

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

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

312.12.011

5. November 2012

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 9. Juli 2012 in oben genannter Angelegenheit, danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu gerne wie folgt:

A. Grundsätzliches

Die Bemühungen, die elterliche Verantwortung neu zu regeln und dabei die gesellschaftlichen Realitäten innerhalb der Neuordnung abzubilden, begrüssen wir. Dabei teilen wir die Auffassung des Bundesrates, dass das Kindeswohl sowie die Vermeidung der Diskriminierung unehelicher Kinder prinzipielle Leitlinien dieser Revision sein sollen.

Dass neu der Betreuungsaufwand bei der Berechnung des Kindesunterhalts statt beim Unterhalt des betreuenden Elternteils berücksichtigt werden soll, begrüssen wir im Interesse der damit bezweckten Gleichbehandlung aller unterhaltsberechtigten Kinder, unabhängig vom Zivilstand ihrer Eltern. Wir sind uns bewusst, dass damit die Aufwendungen der Gemeinden für die Bevorschussung von Kinderalimenten zunehmen dürften. Allerdings ist, wohl etwa im gleichen Umfang, mit einem Rückgang der Aufwendungen in der Sozialhilfe für die Unterstützung Alleinerziehender bzw. ihrer Kinder zu rechnen. Der Kostenentwicklung, und damit einer zusätzlichen Belastung der öffentlichen Hand, ist deshalb bei der Umsetzung der Revisionsanliegen entsprechend Beachtung zu schenken.

Unserer Ansicht nach sollte sich die Revision auch nicht nur mit dem Unterhalt für das unmündige Kind, sondern auch mit demjenigen für das mündige Kind, welches sich noch in der Erstausbildung befindet, befassen. Nach der Herabsetzung des Mündigkeitsalters von 20 auf 18 Jahre ist es fast zur Regel geworden, dass Kinder ihre Erstausbildung bei Erreichen der Mündigkeit noch nicht abgeschlossen haben. Dies hat zur Folge, dass ein Kind, welches das 18. Altersjahr erreicht, seine Erstausbildung aber noch nicht abgeschlossen hat, den Unterhaltspflichtigen vor Gericht ziehen muss (sofern dieser nach Erreichen der Mündigkeit nicht mehr bereit ist, den Unterhaltsbeitrag gemäss Scheidungsurteil zu bezahlen). Der bestehende Art. 133 Abs. 1 ZGB genügt hier nicht. Wir schlagen vor, die Rollen zu tauschen. Die Folge davon wäre, dass der im

Scheidungsurteil festgesetzte Unterhaltsbeitrag für das unmündige Kind grundsätzlich über die Mündigkeit hinaus, bis zum Abschluss der Erstausbildung, weitergilt. Gelangt der Unterhaltspflichtige zur Auffassung, dass der Unterhaltsbeitrag mit Erreichen der Mündigkeit herabgesetzt oder gar aufgehoben werden muss, müsste er sodann gegen sein Kind klagen.

Zur Mankoproblematik im Besonderen

Die schwierige Lage geschiedener Frauen mit Kindern hat bereits vor Jahren das Konstrukt der sog. Mankoteilung aufgebracht. Die Idee dahinter ist – wie im Bericht ausgeführt ist – das entstehende wirtschaftliche Manko auf beide Ehegatten zu verteilen und so beide Seiten zu gleichen Teilen zu belasten. Dabei würde aber in das (bisher geschützte) betriebsrechtliche Existenzminimum des Unterhaltsschuldners eingegriffen. Auch wenn eine Aufteilung des Mankos auf beide Parteien als gerechter erscheinen mag, so sind die im Bericht erwähnten praktischen und rechtlichen Hindernisse, die einer solchen Lösung des Bundesgesetzgebers im Rahmen der Regelung des Kindesunterhalts entgegenstehen, durchaus zu anerkennen. Die Einführung einer wirksamen Mankoteilung würde, wie im Bericht richtig ausgeführt wird, vor allem auch Anpassungen bei den Vorschriften des Sozialhilferechts erfordern. Der Bund ist aber nicht zuständig, in diesem kantonalen Kompetenzbereich zu legiferieren (Art. 115 BV), und die Schaffung einer Bundeskompetenz im Bereich der Sozialhilfe erachten wir weder als realistisch noch sinnvoll. Deshalb können wir den Verzicht auf die Einführung der Mankoteilung nachvollziehen.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 125 Abs. 2 und Art. 285 Abs. 2 ZGB (Betreuungsunterhalt):

Für richtig und zeitgemäss erachten wir den Vorschlag, dass künftig kein Kindesunterhalt mehr bezahlt werden muss, wenn beide Elternteile sich zu gleichen Teilen um das Kind kümmern. Zwar wird es noch Jahre dauern, bis das tatsächliche Engagement beider Elternteile bei der Kindererziehung ausgeglichen sein wird. Immerhin besteht nun aber auch für Väter ein guter monetärer Anreiz, sich an der Kinderbetreuung zu beteiligen.

Wir begrüssen auch, dass der Betreuungsaufwand in Zukunft bei der Berechnung des Unterhalts des Kindes berücksichtigt wird und nicht mehr bei dem der Mutter, auch wenn dies höhere Ausgaben für die Alimentenbevorschussung zur Folge haben dürfte (s. oben, A.). Damit werden einerseits die Kinder unverheirateter Partner gleich behandelt wie die Kinder geschiedener Eltern. Andererseits ist davon auszugehen, dass der Unterhaltsschuldner – meistens der Vater – verlässlicher Unterhalt für das Kind als für seine Ex-Partnerin zahlt, bzw. dieser einfacher davon zu überzeugen und dafür zu motivieren ist. Dieser Systemwechsel bedeutet aber auch eine grosse Herausforderung für die Gerichte, weil damit deren bisherige Praxis quasi über den Haufen geworfen wird. Das Gebot der umfassenden Berechnung des Unterhalts jedes Kindes für sich wird zur Folge haben, dass die heute angewendeten Berechnungsmethoden nicht mehr gelten und neue Formeln sowie Tabellen entwickelt werden müssen. Zudem ist gemäss den Ausführungen im Bericht zum Übergangsrecht bei der Einführung des neuen Rechts mit einer Flut von Klagen bei den Gerichten zur Anpassung der Unterhaltsbeiträge zu rechnen.

Art. 276a ZGB (Vorrang des Kindesunterhalts):

Für angemessen halten wir auch, dass der Unterhalt für unmündige Kinder gegenüber dem Ehegattenunterhalt Priorität geniessen soll. Dies wird dazu führen, dass die Bedeutung des Ehegattenunterhaltes schwindet bzw. solcher in einigen Fällen nicht mehr geleistet werden muss, weil die Mittel nur für den Kindesunterhalt ausreichen. Diese Folge mag zwar auf den ersten Blick für Frauen als nachteilig erscheinen. Auf den zweiten Blick bedeutet der Vorrang des Kindesunterhalts für den Haushalt, in dem das Kind lebt, insgesamt aber einen Vorteil gegenüber der heutigen Rechtslage, da für den Kindesunterhalt (im Gegensatz zum Ehegattenunterhalt) die Alimentenbevorschussung möglich ist.

Art. 131, 131a und 290 ZGB (Inkassohilfe):

Begrüssenswert sind im Weiteren die Bemühungen, Bestimmungen zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Inkassohilfe in die Revision aufzunehmen. Tatsächlich dürfte es politisch aktuell kaum möglich sein, eine echte Harmonisierung sowohl bei der Alimentenbevorschussung als auch bei der Inkassohilfe herzustellen. Vor diesem Hintergrund stellt es einen wertvollen Schritt dar, einen Mindestleistungskatalog für die Inkassohilfe mittels bundesrätlicher Verordnung festzulegen. In diesem Zusammenhang ist auf die Synopse hinzuweisen, welche (im Gegensatz zum Vorentwurf) auch bei der Bestimmung zur Alimentenbevorschussung (Art. 131a Abs. 2 ZGB) eine solche bundesrätliche Verordnung vorsieht, was kompetenzwidrig wäre. Dabei handelt es sich offensichtlich um einen Fehler. Im Kanton Solothurn besteht bereits heute in der Sozialgesetzgebung ein ausgebauter und klarer Leistungskatalog; im Weiteren wurde das Alimenteninkasso schon vor Jahren spezialisierten Stellen übertragen. All dies hat sich bewährt. Das bestehende System hat sich als wichtige Stütze in der Bekämpfung der Familienarmut erwiesen. Wir beantragen aber mit Blick auf die möglichen Kostenfolgen für die Kantone, die Grundzüge der Regelung im Gesetz aufzuführen.

Art. 286a ZGB (Mankoaussgleich bei einer ausserordentlichen Verbesserung der Verhältnisse des Unterhaltsschuldners):

Der neue Art. 286a ZGB sieht vor, dass neben der Höhe des effektiv zu leistenden Kindesunterhalts, der sich nach wie vor nach der Leistungsfähigkeit der pflichtigen Person richtet, auch der gebührende Unterhalt festzustellen ist, verbunden mit einem entsprechenden Nachforderungsanspruch für die letzten fünf Jahre bei ausserordentlicher Verbesserung der Verhältnisse der unterhaltspflichtigen Person. Der Anspruch soll auf das Gemeinwesen übergehen, soweit dieses für den Unterhalt aufgekommen ist. Dies wird begrüsst.

Art. 329 Abs. 1^{bis} ZGB (Einschränkung der Verwandtenunterstützungspflicht):

Neu soll die Verwandtenunterstützungspflicht nicht mehr zum Zuge kommen können, wenn ein Mankofall nach einer Scheidung oder Trennung vorliegt und die bedürftige Person, weil sie Kinder betreut, keiner Erwerbstätigkeit nachgehen kann. Die in den Erläuterungen dafür aufgeführte Begründung, wonach es grob unbillig wäre, die Verwandten der mankotragenden Person zur Unterstützung zu verpflichten, während die Angehörigen der anderen Partei keine derartigen Hilfeleistungen erbringen müssten, überzeugt; die Realität zeigt allerdings, dass diese Pflicht bereits seit geraumer Zeit wegen der markanten Erhöhung der Bemessungsansätze zwecks Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nur noch in sehr wenigen Verhältnissen überhaupt eine Rolle spielt.

Art. 7 ZUG („eigenständiger“ Unterstützungswohnsitz des unmündigen Kindes):

Die vorgesehene Revision von Art. 7 des Zuständigkeitsgesetzes (ZUG) ist kompetenzwidrig und zudem kaum geeignet, das damit anvisierte Ziel zu erreichen. Nach dem erläuternden Bericht ist beabsichtigt, dem Kind den Status einer „selbständigen Unterstützungseinheit“ zuzuerkennen und die Sozialhilfebehörden zu zwingen, für unterstützte Elternteile und Kinder im gleichen Haushalt je eigene Dossiers zu führen. Dadurch verspricht man sich eine klare Abgrenzung zwischen den Sozialhilfeleistungen, die dem Kind bzw. dem Elternteil ausgerichtet werden, um so dem obhutsberechtigten Elternteil die Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfeleistungen zu ersparen, die er für das Kind bezogen hat.

Der Bund hat mit dem ZUG im Fürsorgewesen nur die interkantonalen Zuständigkeiten zu regeln, nichts weiter (Art. 115 BV; Art. 1 ZUG). Die sozialhilferechtliche Rückerstattung zu regeln, obliegt dem kantonalen Recht. Damit haben auch die Kantone zu bestimmen, ob ein Elternteil dereinst für Leistungen an sein Kind einstehen muss. Das gleiche gilt hinsichtlich der Frage, wieviele Dossiers die Sozialbehörde zu führen hat.

4

Gerne hoffen wir auf eine Berücksichtigung unserer Anliegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Gomm
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber