



Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV)

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (Dezember 2017)

Übersicht

- I. Grundsätzliches
- II. Zur Alimentenbevorschussung
- III. Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung im Einzelnen

I. Grundsätzliches

Die EKF begrüsst es, dass der Bundesrat, wie im Bericht vom 4. Mai 2011 über die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkasso vorgesehen, und neu in den Art. 131 Abs. 2 und 290 Abs. 2 ZGB gesetzlich bestimmt ist, jetzt auf dem Verordnungsweg festlegt, welche Leistungen *zwingend* Bestandteil der unentgeltlichen Inkassohilfe sind und dass die Kantone geeignete Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hinreichenden Inkassohilfe zu treffen haben, damit diese **schweizweit vereinheitlicht und die schweizweite Gleichbehandlung** der unterhaltsberechtigten Personen gewährleistet wird.

Sehr begrüsst wird auch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkasso-Fachstellen über den Eingang von Auszahlungsgesuchen jener Versicherten zu informieren, die ihrer Unterhaltspflicht nicht oder nicht vollumfänglich nachkommen und bei denen die Fachstellen ein entsprechend begründetes Gesuch gestellt haben.

II. Zur Alimentenbevorschussung

Die EKF bedauert ausserordentlich, dass die **Notwendigkeit einer angemessenen Alimentenbevorschussung** und der diesbezüglich schweizweit anerkannte akute Harmonisierungsbedarf vom Bundesrat nicht gleichzeitig angegangen wird, obwohl ihm dazu durchaus eine genügende Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf den Schutz des Kindes zukäme.

Nachdem im neuen Unterhaltsrecht (seit 1. Januar 2017 in Kraft) kein Mindestunterhalt für Kinder festgelegt wurde, fordert die EKF weiterhin eine **Neuregelung**, welche dafür sorgt, dass die gerichtlich oder vertraglich festgesetzten Kinderalimente (inklusive Betreuungsunterhalt) vom Gemeinwesen mindestens bis zum Höchstbetrag der einfachen maximalen Halbwaisenrente (derzeit monatlich CHF 940.00) bevorschusst werden.

III. Stellungnahme zum Entwurf der Inkasso-Verordnung im Einzelnen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Einverstanden

Art. 2 Organisation der Inkassohilfe

Einverstanden

Art. 3 Gegenstand der Inkassohilfe

Einverstanden mit Abs. 1-2

Art. 3 Abs. 3 (Inkassohilfe für verfallene Unterhaltsbeiträge)

Die EKF ist der Auffassung, dass Inkassohilfe auch für sämtliche im Zeitpunkt der Gesuchstellung ausstehenden und insbesondere für die noch nicht gesicherten Unterhaltsbeiträge (Rückstände) zu leisten ist.

Die EKF beantragt, Art. 3 Abs. 3 wie folgt zu formulieren:

- a. *Sie leistet im Zusammenhang mit einem Gesuch nach Absatz 1 auch Inkassohilfe für sämtliche vor Einreichung des Gesuchs verfallene Unterhaltsbeiträge.*
- b. *Die Ablehnung eines Gesuches für Inkassohilfe auch für verfallene Alimente ist zu begründen.*

Art. 3 Abs. 4 (Inkassohilfe für weitere familiäre Ansprüche)

Die EKF beantragt, Art. 3 Abs. 4 mit einer Ziff. d. zu ergänzen:

d. aus Güterrecht.

Nach Auffassung der EKF wäre es sehr stossend, wenn bei Nichtbezahlung der Ansprüche nach Art. 3 Abs. 3 und 4 die anspruchsberechtigte Person für deren Geltendmachung doch wieder selbst vorgehen oder evtl. eine Anwältin/einen Anwalt oder ein privates Inkassobüro damit beauftragen müsste. Es kann damit auch verhindert werden, dass die Fachstelle in Konkurrenz zu einer mit dem Inkasso dieser Ansprüche beauftragten privaten Stelle gerät.

Art. 4 Unterhaltstitel

Einverstanden

Art. 5 Zuständigkeit

Einverstanden

Art. 6 Informationsaustausch und Koordination zwischen den Fachstellen

Einverstanden

Art. 7 Informationsgesuch an andere Behörden

Einverstanden

2. Abschnitt: Gesuch um Inkassohilfe

Art. 8 Zulässigkeit des Gesuchs

Einverstanden

Art. 9 Inhalt und Form des Gesuchs

Einverstanden mit Abs. 1-3

Art. 9 Abs. 4 (neu)

Nach Auffassung der EKF ist in Art. 9 ein zusätzlicher Absatz 4 aufzunehmen:

Um eventuelle spätere Haftungsansprüche gegenüber der Fachstelle wegen unterlassener Hilfestellung auszuschliessen, ist der Beginn der zu leistenden Inkassohilfe klar auszuweisen und eine allfällige Ablehnung der Inkassohilfe für bestehende Rückstände ist zu begründen.

Die EKF beantragt, Abs. 4 wie folgt zu formulieren:

Die zuständige Fachstelle erlässt in jedem Fall einen begründeten Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung.

Art. 10 Mitwirkungspflicht der berechtigten Person

Einverstanden

3. Abschnitt: Leistungen der Inkassohilfe

Art. 11 Vorgehen der Fachstelle

Einverstanden

Art. 12 Leistungen der Fachstelle

Grundsätzlich einverstanden

Nach Auffassung der EKF sind jedoch die in Abs. 1 Ziff. a.-j. aufgeführten *Mindestleistungen* der Fachstelle noch mit einer weiteren Ziffer (evt. zwischen e. und f.) wie folgt zu ergänzen:

Geltendmachung des im Rechtstitel für das Kind festgestellten Manko-Anspruchs zum gebührenden Unterhalt gemäss Art. 286a. ZGB bzw. Art. 301a ZPO

Art. 13 Meldung der Fachstelle an die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung

Einverstanden

Art. 14 Meldung der Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung an die Fachstelle

Einverstanden

Diese Massnahmen zur Sicherung von Vorsorgeguthaben bei Vernachlässigung der Unterhaltspflicht wie sie im „Erläuternden Bericht des Bundesamts für Sozialversicherungen vom 12. Mai 2014“ beschrieben sind, stellen nach Auffassung der EKF eine grundlegende und wesentliche Verbesserung und Unterstützung der Tätigkeit der Inkassohilfe zu Gunsten der anspruchsberechtigten Personen dar.

Sie können jedoch erst mit Inkraftsetzung der entsprechenden Änderungen im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), im Freizügigkeitsgesetz (FZG) und im Zivilgesetzbuch (ZGB) zum Zuge kommen.

Die EKF erwartet, dass diese Änderungen baldmöglichst, mindestens jedoch mit der vorliegenden Inkassohilfeverordnung in Kraft gesetzt werden.

4. Abschnitt: Anrechnung eingehender Zahlungen

Art. 15 Bei Teilzahlung

Nach Auffassung der EKF können die massgeblichen Artikel 86 und 87 des Obligationenrechts (OR) nicht einfach ausgeblendet und der zahlungspflichtigen Person verweigert werden zu bestimmen, welche Schuld sie mit ihrer Zahlung erfüllen will.

Aus alimentenspezifischer Sicht muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass zuerst die laufenden monatlichen Unterhaltsbeiträge abzudecken sind.

Nach den gesetzlichen Bestimmungen sind Kinder- und Familienzulagen zweckgebundene Gelder, die dem jeweiligen Kind zustehen. Werden sie von der zahlungspflichtigen Person bezogen, so sind sie in erster Linie von den Zahlungen abzuziehen, die von dieser Person eingehen und an das anspruchsberechtigte Kind weiterzuleiten.

Die EKF beantragt, Art. 15 wie folgt zu formulieren:

Wird Inkassohilfe an eine unterhaltsberechtigte Person geleistet, werden die eingehenden Zahlungen oder Teilzahlungen in folgender Reihenfolge angerechnet:

- a. auf den laufenden Unterhaltsanspruch; die Familienzulagen sind vorweg an den Unterhaltsbeitrag anzurechnen;*
- b. aus Teilzahlungen werden vorab Zinsen und allfällige Kosten (z.B. Betreibungs- und Rechtsöffnungskosten, Kosten für Schuldneranweisungen) gedeckt (Art. 85 Abs. 1 OR);*
- c. der Schuldner ist berechtigt, zu erklären, welche Schuld er mit der Teilzahlung tilgen will (Art 86 Abs. 1 OR);*
- d. enthält sich der Schuldner der Bezeichnung einer zu tilgenden Forderung, kann der Gläubiger mitteilen, welche der verfallenen Schulden er als getilgt betrachtet, sofern der Schuldner nicht sofort widerspricht (Art. 86 Abs. 2 OR);*
- e. auf den verfallenen Unterhaltsanspruch; wenn eine gültige Bezeichnung der zu tilgenden Schuld fehlt, so erfolgt die Anrechnung auf die zuerst betriebene oder am frühesten verfallene Schuld (Art. 87 Abs. 1 OR).*

Art. 16 Bei mehreren Schulden

Die EKF beantragt, Art. 16 wie folgt zu formulieren:

Art. 16 Abs. 1

Bei Schulden für mehrere Unterhaltsgläubiger sind Teilzahlungen prozentual zu deren Ansprüchen auf den aktuell geschuldeten monatlichen Unterhaltsbeitrag aufzuteilen und in folgender Reihenfolge anzurechnen:

- a. auf die Unterhaltsansprüche der minderjährigen Kinder*
- b. auf die Unterhaltsansprüche der volljährigen Kinder*
- c. auf die Unterhaltsansprüche von Ehegatten, geschiedenen Ehegatten sowie eingetragenen Partnern und ehemaligen eingetragenen Partnern*
- d. im Übrigen auf die älteste offene Schuld*

Art. 16 Abs. 2

Wird Inkassohilfe für das Gemeinwesen für teilweise bevorschusste Unterhaltsansprüche geleistet, werden die eingehenden Zahlungen oder Teilzahlungen in folgender Reihenfolge angerechnet

- a. auf den nicht bevorschussten Teil des laufenden Unterhaltsanspruchs*
- b. auf den vom Gemeinwesen bevorschussten Teil des laufenden Unterhaltsanspruchs*
- c. auf den früher verfallenen Unterhaltsanspruch (Reihenfolge analog Abs. 1)*

Die EKF geht davon aus, dass die Fachstellen entsprechend geschult sind und Bescheid darüber wissen, dass Zahlungen, die aus Betreibungen und/oder Konkursverfahren eingehen, nach Abzug der vorgeschossenen Betreibungskosten nur für den jeweiligen Betreibungsgläubiger und den betriebenen Zeitraum verwendet werden dürfen.

5. Abschnitt: Einstellung der Inkassohilfe

Art. 17 Abs. 1

Grundsätzlich einverstanden, wenn in Ziff. a. mit dem „Erlöschen des Unterhaltsanspruchs“ nicht das Ende der monatlichen Zahlungspflicht gemäss Rechtstitel gemeint ist, sonst widerspricht diese Formulierung Abs. 3 von Artikel 17.

Art. 17 Abs. 2 b.

Nach Auffassung der EKF widerspricht der zweite Satzteil *„in jedem Fall aber ein Jahr nach dem letzten erfolglosen Inkassoversuch“* der „kann“-Vorschrift dieses Absatzes. Ausserdem erscheint die Frist von einem Jahr viel zu knapp bemessen, da z.B. während dieser Frist nicht einmal ein zuletzt eingeleitetes Betreibungsverfahren mit allfällig nötigen Zwischenverfahren wie Rechtsöffnung etc. *abgeschlossen* werden kann.

Die EKF beantragt, hier eine *Frist von mindestens 4 Jahren* vorzusehen.

Art. 17 Abs. 4

Nach Auffassung der EKF ist bei Einstellung der Inkassohilfe analog zum Beginn derselben eine beschwerdefähige Einstellungsverfügung zu erlassen.

Die EKF beantragt, Art. 17 Abs. 4 wie folgt zu formulieren:

Sie erstellt bei Abschluss der Inkassohilfe einen begründeten Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung und händigt der berechtigten Person eine Schlussabrechnung sowie allfällige Dokumente über noch offene, sichergestellte Ausstände (Schuldanererkennung, Verlustscheine etc.) aus.

Art. 17 Abs. 5 (neu)

Die EKF beantragt, einen zusätzlichen Abs. 5 aufzunehmen mit folgender Formulierung:

Wird zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt, dass die unterhaltspflichtige Person entgegen früherer Annahme doch wieder zu entsprechendem Einkommen oder Vermögen gekommen ist, leistet die zuständige Fachstelle wieder Inkassohilfe für die noch bestehenden Ausstände.

6. Abschnitt: Kosten der Inkassohilfe

Art. 18 Leistungen der Fachstelle

Einverstanden

Art. 19 Leistungen Dritter: Kostenvorschuss

Einverstanden

Art. 20 Leistungen Dritter: Kostentragung

Einverstanden

7. Abschnitt: Grenzüberschreitende Verhältnisse

Art. 21 Grundsatz

Einverstanden

Art. 22 Zuständigkeit

Einverstanden

Art. 23 Kosten der Inkassohilfe

Einverstanden

8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 24 Übergangsrecht

Einverstanden

Art. 25 Inkrafttreten

Die EKF erwartet, dass die Inkraftsetzung dieser wichtigen Verordnung möglichst bald erfolgt. Erfahrungsgemäss reagieren die meisten Kantone erst im Nachhinein mit den allfällig nötigen gesetzlichen und organisatorischen Massnahmen.