

Umsetzung der Inkassohilfeverordnung – Entwurf einer Änderung des Sozialhilfegesetzes

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf

Zusammenfassung

Am 1. Januar 2022 tritt die Bundesverordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung) in Kraft. Die Umsetzung der Inkassohilfeverordnung im Kanton Luzern erfordert eine Änderung des Sozialhilfegesetzes und der Sozialhilfeverordnung.

Die eidgenössische Inkassohilfeverordnung regelt neu die vom Gemeinwesen zu leistende Hilfe bei der Durchsetzung familienrechtlicher Unterhaltsansprüche, wenn die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht erfüllt. Mit ihr soll die Inkassohilfe gesamtschweizerisch vereinheitlicht werden. Die Organisation der Inkassohilfe bleibt Sache der Kantone. Das kantonale Recht muss mindestens eine Fachstelle bezeichnen, die auf Gesuch hin der unterhaltsberechtigten Person bei der Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs hilft. Die Umsetzung der Inkassohilfeverordnung im Kanton Luzern erfordert eine Änderung des Sozialhilfegesetzes und -verordnung.

Auch mit der vorliegenden Revision des Sozialhilfegesetzes und der Sozialhilfeverordnung soll im Kanton Luzern die Zuständigkeit im Bereich der Alimentenhilfen (Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung) bei den Einwohnergemeinden bleiben. Weiter soll den Gemeinden bei der Ausgestaltung der Organisation der Alimentenhilfen hohe organisatorische Flexibilität erhalten werden, wobei die Alimentenhilfen aber von einer Fachstelle im Sinne der Inkassohilfeverordnung beziehungsweise des Sozialhilfegesetzes erbracht werden müssen. Die Anforderungen an die Fachstelle respektive an die Fachlichkeit sowohl für die Alimentenhilfen als auch für die wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe sowie die Nothilfe soll der Regierungsrat auf Verordnungsstufe konkretisieren. Es ist davon auszugehen, dass gerade kleinere Gemeinden – insbesondere auch beim internationalen Alimenteninkasso – nicht selber eine solche Fachstelle effizient und effektiv führen können, weshalb die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder Dritten notwendig sein wird. Es ist aufgrund der Inkassohilfeverordnung und der vermehrten Zusammenarbeit der Gemeinden mit einer Professionalisierung der Alimentenhilfen zu rechnen.

Um bei kommunaler Zuständigkeit die gesetzlich geforderte Fachlichkeit sachlich und inhaltlich zu erreichen, steigt der Bedarf nach Koordination im Kanton Luzern. Der bereits bestehende kantonale Koordinationsauftrag soll zu diesem Zweck im Bereich der Alimentenhilfen erweitert werden. Die Aufsicht über die Fachstelle respektive den Sozialdienst soll jedoch beim Gemeinderat verbleiben. Der Kanton soll ergänzend eine Aufsicht im Sinne einer Oberaufsicht über diese Aufsicht, wie auch über diejenige über die wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe sowie die Nothilfe, wahrnehmen.

Die Auswirkungen auf die Gemeinden hängen davon ab, wie die jeweiligen Gemeinden heute die gemäss Sozialhilfegesetz zu erbringenden Leistungen organisiert haben und ob organisatorische Entwicklungen notwendig sein werden. Es ist zu erwarten, dass allfällige Mehrkosten mit Mehreinnahmen, welche aufgrund der erhöhten Fachlichkeit erreicht werden können, zumindest teilweise ausgeglichen werden können. Auf Stufe Kanton ist durch den erweiterten Koordinationsauftrag mit Mehrkosten zu rechnen, die geringer ausfallen, als bei einer dezentralen Umsetzung der Inkassohilfeverordnung. Durch eine erhöhte Fachlichkeit der Alimentenhilfen im Kanton Luzern kann die finanzielle Situation von unterhaltsberechtigten Personen, welche einen gesetzlichen Anspruch auf Unterstützung bei der Durchsetzung eines gerichtlich bzw. behördlich festgelegten Unterhaltsanspruchs haben, verbessert werden, was letztlich auch den Gemeinden zugutekommt.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
1.1 Die Inkassohilfverordnung des Bundes	4
1.2 Das Projekt Umsetzung Inkassohilfverordnung	4
2 Vorgaben Inkassohilfverordnung zur Organisation der Inkassohilfe	5
2.1 Fachstelle / Anforderungen an die Fachlichkeit	5
2.2 Das internationale Alimenteninkasso	6
2.3 Aufsicht	7
3 Prüfung des heutigen Systems der Alimentenhilfen im Kanton Luzern	7
3.1 Gemeindeaufgabe	7
3.2 Fallzahlen Inkassohilfe im Kanton Luzern	8
3.3 Das internationale Alimenteninkasso	9
3.4 Aufsicht	10
4 Organisatorische Umsetzung der Inkassohilfverordnung im Kanton Luzern	11
4.1 Alimentenhilfen – Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung	11
4.2 Weitere familienrechtliche Ansprüche	12
4.3 Definition Fachlichkeit	12
4.4 Kommunale Zuständigkeit	13
4.5 Das internationale Alimenteninkasso	15
4.6 Aufsicht	16
4.6.1 Erweiterter Koordinationsauftrag	17
4.6.2 Aufsicht durch Gemeinderat – Oberaufsicht durch Kanton	18
5 Gesetzliche Grundlage für den Übergangsmonat in der wirtschaftlichen Sozialhilfe	19
6 Der Erlassentwurf im Einzelnen	19
7 Auswirkungen	21
7.1 Gemeinden	21
7.2 Kanton	22
7.3 Unterhaltsberechtigte Personen	22
7.4 Unterhaltspflichtige Personen	23
8 Abkürzungsverzeichnis	24

1 Ausgangslage

1.1 Die Inkassohilfeverordnung des Bundes

Gestützt auf Artikel 131 Absatz 2 und Artikel 290 Absatz 2 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (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. Diese wird per 1. Januar 2022 in Kraft treten. Die Kantone müssen die Inkassohilfeverordnung per 1. Januar 2022 umsetzen. Unabhängig vom Stand der Umsetzung im Kanton, geht sie nach Inkrafttreten aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts den bestehenden kantonalen Bestimmungen vor (Art. 49 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, [SR 101](#)). Die Inkassohilfeverordnung ist deshalb unabhängig vom Stand der Umsetzung im Kanton Luzern ab 1. Januar 2022 anzuwenden.

Der Bund hat am 6. Dezember 2019 einen ausführlichen [Erläuternden Bericht](#) zur Inkassohilfeverordnung publiziert (nachfolgend «Erläuternder Bericht»).

Die Inkassohilfeverordnung regelt die vom Gemeinwesen zu leistende Hilfe bei der Durchsetzung familienrechtlicher Unterhaltsansprüche, wenn die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht erfüllt (Artikel 1 [InkHV](#)) und hat eine gesamtschweizerische Harmonisierung der Inkassohilfe zum Ziel. Die Inkassohilfe ist im Kanton Luzern bis anhin im Sozialhilfegesetz (SHG, SRL [Nr. 892](#)) und in der Sozialhilfeverordnung (SHV, [SRL Nr. 892a](#)) geregelt. Die Umsetzung der Inkassohilfeverordnung erfordert trotz ihres Vorranges gegenüber dem kantonalen Recht eine Änderung des Sozialhilfegesetzes und der Sozialhilfeverordnung. Damit soll vermieden werden, dass die kantonalen Bestimmungen dem geltenden Bundesrecht widersprechen und so Unsicherheiten entstehen. Letztlich soll mit der Revision des kantonalen Rechts insbesondere Rechtssicherheit geschaffen werden. Zudem soll die Umsetzung der Inkassohilfeverordnung zum Anlass genommen werden, die Organisation der Alimentenhilfen im Kanton Luzern zu überprüfen.

1.2 Das Projekt Umsetzung Inkassohilfeverordnung

Das Projekt zur Umsetzung der Inkassohilfeverordnung wurde zweistufig organisiert. Die Projektphase 1 hatte schwerpunktmässig die Organisation der Alimentenhilfen im Kanton Luzern zum Gegenstand. Dabei wurde aus politischer und fachlicher Sicht geklärt, wie die Vorgaben der Inkassohilfeverordnung an die Organisation der Inkassohilfe im Kanton Luzern umgesetzt werden sollen. Zentral waren dabei die Umsetzung der Vorgaben der Inkassohilfeverordnung an die Inkassohilfe-Fachstellen sowie betreffend die Aufsicht.

Hierzu wurde ein Fachbericht ausgearbeitet, welcher einerseits den Inhalt der Inkassohilfeverordnung sowie die Anforderungen an die Fachstellen bzw. an die Aufsicht darlegte. Andererseits wurden vier verschiedene Varianten, wie die Vorgaben der Inkassohilfeverordnung im Kanton Luzern organisatorisch umgesetzt werden könnten, präsentiert und beurteilt. Ziel war es, ein Modell für die Organisation der Alimentenhilfen (Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung; vgl. 7. Titel Sozialhilfegesetz) zu entwickeln, welches auf den regionalen und kommunalen Strukturen des Kantons Luzern aufbaut.

Die vier dargestellten Varianten für die Umsetzung der Inkassohilfeverordnung im Kanton Luzern waren:

- Kommunale Zuständigkeit mit erweitertem kantonalen Koordinationsauftrag
- Regionalisierung der Alimentenhilfen mit erweitertem kantonalen Koordinationsauftrag
- Kantonale Fachstelle für die Alimentenhilfen
- Leistungsauftrag an Dritte und Aufsicht durch den Kanton Luzern

Eine Fokusgruppe, bestehend aus den Leitern und Leiterinnen der Regionalkonferenzen des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG), Bereich Gesundheit und Soziales, und aus dem Leiter der Sozialen Dienste der Stadt Luzern, diskutierte die vier Varianten. Die Ergebnisse dieser Diskussion flossen in den Fachbericht ein. Im Fachbericht wurde die Variante der kommunalen Zuständigkeit mit erweitertem kantonalen Koordinationsauftrag empfohlen.

Das Gesundheits- und Sozialdepartement (GSD) führte eine Konsultation dieses Fachberichts beim VLG und bei der Stadt Luzern durch. Beide sprachen sich in ihren Stellungnahmen für die im Fachbericht empfohlene Lösungsvariante «Kommunale Zuständigkeit mit erweitertem kantonalen Koordinationsauftrag» aus. In beiden Stellungnahmen wurde das internationale Alimenteninkasso besonders hervorgehoben, weshalb es im Gesetzgebungsverfahren vertieft abgeklärt werden muss. Auf einzelne konkrete Rückmeldungen wird nachfolgenden eingegangen.

Im Anschluss an das Konsultationsverfahren wurde im Januar 2021 die Projektphase 2, d.h. das eigentliche Gesetzgebungsverfahren, eröffnet, in welchem die Lösungsvariante «Kommunale Zuständigkeit mit erweitertem kantonalen Koordinationsauftrag» weiterverfolgt wird.

Am 30. März 2021 fand eine Sitzung der Echogruppe des Projekts Umsetzung Inkassohilfeverordnung statt. In dieser Gruppe sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Erfahrungsaustausches (ERFA) Alimentenhilfen des Kantons Luzern vertreten. Die Echogruppe diskutierte die vorgeschlagenen Änderungen des Sozialhilfegesetzes aus Sicht der Praxis und reflektierte spezifische Themen. Damit sollte ein allfälliger Handlungs- oder Anpassungsbedarf aus Sicht der Praxis in einer frühen Phase identifiziert werden. Die Ergebnisse dieser Diskussion flossen in die vorliegenden Erläuterungen ein.

Die Inkassohilfeverordnung betrifft nicht nur die Organisation der Inkassohilfe. Weil aber in diesem Bereich der grösste Regelungsbedarf besteht, wird in den nachfolgenden Kapiteln vertieft auf diese Thematik eingegangen.

2 Vorgaben Inkassohilfeverordnung zur Organisation der Inkassohilfe

Die Organisation der Inkassohilfe bleibt Sache der Kantone (Artikel 2 Absatz 1 [InkHV](#)). Trotzdem gibt einerseits das Zivilgesetzbuch, andererseits die Inkassohilfeverordnung gewisse Vorgaben, welche bei der Organisation der Inkassohilfe beachtet werden müssen.

2.1 Fachstelle / Anforderungen an die Fachlichkeit

Gemäss Artikel 131 Absatz 1 und Artikel 290 Absatz 1 [ZGB](#) hilft eine vom kantonalen Recht bezeichnete Fachstelle auf Gesuch hin dem Kind resp. dem Ehegatten oder dem eingetragenen Partner, der eingetragenen Partnerin (Artikel 34 Absatz 4

Partnerschaftsgesetz, [SR 211.231](#) i.V.m. Artikel 131 Abs. 1 ZGB) bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs in geeigneter Weise, wenn die verpflichtete Person den Unterhaltsbeitrag nicht leistet.

Nach Artikel 2 Absatz 2 [InkHV](#) bezeichnet das kantonale Recht mindestens eine Fachstelle. Der Begriff Fachstelle ist in der Inkassohilfverordnung nicht definiert. Unabhängig von der von den Kantonen gewählten Organisationsform hat der Dienst für Inkassohilfe jedoch eine Fachstelle zu sein, die über die notwendigen Fachkenntnisse verfügt, um jedes Dossier zu beurteilen und entscheiden zu können, welche Leistungen – unter den in der Verordnung aufgelisteten (Artikel 12 und 13 InkHV) – zu erbringen sind ([Erläuternder Bericht](#), S. 14). Im Erläuternden Bericht sind Organisationsformen verschiedener Kantone beschrieben, welche aus Sicht des Bundes die Anforderungen an die Fachstellen erfüllen (Erläuternder Bericht, S. 14 ff.). Der Erläuternde Bericht hebt auf Seite 15 treffend die Komplexität der Aufgaben der Inkassostellen hervor: *« Die Tätigkeit der Fachstellen ist sehr anspruchsvoll, da es sich bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen um eine komplexe Querschnittsaufgabe handelt, welche einerseits einschlägige Rechtskenntnisse, andererseits aber auch kaufmännisches Wissen sowie Methoden- und Sozialkompetenz voraussetzt. Die Inkassohilfe beinhaltet namentlich die Begleitung der berechtigten Person, manchmal über mehrere Jahre hinweg. Für die internationale Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen sind ausserdem weitergehende Fachkompetenzen und Sprachkenntnisse erforderlich. »* Im Erläuternden Bericht wird auf Seite 16 f. weiter festgehalten: *« Obwohl sie in der Wahl der Organisation und in der Ausbildung der für die Inkassohilfe zuständigen Mitarbeitenden frei sind, müssen die Kantone gleichwohl dafür sorgen, dass die im kantonalen Recht als für die Inkassohilfe zuständig bezeichnete Behörde bei Inkrafttreten dieser Verordnung als Fachstelle für Inkassohilfe gemäss Artikel 131 Absatz 1 und Artikel 290 Absatz 1 ZGB qualifiziert werden kann. »*

Die Ausführungen des Bundes im Erläuternden Bericht zeigen die hohen Anforderungen der Inkassohilfverordnung an die Fachlichkeit, welche von den Kantonen umgesetzt und sichergestellt werden muss, auch wenn der Begriff Fachstelle nicht ausdrücklich in der Inkassohilfverordnung definiert ist (siehe nachfolgend Kapitel 4.3 und 4.4.)

2.2 Das internationale Alimenteninkasso

Gemäss Artikel 21 Absatz 1 [InkHV](#) sind die in den Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen vorgesehenen Leistungen von der vom kantonalen Recht bezeichneten Fachstelle zu erbringen oder zu vermitteln. Es ist möglich, dass die Kantone für die internationale Inkassohilfe eine andere Fachstelle bezeichnen als für das Inlandinkasso. Die Inkassohilfverordnung sieht keine kantonalen Empfangs- und Übermittlungsstellen mehr vor. Die kantonalen Fachstellen würden damit direkt mit dem Bundesamt für Justiz in Kontakt treten.

Im Vernehmlassungsverfahren zur Inkassohilfverordnung wurde beantragt, dass die Möglichkeit einer Delegation dieser Aufgaben an eine Zentralbehörde beim Bund möglich sein soll. Dieses Anliegen wurde nicht erfüllt, sondern im Rahmen der Arbeiten zum [Postulat Vogler 19.3105](#) «Familien schützen und Gemeinwesen entlasten. Die Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen» aufgenommen. Der Postulatsbericht soll die Vor- und Nachteile verschiedener Umsetzungsmodelle aufzeigen, so z.B. auch einer Bundeszentralbehörde. Der Bericht soll aber auch die heutige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Bearbeitung

der Gesuche analysieren, Alternativen aufzeigen und in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine konsensfähige Lösung für die Zukunft finden ([Erläuternder Bericht](#), S. 59 f.). Es ist zurzeit noch nicht bekannt, wann dieser Postulatsbericht vorliegen wird und auch nicht, wie der weitere Fahrplan aussieht. Es ist deshalb zumindest mittelfristig nicht mit einer Änderung der Zuständigkeit oder der Schaffung einer Bundeszentralbehörde zu rechnen (siehe nachfolgend Kapitel 4.5).

2.3 Aufsicht

Der Vorentwurf der Inkassohilfverordnung sah eine Bestimmung über die Organisation der Aufsicht in den Kantonen vor. Auf diese Bestimmung wurde aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung in Bezug auf die kantonale Organisationshoheit und damit fehlende Regelungskompetenz des Bundes verzichtet. Die Inkassohilfverordnung schreibt damit den Kantonen nicht vor, wer für die Beaufsichtigung der Fachstellen zuständig sein soll und wie die Aufsicht auszugestalten ist. Im [Erläuternden Bericht](#), S. 14, wird jedoch diesbezüglich Folgendes festgehalten: *« Die bestehende Aufsichtsbehörde wird aber unter Umständen bei der Ausgestaltung der Inkassohilfe gemäss den Vorschriften des Gesetzes und dieser Verordnung neue Aufgaben wahrnehmen müssen. Die Aufsichtsbehörde hat insbesondere eine effiziente und kompetente Aufgabenerfüllung der für die Inkassohilfe zuständigen Stellen zu gewährleisten. Zu diesem Zweck ist eine geeignete Organisation hinsichtlich Personalressourcen und spezifischem Inkassowissen erforderlich. »* (siehe nachfolgend Kapitel 4.6).

3 Prüfung des heutigen Systems der Alimentenhilfen im Kanton Luzern

Im folgenden Kapitel wird dargestellt, wie die Alimentenhilfen im Kanton Luzern aktuell organisiert sind. Das heutige System der Alimentenhilfen soll anschliessend anhand der Vorgaben in der Inkassohilfverordnung und im Sozialhilfegesetz geprüft und Handlungsbedarf identifiziert werden.

3.1 Gemeindeaufgabe

Die Alimentenhilfen und damit auch die Inkassohilfe als Teil davon gehören zu der Sozialhilfe gemäss Sozialhilfegesetz (§ 2 Absatz 2b [SHG](#)). Heute sind die Alimentenhilfen Sache der Einwohnergemeinden (§ 15 SHG). Jede Gemeinde hat einen Sozialdienst zu führen, der sämtliche Aufgaben der Sozialhilfe erfüllt, für die die Einwohnergemeinde zuständig ist. Er ist insbesondere Anlauf-, Abklärungs- und Beratungsstelle für hilfebedürftige Personen (§ 17 Absatz 2 SHG). Damit hat grundsätzlich auch der Sozialdienst die Alimentenhilfen durchzuführen. Die Gemeinden können die Erfüllung von Aufgaben des Sozialdienstes ganz oder teilweise einem Gemeindeverband oder Dritten übertragen (§ 17 Absatz 3 SHG). Einige Gemeinden im Kanton haben davon Gebrauch gemacht und die Alimentenhilfen zumindest teilweise an Dritte übertragen. Bekannt ist die Übertragung von verschiedenen Gemeinden an die Regionale Alimentenhilfe Stadt Sursee (z.Z. 15 Gemeinden) oder an die Alimenteninkasso Zentralschweiz GmbH (z.Z. 15 Gemeinden). Die von den Gemeinden gewählte Organisation der Alimentenhilfen ist im Kanton Luzern sehr heterogen (siehe Kapitel 3.1 und 3.2)

Gemäss § 6 Absatz 1 SHG sind die Leistungen der Sozialhilfe und damit auch der Alimentenhilfen bedarfsgerecht, rechtzeitig und durch fachlich geeignete Personen zu erbringen. Demnach ist die Inkassohilfe schon heute von einer Fachperson zu er-

bringen und die Bestimmungen im Sozialhilfegesetz betreffend Inkassohilfe entsprechen grundsätzlich den Anforderungen von Artikel 2 Absatz 2 InkHV. In der Botschaft zum neuen Sozialhilfegesetz wurde festgehalten, mit der fachlichen Eignung im Sinne von § 6 Absatz 1 [SHG](#) gemeint sei, dass in der Sozialhilfe Personen eingesetzt würden, die über genügend Kenntnisse in diesem Fachbereich verfügen (Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat [B 126](#) vom 23. September 2014, Neues Sozialhilfegesetz, S. 32 f.).

Aufgrund von § 6 Absatz 1 SHG ist im Bereich der Alimentenhilfen die gleiche Fachlichkeit wie bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe gefordert. Die Aufgabe der Alimentenhilfen ist in einem Teil der Gemeinden aber organisatorisch anders eingebunden als die wirtschaftliche Sozialhilfe. Die Alimentenhilfen werden teils von nicht speziell für diese Aufgabe qualifizierten Personen ausgeführt und/oder werden als administrative Aufgabe angesehen. Sie ist teilweise den Gemeindekanzleien angegliedert oder dem Sozialvorsteher/Sozialvorsteherin übertragen. Dies lässt den Schluss zu, dass bei der Mehrheit der (vor allem kleineren) Gemeinden, welche die Aufgabe nicht delegiert haben, die fachlichen Zusatzqualifikationen bei den Alimentenhilfen fehlen. Hinzu kommt, dass es gerade für sehr kleine Gemeinden resp. Sozialdienste aufgrund der geringen Fallzahlen schwierig sein kann, das nötige Fachwissen und die notwendige Routine insbesondere bei komplexen Fällen aufzubauen und die aktuellen (juristischen) Entwicklungen mitzuverfolgen (siehe auch [Erläuternder Bericht](#), S. 13). Damit erfüllen nicht alle Gemeinden respektive deren Sozialdienste bei den Alimentenhilfen den Grundsatz der Fachlichkeit nach Sozialhilfegesetz bzw. können nicht als Fachstelle gemäss Inkassohilfeverordnung qualifiziert werden.

Die historisch gewachsene Realität der Alimentenhilfen war früher aus Effizienzgründen vielleicht zweckmässig, weicht aber von den gesetzlichen Vorgaben des Sozialhilfegesetzes und neu auch der Inkassohilfeverordnung ab. Die Anforderung an die Fachlichkeit hat aufgrund der Vielfalt und Komplexität der Lebenssituationen zugenommen, weshalb organisatorische Lösungen, die früher vielleicht sinnvoll waren, heute nicht mehr ausreichend sind, wie auch Vergleiche mit anderen Kantonen und die Rückmeldungen von kommunalen Vertretern der Fokusgruppe zeigen.

Der Kanton hat heute nur begrenzt Kenntnis darüber, ob und an wenn eine Gemeinde die Inkassohilfe an Dritte delegiert hat und ob diese die Anforderungen gemäss Inkassohilfe erfüllen, weil diesbezüglich keine Melde- und/oder Bewilligungspflicht besteht (zur Frage der Aufsicht, siehe unten Kapitel 3.4).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der in der Inkassohilfeverordnung durch den Bund sowie der bereits in § 6 Absatz 1 SHG festgehaltene Grundsatz der Fachlichkeit aufgrund der dargestellten Umstände heute im Kanton Luzern nicht ausreichend sichergestellt ist. Im Kapitel 4 wird deshalb aufgezeigt, wie die Bundesvorgaben der Inkassohilfeverordnung organisatorisch umgesetzt werden sollen.

3.2 Fallzahlen Inkassohilfe im Kanton Luzern

Für die Inkassohilfe gibt es anders als für die Alimentenbevorschussung keine statistischen Daten. Um die aktuelle Situation der Inkassohilfe im Kanton Luzern aufzeigen zu können, wurde deshalb bei den Gemeinden eine Umfrage über die Fallzahlen gemacht. Von den 83 Gemeinden (Stand 2018/2019) haben 70 Gemeinden an der Umfrage teilgenommen. Dies entspricht rund 84 Prozent der Gemeinden, was einem erfreulichen Rücklauf entspricht. Aus der Umfrage geht hervor, dass in der Inkassohilfe unterschiedliche Definitionen in der Fallführung (Zusammensetzung

Dossier, Führung von Ausstandsdossiers, Verlustscheinbewirtschaftung) verwendet werden und es an einheitlichen Standards hierzu fehlt.

Aus der Umfrage können folgende Erkenntnisse gewonnen werden:

- In rund der Hälfte der teilnehmenden Gemeinden fielen in den Jahren 2018 und 2019 jeweils 0 – 10 Inkassohilfedossiers an, wobei ein Dossier mehrere Personen umfassen und sowohl bevorschusste als auch nicht bevorschusste Unterhaltsbeiträge betreffen kann;
- In rund einem Viertel der teilnehmenden Gemeinden fielen in den Jahren 2018 und 2019 jeweils 11 – 49 Inkassohilfedossiers an, wobei ein Dossier mehrere Personen umfassen und sowohl bevorschusste als auch nicht bevorschusste Unterhaltsbeiträge betreffen kann;
- In der Minderheit der teilnehmenden Gemeinden fielen in den Jahren 2018 und 2019 jeweils 50 und mehr Inkassohilfedossiers an, wobei ein Dossier mehrere Personen umfassen und sowohl bevorschusste als auch nicht bevorschusste Unterhaltsbeiträge betreffen kann. Bei diesen Gemeinden handelt es sich um bevölkerungsreiche Zentrumsgemeinden;
- Gut ein Drittel der teilnehmenden Gemeinden haben die Alimentenhilfen (teilweise) an Dritte übertragen (Alimenteninkasso Zentralschweiz GmbH, vormals Marta Brühlhart Alimenteninkasso oder an die Regionale Alimentenhilfe Sursee). Per 2020 sind weitere Gemeinden hinzugekommen;
- Teilweise führen Gemeinden resp. deren Sozialdienst die Alimentenhilfen für andere Gemeinden bzw. mehrere Gemeinden führen zusammen einen Sozialdienst, welcher auch die Inkassohilfe übernimmt. Weitere solche Lösungen sind von mehreren Gemeinden in Planung;
- Die für die Alimentenhilfen eingesetzten Ressourcen unterscheiden sich stark, abhängig davon, wie viele Inkassohilfedossiers eine Gemeinde führt. Bei Gemeinden mit höheren Fallzahlen sind die eingesetzten Ressourcen in der Regel differenziert ausgewiesen und explizit für den Bereich der Alimentenhilfen eingesetzt. Bei Gemeinden mit tiefen Fallzahlen bewegen sich die eingesetzten Ressourcen teilweise unter 5 Stellenprozent oder können nicht spezifisch für die Alimentenhilfen ausgewiesen werden;
- Soweit dies aus den Angaben zu den Kontaktpersonen ersichtlich ist, werden die Alimentenhilfen entweder vom Sozialdienst bzw. einer spezifischen Alimentenhilfestelle geführt oder sind entweder direkt dem Sozialvorsteher/in bzw. der Gemeindekanzlei zugeordnet.

Die Verteilung der Inkassohilfefälle deckt sich in etwa mit derjenigen der Alimentenbevorschussung, bei welcher auch der grösste Teil der Dossiers in wenigen Gemeinden anfällt (Bundesamt für Statistik; Sozialhilfestatistik).

3.3 Das internationale Alimenteninkasso

Heute sind im Kanton Luzern die Gemeinden auch für die internationale Inkassohilfe zuständig (§ 15 [SHG](#)). Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) dient heute als kantonale Empfangs- und Übermittlungsstelle.¹ Die kommunale Zuständigkeit ist zwar grundsätzlich mit Artikel 21 [InkHV](#) vereinbar. Auch bzw. gerade beim internationalen Alimenteninkasso ist aufgrund der besonderen Anforderungen (z.B. Fremdsprachenkenntnisse und juristisches Spezialwissen zu internationalem Recht)

¹ Es ist unklar, gestützt auf welche gesetzliche Grundlage die DISG diese Aufgabe wahrnimmt. Siehe auch Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das internationale Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltansprüchen im Ausland vom 9. April 1975, [BBl 1975 I 1566](#), hier 1570 f.

und Komplexität die in der Inkassohilfeverordnung durch den Bund sowie die bereits in § 6 Absatz 1 SHG vorgegebene Fachlichkeit heute im Kanton Luzern in der Praxis aber nicht ausreichend sichergestellt (siehe oben Kapitel 3.1). Gerade auch im internationalen Alimenteninkasso besteht deshalb Handlungsbedarf. Dies ging auch aus den Rückmeldungen der Stadt Luzern und des VLG im Konsultationsverfahren hervor und wurde von der Echogruppe aus Sicht der Praxis bestätigt (siehe nachfolgend Kapitel 4.5).

3.4 Aufsicht

Zwar schreibt die Inkassohilfeverordnung den Kantonen nicht vor, wer die Aufsicht über die Inkassohilfe ausüben muss und wie diese Aufsicht auszugestalten ist (siehe oben Kapitel 2.3). Die Inkassohilfeverordnung soll aber Anlass sein, die heutige Organisation der Aufsicht über die Sozialhilfe zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Heute unterstehen die Sozialdienste der Gemeinden der Aufsicht des jeweiligen Gemeinderats (§ 17 Absatz 2 [SHG](#)). Die DISG koordiniert die Sozialhilfe (§ 18 Absatz 2 SHG i.V.m. § 3 [SHV](#)). In diesem Rahmen übernimmt die DISG punktuell unterstützende und beratende Aufgaben im Bereich der Alimentenhilfen (Beratung im Rahmen der Fachberatung Soziales, welche im Auftrag des VLG angeboten wird, Mitarbeit in Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Mustervorlagen, Erstellung einer Berechnungsvorlage für die Alimentenbevorschussung im Rahmen der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes 2020). Diese Aufgaben betreffen zurzeit weit häufiger die Alimentenbevorschussung als die Inkassohilfe. Zudem werden Gemeinden im Rahmen des internationalen Alimenteninkassos von der DISG als kantonale Empfangs- und Übermittlungsstelle punktuell beraten (siehe oben Kapitel 3.3).

Das GSD übt die Aufsicht über die Sozialhilfe des Kantons aus (§ 18 Absatz 1 SHG). Diese Bestimmung wird aktuell so ausgelegt, dass mit «die Sozialhilfe des Kantons» diejenige Sozialhilfe verstanden wird, für welche der Kanton zuständig ist, wie z.B. die Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich während der ersten zehn Jahre in der Schweiz (§§ 53 ff. [SHG](#)). Das GSD erlässt gemäss § 35 [SHV](#) die für den Vollzug der Sozialhilfeverordnung notwendigen Weisungen und Formulare. Es kann die Aufgabe an die DISG delegieren. Das GSD hat bis heute keine Weisungen oder Formulare erlassen und die Aufgabe auch nicht an die DISG delegiert. Das GSD hat neben der Kompetenz gemäss § 35 SHV, die für den Vollzug der Sozialhilfeverordnung notwendigen Weisungen und Formulare zu erlassen, gemäss dieser Auslegung von § 18 Absatz 1 SHG gestützt auf das Sozialhilfegesetz keine Aufsichtskompetenz über die Sozialhilfe, für welche die Einwohnergemeinden zuständig sind, wozu auch die Alimentenhilfen gehören, und nimmt bis anhin keine Aufsichtsfunktion in diesem Bereich wahr (siehe nachfolgend zu den Instrumenten gestützt auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz).

Bei der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden gemäss Gemeindegesetz (§§ 99 ff. [GG](#)) handelt es sich um eine allgemeine Aufsicht, bei welcher insbesondere – soweit erforderlich – geprüft wird, ob die Organisation und die Führungsprozesse der Gemeinde mit den Bestimmungen dieses Gesetzes und denjenigen des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; [SRL Nr. 160](#)) vereinbar sind und ob die Gemeinde die Mindestanforderungen für die rechtsstaatliche Steuerung erfüllt (§ 102 Abs. 1 GG). Die in den Spezialgesetzen vorgesehen Fachaufsicht bleibt vorbehalten (§ 105 GG). Eine solche Fachaufsicht durch den

Kanton ist im Bereich der Sozialhilfe, wozu auch die Alimentenhilfen gehören, gerade nicht vorgesehen.

Gestützt auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege über das GSD eine gewisse Kontrolle über die Sozialhilfe aus: Das GSD ist einerseits Beschwerdeinstanz für Verwaltungsbeschwerden gegen Einspracheentscheid im Bereich der Sozialhilfe (§ 142 Absatz 1c [VRG](#)), mit welcher auch das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern eines anfechtbaren Entscheides ergriffen werden kann (§ 128 Absatz 4 VRG). Mit diesen Rechtsmitteln kann aber eine mangelhafte Organisation nicht gerügt werden. Hinzu kommt, dass bei der Inkassohilfe in der Regel aber keine Rechte und Pflichten der betroffenen Personen begründet werden, geändert oder aufgehoben, weshalb es an einem Anfechtungsobjekt für ein ordentliches Rechtsmittel fehlt (§§ 4, 117 ff. und 127 ff. [VRG](#); siehe auch § 59 Absatz 1 [SHG](#)). Andererseits ist das GSD auch zuständige Beschwerdeinstanz für Aufsichtsbeschwerden und aufsichtsrechtliche Anzeigen, welche sich gegen den gesamten Gemeinderat und nicht nur gegen einzelne Mitglieder richten (§ 183 Absatz 1a VRG i.V.m. § 5 Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen, [SRL Nr. 37](#)). Mit einer Aufsichtsbeschwerde gemäss §§ 180 ff. VRG kann eine betroffene Person beispielsweise die ungebührliche Behandlung in einem Verfahren rügen. Mit diesem Instrument kann aber nicht in allgemeiner Form beispielsweise auf eine potentiell mangelhafte Organisation der Sozialhilfe, welche auch die Alimentenhilfen umfasst, aufmerksam gemacht werden. Der Rechtsbehelf der aufsichtsrechtlichen Anzeige gemäss § 187a VRG, welche formlos erledigt werden kann, vermittelt dem oder der Anzeigenden weder einen Erledigungs- noch einen Entscheidsanspruch oder irgendwelche Parteirechte - etwa das Recht auf eine Begründung oder auf Akteneinsicht (siehe [LGVE 2007 III Nr. 12](#), E.3). Der Kanton bzw. das GSD kann ohne Aufsichtsbeschwerde oder aufsichtsrechtliche Anzeige aber nicht tätig zu werden, sollte er von einer potentiell mangelhaften Organisation Kenntnis erlangen.

Wie in Kapitel 3.1 gezeigt, ist die Fachlichkeit der Alimentenhilfen nicht ausreichend gewährleistet, obwohl bereits heute der Sozialdienst unter der Aufsicht durch den Gemeinderat steht, die Möglichkeiten einer Aufsichtsbeschwerde resp. aufsichtsrechtlichen Anzeige gemäss §§ 180 ff. VRG bestehen und § 6 Absatz 1 SHG Vorgaben an die Fachlichkeit macht. Es ist unbefriedigend, wenn die Aufsicht bei derjenigen des Gemeinderates endet (§ 17 Abs. 2 SHG). Deshalb wird im Kapitel 4.6 aufgezeigt, wie die Aufsicht neu ausgestaltet werden soll.

4 Organisatorische Umsetzung der Inkassohilfeverordnung im Kanton Luzern

Im Fachbericht wurden vier Lösungsvarianten vorgestellt und die Lösungsvariante «Kommunale Zuständigkeit und erweiterter Koordinationsauftrag» empfohlen. Diese Variante wurde im Konsultationsverfahren vom VLG und der Stadt Luzern begrüsst und soll daher im Gesetzgebungsprozess ausgearbeitet werden. Dabei soll sichergestellt werden, dass die Anforderungen der Inkassohilfeverordnung an die Fachstellen im Kanton Luzern umgesetzt werden, was schlussendlich zu einer erhöhten Fachlichkeit der Alimentenhilfen führen wird (siehe unten Kapitel 4.4.).

4.1 Alimentenhilfen – Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung

Die Inkassohilfe und die Alimentenbevorschussung sollen im Kanton Luzern von der gleichen Stelle geführt werden, weil die beiden Aufgaben in den Gemeinden in der

Regel bereits heute von den gleichen Stellen ausgeführt werden und auch sachlich stark verknüpft sind. Zudem wird auch in Bevorschussungsfällen in der Regel ein Inkasso notwendig. Eine organisatorische Trennung der beiden Bereiche ist weniger effizient als eine für beide Fachbereiche zuständige Stelle. Aus Kundensicht ist es zudem nicht nachvollziehbar, weshalb zwei verschiedene Stellen zuständig sein sollen, insbesondere, wenn nicht der gesamte Unterhalt bevorschusst wird. Dies wurde im Konsultationsverfahren vom VLG und der Stadt Luzern begrüsst. Auch die Echo-Gruppe begrüsst dies aus Sicht der Praxis. Damit die Möglichkeit besteht, dass internationale Alimenteninkasso an eine spezialisierte Stelle zu übertragen, welche nicht zwingend auch für die nationalen Inkassofälle zuständig sein muss, sollen grenzüberschreitende Fälle im Sinne von Artikel 20 ff. InkHV hiervon ausgenommen sein (siehe nachfolgend Kapitel 4.5).

4.2 Weitere familienrechtliche Ansprüche

Gemäss Artikel 3 Absatz 4 [InkHV](#) kann das kantonale Recht Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche vorsehen, insbesondere für Ansprüche:

- auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes (Artikel 286 Absatz 3 [ZGB](#));
- der unverheirateten Mutter (Artikel 295 ZGB);
- auf Verwandtenunterstützung (Artikel 328 ZGB).

Aufgrund des engen Sachzusammenhangs der Unterhaltsbeiträge mit den beiden erstgenannten Ansprüchen soll für diese ebenfalls Inkassohilfe vorgesehen werden. Die Verwandtenunterstützung weist diesen engen Sachzusammenhang nicht auf, weshalb hier auf eine Inkassohilfe verzichtet werden soll. Die Echo-Gruppe lehnte aus Sicht der Praxis die Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche ab, weil die Umsetzung in der Praxis mit Schwierigkeiten verbunden sei.

4.3 Definition Fachlichkeit

Die Inkassohilfeverordnung setzt zwar voraus, dass die Inkassohilfe von einer Fachstelle erbracht wird, definiert aber die Fachlichkeit oder den Begriff der Fachstelle nicht ausdrücklich (vgl. Ausführungen in Kapitel 2.1). Aus diesem Grund soll dem Regierungsrat im Sozialhilfegesetz die Kompetenz übertragen werden, die Fachlichkeit bzw. den Begriff Fachstelle, welche bereits heute in § 6 Absatz 1 SHG für die Sozialhilfe vorgegeben ist (siehe oben Kapitel 3.1), in der Sozialhilfeverordnung zu konkretisieren.

Die Anforderungen an die Fachlichkeit ergeben sich aus dem Auftrag der Inkassohilfeverordnung an die Fachstellen sowie über die Zielvorgaben gemäss Inkassohilfeverordnung (Erfüllung des Aufgabenkatalogs gemäss Artikel 11 ff. [InkHV](#)). Eng damit verbunden ist die Fachkompetenzen der Mitarbeitenden der Fachstellen. Nur wenn das Fachpersonal der Inkassobehörde in der Lage ist, das zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium sachgerecht anzuwenden, kann eine qualitativ hinreichende Inkassohilfe erbracht werden (siehe [Erläuternder Bericht](#) S. 9). Es ist deshalb vorgesehen, die Anforderungen, die das Fachpersonal erfüllen muss, auf Verordnungsstufe festzulegen und damit § 6 Absatz 1 [SHG](#) zu präzisieren. Dabei soll nicht nur eine entsprechende Aus- bzw. Weiterbildung, sondern auch entsprechende Berufserfahrung berücksichtigt werde. Eine vergleichbare Regelung besteht im Kanton Bern (siehe Art. 3d Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe des Kantons Bern vom 24. Oktober 2001, [BSG 860.111](#)). Die Besonderheiten des internationalen Alimenteninkassos sind zu berücksichtigen (siehe nachfolgend Kapitel 4.5).

Im Konsultationsverfahren hat die Stadt Luzern festgehalten, dass es für eine professionelle Umsetzung der Alimentenhilfen einer Mindestmenge an Falldossiers bedürfe. Sollte die Mindestmenge an Falldossiers in einer Gemeinde nicht erreicht werden, wäre eine Regionalisierung bzw. ein regionaler Zusammenschluss zu begrüssen. Es besteht zwar eine Kausalität zwischen der Anzahl Fallzahlen und der Professionalität der Alimentenhilfen (siehe nachfolgend Kapitel 4.4). Die Professionalität und Fachlichkeit hängt aber beispielsweise auch davon ab, wie eine Gemeinde organisiert ist, z.B. ob ein Sozialdienst mit Spezialabteilungen besteht, ob eine sinnvolle Aufteilung von administrativen Aufgaben und Fachaufgaben gewählt wurde und wie die Mitarbeitenden ausgebildet sind. Es kann Sinn machen, dass im Einzelfall gewisse Grenzwerte unterschritten werden. Das Kriterium der Anzahl Fälle greift deshalb zu kurz. Zudem ist die Datenlage nicht ausreichend: Es gibt keine schweizweit einheitlichen Standards und es bestehen keine Grundlagen, um eine Mindestfallzahl festlegen zu können. Es soll deshalb darauf verzichtet werden, auf Verordnungsstufe eine absolute Mindestfallzahl festzulegen.

Die Anforderungen an die Fachlichkeit sollen vom Regierungsrat nicht nur für die Fachstellen der Alimentenhilfen konkretisiert werden, sondern allgemein für die Sozialdienste gemäss § 17 Absatz 2 [SHG](#). Damit soll erreicht werden, dass die Anforderungen im Bereich der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe, der Nothilfe sowie im der Alimentenhilfen gleichwertig definiert werden. Es gibt keine sachlichen Gründe dafür, die Fachlichkeit für die Alimentenhilfen zu konkretisieren, nicht aber für die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe sowie die Nothilfe, auch wenn die Vorgaben der Inkassohilfverordnung sich nicht auf diese Leistungen beziehen. Schon heute bestehen mit § 6 Absatz 1 SHG für die gesamte Sozialhilfe die gleichen Grundsätze der Leistungserbringung. Dabei sollen weiterhin nicht nur formale Qualifikationen, sondern auch praktische Erfahrung Anerkennung finden (vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat [B 126](#) vom 23. September 2014, Neues Sozialhilfegesetz, S. 32 f.).

Die Gemeinden werden bei der Ausarbeitung der Anforderungen an die Fachlichkeit auf Verordnungsstufe in geeigneter Weise angehört (vgl. § 14 SHG).

Die Kontrolle, dass die Fachlichkeit von den Gemeinden umgesetzt wird und die für die Alimentenhilfen zuständige Behörde als Fachstelle gemäss Inkassohilfverordnung qualifiziert, liegt bei der zuständigen Aufsichtsbehörde (siehe hierzu nachfolgend Kapitel 4.6).

4.4 Kommunale Zuständigkeit

Die Zuständigkeit im Bereich der Alimentenhilfen soll bei den jeweiligen Einwohnergemeinden bleiben. Es ist vorgesehen, dass der Sozialdienst gemäss § 17 Absatz 2 [SHG](#) auch die Fachstelle für sämtliche Aufgaben der Alimentenhilfen sein soll. Den Gemeinden soll bei der Ausgestaltung der Organisation der Alimentenhilfen hohe organisatorische Flexibilität belassen werden. Die Alimentenhilfen müssen aber von einer Fachstelle im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 [InkHV](#) erbracht werden. Diese Pflicht gilt auch für Gemeinden mit geringer Fallzahl. Die Anforderungen an die Organisation ergeben sich dabei aus der Definition der Fachlichkeit (siehe oben Kapitel 4.3). Damit wird denjenigen Gemeinden Rechnung getragen, die bereits jetzt über eine Inkassohilfestelle verfügen, welche den Erfordernissen der Inkassohilfverordnung an die Fachstellen gerecht wird.

Eine gesetzliche Pflicht zur Regionalisierung oder zur Übertragung der Aufgaben an Dritte oder Einschränkungen der Organisationsfreiheit durch Vorgaben über Höhe der Einwohner- oder Fallzahl pro Fachstelle soll nicht vorgesehen werden (siehe oben Kapitel 4.3). Es ist aber festzuhalten, dass ein gewisses Volumen an Fallzahlen notwendig ist, um eine Fachstelle finanzieren und die Fachlichkeit sicherstellen zu können, auch wenn auf Vorgaben betreffend Mindestfallzahlen verzichtet werden soll.

Die Einwohnergemeinden sollen weiterhin die Möglichkeit haben, die Aufgabe einem Gemeindeverband oder Dritten zu delegieren (siehe § 17 Absatz 3 [SHG](#)), sofern die Fachlichkeit der Alimentenhilfen sichergestellt werden kann. Bereits heute haben verschiedene Gemeinden die Alimentenhilfen (teilweise) an Dritte übertragen, welche die Aufgabe für mehrere Gemeinden in der Region übernommen haben (z.B. Alimenteninkasso Zentralschweiz GmbH, Regionale Alimentenhilfe Sursee). Es soll auch den Gemeinden überlassen werden, welche Form sie bei einer Delegation der Alimentenhilfen wählen wollen. Möglich ist eine Delegation mittels (Gemeinde-)Verträgen mit anderen Gemeinwesen oder mit Privaten (siehe §§ 46 f. Gemeindegesetz [GG]; [SRL Nr. 150](#),) oder mittels Gemeindeverbänden (siehe §§ 48 ff. GG). Gerade die Organisationsform des Gemeindeverbands gemäss §§ 48 ff. GG wird von den Gemeinden verschiedensten Aufgabenbereich bereits vielfach genutzt. So gründeten z.B. verschiedene Gemeinden den Gemeindeverband für Abfallverwertung Luzern Landschaft (Gall) oder den Gemeindeverband KCLICK Fachstelle Sucht Region Luzern. Zu erwähnen sind beispielsweise auch der Gemeindeverband Das Zentrum für Soziales (zenso) oder der Gemeindeverband Sozialberatungszentrum SoBZ Willisau-Wiggertal, welche verschiedene Aufgaben im sozialen Bereich ausführen (z.B. Berufsbeistandschaften, Mütter- und Väterberatung, Suchtberatung, Sozialberatung, Schulsozialarbeit). Neben Gemeindeverbänden bestehen auch andere Organisationsformen. So ist die Contact Jugend- und Familienberatung eine Institution der Stadt Luzern, welche über Leistungsverträge mit weiteren Gemeinden zusammenarbeitet. Auch im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts haben sich die Gemeinden im Kanton Luzern unterschiedlich organisiert, z.B. mittels eines Gemeindeverbandes (z.B. Gemeindeverband Kindes- und Erwachsenenschutz Luzern-Land) oder mit Gemeindeverträgen (z.B. Gemeindevertrag zwischen Emmen, Neuenkirch, Rain und Rothenburg). Ist es für eine Gemeinde nicht möglich, selber eine Fachstelle zu führen, bestehen somit verschiedene Möglichkeiten, diese Aufgabe zu organisieren, um die Anforderungen an die Fachlichkeit zu erfüllen. Es könnte bei einer allfälligen Neuorganisation der Alimentenhilfen auf verschiedenen bereits bestehenden Strukturen aufgebaut werden. Dabei wären auch die Kundensicht und -nähe sowie bereits von Fachpersonen besetzte Stellen zu berücksichtigen.

Bei der Umsetzung ist aber die Kosteneffizienz zu beachten; beispielsweise haben kleine Gemeindeverbände oder kommunale Fachstellen wohl mit höheren Kosten zu rechnen, um die Fachlichkeit sicherzustellen (z.B. Kosten Ausbildung Mitarbeitende).

Nicht nur Kostengründe sprechen für eine Zusammenarbeit der Gemeinden bei den Alimentenhilfen. Bei dieser Aufgabe handelt es sich zum Teil um komplexe Verfahren. Dies hat auch die Echogruppe aus Sicht der Praxis bestätigt. Durch grössere Fallzahlen kann Wissen und Erfahrung aufgebaut und erhalten und zudem der Wissenstransfer sichergestellt werden. Bei nur wenigen Fällen im Jahr ist es – gerade für kleinere Gemeinden – schwierig, das für ein effizientes Verfahren notwendige

Fachwissen sowie die nötige praktische Erfahrung aufzubauen und damit als Fachstelle gemäss Inkassohilfeverordnung zu qualifizieren, wie Vergleiche mit anderen Kantonen, die Rückmeldungen von kommunalen Vertretern der Fokusgruppe, Rückmeldungen der Echogruppe sowie die Ergebnisse der Umfrage zu den Fallzahlen zeigen. Ist es aufgrund der Zusammenarbeit von verschiedenen Gemeinden möglich, dass mehr als eine Fachperson für eine Fachstelle tätig ist, können damit allfällige Personalausfälle und Fluktuationen abgefangen werden und der Wissenstransfer und –erhalt kann besser sichergestellt werden. Durch die Zusammenarbeit der Gemeinden bei den Alimentenhilfen bzw. Delegation der Aufgaben an andere Gemeinden, Gemeindeverbände oder Dritte könnten die vorhandenen Ressourcen effizienter eingesetzt werden, es würde zu einer erhöhten Fachlichkeit der Alimentenhilfen kommen und die Bundesvorgaben gemäss Inkassohilfeverordnung an die Alimentenfachstellen würden umgesetzt.

Die erhöhte Fachlichkeit der Alimentenhilfen trägt der wachsenden Vielfalt der Lebenssituationen Rechnung und stellt die Gleichbehandlung der anspruchsberechtigten Personen sicher, was letztlich das Ziel der Inkassohilfeverordnung ist. Davon würden nicht nur die betroffenen Personen profitieren, welche einen gesetzlichen Anspruch auf Unterstützung bei der Durchsetzung eines gerichtlich bzw. behördlich festgelegten Unterhaltsanspruchs haben, sondern auch die Gemeinden. Die erhöhte Fachlichkeit ist auch in ihrem Interesse, denn je erfolgreicher die Inkassohilfe ist, desto weniger muss bevorschusst bzw. die betroffenen Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden (siehe [Erläuternder Bericht](#) S. 10 f.). Eine wirksame Inkassohilfe liegt denn auch im Interesse der Allgemeinheit. Im Erläuternden Bericht wird hierzu festgehalten (S. 11 f.): « *Eine nicht ausreichende Inkassohilfe ermuntert zahlungsunwillige Unterhaltspflichtige geradezu, sich zu Lasten der berechtigten Person und schlussendlich auch der Allgemeinheit, die dann die Unterhaltskosten der Betroffenen zu tragen hat, ihrer Verpflichtungen zu entziehen. [...] Mit einem erfolgreichen Inkasso der bevorschussten Unterhaltsbeiträge können die Sozialkosten für das Gemeinwesen reduziert werden.* »

Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Zuständigkeit für die Alimentenhilfen weiterhin bei den Gemeinden liegen soll. Es ist aber davon auszugehen, dass gerade kleinere Gemeinden nicht selber eine solche Fachstelle effizient und effektiv führen können, weshalb die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder Dritten notwendig sein wird. Wie gezeigt sprechen auch weitere Gründe für eine solche Zusammenarbeit von mehreren Gemeinden. Letztlich werden diese Umstände zu einer Konzentration der Fachstellen für Alimentenhilfen im Kanton Luzern führen.

4.5 Das internationale Alimenteninkasso

Die Anforderungen an Fachstellen für das internationale Alimenteninkasso sind geprägt von den spezifischen Abläufen und Fachwissen (z.B. Fremdsprachenkenntnisse, juristisches Spezialwissen, aber auch spezifisches Know-How in der Sachbearbeitung), die für diesen Bereich notwendig sind. Die Fälle des internationalen Alimenteninkassos haben eine besondere Komplexität. Dies wurde von der Echogruppe aus Sicht der Praxis bestätigt.

Sowohl der VLG als auch die Stadt Luzern haben in ihrer Stellungnahme im Konsultationsverfahren festgehalten, dass das internationale Inkasso von einer zentralen Stelle übernommen werden bzw. die Schaffung einer spezialisierten internationalen Inkassohilfestelle geprüft werden soll. Die Stadt Luzern führte dazu aus, dass diese

beispielsweise durch eine Drittstelle, durch den Kanton, durch eine kommunale Behörde oder durch einen regionalen Verbund organisiert werden könnte. Auch in der Echogruppe wurde eine Zentralisierung dieser Aufgabe begrüsst.

Aufgrund der laufenden Arbeiten des Bundes in diesem Bereich und dem noch offenen Ausgang (siehe oben Kapitel 2.2) erscheint es zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll, im Kanton Luzern eine spezielle Fachstelle für das internationale Alimenteninkasso zu schaffen. Auch anderen Gründe sprechen dagegen, eine spezielle (insbesondere kantonale) Stelle für das internationale Alimenteninkasso zu schaffen: Viele der Leistungen, welche eine Fachstelle gemäss Artikel 12 [InkHV](#) erbringen muss, sind auch für das internationale Alimenteninkasso relevant. Würde der Kanton die Aufgabe des internationalen Alimenteninkassos übernehmen, müsste hierfür eine neue Stelle geschaffen werden, weil der Kanton zurzeit keine operativen Aufgaben im Bereich der Alimentenhilfen ausübt. Gerade bei eingehenden Gesuchen, bei welchen der Schuldner in der Schweiz lebt, könnte eine spezielle Fachstelle für das internationale Alimenteninkasso deshalb zu ineffizienten Doppelspurigkeiten führen.

Vielmehr soll auch das internationale Alimenteninkasso Gemeindeaufgabe bleiben. Den Gemeinden soll auch in diesem Bereich weiterhin hohe organisatorische Flexibilität belassen werden, sofern sie die Anforderungen an die Fachlichkeit erfüllen. Eine Zentralisierung oder Regionalisierung soll den Gemeinden auch in diesem Bereich nicht vorgeschrieben werden. Aufgrund der grossen Komplexität des internationalen Inkassos gelten aber die oben ausgeführten Überlegungen zu den Vorteilen einer Zusammenarbeit verschiedener Gemeinden umso mehr. Zu beachten ist zusätzlich, dass die Fallzahlen im internationalen Alimenteninkasso tiefer sind als in der nationalen Inkassohilfe. Um eine für die professionelle Führung des internationalen Alimenteninkassos notwendige Fallzahl zu erreichen, wären also grössere Regionen bzw. mehr Zusammenarbeitspartner als bei der nationalen Inkassohilfe notwendig. Die Gemeinden haben deshalb bei der Wahl der Organisation ein besonderes Augenmerk auf das internationale Alimenteninkasso zu legen. Es ist möglich, dass eine Gemeinde für das internationale Alimenteninkasso eine andere Organisationsform wählt als für die nationale Alimentenhilfen. So wäre es auch möglich, dass sämtliche Gemeinden das internationale Alimenteninkasso an die gleiche Stelle übertragen. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, wäre es aber sinnvoll, wenn das internationale Alimenteninkasso von einer Fachstelle erbracht wird, welche auch für nationale Fälle zuständig ist (siehe oben). Auch im internationalen Alimenteninkasso sind Gemeinden mit geringer Fallzahl nicht davon befreit, die Leistungen durch eine Fachstelle anzubieten. Gerade bei diesen Gemeinden ist davon auszugehen, dass sie aufgrund der geringen Fallzahlen nicht selber eine Fachstelle im Sinne von Artikel 21 Absatz 1 [InkHV](#) effizient und effektiv führen können. Es ist deshalb davon auszugehen, dass gerade für kleinere Gemeinden eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden notwendig sein wird.

4.6 Aufsicht

Wie in Kapitel 3.1 gezeigt, ist die Fachlichkeit der Alimentenhilfen nicht ausreichend gewährleistet, obwohl bereits § 6 Absatz 1 [SHG](#) Vorgaben an die Fachlichkeit macht, der Sozialdienst schon heute unter der Aufsicht durch den Gemeinderat steht und die Möglichkeiten einer Aufsichtsbeschwerde resp. aufsichtsrechtlichen Anzeige gemäss §§ 180 ff. [VRG](#) bestehen. Aus diesem Grund sind bei einer kommunalen Zuständigkeit zusätzliche unterstützende Massnahmen notwendig.

4.6.1 Erweiterter Koordinationsauftrag

Um die gesetzlich geforderte Fachlichkeit sachlich und inhaltlich zu erreichen, soll die DISG im Rahmen ihres Koordinationsauftrags gemäss § 18 Absatz 2 [SHG](#) vermehrt Aufgaben in diesem Bereich wahrnehmen, was von der Stadt Luzern und vom VLG im Konsultationsverfahren begrüsst wurde. Auch die Fokusgruppe und die Echogruppe sprach sich für diese Aufgabe aus. Mit einem erweitertem Koordinationsauftrag im Bereich der Alimentenhilfen würden diese Aufgaben der DISG die im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe wahrgenommenen Aufgaben übersteigen. Dies kann damit begründet werden, dass im Bereich der Alimentenhilfen im Gegensatz zur wirtschaftlichen Sozialhilfe vergleichbare Organisationen wie die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) sowie Regelwerke wie die im Kanton Luzern wegleitenden (§ 31 Absatz 1 [SHG](#)) [SKOS-Richtlinien](#) mit Praxishilfen und Merkblättern und das [Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe](#) fehlen, welche eine rechtsgleiche Anwendung der gesetzlichen Grundlagen unterstützen. Erfahrungen aus anderen Bereichen mit kommunaler Zuständigkeit (z.B. Kinderbetreuung) zeigen zudem eine weitere Problematik auf. Es wäre grundsätzlich denkbar, dass der VLG Empfehlungen zu den Alimentenhilfen erarbeiten könnte. Diese Empfehlungen sind jedoch nicht verbindlich und die Gemeinden können anderslautende Empfehlungen erlassen. Zudem haben Nichtmitglieder wie die Stadt Luzern kein Mitspracherecht. Weil es sich bei der Sozialhilfe, wozu auch die Alimentenhilfen gehören, um kantonales Recht handelt, sollten Weisungen und Formulare deshalb auch vom Kanton erlassen werden. Bei den Alimentenhilfen kann somit ein Handlungsbedarf identifiziert werden, welcher eine Präzisierung des Auftrags der Koordination und die Übernahme weitergehenden Aufgaben als im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe notwendig macht.

Ziel der Inkassohilfeverordnung ist, dass einer berechtigten Person überall in der Schweiz die gleiche – kompetente und effiziente – Unterstützung bei den erforderlichen rechtlichen Schritten zur Geltendmachung der Unterhaltsbeiträge bieten (siehe [Erläuternder Bericht](#) S. 10). Der erweiterte Koordinationsauftrag ist bei einer kommunalen Zuständigkeit notwendig, um die Erreichung des Ziels der Inkassohilfeverordnung zu fördern und die rechtsgleiche Behandlung der berechtigten Personen im Kanton Luzern zu stärken. Damit kann auch die Verbesserung und Sicherstellung der Fachlichkeit der Alimentenhilfen unterstützt werden, was – wie gezeigt – auch im (finanziellen) Interesse der Gemeinden ist.

Der Regierungsrat soll zu diesem Zweck ermächtigt werden, die Koordinationsaufgaben der DISG auf Verordnungsstufe zu präzisieren. Möglich wären z.B. die Durchführung von Schulungen, Herausgabe von Musterdokumenten, Merkblättern, Praxishilfen, Organisation von ERFA, Weisungsbefugnis etc. Von der Echogruppe wurde insbesondere die Herausgabe von einheitlichen Mustervorlagen wie Merkblätter, Formulare, Verfügungen etc. gewünscht, um eine Vereinheitlichung und damit Gewährleistung der Gleichbehandlung der betroffenen Personen zu erreichen.

Die Aufsicht über die Einhaltung der Fachlichkeit durch die Gemeinden, z.B. ob die mit den Aufgaben der Alimentenhilfen betraute Behörde bzw. Personen die Anforderung an die Fachlichkeit erfüllen (siehe Kapitel 4.3), würde auch über einen erweiterten Koordinationsauftrag der DISG hinausgehen.

4.6.2 Aufsicht durch Gemeinderat – Oberaufsicht durch Kanton

Der Gemeinderat soll weiterhin die Aufsicht über den Sozialdienst, welcher auch die Fachstelle für sämtliche Aufgaben der Alimentenhilfen sein wird, ausüben (vergleiche § 17 Absatz 2 [SHG](#)). Der Gemeinderat wäre damit im Rahmen der Aufsicht für die Kontrolle zuständig, dass die für die Inkassohilfe zuständige Stelle als Fachstelle im Sinne der Inkassohilfeverordnung qualifiziert und Vorgaben an die Fachlichkeit erfüllt sind (siehe oben Kapitel 4.3). Mit dieser Zuständigkeit soll auch erreicht werden, dass die Aufsicht im Bereich der wirtschaftlichen und persönlichen Sozialhilfe und der Nothilfe sowie im Bereich der Alimentenhilfen von der gleichen Behörde ausgeübt wird. Es handelt sich um eine administrative und finanzielle Aufsicht. Für die Beurteilung von materiellen Entscheiden sind aber weiterhin die Rechtsmittelinstanzen zuständig (siehe § 59 [SHG](#) und §§ 117 ff. sowie 127 ff. [VRG](#)). Hat die Einwohnergemeinde die Aufgaben der Fachstelle an einen Gemeindeverband oder Dritte übertragen, untersteht der Gemeindeverband bzw. der Dritte ebenfalls der Aufsicht durch den Gemeinderat (siehe § 17 Absatz 3 [SHG](#)). Gerade bei der Übertragung an Dritte hat der Gemeinderat im Rahmen der Aufsicht auch Themen wie die korrekte Ausschreibung der Aufgabe zu überwachen.

Ergänzend soll der Kanton eine Aufsicht über die Aufsichtstätigkeit des Gemeinderates im Sinne einer Oberaufsicht wahrnehmen. Diese Oberaufsicht soll auch die wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe sowie die Nothilfe umfassen. Die Oberaufsicht ist im Sinne einer organisatorischen Aufsicht zu verstehen. Dies bedeutet, dass der Kanton nicht die Aufgabenerfüllung durch die Fachstellen oder Sozialdienste im Einzelnen kontrollieren soll. Dies soll weiterhin Aufgabe des Gemeinderates bleiben bzw. auf dem Rechtsmittelweg geprüft werden. Vielmehr soll der Kanton bzw. das GSD nur dann tätig werden, wenn klare Hinweise bestehen, dass der Sozialdienst einer Gemeinde die Anforderungen an die Fachlichkeit, welche vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt werden sollen (siehe Kapitel 4.3), nicht erfüllt und der Gemeinderat seine Aufsichtsfunktion nicht wahrnimmt. Das GSD soll in einem solchen Fall Weisungen an den Gemeinderat erteilen können.

Eine solche Oberaufsicht ist aus verschiedenen Gründen angezeigt. Wie bereits gezeigt ist die Fachlichkeit der Alimentenhilfen heute trotz der bestehenden Aufsichtsinstrumente und Beschwerdemöglichkeiten gemäss [Gesetz über die Verwaltungspflege](#) nicht ausreichend gewährleistet. Der Kanton bzw. das GSD haben heute keine Möglichkeit im Rahmen einer Fachaufsicht von sich aus tätig zu werden, sollte er von einer potentiell mangelhaften Organisation Kenntnis erlangen. Mit der vorgeschlagenen Oberaufsicht kann diese Lücke geschlossen werden, ohne in die Gemeindeautonomie einzugreifen.

Es stellt sich zudem die Frage, ob § 18 Absatz 1 [SHG](#) entgegen der bis heute herrschenden Auslegung nicht so zu interpretieren ist, dass damit die Sozialhilfe der Gemeinden und des Kantons verstanden wird (siehe oben Kapitel 3.4). Eine Auslegung der Bestimmung nach dem Wortlaut würde dies zulassen: So wird in § 18 Absatz 1 [SHG](#) die Formulierung «Sozialhilfe des Kantons» verwendet, in § 18 Absatz 2 [SHG](#) hingegen «Sozialhilfe, die dem Kanton übertragen ist». Würde man dieser Auslegung folgen, würde der Kanton mit der einzuführenden Oberaufsicht nicht eine neue Aufsichtskompetenz erhalten. Vielmehr würde die bereits heute bestehende konkretisiert. Damit keine Widersprüche zwischen dem bestehenden § 18 Absatz 1 [SHG](#) und der vorgeschlagenen Oberaufsicht entstehen, ist § 18 Absatz 1 [SHG](#) zu konkretisieren. Diesbezüglich wird auf das nachfolgende Kapitel 6 verwiesen.

5 Gesetzliche Grundlage für den Übergangsmonat in der wirtschaftlichen Sozialhilfe

Gemäss § 31 Absatz 1 [SHG](#) ist für die Bemessung des sozialen Existenzminimums die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) wegleitend, wobei der Regierungsrat durch Verordnungen Abweichungen von den SKOS-Richtlinien beschliessen kann. Die SKOS-Richtlinien sehen in [SKOS-RL C.4.3](#) Ziffer 4 vor, dass bei einem Wegzug für den ersten Monat im neuen Wohnort die Positionen der materiellen Grundsicherung vom bisher zuständigen Sozialhilfeorgan übernommen werden (sogenannter Übergangsmonat, siehe SKOS-RL C.4.3 Erläuterungen b).

In einem (unveröffentlichten) Entscheid vom 11. November 2020 hielt das GSD fest, dass sich die Zuständigkeit im Kanton Luzern nach § 16 SHG bestimme. Die Bestimmung enthalte keinen Vorbehalt zugunsten der SKOS-Richtlinien oder zugunsten von § 31 Absatz 1 [SHG](#). Zudem enthalte § 16 SHG keine explizite Regelung, wonach die bisher zuständige Gemeinde bei einem Wechsel der bedürftigen Person in eine andere Gemeinde noch für die wirtschaftliche Sozialhilfe für eine bestimmte Übergangszeit zuständig bleibe. Eine Ausnahme bestehe nur im Bereich der Alimentenbevorschussung (§§ 16 Absatz 5 i.V.m. 44 Absatz 3 SHG). Dies bedeute, dass im Kanton Luzern keine gesetzliche Grundlage für den Übergangsmonat bestehe und die Zuständigkeit einer Gemeinde mit Wegzug aus dieser ende.

Der Übergangsmonat ist im Kanton Luzern ständige Praxis und wird von den Gemeinden entsprechend den SKOS-Richtlinien umgesetzt (siehe Kapitel C.4.3.2 [Luzerner Handbuch zur Sozialhilfe](#)). Ziel des Übergangsmonats ist es, der unterstützten Person und der neuen Wohngemeinde mehr Zeit für die Klärung des Unterstützungsanspruchs sowie für das Festlegen individueller Pflichten zu geben ([SKOS-RL C.4.3 Erläuterungen b](#)). Mit Ausnahme des Kantons St. Gallen, welcher den Übergangsmonat inner- und interkantonal nicht anwendet, ist er schweizweit ständige Praxis.

Aufgrund der grossen Bedeutung des Übergangsmonats in der Praxis soll die vorliegende Änderung des Sozialhilfegesetzes genutzt werden, um im Kanton Luzern eine gesetzliche Grundlage für den Übergangsmonat bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe zu schaffen. Diese gesetzliche Grundlage kann aber – gleich wie bei der Alimentenbevorschussung in § 44 Absatz 3 [SHG](#) – nur innerkantonale Wohnsitzwechsel betreffen. Die interkantonale Zuständigkeit richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG, [SR 851.1](#)).

6 Der Erlassentwurf im Einzelnen

§ 6 Grundsätze der Leistungserbringung

Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat die fachlichen Anforderungen, welche von den Sozialdiensten, und damit auch von den Fachstellen für die Alimentenhilfen, zu erfüllen sind, auf Verordnungsstufe regeln soll. Diese Anforderungen sollen auch dann gelten, wenn die Erfüllung der Aufgaben des Sozialdienstes von der Gemeinde delegiert wurde. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.3 verwiesen.

§ 7 Mitwirkungspflichten

Die Mitwirkungspflicht der berechtigten Person richtet sich neu nach Artikel 10 [InkHV](#). § 7 [SHG](#) ist entsprechend anzupassen.

§ 16 Örtliche Zuständigkeit

In diesem Paragraphen soll eine Grundlage für den sogenannten Übergansmonat in der wirtschaftlichen Sozialhilfe geschaffen werden. Bei einem Wohnsitzwechsel innerhalb des Kantons soll die bisher zuständige Gemeinde entsprechend den Empfehlungen in den [SKOS-RL C.4.3](#) die materielle Grundsicherung für den ersten Monat im neuen Wohnort übernehmen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Kapitel 5 verwiesen.

§ 17 Organisation der Gemeinden

Es ist vorgesehen, dass der Sozialdienst auch die Fachstelle für sämtliche Aufgaben der Alimentenhilfen ist. Es soll bei den Alimentenhilfen weiterhin die Möglichkeit bestehen, die Aufgabe an einen Gemeindeverband oder Dritten zu übertragen. Dabei soll aber vorgeschrieben werden, dass im Falle einer Übertragung die Inkassohilfe und die Alimentenbevorschussung zusammen an die gleiche Stelle delegiert werden müssen. Davon ausgenommen sollen aber grenzüberschreitende Fälle im Sinne von Artikel 20 ff. [InkHV](#) sein. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.1, Kapitel 4.4 und Kapitel 4.5 verwiesen.

§ 18 Organisation des Kantons

Der Paragraph soll mit der Aufgabe der Oberaufsicht, welche das Gesundheits- und Sozialdepartement über die Aufsicht des Gemeinderates gemäss § 17 Absatz 2 [SHG](#) ausüben soll, ergänzt werden. Zudem soll in § 18 Absatz 1 SHG konkretisiert werden, dass der Kanton die Aufsicht über die Sozialhilfe, die dem Kanton übertragen ist, ausübt.

Um den erweiterten Koordinationsauftrag einzuführen, soll der Regierungsrat die Aufgaben im Rahmen des Koordinationsauftrags auf Verordnungsstufe regeln.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.6 verwiesen.

§ 43 Anspruch auf Inkassohilfe

Die Inkassohilfeverordnung sieht neu vor, dass im Zusammenhang mit einem Gesuch um Inkasso von Unterhaltsbeiträgen die Fachstelle auch Inkassohilfe für gesetzliche sowie vertragliche oder reglementarisch geregelte Familienzulagen, die vom Unterhaltstitel erfasst sind, leistet (Artikel 3 Absatz 2 [InkHV](#)). Familienzulagen waren im Kanton Luzern bis anhin nicht Gegenstand der Inkassohilfe. Damit ist § 43 SHG entsprechend anzupassen. Zudem soll ein Verweis auf die Inkassohilfeverordnung aufgenommen werden. Dieser Verweis ist deklaratorisch und die die Inkassohilfeverordnung findet auch ohne entsprechenden Verweis im kantonalen Recht Anwendung (siehe oben Kapitel 1.1). Weiter soll § 43 SHG mit dem Anspruch auf Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche ergänzt werden.

Sieht das kantonale Recht Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche vor, wie dies in § 43 SHG der Fall sein wird, regelt es auch die Kostentragung für weitere familienrechtliche Ansprüche. In § 47 SHG soll deshalb geregelt werden, dass für die Kosten der Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche im Sinn von § 43 Absatz 3 SHG die Artikel 17 ff. [InkHV](#) (Ansprüche auf besondere Beiträge für nicht vorhergesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes [Artikel 286 Absatz

3 ZGB] und Ansprüche der unverheirateten Mutter [Artikel 295 ZGB], vgl. oben Kapitel 4.2) sinngemäss Anwendung finden. Durch diesen Verweis wird verhindert, dass komplizierte oder sich widersprechende Bestimmungen über die Kostentragepflicht geschaffen werden. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Kapitel 4.2 verwiesen.

§ 47 Kosten

Die Inkassohilfeverordnung regelt in Artikel 17 ff. die Kosten der Inkassohilfe detailliert, weshalb kein Raum mehr für kantonale Regelungen besteht. § 47 Absatz 1 und 3 SHG sind deshalb bezüglich der Kosten der Inkassohilfe aufzuheben.

§ 52 Strafanzeige

Die Inkassohilfeverordnung sieht in Artikel 12 Absatz 2 vor, dass die Fachstelle Strafantrag wegen Vernachlässigung von Unterhaltspflichten (Artikel 217 des Strafgesetzbuches [StGB, [SR 311.0](#)]) einreichen oder Anzeige wegen anderer strafbarer Handlungen erstatten kann. § 52 SHG sieht ebenfalls ein Antragsrecht vor. Für die Inkassohilfe ist diese Bestimmung zwar nicht mehr notwendig. Weil aber ein Antragsrecht auch bei reinen Bevorschussungsfällen angezeigt sein kann, wird diese Bestimmung nicht aufgehoben. Es wird jedoch eine Anpassung der Terminologie an Artikel 217 [StGB](#) vorgenommen.

Inkrafttreten und Befristung

Die vorgeschlagene Änderung soll am 1. Januar 2023 in Kraft treten. Eine Befristung ist nicht angezeigt.

7 Auswirkungen

7.1 Gemeinden

Die Auswirkungen auf die Gemeinden hängen davon ab, wie die jeweiligen Gemeinden heute die Alimentenhilfen organisiert haben und die zuständige Stelle bereits als Fachstelle gemäss Inkassohilfeverordnung qualifiziert. Erfüllt eine Gemeinde die Anforderungen an die Fachlichkeit noch nicht, hat sie die Alimentenhilfen neu zu organisieren und dabei eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu prüfen. Die von den Einwohnergemeinden gewählte Form der Organisation muss per 1. Januar 2023 die Anforderungen an die Fachlichkeit erfüllen. Wie in Kapitel 4.4 gezeigt bringt die damit verbundene Verbesserung der Fachlichkeit im Bereich der Alimentenhilfen für die Gemeinde Vorteile. Je erfolgreicher die Inkassohilfe ist, desto weniger muss bevorschusst bzw. die betroffenen Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt werden (siehe [Erläuternder Bericht](#), S. 10 f.). Durch eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kann zudem die Effizienz verbessert werden, wodurch die Gemeinden zusätzlich entlastet würden.

Es ist keine Neuregelung der finanziellen Zuständigkeit notwendig. Diese bleibt auf Stufe Gemeinden. Es ist nicht möglich, allfällige Mehrkosten auf Stufe Gemeinde zu quantifizieren. Einerseits kann eine Neuorganisation der Alimentenhilfen zu Mehrkosten führen, wobei dies insbesondere Gemeinden betrifft, deren Inkassohilfestelle heute noch nicht als Fachstelle im Sinne der Inkassohilfeverordnung qualifizieren würde. Für Gemeinden, welche bereits heute die Anforderungen der Inkassohilfeverordnung bzw. des Sozialhilfegesetzes erfüllen, werden die Mehrkosten wesentlich geringer ausfallen. Andererseits könnten diese durch die Mehreinnahmen aufgrund des durch die erhöhte Fachlichkeit erfolgreicherer Inkassohilfe zumindest teilweise ausgeglichen werden.

Sollte eine Gemeinde die Anforderungen an die Fachlichkeit, welche auch für die persönliche und wirtschaftliche Sozialhilfe sowie die Nothilfe konkretisiert werden sollen, noch nicht erfüllen, könnte dies auch in diesen Bereichen organisatorische Entwicklungen anstossen. Eine organisatorische Entwicklung kann aber mittelfristig zu tieferen Kosten führen, weil unterstützte Personen u.U. schneller abgelöst werden könnten und vorgelagerte Leistungen konsequenter eingefordert werden (siehe hierzu das [Pilotprojekt der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur](#) zur Fallbelastung in der Sozialhilfe und deren Auswirkungen auf die Ablösequote).

7.2 Kanton

Der Kanton ist aufgrund der Inkassohilfeverordnung verpflichtet sicherzustellen, dass die Inkassohilfe im Kanton Luzern von Fachstellen im Sinne der Inkassohilfe erbracht werden. Mit der vorliegenden Gesetzesrevision werden die dazu notwendigen Grundlagen geschaffen.

Aufgrund des erweiterten Koordinationsauftrags der Dienststelle Soziales und Gesellschaft ist mit Mehrkosten auf Stufe Kanton zu rechnen, weil für die Erfüllung dieses erweiterten Koordinationsauftrags weitere personelle Ressourcen notwendig sein werden. Für eine effiziente Organisation ist von einem Mehraufwand von jährlich CHF 50'000 auszugehen (Personal- und Sachaufwand). Auch die für den erweiterten Koordinationsauftrag zuständige Person muss die Anforderungen an die Fachlichkeit erfüllen. Es handelt sich dabei nicht um eine administrative Aufgabe. Vielmehr braucht es hierfür einen entsprechenden fachlichen Hintergrund.

Die neu einzuführende Oberaufsicht kann im Rahmen bestehender Ressourcen erbracht werden, weil nur in Ausnahmefällen ein aufsichtsrechtliches Tätigwerden des Kantons notwendig sein wird (siehe oben Kapitel 4.6.2).

7.3 Unterhaltsberechtignte Personen

Unterhaltsberechtignte Personen sind darauf angewiesen, dass die Inkassohilfe wirksam ist. Es reicht nicht aus, über einen anerkannten Anspruch auf einen Unterhaltsbeitrag zu verfügen. Für die berechnete Person ist es wesentlich, den für die Deckung des täglichen Bedarfs notwendigen Geldbetrag auch rechtzeitig und regelmässig zu erhalten ([Erläuternder Bericht](#), S. 2). Eine nicht ausreichende Inkassohilfe erhöht das Armutsrisiko nach einer Trennung oder Scheidung ([Erläuternder Bericht](#), S. 11). Dies trifft die Gruppe der Alleinerziehenden besonders, welche mit einer Armutsquote von 24,9 % überdurchschnittlich von Armut betroffen sind ([LUSTAT Statistik Luzern](#), Wohlstand und Armut im Kanton Luzern, Studie 2020 zur finanziellen Situation der Haushalte, S. 61 f.). Gemäss einer Schätzung der Caritas Schweiz zahlt mehr als ein Fünftel der verpflichteten Personen ihren Kindern die Unterhaltsbeiträge gar nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig (siehe [Bericht](#) des Bundesrates «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» vom 4. Mai 2011 in Erfüllung des Postulats [06.3003] der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats [SGK-N] vom 13. Januar 2006, S. 17). Dies zeigt die Bedeutung der Alimentenhilfen.

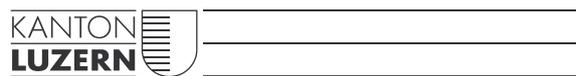
Durch eine erhöhte Fachlichkeit der Alimentenhilfen im Kanton Luzern kann die finanzielle Situation von unterhaltsberechtignten Personen, welche einen gesetzlichen Anspruch auf Unterstützung bei der Durchsetzung eines gerichtlich bzw. behördlich festgelegten Unterhaltsanspruchs haben, verbessert werden.

7.4 Unterhaltspflichtige Personen

Im Erläuternden Bericht wurde festgehalten, dass eine nicht ausreichende Inkassohilfe zahlungsunwillige Unterhaltspflichtige geradezu ermuntere, sich zu Lasten der berechtigten Person und schlussendlich auch der Allgemeinheit, ihrer Verpflichtung zu entziehen. Durch eine wirksame und in der Schweiz einheitlichen Inkassohilfe soll dies verhindert werden ([Erläuternder Bericht](#), S. 11). Mit der Verbesserung und Sicherstellung der Fachlichkeit im Bereich der Alimentenhilfen im Kanton Luzern kann die Wirksamkeit der Inkassohilfe verbessert werden, wodurch es für die unterhaltspflichtige Person schwieriger sein wird, sich ihrer Verpflichtung zu entziehen.

8 Abkürzungsverzeichnis

DISG	Dienststelle Soziales und Gesellschaft
GG	Gemeindegesezt vom 4. Mai 2004, SRL Nr. 150
GSD	Gesundheits- und Sozialdepartement
ERFA	Erfahrungsaustausch
InkHV	Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen vom 6. Dezember 2019 (Inkassohilfeverordnung), SR 211.214.32
SHG	Sozialhilfegesetz vom 16. März 2015, SRL Nr. 892
SHV	Sozialhilfeverordnung vom 24. November 2015, SRL Nr. 892a
SKOS-RL	Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
VLG	Verband Luzerner Gemeinden
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972, SRL Nr. 40
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz), SR 851.1



Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15

6002 Luzern

Telefon 041 041 228 60 84

vernehmlassungen.gsd@lu.ch

www.lu.ch