



19.459

Parlamentarische Initiative

Piller Carrard Valérie.

System der Alimentenbevorschussung verbessern

Initiative parlementaire

Piller Carrard Valérie.

Améliorer le système d'avance des pensions alimentaires

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.03.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Funicello, Arslan, Bellaiche, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Flach, Hurni, Marti Min Li, Walder)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Funicello, Arslan, Bellaiche, Brélaz, Brenzikofer, Dandrès, Flach, Hurni, Marti Min Li, Walder)

Donner suite à l'initiative

President (Candinas Martin, emprim vicepresident): (*discurra sursilvan*) Vus avais retschavi in rapport en scrit da la cumissiun.

Piller Carrard Valérie (S, FR): Par mon initiative parlementaire, je souhaite modifier la Constitution afin que la Confédération fixe les principes de l'harmonisation de l'avance des pensions alimentaires par les cantons.

Pourquoi ai-je déposé cette proposition? Aujourd'hui, en Suisse, les familles les plus exposées à la pauvreté sont les familles monoparentales, comme l'indique le rapport du Conseil fédéral sur le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018. Près de 20 pour cent des familles monoparentales dépendent de l'aide sociale. La séparation des parents constitue donc pour les enfants un risque important de pauvreté. En 2017, 22 pour cent des ménages étaient des familles monoparentales et 30 pour cent des bénéficiaires de l'aide sociale étaient des enfants.

Les chiffres montrent aussi que les revenus de nombreux parents élevant seuls leurs enfants sont trop bas et les pensions alimentaires – aussi appelées contributions d'entretien – insuffisantes pour équilibrer la situation financière et prévenir la pauvreté. Pour corser le tout, plus d'un cinquième des parents débiteurs, le plus souvent le père, ne paie pas, ne paie qu'en partie ou avec retard les contributions d'entretien, selon Caritas Suisse. Ce non-paiement a bien sûr de graves conséquences sur la situation financière du parent créancier et des enfants qui vivent sous son toit.

L'aide en matière de prestations d'entretien a pour but de garantir le droit des enfants et des ex-conjoints à ces contributions, quand la personne débitrice ne s'acquitte pas de ses obligations. Or, ce but n'est que partiellement atteint, comme le montre le rapport du Conseil fédéral "Harmonisation de l'avance sur contributions



d'entretien et de l'aide au recouvrement" de 2011. L'analyse a mis en évidence des lacunes, en raison de la diversité des réglementations cantonales.

L'initiative parlementaire que nous discutons aujourd'hui ne fait que reprendre une des mesures proposées par le Conseil fédéral dans ce rapport: il s'agit de combler les lacunes de l'avance sur les contributions d'entretien et d'harmoniser ce domaine.

D'après mes recherches, ce sujet revient régulièrement sur le tapis. En 2011, notamment, la Commission des affaires juridiques de notre conseil et celle du Conseil des Etats avaient décidé de donner suite à une initiative du canton de Zurich invitant la Confédération à créer les bases légales permettant d'harmoniser les avances et le recouvrement des pensions alimentaires. Cette initiative du canton de Zurich a malheureusement été classée en 2015, pour des raisons assez obscures.

Concernant mon initiative parlementaire, la commission de notre conseil a d'abord décidé, par 15 voix contre 10, de lui donner suite, avant de se rétracter, par 10 voix contre 12 et 1 abstention, suite à la décision et à l'avis contraire de la commission soeur du Conseil des Etats. Aujourd'hui, je vous invite à donner suite à ma proposition, car une harmonisation est indispensable au niveau national, notamment parce qu'il est fréquent que le parent débiteur et le parent créancier ne vivent pas dans le même canton, et que les différences de montants des avances de pensions alimentaires entre les cantons sont problématiques du point de vue de l'égalité des droits.

Si vous acceptez de donner suite, la Commission des affaires juridiques élaborera un avant-projet qui sera ensuite soumis aux cantons, la principale réticence étant, on l'a bien compris, d'empiéter sur leur domaine de compétence. Je le souligne ici: il n'est pas question d'imposer quelque chose aux cantons, mais bien de les consulter pour trouver ensemble le meilleur moyen de garantir les mêmes droits à tous les enfants de ce pays. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales s'est prononcée en faveur d'une telle harmonisation et a formulé des recommandations. Pour atteindre l'objectif de couvrir autant que possible le minimum vital, et pour que la question de savoir qui habite où ne joue aucun rôle, le seul moyen est de passer par une loi fédérale. La Conférence suisse des institutions d'action sociale demande aussi depuis plusieurs années une harmonisation des pratiques en matière d'avance sur les contributions d'entretien. Elle appelle de ses vœux la création d'une loi fédérale qui serait, selon elle, le meilleur moyen d'atténuer la pauvreté des familles et des enfants. La mobilité aujourd'hui augmente, le nombre de cas dans lesquels des questions intercantionales se posent augmente en parallèle.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à donner suite à mon initiative parlementaire.

Funiciello (S, BE): Wir müssen heute darüber entscheiden, ob es im Bereich der Vereinheitlichung der Bevorschussung von Alimenten durch die Kantone zum Zweck der Deckung des Existenzminimums von Alleinerziehenden und ihren Kindern Handlungsbedarf gibt. Das ist der Entscheid, den wir heute treffen müssen. Nun – Spoiler –, es gibt ihn. Aber ich glaube, wir müssen der Reihe nach gehen. Worum geht es? Es geht um die Vorauszahlung von Unterhaltsbeiträgen an die Ehegattin oder den Ehegatten und die Kinder durch die Kantone, wenn die unterhaltspflichtige Ehegattin bzw. der unterhaltspflichtige Ehegatte diese nicht bezahlt.

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018 hat gezeigt, dass gerade Alleinerziehende besonders häufig Sozialhilfe beziehen. Sie machen über 20 Prozent der Fälle aus. 30 Prozent der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger sind Kinder. 144 000 Kinder in der Schweiz sind von Armut betroffen. Die meisten davon kommen aus Haushalten mit alleinerziehenden Eltern, dies unter anderem eben auch, weil rund jeder fünfte zahlungspflichtige Expartner bzw. jede fünfte zahlungspflichtige Expartnerin die geschuldeten Alimente nicht zahlt oder nicht zahlen kann. Dass dies einen massiven Einfluss auf die finanzielle Situation des alleinerziehenden Elternteils und der Kinder hat, liegt auf der Hand.

Um diese Problematik aufzufangen, können Alleinerziehende auf den Staat zugehen und eine Alimentenbevorschussung in Anspruch nehmen. Nun ist das aber, wie von meiner Genossin bereits ausgeführt, eine kantonale Kompetenz. Das

AB 2022 N 446 / BO 2022 N 446

hat zur Folge, dass je nach Kanton unterschiedliche Regelungen vorliegen, was wiederum dazu führt, dass es möglich ist, dass z. B. Personen im Kanton Neuenburg und Personen im Kanton St. Gallen mit der genau gleichen Ausgangslage völlig unterschiedliche Beträge erhalten und dabei – und das ist der springende Punkt – das Existenzminimum nicht gedeckt wird. Dies geht nicht nur auf Kosten der alleinerziehenden Eltern, sondern vor allem auf Kosten der Kinder. Auch der Bericht des Bundesrates kommt zum Schluss, dass dieses System mangelhaft ist, was den Handlungsbedarf nochmals unterstreicht. Es ist unsere Aufgabe, dafür zu sorgen, dass Kinder nicht in Armut aufwachsen. Die unterschiedlichen Systeme der Alimentenbevorschussung sind



mangelhaft und erfüllen die Aufgabe, die sich stellt, heute nicht.

Daher bitte ich Sie, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben und dieses Problem ein für alle Mal aus der Welt zu schaffen.

Steinemann Barbara (V, ZH), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative Piller Carrard verlangt eine Verfassungsänderung, damit neu dem Bund die Kompetenz zur Bevorschussung von ausstehenden Unterhaltsbeiträgen zugewiesen wird.

Unterhaltspflichtige, deren Kinderalimente auf sich warten lassen, können den getrennt lebenden Elternteil samt Kind in wirtschaftliche Notlagen bringen und das Kindeswohl gefährden. Aus diesem Grund hilft das Gemeinwesen aus, indem es Unterhaltszahlungen an Kinder bevorschusst oder den Gläubigern eine Inkassohilfe anbietet.

Seit jeher liegt die Kompetenz zur Regelung dieser Materie bei den Kantonen. Die Hilfe ist äusserst wertvoll: Im Jahr 2019 haben 48 897 Personen eine Alimenterbevorschussung erhalten, darunter waren 27 651 Kinder und junge Erwachsene und 21 227 Volljährige. Viele davon würden wohl auf dem Sozialamt landen, würde nicht der Staat die Alimente vorschliessen. 98,4 Prozent der antragstellenden Personen waren Frauen. Nur rund 0,56 Prozent der Schweizer Bevölkerung insgesamt sind auf Alimenterbevorschussung angewiesen.

Sämtliche Kantone sehen für die Unterhaltsbeiträge der Kinder eine Bevorschussung vor. In allen Kantonen bildet jener Betrag die oberste Grenze der Vorauszahlung, der im Unterhaltstitel festgelegt ist. Die offenen Alimente werden dem berechtigten unmündigen oder mündigen Kind bzw. Jugendlichen von der zuständigen Wohnsitzgemeinde als Vorschuss ausbezahlt. Die Alimenterhilfestelle fordert das Geld dann beim säumigen Zahlvater oder – in seltenen Fällen – bei der säumigen Zahlmutter direkt ein. Dafür gibt es zwei Voraussetzungen: Es muss eine Unterhaltsverpflichtung bestehen, und das Kind darf nicht mit dem Unterhaltspflichtigen in einer Hausgemeinschaft leben.

Was die maximale Höhe des Vorschusses betrifft, hat jeder Kanton seine eigene Obergrenze festgelegt. In achtzehn Kantonen entspricht sie einer einfachen Waisen- oder Kinderrente gemäss der AHV/IV-Gesetzgebung. Das sind gegenwärtig 956 Franken pro Kind und pro Monat. Die acht anderen Kantone verfügen über unterschiedlich hohe Maximalbeiträge, die unter diesem Betrag liegen. Weist der Unterhaltstitel dem Kind einen monatlichen Unterhaltsbeitrag von 1000 Franken zu, so bekommt es in keinem einzigen Kanton diesen Betrag vollständig bevorschusst. Auch die Dauer der Bevorschussung ist nicht in jedem Kanton gleich geregelt. Am 27. August 2020 hat die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates zunächst Regelungs- und Harmonisierungsbedarf erkannt und darum der Initiative Folge gegeben. Jedoch hat die ständerätliche Schwesterkommission am 22. Februar 2021 gegenteilig entschieden. Ihre Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen nun schliesslich mit 12 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Folgende Überlegungen waren ausschlaggebend: Die Alimenterbevorschussung ist eine Aufgabe, die die Kantone heute mit einwandfrei funktionierenden Strukturen erfüllen. Aber oft kennen die Kantone unterschiedliche Unterstützungsformen für bedürftige Personen. Der Sozialstaat ist ganz grundsätzlich eine kantonale Kompetenz. Gewisse Kantone kennen noch zusätzliche Sozialleistungen wie Geburtszulagen, Zuschüsse, Beihilfen, Wohnungszulagen usw. oder, wie eben der Kanton Neuenburg, in bestimmten Situationen sogenannte "allocations".

Die Kantone bieten also zusätzlich zur Sozialhilfe noch soziale Leistungen und Netze an, die der Bevölkerung zugutekommen. Diese Unterstützungsleistungen sind in den Kantonen in ein bestimmtes Sozialnetz eingebunden. Eine schweizweite Harmonisierung würde, ähnlich wie bei den Krankenkassenprämien und deren Verbilligung, möglicherweise zu unerwünschten Pauschalisierungen führen.

Die Vorlage soll sich um die Harmonisierung drehen. Es geht aber der Initiantin offensichtlich nicht nur um eine Vereinheitlichung, sondern auch um die Erhöhung der Beiträge in denjenigen Kantonen, in denen nach Ansicht der Initiantin nicht genügend bezahlt wird. Wer einzelne Kantone identifiziert, in denen die Bevorschussung zu tief ist, sollte korrekterweise die dortigen kantonalen Parlamentarier anhalten, zu diesem Thema tätig zu werden; ansonsten wird die Zuständigkeit der Kantone in der Sozialpolitik untergraben.

Piller Carrard Valérie (S, FR): Madame Steinemann, j'ai une question se rapportant à votre argumentation pour refuser de donner suite à l'initiative parlementaire que je défends aujourd'hui. J'aimerais m'assurer que vous êtes bien consciente que nous parlons des avances de contributions d'entretien. Cela veut dire qu'au moment où des personnes ne versent pas ce qui a été décidé dans un jugement des parents peuvent se retrouver dans une situation où ils reçoivent des centaines, voire des milliers, de francs en moins chaque mois et, dans ce cas, le préjudice dépend de la générosité du canton de résidence. Si je prends l'exemple



du canton de Neuchâtel, on parle de montants pouvant atteindre 450 francs; dans le cas du canton de Saint-Gall, le montant atteint 900 francs. On passe du simple au double, simplement en fonction du lieu d'habitation. Trouvez-vous cette situation correcte?

Steinemann Barbara (V, ZH), für die Kommission: Natürlich liegen die Ansätze in den meisten Kantonen höher als im Kanton Neuenburg, den Sie ja offensichtlich als Anlass für Ihre parlamentarische Initiative genommen haben. Aber, ich habe es gesagt, der Kanton Neuenburg hat natürlich noch andere Zuschüsse, Vorschüsse und "allocations". Der Kanton Neuenburg ist keine soziale Wüste. Der Kanton Neuenburg hat andere soziale Leistungen für bedürftige Personen, die die Gemeinden auszahlen – oder der Kanton, je nachdem, wie es organisiert ist. Niemand muss im Kanton Neuenburg Hunger leiden, weil die Alimentenbevorschussung nach Ihrem Geschmack zu tief ist, sondern es greifen andere Sozialleistungen. Wenn Sie natürlich hier ein Element aus der ganzen kantonalen Kompetenz "Sozialhilfe" herausnehmen, dann lassen Sie das ganze Gefüge, die ganze Struktur der Sozialleistungen zusammenbrechen. Der Bund würde sich hier etwas anmassen, was im ganzen Gefüge bei den Kantonen gut funktioniert.

Kamerzin Sidney (M-E, VS), pour la commission: Cette initiative vise à améliorer, à centraliser, à rendre uniforme au niveau national le système d'avance des pensions alimentaires. La Commission des affaires

AB 2022 N 447 / BO 2022 N 447

juridiques de notre conseil, par 12 voix contre 10 et 1 abstention, propose de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire pour les raisons suivantes.

Tous les cantons prévoient des avances pour les pensions alimentaires impayées, qui varient d'un canton à l'autre. Selon l'administration fédérale, dans 18 cantons, le montant plafond de ces pensions correspond à la rente maximale d'orphelin. Dans huit cantons, ces montants sont inférieurs, et pour cause. Les situations sont différentes dans chaque canton. Loyers, primes d'assurance-maladie, fiscalité, politique familiale, allocations, aide sociale: les régimes diffèrent d'un canton à l'autre. C'est donc uniquement en cas de problèmes dans l'un ou l'autre canton qu'il faudrait éventuellement intervenir, mais, aujourd'hui, de l'avis de l'administration fédérale, qui a été reçue et entendue par la Commission des affaires juridiques de notre conseil, la situation au niveau des cantons est satisfaisante. La subsidiarité fédérale, le fédéralisme, impose de n'agir qu'en cas de nécessité. Dans le cas d'espèce, il n'y a pas de nécessité d'agir puisque tous les cantons prévoient un système d'avance selon les circonstances locales particulières.

En respect du fédéralisme et de la subsidiarité, et parce que cette proposition n'est ni nécessaire ni utile, nous vous recommandons de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Funicello beantragt, ihr Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.459/24706)

Für Folgegeben ... 82 Stimmen

Dagegen ... 109 Stimmen

(3 Enthaltungen)