



## KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 21. Oktober 2019  
Kantonsratspräsident Josef Wyss

### **B 172 Einführung der Teilbevorschussung von Alimenten; Entwurf Änderung des Sozialhilfegesetzes / Gesundheits- und Sozialdepartement**

Für die Kommission Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit (GASK) spricht  
Kommissionspräsident Jim Wolanin.

Jim Wolanin: «Arbeit muss sich lohnen», über diesen Grundsatz besteht weitgehend Einigkeit. Tatsache ist aber, dass Arbeiten sich im Kanton Luzern heute nicht immer lohnt, zumindest monetär. Im Bericht zur Existenzsicherung im Kanton Luzern von 2010 wurden einige Schwelleneffekte erkannt und anschliessend behoben. Erwähnenswert sind insbesondere die Anpassungen bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV). Auch der Schwelleneffekt bei der Bevorschussung von Kinderalimenten wurde 2010 erkannt, jedoch wurde nicht dagegen vorgegangen. 2015 wurde ein Wirkungsbericht zur Existenzsicherung erstellt. Dieser Bericht hielt – wenig überraschend – fest, dass bei der Bevorschussung von Kinderalimenten immer noch ein Schwelleneffekt besteht. Anschliessend hat Christina Reusser das Postulat P 150 und die Motion M 151 eingereicht, die von unserem Rat erheblich erklärt wurden. Auch der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) und die Stadt Luzern befürworten die Einführung der Teilbevorschussung grundsätzlich, insbesondere aus sozialpolitischer Sicht. Am 23. September 2019 hat sich die GASK mit der Einführung der Teilbevorschussung befasst. Bei der 1. Beratung lag der Entwurf der Verordnung nicht vor, dieser wurde aber inzwischen nachgeliefert. In der 1. Beratung wurde der Antrag gestellt, § 44 um einen zusätzlichen Absatz zu ergänzen, welcher besagt, dass, wenn die tatsächlichen Verhältnisse bei der Einreichung des Gesuchs oder während der Bevorschussung um mehr als 10 Prozent vom massgebenden Einkommen von der letzten Steuerveranlagung abweicht, die tatsächlichen Verhältnisse zur Anwendung kommen sollen. Die Kommission lehnte diesen Antrag mit 11 zu 2 Stimmen ab mit der Begründung, es gebe in § 10 bereits eine Bestimmung zur Anpassung auf die tatsächlichen Verhältnisse, und weil die Vorlage mit den Gemeinden, welche auch für die Kosten aufkommen, abgesprochen sei, könnten Anpassungen die Vorlage gefährden. Weiter wurde verlangt, in § 46 von einer monatlichen Ausrichtung der Alimentenbevorschussung zu sprechen. In der Kommission wurde auf die Erwägungen in der Botschaft verwiesen. In der Regel wird die Teilbevorschussung monatlich ausbezahlt, aber da neu auch kleine Beträge ausgerichtet werden können, sollen die Gemeinden die Flexibilität haben, von den monatlichen Leistungen abweichen zu können. Der Antrag wurde mit 11 zu 2 Stimmen abgelehnt. Zum Schluss wurde ein Antrag zum Inkrafttreten gestellt. Es wurde verlangt, dass die Änderungen bereits per 1. Januar 2020 gelten sollen. Zwei Gründe führten zur Ablehnung dieses Antrags: Erstens wollte man den Gemeinden genügend Vorlaufzeit geben. Die 2. Beratung in unserem Rat findet erst am 2. Dezember 2019 statt, somit hätten die Gemeinden nur wenig Zeit, um ihre Prozesse anzupassen und die Betroffenen zu informieren. Zweitens wäre das

Inkrafttreten per 1. Januar 2020 nicht mit der 60-tägigen Referendumsfrist vereinbar. Bei der Schlussabstimmung wurde die Vorlage durch die Kommission ohne Gegenstimme bei zwei Enthaltungen gutgeheissen. Im Namen der GASK bitte ich Sie, der Vorlage zuzustimmen.

Für die CVP-Fraktion spricht Gerda Jung.

Gerda Jung: Die CVP begrüsst die Änderung des Sozialhilfegesetzes, das heisst die Einführung der Teilbevorschussung von Alimenten. Im März 2017 überwies unser Rat das Postulat P 150 und die Motion M 151. Im Anschluss daran entstand ein Fachbericht zum Schwelleneffekt im Luzerner Bevorschussungsmodell. Der Bericht zeigte mögliche Lösungsvarianten auf und diente als Grundlage für die vorgeschlagene Teilrevision. Die CVP dankt der Verwaltung für die umfangreichen Abklärungen und die Erarbeitung der Botschaft. Erfahrungen aus anderen Kantonen zur Alimentenbevorschussung bestätigen, dass die Teilbevorschussung Fehlanreize beseitigt, weil sie Alleinerziehende motiviert, in der Arbeitswelt Fuss zu fassen oder ihr Erwerbsspensum zu erhöhen. Mit anderen Worten erreicht man die Haltung, dass sich Arbeit lohnen muss. Die Teilbevorschussung verbessert die finanzielle Situation von Alleinerziehenden, wenn die Unterhaltszahlungen für die Kinder zu spät oder gar nicht geleistet werden. Sie reduziert aber auch das zukünftige Armutsrisiko des obhutsberechtigten Elternteils. Das Aufwachsen in Armut erhöht zudem das Risiko dieser Kinder, später selber von Armut betroffen zu sein. Es ist für die CVP daher sehr wichtig, dass die aktuell geltende Einkommensgrenze für die volle Bevorschussung beibehalten wird und das erweiterte betriebsrechtliche Existenzminimum zur Anwendung kommt. Wir sehen diese Anforderung als erfüllt. Die CVP ist sich bewusst, dass die Gemeinden unterschiedlich betroffen sind und unterschiedliche administrative Lösungen gefunden haben. Sie begrüsst den Vorschlag, die Berechnung des Anspruchs weiterhin einfach zu halten. Die vorgeschlagene Harmonisierung mit der Einkommensdefinition der Prämienverbilligung schafft weitere Vereinfachungen für die Gemeinden, aber insbesondere Transparenz für die Anspruchsberechtigten. Die CVP-Fraktion tritt auf die Botschaft B 172 ein und stimmt ihr, wie sie aus der 1. Beratung hervorgegangen ist, zu.

Für die SVP-Fraktion spricht Jasmin Ursprung.

Jasmin Ursprung: Die SVP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu. Die Alimentenbevorschussung im Kanton Luzern weist einen Schwelleneffekt auf, der nicht dem Grundsatz «Arbeit muss sich lohnen» entspricht. Dieser Schwelleneffekt kann durch die Einführung der Teilbevorschussung beseitigt werden. Dadurch kann sich speziell für Frauen ein Wiedereinstieg in die Arbeitswelt wieder lohnen. Dabei sind jedoch auch alle Arbeitgeber ganz klar in der Pflicht, vermehrt Formen wie Teilzeitarbeit oder Jobsharing anzubieten. Damit können nicht nur die Altersvorsorge und die Sozialleistungen – wie Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen – entlastet werden, sondern es kann auch dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Störend an dieser Vorlage sind sicherlich die Mehrkosten, welche zum Grossteil von den Gemeinden Luzern, Emmen und Kriens getragen werden müssen. Man muss jedoch auch sehen, dass diese Mehrkosten durch die zu erwartenden höheren Steuereinnahmen aufgrund der höheren Einkommen der Alleinerziehenden gedämpft werden. Ausserdem können rund 200 Kinder bei Annahme dieser Botschaft in finanziell und sozial besseren Verhältnissen aufwachsen.

Für die FDP-Fraktion spricht Helen Schurtenberger.

Helen Schurtenberger: Der im Jahr 2015 erstellte Wirkungsbericht Existenzsicherung enthält viele Empfehlungen zum Thema «Arbeit muss sich lohnen», unter anderem zur Alimentenbevorschussung. Eine Empfehlung lautete, dass die Kinderalimente unter Berücksichtigung einer Einkommensgrenze, die über dem Existenzminimum liegt, trotzdem bevorschusst wird. Zu diesem Thema fand eine sehr aufschlussreiche Informationsveranstaltung statt, die aufgezeigt hat, dass das System der Teilbevorschussung der Kinderalimente funktioniert und keine Fehlanreize schafft. Es ist erwiesen, dass im Kanton Luzern im Bereich der Alimentenbevorschussung ein massiver Schwelleneffekt besteht. Durch die Einführung der Teilbevorschussung kann dieser abgeschwächt werden. Irgendwann ist aber auch bei der Teilbevorschussung die Schwelle erreicht, wo keine Alimentenzahlungen mehr möglich sind. Die Höhe der Einkommen könnte natürlich ins

Extreme ausgeweitet werden, es muss aber alles bezahlbar und realistisch bleiben. Mit dem Anreiz, dass Bezügerinnen und Bezüger von Alimenten trotz einem gewissen Einkommen nicht vollends auf die Bevorschussung der Alimente verzichten müssen, sondern eine Teilbevorschussung erhalten, wird der Grundsatz «Arbeit muss sich lohnen» gestärkt. Die vorliegende Botschaft zeigt deutlich auf, wie sich die Einkommen auf die Teilbevorschussung auswirken. Einige Kantone kennen die Teilbevorschussung von Alimenten bereits und können diese nur empfehlen. Die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs mit demjenigen der individuellen Prämienverbilligung macht Sinn und ergibt eine gewisse Harmonisierung. Zudem schreibt das neue Unterhaltsrecht vor, dass alleinerziehende Personen einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen müssen, wenn das Kind ein Jahr alt ist. Warum braucht es die Teilbevorschussung? Mit der Teilbevorschussung wird der Anreiz gefördert, einer Arbeit nachzugehen. Personen, die Alimentenbevorschussung erhalten, sind schneller wieder im Arbeitsmarkt eingegliedert, können so ihre Altersvorsorge generieren und entlasten die wirtschaftliche Sozialhilfe. Die Einkommen werden zudem versteuert. Leider konnte noch nicht berechnet werden, um wie viel sich die Steuereinnahmen erhöhen werden, aber sie werden sich erhöhen. Weiter ist anzumerken, dass sich die Alimentenbevorschussung in den Gemeinden sicher leicht erhöhen wird. Doch muss man hier in die Zukunft schauen und die positiven Auswirkungen berücksichtigen. Es ist eine liberale Forderung, dass sich Leistungen lohnen sollen und Arbeit sich lohnen muss. Bei fast allen Sozialleistungen ist dies der Fall, nun gilt es eine Lücke zu schliessen, darum stehen wir hinter der Vorlage. Die FDP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr, wie sie aus der 1. Beratung hervorgegangen ist, zu.

Für die SP-Fraktion spricht Pia Engler.

Pia Engler: Grundsätzlich ist der Schritt zur Teilbevorschussung und damit die Abschaffung des Schwelleneffekts zu begrüssen. Die Revision strebt die Vereinheitlichung des massgebenden Einkommens mit jenem bei der IPV an. Man hofft, dass sich Betroffene besser orientieren können, wenn der Begriff und der Inhalt des massgebenden Einkommens vereinheitlicht werden. Ob dem so ist, sei dahingestellt. Grundsätzlich wird die Berechnung nicht einfacher, und es kann als Wermutstropfen bezeichnet werden, dass als Preis für die Harmonisierung mit der IPV der bestehende Abzug für ein Kind von 10 000 Franken auf 9000 Franken gekürzt wird. Die Botschaft streicht auf den ersten Seiten fett heraus, dass mit der Einführung der Teilbevorschussung der Anreiz für Alleinerziehende geschaffen wird, Arbeit anzunehmen, und eine Pensenerhöhung keiner Bestrafung mehr gleichkommt, weil eben der Schwelleneffekt eliminiert wird. «Arbeit muss sich lohnen» lautet die vermeintliche Losung. Es wird sogar in Aussicht gestellt, dass sich der finanzielle Mehraufwand der Revision teilweise mit den zu erwartenden höheren Steuern kompensieren lasse, weil nun eben ein grösserer Anreiz besteht, das Arbeitspensum zu erhöhen, und so mehr erwirtschaftet wird. Auf Seite 14 der Botschaft ist zu lesen, dass nicht zuletzt die Kinder von einer Teilbevorschussung der Alimente profitieren würden. Nun handelt es sich bei der Alimentenbevorschussung doch einzig um ein Gesetz, um den Lebensunterhalt von Kindern zu sichern, weil es Eltern gibt, die ihrer Pflicht nicht nachkommen. Es ist längst bekannt, dass Kinder von Alleinerziehenden ein markant höheres Risiko tragen, von Armut betroffen zu sein. So lebte im Jahr 2015 jedes fünfte Kind in einem Haushalt von Alleinerziehenden von der Sozialhilfe. Die Alleinerziehenden leben zudem mit dem erhöhten Risiko, von Altersarmut betroffen zu sein, weil sie aufgrund der Familienarbeit oft Teilzeit arbeiten und deshalb oft eine schlechte Altersvorsorge haben. Es ist an der Zeit, dass diese Lücke teilweise geschlossen wird. Mit der vorliegenden Teilrevision kann ein Schritt in die richtige Richtung getan werden. Die SP-Fraktion tritt auf die Botschaft ein.

Für die G/JG-Fraktion spricht Christina Reusser.

Christina Reusser: Das heutige System der Alimentenbevorschussung weist einen bedeutenden Fehler auf. Dieser ist seit Jahren erkannt, doch der mehrmals geforderte Systemwechsel wurde bis heute – trotz Gelegenheiten bei politischen Vorstössen der Grünen – nicht umgesetzt. Kinderalimente werden bevorschusst, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Zahlungen nicht nachkommt und die Einnahmen des anspruchsberechtigten Elternteils, meist Mütter, nicht mehr als 33 000 Franken plus

zusätzlich 10 000 Franken pro Kind betragen. Personen, welche sich um ein höheres Erwerbseinkommen bemühen und bei denen das Einkommen deshalb knapp über dieser Grenze liegt, haben keinen Anspruch mehr. Dieser Mechanismus führt dazu, dass der Anreiz und die Motivation verloren gehen, sich um ein höheres Erwerbseinkommen zu bemühen. Zudem werden jene bestraft, die sich trotzdem um ein zusätzliches Einkommen bemühen. Nicht wenige dieser Betroffenen müssen daraufhin wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen. Das kommt die Gemeinden teurer zu stehen, da Sozialhilfe selten zurückgefordert werden kann, die Alimente jedoch beim ehemaligen Partner einkassiert werden können. Neu fällt der Anspruch nicht einfach weg, sondern wird mit zunehmendem Einkommen allmählich reduziert. Dieser Systemwechsel ist für die betroffenen Personen eine wirksame und effiziente Hilfe in ihrer Lebenssituation. Die Vorteile liegen auf der Hand: Der Anreiz zur Erhöhung des eigenen Erwerbseinkommens wird gesteigert und die Erwerbsfähigkeit der Frauen erhalten, und das System der Teilbevorschussung dient massgeblich zur Sicherung des Lebensunterhaltes von Kindern. Es ist jetzt an der Zeit, den Systemfehler endlich zu beheben. Die progressive Einkommensanrechnung wird von uns begrüsst, da wir es als richtig erachten, dass den tieferen Einkommen mehr finanzielle Mittel zugute kommen. Wir können die Vorteile der Vereinheitlichung des massgebenden Einkommens nachvollziehen, hoffen jedoch sehr, dass die in der Botschaft erwähnte Konstanz des massgebenden Einkommens auch eingehalten werden kann. Die Einführung der spezifischen Einkommensgrenze für volljährige Kinder begrüssen wir sehr, ebenso, dass das Einkommen jenes Elternteils, bei dem das volljährige Kind lebt, bei der Berechnung nicht mitberücksichtigt wird. Ich freue mich sehr, dass elf Jahre nach Einreichen des ersten Vorstosses der Grünen nun diese Gesetzesänderung vorliegt. Es hat viel Geduld und Hartnäckigkeit gebraucht, bis nun die dringend notwendige Teilbevorschussung für die Kinderunterhaltsbeiträge eingeführt wird. Die G/JG-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Für die GLP-Fraktion spricht Claudia Huser Barmettler.

Claudia Huser Barmettler: Es hat einige Jahre und mehrere Vorstösse gebraucht, bis wir über die vorliegende Botschaft über die Teilbevorschussung der Alimente befinden können. Lange wollte die Regierung die Verantwortung an die Gemeinden abgeben. Nun liegt aber eine kantonale Lösung vor. Ich bin froh darüber, und das nicht nur, weil wir damit eine der essentiellsten Forderungen des Berichts Existenzsicherung aus dem Jahr 2017 erfüllen, sondern vielmehr, weil sich zeigt, dass wir mit dieser vorgeschlagenen kantonalen Lösung mittels einer Harmonisierung bei der Software sogar eine Effizienzsteigerung bei allen Gemeinden erreichen. Genau so sollte es immer laufen. Die GLP unterstützt die vorliegende Botschaft und auch die vorgeschlagene Version der Teilbevorschussung. Für die GLP haben diejenigen Lösungen oberste Priorität, die die Betroffenen darin unterstützen, selbständig zu bleiben oder zu werden. So verstehen wir auch die Rolle der Gemeinden und des Kantons, sie sollen nämlich Rahmenbedingungen schaffen, die ein selbständiges und selbstbestimmtes Leben fördern. Die GLP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Für den Regierungsrat spricht Gesundheits- und Sozialdirektor Guido Graf.

Guido Graf: Für die Finanzierung sind die Gemeinden und nicht der Kanton zuständig. Deshalb haben wir im Vorfeld mit der Stadt Luzern und den Gemeinden Emmen und Kriens Kontakt gesucht, da sie am meisten von der Änderung betroffen sind. Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat der Änderung des Sozialhilfegesetzes (SHG), wie sie aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 109 zu 0 Stimmen zu.