

III. Nachtrag zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
1.1 Hintergrund	2
1.2 Ziel der vereinheitlichenden Bundesverordnung	3
1.3 Bedeutung der Inkassohilfe	4
1.4 Regelungsinhalt der Bundesverordnung	4
1.5 Kantonales Recht	4
1.6 Einbezug der Gemeinden	5
2 Regelungsbedarf und Regelungsabsicht	5
2.1 Zuständigkeit innerstaatliche Inkassohilfe	5
2.2 Zuständigkeit grenzüberschreitende Inkassohilfe	6
2.3 Weiterer Regelungsbedarf	7
2.4 Anpassungen auf Verordnungsebene	7
3 Vernehmlassung	7
4 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	8
5 Vollzugsbeginn	10
6 Finanzielle Auswirkungen und Referendum	10
7 Antrag	10
Entwurf (III. Nachtrag zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge)	11

Zusammenfassung

Der Bundesrat setzt per 1. Januar 2022 die eidgenössische Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen in Kraft. Die Kantone haben bis dahin Zeit, ihre kantonalrechtlichen Grundlagen an die Erfordernisse der Bundesverordnung anzupassen. Mit der Bundesverordnung soll eine gewisse Vereinheitlichung und Professionalisierung der Inkassohilfe erreicht werden. Im Kanton St.Gallen ist die Inkassohilfe im Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge und in der Vollzugsverordnung zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge geregelt. Vom Bundesrecht wird gefordert, dass die Kantone eine Fachstelle für die Umsetzung der Inkassohilfeverordnung benennen. Entsprechend der bereits geltenden Zuständigkeitsordnung sieht der vorliegende Gesetzesnachtrag vor, dass die politischen Gemeinden für die Bezeichnung der Fachstellen zuständig sind. Zur korrekten Umsetzung der Bundesverordnung und um die nötige Professionalisierung zu erreichen, sind flankierende Massnahmen vorgesehen. Die von der Regierung beauftragte Organisation erarbeitet dafür zuhanden der Fachstellen Richtlinien für den Vollzug der Inkassohilfe. Zudem werden für die Fachstellen Weiterbildungen angeboten und sie werden in Einzelfällen beraten. Die von der beauftragten Organisation erarbeiteten Richtlinien zur Inkassohilfe können unter gewissen Voraussetzungen von der Regierung als allgemeinverbindlich erklärt werden. Die Leistungen der von der Regierung beauftragten Organisation werden dieser vom Kanton und von den Gemeinden je hälftig abgegolten.

Die Kantone haben nach Bundesrecht zudem eine Fachstelle für die internationale Inkassohilfe zu bezeichnen. Der vorliegende Nachtrag überträgt diese Aufgabe der Regierung, da bereits heute die Zuständigkeit für die internationale Inkassohilfe beim Kanton liegt und auf Verordnungsstufe geregelt ist.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des III. Nachtrags zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge.

1 Ausgangslage

1.1 Hintergrund

Während des Zusammenlebens sorgt ein Paar gemeinsam nach seinen Kräften für den gebührenden Unterhalt der Familie. Bei einer Beendigung des Zusammenlebens stellt sich meist die Frage der konkreten Festlegung von Unterhaltsbeiträgen. Unterhaltsbeiträge können bei der Aufhebung des gemeinsamen Haushaltes eines eingetragenen oder verheirateten Paares im Rahmen des Verfahrens zum Schutz der ehelichen Gemeinschaft zugesprochen werden: Das Gericht setzt dabei die der Ehegattin oder dem Ehegatten und den Kindern geschuldeten Geldbeträge fest. Zum Zeitpunkt der Auflösung der eingetragenen Partnerschaft bzw. im Scheidungsfall wird jeweils erneut über allfällige Unterhaltsbeiträge entschieden. Für Kinder von nichtverheirateten Eltern ist im Gesetz die Möglichkeit eines Unterhaltsvertrages vorgesehen, welcher der Kindes-schutzbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden kann.

Die Unterhaltsbeiträge haben für die Person, die Anspruch darauf hat, und insbesondere für die Kinder eine oft existenzielle Bedeutung, sind sie doch in der Regel eine sehr wichtige Geldleistung, die für die Finanzierung der täglichen Bedürfnisse nötig ist. Leider kommt es oft vor, dass die Kinder den ihnen zugesprochenen Unterhaltsbeitrag nicht erhalten, obwohl ein Unterhaltstitel (Gerichtsentscheid oder Unterhaltsvertrag) vorliegt. Gemäss einer Schätzung von Caritas

Schweiz zahlt mehr als ein Fünftel der verpflichteten Personen ihren Kindern die Unterhaltsbeiträge gar nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig.¹ Es reicht folglich oft nicht, über einen anerkannten Anspruch auf einen Unterhaltsbeitrag zu verfügen. Für die berechtigte Person ist es wesentlich, den für die Deckung des täglichen Bedarfs notwendigen Geldbetrag auch rechtzeitig und regelmässig zu erhalten. Zu diesem Zweck hat der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten geschaffen, um die berechtigte Person zu schützen. Unter anderem hat das Gemeinwesen der berechtigten Person auf ihr Gesuch hin bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruches zu helfen. Im Rahmen der sogenannten Alimenterhilfe leistet das Gemeinwesen Inkassohilfe und Alimenterbevorschussung. Geschuldete Unterhaltsbeiträge für Kinder für die Dauer der Unterhaltspflicht der Eltern werden dabei der berechtigten Person auf Gesuch hin bevorschusst, wenn diese nicht rechtzeitig bezahlt werden (Unterhaltsbeiträge für Ehegattinnen und Ehegatten sind von der Bevorschussung ausgenommen). Gleichzeitig kann die Person, unabhängig davon, ob sie Unterhaltsbeiträge bevorschusst erhält, Inkassohilfe in Anspruch nehmen. Die Person wird dabei im Verfahren zur Durchsetzung der in einem Unterhaltstitel festgelegten Unterhaltsansprüche (Unterhaltsbeiträge) unterstützt.

Im Jahr 2011 verabschiedete der Bundesrat in Erfüllung eines Postulats den Bericht «Harmonisierung Alimenterbevorschussung und Alimenterinkasso»². Der Bericht zeigt auf, dass zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede bei der Qualität und Praxis der Alimenterhilfe bestehen. Während die Alimenterbevorschussung in der Kompetenz der Kantone liegt, fällt das Alimenterinkasso in die Zuständigkeit des Bundes. Der Bund hat sich deshalb im Rahmen des oben genannten Berichts dazu verpflichtet, zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Inkassohilfe die im Zivilrecht nötige Änderungen an die Hand zu nehmen. Ein Teil der notwendigen Anpassungen wurde bereits in der im Jahr 2015 vom Parlament verabschiedeten Revision des Kindesunterhaltsrechts umgesetzt. Die weiteren nötigen Regelungen setzt der Bund nun im Rahmen der Ende 2019 erlassenen Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung [AS 2020 7; abgekürzt InkHV]) um und setzt diese per 1. Januar 2022 in Kraft. Die Kantone haben bis dahin Zeit, ihre Gesetze und Vollzugsverordnungen in Bezug auf die neue InkHV anzupassen.

1.2 Ziel der vereinheitlichenden Bundesverordnung

Mit der Vereinheitlichung im Rahmen der InkHV soll einer berechtigten Person überall in der Schweiz die gleiche – kompetente und effiziente – «Basis»-Unterstützung bei den erforderlichen rechtlichen Schritten zur Geltendmachung der Unterhaltsbeiträge zur Verfügung stehen. Es ist jeweils an der berechtigten Person, die notwendigen rechtlichen Schritte für das Inkasso zu ergreifen. Solche Verfahren können aufwändig sein und Rechtskenntnisse voraussetzen. Die Inkassohilfe entlastet die ohnehin überdurchschnittlich belasteten Unterhaltsberechtigten – meist Frauen und Kinder. Ausserdem bewirkt das Gewicht amtlicher Stellen bei Unterhaltspflichtigen, dass solche Inkassobemühungen oft erfolgreicher sind, als wenn die berechtigte Person allein auftritt. Aus gesellschaftlicher Sicht soll mit der Inkassohilfe sichergestellt werden, dass die verpflichtete Person – und nicht das Gemeinwesen (mittels Alimenterbevorschussung oder Sozialhilfe) – ihrer Unterhaltspflicht gegenüber der berechtigten Person nachkommt. Eine nicht ausreichende Inkassohilfe erleichtert es zahlungsunwilligen Unterhaltspflichtigen geradezu, sich zu Lasten der berechtigten Person und schliesslich auch zu Lasten der Allgemeinheit ihren Verpflichtungen zu entziehen. Eine kompetente und wirksame Inkassohilfe entspricht schliesslich auch aus einem anderen Grund dem Interesse des Gemeinwesens: Wie schon weiter oben ausgeführt wurde, ist grundsätzlich die gleiche Behörde sowohl für die Inkassohilfe wie auch für das Inkasso

¹ Arnold / Knöpfel 2007, Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt, S. 40 f.

² Abrufbar unter <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22916.pdf>.

der von der öffentlichen Hand bevorschussten Unterhaltsbeiträge zuständig. Mit einem erfolgreichen Inkasso der bevorschussten Unterhaltsbeiträge können die Sozialkosten für das Gemeinwesen reduziert werden.

1.3 Bedeutung der Inkassohilfe

Zur Inkassohilfe in der Schweiz liegen keine statistischen Daten vor. Es ist weder bekannt, wie gross die Zahl der berechtigten Personen ist, noch wie viele davon Inkassohilfe in Anspruch nehmen. Ein Anhaltspunkt zur Bedeutung der Inkassohilfe kann allenfalls die Entwicklung der nichtehelichen Geburten und der Scheidungen sein. Die Scheidungsquote im Kanton St.Gallen schwankte in den letzten zehn Jahren zwischen 37,3 und 40,4 Prozent mit einem leicht sinkenden Trend. Die Anzahl nichtehelicher Geburten (2019: 18 Prozent) liegt im Vergleich zum Schweizerischen Schnitt (2019: 27 Prozent) tief, die Tendenz ist aber steigend. Angesichts der mit diesen Zahlen korrespondierenden Fälle, die zu einer Zuschreibung von Unterhaltsbeiträgen führen können, lässt sich abschätzen, dass eine grosse Anzahl Personen in ihrem Leben ein Gesuch um Hilfe für das Inkasso ihrer Unterhaltsbeiträge stellen könnte. Und bezieht man noch die schon erwähnte Schätzung von Caritas Schweiz ein, wonach mehr als ein Fünftel der Unterhaltspflichtigen ihren Kindern die Unterhaltsbeiträge gar nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig zahlt, wird das Ausmass der Problematik auch für den Kanton St.Gallen erst recht deutlich. Ein weiterer Anhaltspunkt zur Bedeutung der Inkassohilfe können Zahlen zur Alimentenbevorschussung liefern. Wird Alimentenbevorschussung geleistet, erfolgt in der Regel auch Inkassohilfe. Gleichzeitig kann Inkassohilfe aber auch ohne Alimentenbevorschussung erfolgen, die Anzahl Fälle ist daher entsprechend höher. Die Ausgaben der Gemeinden für die Alimentenbevorschussung betragen in den letzten Jahren zwischen 7,5 und 8,5 Mio. Franken jährlich, was die Bedeutung der Inkassohilfe noch einmal unterstreicht.

1.4 Regelungsinhalt der Bundesverordnung

Die InkHV des Bundes regelt die innerstaatliche Inkassohilfe sowie jene bei grenzüberschreitenden Verhältnissen (internationale Inkassohilfe). Die Kompetenz für die Organisation der Inkassohilfe liegt bei den Kantonen. Das kantonale Recht hat neu wenigstens eine Fachstelle zu bezeichnen, die auf Gesuch hin der Person hilft, die Anspruch auf Unterhaltsbeiträge hat. Der Bund regelt die konkreten Leistungen der Fachstelle sehr differenziert. In Art. 12 InkHV sind die Mindestleistungen, welche die Fachstelle zu erbringen hat, abschliessend benannt. Bei grenzüberschreitenden Verhältnissen sind grundsätzlich die aus den Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen vorgesehenen Leistungen zu erbringen.

1.5 Kantonales Recht

Im Kanton St.Gallen ist die Inkassohilfe im Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.51; abgekürzt GIVU) und in der Vollzugsverordnung zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.511) geregelt. Derzeit haben nach kantonalem Recht die Gemeinden die innerstaatliche Inkassohilfe zur Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs bei Kindern und Erwachsenen zu leisten (Art. 1 Abs. 1 GIVU). Die Gemeinden können das Inkasso gemeinsam durchführen oder es öffentlichen oder privaten Beratungsstellen übertragen (Art. 1 Abs. 3 GIVU). Die meisten Gemeinden führen das Inkasso selber durch. Sie unterstützen den betreuenden Elternteil, das volljährige Kind oder den geschiedenen Ehegatten bei der Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs. Sie orientieren über die rechtlichen Möglichkeiten und schöpfen diese gegebenenfalls im Interesse der Anspruchsberechtigten aus. Der Begriff Fachstelle wird im geltenden kantonalen Recht aktuell nicht verwendet.

Die grenzüberschreitende Alimentenhilfe nach dem Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (SR 0.274.15; nachfolgend New Yorker Abkommen) wird seit dem Jahr 1977 kantonale durchgeführt. Die Inkassohilfe bei grenzüberschreitenden Verhältnissen ist derzeit im kantonalen Recht ausschliesslich auf Verordnungsstufe geregelt (zuständige Dienststelle nach Art. 10^{bis} der Einführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.11; abgekürzt EV-ZGB) und ermächtigte Mitarbeitende gemäss Nr. DI.B.03.08 des Anhangs DI zur Ermächtungsverordnung [sGS 141.41]). Die entsprechende Dienststelle ist im Amt für Soziales, im Departement des Innern, angesiedelt.

Abzugrenzen ist die Inkassohilfe von der Alimentenbevorschussung. Kinder haben für die Dauer der Unterhaltspflicht der Eltern Anspruch auf Vorschüsse für elterliche Unterhaltsbeiträge, wenn ein vollstreckbares Urteil oder ein Unterhaltsvertrag vorliegt, und das Inkasso erfolglos bleibt. Der vorliegende Nachtrag betrifft die Regelungen der Alimentenbevorschussung nur am Rande.

1.6 Einbezug der Gemeinden

Die politischen Gemeinden (Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten [VSGP]) wurden von Anfang an in den vorliegenden Gesetzgebungsprozess einbezogen. Lenkungsausschuss sowie Projektgruppen wurden paritätisch mit Gemeinde- und Kantonsvertreterinnen und -vertretern besetzt.

2 Regelungsbedarf und Regelungsabsicht

Ein Grossteil der in der InkHV formulierten Erfordernisse sind im GIVU bereits geregelt. Aufgrund der neuen Bundesbestimmungen sind jedoch einige Anpassungen nötig. Es ist insbesondere festzuhalten, wie die innerstaatliche Inkassohilfe entsprechend den neuen Vorgaben der InkHV organisiert wird, namentlich wie die Forderung nach der Bezeichnung von Fachstellen umgesetzt wird. Die Gesetzesrevision wird zudem zum Anlass genommen, einige weitere Präzisierungen vorzunehmen. Im Anschluss an den Gesetzgebungsprozess wird die Regierung die Verordnungsbestimmungen entsprechend anpassen.

2.1 Zuständigkeit innerstaatliche Inkassohilfe

Von Bundesrecht wegen ist mindestens eine Fachstelle zu bezeichnen, die auf Gesuch hin der Person hilft, die Anspruch auf Unterhaltsbeiträge hat (Art. 2 Abs. 2 InkHV). Gemeinsam mit der VSGP und der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS) wurden folgende Varianten der Organisation der Fachstelle(n) geprüft:

1. Status quo: bestehende Sozialämter sind Fachstellen und können Aufgabe zusammen mit anderen Gemeinden erfüllen oder an Dritte übertragen; keine Vorgaben zur Organisation im Detail, allenfalls konkretisierende Richtlinien;
2. Gemeindegemeinschaft mit kantonalen Organisationsvorgaben: z.B. regionale Fachstellen (analog KESB), allenfalls konkretisierende Richtlinien der VSGP;
3. umfassende Kantonalisierung: Fachstelle wird vom Kanton bestellt, allenfalls mit dezentralen Anlaufstellen.

Die Prüfung der Varianten zusammen mit den Gemeinden hat gezeigt, dass die Kompetenz grundsätzlich weiterhin bei den politischen Gemeinden bleiben soll (Variante Status quo), aber auch flankierende Massnahmen notwendig sind. Vorteil der bestehenden Organisation ist, dass die örtliche und organisatorische Nähe zu den Betroffenen erhalten bleibt, ebenso wie die Nähe zum Sozialamt, zum Betreibungsamt und zur Berufsbeistandschaft. Die Nähe zu diesen Ämtern

ist wertvoll, da es wichtige Schnittstellen zu ihnen gibt. Ebenso bleiben die eng miteinander verbundene Inkassohilfe und die Bevorschussung organisatorisch zusammen, was zweckdienlich ist.

Für die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben wurde geprüft, ob auf kantonaler Ebene eine Gesetzesänderung nötig ist oder ob es ausreicht, die Vollzugsverordnung anzupassen. Vor dem Hintergrund, dass die in der InkHV geregelten Leistungen (bisherige) Kantons- und Gemeindeaufgaben betreffen, ist der vorliegende Gesetzesnachtrag notwendig. Würde nur die Vollzugsverordnung angepasst, könnte die fehlende gesetzliche Regelung der Aufgabenteilung in Bezug auf die grenzüberschreitende Inkassohilfe zu Rechtsunsicherheiten führen.

Zur korrekten Umsetzung der Inkassohilfe nach neuer InkHV sind gewisse flankierende Massnahmen erforderlich. Die Gemeinden sollen mittels Hilfeleistungen wie Schulungen in der Erfüllung der Aufgabe unterstützt werden. Hierfür erarbeitet die Regierung oder eine von ihr beauftragte Organisation Richtlinien. Zudem werden Weiterbildungen in Sachen Inkassohilfe angeboten und die Fachstellen werden in Einzelfällen beraten.

Als Organisation wird auf Verordnungsebene die KOS benannt. Die Einzelfallberatungen können von der KOS derjenigen Gemeinde in Rechnung gestellt werden, welche die Dienste in Anspruch genommen hat. Zusätzlich erhält die KOS über eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton eine Grundentschädigung, hälftig finanziert durch die VSGP und den Kanton.

Im Rahmen der InkHV kann das kantonale Recht Inkassohilfe für weitere familienrechtliche Ansprüche vorsehen (z.B. Ansprüche der unverheirateten Mutter, Verwandtenunterstützung oder der Teilung der Vorsorgeguthaben). Es ist nicht vorgesehen, mit der vorliegenden Revision die Inkassohilfe auf weitere familienrechtlichen Ansprüche auszuweiten.

2.2 Zuständigkeit grenzüberschreitende Inkassohilfe

Nach Art. 21 Abs. 1 InkHV bezeichnen die Kantone auch eine Fachstelle für die in den Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen vorgesehenen Leistungen. Die Kompetenz für die Bezeichnung einer Fachstelle für grenzüberschreitende Fälle wird der Regierung übertragen. Bereits heute ist die Zuständigkeit für die grenzüberschreitende Inkassohilfe nur auf Verordnungsstufe geregelt. Nach Art. 10^{bis} Abs. 1 Bst. c EV-ZGB) ist das Amt für Soziales Übermittlungs- und Empfangsstelle nach dem New Yorker Abkommen. An dieser kantonalen Zuständigkeit wird festgehalten. Eine andere Zuständigkeit ist nicht angezeigt, da die kantonale Fachstelle über das notwendige Fachwissen verfügt, um die komplexen Inkassohilfefälle mit Auslandsbezug abwickeln zu können.

Aufgrund der abschliessenden Formulierung von Art. 10^{bis} Abs. 1 Bst. c EV-ZGB fallen internationale Inkassofälle mit Ländern, die das New Yorker Abkommen nicht ratifiziert haben, nicht in die Zuständigkeit des Amtes für Soziales. Befindet sich der Unterhaltsschuldner oder die -schuldnerin in einem Land, mit dem ein anderes Übereinkommen betreffend Inkassohilfe besteht, leistet der Kanton derzeit keine Inkassohilfe. Es ist vorgesehen, die EV-ZGB so anzupassen, dass inskünftig das Amt für Soziales die Übermittlungs- und Empfangsstelle des Kantons St.Gallen nach allen für die Schweiz anwendbaren Abkommen und Gegenseitigkeitserklärungen in Bezug mit grenzüberschreitender Inkassohilfe ist. Weiterhin nicht mit Inkassohilfeleistungen unterstützt werden indes Personen, wenn die verpflichtete Person sich in einem Land befindet, mit dem kein Abkommen besteht.

Im Rahmen einer Umfrage, die das Bundesamt für Justiz im Jahr 2015 bei den Inkassohilfestellen durchgeführt hatte, sprach sich eine grosse Mehrheit dieser Stellen dafür aus, dass internationale Fälle in einer Bundeszentralbehörde bearbeitet werden. Der Bundesrat verwies im Rahmen

der Vernehmlassung zur InkHV darauf, dass dieses Anliegen im Rahmen der Arbeiten für einen Beitritt der Schweiz zum Haager Übereinkommen vom 23. November 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen zu berücksichtigen und zu prüfen sei. Die Ratifikation dieses Abkommens wird aktuell im Rahmen der Arbeiten zum Postulat Vogler 19.3105 «Familien schützen und Gemeinwesen entlasten» geprüft. Allenfalls wird das Bundesrecht zu einem späteren Zeitpunkt zu Änderungen in Bezug auf die Organisation der grenzüberschreitenden Inkassohilfe führen.

2.3 Weiterer Regelungsbedarf

Die Umsetzung der Bundesverordnung wird als Anlass genommen, einige weitere Präzisierungen im GIVU umzusetzen. Dies betrifft insbesondere Ausführungen zum Umfang der Inkassohilfe, zur Notwendigkeit von Inkassoversuchen der anspruchsberechtigten Person, zur Abtretung und zur Verrechnung. So wird festgehalten, dass die Fachstelle die Inkassohilfe für nicht verjährte Ansprüche seit Wohnsitznahme leistet und es dabei unerheblich ist, ob es sich um monatlich oder um einmalig ausstehende Zahlungen handelt. Neu muss die anspruchsberechtigte Person keinen Nachweis mehr erbringen, dass sie selber Inkassoversuche unternommen hat. Dies, weil die Schwelle möglichst tief sein soll und bereits minimale Inkassoversuche viele Anspruchsberechtigte überfordern können. Des Weiteren wird darauf verzichtet, dass die Gemeinde die Bevorschussung davon abhängig machen kann, dass ihr die Unterhaltsbeiträge abgetreten werden. Bevorschusste Unterhaltsbeiträge sind der Gemeinde ohnehin zurückzuzahlen, wenn sie von der verpflichteten Person nachträglich bezahlt werden. Solange dies nicht passiert, hat die Gemeinde das Recht, diese mit künftigen Bevorschussungen zu verrechnen.

2.4 Anpassungen auf Verordnungsebene

Neben der genannten Anpassung der EV-ZGB sind nachgelagert an den vorliegenden Gesetzesnachtrag einige Anpassungen in der Vollzugsverordnung zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.511) nötig. Insbesondere wird die Benennung der für die Erarbeitung von Richtlinien zuständigen Organisation, die Finanzierung ihrer Dienstleistungen und die Evaluation der erbrachten Leistungen durch die Regierung geregelt.

3 Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung wurden 120 Adressaten eingeladen, davon 77 politische Gemeinden. Es gingen insgesamt 17 Stellungnahmen ein. Die Vernehmlassungsadressaten begrüßen die kantonale Umsetzung der Inkassohilfeverordnung vom Bund grösstenteils und beschreiben diese als massvoll und zielgerichtet. Insbesondere wird die Beibehaltung der Aufteilung der Zuständigkeit für grenzüberschreitende Fälle (kantonale Fachstelle) und innerstaatliches Inkasso (Gemeinden) als sinnvoll und zweckmässig beschrieben. Insbesondere, weil damit der inhaltlichen Nähe der Inkassohilfe und der Bevorschussung Rechnung getragen wird und die Inkassohilfe weiterhin effizient und bürgernah erbracht werden kann. Die Möglichkeit, das innerstaatliche Inkasso je nach Bedürfnis der Gemeinde unterschiedlich zu organisieren, ermöglicht es, die regionalen Besonderheiten zu berücksichtigen. Der Einbezug der VSGP und des KOS-Vorstandes in die Erarbeitung der Vorlage wird von einigen Vernehmlassungsadressaten explizit begrüsst, ebenso die Zusammenarbeit mit der KOS in Bezug auf die Erarbeitung von Richtlinien, dem Angebot von Weiterbildungen in Sachen Inkassohilfe sowie Beratungen der Gemeinden in Einzelfällen. Begrüsst wird zudem, dass mit der Zuständigkeit des Kantons für das grenzüberschreitende Inkasso die Gemeinden kein vertieftes Wissen in Sachen internationale Inkassohilfe aufbauen müssen. Des Weiteren sind damit die Schnittstellen zum Bund, über den das grenzüberschreitende Inkasso läuft, eindeutig geregelt.

Konkrete Anliegen hinsichtlich der Formulierung einzelner Artikel wurden sorgfältig geprüft. Umgesetzt wurde insbesondere der Antrag einer Gemeinde in Bezug auf Art. 1^{quater}: Anstelle der Nennung der KOS soll eine neutrale Formulierung der Organisation, welche die Richtlinien erarbeitet, gewählt werden. Dieser Antrag überzeugt, da es einerseits nicht üblich ist, im Gesetz explizit eine Organisation zu benennen und andererseits eine Gesetzesänderung nötig wäre, sollte sich der Name der Organisation ändern oder diese die Aufgabe nicht mehr erfüllen. Die St.Gallische Konferenz für Sozialhilfe wird in der Verordnung von der Regierung nach Art. 1^{quater} als zuständige Organisation benannt. Der KOS-Vorstand weist darauf hin, dass Art. 2 Abs. 1 Bst. b nicht integral gestrichen werden kann. Wird der Passus «nicht rechtzeitig eingehen» gestrichen, würde dies in jedem Fall, also auch bei rechtzeitiger Zahlung des Unterhalts, ein Anspruch auf Bevorschussung stipulieren. Der Verweis auf die Rechtzeitigkeit der Zahlung wird daher stehen gelassen. Des Weiteren wird der Begriff «Schuldner» durchgehend mit «verpflichtete Person» ersetzt. Dies entspricht der heutigen genderneutralen Sprache und wird auch vom Bund in der InkHV verwendet. Aufgrund eines weiteren Hinweises wird auf den Begriff «familienrechtliche Unterhaltsansprüche» verzichtet. Der Bund subsummiert unter dem Begriff sämtliche nach InkHV mögliche Leistungen der Inkassohilfe (Art. 3 InkHV). Da das kantonale Gesetz jedoch nur Inkassohilfe für eigentliche Unterhaltsbeiträge vorsieht (Art. 3 Abs. 1 InkHV), kann die Verwendung des umfassenden Begriffs zu Missverständnissen führen, weshalb davon abzusehen ist.

Weitere eingebrachte Anliegen konnten aus den nachfolgend genannten Gründen nicht umgesetzt werden:

- Das aktuell geltende GIVU sieht vor, dass die gesuchstellende Person minimale Inkassobemühungen nachweisen muss, um Inkassohilfe zu erhalten. Mit dem vorliegenden Nachtrag wird diese Bedingung gestrichen. Ein Vernehmlassungsteilnehmer sieht diese Streichung als unnötig an. An der Streichung ist jedoch festzuhalten. Dies, weil die Vorlage insgesamt und die Streichung der Bedingung im Speziellen von weiteren Vernehmlassungsteilnehmenden explizit begrüsst werden. Die Inkassohilfe soll einfach zugänglich sein und nicht durch zusätzliche Bedingungen erschwert werden.
- Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende beantragen eine bedingungslose Allgemeinverbindlicherklärung der Richtlinien durch die Regierung, um eine möglichst einheitliche Umsetzung herbeizuführen. Die Allgemeinverbindlicherklärung wurde im Laufe des Revisionsprozesses diskutiert und verworfen. Die in Art. 1^{quater} Abs. 2 genannten Bedingungen für eine Allgemeinverbindlicherklärung wahren die Gemeindeautonomie und ermöglichen trotzdem eine erhöhte Verbindlichkeit, wenn eine bestimmte Anzahl Gemeinden dies wünscht oder die Praxis zu unterschiedlich ist.
- Eine Vernehmlassungsteilnehmende beantragt in Art. 6 und Art. 7 GIVU, dass anstelle des Begriffs «Fachstelle» der Begriff «politische Gemeinde» gewählt wird. Dies ist insofern nicht korrekt, als dass die politische Gemeinde für die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge zuständig ist. Die Fachstelle wird explizit nur für die Inkassohilfe benannt.
- Eine Vernehmlassungsteilnehmende beantragt hinsichtlich Art. 1^{bis} GIVU, dass auch in den Fällen, in denen keine Übereinkommen zwischen Ländern bestehen, Inkassohilfe geleistet wird. Die Erfahrung zeigt, dass die Zusammenarbeit mit den Ländern, die sich keinem Übereinkommen angeschlossen haben, nicht funktioniert und erfolglos ist.
- Des Weiteren beantragt ein Vernehmlassungsteilnehmender, dass in Art. 2 GIVU die Bevorschussung von Kinderunterhaltsbeiträgen auch auf ausländische Unterhaltstitel erweitert werden sollen. Die InkHV sieht dies nicht vor.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 1:

Sachliche Zuständigkeit:

Die Gemeinden sollen Inkassohilfe nach Art. 3 Abs. 1 und 2 InkHV leisten. Die Fachstelle leistet Inkassohilfe für Unterhaltsansprüche aus dem Kindesrecht, dem Ehe- und Scheidungsrecht

sowie dem eidgenössischen Partnerschaftsgesetz (SR 211.231; abgekürzt PartG), die in einem Unterhaltstitel festgelegt sind (Unterhaltsbeiträge). Im Zusammenhang mit einem Gesuch leistet sie auch Inkassohilfe für gesetzliche sowie vertraglich oder reglementarisch geregelte Familienzulagen, die vom Unterhaltstitel erfasst sind.

Örtliche Zuständigkeit:

Die Gemeinden können alleine eine Fachstelle betreiben, eine solche zusammen mit anderen Gemeinden betreiben oder die Aufgabe einer privaten Organisation übertragen (Art. 1 Abs. 3 GIVU). Diese Möglichkeiten bestehen bereits nach geltendem GIVU. Es erfolgt lediglich eine Präzisierung, wie die Organisation geregelt wird. Beim gemeinsamen Betreiben einer Fachstelle wird dies mittels Vereinbarung geregelt, bei Übertragung an eine private Organisation mittels Leistungsvereinbarung. Die Leistungen bei der Inkassohilfe (Beratung, Unterstützung bei administrativen Angelegenheiten und Massnahmen zur Durchführung der Inkassohilfe nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs [SR 281.1; abgekürzt SchKG] und nach dem ZGB) haben – im Gegensatz zur Bevorschussung – keinen hoheitlichen Charakter. Das heisst, aus den Leistungen der Inkassohilfe erwachsen keine neuen Rechte oder Pflichten, es handelt sich nur um Unterstützungsleistungen durch die Fachstelle zu Gunsten der berechtigten Person zur Geltendmachung ihrer Ansprüche, die dieser ohnehin zustehen. Entsprechend reicht eine (Verwaltungs-)Vereinbarung. Der Erlass eines Reglements ist nicht notwendig.

Art. 1^{bis} (neu):

Die Zuständigkeit für die Bezeichnung einer Fachstelle für die grenzüberschreitende Inkassohilfe wird der Regierung übertragen. Die offene Formulierung in Bezug auf die Amtshilfeübereinkommen oder Gegenseitigkeitserklärungen ermöglicht eine Erweiterung auf andere Abkommen als das New Yorker Abkommen gestützt auf eine Anpassung auf Verordnungsstufe.

Art. 1^{ter} (neu):

Neu wird im GIVU verankert, dass bei allen nicht verjährten Unterhaltsansprüchen seit Wohnsitznahme in der Gemeinde Inkassohilfe zu leisten ist. Unerheblich ist dabei auch, ob es sich um monatliche Zahlungen oder eine einmalige Zahlung handelt.

Art. 1^{quater} (neu):

Die Gemeinden sollen bei der Inkassohilfe unterstützt werden. Ihnen sollen insbesondere Richtlinien zur Verfügung stehen, anhand derer sie ihre Praxis der Inkassohilfe ausrichten können. Zudem sollen Weiterbildungen und Einzelfallberatungen zur Verfügung stehen. Die Regierung kann für diese Aufgaben eine Organisation einsetzen. Die von der beauftragten Organisation erarbeiteten Richtlinien werden von der Regierung für allgemein verbindlich erklärt, wenn sie von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten anerkannt sind und eine weitere, im Artikel aufgeführte Voraussetzung erfüllt ist. Die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung der genannten Richtlinien ist analog Art. 11 Abs. 1^{bis} des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) ausgestaltet.

Art. 2:

Die Voraussetzung, dass die anspruchsberechtigte Person ihre angemessenen Inkassoversuche nachweisen muss, wird gestrichen, da dies in der Praxis oft die Gesuche blockiert. Oft stehen die Parteien in einem schwierigen Verhältnis zueinander, was das Erbringen eines solchen Nachweises erschwert.

Art. 6:

Die Ausführungen zur Abtretung werden gelöscht, da diese bereits abschliessend in Art. 131a Abs. 2 ZGB geregelt ist. Die Inkasso- und Prozessvollmacht ist neu zwingend einzureichen, da die politischen Gemeinden diese oft gegenüber Dritten benötigen.

Art. 7:

Im Absatz 1 handelt es sich lediglich um eine redaktionelle Anpassung zum besseren Verständnis. Absatz 2 räumt neu den politischen Gemeinden das Recht zu Verrechnung von Unterhaltsbeiträge ein. Wenn die verpflichtete Person dem Gläubiger bereits durch das Gemeinwesen bevorschusste Unterhaltsbeiträge bezahlt, hat der Gläubiger diese dem Gemeinwesen zurückzuerstatten. Erfolgt diese Rückzahlung nicht, kann das Gemeinwesen künftige Bevorschussungen mit diesen Rückzahlungsausständen verrechnen. Ein Entfallen des Anspruches auf weitere Vorschüsse, solange sie nicht zurückerstattet sind, erscheint nicht als verhältnismässig.

5 Vollzugsbeginn

Der Bund setzt die InkHV auf den 1. Januar 2022 in Kraft. Der Vollzugsbeginn des vorliegenden Nachtrags ist auf denselben Zeitpunkt anzusetzen. Falls der vorliegende Nachtrag erst später rechtsgültig würde, wäre ein rückwirkender Vollzug nötig, da es ansonsten allenfalls zu Widersprüchen mit dem Bundesrecht käme und dies im interkantonalen Verhältnis zu Rechtsunsicherheit führen würde.

6 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Bei den genannten Anpassungen des GIVU handelt es sich um Ergänzungen und Präzisierungen aufgrund der InkHV. Die von der durch die Regierung beauftragten Organisation zur Verfügung zu stellenden Leistungen (Richtlinien, Weiterbildungen, Beratungen) werden dieser abgegolten. Die jährlich wiederkehrenden Kosten von rund 10'500 Franken werden je hälftig von der VSGP und dem Departement des Innern getragen. Die Leistungen der beauftragten Organisation werden in einer jeweils auf zwei Jahre befristeten Leistungsvereinbarung zwischen der KOS und dem Departement des Innern festgehalten. Die beauftragte Organisation kann zudem für einzelne Leistungen gegenüber einzelnen Gemeinden weitere Gebühren verlangen. Zudem ist eine Evaluation der Leistungen vorzusehen.

Der Nachtrag zum GIVU untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den III. Nachtrag zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge einzutreten.

Im Namen der Regierung

Bruno Damann
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

III. Nachtrag zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge

Entwurf der Regierung vom 27. April 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. April 2021³ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 28. Juni 1979»⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Zuständigkeit
a) innerstaatliche Inkassohilfe

¹ Die politische Gemeinde ~~leistet Inkassohilfe zur Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs; bezeichnet die Fachstelle für innerstaatliche Inkassohilfe bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen nach Art. 3 Abs. 1 und 2 der eidgenössischen Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen vom 6. Dezember 2019⁵. Die Fachstelle ist zuständig für Fälle, bei denen die verpflichtete und die berechtigte Person den zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz haben.~~

~~a) des Kindes;~~

~~b) der aus Scheidungs-, Trennungs- oder Auflösungsurteil berechtigten Person.~~

² Zuständig ist die ~~politische Gemeinde~~ **Fachstelle** am zivilrechtlichen Wohnsitz⁶ des Kindes oder der berechtigten Person.

³ Die politischen Gemeinden können ~~das Inkasso gemeinsam durchführen oder es öffentlichen oder privaten Beratungsstellen übertragen~~ **gemeinsam regeln oder die Aufgabe mit Leistungsvereinbarung einer privaten Organisation übertragen.**

³ ABI 2021-●●.

⁴ sGS 911.51.

⁵ SR 211.214.32.

⁶ Art. 23 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.

Art. 1^{bis} (neu) b) grenzüberschreitende Inkassohilfe

¹ Die Regierung bezeichnet die Fachstelle für grenzüberschreitende Inkassohilfe. Diese ist zuständig für die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen nach Massgabe der anwendbaren Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen, wenn grenzüberschreitende Verhältnisse sowie anwendbare Amtshilfeübereinkommen oder Gegenseitigkeitserklärungen vorliegen.

Art. 1^{ter} (neu) Anspruchsvoraussetzungen

¹ Die Fachstelle leistet Inkassohilfe bei nicht verjährten Unterhaltsansprüchen seit Wohnsitznahme in der Gemeinde, sowohl bei monatlichen als auch einmaligen ausstehenden Zahlungen.

Art. 1^{quater} (neu) Unterstützende Massnahmen

¹ Die Regierung beauftragt für unterstützende Massnahmen eine geeignete Organisation. Diese:

- a) erlässt Richtlinien zur Inkassohilfe;
- b) bietet den Fachstellen Weiterbildungen in Fragen der Inkassohilfe an;
- c) berät die Fachstellen in Einzelfällen.

² Die Umsetzung der Inkassohilfe orientiert sich an den Richtlinien der von der Regierung beauftragten Organisation. Die Regierung erklärt diese Richtlinien für allgemeinverbindlich, wenn sie von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten anerkannt sind und:

- a) wenigstens zwei Drittel der Räte der politischen Gemeinden dies beantragen oder
- b) die Räte von politischen Gemeinden, die zusammen wenigstens zwei Drittel der Wohnbevölkerung des Kantons umfassen, dies beantragen oder
- c) wenigstens ein Zehntel der politischen Gemeinden die Richtlinien nicht anwendet.

Art. 2 Anspruch
a) Grundsatz

¹ Das Kind hat für die Dauer der Unterhaltspflicht der Eltern, längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr, Anspruch auf Vorschüsse für elterliche Unterhaltsbeiträge, wenn diese:

- a) in einem vollstreckbaren Urteil nach Art. 285 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches oder in einem Unterhaltsvertrag nach Art. 287 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches festgesetzt sind. Der Unterhaltsbeitrag umfasst Bar- und Betreuungsunterhalt;
- b) ~~trotz angemessener Inkassoversuche~~ nicht rechtzeitig eingehen.

² Bevorschusst werden Unterhaltsbeiträge, die:

1. ab Beginn des Monats fällig werden, in dem die Anmeldung des Anspruchs erfolgt;
2. in den letzten drei Monaten vor Anmeldung des Anspruchs fällig geworden sind.

³ Die Bestimmungen dieses Gesetzes über anrechenbares Einkommen und Mindesteinkommen werden sachgemäss angewendet, wenn das anspruchsberechtigte Kind volljährig ist.

Art. 6 ~~Inkassovollmacht und Abtretung~~ **Inkasso- und Prozessvollmacht**

~~1 Die politische Gemeinde kann die Bevorschussung davon abhängig machen, dass der gesetzliche Vertreter des Kindes sie zum Inkasso der gesamten Unterhaltsbeiträge ermächtigt oder ihr die Unterhaltsbeiträge im Umfang der Vorschüsse abtritt.~~ **Die gesetzliche Vertretung des Kindes reicht bei der politischen Gemeinde bei der Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge eine Inkasso- und Prozessvollmacht ein.**

Art. 7 *Rückerstattung*

~~1 Bezahlte der Schuldner~~ **die verpflichtete Person der ehemals berechtigten Person** bevorschusste Unterhaltsbeiträge, so sind die Vorschüsse **der politischen Gemeinde** zurückzuerstatten.

~~2 Solange sie nicht zurückerstattet sind, entfällt der Anspruch auf weitere Vorschüsse.~~ **hat die politische Gemeinde das Recht, diese mit zukünftigen Bevorschussungen zu verrechnen.**

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.