

Merkblatt

Auswirkungen des revidierten Rechts zum Kindesunterhalt auf die Sozialhilfe

1. Ausgangslage

Auf den 1. Januar 2017 sind neue Regelungen zum Kindesunterhalt und zu verwandten Themen in Kraft getreten. Aus Sicht der Sozialhilfe kam es im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) und im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) zu relevanten Änderungen, auf die nachfolgend eingegangen wird¹.

Mit Bezug auf die Inkassohilfe ist zu bemerken, dass diese bundesweit vereinheitlicht werden soll. Der Bundesrat wird zu diesem Zweck eine Verordnung erlassen (vgl. Art. 131 Abs. 2 ZGB). Wann diese in Kraft treten wird, ist derzeit noch offen.

2. Trennung der Unterstützungsleistungen für Alleinerziehende² und deren Kinder bei Weiterverrechnungsfällen

Im ZUG gilt neu für interkantonale Sachverhalte³, dass Kinder in jedem Fall einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz haben, wenn ihre Eltern nicht zusammenleben. Das Kind hat neu einen eigenständigen Unterstützungswohnsitz am Wohnsitz des Elternteils, bei dem es überwiegend wohnt (Art. 7 Abs. 2 ZUG). Entsteht bei einem derart gelagerten Fall eine Rückerstattungspflicht zwischen Kantonen gemäss ZUG, stellt das Kind rechnerisch einen separaten Unterstützungsfall dar (Art. 32 Abs. 3^{bis} ZUG), auch wenn das Kind und der mit ihm zusammenwohnende Elternteil das gleiche massgebliche Bürgerrecht haben.

Fraglich ist, welche Auswirkungen diese Neuerungen auf die Unterstützungspraxis der Sozialhilfe haben.

Empfehlungen:

- Wie zusammenlebende Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen und Partner, die ebenfalls je über einen eigenen Unterstützungswohnsitz verfügen, sind auch Alleinerziehende und deren Kinder unter dem neuen Recht als Unterstützungseinheit zu unterstützen. Unterstützungsanträge ab dem 1. Januar 2017 sind wie bisher in einem gemeinsamen Verfahren zu behandeln.

¹ Vor dem 1. Januar 2017 können die Neuerungen in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts eingesehen werden (AS 2015 4299, Link: <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2015/4299.pdf>).

² Nachfolgend wird nur der Begriff «alleinerziehend» verwendet. Er umfasst alle Situationen, die unter Art. 7 Abs. 2 ZUG fallen, z.B. auch Fälle, in welchen der Elternteil, bei dem das Kind überwiegend wohnt, hauptbetreuend, aber nicht alleinerziehend ist (Wiederverheiratung und Mitbetreuung durch den Stiefelternanteil, hoher Betreuungsanteil liegt beim anderen Elternteil etc.).

³ Der Bund beabsichtigt mit diesen Neuerungen eine Beseitigung der Rückerstattungspflicht von Alleinerziehenden für Sozialhilfe, die sie für ihre Kinder bezogen haben. Weil sich die Rechtsetzungskompetenz des Bundes im Bereich der Sozialhilfe aber auf interkantonale Verhältnisse beschränkt, gelangen die Regeln des ZUG nur in interkantonalen Weiterverrechnungsfällen direkt zur Anwendung. Innerkantonale können die Regeln zum eigenständigen Unterstützungswohnsitz für Kinder nur dann relevant werden, wenn das kantonale Sozialhilfegesetz zur Klärung des Wohnsitzes auf die Bestimmungen des ZUG verweist. Die Teilrevision des ZUG hat keinen Einfluss auf die im kantonalen Recht geltenden Bestimmungen betreffend Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Unterstützungsleistungen.

- Das Unterstützungsbudget ist so zu erstellen, dass im Rückerstattungsfall eine auf den 1. Januar 2017 rückwirkende Auftrennung der Unterstützungsleistungen von alleinerziehendem Elternteil und Kindern möglich ist. Dies bedeutet nicht, dass während der Unterstützung für Elternteil und Kinder ein getrenntes Budget geführt werden muss.
- Die Aufteilung der bezogenen Unterstützungsleistungen muss bei Weiterverrechnungsfällen anteilmässig möglich sein. Die Ausgaben für die materielle Grundsicherung sind nach Kopfquoten in der Unterstützungseinheit aufzuteilen. Personenbezogene situationsbedingte Leistungen für Kinder (Zahnkorrekturen, Instrumentalunterricht, etc.) müssen ausgedeutert werden können.
- Beim Bestehen eines Kostenersatzanspruches zwischen zwei (gleichen) Kantonen gemäss ZUG müssen für Elternteil und Kind(er) keine getrennten Unterstützungsanzeigen gemacht werden. Eine gemeinsame Unterstützungsanzeige ist ausreichend.

Da die neuen Regelungen eingeschränkt Geltung haben, soll diese Lösung bewirken, dass der Zweck der Neuerungen erfüllt werden kann, ohne dass für die Sozialdienste bei der Umsetzung ein unverhältnismässiger Aufwand entsteht.

3. Erweiterte Unterhaltspflichten zugunsten von Alleinerziehenden und Kindern

a. Berücksichtigung eines Betreuungsunterhalts im Unterstützungsbudget

Im ZGB werden die Bestimmungen zum Kindesunterhalt erweitert. Bisher galt die Regelung, dass jener Elternteil, der nicht mit dem Kind zusammenlebt, an dessen Pflege, Erziehung und Ausbildung mit Alimenterbeitragen hat. Mit der Revision des Kindesunterhalts wird diese Unterhaltspflicht erweitert. Neu ist vorgesehen, dass mit den Alimenterbeitragen zusätzlich ein Beitrag an die Betreuung zu leisten ist (Art. 276 Abs. 2 ZGB). Dieser Betreuungsunterhalt ist als Teilgehalt des Kindesunterhalts ausgestattet, steht also rechtlich dem Kind zu, dient aber der Deckung des Lebensunterhalts des betreuenden Elternteils⁴.

Fraglich ist, wie solche Zahlungen für den Betreuungsunterhalt im Unterstützungsbudget berücksichtigt werden sollen.

Empfehlungen:

- Der Betreuungsunterhalt ist im Unterstützungsbudget des alleinerziehenden Elternteils als personenbezogene Einnahme auszuweisen und anzurechnen. Vorausgesetzt ist, dass er vom pflichtigen Elternteil tatsächlich bezahlt wird.
- Bei der Anrechnung des Betreuungsunterhalts ist im gesamten System der sozialen Sicherheit eine einheitliche Lösung anzustreben. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) plant, die Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (WEL) anzupassen und den Betreuungsunterhalt beim alleinerziehenden Elternteil als Einkommen anzurechnen. Die Wegleitung war zur Veröffentlichung per 1. Mai 2017 vorgesehen, ist jedoch bisher nicht erschienen. Sollte wider Erwarten seitens des BSV eine andere Lösung getroffen werden, muss diese seitens der Sozialhilfe nachvollzogen werden, da sonst im Zusammenhang mit Bevorschussungen auf EL Schwierigkeiten bei der Abrechnung bestehen.

⁴ Botschaft zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) vom 29. November 2013, BBl 2014 529, S. 551, Link: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/529.pdf>.

Übergangsrechtlich gilt Folgendes: Unterhaltsbeiträge an das Kind, die vor dem 1. Januar 2017 in einem genehmigten Unterhaltsvertrag oder in einem Entscheid festgelegt worden sind, werden auf Gesuch des Kindes neu festgelegt, d.h. namentlich bei unverheirateten Eltern kann geprüft werden, ob neu auch ein Betreuungsunterhalt verlangt werden kann. Wenn aber Unterhaltsbeiträge für das Kind zusammen mit Ehegattenalimenten festgelegt worden sind, ist die Anpassung des Kindesunterhaltsbeitrages nur bei einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse zulässig (Art. 13c SchIT ZGB).

Den Sozialdiensten wird empfohlen, dass Sie potentiell betroffene Klientinnen und Klientinnen über die Möglichkeiten einer Anpassung der Unterhaltsbeiträge informieren. Es liegt in der Verantwortung der Klientinnen und Klienten, dass sie eine Anpassung der Unterhaltsbeiträge durch das Gericht (wenn geregelt in einem Urteil) oder bei der zuständigen KESB (wenn geregelt in einem Unterhaltsvertrag) prüfen lassen. Der Sozialdienst sollte die Klientin oder den Klienten bei Bedarf unterstützen. Wird eine solche Prüfung unterlassen, kann für den Sozialdienst keine Schadenersatzpflicht entstehen.

b. Rückwirkender Kindesunterhalt bei ehemaligen Mankofällen

Wenn aufgrund ungenügender Leistungsfähigkeit eines unterhaltspflichtigen Elternteils ursprünglich kein gebührender Unterhalt für das Kind festgesetzt werden konnte (Mankofall), kann dies neu rückwirkend angepasst werden (Art. 286a ZGB). Soweit sich die Verhältnisse des pflichtigen Elternteils ausserordentlich verbessert haben und der laufende Unterhalt sichergestellt ist, können vom Kind bis auf 5 Jahre rückwirkend ergänzende Unterhaltszahlungen gefordert werden.

Dieser Anspruch geht mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über, soweit dieses in der Zwischenzeit für den fehlenden Anteil des gebührenden Unterhalts aufgekommen ist (Art. 286a Abs. 3 ZGB). Die Sozialdienste können neu also prüfen, ob vom nicht unterstützten Elternteil allenfalls rückwirkende Unterhaltsleistungen geltend gemacht werden können. Es besteht jedoch keine Pflicht für den Sozialdienst, bei Mankofällen diese Prüfung durchzuführen.

Den Sozialdiensten wird empfohlen, dass Sie potentiell betroffene Klientinnen und Klientinnen über die Möglichkeiten einer rückwirkenden Anpassung resp. Einforderung von Unterhaltszahlungen informieren. Bei Mankofällen liegt es auch in der Verantwortung der Klientinnen und Klienten, dass sie die Möglichkeit einer rückwirkenden Anpassung resp. Einforderung von Unterhaltsbeiträgen prüfen lassen. Der Sozialdienst sollte die Klientin oder den Klienten bei Bedarf unterstützen. Wird eine solche Prüfung unterlassen, kann für den Sozialdienst keine Schadenersatzpflicht entstehen.

4. Einschränkung der Verwandtenunterstützungspflicht gegenüber Alleinerziehenden

Die Revision des Kindesunterhalts beinhaltet eine Einschränkung der Verwandtenunterstützungspflicht gegenüber Alleinerziehenden. Wer alleinerziehend ist, kann für sich von den Verwandten keine Unterstützung mehr einfordern, sofern die Bedürftigkeit auf einer Einschränkung der Erwerbstätigkeit zur Betreuung eigener Kinder beruht (Art. 329 Abs. 1^{bis} ZGB).

Fraglich ist, in welchem Umfang die Sozialdienste von der Einforderung von Verwandtenunterstützung absehen sollen.

Empfehlungen:

- Die gesetzliche Ausnahme zur Einforderung von Verwandtenunterstützung betrifft nur den alleinerziehenden Elternteil. Verwandtenunterstützung zugunsten der Kinder (beispielsweise der Grosseltern zugunsten ihrer Enkelkinder) kann wie bisher geprüft und eingefordert werden.
- Die Einforderung von Verwandtenunterstützung für Alleinerziehende ist nicht auf unbeschränkte Dauer ausgeschlossen, sondern nur so lange, als die Bedürftigkeit auf einer Einschränkung der Erwerbstätigkeit wegen der Betreuung des Kindes beruht. Je jünger das Kind ist, desto grösser ist diese Einschränkung. Offen ist, wie die Rechtsprechung dies handhaben wird.
- Die freiwillige Verwandtenunterstützung von Alleinerziehenden bleibt zulässig. Die Möglichkeit und Bereitschaft zur Leistung einer freiwilligen Verwandtenunterstützung kann durch den Sozialdienst geprüft werden.

Kommission Rechtsfragen der SKOS

Bern, 12. Dezember 2016/10. Mai 2017