SKOS CSIAS COSAS
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Neuregelung Unterhaltsrecht und Vorschlag SKOS zur Mankoteilung: Anrechnung der Alimentenschuld im Sozialhilfebudget des Unterhaltspflichtigen?

Ergebnis der verbandsinternen Prüfung

- Die Mankoteilung ist wünschenswert, aber das Verschuldungsproblem des Unterhaltspflichtigen in der Sozialhilfe zu lösen, ist nicht opportun.
- Die Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe ist zwar rechtlich denkbar, stellt jedoch Grundprinzipien der Sozialhilfe in Frage, hat Kostenfolgen und macht aus systemlogischer Sicht wenig Sinn.

Ausgangslage

Die SKOS hat sich im Sommer 2012 an der Vernehmlassung zur Neuregelung des Unterhaltsrechts beteiligt. Sie hat sich in diesem Rahmen für die Mankoteilung ausgesprochen unter Anerkennung der Verschuldungsspirale, die sich dadurch auf Seiten des Pflichtigen ergeben kann. Um diesen Umstand zu verhindern, hat die SKOS angeboten, die Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe im Verband zu diskutieren und die Konsequenzen für die Sozialhilfe zu erörtern.

Im Moment ist in der SKOS-Richtlinie F.3.1 festgehalten, dass Alimentenschulden in der Sozialhilfe nicht angerechnet werden. Der Vorschlag würde bedeuten, die Richtlinie F.3.1 aufzuheben und die Anrechnung der Alimentenschuld im Unterstützungsbudget der Sozialhilfe in einer neuen Richtlinie festzuhalten. Dadurch würde die Alimentenschuld zu einer Sozialhilfeschuld, die Sozialhilfe würde beide Mankoteile übernehmen.

Obwohl die Mankoteilung nicht mehr Teil der geplanten gesetzlichen Anpassungen ist, hat die SKOS die Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe gemäss Auftrag der Geschäftsleitung vom 22.05.2013 geprüft. Das vorliegende Papier führt die Ergebnisse der verbandsinternen Diskussion aus.

Ergebnisse der verbandsinternen Prüfung

1. **Regelungsebene:** *Könnte die Anrechnung der Alimentenschuld mittels einer Richtlinienänderung eingeführt werden und wie müsste diese Richtlinienänderung aussehen?*

Die Richtlinie F.3.1[1] bezüglich Alimentenverpflichtung unterstützter Personen erscheint erstmals in den SKOS-Richtlinien von 1998 und blieb bis heute unverändert. Sie hält im Grundsatz fest, dass Alimentenverpflichtungen nicht ins Unterstützungsbudget aufgenommen werden, weil sie nicht der eigenen Existenzsicherung bzw. derjenigen des eigenen Haushalts dienen.

[1] Bei all diesen Überlegungen ist der empfehlende Charakter der SKOS-Richtlinien zu bedenken. Wird die Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe über eine Änderung der Richtlinien angestrebt, hat dies keine direkte materielle Auswirkung. Es bleibt den Kantonen überlassen, ob sie die Neuregelung in ihre Gesetze aufnehmen und umsetzen.

In der Logik dieser Argumentation würden bei einer Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe also Kinder unterstützt, die nicht Teil der Unterstützungseinheit sind und nicht den gleichen Wohnsitz haben. Da sowohl das ZUG als auch viele, wenn nicht alle, kantonalen Sozialhilfegesetze für die Unterstützung einen gemeinsamen Wohnsitz voraussetzen, müssten diese geändert werden, um die Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe einzuführen.

Würden die genannten Gesetze entsprechend geändert, liesse sich die Anpassung der Richtlinie F.3.1 trotzdem nicht sinnvoll ins gesamte Richtliniensystem einfügen, weil zwei Grundprinzipien der Sozialhilfe verletzt werden:

- *Haushaltsprinzip:* Für die Ausrichtung von Sozialhilfe ist der Haushalt (Unterstützungseinheit) massgebend. Es ist systemfremd, dass die Kantone und Gemeinden für Kosten aufkommen müssten für Personen, die unter Umständen nicht auf dem Kantons- bzw. Gemeindegebiet leben bzw. keinen Unterstützungswohnsitz haben.
- *Bedarfsprinzip:* Die Sozialhilfe prüft die Bedürftigkeit, bevor Leistungen gewährt werden. Das ist im Falle der Übernahme der Alimentenschuld nicht machbar, weil die Alimentenberechtigten nicht mit der unterstützten Person den Haushalt teilen und von der Bedürftigkeit des Unterhaltspflichtigen nicht einfach auf die Bedürftigkeit der unterhaltsberechtigten Kinder geschlossen werden kann.

Somit erscheint eine Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe als unmöglich. Allerdings wird diese Argumentationslinie relativiert, wenn die Problematik aus der Perspektive des Unterhaltspflichtigen betrachtet wird. Denn auch wenn die Alimentenzahlungen nicht der Existenzsicherung des Unterhaltspflichtigen dienen, stellen sie im Falle der Mankoteilung trotzdem eine zwingende Ausgabe dar.

Gemäss heutiger Gesetzgebung kann der Unterhaltspflichtige mittels Abänderungsklage die Alimentenverpflichtung herabsetzen oder aufheben lassen, wenn sein Existenzminimum bedroht ist. Tut er dies nicht und bezahlt die Alimente weiter, berücksichtigt die Sozialhilfe mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip die Alimente im Unterstützungsbudget nicht, denn der Alimentenschuldner hat seine Mittel vorab für den eigenen Unterhalt einzusetzen. In der Praxis kann es in Ausnahmefällen vorkommen, dass eine Abänderungsklage trotz Bedürftigkeit abgelehnt wird oder das Gericht eine Schuldneranweisung bereits vorgenommen hat, so dass ein Teil des Lohnes direkt an die Unterhaltsberechtigten überwiesen wird. Wenn alle Rechtsmittel ausgeschöpft sind, können die Sozialhilfebehörden in diesen Fällen die Unterstützung nicht verweigern, wenn der tatsächlich verfügbare Lohn nicht zur Deckung des eigenen Lebensunterhalts reicht. Die Sozialhilfe ist gemäss Art. 12 BV verpflichtet bei objektivem Vorliegen einer Notlage zu unterstützen unabhängig von den Ursachen (Hänzi 2011:97[2]).

Im Falle der Mankoteilung würden die Ausnahmefälle zum Regelfall, weil das Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen nicht mehr geschützt wäre. Er hätte demnach nicht mehr die Möglichkeit, mittels Abänderungsklage die Alimentenverpflichtung herabsetzen oder aufheben zu lassen mit der Begründung, dass dadurch sein Existenzminimum tangiert ist. Gemäss vorhergehender Argumentation könnte die Sozialhilfe ihre Unterstützung also nicht verweigern. Auf Ebene der Richtlinien könnte die Alimentenschuld als neue und besondere Leistung ins Unterstützungsbudget aufgenommen werden, für die dann auch gesonderte Bestimmungen bezüglich Rückforderung erlassen werden könnten. Denkbar wäre auch der Alimentenschuld den Status einer situationsbedingten Leistung einzuräumen werden, weil es sich um eine zwingende Ausgabe handelt, die sich aus spezifischen familiären Umständen ergibt.

[2] Hänzi, Claudia (2011). Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe.

2. **Umsetzung in der Praxis:** *Wie liesse sich die Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe in der Praxis umsetzen?*

Die Anrechnung der Alimentenschuld im Budget der Sozialhilfe ist technisch problemlos machbar. Für die Umsetzung in der Praxis müssten vorgängig aber folgende Sachverhalte geklärt werden:

- *Höhe des Betrags:* Die Sozialhilfe kann nicht die Bedürftigkeit der Kinder prüfen und muss sich demnach auf den im Trennungs-/Scheidungsurteil festgelegten Betrag stützen. Damit sie nicht über das Existenzminimum hinaus unterstützt, müsste im Urteil ein objektivierbarer Kindesmindestunterhalt festgelegt werden, an dem sich die Sozialhilfe orientieren kann.
- *Kontrolle:* Damit die Sozialhilfe sicher gehen kann, dass die Alimente tatsächlich bezahlt werden, muss sie entweder entsprechende Kontrollmechanismen einführen oder die Alimente direkt an die Berechtigten überweisen.
- *Zusammenspiel Alimentenhilfe/Sozialhilfe:* Alimentenhilfe und Sozialhilfe müssten aufeinander abgestimmt werden (insbesondere auch zwischen den Kantonen), damit es nicht zu Doppelspurigkeiten kommt.

Bei den Kontrollmechanismen und der Abstimmung mit der Alimentenhilfe dürfte es sich um durchaus lösbare Probleme handeln. Bereits heute koordiniert sich die Sozialhilfe mit anderen Leistungssystemen und kontrolliert Geldflüsse. Der Knackpunkt ist die Festlegung des von der Sozialhilfe anzurechnenden Betrags, da der gebührende Unterhalt dafür nicht in Frage kommt.

3. **Wirkung:** *Wie würde sich die Änderung auf die Sozialhilfe auswirken (Quote, Fallstruktur, Kosten)?*

Die Auswirkungen einer Anrechnung der Alimentenschuld auf die Sozialhilfe sind schwierig abzuschätzen. Einerseits kämen Unterhaltspflichtige neu in die Sozialhilfe, die ihren eigenen Lebensunterhalt selbst bestreiten können und „nur" nicht über ausreichend Mittel für die Alimentenzahlungen verfügen. Zudem hätten Unterhaltspflichtige, die bereits in der Sozialhilfe sind, einen höheren Bedarf, weil neu die Alimentenschuld auf der Ausgabenseite angerechnet wird. Es käme damit zu einer Erhöhung der Fallzahlen und der Kosten. Auf der anderen Seite könnten einige Haushalte mit Kindern abgelöst werden, die heute aufgrund fehlender Alimente Sozialhilfe beziehen. Und Haushalte, die trotzdem in der Sozialhilfe verbleiben, hätten einen geringeren Bedarf, weil sie auf der Einnahmeseite Alimente erhalten.

Theoretisch müssten sich die Effekte auf der Seite der Unterhaltspflichtigen und der Unterhaltsberechtigten in Bezug auf den Leistungsaufwand kompensieren, wenn ein Mindestunterhalt festgelegt wird, der die Existenz auf dem Niveau der Sozialhilfe sichert. Die Fallzahlen und somit auch der administrative Aufwand würden steigen, weil in vielen Fällen neu auch der Unterhaltspflichtige in der Sozialhilfe ist, ohne dass die Unterhaltsberechtigte abgelöst werden kann. In der Praxis ist allerdings damit zu rechnen, dass nicht nur der administrative Aufwand, sondern auch die Leistungsausgaben steigen, weil sich bereits heute Unterhaltspflichtige mit Alimentenschuld in der Sozialhilfe finden. Bei diesen Fällen würde in Zukunft sehr wahrscheinlich die Sozialhilfe übernehmen, während heute die Alimentenbevorschussung oder Hilfe von dritter Seite zum Tragen kommen.

Die Sozialhilfestatistik zeigt, dass insgesamt rund 7% aller Privathaushalte in der Sozialhilfe Unterhaltsbeiträge erhält, rund 2% erhält Beiträge der Alimentenbevorschussung. Von den Alleinerziehenden erhalten 30% Unterhaltsbeiträge und beinahe 10% erhalten eine Alimentenbevorschussung (BFS 2012[3]). Die SKOS hat ausserdem bei zwei Sozialdiensten genauer nachgefragt (SKOS 2012[4]). Rund 20% aller Unterstützungseinheiten sind unterhaltspflichtig oder unterhalts-

[3] Bundesamt für Statistik (2012). Sozialhilfestatistik 2011.
[4] SKOS (2012). Unterhaltsrecht und Sozialhilfe. Auswirkungen der heutigen Regelung auf die Sozialhilfe und Einschätzung der vorgesehenen Revision des Unterhaltsrechts. http://www.skos.ch/de/?page=themen/.

berechtigt. Wie es die heutige Regelung der Mankoüberbindung erwarten lässt, hat sich gezeigt, dass die Unterhaltsberechtigten gegenüber den Unterhaltspflichtigen in der Sozialhilfe deutlich übervertreten sind (Verhältnis 3:1). Im Falle einer Anrechnung der Alimente in der Sozialhilfe wäre zu erwarten, dass sich das Verhältnis zwischen den Unterhaltsberechtigten und Unterhaltspflichtigen in der Sozialhilfe ausgleicht und dass der Anteil von Unterstützungseinheiten mit Unterhaltspflicht/-recht zunimmt. Es wird aber auch eine Gruppe von Unterhaltspflichtigen geben, die ihre Alimentenpflicht nicht wahrnehmen können und trotzdem kein Gesuch auf Sozialhilfe stellen (Nichtbezug). Wie gross diese Gruppe sein wird, kann nicht abgeschätzt werden.

4. **Einbettung Gesamtsystem:** *Ist die Sozialhilfe die richtige Institution um die Problematik der Mankoteilung bzw. das Armutsrisiko nach Scheidungen aufzufangen?*

Die Sozialhilfe ist auf die bedarfsgerechte Unterstützung eines Haushalts in einer individuellen, konkreten Notlage ausgerichtet. Damit eignet sich die Sozialhilfe nur bedingt, um das Armutsrisiko infolge einer Scheidung abzudecken. Scheidungen stellen heute ein strukturelles Armutsrisiko dar, das nach einer längerfristigen, zielgerichteten Absicherung verlangt. Die Sozialhilfe kann im Einzelfall die richtige Lösung sein, sie eignet sich aber nicht als Allgemeinlösung im Scheidungs-/Trennungsfall und für die Herstellung sozialer Gerechtigkeit. Trotzdem wird sie im Moment faktisch mit dieser Rolle konfrontiert, weil sowohl das bisherige Gesetz als auch die Revisionsvorlage keine Lösung anbieten.

Die Soziale Sicherheit in der Schweiz ist durch mehrere aufeinander abgestufte Ebenen gewährleistet. Aus systemlogischer Perspektive wäre es sinnvoll, das Armutsrisiko Scheidung/Trennung im Rahmen einer der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistung abzudecken (z.B. Alimentenhilfe oder FamEL). Bei der Alimentenhilfe handelt es sich um eine Leistung, die bereits spezifisch auf die Problematik der Alimentenschuld ausgerichtet ist und entsprechend angepasst werden könnte. Die FamEL hätte insbesondere den grossen Vorteil, dass sie den Lebensunterhalt der Kinder unabhängig vom Zivilstand der Eltern sichern würde, also tatsächlich eine Gleichbehandlung aller Kinder stattfinden würde.

Fazit

Die SKOS erachtet die Anrechnung der Alimentenschuld im Sozialhilfebudget aus praktischer, systemlogischer sowie politischer Sicht als nicht opportun. Auf der praktischen Ebene wäre der Umgang mit dem Bedarfsdeckungs- und dem Haushaltsprinzip der Sozialhilfe in Frage gestellt. Zudem würde sich eine Mehrbelastung für das Personal sowie höhere Leistungsausgaben ergeben, die es politisch zu legitimieren gälte. Das Gleiche trifft auf den objektivierbaren Mindestunterhalt und die Änderung der kantonalen Sozialhilfegesetze zu, beides unabdingbare Voraussetzungen für die Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe.

Im Sinne der rechtlichen Gleichbehandlung ist die Mankoteilung wünschenswert, es muss aber eine andere Lösung gefunden werden zur Verhinderung der unerwünschten Verschuldungsspirale als die Anrechnung der Alimentenschuld in der Sozialhilfe. Anbieten würde sich das System der Alimentenhilfe oder die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien.

Bern, 9. Oktober 2013