

S O D K _ Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
C D A S _ Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales
C D O S _ Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali delle opere sociali

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und -direktoren (SODK)

ZUR AUSGESTALTUNG DER ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG

28. Juni 2013

HERAUSGEBERIN	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK)
AUTOR/INNEN	Charlotte Christener-Trechsel, Fürsprecherin / Amtsjuristin, Kantonales Jugendamt, BE;
ARBEITSGRUPPE	Christina Ferritto-Keller, Leiterin Rechtsdienst, Kantonales Sozialamt, SH; Daniel Känel, Conseiller juridique, Service de l'action sociale, FR; Felix Nussbaum, Fachspezialist Sozialhilfe, Dienststelle Soziales und Gesellschaft, LU; Sarah Thönen, Leiterin Stab / stv. Amtsleiterin, Amt für Sozialbeiträge, BS; und Veronika Neruda, Fachbereichsleiterin SODK (Leitung).
BESCHLUSS	Genehmigt durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK am 28. Juni 2013
REDAKTION	Generalsekretariat SODK
GESTALTUNG	sofie's Kommunikationsdesign, Zürich
DRUCK	Schaub + Rüedi Druck AG, Bern
BEZUGSADRESSE	SODK Generalsekretariat – Speichergasse 6 – Postfach – 3000 Bern 7
E-MAIL	office@sodk.ch
WEBSITE	www.sodk.ch
COPYRIGHT	© SODK, Juni 2013

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und -direktoren (SODK)

ZUR AUSGESTALTUNG DER ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG

28. Juni 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	6
1.1	Definition	6
1.2	Zuständigkeiten	7
1.3	Stand auf Bundesebene (September 2012)	8
1.4	Stand auf Ebene SODK	9
1.5	Ziel und Inhalt des Dokuments	10
2	Empfehlungen der SODK zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung	11
2.1	Anspruchsvoraussetzungen	11
2.1.1	Karenzfrist	11
2.1.2	Staatsangehörigkeit des Kindes und Aufenthaltsstatus/-ort der unterhaltspflichtigen Person	12
2.2	Berechnungsgrundlage und -grundsätze	13
2.2.1	Teilbevorschussung	15
2.2.2	Einkommensfreibetrag	16
2.3	Höhe des bevorschussten Betrags	17
2.4	Dauer der Bevorschussung	18
2.4.1	Beginn der Bevorschussung	18
2.4.2	Ende der Bevorschussung	19
3	Anhang	21
3.1	Übersicht über verschiedene Varianten der ALBV in den Kantonen	21
3.2	Empfehlungen der SODK auf einen Blick	22
3.3	Weiterführende Grundlagen	23

1 EINLEITUNG

Aufgrund der steigenden Scheidungsrate wachsen in der Schweiz immer mehr Kinder in Ein-Eltern-Haushalten auf. Diese sind in besonderem Masse von Armut betroffen.¹ Insbesondere alleinerziehende Frauen mit mehreren Kindern verfügen oft nur über sehr geringe finanzielle Mittel.² In der Sozialhilfe wird die schwierige finanzielle Lage von Ein-Eltern-Haushalten sichtbar: So lebte im Jahr 2009 beispielsweise mehr als die Hälfte aller von der Sozialhilfe abhängigen Personen unter 18 Jahren in einem Ein-Eltern-Haushalt.³ Der Bevorschussung der Alimente kommt im Zusammenhang mit der Existenzsicherung dieser Familien eine wichtige Rolle zu. Zirka jeder fünfte Ein-Eltern-Haushalt ist auf staatliche Bevorschussung der Alimente angewiesen, da ein Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht nachkommt.⁴ Die Alimentenbevorschussung (im Folgenden ALBV) hat somit einen grossen Einfluss auf das frei verfügbare Einkommen von Ein-Eltern-Haushalten und kann einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung und zum Wohl des Kindes leisten.⁵

Die ALBV ist heute in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet, was zu grossen Ungleichheiten für die Betroffenen führt.

1.1 DEFINITION

Wenn Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, kann die öffentliche Hand Vorschüsse für den Unterhalt des Kindes ausrichten. Das öffentliche Recht regelt die Ausrichtung dieser Vorschüsse⁶ (Bevorschussung der Kinderalimente). Ziel der Bevorschussung ist die Sicherung von Unterhaltsleistungen, welche dem Kind per Rechtsanspruch zustehen und die es für seinen Unterhalt benötigt.

1 Die Armutsquote von 26% bei Einelternfamilien mit Kind(ern) liegt weit über der Quote der Gesamtbevölkerung (7,8%) und über jener der Zweielternfamilien (je nach Kinderanzahl zwischen 4,1 und 7,2%). Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Armuts-Quoten nach Bevölkerungsgruppen, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/07/01.html>, Stand 17.4.2012.

2 Vgl. die im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) verfasste Studie von Philippe Wanner, *La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne, Aspects de la sécurité sociale*, Genf 2011, S. XI f. (<http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=43118>, Stand 17.4.2012).

3 Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011, Bericht des Bundesrates vom 18.05.2011 in Erfüllung des Postulats «Legislatur. Sozialbericht» (2002 P 01.3788), herausgegeben vom BFS, Neuchâtel 2011, S. 78.

4 Stefanie Arnold und Carlo Knöpfel, *Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt*, Caritas, Luzern 2007, S. 41.

5 Vgl. dazu beispielsweise Sozialbericht Kanton Bern 2008.

6 ZGB Art. 293 Absatz 2 (Unterhaltspflicht der Eltern) «*Ausserdem regelt das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen.*»

Ebenso ist dem öffentlichen Recht seit dem Jahr 2000 die Möglichkeit vorbehalten, die Ausrichtung von Vorschüssen zu regeln, wenn der nachehelichen Unterhaltspflicht nicht nachgekommen wird⁷ (Bevorschussung der EhegattInnenalimente) und seit 2004 zusätzlich auch im Falle von ausstehenden Alimenten nach Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft⁸.

Diese so genannte Alimentenbevorschussung wird zusammen mit der Inkassohilfe (behördliche Hilfe bei der Vollstreckung von gerichtlich oder vertraglich festgelegten Unterhaltsansprüchen, welche vom Schuldner/von der Schuldnerin nicht bezahlt werden⁹) unter dem Begriff der Alimentenhilfe zusammengefasst. Die Alimentenhilfe umfasst somit die staatlichen Massnahmen zur Geltendmachung und Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen.¹⁰

ALBV und Inkassohilfe stehen in enger Verbindung zueinander: Je erfolgreicher die Inkassohilfe ist, desto weniger Alimente müssen bevorschusst werden. Das heisst: Je häufiger es den zuständigen Inkassobehörden gelingt, die geschuldeten Unterhaltsbeiträge einzutreiben und die unterhaltspflichtige Person dazu zu veranlassen, dass sie ihre Unterhaltspflicht wieder vollumfänglich wahrnimmt, umso weniger Geld muss die öffentliche Hand für die ALBV aufwenden.

1.2

ZUSTÄNDIGKEITEN

Die Zuständigkeiten in der Alimentenhilfe sind unterschiedlich verteilt: Die bundesgesetzliche Aufforderung zur Regelung der ALBV richtet sich an die Kantone, d.h. die Rechtsetzungskompetenz liegt in der Verantwortung der Kantone. Alle Kantone verfügen heute über rechtliche Grundlagen zur Bevorschussung der Kinderalimente. Die Kantone der Suisse Romande und der Kanton Zug haben zudem die Bevorschussung der EhegattInnenalimente eingeführt. Für die Regelung der Inkassohilfe ist der Bund zuständig. Die Kantone haben in der Regel nur rudimentäre Bestimmungen zum Vollzug der bundesrechtlich vorgeschriebenen Inkassohilfe erlassen.

7 ZGB Art. 131 Abs. 2 (Nachehelicher Unterhalt, Vollstreckung) «*Dem öffentlichen Recht bleibt vorbehalten, die Ausrichtung von Vorschüssen zu regeln, wenn die verpflichtete Person ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommt.*»

8 PartG Art. 34, Abs. 4 (Unterhaltsbeitrag) «*Im Übrigen sind die Artikel 125 Absatz 3 sowie 126–132 ZGB über den nachehelichen Unterhalt sinngemäss anwendbar.*»

9 ZGB Art. 290: «*Erfüllt der Vater oder die Mutter die Unterhaltspflicht nicht, so hat die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle auf Gesuch dem anderen Elternteil bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruches in geeigneter Weise und unentgeltlich zu helfen.*»

10 Mehr dazu vgl. Bericht des Bundesrates zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkasso in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) vom 4. Mai 2011 (im Folgenden BR-Bericht vom 4. Mai 2011), Kapitel 1.5, Definitionen und Begriff.

Wie oben erwähnt bestehen zurzeit grosse Unterschiede zwischen den kantonalen Rechtsgrundlagen zur ALBV. Die kantonalen Modelle der ALBV weisen insbesondere bei der Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse, bei der Dauer der ALBV oder bei der Maximalhöhe des bevorschussten Betrags erhebliche Unterschiede auf.¹¹ Dies ist insbesondere auch bei Kantonsübertritten problematisch.

Der Vollzug der Inkassohilfe durch die Kantone ist wiederum aufgrund der fehlenden Konkretisierung des Bundesrechts teilweise sehr unterschiedlich.¹²

1.3

STAND AUF BUNDESEBENE (SEPTEMBER 2012)

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) reichte im Januar 2006 ein Postulat ein (06.3003) um den Bundesrat zu beauftragen, Vorschläge zur Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend ALBV und Inkassohilfe zu prüfen und einen entsprechenden Bericht zu erstellen. Im März 2007 wurde zudem eine parlamentarische Initiative (Hochreutener, 07.419) eingereicht, welche eine Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik fordert.

Nach Überweisung des Postulats der SGK-N wurde das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mit der Ausarbeitung eines Berichts zur Harmonisierung der Alimentenhilfe beauftragt. Der Bericht des Bundesrates ist am 4. Mai 2011 erschienen. Er enthält eine umfassende Analyse der Thematik und ihrer Problemfelder, sowie verschiedene Harmonisierungsvorschläge für die ALBV, wie auch für die Inkassohilfe.

Die von einer Subkommission der SGK-N erarbeitete Vorlage zur Umsetzung der parl. Initiative Hochreutener (07.419) enthielt auch einen Vorschlag für eine Verfassungsgrundlage zur Harmonisierung der ALBV. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden sowie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 15. Februar 2012 beurteilten den vorgeschlagenen Verfassungsartikel zur Harmonisierung der ALBV positiv. Das Parlament lehnte den Vorschlag im Frühjahr 2012 hingegen ab.

Daneben sind auf Bundesebene zurzeit zwei Geschäfte hängig, welche Einfluss auf die Entwicklung der Alimentenbevorschussung in den Kantonen haben könnten: Es sind dies die Standesinitiative Zürich (09.301) zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkasso (16. Nov. 2011 von RK-SR und 31. August 2012 von der RK-NR Folge gegeben), sowie die Revision des Unterhaltsrecht (erster Entwurf im Herbst 2012 in Vernehmlassung). In Anbetracht des langfristigen Zeitrahmens sowie der noch offenen Inhalte der beiden Geschäfte wird auf ihre Berücksichtigung im Rahmen der Empfehlungen verzichtet.

11 Vgl. BR-Bericht vom 4. Mai 2011.

12 Vgl. BR-Bericht vom 4. Mai 2011, S. 4.

1.4 **STAND AUF EBENE SODK**

Die SODK hat sich aus oben erwähnten Gründen bereits mehrfach grundsätzlich für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung (ALBV) ausgesprochen. Diese Haltung der SODK wurde im SODK Programm zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vom 25. Juni 2010 nochmals bekräftigt. Eine detaillierte Diskussion zu einzelnen Inhalten einer möglichen Harmonisierung der ALBV wurde in der SODK bisher noch nicht geführt.

Im Rahmen der Erstellung des Bundesratsberichts zur Frage der Harmonisierung der Alimentenhilfe ist der Vorsteher des EDI, Herr Bundesrat Didier Burkhalter im September 2010 an die SODK gelangt mit Bitte um Stellungnahme. Das Generalsekretariat SODK hat in der Folge eine Konsultation bei den kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren zum Berichtsentwurf durchgeführt. In einer Stellungnahme vom 16. Dezember 2010 hat die SODK daraufhin den Bund aufgefordert, seinen Handlungsspielraum zur Optimierung der Inkassohilfe in diesem Bereich zu nutzen.

Auf Basis des Bundesratsberichts und der Konsultation des Berichtsentwurfs bei den Kantonen hat das Generalsekretariat SODK zudem in Zusammenarbeit mit Fachleuten aus den Kantonen (Charlotte Christener-Trechsel, Fürsprecherin / Amtsjuristin, Kantonales Jugendamt, BE; Christina Ferritto-Keller, Leiterin Rechtsdienst, Kantonales Sozialamt, SH; Daniel Känel, Conseille juridique, Service de l'action sociale, FR; Felix Nussbaum, Fachspezialist Sozialhilfe, Dienststelle Soziales und Gesellschaft, LU; Sarah Thönen, Leiterin Stab/stv. Amtsleiterin, Amt für Sozialbeiträge, BS) zuhanden des Vorstands SODK einen Bericht mit verschiedenen konkreten Vorschlägen im Hinblick auf eine mögliche Harmonisierung der ALBV erarbeitet.

Dieser Bericht wurde im November 2011 in der Beratenden Kommission SODK und im Dezember 2011 im Vorstand SODK diskutiert. Der Vorstand SODK hat vom Bericht der Arbeitsgruppe und der Stellungnahme der BeKo dazu Kenntnis genommen. Er beauftragte das GS SODK, auf Basis der Vorarbeiten der Arbeitsgruppe und der Diskussion in der BeKo, in einem ersten Schritt Empfehlungen an die Kantone zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung zu erarbeiten. Diese liegen hiermit vor.

1.5 ZIEL UND INHALT DES DOKUMENTS

Das vorliegende Dokument soll

- die politische und fachliche Diskussion in den einzelnen Kantonen zum Thema der ALBV unterstützen,
- Anregungen für laufende oder geplante kantonale Projekte in diesem Bereich bieten,
- einen Beitrag zu Förderung einer gewissen interkantonalen Koordination und Abstimmung der ALBV leisten
- und damit langfristig zur Gleichbehandlung der Betroffenen beitragen.

Kapitel 2 beinhaltet die konkreten Empfehlungen zu einzelnen Aspekten der ALBV. Es sind dies Fragen der Anspruchsvoraussetzung, der Berechnungsgrundlage und -grundsätze (Schwelleneffekte und Erwerbsanreiz), sowie der Höhe und Dauer des bevorschussten Betrags. Pro Thema werden jeweils eine Übersicht über die verschiedenen Regelungen in den einzelnen Kantonen und darauf basierend eine Empfehlung und ein Kommentar formuliert. Die Empfehlungen sind im Sinne von Mindeststandards zu verstehen.

Da die ALBV zurzeit in 24 Kantonen bedarfsabhängig ausgerichtet werden, sind die Empfehlungen zur Berechnungsgrundlage auf bedarfsabhängige Modelle der ALBV ausgerichtet.

Im Anhang findet sich eine Übersicht über die verschiedenen Ausgestaltungs-Varianten der ALBV in den Kantonen, sowie eine Zusammenstellung aller Empfehlungen der SODK und einiger weiterführender Grundlagen.

Die Empfehlungen beschränken sich auf die Alimentenbevorschussung, da die Rechtsetzungskompetenz in dieser Frage in kantonaler Kompetenz liegt. Es werden keine konkreten Empfehlungen zur Inkassohilfe abgegeben. Zudem beschränkt sich das Dokument auf die Ausgestaltung der Bevorschussung der Kinderalimente, da für diese in allen Kantonen Rechtsgrundlagen bestehen. Es werden keine Empfehlungen zum Thema EhegattInnenalimente abgegeben.

2 EMPFEHLUNGEN DER SODK ZUR AUSGESTALTUNG DER ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG

Mit dem Ziel einer möglichst wirkungsvollen und zielführenden Ausgestaltung der ALBV in den Kantonen und der Gleichbehandlung der Betroffenen durch eine Abstimmung der einzelnen kantonalen Regelungen richtet die SODK folgende Empfehlungen (im Sinne von Mindeststandards) an die Kantone:

2.1 ANSPRUCHSVORAUSSETZUNGEN

2.1.1 Karenzfrist

Ausgangslage

In der grossen Mehrheit der Kantone besteht keine Karenzfrist in der Alimentenbevorschussung:

Karenzfrist	Praxis in:
Keine Karenzfrist, der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes in der Schweiz ist allein massgebend	24 Kantone: AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, ZG, ZH
Zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes in der Schweiz und eine Karenzfrist von mindestens einem Jahr Wohnsitz im Kanton	2 Kantone: GE, VS

Kommentar

Eine Karenzfrist widerspricht aus Sicht der SODK Sinn und Zweck der Alimentenhilfe und steht im Widerspruch zu der im ZGB genannten Zielsetzung der ALBV. Sie läuft dem Ziel der Armutsbekämpfung zuwider und führt zu Ungleichheiten bei einem Kantonsübertritt. Da die ALBV in allen Kantonen existiert, macht eine Karenzfrist zudem wenig Sinn. Aus diesem Grund ist sie klar abzulehnen. Zu diesem Schluss kommt auch der Bundesratsbericht.

Empfehlung SODK zur Karenzfrist

1 Auf eine Karenzfrist bezüglich des Wohnsitzes des Kindes ist zu verzichten.

2.1.2 Staatsangehörigkeit des Kindes und Aufenthaltsstatus/-ort der unterhaltspflichtigen Person

Ausgangslage

In allen Kantonen ist der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes in der Schweiz Voraussetzung für den Anspruch auf ALBV. In der grossen Mehrheit der Kantone ist die Bevorschussung zudem unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit und vom Aufenthaltsstatus/Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person:

Wohnsitz des Kindes und Aufenthaltsstatus/-ort der unterhaltspflichtigen Person	Praxis in:
Der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes in der Schweiz ist Voraussetzung für den Anspruch auf ALBV	<i>Allen Kantonen</i>
ALBV unabhängig vom Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person	<i>23 Kantonen: AG, AR, BE, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH</i>
Bei Kindern schweizerischer Staatsangehörigkeit: ALBV unabhängig vom Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person	<i>3 Kantonen: AI, BL, GR</i>
Bei Kindern ausländischer Staatsangehörigkeit: ALBV nur bei Niederlassung und/oder Aufenthalt der unterhaltspflichtigen Person in der Schweiz	

Kommentar

Im Sinne der Gleichbehandlung und in Analogie zur Inkassohilfe¹³ sollte aus Sicht der SODK einzig der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes ausschlaggebend für die Alimentenbevorschussung. Sein Anspruch darf weder von seiner Staatsangehörigkeit noch vom Aufenthaltsstatus oder Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person abhängig gemacht werden. D.h. wenn ein Kind zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz hat, soll es unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit und vom Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person ALBV erhalten.

13 Vgl. dazu auch UNO-Übereinkommen vom 20. Juni 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (New-Yorker Übereinkommen, SR 0.274.15).

Empfehlung SODK zu Staatsangehörigkeit Kind und Aufenthaltsstatus/-ort der unterhaltspflichtigen Person

2 Die ALBV soll aufgrund des zivilrechtlichen Wohnsitzes des Kindes erfolgen und unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit und von Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person sein.

2.2

BERECHNUNGSGRUNDLAGE UND -GRUNDSÄTZE

Ausgangslage

In den Kantonen bestehen zurzeit grosse Unterschiede bei den Berechnungsgrundlagen der ALBV. Zwei Kantone richten die ALBV bedarfsunabhängig aus, der Rest der Kantone berücksichtigt Einkommens- und Vermögensverhältnisse entweder analog der EL AHV/IV oder auf Basis kantonal unterschiedlich definierter Grenzen:

Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse	Praxis in:
Keine Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse	2 Kantone: BE, TI (TI: jedoch auf max. 5 Jahre beschränkte ALBV)
Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse:	24 Kantone: AG, AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH
a) in Analogie zu den EL AHV/IV	7 Kantone: AI, AR, NW, OW, SZ, TG, UR
b) auf der Basis kantonal unterschiedlich definierter Einkommens- und Vermögensgrenzen	17 Kantone: AG, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZG, ZH

Kommentar

In den Kantonen Bern und Tessin ist die ALBV eine bedarfsunabhängige Leistung. Dies hat den Vorteil, dass keine Schwelleneffekte entstehen. Zudem kann der Verwaltungsaufwand tief gehalten werden, da die Mitarbeitenden nicht berechnen müssen, ob ein Anspruch überhaupt (noch) besteht bzw. wie hoch dieser genau ist. Die bedarfsunabhängige Bevorschussung hat hingegen den Nachteil, dass auch Menschen mit hohem Einkommen und Vermögen ALBV beanspruchen könnten. Dies beeinflusst die politische Machbarkeit einer solchen Variante und kann höhere Kosten für die ALBV zur Folge haben. Bisherige Erfahrungen aus dem Kanton Bern in dieser Frage zeigen auf, dass in Bern nur ein verschwindend kleiner Teil der Bevorschussungsbeziehenden in wirklich guten finanziellen Verhältnissen lebt. Bei höheren Ein-

kommen ist weiter auch das Inkasso erfolgreicher. Auch Kostenberechnungen aus dem Kanton Luzern resultierten darin, dass in Luzern mit einem bedarfsunabhängigen Modell höchstens mit einer Zunahme von 10% der Kosten zu rechnen wäre.¹⁴

In der grossen Mehrheit der Kantone werden zurzeit die Einkommens- und Vermögensverhältnisse bei der ALBV berücksichtigt, entweder analog der EL AHV/IV oder auf Basis kantonal unterschiedlich definierter Grenzen. Aus diesem Grund, sind die Empfehlungen SODK zur Berechnungsgrundlage auf bedarfsabhängige Modelle der ALBV ausgerichtet.

Bei einer bedarfsabhängigen Ausgestaltung der ALBV ist ein Modell analog EL AHV/IV vorzuziehen, da damit an ein bestehendes System angeknüpft werden kann. Der in der EL definierte Lebensbedarf ist hingegen eher tief angesetzt, gehen doch im Falle der ALBV die Unterhaltsansprüche der Kinder im besten Falle über eine reine Existenzsicherung hinaus. Aus diesem Grund wäre bei einem Modell gemäss EL zu prüfen, ob allenfalls gewisse Anpassungen (insbesondere beim Lebensbedarf der Kinder) nötig wären. Als Beispiel dazu könnte die in der Opferhilfe praktizierte Lösung gelten, die zwar auf dem EL-Ansatz basiert, jedoch verschiedene Anpassungen vorsieht.¹⁵

Wichtiges Element ist ausserdem die Frage der Berücksichtigung des Einkommens der/des neuen KonkubinatspartnerIn. Erfahrungen aus der Sozialhilfe zeigen, dass eine Mitberücksichtigung von Einkommen dritter Personen grosses Konfliktpotential bergen kann. Dies ist im Sinn des Kindeswohls zu vermeiden. Inwiefern ein Kind gegenüber einer solchen Drittperson im Streitfall seinen Unterhaltsanspruch durchsetzen könnte, ist zudem trotz eines entsprechenden Bundesgerichtsentscheids¹⁶ umstritten. Zudem wird das Einkommen der/des neuen KonkubinatspartnerIn auch bei der EL nicht berücksichtigt. Aus diesem Grund ist aus Sicht der SODK von einer Berücksichtigung des Einkommens der/des neuen KonkubinatspartnerIn abzusehen.

Empfehlung SODK zur Berechnungsgrundlage

3 Es wird empfohlen, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in Analogie zur EL AHV/IV zu berücksichtigen. Dabei ist zu prüfen, ob eine Erhöhung des Lebensbedarfs (insbesondere der Kinder) nötig ist.

4 Das Einkommen des Konkubinatspartners oder der Konkubinatspartnerin soll nicht berücksichtigt werden.

¹⁴ Vgl. Arbeit muss sich lohnen, Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern vom 29. November 2010, S. 86

¹⁵ Vgl. Opferhilfereordnung vom 27. Februar 2008, Art. 1.

¹⁶ BGE 129 I 1, E. 3.2.4, S. 6.

2.2.1 Teilbevorschussung

Ausgangslage

Die Mehrheit der Kantone kennt das System der Teilbevorschussung in der ALBV.¹⁷ Diese haben zum Ziel, Schwelleneffekte zu vermeiden oder mindestens zu vermindern. BE und TI richten ALBV nicht bedarfsabhängig aus, deshalb stellt sich die Frage für diese Kantone nicht.

Teilbevorschussung	Praxis in:
Teilbevorschussung besteht	18 Kantonen: AG, AI, AR, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH
Teilbevorschussung besteht nicht	6 Kantonen: BL, GL, LU, SO, UR, VS
Teilbevorschussung nicht nötig, da ALBV nicht bedarfsabhängig	2 Kantonen: BE, TI

Kommentar

Die Vermeidung von Schwelleneffekten ist grundsätzlich wichtiges Anliegen bei der Ausgestaltung von Sozialleistungen. Zur Vermeidung von Schwelleneffekten bei der ALBV befürwortet die SODK die Einrichtung eines Teilanspruchs. Dies ist auch bereits in der Mehrheit der Kantone Praxis. Damit der Arbeitsanreiz mit dieser Lösung nicht vermindert wird, ist nach Einschätzung der SODK eine Kombination mit einem Einkommensfreibetrag zweckmässig.¹⁸

Empfehlung SODK zur Teilbevorschussung

5 Es wird eine Teilbevorschussung eingeführt.

6 Es wird empfohlen, die Teilbevorschussung mit einem Einkommensfreibetrag auf dem Erwerbseinkommen zu kombinieren.

¹⁷ In ALBV-Systemen mit Teilbevorschussung gilt als Grundprinzip, dass eine Erhöhung des Einkommens um einen bestimmten Betrag zum Rückgang der Bevorschussungsleistung um den gleichen Betrag führt. (vgl. Ehrler, Franziska, Caroline Knupfer und Yann Bochsler (2012) Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 71). Die Leistung wird also graduell reduziert. In einem System ohne Teilbevorschussung werden die Alimente nur bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze bevorschusst. Übersteigen die anrechenbaren Einnahmen diese Grenze, fällt die Bevorschussung vollständig weg.

¹⁸ Für eine vertiefte Analyse des Themas Schwelleneffekte bei der ALBV sei auf den Bericht «Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern, Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG (Hrsg.), 2012, S. 93–99 und auf den Bericht des Bundesrates in Umsetzung Postulat Hêche 09.3161 «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» vom 21. November 2012 hingewiesen.

2.2.2 Einkommensfreibetrag

Ausgangslage

Wie oben erwähnt, ist in Kombination mit der Teilbevorschussung ein Einkommensfreibetrag sinnvoll, um keinen negativen Arbeitsanreiz zu schaffen. Einkommensfreibeträge bei der ALBV existieren in nicht ganz der Hälfte der Kantone. Einige haben selbst definierte Freibeträge, andere richten sich nach ELG:

Einkommensfreibetrag	Praxis in:
Einkommensfreibetrag besteht nicht	<i>14 Kantonen:</i> AG, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SO, VS, ZG, ZH In BE und TI ist dies nicht nötig, weil die ALBV nicht bedarfsabhängig ist.
Einkommensfreibetrag besteht	<i>10 Kantonen:</i> AI, AR, BS, NW, OW, SH, SZ, TG, UR, VD
a) Einkommensfreibetrag gemäss ELG (1/3 der Erwerbseinkünfte)	<i>5 Kantonen:</i> AI, AR, OW, SZ, UR
b) Einkommensfreibetrag nach kantonalen Kriterien festgelegt	<i>5 Kantonen:</i> BS: Freibetrag von 30% des Nettoerwerbseinkommens NW: Fr. 1500.– SH: unterschiedliche Einkommensfreibeträge nach Haushaltsform (Einelternhaushalt, Konkubinats- oder Wohngemeinschaft), bestehend aus fixem Beitrag und prozentmässig an Erwerbseinkommen gekoppeltem Betrag TG: monatlichen Freibetrags von Fr. 400.– pro Haushalt VD: 15% des Nettoeinkommens

Kommentar

Der Freibetrag auf Erwerbseinkommen führt dazu, dass nicht jeder zusätzlich verdiente Franken zu entsprechend weniger ALBV führt und somit ein Anreiz für eine vermehrte Erwerbstätigkeit besteht. Wie im vorherigen Kapitel dargelegt, ist ein Einkommensfreibetrag nach Einschätzung der SODK sinnvoll, um keinen negativen Arbeitsanreiz zu schaffen. Dies insbesondere, wenn eine Teilbevorschussung eingeführt wird. Damit der Freibetrag wirksam ist, sollte er eine gewisse Höhe haben und an das Erwerbseinkommen gekoppelt sein. Die SODK schätzt, dass ein Freibetrag von mindestens 30% des Erwerbseinkommens zielführend ist. Die genaue Höhe eines wirksamen Freibetrags hängt zusätzlich von ihrer Wechselwirkung mit anderen kantonalen Sozialleistungen (z.B. individuelle Prämienverbilligung), den Kinderbetreuungskosten und

den kantonalen Steuern ab. Im Kanton Luzern wurde z.B. ein Freibetrag von 40% als zielführend errechnet, um keinen negativen Arbeitsanreiz zu schaffen.¹⁹ Die Berechnungen des Kantons Basel-Stadt bei der Einführung des Freibetrags im Jahr 2009 resultierten in der Festsetzung bei 30% des Erwerbseinkommens.²⁰

Wenn der Freibetrag nach den Ansätzen des ELG festgesetzt wird, ergibt sich der Vorteil, dass an ein bestehendes System angeknüpft werden kann. Dies macht insbesondere dann Sinn, wenn bereits bei der Berücksichtigung des Einkommens eine Berechnung in Analogie zum ELG gewählt wird. Ein Modell nach ELG hat hingegen den Nachteil, dass es in der konkreten Umsetzung etwas komplizierter ist, als ein fix definierter Prozentsatz.

Empfehlung SODK zum Einkommensfreibetrag

7 Der Einkommensfreibetrag soll mindestens 30% des Erwerbseinkommens betragen oder sich mindestens nach den Ansätzen des ELG richten.

2.3

HÖHE DES BEVORSCHUSSTEN BETRAGS

Ausgangslage

Mehr als die Hälfte der Kantone richtet sich bei der Definition des maximal bevorschussten Betrags an der maximalen einfachen Waisenrente (2011/12: 928 Fr. pro Kind und Monat) aus. Die restlichen Kantone legen eigene Maximalbeträge fest, die zwischen 1228 Fr. (ZG) und 400 Fr. (FR) liegen:

Maximal bevorschusster Betrag	Praxis in:
Maximale einfache Waisenrente	16 Kantonen: AG, AI, AR, BL, BS, BE, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, ZH
Kantonal unterschiedlich hoher Maximalbetrag pro Kind und Monat	10 Kantonen: FR, GE, GR, JU, NE, SO, TI, VD, VS, ZG

¹⁹ Vgl. Arbeit muss sich lohnen, S. 84 f. und insbesondere Grafik S. 85.

²⁰ Für eine vertiefte Analyse dieser Frage sei zudem auf den Bericht des Bundesrates in Umsetzung Postulat Héche 09.3161 «Soziale Sicherheit. Schweleneffekte und ihre Auswirkungen» vom 21. November 2012 hingewiesen.

Kommentar

Eine Ausrichtung an der maximal einfachen Waisenrente²¹ hat den Vorteil, dass hier an ein bestehendes System angeknüpft werden kann. Eine klare Mehrheit der Kantone favorisierte in der Konsultation deshalb auch diese Variante. Sie wäre aber für einige der Kantone, die sich bisher nicht an diesem Modell orientieren, mit höheren Kosten verbunden.

Empfehlung SODK zum maximal bevorschussten Betrag

8 Der maximal bevorschusste Betrag der ALBV entspricht mindestens der Höhe der maximalen einfachen Waisenrente.

2.4 DAUER DER BEVORSCHUSSUNG**2.4.1 Beginn der Bevorschussung****Ausgangslage**

Was den Beginn der Ausrichtung der ALBV betrifft, lassen sich drei Lösungen in den Kantonen finden:

Ausrichtung der Vorschüsse	Praxis in:
Rückwirkend	<i>9 Kantonen:</i> AR, BL: 1 Monat GR, ZG: 2 Monate AG, SG, SO, UR: 3 Monate GL: 6 Monate
Ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung	<i>10 Kantonen:</i> BS, BE, FR, JU, NE, SH, TI, VD, ZH, SZ
Nach dem Zeitpunkt der Gesuchstellung	<i>7 Kantonen:</i> AI, LU, NW, OW, TG, VS, GE (1 Monat nach Gesuchstellung)

Kommentar

Eine rückwirkende ALBV ist im Sinne der Beweisführung schwieriger umzusetzen als die beiden anderen Lösungen. Zu berücksichtigen ist hier, dass die Inkassohilfe für alle fälligen Unterhaltszahlungen und somit auch rückwirkend durchgeführt werden kann. Es wird davon ausgegangen, dass sich sofort um Vorschüsse bemüht, wer dringend darauf angewiesen ist und die Unterhaltsbeiträge nicht (mehr) vom

21 Zu dieser Frage siehe im Übrigen auch «Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern, Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG (Hrsg.), 2012, S. 93–99.

Schuldner/von der Schuldnerin erhält. Eine rückwirkende Bevorschussung ist somit aus Sicht der SODK nicht zwingend. Die Konsultation in den Kantonen hat ergeben, dass eine Mehrheit die Variante ab Gesuchstellung bevorzugt.

Empfehlung SODK zum Beginn der ALBV

9 Die ALBV wird ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung ausgerichtet.

2.4.2 Ende der Bevorschussung

Ausgangslage

Die maximale Dauer der Bevorschussung ist in den Kantonen sehr unterschiedlich geregelt:

Maximale Dauer der Bevorschussung	Praxis in:
Gemäss Unterhaltstitel	<i>10 Kantonen:</i> BE, FR, GL, JU, LU, NW, OW, VD, ZG, ZH
Gemäss Unterhaltstitel und bis maximal zu einer kantonal unterschiedlich definierten Altersgrenze	<i>13 Kantonen:</i> GR, SG, SH, SO: bis 25 Jahre AG, AR, BL, UR, VS: bis 20 Jahre AI, BS, SZ, TG: bis 18 Jahre
Gemäss Unterhaltstitel, befristet bis auf eine kantonal unterschiedlich definierte Zeitdauer (Charakter einer Überbrückungshilfe)	<i>3 Kantonen:</i> GE: max. 36 Monate. Für ein Kind, welches das Alter der «école enfantine» noch nicht erreicht hat, kann die Bezugsdauer auf längstens 48 Monate ausgedehnt werden. TI: max. 60 Monate NE: max. 24 monatliche Unterhaltsbeiträge

Kommentar

Der Bundesratsbericht beurteilt diejenigen Lösungen der Kantone, die die ALBV bis auf eine kantonal unterschiedlich definierte Zeitdauer befristen, d.h. die eigentlich den Charakter einer Überbrückungshilfe haben, als nicht vereinbar mit dem im ZGB intendierten Ziel der ALBV.²²

In der Bundesgesetzgebung werden sowohl die Waisenrente²³ wie auch die Ausbildungszulagen²⁴ maximal bis zum vollendeten 25. Altersjahr ausgerichtet. Eine analoge Begrenzung der ALBV bis zum vollendeten 25. Altersjahr scheint aus Sicht SODK deshalb angemessen.

Empfehlung SODK zum Ende der ALBV

10 Die ALBV wird gemäss Unterhaltstitel und maximal bis zum vollendeten 25. Altersjahr ausgerichtet.

23 Vgl. AHVG Art. 25: «Für Kinder, die noch in Ausbildung sind, dauert der Rentenanspruch bis zu deren Abschluss, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Der Bundesrat kann festlegen, was als Ausbildung gilt.»

24 Vgl. Bundesgesetz über die Familienzulagen, Art. 3 Abs. 1, Bst. b: «die Ausbildungszulage: sie wird ab dem Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet, bis zum Abschluss der Ausbildung ausgerichtet, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem es das 25. Altersjahr vollendet.»

3

ANHANG

3.1

ÜBERSICHT ÜBER VERSCHIEDENE VARIANTEN DER ALBV IN DEN KANTONEN

ANSPRUCHSVORAUSSETZUNGEN		BERECHNUNGSGRUNDLAGE UND -GRUNDSÄTZE		BETRAGSHÖHE	DAUER	
Wohnsitz Kind	Karenzfrist	Staatsangehörigkeit Kind und Aufenthaltsstatus/ -ort Unterhaltspflichtiger			Beginn	Ende
A) zivilrechtlich	A) Keine Karenzfrist B) Karenzfrist besteht	A) ALBV unabhängig von Staatsangehörigkeit Kind und Aufenthaltsstatus/ -ort Unterhaltspflichtiger B) ALBV abhängig von Staatsangehörigkeit Kind und Aufenthaltsstatus/ -ort Unterhaltspflichtiger	A) Keine Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse (ALBV ist bedarfsunabhängig) B) Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse B.1) nach kantonalen Kriterien B.2) gemäss ELG C) Teilbevorschussung	A) maximal einfache Waisenrente B) Kantonal unterschiedlich definierter Maximalbetrag	A) rückwirkend B) ab Gesuchstellung C) nach Geschstellung	A) gemäss Unterhaltstitel B) gemäss Unterhaltstitel und bis zu einer kant. definierten Altersgrenze C) Gemäss Unterhaltstitel, befristet bis auf eine kantonal unterschiedlich definierte Zeitdauer (Charakter einer Überbrückungshilfe)
			D) Einkommensfreibetrag D.1) Kein Einkommensfreibetrag D.2) Einkommensfreibetrag ist festgelegt D.2.1) nach kantonalen Kriterien D.2.2) gemäss ELG			

3.2

EMPFEHLUNGEN DER SODK AUF EINEN BLICK

THEMA	EMPFEHLUNGEN
Anspruchsvoraussetzung	
Karenzfrist	1 Auf eine Karenzfrist bezüglich des Wohnsitzes des Kindes ist zu verzichten.
Staatsangehörigkeit Kind, Aufenthaltsstatus/-ort unterhaltspflichtige Person	2 Die ALBV soll aufgrund des zivilrechtlichen Wohnsitzes des Kindes erfolgen und unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit und von Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person sein.
Berechnungsgrundlage und -grundsätze für die bedarfsabhängige ALBV	
Modell EL AHV/IV	3 Es wird empfohlen, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse in Analogie zur EL AHV/IV zu berücksichtigen. Dabei ist zu prüfen, ob eine Erhöhung des Lebensbedarfs nötig ist.
Einkommen KonkubinatspartnerIn	4 Das Einkommen des Konkubinatspartners oder der Konkubinatspartnerin soll nicht berücksichtigt werden.
Teilbevorschussung	5 Es wird eine Teilbevorschussung eingeführt.
Teilbevorschussung mit Einkommensfreibetrag kombiniert	6 Es wird empfohlen, die Teilbevorschussung mit einem Einkommensfreibetrag auf dem Erwerbseinkommen zu kombinieren.
Einkommensfreibetrag	7 Der Einkommensfreibetrag soll mind. 30% des Erwerbseinkommens betragen oder sich mindestens nach den Ansätzen des ELG richten
Höhe bevorschusster Betrags	
Waisenrente	8 Der maximal bevorschusste Betrag der ALBV entspricht mindestens der Höhe der maximalen einfachen Waisenrente.
Dauer der Bevorschussung	
Beginn der ALBV	9 Die ALBV wird ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung ausgerichtet.
Ende der ALBV	10 Die ALBV wird gemäss Unterhaltstitel und maximal bis zum vollendeten 25. Lebensjahr ausgerichtet.

3.3**WEITERFÜHRENDE GRUNDLAGEN**

Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern, Anpassungsbedarf des Sozialstaates in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung, Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Frau und Mann EBG (Hrsg.), 2012.

Arbeit muss sich lohnen, Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern vom 29. November 2010.

Bericht des Bundesrates «Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben» in Erfüllung des Postulats (09.3161) Hêche Claude, 21. November 2012.

Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) vom 13. Januar 2006, 4. Mai 2011.

Soziale Sicherheit CHSS 4/2011 (Schwerpunkt Alimentenhilfe), Bundesamt für Sozialversicherungen.

Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme, Ehrler Franziska, Caroline Knupfer und Yann Bochsler, Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, 2012.

