



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Moussa Elias / Morel Bertrand

2018-GC-150

Vorschüsse für den Unterhalt der Kinder: Änderung des EGZGB

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 11. Oktober 2018 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre vom Staatsrat eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SGF 210.1); zum einen sollen der Betrag und die Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen zugunsten der Kinder, der Ehegatten und der Ex-Ehegatten direkt darin festgelegt werden, zum anderen soll der Höchstbetrag des Vorschusses für das jüngste Kind auf monatlich 650 Franken erhöht werden, wenn die Mutter oder der Vater keinen Beitrag bezieht.

Derzeit beträgt der Höchstbetrag des Vorschusses für ein Kind 400 und für Ehegatten oder Ex-Ehegatten 250 Franken pro Monat (Beschluss des Staatsrats vom 14. Dezember 1993 über die Eintreibung von Unterhaltsforderungen und die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt der Kinder, Ehegatten oder Ex-Ehegatten, SGF 212.0.22).

Als jedoch am 1. Januar 2017 der geänderte Unterhaltsanspruch in Kraft getreten ist, wurde eine neue Art der Berechnung der Beiträge zugunsten der Kinder eingeführt: Seither werden die Kosten für die Betreuung des Kindes (indirekte Kosten) als fester Bestandteil des ausschliesslich dem Kinde zugute kommenden Unterhaltsbeitrags betrachtet (Art. 285 Abs. 2 ZGB), was einen Einfluss auf die Unterhaltsvorschüsse für Ehegatten und Ex-Ehegatten hat: Weil die indirekten Kosten (Betreuung) im Unterhaltsbeitrag zugunsten des Kindes enthalten sind, werden getrennte oder geschiedene Mütter und Väter verglichen mit dem bisherigen Recht benachteiligt, weil sie nur noch Anspruch auf einen Vorschuss zugunsten des Kindes, jedoch nicht mehr für sich selbst haben, wenn der Unterhaltsschuldner nach Entrichtung des Unterhaltsbeitrags für das Kind kein verfügbares Guthaben mehr hat.

Die Motionäre schlagen deshalb vor, dieser Situation entgegenzuwirken, indem der Höchstbetrag des Vorschusses für das jüngste Kind angehoben wird, wenn die Mutter oder der Vater keinen Unterhalt bezieht.

II. Antwort des Staatsrats

Die Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV), die in Anwendung von Artikel 131 und 290 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) erlassen wurde, sollte im Laufe des zweiten Halbjahrs 2019 definitiv verabschiedet werden. Sie wird zu einer schweizweit einheitlichen Regelung der Inkassohilfe führen, indem sie insbesondere einen verbindlichen Leistungskatalog für die Inkassostellen festlegt.

Nach dieser Verabschiedung wird die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) die Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs mit Regeln über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen fortsetzen, da dieser Bereich laut ZGB unter kantonales Recht fällt (Art. 131a Abs. 1 und 293 Abs. 2 ZGB), und bei Bedarf ergänzende Bestimmungen für das Inkasso der Unterhaltsbeiträge erlassen. Getreu dem Wunsch des damaligen Gesetzgebers wird sie dies aber nicht im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) tun, sondern in einem separaten Gesetzesentwurf (s. Botschaft Nr. 269 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, S. 10, Ziff. 3.4)

Der Beschluss, der aktuell die Entrichtung der Unterhaltsvorschüsse regelt, ist über 25 Jahre alt. Seit damals haben sich die Struktur und die Zusammensetzung der Familieneinheit wie auch die dortigen Rollen stark verändert. Ausserdem hat der Beschäftigungsgrad bei den Frauen zugenommen. Der Bereich der Vorschüsse muss umfassend (neu) beurteilt werden, vor allem sind interkantonale Vergleiche anzustellen. Bei einer Schulung, die das Kantonale Sozialamt (KSA) am 29. März 2019 organisiert hat und an der über 150 Personen teilgenommen haben, konnten überdies die aktuellen Mechanismen und Probleme der Inkassohilfe und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen ans Licht gebracht werden.

Die Anhebung der Unterhaltsvorschüsse zugunsten der Kinder, aus dem von den Motionären genannten Grund oder aus anderen Gründen (z. B. Entwicklung der Lebenshaltungskosten seit 1993, 115.1 Punkte im Februar 2019 nach Massgabe des Indexstandes 100 im Mai 1993) ist eine Frage, die analysiert werden muss. Mögliche Beispiele sind: Beibehaltung oder nicht der (Ex-)Ehegattenalimente, im Wissen, dass derzeit nur die Westschweizer Kantone und der Kanton Zug solche vorsehen (erläuternder Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 30. August 2017 über die InkHV, S. 5); die Kriterien für die Gewährung des Vorschusses; die Dauer der Entrichtung und die allfällige zeitliche Begrenzung; der mögliche Einfluss der internationalen Regelung, z. B. das institutionelle Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

Diese Frage der Anhebung der Alimentenbevorschussung zugunsten der Kinder ist berechtigt. Die Lösung der Motionäre wirft jedoch weitere Fragen auf. Angesichts der Abstufung der Unterhaltsbeiträge nach Alter der Kinder, erhält das älteste Kind oftmals einen höheren Unterhaltsbeitrag als seine jüngeren Geschwister, wenn diese in eine andere Altersklasse fallen. Es kommt somit regelmässig vor, dass die Unterhaltsbeiträge der tieferen Altersklassen unter 650 Franken liegen. Daher ist es nicht möglich, das jüngste Kind als Referenz für die Anhebung des Höchstbetrags des Vorschusses auf 650 Franken heranzuziehen.

Folglich müssen weitere Varianten geprüft und verglichen werden.

Dem ist anzufügen, dass eine Änderung des EGZGB aus praktischer Sicht Gesetzesarbeiten erfordern würde, was die Ausarbeitung des derzeit im Aufbau befindlichen Gesetzesvorentwurfs verzögern würde. Auch nicht vergessen werden darf, dass diese Änderungen auch Anpassungen der Anwendungsrichtlinien und des Informatiksystems bedingen würden.

Die von den Motionären angesprochene Verschlechterung der Situation der getrennten oder geschiedenen Mütter und Väter im Vergleich zum bisherigen Recht betrifft rund 100 Begünstigte von insgesamt ca. 1700 Dossiers (s. Antwort des Staatsrats [auf die Anfrage 2017-CE-241](#)). Dem ist entgegenzuwirken, indem ein Gesetzesentwurf erarbeitet wird, der für die Kohärenz des Systems der Unterhaltsbevorschussung sorgt. Seit dem neuen Scheidungsrecht, das die Anzahl Scheidungen, in denen dem Ehegatten ein Unterhaltsbeitrag zugesprochen wird, rückläufig. Der Rückwärtstrend

bestand also bereits lange vor der Änderung des Unterhaltsanspruchs im 2017. Das neue Recht konkretisierte nebst dem Grundsatz der ehelichen Solidarität auch das sogenannte *clean break-Prinzip*, wonach nach der Scheidung – soweit möglich – jeder Ehegatte für seine Versorgung verantwortlich ist und ihm der Übergang in die eigene wirtschaftliche Selbstständigkeit erleichtert werden muss. Die Änderung des Unterhaltsanspruchs von 2017 verstärkt diesen Trend lediglich.

Abschliessend schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor:

1) die **Motion aufzuteilen**;

1. a) die Motion anzunehmen, was die direkte Festlegung der Höchstbeträge und der groben Züge der Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen zugunsten der Kinder, der Ehegatten und Ex-Ehegatten betrifft; wie bereits erwähnt schlägt der Staatsrat vor, dies in einem separaten Gesetzesentwurf und nicht im EGZGB zu tun.
1. b) die Motion abzulehnen, was die Festlegung der Höchstbeträge und groben Zügen der Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen im EGZGB sowie die Festlegung bei monatlich 650 Franken des Höchstbetrags des Vorschusses für das jüngste Kind betrifft.

2) sollte der Grosse Rat die Aufteilung nicht akzeptieren, schlägt der Staatsrat die **Ablehnung der Motion** vor. Die GSD wird die bereits begonnenen Arbeiten im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen fortsetzen, das voraussichtlich im Laufe 2020 in die Vernehmlassung kommt.

20. August 2019