



KANTON  
NIDWALDEN

---

GESUNDHEITS- UND  
SOZIALDIREKTION

SOZIALAMT  
AMT FÜR ASYL UND FLÜCHT-  
LINGE

Engelbergstrasse 34, 6371 Stans

# **Bericht zur Situation der Sozialhilfe im Kanton Nidwalden**

BEANTWORTUNG DER MOTION VOM 9. FEBRUAR 2012 VON LANDRAT  
PHILIPPE BANZ UND MITUNTERZEICHNENDEN

Titel:	Bericht zur Situation der Sozialhilfe im Kanton Nidwalden	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	<b>Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.</b>	Klasse:		FreigabeDatum:	06.09.12
Autor:		Status:		DruckDatum:	
Ablage/Name				Registratur:	NWLR.77

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Zahlen und Fakten zur Sozialhilfe im Kanton Nidwalden.....</b>	<b>4</b>
1.1	Sozialhilfe im Allgemeinen.....	4
1.2	Sozialhilfe im Flüchtlingsbereich.....	4
<b>2</b>	<b>Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).....</b>	<b>5</b>
2.1	Die Bedeutung der SKOS.....	5
2.2	Höhe und Berechnung des Existenzminimums .....	5
2.3	Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien .....	7
<b>3</b>	<b>Ungleichheit bei der Steuerbelastung?.....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Bekämpfung von Missbrauch und Korrektur von Fehlverhalten.....</b>	<b>7</b>
4.1	Missbrauch und Fehlverhalten im Flüchtlingsbereich.....	7
4.2	Bekämpfung im gesamten Sozialhilfebereich.....	8

## **1 Zahlen und Fakten zur Sozialhilfe im Kanton Nidwalden**

### **1.1 Sozialhilfe im Allgemeinen**

Von allen Personen mit Wohnsitz im Kanton Nidwalden (ausgenommen Flüchtlinge) sind im Jahr 2011 415 Anträge für direkte wirtschaftliche Sozialhilfe (Sozialhilfe) beim kantonalen Sozialamt eingegangen. Davon war bei 234 Anträgen (insgesamt 394 Personen) ein Anspruch auf Sozialhilfe gegeben. Diese Anträge wurden vertiefter bearbeitet und an die Gemeinden zum Entscheid und zur Auszahlung weitergeleitet.

Die Sozialhilfequote liegt im Kanton Nidwalden bei knapp 1%. Sie ist seit Jahren die tiefste in der Schweiz. Die Kosten für die Sozialhilfe sind seit 2006 rückläufig. Die Gemeinden mussten 2011 insgesamt 1,9 Mio. Franken aufwenden.

Ein Grossteil der Sozialhilfebeziehenden sind Personen, welche infolge fehlender beruflicher Ausbildung keine Arbeitsstelle finden und Alleinerziehende, die wegen der Kinderbetreuung nicht vollzeitlich erwerbstätig sein können.

Die Sozialhilfebeziehenden werden von den Gemeinden und den Fachpersonen des kantonalen Sozialamtes während der ganzen Dauer des Sozialhilfebezuges eng betreut und kontrolliert. Missbrauchsfälle sind deshalb selten. Sie machen rund 2% aller Sozialhilfefälle aus.

Das geltende System der Sozialhilfe stellt im Kanton Nidwalden kein Problem dar. Die Sozialhilfeanträge werden nach dem Mehraugenprinzip abgeklärt. Die Gemeinden und der Kanton haben die Situation im Griff und arbeiten erfolgreich.

### **1.2 Sozialhilfe im Flüchtlingsbereich**

An dieser Stelle wird ausdrücklich von anerkannten Flüchtlingen, und nicht von Asylbewerberinnen und –bewerbern gesprochen. Im Kanton Nidwalden bezogen im Jahre 2011 rund 100 Flüchtlinge Sozialhilfe, was 51 Dossiers bzw. Familien entsprach.

In Nidwalden sowie in der ganzen Schweiz hat die Zahl der Flüchtlinge in den letzten Jahren wieder zugenommen. Der Kanton kann darauf keinen Einfluss nehmen, da der Bund entscheidet, wer die Flüchtlingseigenschaft erhält. In Nidwalden stieg die Anzahl der vom Amt für Asyl und Flüchtlinge betreuten Flüchtlinge mit Sozialhilfe innert Jahresfrist um mehr als 50 Personen an, was in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts begründet ist, wonach Kriegsdienstverweigerer aus Eritrea den Flüchtlingsstatus erhalten. Ein Teil dieser Leute zeigt wenig Motivation, wirtschaftliche Selbständigkeit zu erlangen. In Kürze hat sich die Zahl der von Sozialhilfe abhängigen Flüchtlinge verdoppelt. Die Kantone haben Entscheide des höchsten Verwaltungsgerichts der Schweiz zu vollziehen. Einzig der Bundesgesetzgeber kann dies ändern. Der Nationalrat hat Mitte Juni 2012 als Erst-Rat eine Änderung der Gesetzgebung beschlossen. Zum heutigen Zeitpunkt ist der Entscheid des Ständerats noch ausstehend.

Es gibt weitgehend erklärable Gründe für die spezielle kulturelle Herausforderung im Flüchtlingswesen. Neben sehr grossen Unterschieden bei der Mentalität, beim Bildungsstand, der Arbeitserfahrung, dem kulturellen Hintergrund usw. ist vor allem auch das Wohlstandsgefälle zwischen der Schweiz und beispielsweise den allermeisten afrikanischen Ländern zu beachten. Verglichen mit dem Lebensstandard des Herkunftslandes liegen die Leistungen der Sozialhilfe in der Schweiz über dem internationalen Durchschnitt. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass auch die Lebenshaltungskosten in der Schweiz im internationalen Vergleich zum Teil markant höher als in den meisten Ländern der übrigen Welt sind. Aufgrund der steigenden Asylzahlen und der Familiennachzüge

wird die Zahl der anerkannten Flüchtlinge voraussichtlich weiter steigen, was auch mehr Kosten verursacht.

Es ist sehr wichtig, anerkannte Flüchtlinge – im Gegensatz zu Asylbewerberinnen und –bewerbern – bei der Integration in das schweizerische System tatkräftig zu unterstützen. Dies gilt speziell für Kinder und Jugendliche. Dadurch kann weitgehend sichergestellt werden, dass diese Menschen, die ausdrücklich in der Schweiz bleiben dürfen, Fuss fassen können, selbständig werden und nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig sind. Sie sollen sich wie alle anderen auch tatkräftig an der Entwicklung unserer Gesellschaft beteiligen, dies natürlich nicht nur mit den ihnen zustehenden Rechten, sondern gerade auch den Pflichten. Es ist aber rasch verständlich, dass gerade auch die berufliche Integration von Menschen sich als bedeutend anspruchsvoller gestaltet, wenn sie in Ländern gross geworden sind, die sich z.B. vom Bildungsniveau her grundsätzlich von der Schweiz unterscheiden.

## **2 Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)**

### **2.1 Die Bedeutung der SKOS**

Die SKOS wurde 1905 gegründet. Sie ist ein Fachverband, der sich für die Ausgestaltung und Entwicklung der Sozialhilfe in der Schweiz engagiert. Er hat rund 1'000 Mitglieder. Darunter sind alle Kantone, zahlreiche Städte und Gemeinden, einige Bundesämter, das Fürstentum Liechtenstein sowie private Organisationen des Sozialbereichs. Im Vorstand der SKOS sind Delegierte aller Kantone sowie Beauftragte von Gemeinden und Regionen. Die SKOS ist in der Fachwelt und der Politik stark verankert. 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 in der ganzen Schweiz ein zentrales Anliegen der SKOS. Die SKOS-Richtlinien definieren, wie die Sozialhilfe berechnet wird. Dabei handelt es sich um Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe. Die Richtlinien dienen heute allen Kantonen als Referenzgrösse bei der Bemessung und Anwendung der Sozialhilfe.

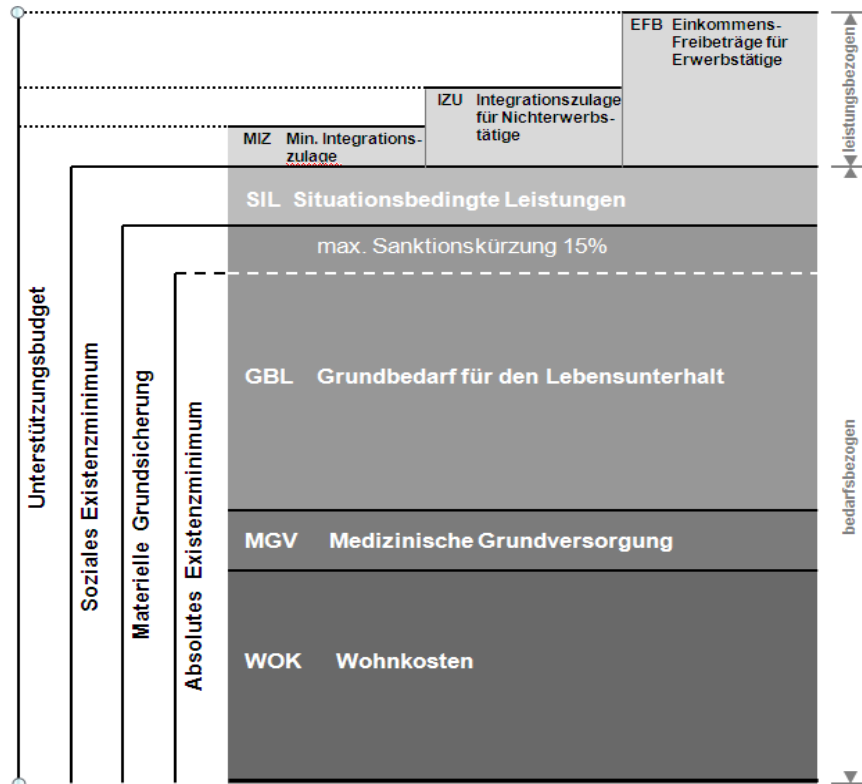
### **2.2 Höhe und Berechnung des Existenzminimums**

Die SKOS-Richtlinien definieren die Höhe des sozialen Existenzminimums. Dazu gehören der Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten sowie die medizinische Grundversorgung. Im begründeten Einzelfall kommen noch situationsbedingte Leistungen dazu. In der Regel handelt es sich dabei um ausgewiesene Erwerbsunkosten, ausserordentliche Krankheitskosten sowie die Prämien für die Haftpflicht- und Hausratsversicherung. Sämtliche situationsbedingten Leistungen müssen begründet und belegt sein.

Aufgrund politischer Vorstösse in verschiedenen Kantonen hat die SKOS die Richtlinien 2005 einer Teilrevision unterzogen. Es wurden Anreize zur Erwerbsaufnahme und zur Ausweitung einer bestehenden Erwerbstätigkeit eingeführt. Mit der Gewährung von Einkommensfreibeträgen für Erwerbstätige (Working Poor) wird dem Grundsatz „Arbeit soll sich lohnen“ nun Rechnung getragen. Ebenfalls können Personen, die sich in besonderer Weise um wirtschaftliche Selbständigkeit bemühen, eine Integrationszulage erhalten. Um diesen Systemwechsel kostenneutral zu gestalten, wurde 2005 der Grundbedarf für den Lebensunterhalt deutlich gesenkt. Bei einer vollzeitlichen Erwerbstätigkeit liegt der Einkommensfreibetrag im Kanton Nidwalden bei 600 Franken. Bei kleineren Arbeitspensen wird der Freibetrag im Verhältnis zum Pensum reduziert. Die Integ-

rationszulage bewegt sich zwischen 100 und 300 Franken. Der volle Einkommensfreibetrag von 600 Franken wird im Kanton Nidwalden zurzeit nur einer Person gewährt.

Die Zusammensetzung des Existenzminimums nach SKOS lässt sich wie folgt darstellen:



Beim Eintritt in die Sozialhilfe (Erstantrag) werden im Kanton Nidwalden – im Gegensatz zu anderen Kantonen - keine Leistungen mit Anreizcharakter angerechnet. Massgebend für die Anspruchsbemessung sind die Wohnkosten, die medizinische Grundversorgung (ohne Krankenversicherungsprämien) und der Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Die Krankenversicherungsprämien werden mit der Prämienverbilligung gedeckt und gehören nicht zur Sozialhilfe.

Die in der Motion von Landrat Philippe Banz erwähnten Pauschalen für Wohnungseinrichtungen sind im Kanton Nidwalden weder für Einheimische noch für Flüchtlinge bekannt und wurden noch nie ausbezahlt. Auch werden keine Beiträge an die Berufliche Vorsorge gewährt.

Die Schweiz kennt drei Bemessungsarten für das Existenzminimum: Sozialhilfrechtliches Existenzminimum, betriebsrechtliches Existenzminimum sowie Existenzminimum der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL). Bei jeder Bemessungsart werden die Wohnkosten und die medizinische Grundversorgung in effektiver Höhe bis zu gewissen Obergrenzen angerechnet. Unterschiedlich ist die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt.

Bezogen auf das Fallbeispiel, welches in der Motion aufgeführt wird, betragen die verschiedenen Grenzwerte für den Grundbedarf einer 5-köpfigen Familie:

- Fr. 2'364.-- gemäss Empfehlungen der SKOS
- Fr. 3'100.-- gemäss betriebsrechtlichem Existenzminimum nach Art. 93 SchKG
- Fr. 4'590.-- gemäss Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (Merkblatt 5.01).

Da die drei Systeme unterschiedliche Ziele verfolgen, sollen diese nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Aufstellung zeigt jedoch, dass bei der Sozialhilfe der tiefste Grundbedarf gilt. Mit 2'364 Franken muss eine 5-köpfige Familie für sämtliche Kosten des täglichen Bedarfs aufkommen.

### **2.3 Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien**

Gemäss Sozialhilfegesetzgebung des Kantons Nidwalden sind bei der Bemessung der Sozialhilfe die Richtlinien der SKOS wegweisend, d.h. der Regierungsrat bzw. das Verwaltungsgericht orientieren sich bei der Beurteilung einer Beschwerde an den SKOS-Richtlinien. Im Einzelfall begründete Abweichungen von den Richtlinien sind jedoch zulässig.

## **3 Ungleichheit bei der Steuerbelastung?**

Die Sozialhilfe sowie die Ergänzungsleistungen sind steuerfrei. Dies wird oft als ungerecht beurteilt, da Erwerbstätige mit Einkommen, die knapp über den Grenzwerten der Sozialhilfe liegen, Steuern bezahlen müssen. Wiederum vom Fallbeispiel des Motionärs ausgegangen beträgt die Eintrittsschwelle in die Sozialhilfe für eine 5-köpfige Familie mit einem Mietzins von 1800 Franken rund 4300 Franken, d.h. das monatliche Netto-Erwerbseinkommen (inkl. Kinderzulagen) muss unter 4300 Franken liegen, um Anspruch auf Sozialhilfe zu haben. Mit einem Erwerbseinkommen in dieser Höhe bezahlt eine Familie in Nidwalden keine Steuern bzw. eine Kopfsteuer von 50 Franken. Somit sind zwischen Sozialhilfebezug und Erwerbstätigkeit bezüglich Steuerbelastung keine Ungleichheiten auszumachen. Ebenfalls besteht für Sozialhilfebeziehende wie für Erwerbstätige mit einem Einkommen in oben genannter Höhe Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung.

## **4 Bekämpfung von Missbrauch und Korrektur von Fehlverhalten**

### **4.1 Missbrauch und Fehlverhalten im Flüchtlingsbereich**

Aufgrund der langjährigen Erfahrung des Amtes für Asyl und Flüchtlinge hat sich gezeigt, dass es nicht zweckdienlich ist, bei Problemen oder Unannehmlichkeiten immer gleich von Missbrauch zu sprechen. Im Gegenteil gilt es zwischen den Begriffen Missbrauch und Fehlverhalten zu unterscheiden. Fehlverhalten ist oft auch darin begründet, dass die Flüchtlinge vor allem zu Beginn nicht oder wenig mit den Gepflogenheiten unseres Landes vertraut sind, besonders wenn sie aus kulturell völlig unterschiedlichen Ländern und Kontinenten stammen. Trotzdem muss das Amt bei Fehlverhalten sofort reagieren und dieses korrigieren sowie insbesondere Missbräuche ahnden. Folgende Unterscheidung wird amtsintern gemacht (Beispiele):

Missbrauch von Sozialhilfe (ca. 3 – 4 Fälle pro Jahr bei gut 50 Dossiers):

- Besitz und Führen eines Motorfahrzeuges ohne Bewilligung der Sozialhilfebehörde;
- Schwarzarbeit;
- Nicht-Deklarieren von Einkünften;
- Vorsätzliches oder fahrlässiges Machen von falschen Angaben und Verschweigen relevanter Daten, um sich Vorteile zu verschaffen.

Zur Bekämpfung von Missbrauch finden sich Ausführungen im nachfolgenden Kapitel 4.2.

Fehlverhalten der Sozialhilfebezüger (30% – 40% der Fälle):

- Nicht-Besuchen von Deutschkursen
- Lernverweigerung auf zumutbare Prüfungen und Kurse
- Nichteinhalten von Terminen bei Arbeitsstellen und Fernbleiben bei Infoveranstaltungen
- Nicht-Einreichen von Unterlagen
- Mangelnde Kooperation
- Weigerung, angeordnete Integrationsmassnahmen zu vollziehen
- Ausschluss aus Integrationsprogrammen durch Selbstverschuldung
- Ablehnung einer zumutbaren Arbeit
- Ablehnung einer zumutbaren Wohnung
- Selbstständige Auflösung eines Arbeitsvertrages ohne Absprache mit der Sozialhilfebehörde
- Selbstständige Auflösung eines Mietvertrages ohne Absprache mit der Sozialhilfebehörde
- Falsche Verwendung von zweckbestimmten Leistungen

Es stellt selbstverständlich eine (Führungs-) Aufgabe der Leitung sowie der Mitarbeitenden des zuständigen Amtes dar, mit Missbrauch und Fehlverhalten umzugehen bzw. Sanktionen auszusprechen und sie konsequent durchzuziehen.

#### **4.2 Bekämpfung von Missbrauch (Allgemeine Sozialhilfe und Flüchtlingsbereich)**

Bei Missbrauchsfällen oder begründetem Verdacht auf Missbrauch wenden die Sozialhilfeorgane von Kanton und Gemeinden eine Vielzahl von Massnahmen und Methoden an, um diese aufzudecken oder zu verhindern:

- Nichtgewähren von leistungsbezogenen Beiträgen.
- Nichtgewähren von situationsbedingten Leistungen.
- Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt.
- Teileinstellung der Sozialhilfe (z. B. bei Sanktionen der Sozialversicherungen).
- Einstellung der Sozialhilfe.
- Nicht-Eintreten auf Sozialhilfeanträge.
- Rückerstattung der Sozialhilfe.
- Strafrechtliche Verfolgung.
- Änderung des Zahlungsmodus (wöchentlich oder täglich anstatt monatlich).
- Direktzahlungen von Wohnungskosten und Versicherungsprämien sowie Auswändig von Gutscheinen anstelle von Bargeld.
- Hausbesuche.
- Häufiges Vorladen auf dem Sozialamt zu jeweils anderen Tageszeiten.
- Zusätzliche Abklärungen beim Steueramt und der Ausgleichskasse.
- Diverse zusätzliche Abklärungen im Umfeld der betroffenen Person.



- Zuweisung in Integrations- oder Arbeitsprogramme.
- Vertrauensärztliche Abklärungen.
- Erteilen von situationsbezogenen Weisungen und Auflagen.

Die Sozialhilfe ist keine Sozialversicherung. Ziel ist es in jedem Fall, die wirtschaftliche Selbständigkeit und soziale Integration der Betroffenen wieder herzustellen. Dazu werden fallbezogene, individuelle Massnahmen eingeleitet. Personen, die Sozialhilfe beziehen, müssen alles in ihrer Kraft Stehende tun, um ihre Notlage zu lindern oder zu beheben. Im Sinne des Gegenleistungsprinzips wird von ihnen erwartet, dass sie einen aktiven Beitrag zu ihrer sozialen und beruflichen Integration leisten.

SOZIALAMT

AMT FÜR ASYL UND FLÜCHTLINGE