



Bericht der thematischen Kommission für Institutionen und Familienfragen

Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen

1. Ablauf der Arbeiten

Die Kommission für Institutionen und Familienfragen (IF) ist am Montag, 24. September 2012 von 14.00 Uhr bis 16.30 Uhr und am Montag, 8. Oktober 2012 von 09.00 Uhr bis 10.30 Uhr im Konferenzraum des Grossen Rates (2. Stock) in Sitten zur Prüfung des Entwurfs des **Ausführungsreglements zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen** zusammengetreten.

Kommission IF

Mitglieder	Vertreten von	24.09.2012	08.10.2012
CONSTANTIN René (Präsident), PLR		X	X
SCHMIDHALTER-NAEFEN Doris (Vizepräsidentin), ADG		X	entschuldigt (krank)
REY Pascal (Berichterstatter), PDCC		X	X
ECOEUR Christine, ADG		X	
CASAYS Patricia, PDCB		X	X
COPT Jean-François, PLR		X	X
GOTTET Edgar, CSPO		X	X
PELLOUCHOUD François, UDCVR		entschuldigt	X
MANGISCH Marcel, CVPO	WALKER Guido am 8.10.	X	X
FURRER Carole, PDCC		X	X
TURIN Alexis, PLR		X	X
STUDER Rainer		X	X
ZUFFEREY MOLINA Francine, ADG			X
	OBERHOLZER Bernard	X	

Kantonsverwaltung

WAEBER-KALBERMATTEN Esther, Staatsrätin, Vorsteherin des DSSI, an beiden Sitzungen anwesend
DARIOLI Simon, Chef der Dienststelle für Sozialwesen, an beiden Sitzungen anwesend
RECH Philippe, Generalsekretär des Departements, an der ersten Sitzung anwesend
FOLLONIER Pierre, Adjunkt, Verantwortlicher des Amtes für Eintreibung und Vorschüsse von Unterhaltsbeiträgen (ORAPA), an beiden Sitzungen anwesend
PERRIN Michel, Chef des Rechtsdienstes des DSSI, an der zweiten Sitzung anwesend

2. Vorstellung des Entwurfs

2.1. Allgemeines

Die Staatsrätin und die Vertreter ihres Departements erläutern die wichtigsten Aspekte dieses Änderungsentwurfs, der lediglich die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen betrifft. Es geht also um jene Fälle, in denen einer der Ehegatten die aufgrund eines Trennungsurteils geschuldeten Unterhaltsbeiträge nicht entrichtet und somit die Begünstigten, also den anderen Ehegatten und/oder die Kinder benachteiligt.

Es sei daran erinnert, dass die Unterhaltsvorschüsse in der Zuständigkeit des Kantons liegen, während deren Eintreibung in der Bundesgesetzgebung geregelt ist.

Das aktuelle kantonale System verursacht einen Schwelleneffekt für Einkommen von rund 40'000 Franken (vgl. Beispiel in der Botschaft des Staatsrates), was dazu führt, dass sich die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Erhöhung des Beschäftigungsgrads für den sorgeberechtigten Elternteil nicht auszahlt, da er Gefahr läuft, sein Anrecht auf Unterhaltsvorschüsse zu verlieren.

Im Jahr 2006 hat der Grosse Rat das Reglement abgeändert, um die Bevorschussung bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners zu verlängern, bis die Kinder das zwanzigste Lebensjahr vollendet oder der anspruchsberechtigte Ehegatte das AHV-Alter erreicht hat. Die Dienststelle schlägt vor, die Grundlage von 2006 für die Berechnungen beizubehalten.

Mit dieser Abänderung soll vor allem der Schwelleneffekt vermieden werden. Die Dienststelle weist aber auch auf den Willen des Kantons hin, bedarfsgerechte und nicht etwa automatische Leistungen vorzusehen, wie dies in einigen Kantonen der Fall ist.

Die Frage eines Kommissionsmitglieds nach den geplanten Änderungen auf Bundesebene wird folgendermassen beantwortet: Der Nationalrat und die Westschweizer Konferenz der Ämter für die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen befassen sich gegenwärtig mit einer Harmonisierung der Unterhaltsproblematik auf Bundesebene. Da es aber zahlreiche Widerstände gibt, dürfte eine einheitliche Lösung auf Bundesebene noch eine Weile auf sich warten lassen, was die Dienststelle angesichts der gegenwärtigen Unzulänglichkeiten dazu bewogen hat, dem Grossen Rat eine Abänderung des Ausführungsreglements zu unterbreiten.

2.2. Vorgeschlagenes Modell

Um das System zur Entrichtung dieser Vorschüsse zu verbessern und den beobachteten Schwelleneffekt zu dämpfen, sollen im Reglement vier Stufen eingeführt werden. Zudem sollen Personen, die heute durch das System benachteiligt werden, ein Anrecht auf geschuldete und nicht entrichtete Unterhaltsbeiträge erhalten.

Auf die Frage eines Abgeordneten wird präzisiert, dass die Gewährung von Unterhaltsvorschüssen das Anrecht auf Sozialhilfe nicht ausschliesst.

Dieses abgestufte System spornt die Begünstigten dazu an, zusätzliches Einkommen zu erzielen, da sie damit nicht Gefahr laufen, durch den Schwelleneffekt benachteiligt zu werden, was rund 15 bis 20% ihres verfügbaren Einkommens ausmachen kann.

2.3. Finanzielle Auswirkungen für den Kanton

Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton belaufen sich auf rund 300'000 Franken, wobei rund 30 Fälle (von den rund 630 von der Dienststelle behandelten Dossiers) von der Einführung dieser Stufen profitieren dürften. Mittelfristig dürften rund 50 Fälle vom Schwelleneffekt betroffen sein und von der vorgeschlagenen Reglementsänderung profitieren.

Mittel- bis langfristig kann der Kanton 35 bis 40% der vorgeschossenen Beträge bei den Personen eintreiben, die aus verschiedenen Gründen ihrer gerichtlich verfügten (Urteil oder Unterhaltsvereinbarung) Unterhaltspflicht nicht nachkommen.

2.4. Vergleich mit den Systemen anderer Kantone

Die Kommission wünscht einen Vergleich mit den Systemen anderer Kantone, um die Sachlage besser beurteilen zu können. Die beiliegende Tabelle wird der Kommission anlässlich der zweiten Sitzung unterbreitet.

Einige Kantone entrichten die Vorschüsse während einer beschränkten Dauer, nach deren Ablauf Sozialhilfe gewährt wird. Das Wallis ist allerdings der Ansicht, dass die Unterhaltsbeiträge geschuldet sind und nicht mit der Sozialhilfe, die von den Begünstigten zurückzuzahlen ist, vergleichbar sind. Das Walliser System will verhindern, dass die Ehegatten oder die Kinder durch die Nichtzahlung der geschuldeten Unterhaltsbeiträge benachteiligt werden.

In 15 Kantonen ist der Betrag auf die Höhe der Waisenrente begrenzt.

Bern ist zwar grosszügig, was die Hilfe für die Kinder anbelangt, aber dafür erhalten die Erwachsenen keinerlei Beiträge.

Gestützt auf die in der zweiten Sitzung unterbreiteten Informationen ist die Kommission der Ansicht, dass das Walliser System im interkantonalen Vergleich durchaus akzeptabel ist und die gewährten Beträge den Bedürfnissen der betroffenen Personen entsprechen.

2.5. Befugnisse des Grossen Rates im Zusammenhang mit dem unterbreiteten Gegenstand

Zu Beginn der zweiten Sitzung wird die Frage nach den Befugnissen des Staatsrates und der Kommission in Sachen Erarbeitung und Annahme dieses Reglements aufgeworfen, dessen Änderungsentwurf der Kommission zur Prüfung und danach dem Parlament zur Annahme unterbreitet wird.

Der Verantwortliche des Rechtsdienstes des DSSI erläutert die Befugnisse der verschiedenen Instanzen im Lichte der früheren und aktuellen Gesetzesgrundlagen.

Seit 2001 ist im Reglement des Grossen Rates die Genehmigung der Reglemente und Verordnungen des Staatsrates nicht mehr kodifiziert.

Die Gewaltentrennung findet auf die meisten Verfahren zur Erarbeitung der verschiedenen Gesetzestexte Anwendung. In einem Urteil des Bundesgerichts vom 3. Mai 2012 wird der Grundsatz der Gewaltentrennung im Rahmen der Erarbeitung eines Gesetzestextes in Erinnerung gerufen. Allerdings wird in diesem Urteil auch darauf hingewiesen, dass Ausnahmen zu diesem Grundsatz zulässig sind, wenn ein Gesetz Befugnisse an den Staatsrat delegiert.

So sieht die Walliser Kantonsverfassung in Artikel 57 Absatz 2 Folgendes vor:

Das Gesetz kann dem Staatsrat die Befugnis zum Erlass von Verordnungen übertragen, indem es deren Zweck und die ihren Inhalt bestimmenden Grundsätze festlegt. Die Delegation muss sich auf einen genau umschriebenen Bereich beziehen. Die Verordnungen können der Genehmigung des Grossen Rates unterstellt werden.

Im Rahmen eines Gesetzes ermöglicht es eine Verordnung dem Staatsrat also, die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Man könnte nun den Standpunkt vertreten, dass das Reglement im Gegensatz zur Verordnung nicht einem mittels Delegation dem Staatsrat unterstellten Erlass gleichzusetzen ist.

Wenn das Genehmigungsverfahren nicht mehr geregelt ist, findet allerdings folgende Praxis Anwendung:

Theoretisch ist die Prüfungsbefugnis der Kommission für den unterbreiteten Gegenstand **eingeschränkt**, da der Grosse Rat einen Text, der ihm zur Genehmigung unterbreitet wird, nicht abändern kann. Im Plenum können weder die Kommission noch ein Abgeordneter oder eine Fraktion Abänderungsanträge einreichen. **Der Grosse Rat kann den Entwurf lediglich annehmen oder ablehnen.**

In der Praxis könnte der Regierungsvertreter die Bemerkungen der Kommission berücksichtigen und gegebenenfalls dem Staatsrat eine Abänderung vorschlagen, welche dieser annehmen oder ablehnen kann. Bei einem dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreiteten Text wird es sich also entweder um den ursprünglichen Text oder um den vom Staatsrat auf Vorschlag der Kommission abgeänderten Text handeln. Die vorgängige Prüfung durch die Kommission macht also durchaus Sinn.

Die gesetzliche Grundlage der unterbreiteten Reglementsänderung trägt dem Umstand Rechnung, dass das fragliche Reglement aus dem Jahr 1981 stammt und in formaler Hinsicht als gesetzesvertretende Verordnung im Sinne des geltenden GORBG, also als Verordnung des Staatsrates, die dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet wird, betrachtet werden kann.

Gestützt auf diese Erläuterungen betreffend ihre Befugnisse schreitet die Kommission zur Eintretensdebatte und zur Detailberatung, wohlwissend, dass allfällige Änderungsvorschläge dem Staatsrat zur Prüfung unterbreitet werden müssen.

3. Eintretensdebatte, Detailberatung und Schlussabstimmung

Die Kommissionsmitglieder sprechen sich einstimmig für Eintreten aus. Es werden keine Änderungsvorschläge unterbreitet.

Die Kommission **nimmt** den Abänderungsentwurf des Ausführungsreglements mit 8 Stimmen und 3 Enthaltungen **an** und **empfiehlt** ihn folglich dem Parlament **zur Annahme**.

Der Präsident
René Constantin

Der Berichterstatter
Pascal Rey

Anhang: Interkantonaler Vergleich in Sachen Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen: interkantonaler Vergleich

	Wallis - Entwurf	Genf	Neuenburg	Bern	Freiburg	Jura	Tessin	Waadt
Vorschussbetrag pro Kind	570.- bis 259.- 20 Jahre bis 65 Jahre	673.- 6 Monate	450.- bis 200.- 24 Monate	928.- 18 Jahre bis 65 Jahre	400.- bis 100.- 1 Jahr erneuerbar	815.- (1-2) 543.- (3-4) 272.- (5-)	700.- 60 Monate	max. 670.- gemäss Urteil unbegrenzt
Vorschussbetrag pro Erwach	497.- bis 248.-	833.-	450.-	0.-	250.-	780.-	?	max. 345.-
Einkommensgrenze	33'152.- + 6'734.-/Kind	43'000.- + 8'076.-/Kind ---> 125'000.-	32'300.- + 8'000.-/Kind	keine Grenze	57'600.-/64'800.- 1 Erw. + 1 Kind	37'860.- +8'928.- pro Kind	keine Grenze	33'960.- + 13'860.-
Vermögensgrenze	67'340.-	keine Grenze	55'000.-	keine Grenze	40'000.-	42'531.- 1 Kind + 1 Erw.	keine Grenze	13'000.- + 7'000.-/Kind
degressives System?	4 Stufen	ja	2 Stufen	keine Stufen	4 Stufen	ja	nein	nein