

## **Neuregelung des Unterhaltsrechts Fachliche Überlegungen der SKOS zum Vernehmlassungsentwurf des EJPD**

Änderung des Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt), der Zivilprozessordnung (Art. 296a) und des Zuständigkeitsgesetzes (Art. 7)

### **Ausgangslage**

Im Januar 2009 hat der Bundesrat die Revision des Zivilgesetzbuches (ZGB) in die Vernehmlassung geschickt. Die gemeinsame elterliche Sorge sollte zur Regel werden. Die Revision des geltenden Unterhaltsrechts wurde von Bundesrätin Sommaruga (EJPD) Anfang 2011 zunächst an diese Vorlage geknüpft, bevor sie dann im Mai 2011 auf Ersuchen der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen wieder getrennt wurde. Das EJPD hat aus diesem Grund Vorschläge zur Neuregelung des Unterhaltsrechts als separates Geschäft erarbeitet und im Juli 2012 in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassungsfrist läuft bis am 7. November 2012. Die SKOS hat zur Erarbeitung ihrer Position erste fachliche Überlegungen angestellt zu den möglichen Auswirkungen der im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Änderungen auf die Sozialhilfe. Diese stellt sie ihren Mitgliedern im vorliegenden Dokument zur Verfügung.

### **Gesamtsicht**

Die SKOS begrüsst die Neuregelung des Unterhaltsrechts. Nachdem mit der gemeinsamen elterlichen Sorge das Sorgerecht nach einer Scheidung oder Trennung neu geregelt wurde, bedarf es auch einer Anpassung im Bereich der Unterhaltspflicht.

Scheidungen und Trennungen stellen ein Armutsrisiko dar, weil das bisherige Familieneinkommen die Existenz von zwei Haushalten sichern muss. Wenn das Einkommen nicht ausreichend ist, wird gemäss heutiger Regelung dem Unterhaltspflichtigen das betriebsrechtliche Existenzminimum belassen, während der betreuende Elternteil mit den Kindern das Manko tragen und dadurch in vielen Fällen Sozialhilfe in Anspruch nehmen muss. Im Sinne der rechtlichen Gleichbehandlung ist die heutige Praxis zu überdenken. Die SKOS begrüsst deshalb grundsätzlich eine Neuregelung des Unterhaltsrechts und das Ansinnen des Gesetzgebers, das Kind und seinen Unterhaltsanspruch ins Zentrum der Revision zu stellen. Eine Stärkung des Unterhaltsanspruchs des Kindes sowie die rechtliche Gleichstellung unterschiedlicher Familienformen werden von der SKOS als wünschenswert erachtet.

### **Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage**

Der Vernehmlassungsentwurf des EJPD baut auf vier inhaltlichen Pfeilern auf. Die SKOS hat als Grundlage für ihre Position für jeden Pfeiler Überlegungen zur Auswirkung auf die Sozialhilfe angestellt.

## **1. Einführung des Betreuungsunterhalts (Art. 125 Abs.2 Ziff.6, ZGB / Art 285 Abs. 2 VE-ZGB)**

Bisher: Der Betreuungsunterhalt ist in den Ehegattenalimenen enthalten. Dadurch enthalten nicht verheiratete Alleinerziehende keinen Betreuungsunterhalt.

Neu: Der Betreuungsunterhalt wird dem Kindesunterhalt angerechnet, so dass auch die Kinder von ledigen Alleinerziehenden einen Betreuungsunterhalt erhalten.

*Auswirkungen auf die Sozialhilfe:*

- Wenn der Betreuungsunterhalt in der Sozialhilfe an das Familieneinkommen angerechnet wird, spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob er bei den Kinder- oder Ehegattenalimenen angerechnet wird. Hat das Kind allerdings ein separates Dossier (gemäss VE-ZUG, siehe 3.2), dann könnte unter Umständen das Kind einen Budgetüberschuss und der betreuende Elternteil ein Manko haben.
- Aufgrund der angestrebten Gleichstellung von verheirateten und unverheirateten Paaren resultieren insgesamt höhere Alimene für ledige Alleinerziehende, die bisher keinen Betreuungsunterhalt erhalten haben. Bei finanzieller Leistungsfähigkeit des Pflichtigen ergibt sich eine Entlastung der Sozialhilfe.
- In den Kantonen der Westschweiz und im Kanton Zug schießt die Alimenebevorschussung die Kinder- und Ehegattenalimene vor. In den anderen Kantonen werden nur Kinderalimene bevorschusst. Indem der Betreuungsunterhalt neu den Kinderalimenen zugerechnet wird, werden je nach Maximalbetrag höhere Beträge bevorschusst. Dadurch wird die Sozialhilfe entlastet. Die Ausgaben der Alimenebevorschussung und damit die Belastung der Kantone könnten steigen.
- Pflegeverträge bei Fremdplatzierungen müssten angepasst werden zur Identifikation des Betreuungsanteils.

## **2. Aufnahme der Priorität des Kindesunterhalts ins ZGB (Art. 276a VE-ZGB)**

Bisher: Keine gesetzlichen Regelungen zur Priorisierung der verschiedenen Unterhaltsansprüche liegen vor.

Neu: Der Kindesunterhalt hat gegenüber anderen familienrechtlichen Verpflichtungen Priorität.

*Auswirkungen auf die Sozialhilfe:*

- Grundsätzlich ist diese Regelung positiv für die Sozialhilfe, weil dadurch der Unterhaltsanspruch des Kindes gestärkt wird. Sie könnte allerdings die Situation von mündigen Alimengläubigern in der Sozialhilfe verschärfen, da der Unterhalt der unmündigen Kinder vor demjenigen der mündigen Kinder Priorität hätte (Problematik Jugendliche in der Sozialhilfe).

## **3. Besserer Umgang mit Mankofällen**

Zur Umsetzung dieses Anliegens sind vier verschiedene Massnahmen vorgesehen.

### **3.1 Verwandtenunterstützung (Art. 329 Abs.1<sup>bis</sup> VE-ZGB)**

Bisher: Es gibt keine Ausnahmen von der Verwandtenunterstützung.

Neu: Personen, die nach einer Scheidung oder Trennung wegen einer Beschränkung der Erwerbstätigkeit zur Betreuung eigener Kinder in Not geraten sind, werden von der Verwandtenunterstützung ausgenommen.

#### *Auswirkungen auf die Sozialhilfe:*

- Die Auswirkungen auf die Sozialhilfe werden als gering eingeschätzt, weil die Verwandtenunterstützung bereits heute auf Personen mit bedeutendem Einkommen bzw. Vermögen beschränkt ist (vgl. SKOS-Richtlinie E.2.1). Die Regelung verursacht allerdings in der Sozialhilfe Ungleichheiten zwischen Kindern mit und ohne Alimentenanspruch.

### **3.2 Eigener Unterstützungswohnsitz (Art. 7 VE-ZUG)**

Bisher: Der Unterstützungswohnsitz entspricht grundsätzlich dem zivilrechtlichen Wohnsitz wodurch das Kind in der Regel denselben Unterstützungswohnsitz hat wie der betreuende Elternteil.

Neu: Das Kind wird einen separaten Unterstützungswohnsitz haben und dadurch in der Sozialhilfe als qualifizierter Leistungsempfänger mit eigenem Dossier behandelt werden.

Ein eigener Unterstützungswohnsitz bedeutet nicht zwingend eine eigene Unterstützungseinheit und infolgedessen eine eigene Budgetberechnung für das Kind. Ausserdem stellt die Änderung von Artikel 7 des ZUG einen materiellen Eingriff ins Sozialhilferecht dar und ist damit nach verfassungsrechtlicher Kompetenzordnung nicht zulässig.

Falls trotzdem eine rechtsgültige Bestimmung eingeführt wird, die das Kind als separate Unterstützungseinheit mit separater Budgetberechnung vorsieht, wären die im Folgenden aufgeführten Auswirkungen auf die Sozialhilfe zu erwarten.

#### *Auswirkungen auf die Sozialhilfe:*

- Grundsätzlich gilt in der Sozialhilfe, dass der Unterstützungswohnsitz dem Zivilrechtlichen Wohnsitz entspricht. Das ist die Regel, alles andere die Ausnahme. Mit dieser Änderung des ZUG werden «Ausnahmen» geschaffen, was der grundsätzlichen Logik in der Sozialhilfe (und auch jener des Gesetzgebers) widerspricht.
- Der Grundsatz des Haushalts als Unterstützungseinheit in der Sozialhilfe wird untergraben:
  - Die Einrichtung eines eigenen Dossiers für Kinder mit Alimenten fördert die Ungleichheit zwischen den Sozialhilfebeziehenden einer Familie. Bisher sind die Kinderalimente dem Familienbudget angerechnet worden.
  - Es können sich Situationen ergeben, in denen ein Kind nicht in der Sozialhilfe ist, andere Familienmitglieder aber schon. Wenn das Kind den Kindesunterhalt und den Betreuungsunterhalt erhält, kann es unter Umständen aus der Sozialhilfe abgelöst werden, die Mutter (und evtl. weitere Kinder) verbleiben in der Sozialhilfe. Dadurch ergeben sich Ungleichheiten in der Familie und es wird für die Sozialarbeitenden schwieriger, die Familie als Einheit zu beraten.
  - Die unterhaltsberechtigten Person könnte nur für ihren Teil verpflichtet werden zu arbeiten und nicht für den Teil des Kindes
- Die administrative Umsetzung wäre sehr aufwändig (Berechnung, Kontrolle, Betreuung)
- Durch die Dossiertrennung soll dem obhutsberechtigten Elternteil die Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfeleistungen für das Kind erspart werden, indem die Rückerstattungspflicht für die an das Kind ausgerichteten Leistungen aufgehoben wird. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich in Bezug auf die Rückerstattungspflicht wahrscheinlich nichts ändern würde, weil ihre Ausgestaltung in der Kompetenz der Kantone liegt und das kantonale Recht in diesem Fall vorgeht.
- Falls die rechtliche Regelung nicht präzise ist, wird die Umsetzung in den Kantonen unterschiedlich sein. Dadurch ergeben sich weitere Ungleichheiten und der Aufwand bei interkantonomer Mobilität steigt.

- Die Dossierzahlen würden rein rechnerisch stark steigen. Anpassungen in der Sozialhilfestatistik wären unter Umständen notwendig.

### **3.3 Rückforderung vom Pflichtigen (Art. 286a Abs.2 VE-ZGB)**

Bisher: Wenn sich die finanzielle Lage des Unterhaltspflichtigen verbessert, besteht ein künftiger Anspruch auf höhere Alimente.

Neu: Der Unterhaltsanspruch kann fünf Jahre rückwirkend geltend gemacht werden. Der Rückforderungsanspruch geht auf das Gemeinwesen über, soweit es für den Kindesunterhalt aufgekommen ist. Hat das Kind also Sozialhilfe erhalten, kann die Sozialhilfebehörde auf den Unterhaltspflichtigen zurückgreifen, falls sich dessen finanzielle Verhältnisse verbessert haben.

*Auswirkungen auf die Sozialhilfe:*

- Die Auswirkungen auf die Sozialhilfe werden als eher gering eingeschätzt, weil bereits nach heutiger Regelung die Möglichkeit einen Anspruch für ein Jahr zurück geltend zu machen besteht.
- Ohne Regelung wird es weiterhin zufällig sein, ob die Sozialhilfe von den veränderten finanziellen Verhältnisse eines Unterhaltspflichtigen Kenntnis erhält, dies insbesondere, wenn die Unterhaltsberechtigten in der Zwischenzeit nicht mehr in der Sozialhilfe sind. Der Aufwand für systematische Prüfungen wäre unverhältnismässig und wenn der Pflichtige in einem anderen Kanton oder im Ausland wohnhaft ist, sehr schwierig.
- Möglicherweise konkurrenzieren sich Rückforderungen mit zukünftigen Alimentenansprüchen.

### **3.4 Gebührender Unterhalt (Art. 296a VE-ZPO)**

Bisher: Im Unterhaltstitel ist nur der tatsächlich geschuldete Unterhalt festgelegt.

Neu: Neben dem tatsächlich geschuldeten Unterhalt wird der gebührende Unterhalt im Unterhaltstitel ausgewiesen.

*Auswirkungen auf die Sozialhilfe:*

- Die Regelung wird keine direkte Auswirkung auf die Sozialhilfe haben, solange der gebührende Unterhalt keinen Einfluss auf den tatsächlich geschuldeten Unterhalt hat.

## **4. Harmonisierung der Inkassohilfe (Art. 131 und 290 VE-ZGB)**

Bisher: Die Inkassohilfe ist mittels allgemeiner Formulierungen geregelt, für die konkrete Umsetzung in den Kantonen bleibt sehr viel Handlungsspielraum.

Neu: Der Bundesrat erhält die Kompetenz, im Rahmen einer Verordnung einen Leistungskatalog zu formulieren, um die Inkassohilfe zu vereinheitlichen und zu verbessern.

*Auswirkungen auf die Sozialhilfe:*

- Eine Vereinheitlichung und Verbesserung der Inkassohilfe führt zu einer besseren Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs und entlastet dadurch die Sozialhilfe.

## **Schlussbemerkung**

Die SKOS hat zur Vorbereitung ihrer Vernehmlassungsantwort eine Gruppe von Expertinnen und Experten eingesetzt und eine kleine Studie zum Umgang mit Mankofällen in der Sozialhilfepraxis verfasst. Die in diesem Papier dargelegten möglichen Auswirkungen auf die Sozialhilfe fassen auf der eingehenden Diskussion in dieser Arbeitsgruppe und im erweiterten Fachkreis. Sie sollen den Mitgliedern der SKOS bei der Meinungsbildung über die Gesetzesvorlage dienen. Die Geschäftsleitung der SKOS wird die definitive Stellungnahme und Position an ihrer Retraite Ende Oktober verabschieden. Anschliessend wird sie allen Mitgliedern zur Verfügung gestellt und veröffentlicht.

## Wichtige Begriffe

(Quelle: EKFF)

**Manko:** Genügt das gemeinsame Einkommen nach einer Trennung oder Scheidung nicht zur Deckung der Bedürfnisse der Eltern und Kinder, die in zwei getrennten Haushalten leben, so liegt ein sogenanntes Manko vor.

**Mankoteilung:** Das Manko wird gleichmässig oder in einem bestimmten Verhältnis auf die unterhaltsberechtigten und die unterhaltspflichtige Person aufgeteilt. Dies ist bei der heutigen Regelung nicht der Fall und in der Revision ebenfalls nicht vorgesehen.

**Einseitige Mankoüberbindung:** Wird dem unterhaltspflichtigen Elternteil das Existenzminimum vollumfänglich belassen und somit die Unterhaltspflicht auf die Differenz zwischen dessen Einkommen und dem betriebsrechtlichen Existenzminimum beschränkt, so handelt es sich um eine einseitige Mankoüberbindung. Dies ist gemäss heutiger Regelung der Fall und wird durch den Vernehmlassungsentwurf nicht geändert.

**Unterhaltstitel:** Der Unterhaltsanspruch besteht bei gegebenen Voraussetzungen von Gesetzes wegen und wird in konkreten Fällen in einem Unterhaltstitel festgelegt (titulierter Unterhaltsanspruch). Beim Unterhaltstitel handelt es sich entweder um ein Gerichtsurteil, eine gerichtlich genehmigte Trennungs- oder Scheidungsvereinbarung, um einen gerichtlichen Vergleich oder um eine durch das Gericht oder durch die Vormundschaftsbehörde genehmigte Unterhaltsvereinbarung.

**Betreuungsunterhalt:** Umfasst die Kosten im Zusammenhang mit dem Zeitaufwand eines Elternteils für die Betreuung und Erziehung des Kindes.

**Kinderalimente:** Zum Unterhaltsanspruch zählt der Unterhaltsbeitrag. Anstelle des Begriffs «Unterhaltsbeitrag» wird auch die Bezeichnung «Alimente» verwendet. Der Begriff Kinderalimente bringt zum Ausdruck, dass das Kind einen Anspruch gegenüber seinen Eltern (i.d.R. ein Elternteil) hat. Die Anspruchsberechtigten sind unmündige Kinder oder mündige Kinder in Ausbildung.

**Ehegattenalimente:** Der Begriff bezieht sich auf die Unterhaltsansprüche von (Ex-)Ehegatten und -gattinnen.

**Gebührender Unterhalt:** Im Gesetz findet sich keine Definition, was unter gebührendem Unterhalt zu verstehen ist. Auch in der Botschaft selbst findet sich lediglich ein Hinweis, dass die obere Grenze des gebührenden nahehelichen Unterhalts grundsätzlich die einvernehmlich gewählte bisherige Lebensführung der Ehegatten ist. Nach Bundesgericht bestimmt sich der Umfang des gebührenden Unterhalts hauptsächlich nach dem Lebensstandard der Eheleute während der Ehe.

September 2012

Monbijoustrasse 22, Postfach, CH-3000 Bern 14  
T +41 (0)31 326 19 19, F +41 (0)31 326 19 10  
admin@skos.ch, www.skos.ch