

Für eine geschlechtergerechte Aufteilung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung

Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen an Anwaltschaft, Rechtsprechung, Sozialhilfebehörden und Politik

Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht, sind gravierende Ungleichbehandlungen der Geschlechter an der Tagesordnung, mit weitreichenden Folgen zum Nachteil der geschiedenen Frauen. Zu diesem Schluss kommt die im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) von Elisabeth Freivogel durchgeführte Studie «Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe», in der Gerichtsurteile sowie Sozialhilfegesetzgebung und -praxis in der Schweiz analysiert werden (vgl. die Kurzfassung der Studie in diesem Heft). Die wichtigsten Probleme werden im Folgenden kurz dargestellt und es werden Vorschläge formuliert, was aus Sicht der EKF zu deren Beseitigung unternommen werden sollte. Diese Empfehlungen wurden am 28. März 2007 vom Plenum der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen verabschiedet.

I. Regelung des nachehelichen Unterhalts in Mankofällen

Das Unterhaltsrecht hat zum Ziel, die wirtschaftlichen Folgen der Ehe bei Trennung und Scheidung möglichst gerecht auf Frau und Mann zu verteilen. Ehebedingte wirtschaftliche Nachteile liegen insbesondere vor, wenn aufgrund der in der Ehe gelebten Aufgabenteilung die wirtschaftliche Selbständigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten der einen Partei stärker eingeschränkt worden sind als diejenigen der andern Partei, also eine Partei ihre Erwerbsarbeit zu Gunsten von Betreuungsarbeit aufgegeben oder mehr als die andere Partei eingeschränkt hat. Heute ist dies noch immer in aller Regel die Frau. Wenn nun nach einer Scheidung der Frau nicht zuzumuten ist, für ihren Lebensunterhalt unter Einschluss einer angemessenen Altersvorsorge selbst aufzukommen, schuldet ihr der Mann Unterhalt. Dessen Höhe richtet sich einerseits nach dem Bedarf und der eigenen Leistungsfähigkeit der Unterhaltsberechtigten, andererseits nach der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen. Nach heutiger Rechtsprechung wird in Fällen, in denen das zumutbare Einkommen von Ehemann und Ehefrau nicht zur Deckung des Lebensbedarfs beider Haushalte ausreicht, das so entstehende Manko nicht auf beide Partner aufgeteilt, sondern einseitig der unterhaltsberechtigten Person aufgebürdet. Diese Praxis stützt sich auf Urteile des Bundesgerichts, das mehrfach entschieden hat, dem Unterhaltspflichtigen dürfe nicht ins Existenzminimum eingegriffen werden. Sie hat zur Folge, dass geschiedene Frauen fast doppelt so häufig von Armut betroffen sind wie geschiedene Männer.

Diese Rechtsprechung in Mankofällen beeinträchtigt die Chancengleichheit der

Geschlechter in mehrfacher Hinsicht. Die geschiedene Frau ist häufiger und in stärkerem Ausmass auf Sozialhilfe angewiesen als der Mann. Sie muss bei einer Verbesserung ihrer finanziellen Situation mit Rückforderungen der Sozialhilfebeiträge rechnen. Ihre Verwandten können zur Verwandtenunterstützung verpflichtet werden. Zudem ist ihr Vorsorgeaufbau für die Zeit nach der Ehe beeinträchtigt, da die nötigen Beiträge meist nicht einmal in die Berechnung des Mankos Eingang finden. Verschärft wird die Situation noch dadurch, dass in Mankofällen auch tendenziell tiefere Kinderalimente gesprochen werden, um nicht ins Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen einzugreifen.

Problem 1: Fehlende Bezifferung und Aufteilung des Mankos

Das grundlegende Problem betrifft die Praxis der Gerichte, in Mankofällen den Fehlbetrag einseitig der unterhaltsberechtigten Person, also in der Regel der Frau zuzuweisen, um so zu verhindern, dass dem Unterhaltspflichtigen ins Existenzminimum eingegriffen wird und damit eventuell beide Partner auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Empfehlung

1. Die Gerichte werden aufgefordert, im Scheidungsfall den gesamten Fehlbetrag (einschliesslich Vorsorgeaufbau) angemessen zu beziffern und diesen auf beide Partner aufzuteilen, auch wenn damit das Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen angetastet werden muss. Die Anwaltschaft wird aufgefordert, dies auch in Vereinbarungen zu tun und den Gerichten entsprechende Vereinbarungen zur Genehmigung einzureichen.

Problem 2: Zu geringe Kinderalimente

Die absolute Respektierung des Existenzminimums des Unterhaltspflichtigen hat dazu geführt, dass in Mankofällen auch tendenziell niedrigere Kinderalimente festgesetzt werden. Alle Kantone sehen die Möglichkeit der Bevorschussung von Kinderalimenten vor, wobei sie Maximalbeiträge festgesetzt haben. Bevorschusst wird in jedem Fall höchstens der gerichtlich zugesprochene Kinderunterhalt. Dieser ist aber nicht selten tiefer als die Limiten der kantonalen Bevorschussungsregeln. Diese Praxis führt dazu, dass der grösste Teil der Verantwortung für die Kinder in persönlicher wie auch in finanzieller Hinsicht einseitig auf die Mutter abgewälzt wird.

Empfehlung

2. Die Gerichte werden aufgefordert, bei der Festsetzung der Kinderalimente die Bevorschussungslimiten auszuschöpfen, um die Deckung des effektiven Bedarfs der Kinder (inkl. Wohnanteil) sicherzustellen – auch wenn damit das Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen angetastet werden muss. Keinesfalls sollten Kinderalimente tiefer als die einfache Waisenrente festgesetzt werden. Dieselbe Aufforderung ergeht an die Anwaltschaft bezüglich Ausarbeitung von Vereinbarungen.

Problem 3: Fehlender nahehelicher Vorsorgeaufbau der Frau

Frauen, die nach der Scheidung wegen Kinderbetreuungsaufgaben gar nicht oder nicht voll erwerbstätig sein können, bauen im Gegensatz zu den geschiedenen Männern über ihre Erwerbstätigkeit keine genügende Vorsorge auf. In Mankofällen wird dies auch nicht über die Unterhaltsbeiträge ausgeglichen. In der Regel fliesst der Betrag, der für den nahehelichen Vorsorgeaufbau nötig wäre, in solchen Fällen nicht einmal in die Berechnung des Bedarfs ein und figuriert daher weder in der Scheidungsvereinbarung noch im Urteil. Das hat zur Folge, dass der Unterhaltsbeitrag bei Verbesserung der finanziellen Verhältnisse der Berechtigten vorschnell herabgesetzt werden kann, wodurch der Frau trotz höherem Eigeneinkommen auch weiterhin die nötigen Mittel zum Aufbau ihrer Altersvorsorge fehlen.

Empfehlungen

3. Es ist unabdingbar, dass auch in Mankofällen unbedingt und in jedem Fall der für den nahehelichen Vorsorgeaufbau nötige Geldbetrag im Urteil oder in der Vereinbarung separat beziffert und zum aufzuteilenden Fehlbetrag hinzugerechnet wird.

4. Für Beiträge an den nahehelichen Vorsorgeaufbau der Unterhaltsberechtigten sollten (anteilmässige) Eingriffe ins Existenzminimum des Unterhaltspflichtigen ebenfalls zulässig sein.

5. Generell (nicht nur für Mankofälle) sollte (u.a. auch über geeignete gesetzgeberische Massnahmen) besser gewährleistet werden, dass der für die Altersvorsorge vorgesehene Anteil am Unterhaltsbeitrag effektiv in eine Vorsorgeeinrichtung der Unterhaltsberechtigten fliesst.

6. Die Steuergesetze sollten unbedingt so geändert und angepasst werden, dass die Unterhaltsberechtigten solche Vorsorgebeiträge, soweit sie tatsächlich in eine Vorsorgeeinrichtung fliessen, in Abzug bringen können, auch wenn sie nicht erwerbstätig sind.

II. Sozialhilfegesetzgebung und -praxis sowie Verwandtenunterstützung

Gemäss Bundesverfassung besteht in der Schweiz ein Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Die Sozialhilfe fällt in die Kompetenz der Kantone. Jeder Kanton regelt Voraussetzungen und Umfang der Fürsorgeleistungen selbst. Die einzelnen kantonalen Regelungen sind sehr unterschiedlich, einen gewissen Ausgleich schaffen die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), welche von etlichen Kantonen als verbindlich übernommen werden. In den meisten Kantonen sind die Gemeinden oder Gemeindeverbände für die Ausrichtung der Fürsorgeleistungen zuständig. Dies hat zur Folge, dass die konkrete Sozialhilfepraxis nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern sogar von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sein kann.

Neben den Anspruchsvoraussetzungen und der Höhe der Unterstützungsleistungen sind für die SozialhilfeempfängerInnen vor allem die **Rückerstattungspflicht** und die **Verwandtenunterstützung** von Bedeutung. Auch sie werden von den Kantonen unterschiedlich geregelt. Waadt und Genf haben die Rückerstattungspflicht im Prinzip respektive ganz abgeschafft. In manchen Kantonen besteht keine Rückerstattungspflicht aus späterem Erwerbseinkommen (sondern nur bei Lottogewinn, Erbschaft etc.). Die übrigen Kantone sehen grundsätzlich eine Rückerstattungspflicht bei Verbesserung der Verhältnisse vor, unabhängig von der Ursache der Verbesserung. Die Pflicht zur Rückerstattung der erhaltenen Beiträge kann die soziale Integration der pflichtigen Person erschweren, ihre Motivation zur Selbsthilfe reduzieren und sie in einen Teufelskreis führen (Armutsfalle).

Neben der Leistungspflicht des Gemeinwesens besteht auch eine privatrechtliche Leistungspflicht bestimmter Familienmitglieder (Eltern, Grosseltern, Kinder in günstigen Verhältnissen), die **Verwandtenunterstützung**. Haben die SozialhilfeempfängerInnen unterstützungspflichtige Verwandte, können die Behörden Rückgriff auf diese Verwandten nehmen. Die Regelungen der Voraussetzungen für einen solchen Rückgriff variieren von Kanton zu Kanton, die Anwendungspraxis teilweise von Sozialamt zu Sozialamt.

Problem 4: Ungenügender Ausgleich von Familienlasten

Bei der Bemessung des sozialen Existenzminimums werden aufgrund der geltenden Sozialgesetzgebung in sämtlichen Kantonen in aller Regel zwar familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen der bedürftigen Person gegenüber mit ihr im gleichen Haushalt zusammenlebenden Angehörigen miteinbezogen, nicht jedoch Unterhaltsbeiträge für Angehörige (z.B. Kinder), die getrennt von ihr leben. Alimentsverpflichtungen von Personen, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, werden also nicht in deren Unterstützungsbudget aufgenommen. Damit können diese Sozialhilfeempfänger ihren Unterhaltsverpflichtungen nicht nachkommen, was wiederum die (umso grössere) Sozialhilfeabhängigkeit derjenigen zur Folge hat, die auf die Alimente angewiesen wären. Dieser ungenügende Ausgleich von Familienlasten führt zu einer unverhältnismässigen Sozialhilfeabhängigkeit der Alleinerziehenden mit entsprechend einseitiger Schuldenlast.

Problem 5: Rückerstattungspflicht, fehlende Chancengleichheit

Der Weg aus der sozialen Bedürftigkeit in die wirtschaftliche Selbständigkeit ist umso schwieriger, je grösser die Sozialhilfeabhängigkeit, je höher der Schuldenberg und je grösser die Gefahr ist, wegen Rückerstattungspflichten trotz aller Anstrengungen auf keinen grünen Zweig zu kommen. Das Zusammenwirken von bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei den Unterhaltsbeiträgen und kantonaler Sozialhilfegesetzgebung führt somit zu einer verstärkten sozialen Ausgrenzung geschiedener Frauen mit ihren Kindern, erschwert ihre soziale Integration und beeinträchtigt in ganz entscheidendem Ausmass ihre Chancengleichheit. Zudem herrscht Rechtsungleichheit zwischen den Kantonen.

Problem 6: Verwandtenunterstützung

Hier bestehen verschiedene Rechtsungleichheiten: Wegen der einseitigen Mankozuweisung und der daraus folgenden Sozialhilfeabhängigkeit der Frauen werden praktisch nur Verwandte der geschiedenen Frauen zur Verwandtenunterstützung verpflichtet. Da die Überprüfung der Voraussetzungen für eine Unterstützungspflicht bei im Ausland lebenden Verwandten zu aufwändig ist,

wird meist darauf verzichtet. Somit sind im Inland lebende Verwandte gegenüber im Ausland lebenden Verwandten benachteiligt. Grosse Unterschiede in Voraussetzungen und Anwendungspraxis bestehen zudem zwischen den Kantonen.

Empfehlungen

7. Um die Benachteiligung der geschiedenen Frauen durch die Regelungen der Sozialhilfe und Unterschiede zwischen den Kantonen zu beseitigen, erachtet die EKF die Schaffung eines nationalen **Rahmengesetzes** als sinnvoll und notwendig. Darin sollen u.a. folgende Punkte geregelt werden:

■ Personen, deren Bedürftigkeit aufgrund von Familienpflichten entstanden ist, sollen von der Rückerstattungspflicht grundsätzlich befreit werden. Mindestens aber sollen sie von der Rückerstattungspflicht befreit werden, wenn die Verbesserung ihrer finanziellen Situation auf ihr Erwerbseinkommen zurückzuführen ist.

■ Bei der Bestimmung des sozialen Existenzminimums müssen familienrechtliche Unterhaltsverpflichtungen gegenüber nicht im gleichen Haushalt lebenden Personen miteinbezogen werden, soweit diese nicht über den Betrag hinausgehen, der für Frauen und Kinder auch unter den sozialhilferechtlichen Richtlinien bemessen würde.

■ Bei Personen, die in Folge von Trennung / Scheidung oder wegen Kinderbetreuungsaufgaben sozialhilfebedürftig werden, sollen die Sozialhilfebehörden von deren Verwandten generell keine Unterstützungsleistungen einfordern und auch die Bedürftigen nicht dazu zwingen können, dies zu tun.

8. Bis zum Inkrafttreten eines solchen Rahmengesetzes sind die Sozialhilfebehörden aufgefordert, ihren Ermessensspielraum zu nutzen und bei Personen, die wegen Betreuungspflichten gegenüber minderjährigen Kindern sozialhilfebedürftig geworden sind, auf die Rückerstattung von Sozialhilfebeiträgen sowie auf die Einforderung der Verwandtenunterstützung zu verzichten.