

Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

sibyll.walter@bj.admin.ch

Zürich, 15. Dezember 2017

Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligt sich die Frauenzentrale Zürich am Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen.

Die 1914 gegründete Frauenzentrale Zürich unterstützt, vertritt und vernetzt die Anliegen von Frauen. Zum statutarischen Zweck gehört die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in Arbeitswelt, Familie, Politik und Gesellschaft. Die Frauenzentrale Zürich hat als parteipolitisch und konfessionell unabhängiger Dachverband 130 Kollektivmitglieder und rund 1'400 Einzelmitglieder.

Die Frauenzentrale Zürich begrüsst, dass der Bundesrat 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. Die schweizweite Vereinheitlichung und Gleichbehandlung der unterhaltsberechtigten Personen ist zu gewährleisten.

Mit der Inkassohilfe werden vorwiegend Frauen und Kinder, die unter der Obhut der Mütter stehen, beim Erhalt von Unterhaltsbeiträgen unterstützt. Die Frauenzentrale Zürich hat deshalb grosses Interesse an dieser Vorlage. Wir unterstützen das Ziel des Bundesrates, einen Beitrag gegen die prekären finanziellen Verhältnisse zu leisten, in denen sich viele Frauen nach einer Trennung oder Scheidung befinden und für welche Unterhaltsbeiträge existenzsichernd sind. Aber auch für junge Erwachsene, die sich noch in der Ausbildung befinden, sind die Unterhaltsbeiträge existenziell. Sind diese beim Vater nicht erhältlich zu machen, bleibt es meistens an den Müttern - bei oft schon bescheidenen finanziellen Verhältnissen - auch noch zur Ausbildung der erwachsenen Kinder beizutragen.

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassohilfe-Fachstellen über den Eingang von Auszahlungsgesuchen jener Versicherten zu informieren, die ihrer Unterhaltspflicht nicht oder nicht vollumfänglich nachkommen, wird ebenfalls sehr begrüsst.

Zu den wesentlichen Artikeln des Verordnungsentwurfs:

Art. 10 und Art. 17 – Mitwirkungspflicht

Die Inkassohilfeverordnung schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Berechtigten erheblich ein. Sie verbietet ihnen während der laufenden Inkassohilfe jegliches eigene Handeln. In der Praxis kann das zuweilen zu einer ineffizienten Inkassosituation führen, wenn beispielsweise bereits eine Anwältin für die Berechtigten tätig ist. Warten Inkassostellen zu lange, bis sie Zwangsmassnahmen einleiten, können die Pflichtigen für fällige zurückliegende Unterhaltsbeiträge bisweilen nicht mehr belangt werden oder sie sind durch die laufenden Unterhaltsbeiträge schon zu stark belastet. In der Verordnung soll deshalb festgehalten werden, dass eigenständiges Handeln der Berechtigten möglich, aber mit der Inkassobehörde abgesprochen werden muss.

Art. 14 – Meldung der Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung

Diese Massnahmen zur Sicherung von Vorsorgeguthaben bei Vernachlässigung der Unterhaltspflicht stellen eine grundlegende und wesentliche Verbesserung für die 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. Wir erwarten deshalb, dass diese Änderungen mit der vorliegenden Inkassohilfeverordnung in Kraft gesetzt werden.

Art. 15 und Art. 16 – Anrechnung eingehender Zahlungen

Vorweg ist festzuhalten, dass nach den gesetzlichen Bestimmungen Kinder- und Ausbildungszulagen zweckgebundene Gelder sind, die dem jeweiligen Kind zustehen. Werden sie von der zahlungspflichtigen Person bezogen, so sind sie unverzüglich an das anspruchsberechtigte Kind weiterzuleiten.

Das Zivilgesetzbuch regelt aufgrund einer verfassungsmässigen Aufgabe in Art. 131 und Art. 290 ff. ZGB die Inkassohilfe. Die vorliegende Verordnung konkretisiert die gesetzlichen Bestimmungen. Das Gemeinwesen, das Unterhaltsbeiträge aufgrund des Inkassoauftrages einkassiert, handelt im Auftrag der Berechtigten und aufgrund eines Bundesauftrags, den Berechtigten zur Durchsetzung ihres Unterhaltsanspruchs zu verhelfen. Der Bericht zur vorliegenden Vorlage führt ausdrücklich aus, dass die Inkassohilfe den Zweck hat, **der Bedürftigkeit entgegenzuwirken**. Bei ungenügenden Zahlungen der Unterhaltsverpflichteten will der Staat nun aber seine eigenen Ansprüche zuerst befriedigen. Bei konkurrierendem Anspruch zwischen bevorschussendem Gemeinwesen und der Berechtigten soll die Berechtigte leer ausgehen. Das widerspricht dem Auftrag der Bundesverfassung und ist zu korrigieren. Dem prioritären Anspruch der Berechtigten ist zum Durchbruch zu verhelfen.

Art. 86 und Art. 87 OR dürfen nicht einfach ausser Kraft gesetzt werden. Die zahlungspflichtige Person soll auch weiterhin mitbestimmen können, welche Schuld mit der Zahlung befriedigt werden soll. **Bei Inkassohilfe für teilweise bevorschusste Unterhaltsansprüche sollen eingehende Zahlungen in erster Linie auf den nicht bevorschussten Teil des laufenden Unterhaltsanspruchs und erst in zweiter Linie auf den bevorschussten Teil angerechnet werden.**

Art. 18 bis Art. 20 – Kosten der Inkassohilfe

Es muss klargestellt werden, dass mit dem Begriff „Kinder“ in Art. 18 Abs. 1 und 20 Abs. 2 Bst. a InkHVo auch die volljährigen jungen Erwachsenen in Erstausbildung gemeint sind.

Gemäss Art. 131 ZGB und Art. 18 InkHVo soll die Inkassohilfe in geeigneter Weise und in der Regel – bei Kindern stets – unentgeltlich erfolgen. Die Kosten sollten nur in Ausnahmefällen der berechtigten Person auferlegt werden. Bei der Berechnung des Kostenerlasses werden die Unterhaltsbeiträge, auf die die Berechtigten Anspruch haben, aber noch nicht erhalten (und vielleicht auch nie erhalten werden), fälschlicherweise zum Einkommen hinzugerechnet. Aufgrund von Art. 20 InkHVo riskieren unterhaltsberechtigte Erwachsene, die den Kostenerlass nicht beanspruchen können, die Kosten Dritter tragen zu müssen. Ist ihr Einkommen knapp über demjenigen, das zum Kostenerlass berechtigen würde, sind sie in der Regel nicht in der Lage, diese Kosten zu tragen. Berechtigte in sehr guten finanziellen Verhältnissen gehen erfahrungsgemäss nicht zur Inkassohilfe, sondern beauftragen eine Anwältin ihrer Wahl.

Können die Verfahrenskosten nicht beim Verpflichteten erhältlich gemacht werden, tragen Frauen in der Praxis mithin ein grosses Kostenrisiko, insbesondere auch bei einem falschen Vorgehen der Inkassobehörde und derer Beauftragten. Art. 11 und 12 Abs. 1 Bst. j InkHVo sehen vor, dass die Inkassostelle aufgrund der Inkassovollmacht selbständig die ihr geeignet erscheinenden Massnahmen ergreifen können. Sie scheint somit auch eine Anwältin beauftragen zu können, da sie nicht als Vertreterin vor Gericht zugelassen wird. Es ist problematisch, dass die Berechtigten bis zu einem gewissen Grad Fehleinschätzungen und die mögli-

chen Kostenfolgen tragen sollen, ohne aber mitreden zu können. Es muss daher in der Verordnung festgehalten werden, dass die berechnete Person genau und detailliert über die Kostenfolgen des Tuns der Inkassostelle informiert wird.

Problematisch ist ferner, dass die Verteilung der Kosten bei verschiedenen Berechtigten (Frau, Kinder, bevorschussende Behörde) nicht geregelt ist. So ist nicht ausgeschlossen, dass eine Frau die Kosten eines Gerichtsverfahrens trägt, die teilweise erhältlich gemachten Unterhaltsbeiträge aber vollumfänglich an die Alimenteninkassostelle fliessen. Die Kostentragung zwischen Gemeinwesen und Berechtigten muss daher klar geregelt werden.

Sofern mit der Inkassoverordnung eine klare Regelung ohne Ermessensspielraum für die Kostentragung geschaffen wird, wäre Art. 20 Abs. 2 lit. b InkHVo durch einen Zusatz zu ergänzen, dass die Grenzwerte der unentgeltlichen Rechtspflege um den Betrag zu erhöhen sind, der im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für den allgemeinen Lebensbedarf vorgesehen wird, sowie dass die Vermögensgrenzen dieses Gesetzes gelten.

Aus all diesen Gründen unterstützen wir die Stossrichtung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, bitten Sie aber, unsere weitergehenden Anliegen zu berücksichtigen um den Zielen der Vorlage auch wirklich gerecht zu werden.

Freundliche Grüsse



Andrea Gisler,
Präsidentin



Monika Leuenberger,
Vorstandsmitglied