

Bundesamt für Justiz  
z. H. Frau Debora Gianinazzi  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Per E-Mail an:  
[debora.gianinazzi@bj.admin.ch](mailto:debora.gianinazzi@bj.admin.ch)

Neuenburg, den 5. November 2012

## **Änderung des Zivilgesetzbuchs (Kindesunterhalt), der Zivilprozessordnung (Art. 296a) und des Zuständigkeitsgesetzes (Art. 7) – Unterhalt des Kindes Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG), der Zusammenschluss aller institutionellen staatlichen Gleichstellungsfachstellen der Schweiz, nimmt gerne die Gelegenheit wahr, zur obgenannten Vorlage Stellung zu nehmen.

### ***Vorbemerkungen***

Die Revision des Kindesunterhaltsrechts und die Neuregelung der elterlichen Sorge bilden zentrale Pfeiler der elterlichen Verantwortung bzw. des Kindeswohls. Für die SKG ist deshalb unabdingbar, die beiden Regelungsbereiche nicht separat, sondern gemeinsam zu betrachten. Vgl. dazu auch die SKG-Stellungnahme vom 9. April 2009 zur gemeinsamen elterlichen Sorge ([www.equality.ch](http://www.equality.ch)).

Zentral ist in diesem Zusammenhang, dass allenfalls nötige **Anpassungen in anderen Rechtsbereichen – insbesondere der AHV (Betreuungsgutschriften) und den Steuern (Abzüge der Kinder)** überprüft und gegebenenfalls **vorgenommen werden**. Dies wurde bei der Revision der elterlichen Sorge verpasst und muss bei der Unterhaltsrechtsrevision unbedingt nachgeholt werden, damit Benachteiligungen von Einelternfamilien bei den Steuern und der Alleinerziehenden bei der Altersvorsorge verhindert werden können. Denn: die gemeinsame elterliche Sorge ist nicht gleich zu setzen mit der tatsächlichen Sorge für das Kind im Alltag, für die die Gutschriften und Abzüge gedacht sind. Über 85% der Alleinerziehenden sind Frauen.

### ***I. Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage***

Die SKG unterstützt sämtliche in der Vorlage enthaltenen Vorschläge, welche die **Position des Kindes unabhängig vom Zivilstand der Eltern tatsächlich stärken**.

Die SKG 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. Auch wenn eine gleichmässige Beteiligung beider Eltern an der Betreuung der Kinder wünschenswert ist 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 übernimmt meist 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 Partner und mindestens einem Kind unter 7 Jahren zusammen leben, sind nicht erwerbstätig, ein weiteres Drittel hat ein Pensum unter 50% (vgl. Zahlen BfS: [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/erwerbstaetigkeit.html](http://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 Auswirkungen, die auch weiterhin Berücksichtigung finden müssen. Der Trennungzeitpunkt 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 SKG den Erläuterungen im Begleitbericht zu.

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

Die SKG ist zudem erfreut darüber, dass ihre Anliegen 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.

Die SKG 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 ZPO zur Festsetzung der Unterhaltsbeiträge** wird von der SKG 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 II., 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.

Grundsätzlich begrüsst die SKG 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 SKG 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 für diese zentrale Problematik keine Lösung aufzeigt, ist für die SKG nicht nachvollziehbar. Der Betreuungsunterhalt bringt somit nur denjenigen Kindern eine Besserstellung, die in finanziell guten Verhältnissen leben. Allen andern wird mangels Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Person 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.

Andere Elemente der Vorlage sind aus Sicht der SKG leider enttäuschend ausgefallen:

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 Eidg. Kommission für Frauenfragen 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). Dennoch wird in der Vorlage keine befriedigende Lösung präsentiert; dies mit der Begründung, der Bund verfüge nicht über die notwendigen Gesetzgebungskompetenzen. Die SKG ist jedoch der Meinung, dass der Handlungsspielraum des Bundes über die im Vorentwurf und erläuternden Bericht skizzierten Lösungsansätze hinausgeht (vgl. nachfolgend III. und IV.).

- Der vorliegende Vorentwurf 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 das Fehlen einer diskriminierungsfreien Regelung der Mankofälle sowie eines Mindest-Kinderunterhalts verursacht. Mit Blick auf die Verwirklichung der Kinderrechte der armutsgefährdeten Kinder gilt es deshalb, diese beiden Problemkreise auf gesetzlicher Ebene wirksam anzugehen.

Die SKG bedauert es zudem, dass die anlässlich des Runden Tisches vom 30. April 2012 von der SKG formulierten Empfehlungen betreffend die **Einführung einer Mankoaufteilung zwischen den Eltern und einer Mindest-Kinderunterhaltsregelung** in der Vorlage keine Berücksichtigung gefunden haben:

Die unterhaltspflichtige Person würde im Fall der Umsetzung dieser Empfehlungen höhere Alimente schulden, als sie beim Schutz ihres eigenen Existenzminimums zahlen kann. Trotzdem ist die Festsetzung solcher Alimente enorm wichtig (vgl. unten, insbesondere auch bezüglich Alimentenbevorschussung). Auf dem Vollstreckungsweg bliebe das Existenzminimum der unterhaltspflichtigen Person weiterhin geschützt. Sie wäre also auch bei Mankoaufteilung weiterhin nicht gezwungen, selbst Sozialhilfe zu beanspruchen. Das Problemständiger Betreibungen und die Ausstellung von Verlustscheinen in einer Situation, in welcher ihre Leistungsfähigkeit dauerhaft nicht ausreicht, müssten und könnten auf der Ebene des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts SchKG angegangen werden. Mit einer parallelen **SchKG-Revision** könnte sichergestellt werden, dass bei Nachweis dauerhafter Leistungsunfähigkeit der unterhaltspflichtigen Person Alimentenforderungen nicht in Betreibung gesetzt werden könnten und/oder Verlustscheine in diesem Zusammenhang verfielen oder ähnliches. Ein angemessener Schutz vor ständigen Betreibungen wäre auf dieser Ebene zu erarbeiten.

## **II. Stellungnahme der SKG zu den einzelnen Bestimmungen**

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

Die SKG 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 (voraussichtlich 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 ZGB (Inkassohilfe)**

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

#### **Art. 131a ZGB (Bevorschussung)**

Absatz 1 dieser Bestimmung genügt den Anforderungen, die an eine wirksame Alimentenbevorschussung gestellt werden müssen, in keiner Weise. Die SKG weist diese Bestimmung als zu wenig weitreichend zur Verbesserung zurück. Es wird auf die Ausführungen unter III. verwiesen. Die SKG ist der Auffassung, dass die Kantone von Bundesrechts wegen (und auch aufgrund der internationalen Abkommen KRK und CEDAW) dazu verpflichtet werden können und müssen, Kinderalimente zumindest in knappen finanziellen Verhältnissen und zumindest im Umfang der Existenzsicherung (sinnvollerweise 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 ZGB**

Einverstanden.

#### **Art. 285 ZGB (Bemessung des Unterhalts)**

Die SKG unterstützt 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 I. und III.) aus Sicht der SKG inakzeptabel. Es ist hier unbedingt sicherzustellen, dass bei finanziell knappen Verhältnissen nicht länger nur die Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Person massgebend ist, sondern im Minimum der Existenz sichernde 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 SKG auch einem gesetzlich festgeschriebenen **Mindestunterhalt in der Höhe der maximalen einfachen AHV-Waisenrente** positiv gegenüber.

Zudem muss festgehalten werden, dass der **Unterhaltsbeitrag bis zum ordentlichen Abschluss der Erstausbildung festgelegt wird** (entsprechend der allg. Dauer der elterlichen Unterhaltspflicht).

Die SKG beantragt, Art. 285 Abs. 1 unbedingt in diesem Sinne zu überarbeiten und zu ergänzen.

#### **Art. 285a ZGB (Kinderzulagen, Sozialversicherungsrenten etc.)**

Einverstanden.

#### **Art. 286a ZGB (Nachträgliche Leistung bei ungenügendem Unterhaltsbeitrag)**

Die SKG 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 unterhaltspflichtigen Elternteils (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 ZGB (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 SKG erwartet die entsprechende Klarstellung.

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

Einverstanden.

#### **Art. 329 Abs. 1bis ZGB (Verwandtenunterstützung)**

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

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

Die SKG 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 SKG 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 Buchstabe a von 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 SKG ausdrücklich begrüsst.

Aus Sicht der SKG sollen **zudem folgende Artikel ergänzt** werden:

#### **Art. 279 ZGB**

Analog zu Art. 286a neu ZGB soll das Kind das Recht erhalten, auf Leistung des Unterhalts für die Zukunft und für **5 Jahre** (statt 1 Jahr) **vor Klageerhebung** zu klagen. Dadurch wird der Unterhaltsanspruch des Kindes insbesondere in den Fällen gestärkt, in denen die Vaterschaftsfeststellung lange dauert.

### **Art. 299 und Art. 300 ZPO (Vertretung des Kindes)**

Nach Ansicht der SKG muss die Vertretung des Kindes auch geprüft werden, wenn die Eltern sich bezüglich der Unterhaltsbeiträge nicht einigen können. Die Kindesvertretung soll auch in diesem Bereich Anträge stellen und Rechtsmittel einlegen können. Dies stärkt die Position des Kindes und seinen Unterhaltsanspruch.

### **Art. 2 ZUG (Definition der Bedürftigkeit)**

Damit der Rechtsanspruch des Kindes auf Unterhaltsbeiträge gestärkt werden kann, sollte die Definition der Bedürftigkeit wie folgt erweitert werden (*kursiv*):

„Bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt *und für den Lebensunterhalt seiner minderjährigen Kinder* nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann.“

## **III. Zur Problematik der Mankofälle inkl. Regelungskompetenz**

Die SKG bedauert ausserordentlich, dass die Vorlage die zentrale Problematik der Mankofälle 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 Problematik und die Kontroverse ist bekannt und wird auch im Bericht dargestellt. Doch obwohl die Problematik anerkannt und die Kritik an der geltenden Praxis berechtigt ist, fehlt im Vorentwurf 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. Aus den folgenden Gründen folgt die SKG dieser Argumentation nicht.

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 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 SKG erachtet es als inakzeptabel, dass die gegenwärtige (rechtswidrige) Praxis auch mit dieser Vorlage nicht berichtigt werden soll. Damit würden ausgerechnet zivilrechtliche Ansprüche, die den Lebensunterhalt von Kindern sicherstellen sollen, anders (schlechter) behandelt als andere zivilrechtlich begründete Ansprüche. **Materielles Recht einerseits und Vollstreckungsrecht andererseits würden in unzulässiger Weise vermischt.** Es ist

in höchstem Masse ungewöhnlich, dass sich im Zivilrecht ein Anspruch nach der Leistungsfähigkeit der Schuldnerin bzw. des Schuldners bemessen soll. In aller Regel wird das Existenzminimum erst auf der Vollstreckungsebene geschützt (z.B. Kaufschuld, Schadenersatzleistung). 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 jedoch anders entwickelt hat, muss der Gesetzgeber handeln und das ZGB entsprechend anpassen.

- Bundeszivilrecht und SchKG liegen in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bundesgesetzgeber hat folglich 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.

#### **IV. Gesetzgebungskompetenz bezügl. Sozialhilfe & 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, z.B. separate Dossierführung für die Kinder und klare Abgrenzung des Sozialhilfebudgets des Kindes von demjenigen der Eltern sowie separate Erfassung der ausgerichteten Leistungen. Auf diesem Wege könne, so der Bericht, 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 die Kantone diesbezüglich nicht frei sind, obwohl der Bereich der Sozialhilfe in ihrer Kompetenz liegt.

Die SKG 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 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 (mind. 85%), 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 EBG, <http://www.ebg.admin.ch/themen/00007/00070/index.html?lang=fr>). 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 SKG ist der Auffassung, dass der Bundesgesetzgeber 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 Kinderalimente zumindest bis zu einer angemessenen Höhe von den Gemeinwesen bevorschusst werden müssen, und zwar unabhängig davon, ob die unterhaltspflichtige Person 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 schlägt die SKG die **Orientierung an der Höhe der maximalen einfachen AHV-Waisenrente** vor (derzeit 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 SKG 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 die unterhaltspflichtige Person in ihrem Existenzminimum nach wie vor geschützt, müsste also keine Sozialhilfe beanspruchen, solange sie ihr eigenes Existenzminimum selbst verdient. Es trifft also nicht zu, dass bei einer Neuregelung wie hier vorgeschlagen zwangsläufig auch die Alimentenschuldner /innen zusätzlich Sozialhilfe beantragen müssten.

Die Differenz zwischen dem Betrag, den die unterhaltspflichtige Person bezahlen kann und dem Mindestunterhalt würde bevorschusst (was keine Sozialhilfeforderung 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 SKG 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 dringende 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.

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 besteht, entspricht auch der Auffassung der Schweizerischen Sozialhilfekonferenz SKOS, der kantonalen Sozialdirektor/innenkonferenz SODK, 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 SKG speziell auch auf die Bestrebungen der **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/innen entwickelt, die dahin gehen, dass Kinderalimente in bestimmtem Rahmen (wie schon von der SKG in ihrer Studie angeregt) ins Sozialhilfebudget der alimentenpflichtigen Person miteinbezogen und direkt den unterhaltsberechtigten Personen ausbezahlt würden. Es ist offensichtlich, dass auch dieser Weg beschritten werden kann. Das würde bedeuten, dass der/die leistungsunfähige Unterhaltsschuldner/in dann auch die Möglichkeit hätte, die Bezahlung der Mindest-Kinderalimente über die Inanspruchnahme einer solchen Alimentenhilfe sicherzustellen. Verschiedene Lösungsmöglichkeiten sind demnach bereits verfügbar.

Für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus.  
Mit freundlichen Grüssen

Im Namen der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten

Die Präsidentin:



Nicole Baur