

## Vorlage an den Landrat

### Beantwortung der Interpellation 2020/491 von Miriam Locher: «Bevorschussungspraxis des kantonalen Sozialamts»

2020/491

vom 12. Januar 2021

#### 1. Text der Interpellation

Am 24. September 2020 reichte Miriam Locher die Interpellation 2020/491 «Bevorschussungspraxis des kantonalen Sozialamts» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

*Wenn sich Eltern trennen und an das Gericht gelangen, müssen die Unterhaltsbeiträge für die gemeinsamen Kinder festgelegt werden. Nach Art. 276 und Art. 285 ZGB besteht der Kindesunterhalt aus Natural-, Bar- und Betreuungsunterhalt. Während es beim Naturalunterhalt um die Kinderbetreuung geht, betreffen der Bar- und der Betreuungsunterhalt den geldwerten Unterhalt des Kindes. Es geht m.a.W. um die Deckung der (in)direkten Kinderkosten im Alltag.*

*Kommt der unterhaltspflichtige Elternteil (in der Praxis meistens der Vater) nicht nach, kann sich der andere Elternteil (in der Praxis meistens die Mutter) den Unterhalt unter bestimmten Voraussetzungen vom kantonalen Sozialamt bevorschussen lassen. Ansonsten droht ihm der Gang zur Sozialhilfe, weil die vorhandenen Mittel nicht für die Bestreitung des Lebensunterhalts ausreichen. Eine Bevorschussung wird i.d.R. mit einer Abtretung der Unterhaltsforderung kombiniert, sodass das kantonale Sozialamt in die Unterhaltsforderung des Kindes eintritt und anschliessend versucht, diese beim unterhaltspflichtigen Elternteil erhältlich zu machen. Bei der Bevorschussung von Kindesunterhalt handelt es sich somit um keine Sozialhilfeleistungen.*

*Nach Art. 293 Abs. 2 ZGB regelt das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen. Der Erlass von Bestimmungen zur Alimentenbevorschussung und deren Vollzug fallen in die Kompetenz der Kantone. Im Kanton Basel-Landschaft finden sich die massgebenden Bestimmungen im Gesetz über die Sozial- und die Jugendhilfe (SHG, §§ 22 ff.) sowie in der Verordnung über die Bevorschussung und Vollstreckungshilfe für Unterhaltsbeiträge. Weder im einschlägigen Gesetz noch in der Verordnung findet sich eine Grundlage, wonach im Kanton Basel-Landschaft nicht der volle Kindesunterhalt (bis zum Maximalbetrag von CHF 948.00 pro Kind) bevorschusst werde. Trotzdem hat sich im Kanton Basel-Landschaft, anders als in anderen Kantonen, eine Praxis entwickelt, wonach jeweils nur der Barunterhalt, nicht aber der Betreuungsunterhalt bevorschusst wird. Das hat nicht nur für die betroffenen unterhaltsberechtigten Eltern (i.d.R. die Mütter) einschneidende Konsequenzen, weil ihnen der Gang zur Sozialhilfe und den Fall in die Armut droht. Vielmehr haben auch die Baselbieter Gemeinden ein Interesse an einem korrekten Vollzug der Bevorschussung, weil die zu bevorschussenden Leistungen Sache des Kantons sind, während die Ausrichtung von Sozialhilfe Sache der Gemeinden ist.*

*Beispiel: Ein Gericht hält fest, dass der Vater Unterhaltsbeiträge von CHF 900.00 (CHF 600.00 als Barunterhalt, CHF 300.00 als Betreuungsunterhalt) an ein Kind zu bezahlen hat. Bezahlt der Vater nicht, darf sich die Mutter an das kantonale Sozialamt wenden. Das Sozialamt Basel-Landschaft bevorschusst der Mutter in diesem Fall nur CHF 600.00 und nicht, obwohl gemäss Bundesgesetz klarerweise auch der Betreuungsunterhalt unter den Kindesunterhalt fällt, CHF 900.00. Reicht der Mutter das Geld nicht, muss sie an die kommunale Sozialhilfe gelangen.*

*Vor diesem Hintergrund habe ich die folgenden Fragen an den Regierungsrat:*

- 1. Wie viele Kantone in der Schweiz bevorschussen nur den Barunterhalt, nicht aber den Betreuungsunterhalt?*
- 2. Wer hat im Kanton Basel-Landschaft per wann veranlasst, anders als in anderen Kantonen eine Praxis zu entwickeln, wonach nur der Barunterhalt bevorschusst wird?*
- 3. Wurden die (indirekt betroffenen) Gemeinden, welche die Sozialhilfekosten zu tragen haben, vor der Festlegung der erwähnten Praxis angehört? Falls nicht, wieso nicht?*
- 4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Rechtmässigkeit der oben erwähnten Praxis (Stichwort Verhältnis zum Bundeszivilrecht, Legalitätsprinzip etc.)?*
- 5. Ist der Regierungsrat bereit, die erwähnte Praxis unabhängig von der Frage der Rechtmässigkeit (aus sozial- und ordnungspolitischen Gründen) zu überdenken?*
- 6. Sollte der Regierungsrat an der erwähnten Praxis festhalten wollen: Welche Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene bräuchte es, damit im Kanton Basel-Landschaft ebenfalls der gesamte Kindesunterhalt gemäss ZGB (d.h. inkl. Betreuungsunterhalt, bis zu einem Maximalbetrag von CHF 948.00 pro Kind) bevorschusst wird*

## **2. Beantwortung der Fragen**

Mit dem neuen Unterhaltsrecht wurde auf Bundesebene per 1. Januar 2017 der Betreuungsunterhalt als Element im Kindesunterhaltsrecht eingeführt (vgl. Art. 276 Abs. 2 und 285 Abs. 2 ZGB, SR 210).

Der Elternteil, der sich im Alltag um Pflege und Erziehung der Kinder kümmert, ist während dieser Zeit nicht oder nur in geringerem Masse in der Lage, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und ein Erwerbseinkommen zu erzielen. Die finanziellen Auswirkungen der Eigenbetreuung, mithin die finanziellen Erwerbseinbussen, sollen angerechnet werden. Dies geschieht durch die Festlegung des Betreuungsunterhalts bei einer Trennung oder Scheidung.

Nebst diesem Titel wird weiterhin der Barunterhalt festgelegt. Dieser deckt alle direkten Kosten des Kindes, wie beispielsweise die Kosten für die Ernährung, Unterkunft, Bekleidung, Auslagen für Hobbys und Ausbildung, Fremdbetreuung etc. (vgl. Art. 285 Abs. 1 ZGB).

Bereits festgesetzte Unterhaltsbeiträge vor Inkrafttreten der neuen Bestimmung können auf Gesuch des Kindes abgeändert werden, weshalb neu ein Betreuungsunterhalt inkludiert werden kann (Art. 13c Schlusstitel ZGB). Sofern der Kindesunterhalt gleichzeitig mit dem Elternunterhalt (Ehegattenalimente) festgelegt wurde, so erfolgt eine Anpassung nur bei erheblichen Veränderungen der Verhältnisse (Art. 13c Schlusstitel ZGB).

Die Bevorschussung des Unterhaltsbeitrages ist keine verpflichtende Aufgabe der Kantone.

Das Zivilgesetzbuch lädt die Kantone lediglich ein, sowohl für Ehegatten wie auch für Kinder die Ausrichtung von Vorschüssen zu regeln (Art. 131a Abs. 1 und Art. 293 Abs. 2 ZGB). Entsprechend sind die Kantone von Bundesrechts wegen nicht verpflichtet, dieses Institut - allgemein bekannt als

Alimentenbevorschussung - einzuführen. Sollten sie ein entsprechendes System ausgestalten, so sind sie bei der Umsetzung frei.

Fragen:

*1. Wie viele Kantone in der Schweiz bevorschussen nur den Barunterhalt, nicht aber den Betreuungsunterhalt?*

Das Kantonale Sozialamt (KSA) verfügt über keine Gesamtübersicht der einzelnen Kantone und weiss nicht im Detail, welche Kantone nur den Barunterhalt, nicht aber den Betreuungsunterhalt bevorschussen. Eine Umfrage bei den Nachbarkantonen hat ergeben, dass Basel-Stadt und Solothurn den Barunterhalt und den Betreuungsunterhalt bevorschussen. Der Kanton Aargau bevorschusst nur den Barunterhalt.

*2. Wer hat im Kanton per wann veranlasst, anders als in anderen Kantonen eine Praxis zu entwickeln, wonach nur der Barunterhalt bevorschusst wird?*

Die Bevorschussung von Kinderunterhaltsbeiträgen wurde im Kanton Basel-Landschaft per 1. Juli 1984 eingeführt. Als rechtliche Grundlage diente das Fürsorgegesetz vom 6. Mai 1974 (Fassung vom 17. Oktober 1983) sowie die Verordnung vom 17. Oktober 1983 über die Bevorschussung von Alimenten.

Seit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes über die Sozial- und die Jugendhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG, SGS 850) und der Verordnung über die Bevorschussung und die Vollstreckungshilfe für Unterhaltsbeiträge (BVV, SGS 815.12) per 1. Januar 2002 fundiert die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen auf einer neuen rechtlichen Basis.

Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine Unterteilung des Kindesunterhalts in einen «Barunterhalt» und in einen «Betreuungsunterhalt». Demnach darf aus dem nach wie vor geltenden Wortlaut von § 22 SHG weder geschlossen noch abgeleitet werden, dass sich daraus eine Bevorschussungspflicht des Betreuungsunterhalts ergibt. Der kantonale Gesetzgeber konnte im Jahr 2002 im Rahmen des Erlasses von § 22 SHG keine Regelungen betreffend potentielle Änderungen des Unterhaltsrechts berücksichtigen. Neues Bundesrecht führt sodann auch nicht automatisch zu einer Übernahme ins kantonale Recht, sofern es sich, wie vorliegend bei der Bevorschussung von Alimenten, ohnehin (nach Bundesrecht) um eine freiwillige Leistung des Kantons handelt.

Vorliegend muss vielmehr von einer planwidrigen Unvollständigkeit (rechtspolitische Lücke) innerhalb des Gesetzes gesprochen werden, deren Behebung dem Gesetzgeber vorbehalten ist (vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts AG vom 19. Februar 2019, WBE 208.349). In diesem Sinn gibt es keine Praxisänderung.

Der Landrat muss daher eine ausdrückliche Entscheidung treffen. Diese beinhaltet a) ob der Betreuungsunterhalt zu bevorschussen ist und b) in welchem Umfang.

*3. Wurden die (indirekt betroffenen) Gemeinden, welche die Sozialhilfekosten zu tragen haben, vor der Festlegung der erwähnten Praxis angehört? Falls nicht, wieso nicht?*

Die Bevorschussung und die Vollstreckungshilfe von Kinderunterhaltsbeiträgen ist Aufgabe des Kantons und wird vom KSA vollzogen und vom Kanton finanziert. Die Gemeinden sind nicht involviert. Die Gemeinden tragen zwar die Sozialhilfekosten, indes dürften sich diese aufgrund der Einführung des neuen Kindesunterhaltsrechts nicht gross verändert haben. Da es sich um keine Praxisänderung handelt, das KSA weiterhin die gesetzlichen Grundlagen befolgt und anwendet und weiterhin der Barunterhalt bevorschusst wird, gab es keinen Anlass, die Gemeinden zu informieren bzw. anzuhören.

*4. Wie beurteilt der Regierungsrat die Rechtmässigkeit der oben erwähnten Praxis (Stichwort Verhältnis zum Bundeszivilrecht, Legalitätsprinzip etc.)?*

Hierzu kann auf die Beantwortung der Frage 2 verwiesen werden.

*5. Ist der Regierungsrat bereit, die erwähnte Praxis unabhängig von der Frage der Rechtmässigkeit (aus sozial- und ordnungspolitischen Gründen) zu überdenken?*

Das KSA hat den Auftrag das Thema Alimentenbevorschussung im Rahmen der Armutsstrategie zu prüfen. Hier steht eine Verbesserung der finanziellen Absicherungen der Kinder bei sogenannten Mankofällen im Vordergrund. Weiter wird im KSA zurzeit das kantonale Bedarfsleistungssystem im Rahmen des Projektes Harmonisierung auf Schwelleneffekte und Fehlanreize untersucht. Die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung wird dabei überprüft; Thema wird auch der Betreuungsunterhalt sein sowie die Teilbevorschussung. Das KSA ist bereits daran, die notwendigen Gesetzesanpassungen ausarbeiten und alsdann dem Regierungsrat unterbreiten.

*6. Sollte der Regierungsrat an der erwähnten Praxis festhalten wollen: Welche Anpassungen auf Gesetzesebene oder Verordnungsebene bräuchte es, damit im Kanton Basel-Landschaft ebenfalls der gesamte Kindesunterhalt gemäss ZGB (d.h. inkl. Betreuungsunterhalt, bis zu einem Maximalbetrag von CHF 948.00 pro Kind) bevorschusst wird?*

Hierzu kann auf das Gesagte zur Beantwortung von Frage 2 verwiesen werden. Damit der Kanton Basel-Landschaft den Betreuungsunterhalt bevorschussen könnte, braucht es eine Anpassung von § 22 SHG sowie der dazu gehörenden Verordnung.

Sollte die Bevorschussung des Betreuungsunterhalts eingeführt werden, wird das zu erheblichen, finanziellen Ausgaben beim Kanton führen. Die Gemeinden beteiligen sich nicht an diese Kosten.

Zurzeit liegen die Ausgaben des Kantons bei rund CHF 5 Mio. pro Jahr; dies allein für die Bevorschussung des Barunterhalts.

Immerhin werden durch Inkassobemühungen des KSA rund 2.5 Mio. «zurückgeholt». Das ist eine ausserordentliche und schweizweit einmalig hohe Quote, die sich aber in den nächsten Jahren verschlechtern wird. Das aufgrund der angespannten finanziellen Verhältnissen der Schuldner, da die Zahlungsfähigkeit und der Zahlungswille weiter abnehmen.

Berechnungen, was die Höhe der finanziellen Auswirkungen bei der Einführung der Bevorschussung des Betreuungsunterhalts betrifft, liegen nicht vor. Immerhin darf eine Erhöhung der Kosten von 30 – 50% nicht ausgeschlossen werden, sollten bspw. alle neuen Fälle einen Betreuungsunterhalt beinhalten.

Sollte es zu einer Einführung der Bevorschussung des Betreuungsunterhaltes, einer Teilbevorschussung oder der Regelung von Mankofällen kommen, müssen auch die Gemeinden miteinbezogen werden, zumal es sich nicht zwingend um eine kantonale Aufgabe handelt, die der Kanton zudem noch alleine finanzieren müsste

Liestal, 12. Januar 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident: Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin: Elisabeth Heer Dietrich