. 22 aufgelistet, unter welchen Umständen Leistungskürzungen möglich sind. Bei schweren Widerhandlungen ist eine Beschränkung der Sozialhilfe auf das bundesverfassungsmässige Minimum der Nothilfe vorgesehen. Die Nothilfe umfasst einzig „ein Dach über dem Kopf“, Nahrung und medizinische Grundversorgung. Des Weiteren wird in Art. 23 die Einstellung von Leistungen der Sozialhilfe stipuliert. Vom grundsätzlichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen kann ausnahmsweise abgewichen werden, wenn die hilfeempfangende Person eine zumutbare Arbeit nicht annimmt oder die Geltendmachung eines Ersatzeinkommens

verweigert. Die Sozialhilfe ist das letzte Netz der sozialen Sicherheit. Da die Einstellung der Leistungen unter Umständen den Betroffenen die Existenzgrundlage entziehen kann, ist dies nur dann möglich, wenn die Leistungen bereits gekürzt wurden und die Leistungseinstellung schriftlich angedroht wurde. Die Betroffenen müssen im Voraus die Konsequenz ihres Handelns bzw. Nichthandelns erkennen können. Bei Sanktionen ist immer auch dem Wohl von Kindern, die im Haushalt der betroffenen Person leben, genügend Rechnung zu tragen. Gegebenenfalls ist gleichwohl der lebensnotwendigste Bedarf mit Direktzahlungen oder Abgabe von Gutscheinen sicherzustellen. Zumindest sind die Auswirkungen der getroffenen Sanktion auf eine Familie gut zu beobachten und wenn notwendig, geeignete Massnahmen einzuleiten.

Diese Regelungen gelten selbstverständlich auch für Flüchtlinge. Die Sozialbehörden haben mit der neuen Vorlage ein umfassendes Instrument, um Fehlverhalten und Missbrauch effektiv zu bekämpfen. An dieser Stelle wird auch auf das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) verwiesen. Art. 83 sieht für Asylsuchende eine ganze Reihe von Sanktionsmöglichkeiten bei Fehlverhalten vor.

Mit diesen neuen Regelungen wird der Motion von Landrat Philippe Banz vollumfänglich Rechnung getragen.

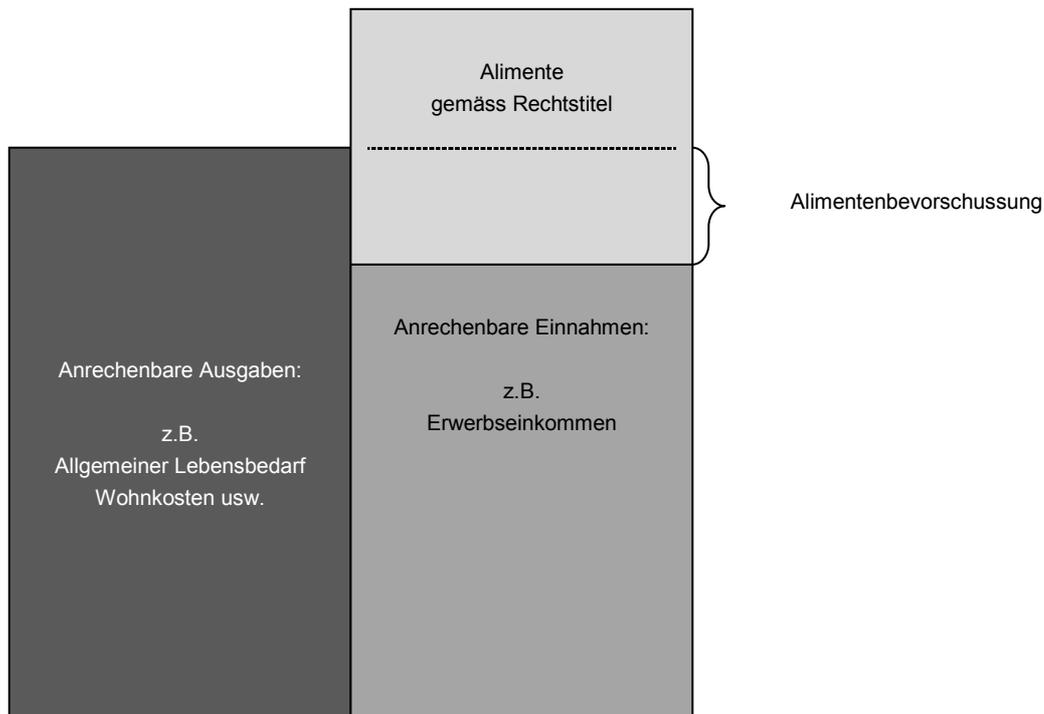
## **6.6 Alimentenbevorschussung**

Auf Gesetzesstufe erfolgen bei den Sonderhilfen Alimenteninkasso und Bevorschussung von Kinderalimenten keine Änderungen. Anpassungen sind bei den Berechnungsgrundlagen für die Anspruchsvoraussetzung vorgesehen, welche in der Verordnung geregelt sind. Zudem werden in der Verordnung die Verweise auf das AHV-Merkblatt 5.01 „Ergänzungsleistungen zur AHV und IV“ aufgehoben. Das AHV-Merkblatt zur Berechnung der Ergänzungsleistung wird laufend aktualisiert. Die Verweise in der Sozialhilfeverordnung auf einzelne Punkte des Merkblattes sind nicht mehr aktuell. In der revidierten Vorlage wird deshalb ausschliesslich auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) Bezug genommen. Insbesondere sind für die Bemessung der Alimentenbevorschussung Art. 10 ELG (anerkannte Ausgaben) und Art. 11 ELG (anrechenbare Einnahmen) massgebend.

Anspruch auf Bevorschussung der Kinderalimente besteht, wenn die anerkannten Einnahmen die anerkannten Ausgaben nicht zu decken vermögen.

Die Höhe der Bevorschussung richtet sich nach dem gültigen Rechtstitel (Gerichtsurteil, Unterhaltsvertrag), beträgt jedoch höchstens die maximale Waisenrente gemäss Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10). Zurzeit sind dies 936 Franken. Übersteigen die Einkünfte zusammen mit der maximalen Alimentenbevorschussung die anrechenbaren Ausgaben, wird im Rahmen einer Teilbevorschussung bloss die Differenz zwischen anrechenbaren Einnahmen und anrechenbaren Ausgaben ausbezahlt.

Vereinfacht lässt sich dies wie folgt darstellen:



Im Gegensatz zur Ergänzungsleistung wird zurzeit für die Bemessung der Alimentenbevorschussung das volle Erwerbseinkommen angerechnet. Erhöht sich nun das Erwerbseinkommen, reduziert sich die Alimentenbevorschussung im selben Umfang. Damit wird ein negativer Arbeitsanreiz geschaffen.

Im Rahmen der Revision wird nun vorgeschlagen, analog zu den Ergänzungsleistungen bloss 2/3 des Erwerbseinkommens anzurechnen. Somit wird ein gewisser Anreiz zur Erhöhung des Arbeitspensums geschaffen. Zumindest 1/3 des verbesserten Einkommens verbleibt damit den Betroffenen.

Für die Gemeinden kann dies zu einer kurzfristigen Erhöhung der Alimentenbevorschussung um rund 70'000 Franken im Jahr führen. Da die Inkassostelle 40% - 50% der bevorschussten Beträge bei den Alimentenpflichtigen erfolgreich einfordert, ist von tatsächlichen Mehrkosten zwischen 35'000 und 42'000 Franken auszugehen.

Wenn es durch das neue Berechnungsmodell gelingt, positive Arbeitsanreize zu schaffen, sollten sich die Beträge laufend reduzieren. Ziel ist die Förderung der Selbstverantwortung der Betroffenen und damit einhergehend die Reduktion der Kosten für die Gemeinden.

## 6.7 Aufhebung des Begriffs „Indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe“

Im Rahmen der individuellen Sozialhilfe kennt die bisherige Gesetzgebung drei Arten von Sozialhilfe:

- Indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe;
- Direkte wirtschaftliche Sozialhilfe;
- Persönliche Sozialhilfe.

Die indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe umfasst die Beratung von Personen, welche Schwierigkeiten im Umgang mit ihren Finanzen haben. Die Hilfestellungen können eine Budgetberatung, eine freiwillige Einkommensverwaltung oder die Beratung bezüglich einer Schuldensa-

nierung umfassen. Die Zuständigkeit für die indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe liegt beim kantonalen Sozialamt.

Die persönliche Sozialhilfe umfasst die Beratung und Betreuung von Personen, die sich in persönlichen Schwierigkeiten befinden. Gemäss Gesetzgebung waren dafür bisher die Politischen Gemeinden zuständig. Sie konnten Hilfesuchenden jedoch dem kantonalen Sozialamt zuweisen.

Die direkte wirtschaftliche Sozialhilfe umfasst finanzielle Hilfen im Rahmen der Existenzsicherung.

Aus heutiger Sicht ist die Differenzierung zwischen indirekter wirtschaftlicher Sozialhilfe und persönlicher Sozialhilfe nicht mehr nachvollziehbar. Beide Begriffe umfassen die Beratung von Einzelpersonen oder Familien mit persönlichen Schwierigkeiten. Ob diese finanzieller oder psychosozialer Art sind, ist unerheblich. Die fachliche Zuständigkeit liegt in jedem Fall beim kantonalen Sozialamt.

Die Hilfestellungen, welche bisher im Rahmen der indirekten wirtschaftlichen Sozialhilfe angeboten wurden, können deshalb problemlos als persönliche Sozialhilfe bezeichnet werden. Zudem kann durch den Wegfall des Begriffes „Indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe“ der Begriff „Direkte wirtschaftliche Sozialhilfe“ auf „Wirtschaftliche Sozialhilfe“ reduziert werden. Dies führt zu einer einfacheren und verständlicheren Gesetzgebung.

## **7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes**

### **I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN**

#### **Art. 1 Zweck**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 1).

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

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 2).

#### **Art. 3 Subsidiarität / 1. Selbstsorge**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 3 -5).

#### **Art. 4 2. andere Träger**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 3 - 5).

#### **Art. 5 Individualisierung**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 6).

#### **Art. 6 Unentgeltlichkeit**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 9).

#### **Art. 7 Zuständigkeit**

##### **1. Gemeinden**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 7, Art. 8, § 1, Sozialhilfeverordnung 1).

#### **Art. 8 2. Kanton**

Gemäss Art. 8 Abs. 2 hat der Kanton die Koordination sämtlicher Bestrebungen der privaten und öffentlichen Sozialhilfe sicherzustellen. Diese Bestimmung entspricht Art. 7 Abs. 2 der

bisherigen Gesetzgebung. In jüngster Zeit hat die Koordinationsaufgabe des Sozialamtes an Bedeutung gewonnen. Durch die Schaffung der neuen kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), welche die kommunalen Vormundschaftsbehörden ablöst, ist auf kantonaler Ebene eine weitere Anlaufstelle für Gemeinden, Schulen und Bevölkerung dazu gekommen. Seit Arbeitsbeginn der KESB wird die Stelle mit Gefährdungsmeldungen überhäuft. Dabei handelt es sich oft um Problemstellungen, welche von den freiwilligen Beratungsstellen des Kantonalen Sozialamtes bearbeitet werden könnten und keiner vormundschaftlichen Massnahme bedürfen.

Auch wenn die Gemeinden durch die Revision des Erwachsenenschutzrechts von den Aufgaben als Vormundschaftsbehörden entlastet wurden, behalten sie ihre Zuständigkeit als Sozialbehörden. Nach wie vor sind sie Anlaufstelle für ihre Einwohnerinnen und Einwohner mit sozialen Problemen. Sie können die Ratsuchenden zur Beratung an das Kantonale Sozialamt weiterweisen. Eine Gefährdungsmeldung an die KESB ist erst dann angezeigt, wenn die Situation bedrohlich ist und freiwillige Interventionen aussichtslos erscheinen. Ähnliches gilt für die Schulen. Erste Anlaufstelle ist – wenn vorhanden – die Schulsozialarbeit oder die Jugend- und Familienberatung des Kantonalen Sozialamtes.

Damit die vorhandenen Ressourcen richtig eingesetzt werden, hat der Kanton bzw. das Kantonale Sozialamt im Rahmen des Koordinationsauftrages die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Anlaufstellen sowie den Meldenden zu regeln.

## **II. GENERELLE SOZIALHILFE**

### **A. Fördernde Sozialhilfe**

#### **Art. 9 Grundsatz**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 19).

#### **Art. 10 Zuständigkeit**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 20).

#### **Art. 11 Mittel**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 21).

#### **Art. 12 Rechtsanspruch, Leistungsvereinbarungen**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 22).

### **B. Vorbeugende Sozialhilfe**

#### **Art. 13 Zweck**

Die bisherigen Art. 23 und 24 werden zusammengefasst. Materiell ergibt sich daraus keine Änderung.

## **III. INDIVIDUELLE SOZIALHILFE**

### **A. Persönliche Sozialhilfe**

#### **Art. 14 Anspruch**

Entspricht dem bisherigen Art. 26 und sinngemäss bisherigem Art. 29. Da die indirekte wirtschaftliche Sozialhilfe neu als persönliche Sozialhilfe gilt, können die beiden bisherigen Artikel zusammengefasst werden.

**Art. 15                    Aufgaben**  
**1. des Kantons**

Bisher war die persönliche Sozialhilfe allgemein definiert. Neu werden die Aufgaben der persönlichen Sozialhilfe umschrieben. Damit können mögliche weitere Ansprüche ausgeschlossen werden. Die aufgelisteten Aufgaben werden bereits heute vom kantonalen Sozialamt wahrgenommen und sind für die Bevölkerung des Kantons allgemein zugänglich. Es werden keine neuen Leistungen aufgenommen.

**Art. 16                    2. der Gemeinden**

Bei der Schulsozialarbeit, welche ebenfalls als persönliche Sozialhilfe zu verstehen ist, liegt die Zuständigkeit bei den Gemeinden bzw. Schulgemeinden. Gemäss RRB Nr. 485 vom 7. Juli 2009 ist der Kanton zwar Träger der Schulsozialarbeit, stellt den Gemeinden jedoch gemäss Leistungsauftrag Rechnung für die bezogenen Leistungen. Infolge finanzieller Zuständigkeit liegt die Einführung der Schulsozialarbeit in der Kompetenz der Gemeinden bzw. Schulgemeinden.

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist sinnvoll, da die „allgemeine“ persönliche Sozialhilfe überregional angeboten werden kann. Fachkompetenz wird damit an einem Ort konzentriert und der Zugang für die ganze Bevölkerung sichergestellt. Im Gegensatz dazu findet die Schulsozialarbeit im jeweiligen Schulhaus statt. Die Nutzung von Synergien ist hier mit einer zentralen Leitung und Koordination sichergestellt, die Umsetzung muss jedoch vor Ort geschehen.

**B. Wirtschaftliche Sozialhilfe**

**1. Allgemeiner Grundsatz**

**Art. 17                    Anspruch**

Abs. 1 entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 32 Abs. 1).

Abs. 3

Neu wird hier bereits im Gesetz festgelegt, dass sich die Höhe der Sozialhilfe auf ein soziales Existenzminimum beschränkt. In § 7 der Sozialhilfeverordnung wird umschrieben, welche Leistungen das soziale Existenzminimum umfassen. Dies sind insbesondere Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat- und Haftpflichtversicherung sowie medizinische Grundversorgung. Dies zeigt auf, dass sich die Sozialhilfe nicht an einem gewohnten Lebensstandard der Antragstellenden orientiert, sondern einzig die notwendigsten Leistungen zur Existenzsicherung gewährt.

**Art. 18                    Nichteintreten**

Neu wird die Möglichkeit geschaffen, unter bestimmten Umständen nicht auf Gesuche um wirtschaftliche Sozialhilfe eintreten zu müssen. Insbesondere ist dies dann der Fall, wenn sich die gesuchstellende Person weigert, die nötigen Angaben und Unterlagen vorzulegen.

**Art. 19                    Bedarfsbemessung**

Der Regierungsrat hat auf Stufe Verordnung die Kompetenz, die Bemessung der Sozialhilfe zu regeln. Da es unter anderem zu aufwendig wäre, wenn der Kanton Nidwalden eigene Richtlinien erarbeiten und aktuell halten müsste, werden die SKOS-Richtlinien in der Verordnung als Referenzgrösse für die Bemessung der Sozialhilfe eine Bedeutung behalten. Der Regierungsrat kann jedoch Abweichungen von diesen Richtlinien vorsehen. Zudem wird in der Verordnung festgeschrieben, an welcher Fassung der SKOS-Richtlinien sich die Bemessung der Sozialhilfe in Nidwalden orientiert. Künftige Änderungen der SKOS-Richtlinien bedürfen somit der Zustimmung des Regierungsrates, um im Kanton Nidwalden Gültigkeit zu erlangen. Damit sind Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bemessung der Sozialhilfe innerhalb

des Kantons sichergestellt. Gleichzeitig gewährt dieses Vorgehen, dass für alle Gemeinden des Kantons dieselben Grundsätze gelten. Die Mitsprache der Gemeinden wird ermöglicht, indem der Regierungsrat vor der jeweiligen Beschlussfassung die Gemeinden anhört.

**Art. 20 Formen**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 33).

**Art. 21 Auflagen**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 34 Abs. 1).

**Art. 22 Leistungskürzungen**

In der bisherigen Gesetzgebung (Art. 34 Abs. 2) wurde relativ allgemein darauf hingewiesen, dass die wirtschaftliche Sozialhilfe gekürzt werden kann, wenn zumutbare Unterstützungsaufgaben nicht eingehalten werden. Neu wird ein ganzer Katalog von Kürzungsgründen aufgeführt. Bei schweren Widerhandlungen kann die Sozialhilfe auf das Minimum der Nothilfe gekürzt werden. Damit sind Kürzungen in bedeutend grösserem Umfang möglich, als die 15 Prozent des Grundbedarfs, welche in den SKOS-Richtlinien als maximale Kürzung empfohlen werden.

Die Leistungskürzungen müssen jedoch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen und die betroffene Person muss auf die Möglichkeit der Leistungskürzung vorgängig aufmerksam gemacht werden. Es versteht sich von selbst, dass Sanktionen in der Sozialhilfe mit einem beschwerdefähigen Entscheid verfügt werden müssen.

**Art. 23 Einstellung von Leistungen**

Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat gemäss Art. 12 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) Anspruch auf Hilfe und Betreuung auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Als eines der (seltenen) sozialen Grundrechte begründet Art. 12 BV einen einklagbaren Anspruch auf staatliche Leistungen. Art. 12 BV garantiert nicht ein Mindesteinkommen, sondern nur, was für ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar ist.

Für das Recht auf Hilfe in Notlagen gilt jedoch das Subsidiaritätsprinzip. Keinen Anspruch aus Art. 12 BV hat, wer „objektiv in der Lage wäre, sich aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selbst zu verschaffen“ (BGE 131 I 166, 172), so etwa, wer die Annahme einer zumutbaren Arbeit im Rahmen von Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen verweigert (vgl. BGE 130 I 71, 75).

Gestützt auf dieses Subsidiaritätsprinzip wurde in Art. 23 des neuen kantonalen Sozialhilfegesetzes als stärkste Sanktion die Möglichkeit der Einstellung von Leistungen in die Gesetzgebung aufgenommen. Weitergehende Einschränkungen des Rechts auf Nothilfe sind aufgrund von Art. 12 BV nicht zulässig. Zudem haben die Sozialbehörden - wie bereits unter Punkt 6.5 erwähnt - bei Leistungseinstellungen der Einhaltung der Verfahrensschritte besondere Beachtung zu schenken. Werden die Verfahrensschritte eingehalten, hält eine Einstellung der Leistungen letztlich vor dem Gericht stand.

Bei Leistungskürzungen und bei der Einstellung von Leistungen sind die Interessen von Minderjährigen zu berücksichtigen. Das heisst, dass die Folgen von Kürzungen oder der Einstellung gut zu beobachten sind. Allenfalls sind z.B. mit Direktzahlungen von Mietzinsen, Abgabe von Lebensmittelgutscheinen, Bezahlung von Krankheitskosten usw. gravierende Folgen der Sanktionen zu mildern.

**Art. 24 Verpfändung, Abtretung und Verrechnung**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 35).

### **Art. 25                    Bevorschussung von Leistungen Dritter**

Wenn Leistungen der Sozialversicherungen verzögert ausbezahlt werden, können diese bis zur Höhe des sozialen Existenzminimums von der Sozialbehörde bevorschusst werden. In diesem Fall ist sicherzustellen, dass der bevorschusste Betrag an die Gemeinde zurückbezahlt wird. Bisher war dies nur mit dem Einverständnis der betroffenen Person möglich. Neu wird die Möglichkeit der direkten Auszahlung an die vorschussleistende Gemeinde in die Gesetzgebung aufgenommen. Die Gemeinde kann damit ohne Unterschrift der betroffenen Person bei den Sozialversicherungen die Auszahlung der Nachzahlung in der Höhe des bevorschussten Betrages verlangen.

## **2. Zuständigkeit**

### **Art. 26                    Grundsatz**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 37).

### **Art. 27                    Verbot der Abschiebung**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 38).

## **3. Wirtschaftliche Sozialhilfe für bestimmte ausländische Personen**

### **Art. 28                    Allgemein**

Die allgemeinen Grundsätze zur wirtschaftlichen Sozialhilfe gemäss dem Sozialhilfegesetz gelten auch für die ausländischen Personen. Zur Klarstellung der Anwendbarkeit dieser allgemeinen Grundsätze wird dies in Art. 28 ausdrücklich verankert. Insbesondere Leistungskürzungen und –einstellungen sind zulässig.

### **Art. 29                    Zuständigkeit**

Bisher war in Art. 48 die Zuständigkeit für die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe für Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge geregelt. Während 12 Jahren seit der Einreise liegt diese beim Kanton und geht anschliessend an die Gemeinden über. An diesen Fristen wurde nichts verändert.

## **4. Interkantonale Verhältnisse**

### **Art. 30                    Allgemein**

Hier wird die Kostenersatzpflicht im Rahmen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) geregelt. Wie bisher ist die Heimatgemeinde kostenersatzpflichtig. Diese Regelung entspricht der bisherigen Gesetzgebung (Art. 39 – 41).

Am 14. Dezember 2012 hat das Bundesparlament beschlossen, die Rückerstattungspflicht der Heimatkantone an die Sozialhilfekosten der Aufenthalts- und Wohnkantone abzuschaffen. Diese Änderung tritt auf den 8. April 2017 in Kraft.

## **C. Sonderhilfen**

### **Art. 31                    Alimenteninkasso**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 45).

### **Art. 32                    Bevorschussung von Kinderalimenten 1. Anspruch**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art 46 und Art. 47 Abs.3).

**Art. 33 2. Umfang**

Die Bemessung der Bevorschussung regelt der Regierungsrat in der Verordnung und orientiert sich dabei am Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). Aufgrund der unterschiedlichen Funktionen von Ergänzungsleistungen und der Alimentenbevorschussung sind in einzelnen Bereichen abweichende Regelungen notwendig. Insbesondere sollen in Teilbereichen die Regelungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe herangezogen werden. Der Regierungsrat kann auf Verordnungsstufe deshalb Abweichungen vom ELG regeln. Vor der Beschlussfassung hat der Regierungsrat die Gemeinden anzuhören.

**Bei den anrechenbaren Ausgaben sind insbesondere folgende Abweichungen vom ELG vorgesehen:**

**Mietkosten:** Bei der Alimentenbevorschussung handelt es sich in der Regel um Haushalte von Alleinerziehenden. Das ELG fokussiert bei den Wohnkosten eher Einzelpersonen und Paare. Die wirtschaftliche Sozialhilfe sowie das ELG kennen Obergrenzen der maximal anrechenbaren Mietkosten. Im Gegensatz zum ELG berücksichtigt die wirtschaftliche Sozialhilfe auch die Anzahl Zimmer pro Wohnung. Dies macht bei Haushalten Sinn, in welchen Kinder leben. Ein Paar kommt gut in einer 2-Zimmer-Wohnung zurecht. Für einen Elternteil, der mit einem Kind zusammenlebt, soll jedoch ein Zimmer mehr zugestanden werden. Mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist diese Differenzierung möglich.

**Wohneigentum:** Bei Personen, die eine ihnen gehörende Liegenschaft bewohnen, wird gemäss Ergänzungsleistungsgesetzgebung der nach kantonalem Steuerrecht berechnete Eigenmietwert als Nettomiete berücksichtigt. Bei der Alimentenbevorschussung drängt sich auf, diesen anrechenbaren Mietzins auf den Höchstbetrag gemäss den allgemeinen Grundsätzen der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu beschränken.

**Kosten für Selbstbehalt und Franchisen bei Krankheit:** Gemäss Art. 14 ELG werden Krankheits- und Behinderungskosten den Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen separat vergütet. Dieses Vorgehen ist bei der Alimentenbevorschussung nicht zweckmässig und nicht vollzugstauglich. Analog zur wirtschaftlichen Sozialhilfe sollen diese Kosten bei den Ausgaben angerechnet werden.

**Prämien für Lebens-, Haftpflicht- und Hausratsversicherung:** Für diese Ausgaben kennt das ELG keine ausdrückliche Regelung. Diese Ausgaben sind mit dem allgemeinen Lebensbedarf (Art. 10 Abs. 1 lit. a ELG) gedeckt. Die Anrechnung bei der Alimentenbevorschussung erfolgt deshalb nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Dabei gelten Obergrenzen, welche sich an den Verhältnissen von wirtschaftlich bescheidenen Haushalten orientieren.

**Durch die Erwerbstätigkeit anfallende Unkosten:** Die Ergänzungsleistungsgesetzgebung rechnet die Gewinnungskosten bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens an. Bei der Alimentenbevorschussung sind viele Anspruchsberechtigte teilzeiterwerbstätig. Die Erwerbsunkosten sollen in einem vernünftigen Verhältnis zum Erwerbseinkommen stehen. Die Regelungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe bieten eine differenziertere Anrechnungsmöglichkeit als das ELG.

**Bei den anrechenbaren Einnahmen sind insbesondere folgende Abweichungen vom ELG vorgesehen:**

**Entschädigung für Haushaltführung:** Nicht unterstützte erwerbstätige Kinder oder andere erwerbstätige Personen, die im gleichen Haushalt wie die gesuchstellende Person le-

ben, haben die von ihnen verursachten Kosten und beanspruchten Dienstleistungen, insbesondere für die Haushaltführung, abzudecken. Im Gegensatz zur Sozialhilfe kennt das ELG für die Anrechnung solcher Einnahmen keine Regelung.

**Verwandtenunterstützungen, Hilflosenentschädigungen, Stipendien, Prämienverbilligung:** Gemäss Art. 11 Ziff. 3 ELG werden diese Einkünfte explizit nicht als Einnahmen angerechnet. Bei der Bemessung der Alimentenbevorschussung sind im Sinne der Subsidiarität alle vorrangigen Leistungen anzurechnen. Deshalb haben auch hier die Grundsätze der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu gelten.

**Wohneigentum:** Bei Inhaberinnen und Inhabern von Wohneigentum ist der Eigenmietwert auch als Einnahme anzurechnen. Der Eigenmietwert ist somit einnahme- und ausgabeseitig zu berücksichtigen. Im Gegensatz zu den anrechenbaren Ausgaben erfolgt bei den anrechenbaren Einnahmen indessen keine Beschränkung auf den Höchstbetrag nach den allgemeinen Grundsätzen der wirtschaftlichen Sozialhilfe. Durch diese Regelung wird verhindert, dass Alimente bei Personen bevorschusst werden, die Wohnobjekte bewohnen, welche einen zu hohen Eigenmietwert aufweisen.

### **Erwerbseinkommen**

Wie bereits unter Abschnitt 4.6 ausführlich beschrieben, soll beim anrechenbaren Erwerbseinkommen ein Freibetrag von 1/3 gelten. Damit kann ein negativer Schwelleneffekt bei der Erhöhung des Erwerbseinkommens reduziert werden. Dies schafft einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Im Gegensatz zu den obigen Ausführungen ist diese Regelung keine Abweichung vom ELG, sondern entspricht Art. 11 Abs. 1 lit. a ELG.

## **Art. 34                      3. Verlustscheine**

Da die Politischen Gemeinden für die Bevorschussung von Alimenten zuständig sind, liegt auch die Bewirtschaftung der entsprechenden Verlustscheine in ihrer Verantwortung. Die Einnahmen aus diesen Verlustscheinen gehen zugunsten der entsprechenden Gemeinde.

## **D. Verwandtenunterstützungspflicht**

### **Art. 35                      Grundsatz**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 49).

## **E. Rückerstattung**

### **Art. 36                      Bei rechtmässigem Bezug**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 51).

### **Art. 37                      Bei unrechtmässigem Bezug**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 50).

### **Art. 38                      Forderungsberechtigtes Gemeinwesen**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 52).

### **Art. 39                      Verjährung**

Bisher erlosch die Rückerstattungspflicht 25 Jahre nach der letztmaligen Ausrichtung von Sozialhilfe. Neu wird die Verjährungsfrist auf 20 Jahre gesenkt. Die Zentralschweizer Kantone kennen folgende Fristen: Luzern, Obwalden und Zug 10 Jahre, Uri 15 Jahre, Schwyz 20 Jahre.

## IV. ORGANISATION

### **Art. 40**                      **Gemeinden** **1. Sozialbehörde der Gemeinde**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 11).

### **Art. 41**                      **2. kommunale Sozialkommission**

Die Politischen Gemeinden können eine kommunale Sozialkommission einsetzen. Grundsätzlich hat diese Kommission beratende Aufgaben (Abs. 2).

In der Gemeindeordnung oder in einem Reglement können der kommunalen Sozialkommission eigene Befugnisse übertragen werden. In diesem Fall erlässt die kommunale Sozialkommission die entsprechenden Verfügungen. Der Gemeinderat ist nicht mehr berechtigt, in den übertragenen Bereichen Verfügungen zu erlassen. Die administrative Aufsicht bleibt jedoch beim Gemeinderat. Dies ist insofern notwendig, als die administrative Aufsicht in der Gemeinde einer einzigen Behörde zugeteilt sein sollte.

### **Art. 42**                      **Kantonale Sozialkommission**

Wie bereits unter Punkt 6.2 erwähnt, wird die kantonale Sozialkommission gestärkt. Insbesondere wird ihr die Kompetenz erteilt, Richtlinien zu gesetzlich nicht abschliessend geregelten Bereichen der Sozialhilfe zu erlassen, welche vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe als verbindlich erklärt werden können. Wie bisher werden ergänzende Regelungen für die Anwendung der Sozialhilfe in der kantonalen Sozialkommission besprochen und vorbereitet. Je nach Anzahl Geschäfte werden diese neu z.B. jährlich oder zweijährlich dem Regierungsrat zur Erklärung der Verbindlichkeit vorgelegt. Dabei sind die Fristen so anzusetzen, dass die Gemeinderäte vorgängig eine Meinung bilden können. Im Rahmen der externen Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, dass die Zustimmung von mindestens 8 Gemeinden erforderlich sein solle, damit der Regierungsrat Regelungen verbindlich erklären kann. Dieser Vorschlag wird nicht in die Gesetzgebung aufgenommen. Für Beschlüsse ist der Regierungsrat zuständig und nicht die Gemeinden. Zudem würde das Verfahren stark verkompliziert und wäre für grössere Gemeinden diskriminierend. Die Gemeinden werden aber weiterhin involviert und angehört, wenn sie von Beschlüssen betroffen sind.

Bisher hatten die kantonalen Behörden bei der Sozialplanung, bei Stellenschaffungen und vor der erstmaligen Leistung von jährlich wiederkehrenden Beiträgen an ausserkantonale Sozialdienste die kantonale Sozialkommission anzuhören. Da die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden klar ist, ist dieses Vorgehen heute nicht mehr notwendig. Der betreffende Absatz wird aufgehoben.

### **Art. 43**                      **Kanton**

Das kantonale Sozialamt unterstützt die Politischen Gemeinden weiterhin bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe und bei der Alimentenbevorschussung. Die verwaltungsinterne Organisation wird neu jedoch nicht mehr im Gesetz, sondern in der Sozialhilfeverordnung geregelt. In Art. 43 des Sozialhilfegesetzes wird lediglich die Pflicht des Kantons zur Unterstützung festgehalten.

## V.                              VERFAHREN

### **Art. 44**                      **Auskunftspflicht** **1. der hilfesuchenden Person**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 10). Inhaltlich erfolgte keine Änderung. In der bisherigen Vorlage war die Auskunftspflicht der hilfesuchenden Personen jedoch in den allgemeinen Bestimmungen geregelt und wird neu unter dem Abschnitt „Verfahren“ aufgeführt. Die Logik liegt darin, dass in diesem Abschnitt die Auskunftspflichten und –rechte aller beteiligten Parteien zusammengefasst werden.

**Art. 45**                      **2. der für die Sozialhilfe zuständigen Instanzen**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 70).

**Art. 46**                      **Auskunftsrecht**

Mit diesem Erlass erhalten die zuständigen Stellen von Kanton und Gemeinden die Kompetenz, bei Dritten Auskünfte über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Hilfebedürftigen einzuholen. Die hilfeschuchenden Personen sind jedoch darüber zu informieren.

**Art. 47**                      **Geheimhaltungspflicht**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 69).

**Art. 48**                      **Polizeiliche Zuführung**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 68).

**VI. FINANZIELLE BESTIMMUNGEN**

**Art. 49**                      **Kostentragung**

**1. Kanton**

Bisher war in Art. 54 – Art. 56 differenziert die Kostenteilung zwischen Kanton und Gemeinden aufgelistet. Zudem waren die Rückerstattung der Gemeinden an den Kanton im Rahmen der Heimbeitragsgesetzgebung sowie Baubeiträge an die Behindertenwohnheime geregelt. Durch die Vereinfachung der revidierten Vorlage kann die Kostentragung jener Partei zugeteilt werden, welche für Aufgaben gemäss vorliegendem Gesetz zuständig ist. Gemischte Finanzierungsformen gibt es nicht mehr. Eine Ausnahme ist vorgesehen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe für bestimmte ausländische Personen (Art. 28). Für diese Leistungen haben die Gemeinden aufzukommen.

Zur vereinfachten Lesbarkeit werden die einzelnen Aufgaben im Gesetz aufgezählt, für die der Kanton die Kosten tragen muss. Es versteht sich weiter von selbst, dass der Kanton die Kosten der kantonalen Sozialbehörden (Regierungsrat, Direktion, Ämter usw.) tragen muss.

**Art. 50**                      **2. Gemeinden**

Die Gemeinden haben die Kosten derjenigen Aufgaben zu tragen, für die sie gemäss Sozialhilfegesetz zuständig sind. Die Leistungen des kantonalen Sozialamtes zur Unterstützung der Gemeinden müssen diese nicht entschädigen.

Zur vereinfachten Lesbarkeit werden die einzelnen Aufgaben, für die die Gemeinden die Kosten tragen müssen, in Art. 50 noch einmal aufgezählt. Die Aufzählung in Art. 50 Abs. 2 ist jedoch bloss deklaratorisch. Die Aufgaben der Gemeinden ergeben sich aus den Spezialbestimmungen des Sozialhilfegesetzes.

Wie bereits unter Punkt 6.3 beschrieben, haben die Gemeinden anteilmässig zu ihrer Einwohnerzahl die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe für Flüchtlinge zu tragen. Damit wird die Kostenverschiebung, welche im Rahmen des Betreuungsgesetzes zulasten des Kantons stattfindet, teilweise kompensiert. Als Grundsatz gilt, dass die Gemeinden für die wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig sind. Dafür liegt die Zuständigkeit für Pflege und Betreuung beim Kanton. Mit dem neuen Betreuungsgesetz übernimmt der Kanton im letzteren Bereich zusätzliche Aufgaben. Es ist deshalb konsequent, wenn die Gemeinden die Finanzierung der Sozialhilfe für Flüchtlinge übernehmen.

## VII. RECHTSSCHUTZ- UND STRAFBESTIMMUNGEN

### **Art. 51                    Verwaltungsbeschwerde**

Gemäss Art. 39 Abs. 3 gilt die kommunale Sozialkommission als Sozialbehörde, sofern ihr in der Gemeindeordnung oder in einem Reglement eigene Befugnisse eingeräumt wurden. Gegen Entscheide der kommunalen Sozialkommission als Sozialbehörde ist deshalb direkt beim Regierungsrat und nicht beim Gemeinderat Verwaltungsbeschwerde zu erheben. Mit dieser neuen Regelung wird sichergestellt, dass der Rechtsmittelinstanzenweg nicht übermässig lang wird. Denn mehr als ein verwaltungsinternes Rechtsmittel ist grundsätzlich nicht mehr zeitgemäss. Sowohl aus Sicht der Gemeinwesen als auch aus Sicht der Betroffenen besteht ein Interesse an schnellen Verfahren. Die bisherige Regelung führte zudem zu einem unterschiedlichen Beschwerdeweg, wenn die Gemeinde der kommunalen Sozialkommission eigene Befugnisse übertragen hatte. Dies ist nicht zweckmässig.

### **Art. 52                    Verwaltungsgerichtsbeschwerde**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 75).

### **Art. 53                    Aufschiebende Wirkung**

Entspricht bisheriger Gesetzgebung (Art. 76).

### **Art. 54                    Strafantrag**

Bisher verfügten ausschliesslich die Sozialbehörden der Gemeinden über das Antragsrecht im Sinne von Art. 217 des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Neu steht dies auch der Direktion sowie dem kantonalen Sozialamt zu. Dies macht Sinn, da die Zuständigkeit in Teilbereichen (z.B. Flüchtlinge) beim Kanton liegt.

### **Art. 55                    Strafbestimmungen**

In der bisherigen Sozialhilfegesetzgebung fehlen Strafbestimmungen. Es ist jedoch angezeigt, bei Verstössen gegen die im Gesetz verankerten Pflichten verwaltungsstrafrechtliche Sanktionsmassnahmen vorzusehen. Neu werden deshalb entsprechende Bestimmungen aufgeführt.

### **Art. 56                    Anzeigepflicht**

Die für die Sozialhilfe zuständigen Instanzen haben Widerhandlungen, die strafrechtlich von Relevanz sind, bei der Staatsanwaltschaft anzuzeigen. Bei geringfügigen Widerhandlungen besteht keine Anzeigepflicht.

## VIII. VOLLZUGS- UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

### **Art. 57                    Vollzug**

Neu erlässt der Regierungsrat und nicht mehr der Landrat die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen.

### **Art. 58                    Aufhebung bisherigen Rechts**

Mit der revidierten Sozialhilfegesetzgebung werden das Sozialhilfegesetz vom 29. Januar 1997 und die dazugehörige Sozialhilfeverordnung 1 ersetzt.

### **Art. 59 – Art. 61        Änderung bisherigen Rechts**

Es handelt sich um formelle Anpassungen aufgrund der Totalrevision der Sozialhilfegesetzgebung.

**Art. 62 Inkrafttreten**

Die revidierte Gesetzgebung steht in einem engen Zusammenhang mit dem geplanten Betreuungsgesetz. Die Heimfinanzierung wird aus der Sozialhilfegesetzgebung herausgelöst und in das Betreuungsgesetz integriert. Es ist deshalb notwendig, dass beide Vorlagen gleichzeitig in Kraft treten. Würde das Betreuungsgesetz nicht oder später verabschiedet, wäre die Heimfinanzierung in dieser Zeit nicht mehr geregelt.

**8 Aufgehobene Bestimmungen****8.1 Sozialkonferenz (aArt. 15)**

In der bisherigen Gesetzgebung wurde dem kantonalen Sozialamt die Aufgabe zugeteilt, die Sozialkonferenz jährlich zu mindestens einer Versammlung einzuberufen. Diese Konferenz hat sich aus Fachpersonen der öffentlichen und der nicht staatlichen Sozialhilfe zusammensetzen. Sie hat beratende Aufgaben und dient der gegenseitigen Information.

Im Sinne dieses Erlasses hat das kantonale Sozialamt jährlich eine Tagung zu Themen aus dem Sozialbereich durchgeführt. Angesprochen waren Sozialbehörden sowie Fachpersonen aus dem Bildungs- und Sozialbereich. Obwohl diese Tagungen jeweils auf grosses Interesse stiessen, werden die Bestimmungen zur Sozialkonferenz im Rahmen dieser Revision aufgehoben.

Das kantonale Sozialamt führt seit 2011 die Abteilung Gesundheitsförderung und Integration. Die Themen dieser Abteilung haben im Verlauf der vergangenen Jahre an Bedeutung gewonnen. Die Abteilung verfügt über diverse Gefässe für den Austausch und die gegenseitige Information von Sozialbehörden und Fachpersonen. Im Rahmen des Auftrages, welcher sich aus der Gesundheitsgesetzgebung und dem Ausländergesetz ableitet, ist es durchaus möglich, Tagungen im Sinne der bisherigen Sozialkonferenz durchzuführen. Es ist deshalb nicht notwendig, die Sozialkonferenz weiterhin im Sozialhilfegesetz zu verankern.

**8.2 Pflegekinderaufsicht (aArt. 42) und Aufsicht über die Adoptionsvermittlung (aArt. 43)**

Die Pflegekinderaufsicht und die Aufsicht über die Adoptionsvermittlung werden aus der Sozialhilfegesetzgebung herausgelöst. Die Aufsicht über die Familienpflege gemäss Pflegekinderverordnung des Bundes wird gemäss Art. 10 des neuen Betreuungsgesetzes dem Amt (Sozialamt) übertragen. Das Sozialamt ist auch die einzige kantonale Behörde bei der Aufnahme von Pflegekindern zur späteren Adoption (Art. 316 ZGB).

Zuständig für die Zustimmung zur Adoption ist das Präsidium der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (Art. 265 ZGB; Art. 30 Abs. 1 Ziff. 5 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch, EG ZGB; NG 211.1]). Die zuständige kantonale Behörde für das Aussprechen der Adoption ist das Kantonsgericht (Art. 268 ZGB; Art.3 Ziff. 3 EG ZGB). An dieser Zuständigkeitsregelung wird mit dem neuen Betreuungsgesetz nichts geändert.

**8.3 Heim und Betreuungswesen**

Die Aufnahme von Personen in Privathaushalte, Heime oder ähnliche Einrichtungen (aArt. 44), Investitionsbeiträge an Bauten im Kanton (aArt. 58 – 64 und Sozialhilfeverordnung 2) sowie Beiträge an stationäre Einrichtungen (aArt. 66) werden aufgehoben und im geplanten Betreuungsgesetz geregelt. Die Sozialhilfeverordnung 2 kann damit vollständig aufgehoben werden.

## 9 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage sieht weder eine Ausweitung noch eine Reduktion der Leistungsaufträge vor. Die Entflechtung des Heimbereichs führt zu keinen direkten Kosteneinsparungen, da die heutigen Kosten künftig im Rahmen des geplanten Betreuungsgesetzes anfallen werden. Eine Kostenverschiebung zulasten der Gemeinden findet bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe für Flüchtlinge statt. Die Gemeinden haben diese Kosten anteilmässig zur Einwohnerzahl zu tragen. Für die Existenzsicherung der Flüchtlinge hatte der Kanton bisher folgende Aufwendungen:

2008	Fr. 179'404
2009	Fr. 196'620
2010	Fr. 146'823
2011	Fr. 251'813
2012	Fr. 171'345
2013	Fr. 180'638

Eine Kostensteigerung kann allenfalls bei der Alimentenbevorschussung durch die Milderung des Schwelleneffektes bei der Anrechnung des Erwerbseinkommens anfallen. Kurzfristig müssen die Gemeinden mit Mehrkosten von 35'000 – 42'000 Franken rechnen. Ziel ist es jedoch, die Erwerbssituation der Betroffenen durch richtige Anreize zu verbessern, was zu einer Reduktion der Hilfeleistungen führen müsste.

## 10 Terminplan

Verabschiedung durch RR	24. Juni 2014
Vorberatende Kommission FGS	August 2014
Vorberatende Kommission FIKO	August 2014
1. Lesung Landrat	24. September 2014
2. Lesung Landrat	22. Oktober 2014
Referendumsfrist	November – Dezember 2014
Inkrafttreten	1. Januar 2015

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

*Yvonne von Deschwanden*

Landschreiber

*Hugo Murer*