



An den Grossen Rat

10.5039.02

Basel, 8. September 2010

P 274 "Für eine einheitliche und ausgewogene Berechnungspraxis von Schulden und Grundbedürfnissen der unterhaltspflichtigen Personen"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 10. März 2010 die Petition "Für eine einheitliche und ausgewogene Berechnungspraxis von Schulden und Grundbedürfnissen der unterhaltspflichtigen Personen" an die Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition

Die kantonalen Gerichte, die Steuerverwaltung, das Betreibungsamt und die Sozialhilfe berechnen Existenzminima von unterhaltspflichtigen Personen unterschiedlich. Sie verwenden verschiedene Ansätze, und sie berücksichtigen offene Schulden und Steuerverpflichtungen unterschiedlich.

Die Steuerverwaltung gewährt bspw. in der Regel auch bei Überschuldung und Leben mit dem Existenzminimum keinen Steuererlass, sofern der Pflichtige noch andere Schulden hat. Die Gerichte berücksichtigen ihrerseits Steuerverpflichtungen in ihren Berechnungen nicht.

Das Betreibungsamt berücksichtigt Berufs- und Gesundheitsauslagen, Heizkostennachzahlungen und Umzugskosten, Kinderbetreuungskosten an den Wochenenden gemäss den Richtlinien und internen Weisungen in einer Weise, welche Ähnlichkeiten mit den individuellen Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialhilfe hat, während die Gerichte den Unterhaltsschuldnern oft dafür kaum oder keinen Freibetrag überlassen.

Die ungenügend abgestimmte Praxis trifft diejenigen besonders hat, welche voll erwerbstätig sind und ihren Verpflichtungen dennoch nicht nachkommen können. Diese Unterhaltspflichtigen werden in die Schuldenfalle getrieben und Betreibungen ausgesetzt. Eine Schuldensanierung wird oft erst dann überhaupt durchführbar, nachdem die Kinder finanziell unabhängig sind. Lohnzessionen können bei dieser ungenügend abgestimmten Praxis zu akuter Armut führen bis hin zur Aufgabe der Erwerbstätigkeit.

Die Unterzeichnenden bitten höflich, es sei mit den zuständigen Behörden und Organen das Gespräch im Hinblick auf eine ausgewogene und abgesprochene Praxis zu suchen.

2. Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Abklärungen bezüglich der Behauptungen in der Petition

Da aus dem Petitionstext nicht klar ersichtlich war, worum es exakt geht, wandte sich die Petitionskommission als erstes mit der Bitte um Einschätzung der Petition an die Vorsteherin des Finanzdepartements, den Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements, die Vorsitzende des Appellationsgerichts sowie den Vorsteher des Betreibungs- und Konkursamtes. Sie bat um Angabe, nach welchen Kriterien und Ansätzen und gestützt auf welche rechtlichen Grundlagen die jeweilige kantonale Behörde das Existenzminimum von unterhaltspflichtigen Personen berechnet. Die zum Teil sehr ausführlichen Antworten ergaben, dass Steuerverwaltung, Betreibungs- und Konkursamt sowie Gerichte sich auf die Richtlinien der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz stützen, welche das betreibungsrechtliche Existenzminimum von Art. 93 SchKG (Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs) ableiten. Die Sozialhilfe hingegen stützt sich auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), auf die, mangels bundesrechtlicher Regelung, die kantonalen Gesetze in der Regel verweisen. An dieser Stelle die zum Teil komplexen Ausführungen und Gesetzesvorschriften in den jeweiligen Antworten zu zitieren führte zu weit. Das Gespräch mit den Vertretern der Petentschaft ergab jedenfalls, dass sich deren Anliegen schwergewichtig auf die Berechnungsweise des Existenzminimums für eine unterhaltspflichtige Person durch die Gerichte bezieht.

2.2 Gespräch mit Vertretern der Petentschaft vom 9. Juni 2010

Die Vertreter der Petentschaft erklärten, ihr Wunsch sei es, dass Vertreter und Vertreterinnen der Gerichte mit solchen der Steuerverwaltung einerseits und des Betreibungsamts andererseits das Gespräch suchen, weil zwar alle drei Behörden ihre Berechnungen für das Existenzminimum gestützt auf die selben Richtlinien berechneten, die Gerichte dabei aber die Auslagen einer unterhaltspflichtigen Person anders berücksichtigten.

Die Petition ziele in erster Linie auf sog. Mankofälle. Anhand eines Fallbeispiels eines Ehemannes mit einem monatlichen Einkommen von CHF 4'358 inkl. 13. Monatslohn zeigten sie auf, dass Unterhaltspflichtige aufgrund der Berechnung des Existenzminimums durch die Gerichte, resp. bei der Unterhaltspflichtberechnung, in eine finanzielle Mankosituation geraten würden. Beim von den Vertretern der Petentschaft der Petitionskommission vorgelegten Zahlenbeispiel eines Mankofalls wurde dem Ehemann gemäss Gerichtsurteil und gemäss den Richtlinien für die Berechnung des betreibungsrechtlichen Existenzminimums der monatliche Grundbedarf für einen alleinstehenden Schuldner (also ohne zugeteilte Kinder) zuerkannt, ebenso der zu bezahlenden Mietzins inkl. Nebenkosten, die Krankenkassenkosten und das U'Abo. Die Vertreter der Petentschaft fügten zur Verdeutlichung ihres Anliegens diesem Betrag noch einen solchen für zu bezahlende Steuern und aufgrund der speziellen arbeitsrechtlichen Situation des Ehemannes auch für Berufsauslagen zu, um den nach ihrer Ansicht nach nötigen Total-Bedarf des betreffenden Ehemannes auszuweisen. Sie erklärten, so entsprechend dem Betreibungsamt vorzugehen, das diese beiden Posten bei der Berechnung des Existenzminimums hinzurechne, was betragsmässig zu einem höheren Bedarf des Ehemannes führe. Schliesslich berechneten

sie in ihrem Fallbeispiel auch noch den Bedarf einmal mit und einmal ohne zu bezahlende Steuern und stellten den Schlussbetrag den im Gerichtsurteil aus dem Jahr 2009 festgehaltenen Unterhaltsbeiträgen gegenüber, was, egal ob mit oder ohne Berücksichtigung der Steuerlast, einen Mankobetrag ergibt.

Die Vertreter der Petentschaft beanstandeten zudem, dass die Gerichte, im Gegensatz zur früheren Gerichtspraxis, bei der den Unterhaltspflichtigen für Unvorhergesehenes und um ihnen das Arbeiten nicht zu vergällen ein gewisser Betrag zugestanden worden sei, und im Gegensatz zum Vorgehen des Betreibungs- und Konkursamtes und zur Sozialhilfe, z.B. keinen Zusatzbetrag für erwartete Auslagen, oder, falls Kinder vorhanden seien, für Kosten für Kinder-Wochenendbetreuung zulassen. Indem das Betreibungsamt z.B. die Betreuungskosten für die Kinder für die Zeit in der sie betreut würden in so und soviel 30-steln berechne, komme der Betroffene auf ein höheres betreibungsrechtliches Existenzminimum, das auch von der Steuerverwaltung als solches akzeptiert werde.

Wenn heute jemand betrieben und gepfändet werde, werde er betrieben bis auf das betreibungsrechtliche Existenzminimum. Er lebe mit relativ wenig Geld. Wenn jemand von der Sozialhilfe unterstützt werde, lebe er mit noch weniger, sei aber immerhin für unvorhergesehene Ausgaben in einem sozialen Netz aufgehoben. Am allerwenigsten aber habe jemand, der nicht von der Sozialhilfe unterstützt werde, sich nicht betreiben und pfänden lasse, sondern arbeite und versuche, Unterhaltsbeiträge zu bezahlen. Schuldensanierung komme in so einem Fall kaum in Frage, es gehe um die reine Existenzsicherung. Der Ehemann aus dem Fallbeispiel sei so ein Fall, er habe zuviel Geld, um zur Sozialhilfe zu gehen. Könnte er dies, wären die Krankheitskosten abgedeckt. Würde er gepfändet, ebenfalls, denn Gesundheitskosten könne man vom gepfändeten Geld zurückholen.

Zwei weitere Punkte seien an der Berechnungsweise des Existenzminimums durch die Gerichte bei Mankofällen zu beanstanden. Die Gerichte bezögen die zu bezahlenden Steuern nicht mit in ihre Berechnung ein und sie rechneten einen 13. Monatslohn auf 12 Monate um, was ein falsches Bild des monatlichen Einkommens ergebe. Die unterhaltspflichtige Person könne deshalb die darauf abgestützten monatlichen Unterhaltbeiträge in der festgesetzten Höhe oft nicht bezahlen. Insofern seien die Unterhaltskosten zu hoch berechnet. Sie seien zu hoch, wenn man mit jemandem vergleiche, der gar nichts zahle und sich betreiben lasse. Jedenfalls nehme das Gericht jemandem mehr als das Betreibungsamt.

2.3 Gespräch mit dem Vorsitzenden Präsidenten des Zivilgerichts Basel-Stadt vom 28. Juni 2010

Das Gespräch mit den Vertretern der Petentschaft hinterliess eine Verständnislücke, weshalb die Petitionskommission, ohne das Prinzip der Gewaltentrennung tangieren zu wollen, den Vorsitzenden Präsidenten des Zivilgerichts zum Gespräch einlud. Von ihm persönlich wollte sie erfahren, wie die Gerichte die Richtlinien der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten anwenden.

Der Vorsitzende Präsident des Zivilgerichts erklärte, das Zivilgericht sei aufgrund der jetzt noch geltenden ZPO (Zivilprozessordnung) Aufsichtsbehörde über das Betreibungs- und

Konkursamt. Es beschliesse die Übernahme der genannten Richtlinien und erlasse die entsprechende Weisung. Weisung sowie Richtlinien würden in der BJM (Basler Juristische Mitteilungen) publiziert. Das Betreibungsamt übernehme die publizierte Weisung.

Für das Gericht seien die betreibungsrechtlichen Richtlinien der Ausgangspunkt sowohl für den Anspruch auf Kostenerlass als auch für die Festlegung der Unterhaltsbeiträge während der Trennung und nach der Scheidung. Bezüglich der letzten beiden Punkte sei auf den Kommentar zum Familienrecht zu verweisen (vgl. FamKomm S. 260 ff), wo gesagt werde, der Unterhalt müsse auf Rechtssicherheit und Berechenbarkeit basieren. Es sei eine formelhafte Berechnung.

Ein angemessener Unterhaltsbeitrag beruhe auf dem Prinzip des Ausgleichs von ehebedingten Nachteilen sowie der nahehelichen Solidarität. Es gelte vornehmlich die Methode der familienrechtlichen Existenzminimum- oder Grundbedarfsberechnung mit allfälliger Überschussverteilung. Sie werde in drei Schritten festgelegt: Zuerst werde für alle Unterhaltsberechtigten aufgrund besagter Richtlinien das familienrechtliche Existenzminimum konkret berechnet. Dabei werde in einem ersten Schritt das betreibungsrechtliche Existenzminimum für beide Seiten ausgerechnet. Der Grundbetrag diene der Abdeckung des Bedarfs an Nahrungsmitteln, Bekleidung, Auslagen für Hygiene usw. Zuschläge für Wohnkosten, unumgängliche Berufsauslagen sowie gewisse Sozialversicherungsbeiträge (z.B. Krankenkasse) seien nur anzurechnen, wenn die damit abzudeckenden Kosten tatsächlich anfielen. Spezielle Auslagen, wie Berufsauslagen, würden nur zurückhaltend gemäss den Richtlinien berücksichtigt. In knappen Verhältnissen könne man z.B. als Nahrungsbeitrag für jemanden, der Schwerarbeit leisten müsse, einen Betrag einsetzen. Man könne allenfalls auch ein Mehrbetrag für Autokosten vorsehen, wenn jemand vor 05.00 Uhr die Arbeit antreten müsse und abseits wohne. Ansonsten verweise man aber auf das Öffentliche Verkehrsmittel.

Wenn Geld übrig bleibe, werde das betreibungsrechtliche Existenzminimum um den familienrechtlichen Grundbedarf erweitert. Unter diesen fielen z.B. Versicherungsbeiträge für Hausrat- und Haftpflichtversicherung, allfällige Drittbetreuungskosten für Kinder. Der Summe aller familienrechtlicher Existenzminima werde dann unter Aufrechnung allfälliger hypothetischer Einkommen das gesamte massgebliche Einkommen nach der Auflösung des gemeinsamen Haushalts gegenübergestellt. Daraus ergebe sich ein Fehlbetrag oder ein Überschuss. Sporadische Kostenfaktoren würden nur im Zeitpunkt des Entscheids soweit bekannt berücksichtigt. Während einer Trennung sei der Entscheid jederzeit abänderbar, falls sich die Situation der Parteien verändere. Es könne aber nur bei guten Verhältnissen etwas verlangt werden, wenn nicht genügend Geld vorhanden sei, gehe das nicht.

Schliesslich betrachte man noch den steuerlichen Aspekt. Wenn das vorhandene Einkommen für die bestehenden Verhältnisse bei einer Trennung ausreichend sei, berechne man den Unterhaltsbeitrag unter Einbezug der Steuern. Wenn es nicht ausreichend sei, würden die Steuern nicht berücksichtigt. Dies gemäss Praxis des Bundesgerichts und des Appellationsgerichts. Nach einer Scheidung hingegen würden die Steuern regelmässig berücksichtigt, weil beide Parteien für ihren Teil Steuern bezahlen müssten, was bei einer Trennung noch nicht der Fall sei.

Wenn tatsächlich Geld übrig bleibe, erfolge eine Überschussverteilung grundsätzlich hälftig. Seien Kinder vorhanden werde der Überschuss für denjenigen Teil auf zwei Drittel erhöht,

dem die Kinder zugeteilt worden seien. Es gehe immer um eine Einzelfallgerechtigkeit. Das Berechnungsergebnis müsse jedenfalls immer anhand von Art. 125 Abs. 2 ZGB überprüft werden. Aber: Wenn keine Kinder vorhanden seien lasse man diejenige Person, die arbeite nicht zur Sozialhilfe gehen. Sie bekomme das Existenzminimum, welches um den familienrechtlichen Grundbetrag erhöht werde.

Eine Mangellage liege vor, wenn es nicht möglich werde, das familienrechtliche Existenzminimum aller unterhaltberechtigten Parteien zu decken. Als minimaler Unterhaltsbeiträge für Kinder setze man in der Regel CHF 300/400 pro Kind ein. Man könne somit auch jemandem, der nichts verdiene und die Kinder nicht betreue, Unterhaltsbeiträge für die Kinder auferlegen. In diesem Fall einer Unterdeckung könne es einen Eingriff ins Existenzminimum für den belasteten Teil bedeuten. Gegebenenfalls erhielte so auch der unterhaltsberechtigten Ehegatte nicht einmal das Existenzminimum gedeckt. Der Verpflichtete müsste in diesem Fall an die Sozialhilfe gelangen. Hier bestehe wohl eine Diskrepanz zur Sicht der Sozialhilfe, welche die Ansicht vertrete, einer solchermassen betroffenen Person sollten keine Unterhaltsbeiträge für Kinder auferlegt werden. Auch unter Juristen gebe es unterschiedliche Ansichten. Die herrschende Lehre gehe aber dahin, dass es selbst bei einer Unterdeckung richtig sei, jemanden mit Kinderunterhaltsbeiträgen zu belasten („Mankoteilung“).

Zum von den Vertretern der Petentschaft vorgelegten Fallbeispiel sei zu sagen, wenn bei einem Einkommen von CHF 4'300 inkl. 13. Monatslohn und CHF 1'930 Unterhaltsbeiträgen nur noch CHF 2'400 übrig blieben, sei dies normal. Ein Existenzminimum von Fr. 2'400 in Fällen mit Unterdeckung sei durchaus üblich. Sobald eine Unterdeckung da sei, würden wie schon erwähnt die Steuern nicht berechnet. Der 13. Monatslohn werde zwar auf 12 Monate verteilt. Dies sei aber rein rechnerisch. Wenn jemand sage, er könne pro Monat nicht soviel bezahlen, müsse man den Unterhaltsbeitrag etwas tiefer ansetzen und dies dann beim 13. Monatslohn ausgleichen.

Schliesslich noch zum Basler Sozialhilfegesetz. Dieses werde als gut, im Sinne von eher grosszügig im Vergleich zu anderen Kantonen, bezeichnet. Das betreibungsrechtliche Existenzminimum gelte schweizweit und werde immer wieder überprüft. Eine Anpassung an die Berechnungsweise der Sozialhilfe wäre seitens des Gerichts nicht möglich. Die Sozialhilfe eine andere Berechnungsweise anwenden zu lassen, sei eine politische Frage. Im Normalfall sei die Sozialhilfe bei der Berechnung des Existenzminimums wohl eher höher als das Gericht.

Es gebe am Gericht viele Fälle, in denen eine oder beide Parteien Sozialhilfe beanspruchten. In vielen Scheidungsfällen könne nach einer Scheidung nicht der volle Unterhalt bezahlt werden. Zwei Haushalte kämen bekanntlich teurer als einer und wenn vorher eine Familie mit zwei Kindern und einem Einkommen von CHF 4'500 durchgekommen sei, so reiche der Betrag bei einer Trennung oder Scheidung eben nicht mehr. Das Zivilgericht lege Art. 125 ZGB gemäss den Ausführungen in den Bundesgerichtsentscheiden aus. Man müsste das ZGB ändern um zu vermeiden, dass je nachdem aufgrund der Unterhaltsberechnung beide Parteien zur Sozialhilfe gehen müssten. Er sehe daher keine Möglichkeit, dass der Grosse Rat daran etwas ändern könnte, denn es handle sich um ein Bundesgesetz, das angewendet werde. Zudem gehe die Tendenz eher in die entgegengesetzte Richtung, d.h. in Richtung einer Mankoteilung bei

Kinderunterhaltsbeiträgen. Abschliessend sei zu erwähnen, dass das Ansetzen eines höheren Existenzbedarfs eine Mehrbelastung der Steuerzahlenden zur Folge hätte.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Im Gespräch mit den Vertretern der Petentschaft stellte sich wie eingangs schon erwähnt heraus, dass mit der Petition in erster Linie die Berechnung des Existenzminimums unterhaltspflichtiger Personen durch die Gerichte beanstandet wird.

Schon bei Entgegennahme der Petition hegte die Petitionskommission gewisse Zweifel, ob die Petentschaft ihr Anliegen am richtigen Ort unterbreitet. Aufgrund des Gesprächs mit dem Vorsitzenden Präsidenten des Zivilgerichts muss sie feststellen, dass ihr anfänglicher Eindruck, nicht dafür zuständig zu sein, sich bestätigt hat. Die Gerichte berechnen das Existenzminimum und den Grundbedarf einer unterhaltspflichtigen Person bei einer Trennung oder einer Scheidung unter Berücksichtigung von Art. 125 ZGB und aufgrund von Lehre und bundesgerichtlicher Rechtsprechung. Dabei handelt es sich um die Anwendung von Bundesrecht, an welchem zu rütteln es nicht Sache der Petitionskommission und auch nicht des Grossen Rats ist.

Anzuführen sei trotzdem folgendes: Der Vorsitzende Präsident des Zivilgerichts hat die im Zusammenhang mit dem Getrenntleben gemäss Art. 176 ZGB entwickelte und auch für die Scheidung geltende sog. Methode der familienrechtlichen Existenzminimum- oder Grundbedarfberechnung mit allfälliger Überschussverteilung aufgezeigt. So bleibt in Anwendung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Steuerlast bei engen finanziellen Möglichkeiten durch das Gericht unberücksichtigt (vgl. z.B. BGE 127 III 70). Zudem wurde deutlich, dass das Gericht offenbar Wünsche einer unterhaltspflichtigen Person, keine Umlegung des 13. Monatslohns auf 12 Monate vorzunehmen, beachtet. Im Weiteren berücksichtigt das Gericht bei der Berechnung des Existenzminimums durchaus dort, wo es unumgänglich ist, spezielle Kosten wie Berufsauslagen wie Autokosten oder spezielle Berufsauslagen, ansonsten, so nimmt die Petitionskommission an, es dies entsprechend begründen wird.

Aus Sicht der Petitionskommission ermöglicht die gängige Berechnungspraxis es dem Gericht jedenfalls, jeden Trennungs- oder Scheidungsfall im gegebenen Rahmen in finanzieller Hinsicht individuell zu betrachten. Das von der Petentschaft angeführte Beispiel eines Mankofalls gibt ein alltägliches Bild der finanziellen Situation einer unterhaltspflichtigen Person aufgrund einer Trennung bzw. Scheidung wieder, insbesondere bei Ehen mit einer klassischen Rollenverteilung, und das nicht nur bei niedrigen Einkommen. Das Gericht ist, so scheint es der Petitionskommission, anhand aller zu berücksichtigender Faktoren in sehr vielen Trennungs- bzw. Scheidungsfällen kaum in der Lage, allen unterhaltsberechtigten Personen gerecht zu werden, wenn es bereits bei der Einkommensermittlung am Geld zum "Aufteilen" fehlt.

4. Antrag der Petitionskommission

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt

A handwritten signature in black ink, reading 'Loretta Müller'. The script is cursive and fluid, with the first name 'Loretta' and the last name 'Müller' clearly distinguishable.

Loretta Müller, Präsidentin