



P.P. CH-3003 Bern, BSV, EKKJ

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

Unser Zeichen: 733.1/2006/20474 30.10.2012 Doknr: 41
Sachbearbeiter/in: Nom
Bern, 2. November 2012

**Teilrevision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt), der Zivilprozessordnung (Art. 296a) und des Zuständigkeitsgesetzes (Art. 7)
Stellungnahme der Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Ergänzend zur neuen Regelung für die gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall liegt nun der Vorentwurf für bundesrechtliche Änderungen zum Unterhaltsanspruch des Kindes vor. Wir bedanken uns für die Einladung zu dieser Vernehmlassung und nehmen gerne wie folgt Stellung.

1. Grundsätzliche Haltung

Der nun vorliegende Vorentwurf hinterlässt einen ambivalenten Eindruck. Auch wenn der Entwurf das Kind ins Zentrum stellt und als Ziele der Revision die Stärkung des Kindeswohl (Art. 3 Abs. 1 UN-KRK) und das Verbot der Diskriminierung (Art. 2 Abs. 2 UN-KRK) nennt, bleibt der Entwurf auf halber Strecke stehen. Er stärkt zwar die unterhaltsrechtliche Position des Kindes, unabhängig vom Zivilstand der Eltern, und damit auch seinen Anspruch auf Unterhaltsleistungen (inkl. Kosten für geleistete Betreuung). Er lässt jedoch in der Praxis und damit im Leben von Kindern aus finanziell schwachen Verhältnissen nicht wirklich substantielle Veränderungen zu. Es ist erwiesen, dass gerade Kinder getrennt lebender Eltern die am stärksten von Armut betroffene Bevölkerungsgruppe sind. 2009 bezog jede/r siebte Alleinerziehende Sozialhilfe und 55 % der Kinder, die Sozialhilfe benötigen, leben in Ein- elternfamilien. Unbestritten ist ebenfalls, dass fehlende Unterhaltsbeiträge eine der wichtigsten Ursachen für diese Armutssituation sind.¹

¹ Statistischer Sozialbericht der Schweiz 2011, Bundesamt für Statistik

Der Entwurf sprengt die Systemgrenzen nicht und rein zivilrechtlich lässt sich für Kinder bei Trennung der Eltern kein wirklicher **Mindestunterhalt** sichern, sondern nur Vorhandenes neu verteilen. Er hält an der **Unantastbarkeit des Existenzminimums des Unterhaltsschuldners** fest, obwohl das Bundesgericht den Gesetzgeber auffordert, eine adäquate und kohärente Lösung zu schaffen.² Ebenfalls kapituliert er vor fehlenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in den damit verbunden Bereichen der öffentlich rechtlichen Alimentenbevorschussung und Sozialhilfe. Die Vorlage verpasst zudem eine gute Gelegenheit, das **Problem der Mankoteilung** anzugehen. Damit bleibt der Grundsatz eines vom Einkommen unabhängiger Mindest-Kindesunterhalt leider nur hypothetischer Art.

Die EKKJ begrüsst zwar grundsätzlich die **Einführung des Betreuungsunterhalts** und damit den Anspruch des Kindes auf einen Unterhaltsbeitrag, der auch die Kosten der Betreuung durch einen Elternteil umfasst. Eine solche Regelung würde auch der Realität vieler alleinerziehender Eltern gerechter, welche je nach Alter der Kinder nicht oder nur Teilzeit erwerbstätig sein können. Solange jedoch die Finanzierungs- und Zuständigkeitsfrage bei einer fehlenden Deckung bei Mankofällen nicht geklärt ist, bringt die Einführung des Betreuungsunterhalt nur denjenigen Kindern eine formale Besserstellung, deren Eltern in finanziell guten Verhältnissen leben.

Anders formuliert: Solange die Frage offen bleibt, wer den fehlenden Betrag zur Deckung zu tragen hat, bringt dieser an sich positiv zu wertende Systemwechsel für sehr viele Kinder keine wirkliche Verbesserung. Die EKKJ fordert daher, dass ein **angemessener Mindestunterhalt** eingeführt wird und die Kinderalimente bis zur Höhe des gesetzlichen Mindestunterhalts von den Gemeinwesen bevorschusst werden müssen.

Ein weiterer Punkt des Vorentwurfs beinhaltet die **Alimentenhilfe**, welche zwei Leistungen der öffentlichen Hand beinhaltet: Die **Bevorschussung von Unterhaltszahlungen und die Inkassohilfe** für die Unterhaltsberechtigten. Da die Zuständigkeit der rechtlichen Umsetzung und des Vollzugs in der Kompetenz der Kantone liegt, hat sich eine unterschiedliche Praxis entwickelt, welche zu einer rechtlichen und faktischen Ungleichbehandlung von Kindern führt und damit gegen das Verbot der Diskriminierung gemäss Art. 2 KRK verstösst.

Von einer Regulierung der **Alimentenbevorschussung** sieht der Entwurf mit der Begründung ab, dass dem Bund die dazu nötige verfassungsrechtliche Kompetenz fehle. Zudem gibt es mittlerweile auch von Seiten der Kantone her Initiativen, welche eine bundesrechtliche Grundlage zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung verlangt.³

Die EKKJ begrüsst grundsätzlich, die im Entwurf vorgeschlagene **Harmonisierung der Inkassohilfe** in einer Verordnung zu regeln (Art. 131 Abs. 2 eZGB). Eine solche Verordnung kann den Vollzug des Unterhaltsanspruchs erleichtern, jedoch beschränkt sie sich auf den im Urteil oder in der Vereinbarung festgelegten Betrag und unterstützt die Anspruchsberechtigten nur, wenn der Unterhaltsschuldner zahlungswillig ist, nicht aber wenn er den Betrag objektiv nicht leisten kann. Das führt dazu, dass der Elternteil, bei dem das unterhaltsberechtignte Kind lebt, diesen Betrag selber oder durch die Sozialhilfe decken muss.

² BGE 135 III 66, 5A_767/2007 vom 23. Oktober 2008

³ 09.301 Standesinitiative Kanton Zürich

2. Stellungnahme zu den Änderungen gemäss Vorentwurf im Einzelnen

Innerhalb der zivilrechtlichen Regelungen werden einige Änderungen vorgeschlagen, welche die unterhaltsrechtliche Position des Kindes zumindest theoretisch stärken.

Schweiz. Zivilgesetzbuch (Kindesunterhalt)

Aufhebung von Art. 125 Abs. 2 Ziff 6 (Umfang und Dauer der von den Ehegatten noch zu leistenden Betreuung der Kinder)

Die Berechnung des Betreuungsunterhalts wird vom nahehelichen Unterhalt abgelöst und neu in Art. 285 eZGB geregelt. Damit wird der unterhaltsrechtliche Anspruch des Kindes zwar gestärkt, an der konkreten Höhe dieses Unterhaltsanspruchs ändert sich jedoch wenig.

Art. 131 (Inkassohilfe)

Die EKKJ befürwortet den neu ergänzten Abs. 2 mit dem der Bundesrat die Kompetenz erhält, die Leistungen der Inkassohilfe in einer Verordnung festzulegen.

Art. 131 a (neu) (Bevorschussung)

Absatz 1 dieser Bestimmung genügt den Anforderungen für eine wirksame Alimentenbevorschussung nicht. Es gilt daher nochmals zu prüfen, ob die Kantone nicht doch von Bundesrechts her und auch aufgrund internationaler Abkommen dazu verpflichtet werden können, Kinderalimente zumindest in knappen finanziellen Verhältnissen im Umfang der Existenzsicherung zu bevorschussen – und zwar unabhängig davon, ob die unterhaltsverpflichtete Person zahlen kann oder nicht bezahlen will.

Art. 276 a (neu) (Vorrang der Unterhaltspflicht gegenüber unmündigen Kindern)

Die EKKJ begrüsst den Vorrang der Unterhaltspflicht gegenüber dem unmündigen Kind vor anderen familienrechtlichen Unterhaltsverpflichtungen. Ein verfügbarer Betrag wird zuerst dem Kinderunterhalt (inkl. Betreuungsunterhalt) zugewiesen und verbessert damit tendenziell dessen Schutz in der Alimen-ten- und Sozialhilfe (Bevorschussung und Befreiung von der Rückerstattungspflicht). Zu klären gilt zudem die Unterhaltspflicht gegenüber Jugendlichen ab 18 Jahren, welche noch in Ausbildung sind.

Art. 285 (Bemessung des Unterhaltsbeitrages)

Inhaltlich ändert sich in Abs. 1 in Bezug auf die Festlegung eines Mindestunterhaltsbeitrags für das Kind nichts und die EKKJ fordert, dass dieser Absatz entsprechend überarbeitet wird.

Art. 285 a (neu) (Andere für den Unterhalt des Kindes bestimmten Beiträge)

Grundsätzlich damit einverstanden, auch wenn sich in Bezug auf die konkrete Höhe des Beitrags nur wenig ändert.

Art. 286a (neu) (Ausserordentliche Verbesserung der Verhältnisse bei ungenügendem Unterhaltsbeitrag)

Dieser Artikel wird grundsätzlich begrüsst, auch wenn dessen Umsetzung in der Praxis eher selten zur Anwendung kommen wird. Positiv ist, dass das Kind selber bei dauerhafter Verbesserung des Pflichtigen jederzeit selber eine Anpassung verlangen kann. Dies bedingt jedoch, dass das Kind oder seine rechtliche Vertretung darüber informiert ist.

Art. 290 (Inkassohilfe)

Wie bereits bei Art. 131 erwähnt, begrüsst die EKKJ diese Bestimmung, welche die Inkassohilfe auf Verordnungsebene regelt.

Art. 295 Abs. 1 Ziff. 2 (Ansprüche der unverheirateten Mutter)

Wird begrüsst.

Schweizerische Zivilprozessordnung

7. Titel: Kinderbelange in familienrechtlichen Angelegenheiten

Art. 296a ZPO (neu) (Unterhaltsbeiträge)

Die Klärung der unterhaltsrechtlichen Ausgangslage bei Entscheidung über Kinderunterhaltsbeiträge ist von genereller Bedeutung. Insbesondere muss der Betrag unbedingt im Urteil festgehalten werden. Art. 296a ZPO darf jedoch nicht von Art. 286a ZGB abhängig gemacht werden. Dieser Artikel ist auch für die Abänderung von Unterhaltszahlungen zentral. Damit die Position des Kindes darin gestärkt wird, sollte auch die Vertretung des Kindes (gemäss Art. 299 und Art. 300 ZPO) befugt werden, Anträge zu stellen und Rechtsmittel einzulegen.

Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz ZUG)

Art. 7: Unmündige Kinder (Eigener Unterstützungswohnsitz)

Die Führung eines separaten sozialhilferechtlichen Dossiers wird grundsätzlich begrüsst. Diese soll sicherstellen, dass die für das Kind ausgerichteten Sozialhilfeleistungen nicht mehr der Rückerstattungspflicht unterstehen. Die selbständige Dossierführung getrennter Eltern kann für die Sozialhilfebehörden einen höheren Verwaltungsaufwand bedeuten. Offen ist, ob es sich um eine relevante Fallzahl handelt und ob dabei neue Methoden zur Anwendung kommen, welche den Aufwand in Grenzen halten.

3. Schlussfolgerungen

Wie bereits eingangs erwähnt, stärkt der Entwurf zwar die unterhaltsrechtliche Position des Kindes auf einen eigenen Anspruch auf Unterhaltsleistungen. Er verpasst jedoch klar die Chance, das Problem des Mindestunterhalts anzugehen und konkrete Lösungen vorzuschlagen. Ebenfalls störend ist, dass ein solcher Mindestunterhalt nur Kindern aus Scheidungsfamilien zugute kommen würde und nicht Kindern unverheirateter und getrennt lebender Eltern. Der Entwurf verpasst zudem die Chance, das Problem der Mankoteilung zu lösen.

Keine befriedigende Lösung bietet dieser Entwurf dem hohen Anteil der von Armut betroffenen Kinder aus Einelternfamilien. Die EKKJ hat bereits in ihrem Bericht „Jung und arm: Das Tabu brechen“ (2007) eine nachhaltige Familienpolitik gefordert. Die Festlegung eines Mindestunterhalts (unabhängig vom Einkommen und dem Zivilstand der Eltern) sowie die Vereinheitlichung des Alimenteninkasso und der -bevorschussung wurden auch schon damals gefordert und wären daher wichtige Schritte in diese Richtung.

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und hoffen auf eine wohlwollende Prüfung und die Berücksichtigung unserer Bemerkungen und Anregungen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen



Pierre Maudet
Präsident



Marion Nolde
wiss. Sekretärin