**GSD/Entwurf vom 25.8.2020**

BOTSCHAFT 2020-DSAS-69

des Staatsrates an den Grossen Rat

zum Gesetzesentwurf über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUBG)

Inhaltsverzeichnis

[1. Einführung 2](#_Toc49330761)

[2. Kontext der Revision 2](#_Toc49330762)

[2.1 Alimentenhilfe 2](#_Toc49330763)

[2.2 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen 3](#_Toc49330764)

[2.3 Inkassohilfe 3](#_Toc49330765)

[3. Arbeiten auf Bundesebene 3](#_Toc49330766)

[3.1 Bericht «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» 3](#_Toc49330767)

[3.2 Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren 4](#_Toc49330768)

[3.3 Revision des Kindesunterhaltsrechts 4](#_Toc49330769)

[3.4 Verordnung vom 6. Dezember 2019 über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen 4](#_Toc49330770)

[4. Kantonales Gesetzgebungsverfahren 4](#_Toc49330771)

[5. Notwendigkeit eines separaten Gesetzes 5](#_Toc49330772)

[6. Erläuterung nach Artikeln 5](#_Toc49330773)

[1 Allgemeine Bestimmungen 5](#_Toc49330774)

[2 Modalitäten der Bevorschussung 8](#_Toc49330775)

[3 Rückerstattung und Verjährung 12](#_Toc49330776)

[4 Verfahren 12](#_Toc49330777)

[5 Finanzierung 15](#_Toc49330778)

[6 Inkassohilfe 15](#_Toc49330779)

[7 Schlussbestimmungen 17](#_Toc49330780)

[7. Finanzielle und personelle Auswirkungen 18](#_Toc49330781)

[8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung 21](#_Toc49330782)

[9. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht 21](#_Toc49330783)

[10. Gesetzes- und Finanzreferendum 21](#_Toc49330784)

[11. Inkrafttreten 21](#_Toc49330785)

[12. Schluss 21](#_Toc49330786)

# 1. Einführung

Die Überlegungen auf gesamtschweizerischer und interkantonaler Ebene hinsichtlich einer Harmonisierung der Regeln für die Inkassohilfe und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen mündeten zum einen in Empfehlungen zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung (2013) und zum anderen in einer Inkassohilfeverordnung des Bundes (2019).

Was das materielle Recht anbelangt, so hat das Bundesparlament im Jahr 2015 eine neue Art der Bemessung der Kindesunterhaltsbeiträge Kind eingeführt; seither werden die Kosten für die Kinderbetreuung durch den betreuenden Elternteil berücksichtigt, wodurch die Ungleichbehandlung von Kindern verheirateter bzw. geschiedener und von Kindern unverheirateter Eltern beseitigt wird.

Auf kantonaler Ebene hat der Gesetzgeber im Jahr 2012 bei der Revision des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SGF 210.1) beschlossen, die Bereiche Inkasso und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen in einem Spezialgesetz zu regeln.

Der Beschluss, der aktuell die Entrichtung der Unterhaltsvorschüsse regelt, ist über 25 Jahre alt. Seit damals haben sich die Struktur und die Zusammensetzung der Familieneinheit wie auch die dortigen Rollen stark verändert. Vor allem die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen nimmt im Allgemeinen tendenziell zu.

Schliesslich hat der Grosse Rat am 16. Oktober 2019 noch eine Motion angenommen, welche die Anhebung des Vorschusses zugunsten des jüngsten Kindes verlangt.

All diese Gründe bestimmen die Anpassung der kantonalen Regeln in Sachen Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen. Weil das Bundesrecht die Inkassohilfe nun nahezu vollständig regelt, betrifft das vorliegende Gesetz hauptsächlich die Bevorschussung.

# 2. Kontext der Revision

## 2.1 Alimentenhilfe

Die vom Gemeinwesen geleistete Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung verfolgen beide ein soziales Ziel, nämlich die Sicherung des Unterhalts der Kinder, der Ehegatten und der eingetragenen Partner, wenn die unterhaltspflichtige Person ihre Verpflichtungen nicht erfüllt, um so dem Armutsrisiko vorzubeugen. Zusammen bilden die Inkassohilfe und die Alimentenbevorschussung die zwei Komponenten der so genannten «Alimentenhilfe».

Diese Hilfe ist für Personen bestimmt, deren Unterhaltsbeiträge unvollständig, unpünktlich, unregelmässig oder gar nicht bezahlt werden. Anspruchsberechtigt können grundsätzlich Kinder, Frauen und Männer sein. In der Praxis sind es aber in aller Regel Kinder und Frauen, umgekehrt sind grossmehrheitlich Männer unterhaltspflichtig. Sehr problematisch kann die Lage für Frauen und Kinder sein, die in Einelternhaushalten leben, da solche Haushalte besonders von Armut bedroht sind.

Gemäss der Schweizerischen Sozialhilfestatistik zum Jahr 2017 sind 98,6 % der Personen, die Alimentenbevorschussungen beantragen, Frauen. Die Sicherstellung der Unterhaltsleistungen mittels der Alimentenhilfe ist deshalb sozialpolitisch notwendig.[[1]](#footnote-1)

## 2.2 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Das Gemeinwesen kann Unterhaltsbeiträge vorschiessen, wenn die unterhaltspflichtige Person ihren Verpflichtungen nicht nachkommt. Mit dem Vorschuss soll die Zahlung eines vom kantonalen Recht definierten Unterhaltsbeitrags sichergestellt werden, der die Deckung der Grundbedürfnisse der unterhaltsberechtigten Person garantieren sollte.

Das Zivilgesetzbuch (ZGB) lädt die Kantone ein, sowohl für Ehegatten wie auch für Kinder die Ausrichtung von Vorschüssen zu regeln (Art. 131a Abs. 1 und Art. 293 Abs. 2). Der Bereich der Alimentenbevorschussung ist dem kantonalen öffentlichen Recht vorbehalten. Sämtliche Kantone haben Rechtsgrundlagen zur Bevorschussung von Kinderalimenten geschaffen; dagegen haben lediglich der Kanton Zug und die Westschweizer Kantone, mit Ausnahme des Kantons Waadt (Abschaffung des Vorschusses Vorschüsse für Ehegatten oder Ex-Ehegatten im 2018), rechtliche Bestimmungen zur Bevorschussung von Ehegattenalimenten erlassen.

## 2.3 Inkassohilfe

Im Gegensatz zur Alimentenbevorschussung werden bei der Inkassohilfe keine öffentlichen Gelder an die berechtigten Personen ausbezahlt. Mit der in Artikel 131 Abs. 1 und Artikel 290 Abs. 1 ZGB geregelten Inkassohilfe soll die anspruchsberechtigte Person im Verfahren zur Durchsetzung der in einem Unterhaltstitel festgelegten Unterhaltsansprüche unterstützt werden, z. B. bei der Einleitung von Betreibungen oder beim Einreichen von (zivil- oder strafrechtlichen) Anträgen bei den zuständigen Gerichtsbehörden.

Die Inkassohilfe steht sämtlichen berechtigten Personen offen, die ein Gesuch stellen, unabhängig davon, ob sie Alimentenbevorschussung erhalten oder nicht. Eine Person kann also die Inkassohilfe in Anspruch nehmen, ohne die Voraussetzungen für die Alimentenbevorschussung zu erfüllen.

# 3. Arbeiten auf Bundesebene

## 3.1 Bericht «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso»

Im Juni 2006 hat der Nationalrat das Postulat 06.3003 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006 angenommen, das eine Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso fordert.

In Erfüllung dieses Postulats hat der Bundesrat am 4. Mai 2011 den Bericht «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» (Harmonisierungs-Bericht) verabschiedet; darin werden die Entwicklung, die Ausgestaltung und die Ziele der Inkassohilfe und der Alimentenbevorschussung beschrieben.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass das vom Bundesgesetzgeber verfolgte Ziel der Alimentenhilfe – soll heissen: Sicherung des Unterhaltsanspruchs und Verhinderung von Armut – in den Kantonen nur teilweise erreicht wird.

## 3.2 Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Die Notwendigkeit einer Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen ist anerkannt[[2]](#footnote-2). Zurzeit ist nicht absehbar, ob, wann und auf welchem Weg eine solche Harmonisierung erfolgen wird.[[3]](#footnote-3) Einen ersten Schritt in diese Richtung unternahm die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Ausarbeitung der am 28. Juni 2013 genehmigten Empfehlungen zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung (nachfolgend: SODK-Empfehlungen).

## 3.3 Revision des Kindesunterhaltsrechts

Die am 20. März 2015 vom Parlament verabschiedete und am 1. Januar 2017 in Kraft gesetzte Revision des Kindesunterhaltsrechts umfasst insbesondere die Berücksichtigung der indirekten Kosten für die Kinderbetreuung bei der Bemessung des Unterhaltsbeitrags (Art. 285 Abs. 2 ZGB). Diese Kosten entsprechen dem monatlichen Negativsaldo des obhutsberechtigten Elternteils, der sich direkt aus der Betreuung des Kindes ergibt.

Um der Verpflichtung, die der Bundesrat im Bericht «Harmonisierung» eingegangen ist, Folge zu leisten, hat ihm der Gesetzgeber zur Verbesserung und gesamtschweizerischen Vereinheitlichung der Inkassohilfe in Artikel 131 Abs. 2 und Artikel 290 Abs. 2 ZGB die Kompetenz zum Erlass einer entsprechenden Verordnung übertragen.

## 3.4 Verordnung vom 6. Dezember 2019 über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen

Die Verordnung vom 6. Dezember 2019 über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV)[[4]](#footnote-4) tritt am 1.Januar 2022 in Kraft; von diesem Zeitpunkt an wird die Inkassohilfe schweizweit einheitlich nach eidgenössischen Regeln geregelt, welche die aktuell geltenden kantonalen Regeln ersetzen werden. In der kantonalen Gesetzgebung werden nur ein paar Punkte behandelte werden müssen, wie z. B. die Rechtsmittel (vgl. Absatz 6, Art. 19 bis 24).

# 4. Kantonales Gesetzgebungsverfahren

Im Kanton Freiburg werden die Bereiche Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen im Beschluss des Staatsrates vom 14. Dezember 1993 über die Eintreibung von Unterhaltsforderungen und die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, Ehegatten oder Ex-Ehegatten (EUB; SGF 212.0.22) geregelt.

Als am 10. Februar 2012 das revidierte EGZGB verabschiedet wurde, hatte der Grosse Rat die Bereiche Bevorschussung und Inkasso von Unterhaltsbeiträgen der Spezialgesetzgebung vorbehalten (Art. 2 Abs. 1 Bst. d), wobei die Bestimmungen des EUB bis zum Inkrafttreten des kantonalen Gesetzes über Eintreibung und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen weiter gelten sollten (Art. 89 Abs. 2 Bst. a).

Die Anpassungsarbeiten am EUB waren im Laufe 2009 gestartet, wurden jedoch in der Folge in Erwartung der Änderung des Kindesunterhaltsrechts und der Verabschiedung von schweizweit einheitlichen Regeln für die Inkassohilfe unterbrochen.

Am 16. Oktober 2019 hat der Grosse Rat die Motion der Grossräte Moussa und Morel verabschiedet, die vom Staatsrat eine Änderung des EGZGB verlangten; zum einen sollte der Betrag und die Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen zugunsten der Kinder, der Ehegatten und der Ex-Ehegatten direkt darin festgelegt werden, zum anderen sollte der Höchstbetrag des Vorschusses für das jüngste Kind auf monatlich 650 Franken erhöht werden, wenn die Mutter oder der Vater keinen Beitrag bezieht. Der Entwurf entspricht diesem Vorstoss.

# 5. Notwendigkeit eines separaten Gesetzes

Der Gesetzgeber von 2012 hat den Bereich der Inkassohilfe und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen der Spezialgesetzgebung vorbehalten. Um dem ursprünglichen Auftrag des Gesetzgebers gerecht zu werden, zieht der Staatsrat das Spezialgesetz einer Änderung des EGZGB, wie sie von den Motionären verlangt wird, vor.

# 6. Erläuterung nach Artikeln

## 1 Allgemeine Bestimmungen

1. **Ziel**

Ab dem Inkrafttreten der InkHV am 1. Januar 2022 richtet sich der Inkassobereich nach dem Bundesrecht. Das neue kantonale Gesetz umfasst somit hauptsächlich Regeln über die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge sowie ein paar Bestimmungen über die Eintreibung. Darüber hinaus wird die Umsetzung der Bundesverordnung in der Ausführungsregelung erfolgen.

1. **Unterhaltsberechtigte Personen**

*Absatz 1:* Die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen richtet sich an minder- und volljährige Kinder, wobei Letztere in Ausbildung sein müssen, in Übereinstimmung mit dem Bundeszivilrecht (Art. 277 Abs. 2 ZGB).

Der Staatsrat schlägt die Abschaffung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen zugunsten von Ehegatten bzw. Ex-Ehegatten oder Partnerinnen und Partnern bzw. Ex-Partnerinnen und Ex-Partnern bei einer eingetragenen Partnerschaft abzuschaffen vor. Am 1. Januar 2017 ist der geänderte Unterhaltsanspruch in Kraft getreten, wodurch eine neue Art der Berechnung der Beiträge zugunsten des Kindes eingeführt wurde: Seither sind die Kosten für die Betreuung des Kindes (indirekte Kosten) fester Bestandteil des ausschliesslich dem Kinde zugutekommenden Unterhaltsbeitrags (Art. 285 Abs. 2 ZGB). Bei einer Scheidung hat die unterhaltspflichtige Person nach der Entrichtung des Unterhaltsbeitrags zugunsten des Kindes oftmals nicht mehr genug Geld übrig, um noch zum Unterhalt der Ex-Ehegattin oder des Ex-Ehegatten beizutragen. Aus diesem Grund hat der obhutsberechtigte Elternteil keinen Anspruch mehr auf einen Unterhaltsbeitrag für sich selbst; das ist sehr regelmässig bei Scheidungen der Fall, wo die Beteiligten keine hohen Einkommen erzielen (soll heissen: die grosse Mehrheit der Fälle, in denen der obhutsberechtigte Elternteil die Entrichtung der Bevorschussung einfordern kann). Die Anzahl Scheidungen, in denen dem Ex-Ehegatten ein Unterhaltsbeitrag zugesprochen wird, ist schon rückläufig, seit im Jahr 2000 das neue Scheidungsrecht in Kraft getreten ist. Dieses konkretisierte nämlich nebst dem Grundsatz der ehelichen Solidarität auch das sogenannte *clean break-Prinzip*, wonach nach der Scheidung ‒ soweit möglich ‒ jeder Ehegatte für seine Versorgung verantwortlich ist und ihm der Übergang in die eigene wirtschaftliche Selbstständigkeit erleichtert werden muss. Die Änderung des Unterhaltsanspruchs von 2017 hat diesen Trend lediglich verstärkt.

Nur fünf Kantone eröffnen noch einen Anspruch auf Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen zugunsten von Ehegatten und Ex-Ehegatten, nämlich die Kantone Genf, Jura, Neuenburg, Wallis und Zug. Genf und Zug jedoch nur, wenn die Ehegatten und Ex-Ehegatten für den Unterhalt von Kindern unter 18 Jahren aufkommen. Dem ist anzufügen, dass die Gesetzgebungen dieser Kantone mindestens 20-jährig sind.

Anfang 2020 gab es im Kanton Freiburg 1227 Bezügerinnen und Bezüger von Bevorschussungen, wovon 1166 Kinder (95 %) und 61 Ehegatten oder Ex-Ehegatten (5 %). Von diesen 5 % erhielten 57 % (35 Personen) auch eine Bevorschussung zugunsten des Kindes, wohingegen 43 % (26 Personen) die Bevorschussung ausschliesslich für sich selbst bezogen. Die erste Kategorie wird angesichts der Anhebung des Betrags der Bevorschussung zugunsten des Kinds durch die Abschaffung der Bevorschussung für Ehegatten und Ex-Ehegatten keinen Nachteil erfahren, im Gegenteil: Die Situation der Eltern von zwei Kindern oder mehr wird sich verbessern. Einzig die zweite Kategorie wird einen Verlust erleiden; dieser wird jedoch für manche durch eine Anhebung der Ergänzungsleistungen abgeschwächt.

*Absatz 2:* Die Gewährung der Bevorschussung setzt voraus, dass die antragstellende Person ihren zivilrechtlichen Wohnsitz (im Sinne von Art. 23ff. ZGB) im Kanton hat, einen Unterhaltstitel besitzt – d. h. Entscheid oder Vertrag, auf dem die Höhe des geschuldeten Unterhaltsbeitrags aufgeführt ist – und schliesslich noch, dass der Unterhaltsbeitrag gar nicht oder nur unregelmässig entrichtet wird.

*Absatz 3:* Die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen ist eine Form von Sozialhilfe im weiteren Sinn[[5]](#footnote-5). Im Sozialhilfebereich benötigen ausländische Personen jedoch eine gültige Aufenthaltsbewilligung, um ordentliche Sozialhilfe beziehen zu können[[6]](#footnote-6). Diese Bestimmung schafft dieselbe Anforderung im Bereich der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für ausländische Antragstellerinnen und Antragsteller.

Letztere müssen somit das Recht haben, im Kanton Wohnsitz zu nehmen, was bedeutet, dass ihrer Niederlassung keine gesetzlichen Hindernisse im Weg stehen dürfen (z. B. rechtskräftiger Entscheid bzgl. Widerruf der Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder gar Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung).

*Absatz 4:* Der Anspruch auf einen Unterhaltsbeitrag – in Form einer Geldsumme – erlischt, sobald das Kind im selben Haushalt lebt, wie der Elternteil, der zu seinem Unterhalt beitragen muss. Bei alternierender Obhut sind Ausnahmen möglich.

*Absatz 5*: Die Bestimmung erinnert daran, dass die unterhaltsberechtigte Person, die Anspruch auf Bevorschussung hat, ebenfalls Anspruch auf Inkassohilfe erheben kann, auf Grundlage der InkHV.

1. **Unterhaltstitel**

*Absatz 1:* Der Unterhaltsbeitrag muss in einem zivilgerichtlichen Entscheid oder in einem von der Kindesschutzbehörde genehmigten Vertrag festgelegt sein. Der zivilgerichtliche Entscheid muss rechtskräftig und vollstreckbar sein, soll heissen: Er kann nicht mehr Gegenstand einer Berufung (Art. 308ff. Schweizerische Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272) oder Beschwerde sein (Art. 319ff. ZPO).

*Absatz 2:* Der Unterhaltsvertrag zwischen dem volljährigen Kind und einem Elternteil kann der Kindesschutzbehörde nicht zur Genehmigung unterbreitet werden, da diese nicht zuständig ist.[[7]](#footnote-7) Das volljährige Kind sollte nicht dazu gezwungen sein, vor dem Zivilgericht auf Leistung des Unterhalts zu klagen (Art. 279 ZGB), wenn es sich mit dem Elternteil über den Unterhalt einigen kann. Der Entwurf anerkennt einen solchen Vertrag als Unterhaltstitel.[[8]](#footnote-8)

*Absatz 3:* Sofern es sich beim Unterhaltstitel um einen Vertrag zwischen volljährigem Kind und Eltern(teil) handelt, greifen weder das Zivilgericht noch die Kindesschutzbehörde in die Festlegung des Unterhaltsbeitrags ein; es ist an der zuständigen Behörde, über die Gewährung der Bevorschussung zu bestimmen und sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für den Unterhaltsanspruch erfüllt sind.[[9]](#footnote-9) Diese Behörde kann jedoch ein Tätigwerden trotz Vertrag nur dann nicht verweigern, wenn der Unterhaltsbetrag offensichtlich nicht im Verhältnis zu den Möglichkeiten der unterhaltspflichtige Person steht oder wenn er böswillig abgeschlossen wurde, um an die Bevorschussung zu kommen.[[10]](#footnote-10) Die Kantone Bern, Luzern und Zürich haben in den letzten Jahren eine solche Regel verabschiedet.

1. **Mitwirkungspflicht der unterhaltsberechtigten Person**

*Absatz 1:* Die Ausführungsregelung wird präzisieren, welche Angaben und Dokumente die unterhaltsberechtigte Person aushändigen muss. Die zuständige Behörde wird ihr im Übrigen ein Formular zur Beantragung der Bevorschussung zur Verfügung stellen, auf dem die einzureichenden Unterlagen aufgeführt sind; dies ist auch heute schon der Fall.

*Absatz 2:* Meldet die unterhaltsberechtigte Person eine Änderung ihrer Situation, die einen Einfluss auf ihren Bevorschussungsanspruch hat, so passt die zuständige Behörde ihren Entscheid an, gemäss Artikel 10 Abs. 2.

*Absatz 3:* Wird die Mitwirkungspflicht nicht eingehalten, so warnt die Behörde die unterhaltsberechtigte Person, dass ihr Verhalten eine Sanktion nach sich ziehen kann, mit anderen Worten: eine Verweigerung, Unterbrechung oder Einstellung der Bevorschussung.

*Absatz 4*: Die Bestimmung erinnert daran, dass die Mitwirkungspflicht bei der Inkassohilfe von der InkHV geregelt wird (Art. 10).

1. **Zuständige Behörde**

Die zuständige Behörde wird in der Ausführungsregelung bestimmt.

1. **Aufgaben der zuständigen Behörde**

In der Praxis besteht die erste Hilfe, die von den Personen, die sich an die Behörde wenden, beantragt wird, oftmals in einfachen Auskünften (Bst. a). Laut Buchstabe c ist die Behörde für die Eintreibung der Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung zuständig. Schliesslich hilft sie der unterhaltsberechtigten Person noch, die direkte Auszahlung der Familienzulagen zu erwirken (Bst. d).

## 2 Modalitäten der Bevorschussung

1. **Massgebendes Einkommen und Vermögen**

Gemäss Artikel 7 InkHV können die Fachstellen mit schriftlichem und begründetem Gesuch von anderen kommunalen, kantonalen oder Bundesbehörden kostenlos Informationen erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen. Laut erläuterndem Bericht zur Inkassohilfeverordnung setzt eine effiziente Inkassohilfe voraus, dass die Fachstelle über vollständige und aktuelle Informationen zur persönlichen und beruflichen Situation der verpflichteten Person und zu ihrer Vermögenslage verfügt. Damit die Inkassohilfe effizient ist, müssen die Fachstellen Zugriff zu den für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe (Art. 131 Abs. 1 und 290 Abs. 1 ZGB) notwendigen Informationen haben, weshalb ihnen die Verwaltungsbehörden auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene alle im Zusammenhang mit der Situation der verpflichteten Person nützlichen Informationen zur Verfügung stellen müssen, beispielsweise Betreibungsämter, die Steuerverwaltung oder die Sozialhilfe.

Der Entwurf sieht eine ähnliche Bestimmung wie die InkHV vor, um die Erfüllung anderer Aufgaben der zuständigen Behörde zu erleichtern, namentlich die Bestimmung des Anspruchs auf Bevorschussung der unterhaltsberechtigten Person. Die Behörde kann sich so beispielsweise an die Steuerverwaltung oder die Sozialhilfe wenden. Diese Untersuchungen innerhalb der Behörden müssen subsidiär bleiben. Es obliegt in erster Linie der unterhaltsberechtigten Person, im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht über ihre persönliche und finanzielle Situation zu informieren.

*Absatz 1:* Das massgebende Einkommen und Vermögen für die Zuschreibung und die Höhe der Bevorschussung ergibt sich aus dem persönlichen Einkommen und Vermögen des Kindes sowie aus dem Einkommen und Vermögen des obhutsberechtigten Elternteils, wenn das Kind minderjährig ist; aus dem Einkommen und Vermögen des Elternteils, bei dem das volljährige Kind wohnhaft ist; und – im Falle einer Heirat, einer Wiederverheiratung oder eines stabilen Konkubinats des betreffenden Elternteils – aus dem Einkommen und Vermögen der neuen Ehegattin bzw. des neuen Ehegatten oder der neuen Konkubinatspartnerin bzw. des neuen Konkubinatspartners. Bei alternierender Obhut werden Einkommen und Vermögen desjenigen Elternteils berücksichtigt, der im Unterhaltstitel aufgeführt ist.[[11]](#footnote-11)

Gemäss Artikel 278 Abs. 2 ZGB hat jeder Ehegatte dem andern in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen. Der Entwurf behandelt stabile Konkubinatspartner/innen als Ehegatten und berücksichtigt deren Einkommen und Vermögen, wohingegen das aktuelle Gesetz zum Einkommen des obhutsberechtigten Elternteils 2000 Franken hinzufügt, die dem Wert seiner Haushaltsarbeit entsprechen.[[12]](#footnote-12) Mit der neuen Regelung können somit die tatsächliche finanzielle Situation der einzelnen Gesuchstellenden besser eingeschätzt und Ungleichbehandlungen zwischen wiederverheirateten Eltern und solchen, die in einem stabilen Konkubinat leben, vermieden werden.

*Absatz 2:* Zivilrechtlich gesehen geht aus der unter dem bisherigen Scheidungsrecht entwickelten Praxis hervor, dass das Konkubinat – zu bestimmten Bedingungen – eine eheähnliche Gemeinschaft darstellt, die zur Streichung des Anspruchs auf die Rente für geschiedenen Ehegatten führen kann. Das Bundesgericht stellt die (wiederlegbare) Vermutung auf, dass ein Konkubinat stabil war, wenn es zum Zeitpunkt der Erhebung der Klage zur Änderung des Scheidungsurteils seit fünf Jahren gedauert hat («qualifiziertes Konkubinat»). Im Bereich der Sozialhilfe sehen die Weisungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vor, dass in Fällen, wo die Partner in einem stabilen Konkubinat leben und nur eine Person unterstützt wird, Einkommen und Vermögen des nicht unterstützten Konkubinatspartners angemessen berücksichtigt werden können. Diese Weisungen präzisieren, dass namentlich dann von einem stabilen Konkubinat auszugehen ist, wenn es mindestens zwei Jahre andauert oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben. Das Bundesgericht hat seinerseits geurteilt, dass – im Bereich der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen zugunsten von Kindern – eine kantonale Bestimmung, wonach die Einkünfte der Konkubinatspartnerin bzw. des Konkubinatspartners des anspruchsberechtigten Elternteils für die Prüfung des Bevorschussungsanspruchs komplett berücksichtigt werden, nicht willkürlich sei.[[13]](#footnote-13)

In diesem Sinne wird im Entwurf vom Vorliegen eines stabilen Konkubinats ausgegangen, wenn die Personen zusammenleben und ein gemeinsames Kind haben oder seit mindestens zwei Jahren zusammenleben.

*Absatz 3:* Der Staatsrat wird das massgebende Einkommen und Vermögen festlegen sowie deren Obergrenzen bestimmen. Im aktuellen Recht sind Gesamtvorschüsse in Höhe von 400 Franken oder dem Einkommen entsprechende, schrittweise um jeweils 100 Franken gekürzte (Teil-)Vorschüsse vorgesehen.[[14]](#footnote-14)

**Art. 9 Höhe der Bevorschussung**

Die Bevorschussung darf nicht höher sein als der Betrag, der im Unterhaltstitel festgelegt wurde.

Darüber hinaus legen alle Kantone in ihren Gesetzgebungen eine Obergrenze pro Kind und Monat fest. In 18 Kantonen (AG, AI, AR, BL, BS, BE, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD[[15]](#footnote-15), ZH) entspricht diese Obergrenze der maximalen einfachen Waisenrente; diese beläuft sich im Jahr 2020 auf 948 Franken pro Kind und Monat. Die anderen acht Kantone (FR, GE, GR, JU, NE, TI, VS, ZG) haben unterschiedlich hohe Maximalbeträge pro Kind und Monat festgelegt.

Mit 2000 Franken fällt in dieser Gruppe der maximal bevorschusste Betrag pro Kind und Monat im Kanton Neuenburg am höchsten aus. Im Kanton Freiburg ist dieser Maximalbetrag mit 400 Franken pro Kind und Monat am niedrigsten bemessen.[[16]](#footnote-16)

2011 hat der Bundesrat empfohlen, die Höchstgrenze entsprechend dem Betrag der maximalen einfachen Waisenrente festzulegen und festgestellt, dass dies sozialpolitisch überzeugend ist und ausserdem entsprechend breite Akzeptanz hat, was sich auch darin zeigt, dass sich die Mehrheit der Kantone daran orientiert.[[17]](#footnote-17) Die SODK hatte 2013 vorgeschlagen, eben diesen Betrag zu verabschieden.[[18]](#footnote-18)

Die Motion der Grossräte Moussa und Morel beabsichtigt die Anhebung des Vorschusses für das jüngste Kind von 400 auf monatlich 650 Franken, wenn die Mutter oder der Vater keinen Beitrag bezieht. Diesem Vorschlag liegt folgende Überlegung zugrunde: Als 2017 der geänderte Unterhaltsanspruch in Kraft getreten ist, wurde eine neue Art der Berechnung der Beiträge zugunsten der Kinder eingeführt: Seither werden die Kosten für die Betreuung des Kindes (indirekte Kosten) als fester Bestandteil des ausschliesslich dem Kinde zugutekommenden Unterhaltsbeitrags betrachtet, was einen Einfluss auf die Unterhaltsvorschüsse für Ehegatten und Ex-Ehegatten hat: Weil die indirekten Kosten nun im Unterhaltsbeitrag zugunsten des Kindes enthalten sind, werden getrennte oder geschiedene Mütter und Väter verglichen mit dem bisherigen Recht benachteiligt, weil sie keinen Anspruch auf einen Vorschuss für sich selbst mehr haben, namentlich wenn der Unterhaltsschuldner nach Berücksichtigung des Unterhaltsbeitrags für die Kinder kein verfügbares Guthaben mehr hat, sodass der Bezugsberechtigte in der Praxis die damit einhergehende Bevorschussung nicht mehr bezieht. Die Motionäre schlagen vor, dieser Situation entgegenzuwirken, indem der Höchstbetrag des Vorschusses für das jüngste Kind angehoben wird.

Der Staatsrat schlägt eine Obergrenze von 650 Franken für alle Kinder vor. Laut Statistiken der Dossiers, die das Kantonale Sozialamt (KSA) bearbeitet hat, lagen Anfang 2020 27 % der Unterhaltsbeiträge unter bzw. bei 400 Franken, 40 % zwischen 400 und 650 Franken, 26 % zwischen 650 und 948 Franken und 7 % über diesem letzten Betrag. Auch wenn sie unter dem schweizerischen Durchschnitt bleiben, können die 650 Franken somit als Referenzwert dienen.

Eine Bevorschussung in Höhe von höchstens 650 Franken würde indes weit unter dem schweizerischen Durchschnitt bleiben, wobei einzig das Wallis mit 550 Franken eine tiefere Obergrenze hat. Es gilt zu bemerken, dass das Wallis in einer Gesetzesrevision eine Anhebung auf 948 Franken vorsieht.

Die Finanzprognosen der Anhebung des Vorschusses sind unter Punkt 7 «Finanzielle und personelle Auswirkungen» aufgeführt.

Um die Gleichbehandlung der Kinder zu garantieren und die Bearbeitung der Dossiers zu erleichtern, schlägt der Staatsrat vor, dass der Höchstbetrag auf alle Kinder angewandt wird, und nicht nur auf die jüngsten Geschwister.

**Art. 10 Beginn des Anspruchs auf Bevorschussung**

Der Entwurf verankert die aktuelle Praxis, welche den Bevorschussungsanspruch ab dem Monat anerkennt, in dem das Gesuch eingereicht wird. Auch eine Karenzfrist gibt es nicht.[[19]](#footnote-19)

**Art. 11 Dauer und Ende des Anspruchs auf Bevorschussung**

*Absatz 1:* Die Bevorschussung wird zum ersten Mal für eine Dauer eines Jahres gewährt. Diese Dauer kann für ein weiteres Jahr verlängert werden, nachdem die zuständige Behörde die Situation der unterhaltsberechtigten Person revidiert hat.

*Absatz 2:* Zusätzlich zur jährlichen Revision im Sinne von Absatz 1 kann die zuständige Behörde einen neuen Entscheid fällen, wenn ein neuer Sachverhalt dies rechtfertigt.

*Absatz 3:* Diese Bestimmung regelt die Gründe, die zu einer Einstellung des Bevorschussungsanspruchs führen.

Da der Wohnsitz im Kanton eine Bedingung für die Gewährung der Bevorschussung ist, führt ein Wegzug aus dem Kanton zum Verlust des Anspruchs gemäss Buchstabe c.

Gemäss Buchstabe d rechtfertigt ein dauerhafter Auslandsaufenthalt die Einstellung der Bevorschussung. Hier zeigt die Erfahrung, dass es für die zuständige Behörde oftmals schwierig ist, die genaue Finanzlage der betreffenden Person in Erfahrung zu bringen. Auch andere Kantone kennen eine derartige Regel, namentlich die Kantone Aargau, Luzern und Bern, wobei Letzterer einen Aufenthalt als dauerhaft erachtet, wenn er länger als drei Monate dauert. Die Regel gilt nicht, wenn der Auslandsaufenthalt zu Studienzwecken stattfindet.

Laut aktuellem Gesetz wird der Vorschuss solange gewährt, bis die Frist im Unterhaltstitel ausläuft; im EUB ist keine ausdrückliche zeitliche Begrenzung vorgesehen. Buchstabe e legt die Altersgrenze für den Bezug der Bevorschussung bei 25 Jahren fest, und zwar aus folgenden Gründen:

Die Unterhaltsbeiträge können längstens bis zu jenem Zeitpunkt bevorschusst werden, in dem die Unterhaltspflicht gemäss Unterhaltstitel endet. Neun Kantone bevorschussen die Kinderalimente gemäss Unterhaltstitel (FR, JU, LU, NE, NW, OW, VD, ZG, ZH). Im Kanton Neuenburg endet jedoch die Bevorschussung, wenn der Betrag, den die unterhaltspflichtige Person der öffentlichen Hand schuldet, insgesamt 24 monatlichen Unterhaltsbeiträgen entspricht.

Fünfzehn Kantone schränken den Bezug der Bevorschussung durch unterschiedliche Altersgrenzen ein: Sieben Kantone bevorschussen längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr (BE, BS, GL, SH, GR, SG, SO), fünf längstens bis zum vollendeten 20. Altersjahr (AG, AR, BL, UR, VS) und drei längstens bis zum vollendeten 18. Altersjahr des Kindes (AI, SZ, TG). In zwei Kantonen kommen andere Kriterien zur Anwendung: Der Kanton Genf bevorschusst die Unterhaltsbeiträge längstens 36 Monate. Für ein Kind, welches das Kindergartenalter noch nicht erreicht hat, kann die Bezugsdauer auf längstens 48 Monate ausgedehnt werden. Der Kanton Tessin wiederum bevorschusst Unterhaltsbeiträge längstens während 60 Monaten, Ausnahmen sind jedoch möglich.

Im Harmonisierungs-Bericht empfiehlt der Bundesrat den Kantonen als maximale Dauer der Bevorschussung entweder die Frist gemäss Unterhaltstitel oder das 25. Altersjahr[[20]](#footnote-20). Die SODK empfiehlt ihrerseits eine Ausrichtung gemäss Unterhaltstitel, maximal jedoch bis zum vollendeten 25. Altersjahr, da ihr eine analoge Begrenzung zur Bundesgesetzgebung für die Waisenrente (Art. 25 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]) und die Ausbildungszulagen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b Bundesgesetz über die Familienzulagen [Familienzulagengesetz, FamZG]) angemessen scheint.[[21]](#footnote-21)

**Art. 12 Zahlungsmodalitäten**

*Absatz 1:* Das aktuelle Recht sieht vor, dass die Bevorschussung jeweils am 5. jedes Monats entrichtet wird. Diese Bestimmung verankert die Praxis, wonach sie jeweils am Monatsanfang für den laufenden Monat entrichtet wird.

*Absatz 2:* Die zuständige Behörde muss die Bevorschussung an Dritte überweisen können, namentlich einem Sozialdienst, einer Person mit Erwachsenen- oder Kindesschutzmandat oder einer Pflegefamilie.

**Art. 13 Subrogation**

Die Rechte gehen allesamt auf das Gemeinwesen über, das den Unterhalt vorschiesst (Art. 289 Abs. 2 ZGB). Die zuständige Behörde muss die unterhaltspflichtige Person unmittelbar darüber informieren, damit diese den Auftrag künftig zu dessen Gunsten erfüllt.

## 3 Rückerstattung und Verjährung

**Art. 14 Rückerstattung**

*Absatz 1 und 2:* Wer unberechtigterweise eine Bevorschussung bezogen hat, muss diese zurückzahlen. Die Person wird nur von der Rückerstattung befreit, wenn sie sowohl gutgläubig war als auch wenn die Rückerstattung sie in eine schwierige Lage bringen würde.[[22]](#footnote-22)

*Absatz 3:* Die Behörde kann die unrechtmässig bezogene Bevorschussung von der zukünftigen Bevorschussung abziehen, muss dabei jedoch das betreibungsrechtliche Existenzminimum der unterhaltsberechtigten Person berücksichtigen.

**Art. 15 Verjährung**

Die Regel wurde vom Sozialhilfegesetz (SHG) abgekupfert und findet sinngemäss bereits im aktuellen Recht Anwendung.[[23]](#footnote-23)

## 4 Verfahren

**Art. 16 Observation**

Es kommt vor, dass Eltern den Behörden zwar ihre Trennung melden, in Wirklichkeit jedoch weiterhin zusammenleben. In einem solchen Fall hat das Kind keinen Anspruch auf Bevorschussung mehr (Art. 2 Abs. 4). In anderen Fällen tun der obhutsberechtigte Elternteil und eine unter demselben Dach lebende erwachsene Person so, als würden sie nicht im Konkubinat leben, sondern nur eine Wohngemeinschaft bilden, damit die finanzielle Situation des «Mitbewohners» bei der Prüfung des Anspruchs auf Bevorschussung und der Festlegung ihrer Höhe nicht berücksichtigt wird (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2).

Die beschränkten Beweismittel, die der zuständigen Behörde zur Verfügung stehen, machen eine Abklärung des Sachverhalts in solchen Situationen schwierig. Der Staatsrat schlägt vor, die Mittel zur Bekämpfung solcher Missbräuche auszubauen, indem der zuständigen Behörde die Möglichkeit der Observation eingeräumt wird.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) kam in seinem Urteil vom 18. Oktober 2016[[24]](#footnote-24) zum Schluss, dass durch eine Observation der Schutzbereich des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten [EMRK], in nationalen Recht Art. 13 der Bundesverfassung [BV]) tangiert wird. Eine solche Einschränkung einer grundrechtlichen Position ist nur, aber immerhin dann zulässig, wenn eine ausreichend klare und hinsichtlich der Voraussetzungen und Modalitäten einer Observation konkrete gesetzliche Grundlage besteht. Aus diesem Urteil ergibt sich, dass die Gesetzesbestimmung die Umstände definieren muss, die eine Observation rechtfertigen. Ausserdem sind die maximale Dauer, die Kommunikation, die Aufbewahrung und die Löschung der Daten festzulegen.

Artikel 16 inspiriert sich an Artikel 43 ATSG, der am 16. März 2018 verabschiedet wurde, und nimmt Bezug auf die vorstehenden Kriterien.[[25]](#footnote-25)

*Absatz 1:* Dieser Absatz regelt die Umstände, die eine Observation rechtfertigen. Er führt insbesondere die Bedingungen auf, die erfüllt sein müssen, damit eine Observation stattfinden kann, und die Mittel, die verwendet werden können.

Als Observation gilt die systematische Überwachung von Tätigkeiten einer Person während einer bestimmten Zeit und die Aufzeichnung der Resultate im Hinblick auf deren Verwendung im Rahmen des Abklärungsverfahrens. Zulässig sind Bildaufnahmen und Tonaufzeichnungen.

Für eine Observation müssen zuallererst konkrete Anhaltspunkte vorliegen, aufgrund derer anzunehmen ist, dass die Person unrechtmässig Leistungen bezogen hat, bezieht oder zu beziehen versucht. Der Begriff der konkreten Anhaltspunkte ist aus Artikel 282 Abs. 1 Bst. a der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) sowie der Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE 137 I 327, Erw. 5.4.2.1, 136 III 410, Erw. 4.2.1) übernommen. Grundsätzlich stellt eine Observation einen Eingriff in die Grundrechte der versicherten Person dar. Deshalb und gemäss dem Prinzip der Verhältnismässigkeit müssen sich die Versicherungsträger vor der Durchführung der Observation vergewissern, dass andere Abklärungen aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden. Diese Regel entspricht Artikel 282 Abs. 1 Bst. b StPO.

*Absatz 3:* Die Person kann an allgemein zugänglichen Orten bzw. an von solchen aus frei einsehbaren Orten überwacht werden. Gemäss BGE 137 I 327 sind «Videoaufnahmen der versicherten Person, die sie bei alltäglichen Verrichtungen (Haushaltsarbeiten) auf dem frei einsehbaren Balkon zeigen» zulässig. Von jedermann frei einsehbar bedeutet, dass die Tätigkeit von blossem Auge zu gegebener Tageszeit erkennbar ist. Der Innenbereich des Hauses, in dem die versicherte Person wohnt, bildet keinen ohne weiteres öffentlich frei einsehbaren Raum und eine hierin erfolgte Observation ist grundsätzlich unzulässig, weshalb z. B. die Überwachung im Treppenhaus oder in der Waschküche nicht gestattet ist.

*Absatz 4:* Eine Observation kann sich über höchstens 30 aufeinanderfolgende oder einzelne Kalendertage erstrecken. Es spielt dabei keine Rolle, wie lange die Observation pro Tag erfolgt. Diese 30 Observationstage verstehen sich pro Observationsauftrag und müssen innerhalb einer Zeitspanne von sechs Monaten ab dem ersten Observationstag stattfinden. Die sechsmonatige Frist kann aus hinreichenden Gründen verlängert werden.

*Absatz 5:* Mit dem Observationsmandat sollen die spezialisierten Sozialinspektorinnen/-inspektoren der zuständigen kantonalen Behörde betraut werden. Schätzungen zufolge könnten rund zehn Mandate pro Jahr erteilt werden.

*Absatz 6:* Bei einer Observation muss der versicherten Person das Recht auf Anhörung garantiert werden. Nachdem die Observation erfolgt ist, jedoch bevor die zuständige Behörde ihren Entscheid zur betreffenden Bevorschussung erlässt, musst die Person über Grund, Art und Dauer der Überwachung in Kenntnis gesetzt werden. Erfolgt diese Information in einem Gespräch, muss eine Zusammenfassung des Gesprächs erstellt und zu den Akten gelegt werden. Die versicherte Person muss nicht zwingend unmittelbar nach erfolgter Observation informiert werden, spätestens aber vor Erlass des Entscheids.

*Absatz 7:* Erbringt das Überwachungsmaterial (Fotos, Videos, Überwachungsbericht usw.) nicht den Beweis eines unrechtmässigen Leistungsbezugs oder eines Versuchs, unrechtmässige Leistungen zu beziehen, hat die zuständige Behörde einen Entscheid zu erlassen, aus dem der Grund, die Art und die Dauer der Observation hervorgehen. Die betroffene Person hat damit die Möglichkeit, eine unrechtmässige Anordnung oder Ausführung der Observation anzufechten. Im Rahmen des rechtlichen Gehörs hat sie Anspruch auf Akteneinsicht und damit die Möglichkeit, das Observationsmaterial einzusehen. Das Observationsmaterial muss nach Inkrafttreten des Entscheids vernichtet werden.

Es kann indes im Interesse der observierten Person sein, dass das Observationsmaterial in ihrer Akte aufbewahrt wird, auch wenn kein Missbrauch vorliegt. Insofern, als die Person einen Eingriff in ihre Privatsphäre hat dulden müssen, sollte ihr das Recht zustehen, den Verbleib des Observationsmaterials in den Akten zu fordern. Es soll aber eine Ausnahme sein und deshalb nur auf ausdrücklichen Antrag der observierten Person hin geschehen.

*Absatz 8:* Mit dieser Bestimmung wird die Kompetenz zum Erlass der Ausführungsverordnungen des Gesetzes an den Staatsrat delegiert. Diese Delegierung ist gerechtfertigt und notwendig, weil sie Bestimmungen betrifft, die den auf Gesetzesebene möglichen Konkretisierungsgrad übersteigen würden. Die Leitlinien, die im Gesetzesartikel definiert werden, genügen, um die entsprechenden Rechtssetzungsbefugnisse an den Staatsrat zu delegieren.

Demnach ist vorgesehen, dass der Staatsrat das Verfahren zur Einsichtnahme des vollständigen Observationsmaterials durch die observierte Person sowie die Aufbewahrung und Vernichtung des Observationsmaterials regelt.

**Art. 17 Einsprache und Beschwerde**

Der Weg der Einsprache bei der entscheidenden Behörde ist sowohl gegen Entscheide im Zusammenhang mit der Inkassohilfe als auch mit der Bevorschussung zulässig. Gegen den Einspracheentscheid kann zuerst bei der zuständigen Direktion, danach beim Kantonsgericht Beschwerde geführt werden, nach den Regeln des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, Art. 103 und 118).

## 5 Finanzierung

**Art. 18 Kostenaufteilung**

Die Hälfte der Beträge der nicht zurückbezahlten Vorschüsse wird den Gemeinden belastet und nach demselben Verteilschlüssel unter diesen aufgeteilt, wie im aktuellen Recht.[[26]](#footnote-26)

## 6 Inkassohilfe

**Art 19 Geltende Vorschriften**

Die Inkassohilfeverordnung enthält einen Mindestkatalog von Leistungen, die jede Fachstelle anbieten muss; dazu gehören ein persönliches Beratungsgespräch mit der unterhaltsberechtigten Person, eine schriftliche Kontaktaufnahme mit der unterhaltspflichtigen Person, die Einleitung eines Betreibungsverfahrens, die Einreichung eines Schuldneranweisungsgesuchs oder noch die Erstattung eines Strafantrags wegen Vernachlässigung von Unterhaltspflichten. Der Bund hat beschlossen, den Kantonen bei der Ausführung einen Ermessensspielraum zu überlassen. Die nachfolgenden Artikel (Art. 19 bis 22) versuchen, die verschiedenen Punkte der Zuständigkeit des Kantons zu regeln.

**Art. 20 Unterstützung beim Bezug von Familienzulagen**

Im Sinne von Artikel 3 Abs. 2 InkHV leistet das Gemeinwesen, das Hilfe bei der Vollstreckung von familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen leistet, ebenfalls Inkassohilfe für gesetzliche sowie vertraglich oder reglementarisch geregelte Familienzulagen, die vom Unterhaltstitel erfasst sind.

Gemäss erläuterndem Bericht über die InkHV besteht die Leistung der Fachstelle meistens darin, die unterhaltsberechtigte Person im Verfahren für die Erwirkung der direkten Auszahlung der Familienzulagen im Sinne von Artikel 9 Abs. 1 des Familienzulagengesetzes (FamZG) zu unterstützen. Die Auszahlung der Familienzulagen erfolgt direkt an die berechtigte Person, sodass die Fachstelle keine Rückzahlungsanträge bewältigen muss. Im erläuternden Bericht zur InkHV wird jedoch präzisiert, dass die kantonale Gesetzgebung vorsehen kann, dass die Fachstelle die Familienzulagen entgegennimmt und an die berechtigte Person weiterleitet (Art. 3 Abs. 2 InkHV).

Das vorliegende Gesetz geht nicht über die Mindestvorschriften nach InkHV hinaus. So sieht es insbesondere keinen direkten Einzug der Familien- und Arbeitgeberzulagen vor, sondern nur eine Unterstützung bei deren Inkasso, hauptsächlich um zu verhindern, dass die für Bevorschussung und Eintreibung der Unterhaltsbeiträge zuständige Fachstelle die zu viel bezogenen und den anspruchsberechtigten Personen bereits entrichteten Familienzulagen zurückzahlen muss. Dies hätte einen beträchtlichen Mehraufwand zur Folge.

**Art. 21 Treuhänderische Abtretung**

Die zuständige Behörde besitzt eine Legalzession bis höchstens in Höhe der Bevorschussung (vgl. Art. 12). Die Bestimmung sieht eine treuhänderische Abtretung der Forderung für den Teil des Unterhaltsbeitrags vor, der diesen Betrag übersteigt. Dank dieser Abtretung kann die zuständige Behörde im Namen des Staates auf Rechnung der unterhaltsberechtigten Person handeln.

**Art. 22 Anrechnung eingegangener Zahlungen**

Die Frage der Anrechnung der eingegangenen Zahlungen im Falle von Teilzahlungen stellt sich in mehreren Situationen: gleichzeitiges Inkasso von Unterhaltsbeitrag und Familienzulage; Inkasso der Forderung des Gemeinwesens (in Höhe des bevorschussten Unterhaltsbeitrags) und des Restbetrags der Forderung der unterhaltsberechtigten Person (nicht bevorschusster Teil des Unterhaltsbeitrags); Inkasso der Unterhaltsbeiträge zugunsten mehrerer unterhaltsberechtigter Personen.

Die erste Situation wird in Artikel 15 InkHV geregelt. Dieser sieht namentlich vor, dass eine Teilzahlung vorab auf den Unterhaltsbeitrag anzurechnen ist, wenn die Inkassohilfe sowohl für den Unterhaltsbeitrag als auch für die Familienzulagen geleistet wird.

Artikel 20 regelt die zwei anderen Situationen.

*Absätze 1 und 2:* Diese Bestimmung verankert die aktuelle Praxis des KSA: Die Zahlungen der unterhaltspflichtigen Person dienen der Deckung (Prioritätenfolge!): des laufenden Unterhaltsbeitrags, der Rückstände zugunsten des Staates, der Rückstände zuhanden der unterhaltsberechtigten Person. Bei den Rückständen wird der Anspruch des Gemeinwesens, die geleisteten Vorschüsse wiederzuerlangen, höher gewichtet als der Anspruch der unterhaltsberechtigten Person, den gesamten ihr zustehenden Unterhaltsbeitrag zu erhalten. Dies ist gerechtfertigt, denn ihre Situation ist ja ohnehin besser als ohne Bevorschussung. Und mit der vorgeschlagenen Anhebung der Bevorschussung wird dies umso mehr der Fall sein.

*Absatz 3:* Werden mehrere Unterhaltsbeiträge gleichzeitig geschuldet, erfolgt die Anrechnung anteilsmässig. Diese Regel richtet sich nach Artikel 87 Abs. 2 des Obligationenrechts (OR).

**Art. 23 Beteiligung der erwachsenen Beziehenden an den Kosten der zuständigen Behörde**

Im Sinne von Artikel 17 Abs. 1 InkHV sind die Leistungen der Fachstelle zur Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für Kinder unentgeltlich. Laut Absatz 2 sind die Leistungen im Zusammenhang mit der Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen zugunsten anderer Unterhaltsberechtigter als das Kind in der Regel kostenlos. Verfügt die unterhaltsberechtigte Person über die erforderlichen Mittel, so kann die Fachstelle von ihr verlangen, sich an den Kosten zu beteiligen.

Der Entwurf sieht vor, dass Gebühren erhoben werden, wenn die unterhaltsberechtigte Person über das um 20 % und die Steuern erweiterte betreibungsrechtliche Existenzminimum verfügt. Die Höhe der Gebühren wird in der Verordnung festgesetzt.

**Art. 24 Übernahme von Kosten Dritter**

Laut Artikel 19 Abs. 1 InkHV sind die anfallenden Kosten von der unterhaltspflichtigen Person zu tragen, wenn Dritte tätig werden oder Leistungen für die Durchsetzung der Unterhaltsbeiträge erbringen. Absatz 2 besagt, dass – wenn die Kosten nicht von der unterhaltspflichtigen Person erhältlich gemacht werden können – das Gemeinwesen diese der unterhaltsberechtigten Person nur auferlegen kann, wenn diese über die erforderlichen Mittel verfügt.

Gemäss erläuterndem Bericht über die InkHV hat die unterhaltspflichtige Person die Kosten für die Durchsetzung der Unterhaltsbeiträge zu tragen, entstehen diese doch aufgrund ihres renitenten Verhaltens. Dieser Grundsatz gilt jedenfalls für die Kosten des Zahlungsbefehls und die Übersetzungskosten. Was die Kosten von Gerichtsverfahren betrifft, ist es Sache des Gerichts zu entscheiden, wer die Kosten zu tragen hat. Es kann davon ausgegangen werden, dass in den meisten Fällen die unterhaltspflichtige Person unterliegt, und dass folglich sie die vom Gemeinwesen bevorschussten Kosten zu tragen hat.

Die InkHV überlässt dem Gemeinwesen die Entscheidung im Einzelfall, ob es von der unterhaltsberechtigten Person die Rückerstattung der ungedeckten Kosten der unterhaltspflichtigen Person verlangen will. Der Bundesrat hat darauf verzichtet, für die Abklärung, ob die unterhaltsberechtigte Person über genügend Mittel verfügt, eine bestimmte Methode vorzuschreiben. Der Bericht präzisiert ferner, dass die Rückerstattung der Kosten vom Elternteil, der das Gesuch um Inkassohilfe eingereicht hat, verlangt werden kann, wenn es sich bei der unterhaltsberechtigten Person um ein minderjähriges Kind handelt. Ist jedoch die unterhaltsberechtigte Person ein volljähriges Kind und hat es selber Inkassohilfe verlangt, kann das Gemeinwesen die finanziellen Ressourcen desjenigen Elternteils, der nicht Schuldner des dem Gesuch um Inkassohilfe zugrundeliegenden Unterhaltsbeitrags ist, berücksichtigen.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende sind der Ansicht, dass eine unterhaltsberechtigte Person über die «erforderlichen Mittel» verfügt, sobald ihre Einnahmen es ihr nicht mehr erlauben, unentgeltliche Rechtspflege in Anspruch zu nehmen. Der Entwurf schlägt vor, noch weiter zu gehen: Die unterhaltsberechtigte Person, von der man die Rückerstattung der Kosten Dritter verlangen könnte, sollte über das um 20 % und die Steuern erweiterte betreibungsrechtliche Existenzminimum verfügen.

## 7 Schlussbestimmungen

**Art. 25 Übergangsrecht**

*Absatz 1:* Das neue Recht gilt ab dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens für alle laufenden und neuen Anträge.

*Absatz 2:* Das bisherige Gesetz bleibt gültig für Entscheide, die vor Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes gefällt wurden. Das neue Gesetz ist ab der jährlichen Revision anwendbar (s. Art. 11 Abs. 1). Die Höhe der Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge wird jedoch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzes sofort und automatisch den neuen Skalen und Obergrenzen angepasst.

*Erworbene Rechte für Ehegatten und Ex-Ehegatten?*

Der Gesetzgeber kann und muss das Gesetz ändern, «ohne dass jemand Anspruch auf Beibehaltung des Gesetzes hätte». Dasselbe gilt für die Verwaltung: Sie kann und muss ihre Entscheide durch Widerruf ändern, soweit der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht ihre Beibehaltung aufdrängt.

Erworbene Rechte haben eine besondere Grundlage: die Tradition oder die Geschichte; einen verwaltungsrechtlichen Vertrag oder eine Konzession; ein Gesetz oder einen Entscheid. Im vorliegenden Fall kommt nur die 3. Möglichkeit in Frage. Sieht das Gesetz erworbene Rechte vor, so muss es diese als solche kennzeichnen, soll heissen: formell als solche bezeichnen, oder es muss eine Regelung verabschieden, die in materieller Hinsicht ein erworbenes Recht schafft, oder aber es muss angeben, dass das Gesetz in Zukunft nicht geändert wird.

Im vorliegenden Fall trifft nichts dergleichen zu, denn Artikel 8 Abs. 1 EUB sieht eine Dauer von genau einem Jahr vor. Im Übrigen sieht die EUB-Regelung kein erworbenes Recht vor, obwohl der Anspruch erneuerbar ist, wenn die Anforderungen erfüllt sind. Ein Entscheid wiederum kann zu ähnlichen Bedingungen ein erworbenes Recht schaffen wie das Gesetz. So muss sich die Behörde, die den Entscheid fällt, in diesem dazu verpflichten, dass er im Falle einer Gesetzesänderung nicht geändert wird; sie kann dies jedoch nur tun, wenn sie das Gesetz dazu ermächtigt. Im vorliegenden Fall trifft dies nicht zu; den Entscheiden, die in Anwendung des EUB gefällt werden, ist eindeutig zu entnehmen, dass sie nur für ein Jahr gültig sind.[[27]](#footnote-27)

Demnach existieren im EUB keine erworbenen Rechte. Die Bevorschussung, die derzeit im Rahmen des aktuellen Rechtes zugunsten der Ehegatten und Ex-Ehegatten erfolgt, endet somit mit Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes.

# 7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

*Finanzielle Auswirkungen*

Aus Artikel 9 geht hervor, dass für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen eine doppelte Grenze gilt: die Höhe des Unterhaltsbeitrags gemäss Unterhaltstitel (Urteil oder Vertrag) sowie die Obergrenze nach kantonalem Recht. Der Entwurf sieht eine Obergrenze von 650 Franken pro Kind vor. Die Unterhaltsbeiträge zugunsten der derzeit 1250 Bevorschussungsbeziehenden erzielen bei Weitem nicht alle die Grenze von 650 Franken, ja liegen teilweise sogar unter 400 Franken.

Laut Hochrechnungen könnte der Entwurf Bevorschussungsüberweisungen in Höhe von 7 790 000 Franken zur Folge haben, was verglichen mit der derzeitigen jährlichen Ausgabe von 5 890 000 Franken (Position 3637.201 der Rechnung 2019 des Staates Freiburg) einem jährlichen Anstieg von 1 900 000 Franken entspricht. Hinweis: Die Ersparnis in Höhe von schätzungsweise 190 000 Franken/Jahr, die durch die Abschaffung der Bevorschussung zugunsten der Ehegatten und Ex-Ehegatten erzielt wird, wurde bereits von diesem Betrag abgezogen, jedoch nicht das Inkasso der Vorschüsse bei den unterhaltspflichtigen Personen. Anhand von Schätzungen aufgrund des aktuellen Inkassos könnten 400 000 Franken eingetrieben werden.

Es bliebe somit ein Anstieg von 1 500 000 Franken zulasten von Kanton und Gemeinden, der jeweils zur Hälfte unter diesen aufgeteilt werden würde. Folglich betrüge der Anstieg sowohl zulasten des Kantons als auch der Gemeinden 750 000 Franken, das sind 47 % mehr im Vergleich zur Rechnung 2019.[[28]](#footnote-28) Dabei jedoch nicht berücksichtigt ist der Betrag, der bei der Sozialhilfe gespart werden kann. Gewisse Personen, die Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge erhalten, beziehen ebenfalls Sozialhilfe. Durch die Erhöhung der Vorschüsse werden sie auf weniger Sozialhilfe angewiesen sein ([Prinzip](https://de.wikipedia.org/wiki/Prinzip) der kommunizierenden Gefässe). Die diesbezüglichen Einsparungen sind schwierig einzuschätzen, müssten aber insgesamt mehrere hundert tausend Franken betragen.

Bei den Ausgaben würden insgesamt 7 790 000 Franken unter Position 3637.201 verbucht, wovon 3 105 000 Franken Einnahmen unter Position 4260.201 abzuziehen sind, was schliesslich einen Betrag von 4 685 000 Franken zulasten des Kantons und der Gemeinden ergibt, oder anders gesagt: jeweils 2 342 500 Franken zulasten beider.

*Personelle Auswirkungen*

Das Inkrafttreten der InkHV dürfte einen erheblichen Anstieg des Arbeitsaufwands der zuständigen Behörde nach sich ziehen, zumal Letzterer neue Aufgaben auferlegt werden:

1. Neu werden persönliche Beratungsgespräche mit der unterhaltsberechtigten Person geführt werden müssen. Dies werden pro Jahr ca. 225 Gespräche sein (zwischen 2015 und 2019 wurden im Durchschnitt 221 neue Dossiers pro Jahr eröffnet), die – inkl. damit verbundene Aufgaben (darunter die Vorbereitungszeit) – schätzungsweise durchschnittlich jeweils zwei Stunden dauern werden.

Die InkHV sieht ferner als Leistung der Fachstelle die Kontaktaufnahme mit der unterhaltspflichtigen Person vor. Dies geschieht in der Regel mit einem Brief, in dem die unterhaltspflichtige Person informiert wird, dass die Fachstelle im Zusammenhang mit einem Antrag um Inkassohilfe angerufen wurde und ab diesem Zeitpunkt alle Überweisungen auf das Konto der Fachstelle zu tätigen sind. So sieht die aktuelle Praxis des KSA aus. Die Möglichkeit des persönlichen Gesprächs mit der unterhaltspflichtigen Person ist jedoch mit Artikel 12 Abs. 3 InkHV gegeben; dieser überlässt der Fachstelle die Möglichkeit, weitere Leistungen als diejenigen in Abs. 1 und 2 anzubieten. Gemäss erläuterndem Bericht über die InkHV haben die befragten Fachleute unterstrichen, wie wichtig in gewissen Situationen die Möglichkeit für die unterhaltspflichtige Person ist, ihre Argumente darzulegen und zu realisieren, dass ihre Situation ebenfalls berücksichtigt wird. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die unterhaltspflichtige Person ihre Unterhaltspflicht nicht böswillig vernachlässigt, sondern beispielsweise wegen Schwierigkeiten in der Beziehung mit der unterhaltsberechtigten Person, aufgrund von persönlichen Problemen oder in Folge einer unvorhergesehenen Verschlechterung ihrer finanziellen Lage.

Im Laufe eines solchen persönlichen Gesprächs kann die unterhaltspflichtige Person dann über die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten informiert werden, damit sie freiwillig die regelmässige und rechtzeitige Bezahlung des im Unterhaltstitel festgelegten Unterhaltsbeitrags sicherstellen kann; eine Ratenzahlung der Rückstände kann ebenfalls in Betracht gezogen werden. Dank des persönlichen Gesprächs kann sich zwischen der unterhaltspflichtigen Person und der Fachstelle ein Vertrauensverhältnis aufbauen, das in der Folge wiederum ein besseres Inkasso erhoffen lässt.

Der Entwurf sieht nicht vor, das systematische Gespräch mit der unterhaltspflichtigen Person zu institutionalisieren. Aktuell lädt das KSA die unterhaltspflichtigen Personen nur selten zu einem Gespräch vor. Künftig wird es dies immer dann tun, wenn es der Ansicht ist, dass dies der guten Dossierführung dienlich ist. Dieser zusätzliche Aufwand kann auf jährlich 150 Stunden geschätzt werden (zweistündiges persönliches Gespräch in 1/3 der neuen Dossiers).

Folglich kann man die Zeit für die persönlichen Gespräche mit den unterhaltsberechtigten und den unterhaltspflichtigen Personen auf 600 Stunden pro Jahr veranschlagen (450+150).

1. Die zuständige Behörde wird der unterhaltsberechtigten Person sodann Inkassohilfe für die Familienzulagen leisten müssen, was hauptsächlich bedeutet, sie bei den Schritten für die Erwirkung der direkten Auszahlung dieser Leistungen zu unterstützen. Die Tragweite dieser Aufgabe ist schwer einzuschätzen. Geht man davon aus, dass die Behörde in einem Drittel der Dossiers tätig wird, für eine Dauer von insgesamt durchschnittlich zwei Stunden pro Dossier, entspricht dies 150 Stunden (225 Dossiers: 3 x 2 Stunden). Zumindest im ersten Jahr nach Inkrafttreten der InkHV wird der Zeitaufwand für diese Aufgabe noch grösser sein, denn die besagte Unterstützung muss auch für die vor dem 1. Januar 2022 eröffneten Dossiers geleistet werden.
2. Bei Bedarf wird die zuständige Behörde zudem die Übersetzung der Unterlagen (Unterhaltstitel) organisieren müssen. Zahlreiche Urteile werden heute in einer Fremdsprache gefällt. Grob gesehen kann hier von einem Mehraufwand von 120 Stunden pro Jahr ausgegangen werden: Tätigwerden der Behörde in diesem Zusammenhang in ca. einem Viertel der Dossiers, für eine Dauer von durchschnittlich zwei Stunden/Dossier (60 Dossiers x 2 Stunden).
3. Schliesslich baut die InkHV noch die Mittel zur Eintreibung der Unterhaltsbeiträge aus, indem sie der zuständigen Behörde erlaubt, das Guthaben der 2. Säule der unterhaltspflichtigen Person einfacher sicherzustellen. So kann die zuständige Behörde die unterhaltspflichtige Person der Vorsorgeeinrichtung melden, wenn sie sich mit mindestens vier monatlichen Zahlungen in Verzug befindet. Erhebt die unterhaltspflichtige Person in der Folge Ansprüche bei der Vorsorgeeinrichtung, informiert diese unverzüglich die zuständige Behörde und setzt die Entrichtung der Leistung während dreissig Tagen aus, wodurch die zuständige Behörde die Möglichkeit hat, einen Arrest auf die Leistung oder Sicherheitsleistungen zu beantragen. Diese zusätzlichen Mittel, die der zuständigen Behörde zur Verfügung stehen, werden zwingend zu einem Mehraufwand führen. Mit Einreichen eines Arrestgesuchs oder eines Begehrens auf Sicherstellung wird ein Gerichtsverfahren eröffnet, zu dem auch die folgenden Vorgänge gehören: Erstellung einer Klageschrift, allfälliger nachfolgender Schriftenwechsel und Erscheinen bei Verhandlungen vor dem erstinstanzlichen Gericht; ggf. Wiederholung dieser Vorgänge vor der Beschwerdeinstanz. Derzeit leitet das KSA durchschnittlich zwei bis drei Arrest- oder Sicherstellungsverfahren pro Jahr ein. Man kann davon ausgehen, dass diese Zahl deutlich ansteigen wird, weil die Vorsorgeeinrichtung systematisch melden wird, wenn die Leistungen der 2. Säule zugunsten der unterhaltspflichtigen Person fällig geworden sind. Ausgehend von jährlich durchschnittlich 20 Arrest- und Sicherstellungsverfahren für einen Arbeitsumfang von acht Stunden pro Verfahren erhält man ein Total von 160 Stunden pro Jahr.

Die zuvor aufgeführten Aufgaben 1 bis 3, die hauptsächlich in die Zuständigkeit der Verwaltungssachbearbeiter/innen fallen, ergeben einen Arbeitsaufwand von 870 Stunden (600+150+120), Aufgabe 4, die dem juristischen Sektor zufällt, 160 Stunden. Der juristische Sektor wird zudem die Verwaltungssachbearbeiter/innen bei der Bewältigung ihrer neuen Inkasso-Aufgaben stärker unterstützen müssen.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Dossiers des Sektors Unterhaltsbeiträge des KSA in den letzten fünf Jahren generell umfangreicher und in ihrer Bearbeitung komplizierter geworden sind, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass das KSA als Partei an allen Verfahren zur Änderung des Unterhalts beteiligt ist, in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts.[[29]](#footnote-29) Zwar ist das KSA meistens davon entbunden, vor Gericht zu erscheinen, jedoch ist es an allen Schriftenwechseln beteiligt. Das sind rund 100 Verfahren pro Jahr. Dieser Zusatzaufwand wird hauptsächlich von den Juristinnen und Juristen bewerkstelligt, nebenbei auch von den Verwaltungssachbearbeitenden.

Das KSA bearbeitet jährlich durchschnittlich 1725 Dossiers (=Durchschnitt der letzten fünf Jahre). Dazu verfügt es über einen Personalbestand von 4,55 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), genauer gesagt: 0,7 Juristinnen/Juristen und 3,85 Verwaltungssachbearbeiter/innen. Der Anstieg der Arbeitslast, der sowohl durch die InkHV als auch durch eine grössere Komplexität der Dossierbearbeitung generiert wird, erfordert, dass dem Amt 1 zusätzliches VZÄ zugesprochen wird, also ½ Stelle für eine Juristin/einen Juristen und ½ Stelle für einen/eine Verwaltungssachbearbeiter/in.

# 8. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Entwurf wurde mit dem Instrument «Kompass21» beurteilt ([www.kompass21.ch](http://www.boussole21.ch)). Aus dieser Beurteilung geht hervor, dass die Stärken des Gesetzesentwurfs in der sozialen Dimension liegen, namentlich punkto Verbesserung der Chancengleichheit, Stärkung des sozialen Zusammenhalts und Armutsbekämpfung.

# 9. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesentwurf ist bundesrechtskonform und mit dem Europarecht vereinbar.

# 10. Gesetzes- und Finanzreferendum

Der Gesetzesentwurf unterliegt dem Gesetzesreferendum.

# 11. Inkrafttreten

Das neue kantonale Gesetz umfasst hauptsächlich Regeln über die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge sowie ein paar Bestimmungen über die Eintreibung, die für die Umsetzung der InkHV notwendig sind. Aus diesem Grund muss das kantonale Gesetz gleichzeitig wie die InkHV am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

# 12. Schluss

Aufgrund dieser Darlegungen lädt der Staatsrat Sie ein, den vorliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen.

1. Erläuternder Bericht vom 6. Dezember 2019 des Bundesamtes für Justiz über die Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen, S. 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Botschaft des Bundesrates zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesunterhalt) vom 29. November 2013, BBl 2014 529. [↑](#footnote-ref-2)
3. Erläuternder Bericht InkHV, S. 9. [↑](#footnote-ref-3)
4. AS 2020 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. BGE 137 III 193 Erw. 3.4 S. 200. [↑](#footnote-ref-5)
6. Unterstützung ausländischer Personen aus Drittstaaten, Merkblatt der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) vom 20. Juni 2019, Kap. 2.1. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Commentaire Romand Code civil* (CR CC), J.-F. Perrin, N. 9 zu Art. 287. [↑](#footnote-ref-7)
8. Die Kantone Bern, Luzern und Zürich sehen einen solchen Unterhaltstitel für die Gewährung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vor. [↑](#footnote-ref-8)
9. Basler Kommentar ZGB, BSK ZGB I, P. Breitschmid, N. 12 zu Art. 287. [↑](#footnote-ref-9)
10. CR CC, F. Bastons Bulletti, N. 10 und 12 zu Art. 131/132. [↑](#footnote-ref-10)
11. Laut Artikel 289 Abs. 1 ZGB wird der dem Kind zustehende Anspruch auf Unterhaltsbeiträge, solange es minderjährig ist, durch Leistung an dessen gesetzlichen Vertreter oder den Inhaber der Obhut erfüllt, soweit das Gericht es nicht anders bestimmt. Mit der Einführung anderer Formen der Obhut (geteilte oder alternierende Obhut anstelle der alleinigen Obhut) muss das Gericht bestimmen können, an welchen Elternteil in solchen Fällen die Unterhaltsbeiträge ausbezahlt werden müssen (Botschaft des Bundesrates zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Kindesunterhalt] vom 29. November 2013, Kap. 2.3, BBl 2014 529, S. 582). [↑](#footnote-ref-11)
12. Art. 4 Abs. 3 EUB und Weisungen zur Anwendung des Beschlusses vom 14. Dezember 1993 über die Eintreibung von Unterhaltsforderungen und die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt der Kinder, Ehegatten und Ex-Ehegatten (Anwendungsweisungen) der Direktion für Gesundheit und Soziales vom 25. April 1997. [↑](#footnote-ref-12)
13. ATF 134 I 313 Erw. 5.5 und Referenzen. [↑](#footnote-ref-13)
14. Vgl. Artikel 2 der Anwendungsweisungen. [↑](#footnote-ref-14)
15. Der Kanton Waadt setzt die Grenze bei 940 Franken für das erste Kind fest, danach wird sie jeweils um einen Viertel pro Kind gesenkt (Art. 7 Abs. 1 *Règlement d'application de la loi du 10 février 2004 sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires du 30 novembre 2005*, RLRAPA, RSVD 850 36.1). [↑](#footnote-ref-15)
16. FR: 400 Franken; VS: 550 Franken (in der laufenden Gesetzesrevision ist eine Anhebung der Obergrenze vorgesehen); GE: 673 Franken; TI: 700 Franken; GR: 736 Franken; JU: 738 Franken (für die beiden ersten Kinder, dann degressiv); ZG: 1070 Franken (für die beiden ersten Kinder, dann degressiv); NE: 2000 Franken. [↑](#footnote-ref-16)
17. Harmonisierungs-Bericht, S. 40. [↑](#footnote-ref-17)
18. SODK-Empfehlungen, Kap. 2.3, S. 21. [↑](#footnote-ref-18)
19. SODK-Empfehlungen, S. 11, Kap. 2.1.1. [↑](#footnote-ref-19)
20. Harmonisierungs-Bericht, S. 41. [↑](#footnote-ref-20)
21. SODK-Empfehlungen, S. 20, Kap. 2.4.2. [↑](#footnote-ref-21)
22. Die Bestimmung übernimmt die Begriffe aus Artikel 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). [↑](#footnote-ref-22)
23. Urteile des Kantonsgerichts 603 2013 308-317 vom 4. April 2016 und 3A 04 155 vom 16. November 2004. [↑](#footnote-ref-23)
24. Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vom 18. Oktober 2016 i.S. Vukota-Boijc gegen die Schweiz (61838 / 10). [↑](#footnote-ref-24)
25. Die Erläuterung zu Artikel 15 wurde weitgehend aus dem Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates vom 7. September 2017 zur Änderung des ATSG, BBl 2017 7403, und der Stellungnahme des Bundesrates vom 1. November 2017, BBl 2017 7421, übernommen. [↑](#footnote-ref-25)
26. Art. 81 Abs. 2 EGZGB, durch Verweis von Art. 89 Abs. 2 Bst. a EGZGB. [↑](#footnote-ref-26)
27. Zur Frage der erworbenen Rechte, vgl. Dubey/Zufferey, *Droit administratif général*, Basel 2014, § 24. [↑](#footnote-ref-27)
28. Der Rechnung 2019 ist zulasten der Gemeinden wie auch des Kantons ein Betrag von 1 599 161 Franken zu entnehmen. [↑](#footnote-ref-28)
29. Namentlich BGE 143 III 177, BGer, Urteil 5A\_634/20213 vom 12.3.2014 Erw. 4.1. [↑](#footnote-ref-29)