

BGE 112 IA 251 vom 9. April 1986

Bundesgericht (BGE), 1986-04-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_112 IA 251

FR: BGE 112 IA 251 du 9 avril 1986

IT: BGE 112 IA 251 del 9 aprile 1986

Regeste

Regeste Gewaltentrennung und Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen, Art. 4 BV (Rechtsgleichheit), Art. 2 ÜBBest. BV; Alimentenbevorschussung. 1. Der Zürcher Regierungsrat ist aufgrund des Jugendhilfegesetzes als Verordnungsgeber befugt, die Alimentenbevorschussung in der Verordnung zum Jugendhilfegesetz aufgrund der finanziellen Verhältnisse des nicht verpflichteten Elternteils sowie des Stiefelternteils zu begrenzen (E. 2). 2. Diese Regelung, welche den wieder verheirateten Elternteil anders als den im Konkubinat lebenden Elternteil behandelt, verstösst nicht gegen das Gleichheitsgebot von Art. 4 BV (E. 4). 3. Die Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse des Stiefelternteils für die Begrenzung der Alimentenbevorschussung steht mit dem Bundeszivilrecht (Art. 278 ZGB) nicht im Widerspruch (E. 3).

Erwägungen

E. 2

Der Regierungsrat rechnete das Einkommen und das Vermögen der Beschwerdeführerin und ihres Ehegatten K. aufgrund von § 31 Abs. 2 und § 32 der Verordnung zum Jugendhilfegesetz vom 21. Oktober 1981 zusammen und bezifferte das massgebliche Einkommen auf Fr. 69'800.-- und das massgebliche Vermögen auf Fr. 147'000.--. Er stellte fest, dass bei diesen finanziellen BGE 112 Ia 251 S. 253 Verhältnissen die Anspruchsberechtigung auf Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge nach § 29 lit. c der Verordnung klar überschritten sei. Die Beschwerdeführerin zieht diese Berechnung nicht in Zweifel. Sie bestreitet auch nicht, dass der Regierungsrat aufgrund von § 30 des Gesetzes über die Jugendhilfe des Kantons Zürich vom 14. Juni 1981 (Jugendhilfegesetz) ermächtigt ist, die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen in einer Verordnung ergänzend zu regeln. Doch macht sie geltend, das Jugendhilfegesetz stelle keine genügende gesetzliche Grundlage dar, um das Einkommen und Vermögen des Stiefelternteils für die Berechnung der Grenze der Anspruchsberechtigung einzubeziehen. Für die Beurteilung der von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen sind folgende Bestimmungen massgebend: Jugendhilfegesetz § 20 Abs. 1 Kommen Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nach, bevorschusst die Wohngemeinde des Kindes gegen Abtretung der Forderung die im massgeblichen Rechtstitel festgelegten Unterhaltsbeiträge. § 21 Abs. 1 Die Bevorschussung erfolgt bis zu einem durch Verordnung festgelegten Höchstbetrag unter Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen des Kindes sowie des nicht verpflichteten Elternteils. § 30 Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung. Soweit sie sich auf die §§ 21 und 26 des Gesetzes bezieht, bedarf sie der Genehmigung durch den Kantonsrat. Verordnung zum Jugendhilfegesetz § 26 Die Unterhaltsbeiträge werden höchstens bis zu Fr. 500.-- je Kind und Monat bevorschusst und nur soweit, als die Grenzen der Anspruchsberechtigung gemäss § 29 nicht überschritten werden. § 29 Kein Anspruch

auf Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge besteht, wenn folgende Einkommens- bzw. Vermögensgrenzen überschritten sind: a) beim Kind Fr. 9'600.-- Einkommen im Jahr b) beim nicht verpflichteten alleinstehenden Elternteil: Fr. 32'000.-- Reineinkommen pro Jahr zuzüglich Fr. 3'000.-- für jedes von ihm unterhaltene Kind; Fr. 100'000.-- Reinvermögen; Von dem Fr. 30'000.-- übersteigenden gesamten Familienvermögen wird 1/15 dem Reineinkommen zugerechnet; BGE 112 Ia 251 S. 254 c) beim nicht verpflichteten verheirateten Elternteil: Fr. 42'000.-- Reineinkommen pro Jahr zuzüglich Fr. 3'000.-- für jedes von ihm unterhaltene Kind; Fr. 120'000.-- Reinvermögen; Von dem Fr. 40'000.-- übersteigenden gesamten Familienvermögen wird 1/15 dem Reineinkommen zugerechnet. Ergeben die einer Familie monatlich insgesamt zu bevorschussenden Unterhaltsbeiträge weniger als Fr. 50.--, entfällt eine Bevorschussung. § 31 Abs. 2 Als Einkommen des nicht verpflichteten Elternteils gemäss § 29 gilt sein nach steuerrechtlichen Grundsätzen errechnetes Reineinkommen bzw. das steuerrechtliche Reineinkommen des Stiefelternteils. § 32 Als Vermögen des nicht verpflichteten Elternteils gemäss § 29 gilt sein nach steuerrechtlichen Grundsätzen errechnetes Reinvermögen bzw. das steuerrechtliche Reinvermögen des Stiefelternteils. a) Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelten die Grundsätze über den Gesetzesvorbehalt und die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation nicht nur für Eingriffe in Grundrechte, sondern auch bei der sog. Leistungsverwaltung (BGE 104 Ia 309 , BGE 103 Ia 376 , BGE 103 Ia 402). Danach ist die Delegation rechtssetzender Befugnisse an die Verwaltungsbehörde zulässig, wenn sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen ist, wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt wird und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält - soweit sie die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt - und wenn sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Gesetz enthalten ist (BGE 106 Ia 257 , BGE 104 Ia 117 , 199, 310, BGE 103 Ia 374 E. 3a, 404 E. bb, mit Hinweisen). Soweit eine Delegation vom Volk an das Parlament, das unter Ausschluss des Referendums legiferiert, in Frage steht, können die strengen Voraussetzungen herabgesetzt werden (BGE 102 Ia 460 , vgl. auch BGE 106 Ia 204 , mit Hinweisen). Im folgenden ist zu prüfen, ob diese Delegationsgrundsätze erfüllt sind und ob der Regierungsrat gestützt auf diese Delegation die beanstandeten Bestimmungen erlassen durfte. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, das kantonale Verfassungsrecht verbiete grundsätzlich eine Delegation rechtssetzender Befugnisse vom Parlament an den Regierungsrat. Die zürcherische Rechtsprechung verlangt lediglich, dass keine grundsätzlichen und primären Rechtssätze an die Exekutive delegiert werden. Das Bundesgericht hat denn auch anerkannt, dass eine derartige Delegation nicht ausgeschlossen sei (BGE 102 Ia 64 , mit BGE 112 Ia 251 S. 255 Hinweisen). Die Beschwerdeführerin macht auch nicht geltend, die Delegation nach § 21 Jugendhilfegesetz beschränke sich nicht auf ein bestimmtes Gebiet und sei nicht in einem dem Referendum unterstehenden Gesetz enthalten. Weiter ist auch nicht streitig, dass die Grundzüge für die Ausrichtung von Vorschüssen für Unterhaltsbeiträge im Jugendhilfegesetz enthalten sind. Nach § 21 des Jugendhilfegesetzes erfolgt die Bevorschussung bis zu einem durch Verordnung festgelegten Höchstbetrag unter Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen des Kindes sowie des nicht verpflichteten Elternteils. Die Bestimmung legt somit fest, dass die Bevorschussung nur in einem bestimmten Umfang zu erfolgen habe und dass als Kriterien für die Festlegung der Anspruchsberechtigung Einkommen und Vermögen des Kindes sowie des nicht verpflichteten Elternteils massgebend seien. Damit sind die grundlegenden Kriterien für die Anspruchsberechtigung bestimmt. Bei der Festlegung der Einkommens- und

Vermögensgrenzen im einzelnen handelt es sich um technische Fragen und um Ermessensprobleme, welche zweckmässigerweise auf Verordnungsebene geregelt werden. Der Höchstbetrag für die Bevorschussung und die Grenzen für die Anspruchsberechtigung sind zudem naturgemäss periodisch den Veränderungen anzupassen. Die Regelung solcher Bemessungsprobleme in der Leistungsverwaltung erfolgt zweckmässigerweise auf dem Verordnungsweg. Die Delegationsnorm des § 21 des Jugendhilfegesetzes hält somit klarerweise vor dem Legalitätsprinzip stand. Aufgrund dieser Delegationsnorm in § 21 Jugendhilfegesetz konnte demnach der Regierungsrat unbestrittenermassen die Höchstansätze für die Bevorschussung in § 26 der Verordnung sowie die Begrenzung der Anspruchsberechtigung nach den finanziellen Verhältnissen in § 29 der Verordnung regeln. Streitig ist indessen, ob der Regierungsrat aufgrund von § 21 des Jugendhilfegesetzes auch die finanziellen Verhältnisse des Stiefelternteils im Sinne von § 31 und § 32 der Verordnung mitberücksichtigen durfte. b) Eine wörtliche Auslegung von § 21 des Jugendhilfegesetzes ergibt, dass nebst dem Einkommen und Vermögen des Kindes auch dasjenige des nicht verpflichteten Elternteils mitzubersichtigen ist. Der Regierungsrat führt aus, dass es sich dabei keineswegs um eine abschliessende Aufzählung bzw. um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers handle. Vielmehr entspreche es dem Zweck und der Funktion der Alimentenbevorschussung, darüber hinaus auch Einkommen und Vermögen des Stiefelternteils BGE 112 Ia 251 S. 256 zu berücksichtigen. Es trifft zwar zu, dass in der Delegationsnorm die Frage, ob das Einkommen und Vermögen des Stiefelternteils zu berücksichtigen ist, nicht ausdrücklich beantwortet wird. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass eine solche Berücksichtigung ausgeschlossen sei. Nach § 21 des Jugendhilfegesetzes soll die Bevorschussung nur bis zu einem bestimmten Höchstbetrag und nur dann erfolgen, wenn es die wirtschaftlichen Verhältnisse notwendig machen. Dem liegt die Idee zugrunde, dass die Bevorschussung durch den Staat lediglich subsidiärer Natur ist. Es liegt somit durchaus im Sinne und Zweck der Festlegung von Grenzen für die Anspruchsberechtigung bei der Alimentenbevorschussung, auch die wirtschaftliche Besserstellung des nicht verpflichteten Elternteils im Falle der Wiederverheiratung mitzubersichtigen. So hat denn der Regierungsrat in seinem Antrag zum Jugendhilfegesetz vom 13. Juni 1979 (S. 28) festgehalten, dass bei der Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensgrenzen ein Elternteil, der in eheähnlichen Verhältnissen lebt, gleich behandelt werden solle wie ein verheirateter Elternteil. Eine solche Feststellung war jedoch nur dann notwendig, wenn damals beabsichtigt war, den verheirateten nicht verpflichteten Elternteil unterschiedlich zum alleinstehenden und nicht in eheähnlichen Verhältnissen lebenden nicht verpflichteten Elternteil zu behandeln. Dies bedeutet wiederum, dass von Anfang an beabsichtigt war, auch Vermögen und Einkommen des Stiefelternteils für die Begrenzung der Anspruchsberechtigung miteinzubeziehen. Schliesslich darf berücksichtigt werden, dass die Verordnung des Regierungsrates im Hinblick auf den streitigen Punkt durch das Kantonsparlament genehmigt worden ist (vgl. § 30 des Jugendhilfegesetzes). Wenn es dieser Umstand auch nicht rechtfertigt, die Anforderungen an die Delegationsgrundsätze erheblich herabzusetzen, so zeigt er immerhin, dass die vom Regierungsrat erlassene Verordnung dem Willen des Parlamentes entspricht. Bei dieser Sachlage kann nicht gesagt werden, der Regierungsrat habe seine Kompetenz überschritten und die § 31 und § 32 der Verordnung hätten keine hinreichende Grundlage im formellen Gesetz. Die Beschwerde erweist sich daher in diesem Punkte als unbegründet.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, § 31 Abs. 2 und § 32 der Verordnung zum Jugendhilfegesetz auferlegten dem Stiefelternteil eine Unterhaltspflicht, was mit Art. 278 Abs. 2 ZGB nicht vereinbar sei und somit den Grundsatz des Vorrangs des BGE 112 Ia 251 S. 257 Bundesrechts im Sinne von Art. 2 ÜBBest. BV klar verletze. Ob diese Rüge berechtigt ist, prüft das Bundesgericht frei (BGE 109 Ia 67 , 74, mit Hinweisen). Nach Art. 278 Abs. 2 ZGB hat jeder Ehegatte dem anderen in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin stehen die angefochtenen Bestimmungen der Verordnung mit dieser Bestimmung des Bundeszivilrechts nicht in Widerspruch. Diese legen nicht fest, dass der Stiefvater für den Unterhalt der Stiefkinder ganz oder teilweise aufzukommen habe. Die Beschwerdeführerin verkennt das Wesen der Alimentenbevorschussung. Diese regelt nämlich nicht die Frage, wer für den Unterhalt aufzukommen habe. Die Bevorschussung gehört vielmehr zum öffentlichen Sozialhilferecht, weshalb der Bundesgesetzgeber sich darauf beschränkt hat, diese Aufgabe im Sinne eines Vorbehalts des kantonalen öffentlichen Rechts gemäss Art. 6 ZGB festzuhalten (BBl 1974 II 66f.; CYRIL HEGNAUER, Grundriss des Kindesrechts, 2. A. 1983, S. 129). Die Kantone sind nicht verpflichtet, die Alimentenbevorschussung einzuführen (BGE 106 II 286 E. 3); sie sind daher auch in der Ausgestaltung einer solchen frei. Mit der Festlegung von Einkommens- und Vermögensgrenzen wird eine Begrenzung der Anspruchsberechtigung gezogen, in der Meinung, dass der Staat nur dort helfend eingreifen solle, wo dies notwendig ist. Wenn der Kanton Zürich auch das Einkommen und Vermögen des Stiefelternteils für diese Abgrenzung beizieht, so hat er damit keineswegs verpflichtend festgelegt, dass und in welchem Umfange der Stiefelternteil für den Unterhalt des betreffenden Kindes aufzukommen habe. Wie der Regierungsrat in seinem Entscheid ausgeführt hat, gehen § 31 Abs. 2 und § 32 der Verordnung zum Jugendhilfegesetz davon aus, dass ab einem gewissen Familieneinkommen und -vermögen es möglich sein sollte, den Verlust von Alimenten auszugleichen, sei es durch Einsparungen im Haushalt, Beiträge des Ehepartners oder mittels eigener Erwerbstätigkeit. Es kann nicht bestritten werden, dass dies somit zur Folge haben kann, dass auch der Stiefelternteil de facto in einem höheren Masse zum Unterhalt des Kindes beiträgt. Dies liegt jedoch durchaus im Einklang mit Art. 278 Abs. 2 ZGB , wonach jeder Ehegatte dem andern in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen hat. Besorgt beispielsweise der nicht verpflichtete verheiratete Elternteil den Haushalt, so kommt der andere Ehegatte für den BGE 112 Ia 251 S. 258 ungedeckten Unterhalt des Kindes auf (HEGNAUER, a.a.O., S. 112). Wer schliesslich den Unterhalt für das Kind zu tragen hat bzw. in Wirklichkeit trägt, ist eine Angelegenheit, die sich allein nach dem Zivilrecht regelt. Mit der Alimentenbevorschussung hat dies nichts zu tun. Würde ein Kanton von der Möglichkeit der Alimentenbevorschussung keinen Gebrauch machen, so verhielte es sich nicht anders. Die vorliegende Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkte als unbegründet.

E. 4

a) Schliesslich beruft sich die Beschwerdeführerin darauf, dass die betreffenden Bestimmungen der Verordnung zum Jugendhilfegesetz bzw. der darauf beruhende Beschluss des Regierungsrates gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 4 BV verstossen. Nach ihrer Ansicht widerspricht es in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken, wenn das Einkommen bzw. das Vermögen eines Stiefelternteils zur Bemessung der Grenzen der Anspruchsberechtigung einer Alimentenbevorschussung herangezogen würden, während

unter gleichen Voraussetzungen bei eheähnlichen, langjährigen Konkubinatsbeziehungen nach wie vor bloss die wirtschaftlichen Verhältnisse des nicht verpflichteten Elternteils in Betracht gezogen würden. b) Ein Erlass verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 110 Ia 13 E. 2b, BGE 106 Ib 188 E. 4a, mit Hinweisen). Die Rechtsgleichheit ist insbesondere verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (BGE 110 Ia 13 E. 2b, BGE 101 Ia 200 E. 6 mit Hinweisen). Es ist unbestreitbar, dass Konkubinatspaare bei gleichen Verhältnissen die gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wie Ehepaare haben. Steuerrechtlich drängt sich daher eine Gleichbehandlung auf (vgl. BGE 110 Ia 7 ff.). Zivilrechtlich bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. Das Konkubinat ist kein Institut des Familienrechts; den Partnern steht es frei, die Beziehungen unter sich durch vertragliche Vereinbarungen zu regeln. Dem Konkubinatspartner stehen im Unterschied zum Ehepartner keine Unterhalts- und Beistandsansprüche gegen den andern Partner zu (vgl. FRANK/GIRSBERGER/VOGT/WALDER/WEBER, die eheähnliche Gemeinschaft (Konkubinat) im schweizerischen Recht, Zürich 1984, BGE 112 Ia 251 S. 259 § 8 Rz. 4). Insbesondere hat der Konkubinatspartner keinen Anspruch auf einen Beistand durch den andern Partner nach Art. 278 Abs. 2 ZGB . Gerade hier liegt denn auch der entscheidende Unterschied zwischen dem verheirateten und dem im Konkubinat lebenden nicht verpflichteten Elternteil. Weil der verheiratete Elternteil eben einen privatrechtlichen Anspruch auf Beistand gegen den Stiefelternteil hat, lässt sich eine Mitberücksichtigung des Einkommens und Vermögens des Stiefelternteils und damit eine Ungleichbehandlung mit dem im Konkubinat lebenden, nicht verpflichteten Elternteil rechtfertigen. c) Zwar geht aus dem Antrag des Regierungsrates vom 13. Juni 1979 (S. 28) hervor, dass beabsichtigt war, den in eheähnlichen Verhältnissen lebenden Elternteil gleich zu behandeln wie den verheirateten. Bei der Beratung für die Genehmigung der Verordnung zum Jugendhilfegesetz durch den Kantonsrat am 21.12.1981 begründete Regierungsrat Dr. Gilgen die Nichtverwirklichung dieser Idee damit, dass nicht nachgeprüft werden könne, wer im Konkubinat lebe und wer nicht (Protokoll des Kantonsrates der Jahre 1979-1983, S. 8328). Dieser Auffassung ist beizupflichten. Wie im Steuerrecht wegen der praktischen Schwierigkeiten ihrer Erfassung Konkubinatspaare keine eigene Kategorie sein können (BGE 110 Ia 19 E. 3d), können Einkommen und Vermögen von Konkubinatspartnern auch bei der Alimentenbevorschussung aus den nämlichen Gründen nicht als Faktoren bei der Bemessung der Grenzen der Anspruchsberechtigung bei der Alimentenbevorschussung herangezogen werden. Anders als im Steuerrecht fehlt es jedoch offenbar an geeigneten Möglichkeiten, eine Gleichbehandlung zwischen nicht verpflichtetem verheiratetem Elternteil und demjenigen, welcher in einem Konkubinatsverhältnis lebt, zu verwirklichen. Die Beschwerde erweist sich daher auch in diesem Punkte als unbegründet.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.