

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 22. April 2015

§ 107 **Verordnung über die Alimentenhilfe (ALVO)**

(Berichte Regierungsrat, 3.2.2015; Kommission Gesundheit und Soziales, 30.3.2015)

Eintreten

Emil Küng, Obstalden, Kommissionspräsident, beantragt Eintreten und Zustimmung zur Vorlage gemäss Kommissionsfassung. – Bei der Alimentenbevorschussung gibt es grosse und störende kantonale Unterschiede bei den Vermögens- und Einkommensgrenzen. Trotzdem ist eine Harmonisierung aufgrund eines Vorschlags auf Bundesebene in Kürze nicht zu erwarten. Eine solche kann aber auch auf Grundlage der Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren angestrebt werden. – Weil bisher keine Teilbevorschussung möglich war, entstehen bei Personen, welche Sozialhilfe beziehen, Schwelleneffekte. Davon wird gesprochen, wenn als Folge eines Lohnanstiegs das frei verfügbare Einkommen unter Berücksichtigung von Steuern und Fixkosten sinkt. – In der Kommission stellte sich die Frage, ob und wenn ja, wie lange eine rückwirkende Auszahlung für Unterhaltsbeiträge vorgesehen werden soll. Diese Frage wurde in der Kommission kontrovers diskutiert und erforderte in der Abstimmung gar einen Stichentscheid. Sie wird in der Detailberatung wieder gestellt und beraten; aus Respekt vor dem knappen Entscheid und der Kommissionsminderheit soll die Eintretensdebatte nicht als Plattform genutzt werden, um Argumente vorwegzunehmen. Anzumerken ist jedoch, dass nebst der rückwirkenden Auszahlung von Unterhaltsbeiträgen die gesamte Vorlage unbestritten war; zumindest in der Kommission wurden keine weiteren Anträge gestellt. – Dank gebührt den Kommissionsmitgliedern für die Mitarbeit und dem Departement Volkswirtschaft und Inneres für die fachliche Unterstützung. Dies gilt insbesondere für Regierungsrätin Marianne Lienhard und Walter Züger, Departementssekretär.

Renata Grassi Slongo, Niederurnen, Kommissionsmitglied, spricht sich namens der SP-Fraktion für Eintreten aus. – Dass man mit der Teilbevorschussung den Schwelleneffekten begegnen will, ist richtig. Diese scheinen im Kanton Glarus offenbar ausgeprägt vorhanden zu sein. Sie bewirken bei mehr Lohn ein tieferes frei verfügbares Einkommen. Die verschiedenen gelebten Familienformen in der Verordnung zu berücksichtigen, erscheint ebenfalls richtig. Dasselbe gilt für die Begrenzung des Anspruchs auf das 25. Lebensjahr. Vor allem werden auch juristische Unklarheiten beseitigt. – Absolut falsch ist hingegen, dass mit dem neuen Artikel 6 Absatz 1 die rückwirkende Bevorschussung komplett abgeschafft werden soll. Es soll genau dort gespart werden, wo dies gemäss Ziffer 8 des regierungsrätlichen Antrags eben gerade nicht der Fall sein sollte: bei den Schwächsten in der Gesellschaft. Es sind dies Frauen mit Kind und tiefem Lohn, solche, die Teilzeit arbeiten, und

Menschen, die sich in schwierigen Ausnahmesituationen befinden. Deshalb wird die SP-Fraktion in der Detailberatung Antrag stellen.

Markus Beglinger, Glarus, Kommissionsmitglied, spricht sich für die BDP-Fraktion für Eintreten und Zustimmung zur Kommissionsfassung aus. Der von der Vorrednerin angekündigte Antrag zur rückwirkenden Bevorschussung sei abzulehnen. – Die Verordnung geht zwei grundsätzliche Probleme an und regelt diese pragmatisch und sinnvoll. So wird mit der Einführung der Teilbevorschussung zur Vermeidung von Schwelleneffekten ein gutes Instrument geschaffen, damit die Alimentenempfänger bei einem Lohnanstieg zumindest nicht schlechtergestellt werden. – Dem regierungsrätlichen Bericht ist zu entnehmen, dass eine rückwirkende Alimentenbevorschussung als nicht mehr notwendig erachtet wird. Der Regierungsrat folgt damit der Empfehlung der Sozialdirektorenkonferenz. Zudem wird mit dieser Vorlage die Massnahme C.26 aus der Effizienzanalyse „light“ umgesetzt. Diese wurde vom Landrat am 20. August 2014 verabschiedet. Das Wort gilt nicht nur am ersten Sonntag im Mai, sondern eben auch in diesem Geschäft. – Die Meinung von Regierungsrat und Sozialdirektorenkonferenz wird von der BDP-Fraktion gestützt. Gerade in diesem sensiblen Bereich hat sich in den vergangenen Jahren viel verändert. Die Strukturen sind professioneller geworden. So werden die Alimentenbezüger heute von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde eng betreut. Das Argument, die Betroffenen seien mit der Situation überfordert, greift somit nicht mehr. Wer sich finanziell tatsächlich in einer existenziellen Notlage befindet, kennt seine Rechte seit Beginn der Alimentenzahlungspflicht und ist umgehend in der Lage, an die zuständige Behörde zu gelangen. Auch hat sich durch die Professionalisierung der zuständigen Behörde die Ausgangslage grundsätzlich geändert. So werden Entscheide über eine allfällige Alimentenbevorschussung heute nicht mehr von den nebenamtlichen Fürsorgeräten getroffen. Damals musste noch die nächste Sitzung des Fürsorgetages abgewartet werden, bis ein Entscheid getroffen wurde. Dies konnte durchaus eine Verzögerung von ein bis zwei Monaten bedeuten, was eine rückwirkende Auszahlung einer Bevorschussung rechtfertigte. Dies ist heute nicht mehr der Fall. Entscheide können von der Behörde zeitnah gefällt werden. Deshalb gibt es auch keinen legitimen Grund mehr für eine rückwirkende Bevorschussung. Im Übrigen sind Unterstützungsbeiträge grundsätzlich eine Holschuld. Sie müssen ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung gelten. Zu erwähnen ist, dass die Inkassomassnahmen davon nicht betroffen sind. So werden von Amtes wegen alle ausstehenden Alimente eingefordert. Dadurch wird sichergestellt, dass der Schuldner alle Ausstände begleicht und der Empfänger schadlos bleibt.

Regierungsrätin *Marianne Lienhard* votiert für Zustimmung zur Vorlage mitsamt der durch die Kommission vorgenommenen Präzisierung. – Für die Ausarbeitung der Alimentenverordnung lagen keine bundesrechtlichen Vorgaben aus neuerer Zeit vor. Man lehnte sich an die Regelung des Kantons Aargau und den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren an. Dies stellt sicher, dass eine im Kanton Glarus anwendbare Verordnung vorliegt. – Die Stichworte wurden genannt: die Effizienzanalyse, die Schwelleneffekte abbauende Teilbevorschussung, Grenzbeiträge, die Anspruchsberechtigung bis zum 25. Altersjahr bei Vorliegen eines Rechtstitels und schlussendlich die rückwirkende Bevorschussung. Letztere wird heute wohl am meisten zu reden geben. Der Regierungsrat und die Mehrheit der vorberatenden Kommission sind der Meinung, dass man mit gutem Gewissen auf die rückwirkende Bevorschussung verzichten kann. Die Strukturen wurden auf allen Verwaltungsebenen professioneller. Auch sonst sind genügend Anlaufstellen vorhanden. Personen, die wirklich in Not sind, finden Ansprechpartner und somit Unterstützung. – Artikel 6 legt fest, dass der Anspruch auf Bevorschussung erst für jenen Monat besteht, in dem ein Gesuch eingereicht wird und sämtliche rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Wird Hilfe benötigt, muss das Gesuch also rasch eingereicht werden. Die Voraussetzungen sind in Artikel 5 beschrieben. – Die Grenzbeträge beim Einkommen wurden mit Blick auf die verschiedensten Familienformen neu festgelegt. Beim Vermögen reduzierte man die Grenzbeträge sogar. Solches ist bei den betroffenen Personen meist nicht von Bedeutung. – Dank gilt dem Kommissionspräsidenten und den übrigen Kommissionsmitgliedern.

Detailberatung

Artikel 6; Dauer – Aufhebung der Rückwirkung

Jacques Marti, Sool, beantragt namens der SP-Fraktion folgenden neuen Wortlaut in Artikel 6 Absatz 1: „*Bevorschusst werden nur Unterhaltsbeiträge, die nach Einreichung des Gesuchs fällig werden, sowie solche, die nicht länger als sechs Monate vor Einreichung des Gesuchs fällig geworden sind.*“ – Die SP-Fraktion möchte an der bisherigen Lösung festhalten, weil die Rückwirkung für die betroffenen Frauen – zu 99 Prozent sind sie betroffen – eine eminent wichtige Stütze in einer schwierigen Zeit ist. – Der Landrat sei daran erinnert, dass die Verordnungsanpassung aus der Massnahme C.26 der Effizienzanalyse hervorgeht. Das „C“ bedeutet, dass die Massnahme durch den Regierungsrat ausgearbeitet wurde. Am Ende ist die Aufhebung der Rückwirkung eine Sparmassnahme. Sogar die Kommission Finanzen und Steuern, nicht unbedingt ein linkes Gremium, sprach sich dagegen aus. – Von der Aufhebung der Rückwirkung sind am stärksten Frauen betroffen, die sich von ihren Männern getrennt haben oder einfach sitzen gelassen wurden. Diese Männer zahlen keinen Unterhalt, weil sie dies nicht können, nicht wollen oder einfach nicht mehr da sind. Die Frauen müssen alleine für den Familienunterhalt aufkommen. Es handelt sich oft um Frauen, die Teilzeit arbeiten, wenig verdienen und nebenbei noch Kinder betreuen müssen. In diesen Fällen wird der Kindesunterhalt zum Leben oder gar Überleben benötigt. Man kann nun argumentieren, diese Frauen wüssten schon, wo es Hilfe gibt, und dass diese das Gesuch rechtzeitig einreichen könnten. Dies trifft jedoch nicht auf Frauen zu, die sich in der Trennung befinden. Wenn kein Gerichtsurteil und keine Vereinbarung mit dem Ehepartner vorliegen, besteht auch kein Rechtsöffnungstitel. Einen solchen verlangt aber Artikel 5 der Verordnung. Den Rechtsöffnungstitel muss man sich vor Gericht erstreiten. Dieses legt rückwirkend auf den Zeitpunkt der Trennung den Unterhalt fest. Artikel 6 der Verordnung sieht jedoch keine Rückwirkung vor. Für die Zeit im Eheschutz – und das Kantonsgericht benötigt mittlerweile sechs Monate für die Behandlung eines Eheschutzverfahrens – gibt es keine Rückwirkung und keine Alimentenbevorschussung. Die Frauen sind quasi schutzlos im Eheschutz. Dann kann man noch lange sagen, Sozialhilfebeiträge seien eine Holschuld. Es gibt nämlich nichts zu holen, solange man keinen Rechtsöffnungstitel in der Hand hat. – Wenn die Frauen keine Bevorschussung erhalten, landen sie bei der Sozialhilfe. Von irgendetwas müssen sie ja leben. Für die SP-Fraktion ist das keine Lösung. Einerseits entstehen für den Kanton gleichermassen Kosten. Andererseits wird das Sozialhilfegesetz an der kommenden Landsgemeinde umgeschrieben. Alte Leute sollen nicht mehr von Sozialhilfe abhängig sein müssen. Das sollte für alleingelassene Frauen ebenso gelten. Alimentenhilfe braucht es dort, wo Mittel knapp sind. Alleinerziehenden Frauen ist so zu helfen, dass sie selbstständig bleiben können, nicht in die Schulden geraten und der Kriechgang zu den Sozialen Diensten erspart bleibt. – Unverständlich, wenn nicht gar absurd ist, dass an der heutigen Sitzung die Verordnung mit einem ursprünglich vorgesehenen Sparziel von 50'000 Franken – heute äussert sich der Regierungsrat nicht mehr zu einem Sparziel – angepasst werden soll. Auf der anderen Seite muss eine Jahresrechnung mit einem riesigen Überschuss genehmigt werden. Das ist ein Hohn gegenüber den Betroffenen.

Karl Stadler, Schwändi, Kommissionsmitglied, schlägt für die Grüne Fraktion eine weitere neue Formulierung von Artikel 6 Absatz 1 vor: „*Anspruch auf Bevorschussung besteht für Unterhaltsbeiträge, die nach Einreichung des Gesuchs fällig werden, sowie solche, die nicht länger als drei Monate vor Einreichung des Gesuchs fällig geworden sind.*“ – Bis anhin hat die Alimenteninkassostelle bis sechs Monate zurück nicht bezahlte Unterstützungsgelder bevorschusst. Sie versuchte dann, dieses Geld einzutreiben und an die Berechtigten weiterzuleiten. Das half schneller. Denn die Personen, die das Geld hätten erhalten sollen, lebten mit sehr knappen Mitteln. Nun will der Regierungsrat diese Frist kappen und erst ab Einreichung des Gesuchs Unterhaltszahlungen bevorschussen. Das ist nicht richtig. Eine Rückwirkung soll beibehalten werden. Man kann sie aber auf drei Monate beschränken. – Man kann sich gut vorstellen, in welcher Situation sich die Empfängerinnen befinden. Es ist nicht

leicht, an das Geld zu kommen. Die Betroffenen werden getröstet und angelogen. Die Ausreden von säumigen Zahlern dürften hinlänglich bekannt sein. Und schlussendlich ist auch nicht auszuschliessen, dass seitens dieser Zahler gar kein Geld vorhanden ist. So geht schnell einmal der eine oder andere Monat vorbei. Vor allem wenn dann auch noch alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Das kann eine zusätzliche Hürde sein. Hinzu kommt häufig eine schlechte Beziehung zum Schuldner oder eine schwierige psychische Situation. In der Kommission wurde auch das Beispiel einer Person erläutert, die unfähig war, ihre Rechte geltend zu machen. In all diesen Situationen ist es nicht richtig, die betroffenen Personen zu bestrafen, weil sie nicht sofort reagieren. Es handelt sich schliesslich aufgrund der Grenzbeträge immer um Personen, die ohnehin nicht viel Geld haben. Es ist auch bekannt, dass Alleinerziehende einem sehr grossen Armutsrisiko ausgesetzt sind. Gerade hier wäre die Rückwirkung eben wichtig. Herauszustreichen ist wohl auch noch, dass es nur um die Kinder geht, nicht um Unterstützungsbeiträge für Erwachsene. Klar: Wenn das Inkasso klappt, erhalten die Betroffenen das Geld auch – aber eben zu spät. – Es wird argumentiert, dass die Betroffenen ohnehin gut betreut seien und darauf aufmerksam gemacht würden, dass sie sich sofort melden müssen. Sie würden deshalb die Regelungen kennen. Das mag in vielen Fällen stimmen. Aber das bedeutet gleichzeitig auch, dass gar nicht so oft rückwirkend bevorschusst werden muss. Darauf zielt der Antrag der Grünen: Wenn die Rückwirkung notwendig ist, soll sie möglich sein. Deshalb muss sie in der Verordnung festgehalten werden.

Ruedi Schwitler, Näfels, unterstützt im Namen der GLP den Antrag der Grünen Fraktion. – Es ist schon etwas speziell. Da schreibt der Kanton zum zehnten Mal in Folge schwarze Zahlen. Dennoch fährt er Sparprogramme und versucht, effizienter und effektiver zu werden. Im Gegensatz zu vielen anderen konnte sich der Kanton Glarus in den vergangenen Jahren ein Polster erarbeiten. Dieses wird in kommenden, weniger guten Jahren helfen. Vor lauter Optimieren geht jedoch allmählich die Empathie für die Mitbürger, für die Gesellschaft verloren. Dies gilt im Speziellen für Mitmenschen, die sich in Krisensituationen befinden. Man vergisst, dass die Solidarität im Sozialbereich einer der Erfolgsfaktoren der Schweiz ist. Immer wieder musste festgestellt werden, dass berechnigte Bezüger von Sozialleistungen irgendwelcher Art immer wieder viel zu spät an die richtigen Stellen gelangen – sei dies aus Unkenntnis der Sachlage, aber auch aus Stolz oder Schamgefühl. Im Normalfall kam es dann bereits zu einem Schaden, der nur schwer wieder gutzumachen war. Eine drei Monate rückwirkende Alimentenbevorschussung ist absolut vertretbar.

Emil Küng hält am Kommissionsantrag fest. – Es geht hier nicht um eine reine Sparmassnahme auf dem Buckel der Schwächsten. Die nicht bevorschussten Unterhaltsbeiträge sind nicht verloren. Sie können immer noch eingefordert werden. Die Empfängerinnen sind zwar in einer unangenehmen und schwierigen Situation. Doch diese würde sich doch eigentlich entspannen, wenn sich die Betroffenen umgehend bei der Alimentenhilfe melden würden. Der Unterhaltspflichtige würde damit zum Schuldner des Kantons. Dadurch entfallen das Hin- und Hertelefonieren und das Trösten. Dieses Argument gab in der Kommission wohl den Ausschlag, gegen die Rückwirkung zu stimmen. – In einem Punkt besteht Unsicherheit: Wenn am Anfang der Rechtstitel fehlt, wie dies von Landrat Jacques Marti geschildert wurde. Regierungsrätin Marianne Lienhard kann hierzu vielleicht Erläuterungen machen. Aber auch in diesem Fall sind die Beiträge nicht verloren, sondern nur nicht bevorschusst.

Regierungsrätin *Marianne Lienhard* beantragt, es seien dem Artikel 6 unverändert zuzustimmen und anderslautende Anträge abzulehnen. – Natürlich wurde bei dieser Änderung ein Sparpotenzial geortet. Einer genaueren Betrachtung hielt dies aber nicht mehr Stand. Deshalb hat sich der Regierungsrat auch nicht mehr zu einem möglichen Sparpotenzial geäussert. Man konzentrierte sich viel eher auf die Verbesserung der Verordnung als Gesamtes. Solche wurden für beide Seiten erreicht: für die Empfängerinnen, aber in Form von Rechtssicherheit auch für den Kanton. So war etwa die Begrenzung der Anspruchsberechtigung bis zum 25. Altersjahr in der alten Verordnung nicht so eindeutig geregelt. – Im 2014 wurden Bevorschussungen im Umfang von 992'000 Franken geleistet. Die Rückerstattungen

belaufen sich auf 608'000 Franken. Zulasten des Kantons gingen also rund 385'000 Franken. Das wird wohl im Rahmen der vergangenen Jahre liegen. Wenn Bevorschussungen geleistet werden, setzt automatisch das Inkasso ein. Die Verwaltung bemüht sich sehr, das Geld bei den Schuldnern einzutreiben, um den Betrag zulasten des Kantons so klein wie möglich zu behalten. – Glarus ist einer der wenigen Kantone, der die Bevorschussung überhaupt kennt. Bei der Sozialhilfebezüger-Quote belegt Glarus den zweiten Platz hinter dem Kanton Basel-Stadt. Das ist eigenartig. Der Kanton Glarus liegt in der Sozialhilfestatistik ansonsten im hinteren Drittel. Dorthin gehört er als ländlich geprägter Kanton. Das deutet darauf hin, dass die alte Verordnung zum einen oder anderen Missverhältnis geführt hat. – Das Vorliegen eines Rechtstitels muss eine Voraussetzung sein. Wenn es zuvor zu einem Engpass kommt, ist der Gang zum Sozialamt unabdingbar. Ob es nun Sozialhilfe oder Alimentenbevorschussung ist, die geleistet wird: beides sind Sozialgelder. Die Alimentenbevorschussung wird vom Alimentenschuldner eingefordert, die Sozialhilfe von der betroffenen Person. Das ist der kleine Unterschied. Von jenem Zeitpunkt an, an dem der Alimentenschuldner zur Alimentenzahlung verpflichtet ist, besteht eine Forderung. Ist dies der Fall, kann das Inkassowesen aktiv werden und auch ausstehende Zahlungen aus der Vergangenheit einfordern. Wenn das Inkasso erfolgreich ist, fliessen die Gelder vollumfänglich an die begünstigten Personen. – Es ist unbestritten, dass sich die Betroffenen in einer schwierigen Situation befinden. Andererseits besteht ein dichtes soziales Netz. In allen drei Gemeinden gibt es einen Stützpunkt der Sozialen Dienste. Ausserdem geht es um Frauen mit Kindern. Diese gehen in der Regel in die Schule. Dort gibt es Lehrpersonen und Schulsozialarbeitende, welche Missstände wahrscheinlich zur Kenntnis nehmen. Auch auf diesem Weg kann darüber informiert werden, welche Ämter zuständig sind. Zudem ist wohl meistens ein Anwalt involviert. Die Glarner Rechtsanwälte wissen ebenfalls, wer zuständig ist. – Der Grund, weshalb die rückwirkende Bevorschussung in der aus dem Jahr 2001 stammenden Verordnung vorgesehen ist, liegt im Fürsorgewesen vor der Gemeindestrukturreform. Damals gab es Milizbehörden, welche die Gesuche nicht so schnell abwickeln konnten. Deshalb hatte die Rückwirkung damals ihre Berechtigung.

Abstimmungen:

- Der Antrag Marti unterliegt in der Eventualabstimmung dem Antrag Stadler.
- Der Antrag Stadler unterliegt dem Antrag von Regierungsrat und Kommission mit 30 zu 27 Stimmen. Die rückwirkende Bevorschussung soll nicht mehr vorgesehen werden.

Artikel 10; Grenzbeiträge

Die von der Kommission vorgeschlagene Änderung in Artikel 10 Absatz 2 wird nicht bestritten.

Die Vorlage unterliegt einer zweiten Lesung.