Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 71 (1974)

Heft: 12

Artikel: Die Konvention über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland vom 20. Juni 1956

Autor: Schürch, Oscar

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839146

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Zeitschrift für öffentliche Fürsorge

71. Jahrgang
Nr. 12 Dezember 1974

Beilage zum «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung»

Monatsschrift für öffentliche Fürsorge und Jugendhilfe. Enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens. Offizielles Organ der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge. Redaktion: Dr. M. Hess-Haeberli, Waldgartenstrasse 6, 8125 Zollikerberg, Telefon (01) 63 75 10. Verlag und Expedition: Orell Füssli Graphische Betriebe AG, 8036 Zürich
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 23.–.
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet

Die Konvention über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland vom 20. Juni 1956

Von Dr. *Oscar Schürch,* Direktor der Eidgenössischen Polizeiabteilung

Die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen gegenüber Schuldnern, die im Ausland Wohnsitz haben, ist von jeher auf grosse, ja oft unüberwindliche Schwierigkeiten gestossen. Vor allem private Hilfsgesellschaften haben deshalb schon vor vielen Jahren versucht, den Gläubigern bei der Eintreibung ihrer Forderungen beizustehen, zumeist aber nicht mit sehr viel Erfolg. Vor dem letzten Weltkrieg hat das Internationale Institut für die Vereinheitlichung des Rechts unter dem Patronat des Völkerbundes Studien unternommen, die dann aber mit dem Kriegsausbruch unterbrochen worden sind. Nach dem Kriege wurde das Problem von den Vereinten Nationen wiederum aufgegriffen. Nach jahrelangen Studien und Verhandlungen hat schliesslich eine Expertenkommission Entwürfe zu zwei Übereinkommen ausgearbeitet.

Der eine sollte als Modell gelten für bilaterale Verträge zur Durchsetzung von Urteilen über Unterhaltsansprüche im anderen Lande. Danach bleibt es jedem Staat überlassen, zu entscheiden, ob und allenfalls mit welchen andern Ländern er solche Verträge abschliessen will und kann. Hier geht es ausschliesslich um die Frage der Urteilsvollstreckung im internationalen Privatrecht. Darauf möchte ich nicht weiter eintreten.

Der zweite Entwurf ging andere Wege. Er sah ein multilaterales Übereinkommen vor. Er wurde von der UNO einer internationalen Konferenz unterbreitet, zu der alle Staaten, die Mitglied der Vereinten Nationen oder einer der UNO angeschlossenen spezialisierten Organisation sind, eingeladen worden sind. Die Kon-

ferenz, die in New York stattfand (deshalb spricht man auch vom New Yorker Abkommen) und an der 32 Staaten durch Delegationen und 9 durch Beobachter vertreten waren, stimmte am 20. Juni einstimmig dem Text zu einer Konvention über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland zu. Die Schweiz liess sich damals bloss durch einen Beobachter vertreten. Eine Umfrage bei den Kantonen hatte ergeben, dass das Interesse am Abschluss einer solchen Konvention nicht allzu gross war. Es schien, dass die Skepsis über die Wirksamkeit einer derartigen Regelung vorläufig noch überwog.

In der Folge zeigte sich, dass im Ausland das Interesse an dieser Konvention recht beträchtlich war. So haben inzwischen 38 Staaten das Übereinkommen ratifiziert. Darunter befinden sich auch alle unsere Nachbarstaaten, die Benelux- und die skandinavischen Staaten. Auch osteuropäische Staaten, wie Jugoslawien, Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn, gehören dem Abkommen an.

Das Übereinkommen will die Geltendmachung eines Unterhaltsanspruches erleichtern, den jemand gegen eine Person hat, die der Gerichtsbarkeit einer anderen Vertragspartei untersteht. Zu denken ist an die Frau und ihr uneheliches Kind, die einen Anspruch gegenüber dem Vater des Kindes geltend machen wollen, an die Ehefrau, die von ihrem Ehemann verlassen worden ist oder die aufgrund eines Scheidungsurteils Anspruch auf Unterhaltsbeiträge hat, und an Verwandtenunterstützungen im Sinne von Art. 328 ZGB. Im Abkommen selbst werden die Ansprüche nicht umschrieben. Ob ein solcher vor dem Gericht durchgesetzt werden kann, entscheidet sich nach dem Recht des Staates, wo der Schuldner seinen Wohnsitz hat, und nach dem internationalen Privatrecht.

Wer einen Anspruch geltend machen will, muss sich an eine Übermittlungsstelle in dem Staat, wo er Wohnsitz hat, wenden und ihr alle notwendigen Unterlagen unterbreiten. Die Übermittlungsstelle berät nötigenfalls den Anspruchsberechtigten und prüft die Unterlagen. Wenn sie zum Schlusse kommt, dass der Antrag nicht mutwillig gestellt ist, leitet sie das Begehren mit den Unterlagen der Empfangsstelle im anderen Staat zu. Diese unternimmt im Rahmen der ihr vom Berechtigten erteilten Ermächtigung und in seiner Vertretung alle geeigneten Schritte, um die Unterhaltsleistung herbeizuführen. Sie kann einen Vergleich schliessen und hat erforderlichenfalls die gerichtliche Durchsetzung der Ansprüche in die Wege zu leiten.

Die Konvention umschreibt, was der Antrag des Berechtigten mindestens umfassen muss. Auch Urteile und Gerichtsakten, die im Wohnsitzstaate des Berechtigten ergangen sind, sollen durch die Übermittlungsstelle an die Empfangsstelle weitergeleitet werden. Je nach dem Recht des Empfangsstaates kann ein im Wohnsitzstaat ergangenes Urteil entweder Grundlage für das Exequatur oder für die Erhebung einer Klage auf Unterhalt bilden.

Die Konvention regelt auch die Erledigung von Rechtshilfeersuchen. Sie müssen vom ersuchten Staat beschleunigt, spätestens aber während vier Monaten nach Eingang ausgeführt werden.

Weder die Übermittlungs- noch die Empfangsstelle dürfen für ihre Tätigkeit Gebühren erheben. Die Berechtigten sind in der gleichen Weise von der Bezahlung von Gebühren und Auslagen befreit wie die Bewohner oder Staatsangehörigen des Staates, in dem das Verfahren anhängig ist. Sie sind auch nicht etwa verpflichtet,

wegen ihrer Eigenschaft als Ausländer oder wegen Fehlens eines inländischen Aufenthaltes als Sicherheit für die Prozesskosten oder andere Zwecke eine Garantieerklärung beizubringen oder ein Depositum zu leisten.

Die Vertragsparteien müssen sich verpflichten, für die Überweisung von Geldbeträgen in das Ausland, die zur Erfüllung von Unterhaltsansprüchen oder zur Deckung der Verfahrenskosten bestimmt sind, den grösstmöglichen Vorrang einzuräumen. Man will damit die effektive Auszahlung der Unterhaltsbeiträge durch devisenrechtliche Vorschriften möglichst nicht behindern lassen.

Auf die weiteren Bestimmungen des Abkommens, vor allem über die Unterzeichnung, die Ratifikation, den Beitritt, das Inkrafttreten, die Kündigung, die Beilegung von Streitigkeiten, die Geltendmachung von Vorbehalten, die Gegenseitigkeit usf., möchte ich in diesem Rahmen nicht eingehen.

Angesichts der Skepsis über das Funktionieren dieses Vertrages ersuchten wir jene Staaten, die dem Abkommen beigetreten sind, um einen Bericht über die bisherigen Erfahrungen. Die erste Umfrage aus dem Jahre 1961 war noch wenig ergiebig, weil damals noch nicht viele Staaten mitmachten und die Anwendungszeit des Abkommens noch allzu kurz war. In den folgenden Jahren reichten Mitglieder der eidgenössischen Räte Kleine Anfragen ein, worin sie sich erkundigten, wann der Bundesrat einen Antrag zur Ratifikation dieser Abkommen unterbreiten werde. 1967 erneuerten wir deshalb unsere Umfrage, insbesondere bei den Nachbarländern. Die Antworten waren diesmal substantieller. Sie lauteten im allgemeinen positiv, aber doch noch nicht so überzeugend, dass wir dem Bundesrat den Antrag zum Beitritt hätten unterbreiten können. Die weitere Entwicklung sollte noch abgewartet werden.

Inzwischen wurden Stimmen im Ausland laut, die die Haltung der Schweiz kritisierten. Man verstand es nicht, dass die Schweiz einerseits massenweise ausländische Arbeitskräfte in das Land kommen lasse, aber wenig tue, um den Familien in der Heimat, die da und dort von dem Haupt der Familie in der Not zurückgelassen worden waren, bei der Geltendmachung der Unterhaltsansprüche zu helfen. Mehr und mehr zeigte es sich, dass nicht nur administrative und rechtliche Überlegungen für den Beitritt oder das Abseitsstehen massgebend sein könnten, sondern dass auch moralische und ethische Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssten. Um vermehrte Sicherheit zu bekommen, dass das Abkommen wirklich funktioniert, veranlassten wir 1973 nochmals, diesmal aber eine umfassendere Umfrage bei 18 von den 38 bisher beigetretenen Staaten. Wir haben 14 instruktive Antworten erhalten. Sie lauteten durchwegs positiv. Das Abkommen hat sich als zweckmässig erwiesen, und nirgends wurde ein Leerlauf festgestellt. Es erfordert auch keinen besonders grossen Verwaltungsaufwand. Meist wurde erklärt, dass kein oder wenig zusätzliches Personal habe eingestellt werden müssen.

Mit diesen Feststellungen schien der Augenblick gekommen zu sein, da auch die Schweiz, nicht zuletzt aus Solidaritätsgründen, dem Abkommen beitreten sollte. Dabei ist es nicht etwa so, dass der Vorteil des schweizerischen Mitwirkens nur bei anderen Staaten, nämlich jenen, die die Gastarbeiter schicken, liegen würde. Auch die Schweiz, d. h. die in der Schweiz wohnhaften Anspruchsberechtigten, profitieren wesentlich von dem Abkommen.

Am 19. Februar dieses Jahres unterbreitete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit Zustimmung des Bundesrates den Kantonen und einer Reihe von Organisationen und Verbänden die Frage des Beitrittes zur Stellungnahme. Gleichzeitig stellte das Departement eine Reihe von Fragen. Festgehalten im Kreisschreiben wurde, dass dem Bundesrat beantragt werden soll, die Eidgenössische Polizeiabteilung als Empfangs- und als Übermittlungsstelle einzusetzen. Als Übermittlungsstelle hätte die Polizeiabteilung die Gesuche des Alimentengläubigers in der Schweiz nach Art. 5 des Übereinkommens in der Regel durch Vermittlung einer kantonalen Instanz entgegenzunehmen und zu prüfen und nach Art. 4 an die zuständige Empfangsstelle im Ausland weiterzuleiten. Die kantonale Instanz hätte auch ihre Auffassung im Sine von Art. 4 darüber beizufügen, ob sie das Gesuch für sachlich begründet hält. Auch kann sie empfehlen, dem Gläubiger das Armenrecht und die Befreiung von Kosten zu gewähren, da sie ja über die Verhältnisse des Gläubigers besser im Bilde ist als die weiter entfernte Polizeiabteilung. Als Empfangsstelle hätte die Polizeiabteilung die vom Ausland eingehenden Gesuche entgegenzunehmen, sie zu prüfen und an die zuständige kantonale Instanz weiterzuleiten.

Alle befragten Kantone, Verbände und Institutionen befürworten grundsätzlich den Beitritt zur Konvention. Drei Kantone haben allerdings Zweifel am praktischen Nutzen des Abkommens geäussert. Einige betonen, dass mit der Durchführung des Abkommens qualifizierte Beamte betraut werden müssten. Einzelne Kantone verlangten auch ausdrücklich, dass die Polizeiabteilung nicht nur Briefkasten sein dürfe, sondern die Gesuche einlässlich materiell prüfen müsse; die Polizeiabteilung sollte die Kantone auch beraten können. Diesen Wünschen wird in gewissem Umfange Rechnung getragen werden können, aber die eigentlichen Verhandlungen mit den Schuldnern können nicht von Bern aus geführt werden; auch die Klage gegen den Schuldner muss durch die kantonalen Behörden eingeleitet werden. Ein Kanton meinte, man sollte mit der Aufgabe eher die Justizabteilung als die Polizeiabteilung betrauen. Es handle sich nicht um polizeiliche Probleme. Gegenüber den anderen Staaten könnte die Einschaltung der Polizeiabteilung negative psychologische Auswirkungen haben. Dieser Kanton übersieht, dass alle Bundesaufgaben in der Fürsorge (Auslandschweizer, Flüchtlinge, Konkordat, Fürsorgeverträge mit dem Ausland) und ferner alle Fragen der internationalen Rechtshilfe seit jeher der Polizeiabteilung anvertraut sind und dass bisher keiner unserer Partnerstaaten daran Anstoss genommen hat, dass er mit einer Polizeiabteilung genannten Dienststelle verkehren musste. Ferner dürfte es gar nicht so ungünstig sein, dass die Polizeiabteilung den Fremdenpolizeibehörden nicht allzu fern steht. Mancher Ausländer wird das Risiko, dass seine Weigerung zur Bezahlung der Unterhaltskosten den Fremdenpolizeibehörden bekannt werden könnte, nicht gerne in Kauf nehmen.

Die Kantone haben ungefähr je zu einem Drittel die Fürsorgedirektion, die Justizdirektion oder dann eine andere Stelle, z. B. die Amtsvormundschaft, das Jugendamt, als zuständig zur Entgegennahme der von der Empfangsstelle übermittelten Begehren bezeichnet. Die meisten Kantone erklärten, dass sie einen Anwalt beiziehen müssten, wenn die gerichtliche Geltendmachung der Ansprüche notwendig würde. Dabei ist die Erteilung des Armenrechts oder des Rechts auf unentgelt-

liche Prozessführung möglich, sofern die Voraussetzungen der kantonalen Prozessordnung erfüllt sind. Nachdrücklich befürworten vor allem die Frauenverbände den Beitritt zur Konvention. Der Schweizerische Frauenbund, der die Meinung der 24 ihm angeschlossenen Frauenvereine eingeholt hat, wies zudem auf die Bereitschaft der Frauenorganisationen hin, beim Inkasso der Unterhaltsansprüche mitzuwirken. Es besteht bereits heute eine Reihe von Inkassostellen für derartige Forderungen.

Ich bin mir bewusst, dass die Durchführung der Konvention noch manches Problem aufwerfen wird. Es lassen sich aber nicht schon zum vornherein alle Fragen regeln. Vor allem dürfte es am Anfang nicht leicht sein, abzugrenzen, inwieweit die Absende- und Empfangsstelle über ihre Übermittlungsaufgabe hinaus tätig sein soll. Wir wollen uns einerseits der Aufgabe der materiellen Prüfung und Mitwirkung nicht verschliessen, anderseits aber nicht unnötig in die kantonalen Belange hineinreden. Ich glaube, dass wir, zusammen mit den Kantonen, hier den richtigen Weg finden werden.

Zusammenfassend kann ich sagen, dass sich das Vertragswerk in der Meinung der befragten europäischen Staaten bewährt hat, dass alle in der Schweiz zur Stellungnahme aufgeforderten Kreise den Beitritt befürworten und dass die schweizerische Mitwirkung in der Linie unserer Politik der Solidarität mit anderen Nationen, aber auch im Sinne unserer humanitären Haltung liegt. Einzig der für die Bundesverwaltung verfügte Personalstopp könnte die fatale Wirkung haben, dass das Abkommen vorerst nicht ratifiziert werden kann, denn ohne zusätzliche Einstellung von einem bis zwei qualifizierten Mitarbeitern könnte die Aufgabe nicht bewältigt werden. Ich hoffe aber mit Zuversicht, dass sich auch hier eine Lösung finden lässt.

Die Fürsorge für Auslandschweizer

(unter besonderer Berücksichtigung des Bundesgesetzes vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer)

Von *R. Binggeli,* Sektionschef des Dienstes für Auslandschweizer- und Rückwandererhilfe der Eidgenössischen Polizeiabteilung

Ende 1973 waren bei unsern konsularischen Vertretungen gegen 320 000 Auslandschweizer gemeldet; nahezu die Hälfte, nämlich 157 290, sind Doppelbürger. Dazu kommen rund 4000 immatrikulierte Nur-Schweizer Bürger und eine statistisch nicht erfassbare Zahl von nicht immatrikulierten Doppelbürgern. Diese Landsleute bilden die sogenannte «Fünfte Schweiz». Sie verteilen sich auf 143 Länder.

Die meisten im Ausland lebenden Mitbürger finden ihr Auskommen. Viele konnten sich dank ihrer Berufskenntnisse und ihres Einsatzes eine gute Existenz aufbauen. Der Ausbau der Sozialversicherung des Gastlandes und der Schweiz brachte ihnen Vorteile, die frühere Generationen noch nicht kannten. Diese erfreuliche Feststellung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass zahlreiche Aus-