



Vernehmlassungsstellungnahme der EKF zum Kindesunterhalt

Vernehmlassung zur Teilrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt), der Zivilprozessordnung (Art. 296a) und des Zuständigkeitsgesetzes (Art. 7)

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (September 2012)

Übersicht

- I. Grundsätzliches
- II. Zu den Mankofällen (inklusive Gesetzgebungskompetenz)
- III. Gesetzgebungskompetenzen: Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung
- IV. Stellungnahme zu den Änderungen gemäss Vorentwurf im Einzelnen

I. Grundsätzliches

Die EKF bedauert ausserordentlich, dass die Vorlage die zentrale Problematik der Mankofälle nach wie vor nicht in befriedigender Weise angeht und damit weder das Wohl des Kindes konsequent ins Zentrum stellt, noch eine schon lange geforderte diskriminierungsfreie Lösung vorlegt, welche das Verfassungsgebot der Gleichstellung der Geschlechter respektiert und umsetzt.

Die EKF fordert eine Neuregelung, welche

- in Mankofällen den Fehlbetrag nicht mehr einseitig einem Elternteil aufbürdet;
- einen angemessenen Mindest-Kinderunterhalt im Rahmen einer maximalen einfachen AHV-Waisenrente einführt und
- dafür sorgt, dass die Kinderalimente bis zur Höhe des gesetzlichen Mindestunterhalts von den Gemeinwesen bevorschusst werden müssen, auch wenn der Schuldner nicht zahlen kann.

Der erläuternde Bericht zum Vorentwurf anerkennt zwar ausdrücklich die Berechtigung der weitverbreiteten und grundlegenden Kritik an der geltenden Praxis der einseitigen Überbindung des gesamten Mankos zu Lasten der unterhaltsberechtigten Personen und verweist unter anderem auch auf die ausführliche Studie und die Empfehlungen der EKF zum Thema (in Frauenfragen 1/2007). Ebenso verweist der Bericht auf die Tatsache, dass selbst das Bundesgericht diese (seine eigene) Praxis als ungerecht und gegen die Rechtsgleichheit verstossend erachtet und den Gesetzgeber ausdrücklich zum Handeln auffordert (ausführlich begründeter Entscheid BGE 135 III 66). Trotzdem legt der Vorentwurf keine angemessene Lösung vor, sondern versteckt sich hinter angeblich fehlender Regelungskompetenz des Bundes. Das ist für die EKF nicht akzeptabel. Der Bund ist nach Ansicht der EKF sehr wohl zur Regelung kompetent und eine bessere Lösung wäre möglich.

Der vorliegende Entwurf wird ohne die hier verlangten Korrekturen am grössten Problem, nämlich an der grossen Armutsgefährdung Alleinerziehender und ihrer Kinder, nichts ändern. Diese Armutsgefährdung ist direkt durch die heutige Verweigerung einer diskriminierungsfreien Regelung der Mankofälle und den fehlenden Mindest-Kinderunterhalt verursacht. Für die zahlreichen betroffenen Kinder ist das ein Risikofaktor für ihre Entwicklung, der im Hinblick auf die Kinderrechte nicht länger hingenommen werden darf.

Die EKF unterstützt hingegen sämtliche in der Vorlage enthaltenen Vorschläge, welche die Position des Kindes unabhängig vom Zivilstand der Eltern tatsächlich stärken. Sie begrüsst explizit auch die **unveränderte Grundausrichtung**, wonach es den Eltern überlassen bleibt, sich bezüglich Aufgaben und Pflichten gegenüber den Kindern nach ihrem Gutdünken zu organisieren und folgerichtig darauf verzichtet wird, einen Grundsatz zu statuieren, wonach die Eltern die Betreuung und den finanziellen Unterhalt des Kindes zu gleichen Teilen zu übernehmen haben. Es wäre zwar ideal, wenn dies in den gelebten Lebensgemeinschaften in der Realität (schon während des Zusammenlebens) tatsächlich der Fall wäre. Doch auch wenn sich die Aufgabenteilungsmodelle langsam entwickeln und eine gleichmässigerer Beteiligung beider Eltern an der Betreuung der Kinder wünschenswert ist (und natürlich vereinbart und gelebt werden kann) und auch gefördert werden soll (Drittbetreuung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf), so steht diesem Modell in der Realität nach wie vor viel im Wege. Auch in jungen Familien mit kleinen Kindern übernimmt weit überwiegend noch immer eine teilzeiterwerbstätige Mutter die hauptsächliche Kinderbetreuung neben einem vollzeiterwerbstätigen Vater. Die Familiensituation hat auch heute noch einen sehr starken Einfluss auf die Erwerbssituation der Mütter, nicht aber auf diejenige der Väter. Rund ein Drittel der Mütter, die mit ihren Partnern zusammenleben und mindestens ein Kind unter 7 Jahren haben, sind gar nicht erwerbstätig, Ein weiterer Drittel ist dies zu weniger als 50 Prozent. Die Statistiken sprechen diesbezüglich eine klare Sprache (siehe die Statistiken des Bundes unter:

www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/erwerbstaetigkeit.html). Die vielen sich daraus ergebenden Folgen (unterschiedliche Beziehungen und Abhängigkeiten, Beeinträchtigungen der beruflichen Laufbahn) haben im Trennungs- und Scheidungsfall Nach- und Auswirkungen, die auch weiterhin Berücksichtigung werden finden müssen. Der Trennungszeitpunkt der Eltern ist in aller Regel der schlechtest mögliche Zeitpunkt, die Betreuungssituation auf den Kopf zu stellen. Im Gegenteil: meistens steht für die Kinder das Bedürfnis nach Stabilität im Zentrum. Eine gesetzlich vorgeschriebene Neuaufteilung der Betreuungsverhältnisse im Zeitpunkt der Trennung würde dem Kindsinteresse in aller Regel widersprechen. Diesbezüglich stimmt die EKF den Erläuterungen im Begleitbericht zu.

Grundsätzlich begrüsst die EKF die Einführung des Betreuungsunterhalts, das heisst des Anspruchs des Kindes auf einen Unterhaltsbeitrag, der auch die Kosten der Betreuung durch einen Elternteil umfasst. **Gleichzeitig hält die EKF aber ausdrücklich fest, dass dieser an sich begrüssenswerte Systemwechsel für sehr viele Kinder gar keine Verbesserung bringt, solange die Frage, wer eine fehlende Deckung des Bedarfs zu tragen hat, nicht ebenfalls neu und anders als heute beantwortet wird.** Dass die Vorlage gerade daran nichts ändern will, ist für die EKF unverständlich. Ohne gleichzeitige Neuregelung genau dieser Frage handelt es sich bei der bestehenden Vorlage aus unserer Sicht um eine **Mogelpackung**: Der schöne Schein des neuen Betreuungsunterhalts täuscht etwas vor. In Wirklichkeit bringt der Betreuungsunterhalt allein nur denjenigen Kindern eine (weitgehend formale) Besserstellung, die das Glück haben, in finanziell guten Verhältnissen zu leben. Allen andern wird mangels Leistungsfähigkeit des Schuldners gar kein Betreuungsunterhalt zugesprochen werden können, solange der Fehlbetrag zum Bedarf (wozu auch der Betreuungsunterhalt gehört) einseitig von der unterhaltsberechtigten Person (also vom Kind) zu tragen ist. In der vorliegenden Form bringt die Vorlage auch im Punkt Betreuungsunterhalt denjenigen überhaupt nichts, die eine Besserstellung und Schutz am dringendsten nötig hätten und die ursprünglich am Ausgangspunkt der Forderungen nach Revision des Unterhaltsrechts gestanden haben.

Die EKF befürwortet die Einführung des Vorrangs der Unterhaltsverpflichtung gegenüber minderjährigen Kindern vor anderen familienrechtlichen Unterstützungsspflichten und die vorgesehenen Verbesserungen bei der Inkassohilfe.

Die EKF ist zudem erfreut darüber, dass ihre Empfehlungen bezüglich Rückerstattungspflicht und Verwandtenunterstützung Niederschlag gefunden haben und unterstützt es ausdrücklich, dass die Sozialhilfeleistungen für das Kind nicht mehr rückerstattungspflichtig sein sollen und die Verwandten des unterhaltsberechtigten Elternteils nicht mehr unterstützungspflichtig werden können.

Das Pendant zum Ausschluss der sozialhilferechtlichen Rückerstattungspflicht fehlt in der Vorlage jedoch auf Seiten des Alimentenschuldners. Eine entsprechende Regelung drängt sich dann auf, wenn – wie wir fordern – eine Mankoaufteilung zwischen den Eltern und eine Mindest-Kinderunterhaltsregelung eingeführt wird. Der Alimentenschuldner würde dann höhere Alimente schulden, als er beim Schutz seines eigenen Existenzminimums zahlen kann. Trotzdem ist die Festsetzung solcher Alimente enorm wichtig (vgl. unten, insbesondere auch bezüglich Alimenterbevorschussung). **Auf dem Vollstreckungsweg bleibt das Existenzminimum des Alimentenschuldners weiterhin geschützt. Er ist also auch bei Mankoaufteilung weiterhin nicht gezwungen, selbst Sozialhilfe zu beanspruchen.** Sinnlose ständige Betreibungen und die Ausstellung von Verlustscheinen in einer Situation, in welcher die Leistungsfähigkeit des Alimentenschuldners dauerhaft nicht ausreicht, müssten und könnten auf der Ebene des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts SchKG angegangen werden. **Mit einer parallelen SchKG-Revision könnte und sollte sichergestellt werden, dass bei Nachweis dauerhafter Leistungsunfähigkeit des Schuldners Alimentenforderungen nicht in Betreuung gesetzt werden können** und/oder Verlustscheine in diesem Zusammenhang verfallen oder ähnliches. Ein angemessener Schutz des leistungsunfähigen Alimentenschuldners vor ständigen Betreibungen wäre auf dieser Ebene zu erarbeiten.

Die EKF unterstützt grundsätzlich auch die Einführung eines Rechtsanspruchs des Kindes auf nachträgliche Nachzahlung der Differenz zum gebührenden Unterhalt, wenn im Zeitpunkt der Entscheidung kein gebührender Unterhalt festgesetzt werden konnte und sich die finanzielle Situation der unterhaltsverpflichteten Person seither verbessert hat. **Folgerichtig muss der gebührende Unterhalt auch im Urteil festgehalten werden.**

Der ebenfalls neu vorgeschlagene Art. 296a der ZPO zur Festsetzung der Unterhaltsbeiträge wird von der EKF unabhängig vom oben genannten Art. 286a ausdrücklich begrüßt. Wird in Mankofällen gerichtlich kein Kinderunterhalt festgesetzt, der den Bedarf des Kindes tatsächlich deckt, so sollte **der zur Deckung des gebührenden Unterhalts fehlende Differenzbetrag auf jeden Fall im Urteil festgehalten werden müssen** (vgl. unten IV, Art. 296a ZPO). Dies unabhängig davon, ob eine Nachzahlung für die Vergangenheit verlangt wird oder ob es lediglich um eine Anpassung des Unterhalts für die Zukunft gehen kann.

II. Zu den Mankofällen (inklusive Gesetzgebungskompetenz)

Die Problematik und die Kontroverse ist bekannt und wird auch im Bericht dargestellt, eine grundsätzliche Wiederholung erübrigt sich hier also. Obwohl die Problematik anerkannt und die Kritik an der geltenden Praxis berechtigt ist, verweigert der Vorentwurf (entgegen der bundesgerichtlichen Erwartung an den Gesetzgeber!) jedoch eine angemessene Lösung (Aufteilung des Mankos auf beide Elternteile). Zur Begründung wird angeführt, die Aufhebung des Grundsatzes der Unantastbarkeit des Existenzminimums der unterhaltsverpflichteten Person bei der Bemessung der familienrechtlichen Beiträge führe ohne eine Änderung der Bestimmungen über die Sozialhilfe und über die Alimentenbevorschussung nicht zum gewünschten Ergebnis. Dem Bund komme aber weder im Bereich der Sozialhilfe noch in jenem der Alimentenbevorschussung Gesetzgebungskompetenz zu. Beide Bereiche würden in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Dieser Argumentation kann die EKF nicht folgen:

Gemäss UNO-Kinderrechtskonvention, die für die Schweiz verbindlich ist, muss das Wohl des Kindes bei allen (auch gesetzgeberischen) Massnahmen, die Kinder betreffen, vorrangig berücksichtigt werden (vgl. Art. 3 Abs. 1 KRK). Der gebührende Unterhalt des Kindes gehört zu seinen Grundrechten (Art. 27 Abs. 1 KRK). Dies wird auch im Begleitbericht anerkannt, aber im Widerspruch zur grundsätzlichen Anerkennung nicht umgesetzt.

Gemäss Art. 285 ZGB soll der Unterhaltsbeitrag den Bedürfnissen des Kindes sowie der Lebensstellung und Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechen sowie (neu) auch die mit der Betreuung des Kindes durch die Eltern und Dritte verbundenen Kosten berücksichtigen. Mit der gegenwärtigen (und mit dem Vorentwurf nicht berichtigten!) Praxis der Unantastbarkeit des Existenzminimums der unterhaltsverpflichteten Person schon im Rahmen der materiellrechtlichen Bemessung des Unterhalts **wird entgegen dieser Gesetzesbestimmung in Mankofällen die Leistungsfähigkeit zum alleinigen Kriterium der Bemessung. Die Bedürfnisse des Kindes spielen plötzlich keine Rolle mehr. Dies widerspricht sowohl der Kinderrechtskonvention wie auch Art. 285 ZGB diametral.** Eine sich auf die zivil- und materiellrechtlichen Grundlagen besinnende Betrachtungsweise würde zum Ergebnis führen, dass ein Manko verteilt werden muss.

Die EKF hält mit Erstaunen fest, dass die gegenwärtige (rechtswidrige) Praxis nun auch mit dieser Vorlage nicht berichtet werden soll. Damit werden ausgerechnet zivilrechtliche Ansprüche, die den Lebensunterhalt von Kindern sicherstellen sollen, anders (schlechter) behandelt als andere zivilrechtlich begründete Ansprüche. Materielles Recht einerseits und Vollstreckungsrecht andererseits werden in unzulässiger Weise vermischt. Es ist in höchstem Masse ungewöhnlich, dass sich im Zivilrecht ein Anspruch nach der Leistungsfähigkeit

des Schuldners bemessen soll. Wer etwas kauft oder einen Schaden verursacht etc., schuldet den Kaufpreis oder den Schadenersatz unabhängig von seiner Leistungsfähigkeit, also unabhängig davon, ob er bezahlen kann oder nicht. Kann er nicht bezahlen, wird sein Existenzminimum zwar durchaus auch geschützt, aber eben erst auf der Vollstreckungsebene. Die Schuld verschwindet deshalb nicht. **Es ist nun überhaupt nicht einsichtig und rechtlich auch nicht begründbar, wieso ein Unterhaltsschuldner besser geschützt sein soll als jemand, der in Schulden gerät, weil er über seine Verhältnisse lebt oder einen Schaden verursacht.** Dies steht auch in diametralem Gegensatz zum Betreibungsrecht, wo im Gegenteil Unterhaltsforderungen (natürlich nur tatsächlich zugesprochene) bei der Durchsetzung gegenüber andern Forderungen privilegiert sind. **Familienrechtliche Unterhaltspflichten müssen auf materiellrechtlicher Ebene wie andere Ansprüche materiellrechtlich bemessen werden, ohne Berücksichtigung von Vollstreckungsfragen.** Dabei ist die Leistungsfähigkeit der verpflichteten Person gemäss Art. 285 ZGB lediglich eines von mehreren Kriterien. **Beschränkte oder fehlende Leistungsfähigkeit kann allenfalls dazu führen, dass die Grundversorgung des Kindes nur auf dem Existenzminimum des Kindes zugesprochen werden kann.** Es ist klar, dass besser gestellte Eltern den Kindern einen höheren Lebensstandard bieten können als weniger gut gestellte. Ebenso ist klar, dass bei ungleichen wirtschaftlichen Verhältnissen der Eltern der finanziell stärkere Elternteil auch mehr als der andere zu leisten hat. Etwas anderes aber kann eine verfassungs- und konventionskonforme Auslegung von Art. 285 ZGB nicht bedeuten. **Da die Praxis sich leider anders entwickelt hat, muss der Gesetzgeber handeln und das ZGB entsprechend anpassen.**

Der Schutz des Existenzminimums ist Sache des Vollstreckungsrechts, nicht des materiellen Rechts, und bleibt über das Vollstreckungsrecht selbstverständlich gewahrt. Wie bereits vorne unter I. erwähnt könnte und sollte ein angemessener Schutz des dauerhaft leistungsunfähigen Alimentenschuldners vor ständigen Betreibungen mit einer **parallelen SchKG-Revision** sichergestellt werden.

Bundeszivilrecht und SchKG liegen in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bundesgesetzgeber hat also zweifelsfrei die Kompetenz, die Grundsätze der Bemessung des Kinderunterhalts zu regeln. Er hat damit die Kompetenz, sowohl über eine Neuregelung der Aufteilung eines Mankos zu befinden als auch einen Mindest-Kinderunterhalt einzuführen.

III. Gesetzgebungskompetenzen: Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung

Im Bericht wird der Verzicht auf die Neuregelung der Mankoteilung auch damit begründet, dass das gewünschte Ergebnis ohnehin nur mit Anpassungen in der Sozialhilfe und in der Alimentenbevorschussung zu erzielen wäre und diese öffentlichrechtlichen Bereiche nicht in der Kompetenz des Bundes liegen.

Der Bericht und der Vorentwurf gehen aber gleichzeitig durchaus davon aus, dass der Bund den Kantonen im Bereich der Inkassohilfe (Art. 131, 176a, 290 ZGB), der Alimentenbevorschussung (Art. 131a ZGB neu) und der Sozialhilfe (Bericht 1.5.3.1, Art. 7 (neu) ZUG) gewisse Vorschriften machen kann. So geht z.B. die Vorlage davon aus, dass der Bund den Kantonen ohne weiteres vorschreiben kann, dass sie für die Kinder separate Dossiers führen und das Sozialhilfebudget für das Kind klar von demjenigen der Eltern abgrenzen und unterscheiden müssen zwischen Leistungen, die für das Kind ausgerichtet werden, und Leistungen, die für die Eltern ausgerichtet werden. Auf diesem Wege, so der Bericht, kann eine Rückerstattungspflicht der Leistungen, die an das Kind gingen, ausgeschlossen (und diese können auch nicht von den Eltern einverlangt) werden, weil eine Rückerstattung von Kindersozialhilfe gegen die Kinderrechtskonvention verstossen würde (Art. 27, Recht auf angemessene Lebensbedingungen). Damit geht die Vorlage selbst davon aus, dass es den Kantonen nicht gestattet ist, Sozialhilfe, die für Kinder bezahlt wurde, zurückzufordern, oder mit andern Worten: die Kantone sind diesbezüglich nicht frei, obwohl der Bereich der Sozialhilfe in ihrer Kompetenz liegt.

Die EKF ist der Auffassung, dass aus der Bundesverfassung zwar keine generelle Kompetenz des Bundes zur Legiferierung im ganzen Bereich der Sozialhilfe oder der Alimentenbevorschussung abgeleitet werden kann, sehr wohl aber eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bezogen auf den Schutz des Kindes und des alleinerziehenden Elternteils im Sinne einer Querschnittskompetenz (verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung zur sachübergreifenden Regelung spezifischer Probleme, vgl. Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009, Rz 695, S. 144) und einer Kompetenz zur Sicherstellung der Durchsetzung von Bundeszivilrecht. Im Zivilrecht hat der Bund umfassende Kompetenzen und damit auch die Kompetenz, Massnahmen zur Umsetzung seiner zivilrechtlichen Vorgaben zu ergreifen. In vorliegendem Zusammenhang sind Art. 11 BV betreffend Schutz der Kinder und Jugendlichen und Art. 8 BV betreffend Rechtsgleichheit und Verbot der direkten oder indirekten Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und des Gebots der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter, vor allem in der Familie, von zentraler Bedeutung. Es ist zwingend für den Schutz der Kinder und ihrer Rechte, aber ebenso für den Schutz der Frauen vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu sorgen. Von der Verweigerung

der Mankoteilung sind alleinerziehende Personen, das heisst nach wie vor weit überwiegend Frauen, nachteilig betroffen. Das entspricht präzise der Definition der indirekten Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, die ebenso verboten und zu beseitigen ist wie die direkte Diskriminierung.

Wie im Bericht ebenfalls erwähnt, verpflichtet zudem das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (**CEDAW**) die Schweiz zu Massnahmen für die tatsächliche Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann in Recht und Praxis. Gerade die Problematik der fehlenden Mankoteilung und der mangelhaften Umsetzung von wirtschaftlichen Gleichstellungsanliegen im Familienbereich hat den CEDAW-Ausschuss eingehend beschäftigt und dazu veranlasst, die Schweiz im Jahre 2009 unmissverständlich dazu aufzurufen, diesbezüglich für Abhilfe zu sorgen (Empfehlungen CEDAW-Ausschuss, Ziff. 41–42, unter «CEDAW-Berichtszyklus» auf der Website der EKF, www.ekf.admin.ch/themen/00502/index.html). Entgegen den Ausführungen im Begleitbericht zu dieser Vorlage (S. 33) werden die genannten Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses vorliegend in keiner Weise befriedigend umgesetzt. Die Empfehlungen verlangen die Beseitigung der wirtschaftlichen Ungleichbehandlung und der nachteiligen Folgen der einseitigen Mankoüberbindung zu Lasten der Frauen, das heisst die Mankoteilung, und nicht lediglich eine Reduktion der nachteiligen Folgen durch punktuelle Änderungen.

Die EKF ist der Auffassung, dass der Bundes-Gesetzgeber aufgrund von Art.11 und Art. 8 BV – wie auch aufgrund der -KRK und der CEDAW – zwingend dafür zu sorgen hat, dass angemessene Kinder-Unterhaltsbeiträge tatsächlich zugesprochen werden, dass in Mankofällen der Fehlbetrag nicht mehr einseitig einem Elternteil aufgebürdet wird und dass die zugesprochenen Kinder-Alimente zumindest bis zu einer angemessenen Höhe von den Gemeinwesen bevorschusst werden müssen, und zwar unabhängig davon, ob der Schuldner nicht zahlen kann oder nicht zahlen will.

Für die Bemessung des angemessenen Mindest-Kinderunterhalts bei knappen Verhältnissen und gleichzeitig für die Begrenzung der Alimentenbevorschussung bei Uneinbringlichkeit **schlagen wir die Orientierung an der Höhe der maximalen einfachen AHV-Waisenrente** vor (derzeit maximal 928 Franken pro Monat). Diese dient bereits in vielen Kantonen als koordinierte Orientierungsgrösse für die Alimentenbevorschussung (vgl. H. Stutz, BASS / C. Knupfer, SKOS, im Auftrag des EBG, Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern, Bern, 2012, S. 94).

Im Übrigen ist die EKF zuversichtlich, dass eine Gesetzesänderung, die einen solchen **Mindest-Kinderunterhalt** vorsieht, die Anpassung der Alimentenbevorschussung in den Kantonen und

Gemeinden auch dann beschleunigen würde, wenn eine Bundesvorschrift bezüglich Alimentenbevorschussung nicht realisiert werden könnte.

Mit einer Alimentenbevorschussung würden keine Doppelspurigkeiten bei der Sozialhilfe entstehen. Ebenso wenig würde die Gefahr von Doppelzahlungen der Gemeinwesen bestehen. Mit bevorschussten Kinderalimenten im Rahmen der maximalen einfachen Waisenrente würde es im Gegenteil höchstwahrscheinlich weniger Sozialhilfefälle geben. **Auf Vollstreckungsebene würde der Unterhaltsschuldner in seinem Existenzminimum nach wie vor geschützt,** müsste also keine Sozialhilfe beanspruchen, solange er sein eigenes Existenzminimum selbst verdient. Es trifft also nicht zu, dass bei einer Neuregelung wie hier vorgeschlagen zwangsläufig auch die Alimentenschuldner zusätzlich Sozialhilfe beantragen müssten.

Die Differenz zwischen dem Betrag, den der Alimentenschuldner bezahlen kann und dem Mindestunterhalt würde bevorschusst (was keine Sozialhilfezahlung wäre). Bevorschussung ist nur möglich, soweit überhaupt ein Unterhalt festgesetzt wird. Die Bevorschussung von Kinderalimenten trägt aber entscheidend zur Stabilisierung der Lebensumstände der berechtigten Kinder bei. Deshalb ist es absolut wichtig, dass ein Mindestunterhalt festgesetzt wird. Sonst hilft die Alimentenbevorschussung ausgerechnet denjenigen Kindern und ihren Familien nicht, die es am nötigsten hätten. Soweit die bevorschussten Alimente den Bedarf der Kinder nicht decken oder die alleinerziehende Person nicht für die Differenz und ihren eigenen Bedarf aufkommen kann, ist sie sozialhilfeberechtigt, bezogen auf ihren Haushalt.

Die EKF verweist im übrigen mit Nachdruck darauf, dass die Notwendigkeit einer angemessenen Alimentenbevorschussung und der je nach Kanton unterschiedlich akute Neuregelungsbedarf allgemein anerkannt sind. Auch der schweizweite akute Harmonisierungsbedarf ist anerkannt. Dies hat sich soeben wieder im Parlament bestätigt, wo der entsprechenden Standesinitiative des Kantons Zürich erneut Folge gegeben wurde (Herbstsession 2012). Es handelt sich um einen Bereich, in welchem die Kantone ganz offensichtlich selbst den Bund zur Tätigkeit aufrufen und sich gegenüber einer Bundesregelung keineswegs ablehnend verhalten. Die diesbezügliche Verweigerung, wie sie im Begleitbericht zum Ausdruck kommt, ist der EKF unverständlich.

Das gleiche ist der Fall bei der **Rahmengesetzgebung des Bundes im Bereich der Sozialhilfe.** Die ablehnenden Ausführungen im Begleitbericht widersprechen geradezu den politischen Tatsachen: Im Herbst 2012 hat der Nationalrat auch in diesem Bereich eine Motion seiner Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit klar gutgeheissen, welche verlangt, dass eine nationale Rahmengesetzgebung der Sozialhilfe geschaffen werde. Dass ein Harmonisierungsbedarf be-

steht, entspricht auch der Auffassung der Schweizerischen Sozialhilfekonferenz SKOS, der kantonalen Sozialdirektoren, des Städteverbandes etc. Die Notwendigkeit einer Regelung auf nationaler Ebene gerade im hier interessierenden Bereich ist anerkannt. Sie stösst nicht auf Gegenwehr der Kantone, sondern wird auch von ihnen gefordert. Die Zurückhaltung in der Vorlage ist nicht nachvollziehbar.

Schliesslich verweist die EKF speziell auch auf die Bestrebungen der Schweizerischen Sozialhilfekonferenz SKOS. Diese ist schon heute daran, die Anpassung ihrer Richtlinien in Zusammenhang mit uneinbringlichen Kinderalimenten bei Mankofällen vorzubereiten.

Auch die SKOS geht davon aus, dass die gegenwärtige Praxis der Gerichte betreffend Mankofälle nicht aufrechterhalten werden kann. Es sind bereits Vorstellungen einer **Alimentenhilfe für leistungsunfähige Unterhaltsschuldner** entwickelt, die dahin gehen, dass Kinderalimente in bestimmtem Rahmen (wie schon von der EKF in ihrer Studie angeregt) ins Sozialhilfebudget des Schuldners miteinbezogen und direkt den Gläubigern ausbezahlt würden. Es ist offensichtlich, dass auch dieser Weg beschritten werden kann. Das würde bedeuten, dass der leistungsunfähige Unterhaltsschuldner dann auch die Möglichkeit hätte, die Bezahlung der Mindest-Kinderalimente über die Inanspruchnahme einer solchen Alimentenhilfe sicherzustellen. Verschiedene Lösungsmöglichkeiten liegen also bereits auf dem Tisch.

Alle diese Lösungs- und eindeutigen Verbesserungsmöglichkeiten setzen jedoch voraus, dass mit der bisherigen und unhaltbaren Regelung der Mankofälle Schluss gemacht und eine Neuregelung im Sinne der Mankoaufteilung und der gesetzlichen Festsetzung eines Mindestunterhalts eingeführt wird. Die Neuregelung des Unterhaltsrechts kann sonst gerade das Problem nicht lösen, das am dringendsten ist und das Anlass war für die geplante Revision: eine Regelung der Mankofälle, die den Zielen der Geschlechtergleichstellung und der Kinderrechte entspricht.

IV. Stellungnahme zu den Änderungen gemäss Vorentwurf im Einzelnen

Art. 125 Abs. 2 Ziff. 6 (im VE Aufhebung vorgeschlagen)

Die EKF ist der Auffassung, dass auch bei Einführung des Betreuungsunterhalts diese Bestimmung nicht aufgehoben werden kann. Im neuen Betreuungsunterhalt ist zwar die Einschränkung der Erwerbsmöglichkeit durch die Kinderbetreuungspflichten für die Zeitdauer zu berücksichtigen, während der diese Betreuung rechtlich noch als notwendig anerkannt wird (vo-

raussichtlich wohl häufig nur bei noch kleinen Kindern oder für eine beschränkte Übergangszeit nach der Trennung). Sobald die Erwerbstätigkeit nicht mehr durch direkte Betreuungsanforderungen eingeschränkt erscheint, wird auch kein Betreuungsunterhalt mehr geschuldet sein. Je nach Länge der gelebten Rollenteilung, der Einschränkung in der Berufsausübung und dem Umfang des Karriereverzichts wegen Betreuungspflichten kann aber die Erwerbskapazität der vorher hauptsächlich die Kinder betreuenden Person auch danach noch erheblich eingeschränkt sein. Dies muss – je nach konkreten Verhältnissen – bei der Bemessung des nachehelichen Unterhalts nach wie vor berücksichtigt werden können, weswegen die Aufhebung dieser Ziffer nicht gerechtfertigt erscheint.

Art. 131 (Inkassohilfe)

Die EKF befürwortet diese Bestimmung respektive die Vereinheitlichung der Inkassohilfe auf Verordnungsstufe.

Art. 131a (Bevorschussung)

Absatz 1 dieser Bestimmung genügt den Anforderungen, die an eine wirksame Alimentenbevorschussung gestellt werden müssen, in keiner Weise. **Die EKF weist diese Bestimmung als zu wenig weitreichend zur Verbesserung zurück.** Es wird auf die Ausführungen unter III. verwiesen. Die EKF ist der Auffassung, dass die Kantone von Bundesrechts wegen (und auch aufgrund der internationalen Abkommen) dazu verpflichtet werden können und müssen, Kinderalimente zumindest in knappen finanziellen Verhältnissen und zumindest im Umfang der Existenzsicherung (beispielsweise, wie vorgeschlagen, im Umfang einer maximalen einfachen AHV-Waisenrente) zu bevorschussen, und zwar unabhängig davon, ob die verpflichtete Person nicht bezahlen kann oder nicht bezahlen will.

Art. 176 Ziff. 1, 176a, 177, 276

Einverstanden.

Art. 285 (Bemessung des Unterhalts)

Die EKF unterstützt nochmals ausdrücklich die Einführung des Betreuungsunterhalts gemäss Absatz 2.

Hingegen ist die **Verweigerung der Revision von Absatz 1** bei der gegebenen Geschichte der

Praxis und der gegebenen Rechtslage (vgl. die Ausführungen oben unter II und III) aus Sicht der EKF **inakzeptabel. Es ist hier unbedingt sicherzustellen, dass bei finanziell knappen Verhältnissen nicht länger nur die Leistungsfähigkeit des Pflichtigen massgebend ist, sondern im Minimum der existenzsichernde Bedarf des Kindes auf jeden Fall berücksichtigt und ein allfällig resultierender Fehlbetrag auf beide Eltern verteilt wird.**

Zur Vereinfachung der Festsetzung des gebührenden Unterhalts in Mankofällen steht die EKF auch einem gesetzlich festgeschriebenen Mindest-Unterhalt in der Höhe der maximalen einfachen AHV-Waisenrente positiv gegenüber.

Die EKF beantragt, dass Art. 285 Abs. 1 unbedingt in diesem Sinne überarbeitet und ergänzt werden muss.

Art. 285a (Kinderzulagen, Sozialversicherungsrenten etc.)

Einverstanden.

Art. 286a (Nachträgliche Leistung bei ungenügendem Unterhaltsbeitrag)

Die EKF begrüsst grundsätzlich die Einführung dieser Bestimmung, auch wenn die Erfahrungen zeigen, dass die ähnliche Bestimmung betreffend den nahehelichen Unterhalt in der Praxis keine massgebliche Wirkung entfaltet hat. Wahrscheinlich wird auch die vorliegende Bestimmung eher selten zur Anwendung gelangen, insbesondere wenn als Voraussetzung eine ausserordentliche Verbesserung gefordert wird. Allerdings kann das Kind bei dauerhafter Verbesserung der Verhältnisse des Pflichtigen (die nicht ausserordentlich sein muss) jederzeit die Anpassung des Unterhalts pro futuro verlangen. Der vorgeschlagene Artikel bezieht sich nur auf Nachzahlungen für die Vergangenheit. Diesbezüglich erscheint die Voraussetzung der ausserordentlichen Verbesserung als gerechtfertigt.

Art. 290 (Inkassohilfe)

Wird (wie Art. 131) ausdrücklich befürwortet.

Es fehlt hier jedoch die Bestimmung betreffend Bevorschussung (vgl. oben unter Art. 131a). **Selbstverständlich müssen auch die Bevorschussungsregeln unabhängig vom Zivilstand der Eltern greifen. Die EKF erwartet die entsprechende Klarstellung.**

Art. 295 Abs. 1 Ziff. 2 (Anpassung betreffend Geburtskosten)

Einverstanden.

Art. 329 Abs. 1bis (Verwandtenunterstützung)

Die EKF begrüsst die Abschaffung der Verwandtenunterstützungspflicht in diesem Zusammenhang ausdrücklich.

Art. 296a ZPO (im Urteil geforderte Angaben betreffend Unterhalt)

Die EKF unterstützt diese Bestimmung ausdrücklich. Insbesondere muss der gebührende Unterhalt und damit der Betrag, der zur Deckung des gebührenden Unterhalts des Kindes allenfalls fehlt, unbedingt im Urteil festgehalten werden. Die EKF ist der Auffassung, dass diese Bestimmung auf jeden Fall auch dann im Gesetz bleiben muss, falls Art. 286a ZGB gestrichen werden sollte. **Art. 296a ZPO darf nicht von Art. 286a ZGB abhängig gemacht werden.** Das Festhalten des Fehlbetrags im Urteil ist auch für die gewöhnliche Heraufsetzung pro futuro bei (nicht ausserordentlicher) Verbesserung der Verhältnisse oder für die Abwehr allfälliger Herabsetzungsanträge wichtig.

Sollte darauf verzichtet werden, im Urteil den gebührenden Unterhalt festzusetzen, so würde sich empfehlen, **im Minimum Bestimmung a des Art. 296a ZPO mit der Auslagenseite zu ergänzen.** Es müsste dann aus dem Urteil ersichtlich sein, „von welchem Einkommen und Vermögen jedes Elternteils und jedes Kindes und von welchen Auslagen für jedes Kind ausgegangen wird“. Dies würde es später erheblich erleichtern, zu überprüfen, ob eine wesentliche Änderung der Verhältnisse vorliegt.

Art. 7 ZUG

Diese Bestimmung soll laut Begleitbericht die separate sozialhilferechtliche Dossierführung für die für das Kind ausgerichteten Sozialhilfeleistungen und damit den Ausschluss der Rückerstattungspflicht dieser Leistungen bewirken respektive sicherstellen. **In diesem Sinne wird die Bestimmung von der EKF ausdrücklich begrüsst.**