



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
3000 Bern
sibyll.walter@bj.admin.ch

Basel, im 2. Dezember 2017

**Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen
(Inkassoverordnung)
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga,
sehr geehrte Damen und Herren,

Vernehmlassung zum Entwurf der Inkassohilfeverordnung

Der Schweizerische Verband für Frauenrechte SVF, und damit die Sektion Basel frauenrechte beider basel, wurde von Ihnen eingeladen sich zum obgenannten Erlass bis 15. Dezember vernehmen zu lassen. Wir möchten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Mit der Inkassohilfe werden vorwiegend Frauen und Kinder, die unter der Obhut der Mütter stehen, beim Eintreiben von Unterhaltsbeiträgen unterstützt, weshalb unsere Organisation, deren Ziel die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen ist, großes Interesse an dieser Vorlage hat. SVF begrüßt das Ziel des Bundesrates, mit dieser Verordnung einen Beitrag gegen die prekären finanziellen Verhältnisse zu leisten, in denen Frauen, meist nach einer Trennung oder Scheidung, sind, und für die Unterhalt wesentlich zur Sicherung Ihrer Existenz beiträgt. Die neulich veröffentlichten Zahlen über die Armut von jungen Müttern sind erschreckend. Aber auch für Frauen anderer Altersklassen bedeutet eine Trennung oder Scheidung ein Armutsrisiko, mit langfristigen Folgen für Frauen und Kinder.

Unser Augenmerk gilt bei der Vernehmlassung natürlich in erster Linie der Konstellation: weibliche Anspruchstellerinnen (mit Kindern)/männliche Verpflichtete. Wir sind uns sehr wohl bewusst, dass auch andere Konstellationen möglich sind, gerade auch weil Forderungen aus Partnerschaftsverträgen mit einbezogen sind. Auch für volljährige, in der Ausbildung stehende Jugendliche sind Unterhaltsbeiträge existentiell. Sind sie beim Vater nicht erhältlich zu machen, bleibt es an den Müttern, bei oft schon bescheidenen finanziellen Verhältnissen, auch noch zur Ausbildung der erwachsenen Kinder beizutragen.

Wichtig erscheint uns, dass für die Bekämpfung der Frauen- und Kinderarmut effiziente Instrumente zur Verfügung stehen, aber Frauen und Jugendlichen nicht alle Verfügungsrechte über ihre Ansprüche genommen und sie nicht nahezu entmündigt werden.



Bei der Ausarbeitung der Vernehmlassung ist uns auch der Praxisbezug wichtig, namentlich aus Sicht der unterhaltsbeanspruchenden Frauen und Kinder.

Wir beschränken uns hiermit auf die Stellungnahme zu vier Punkten, die uns wichtig erschienen.

1. **Örtliche Zuständigkeit:** Art. 5 sieht als einzige örtliche Zuständigkeit den Wohnsitz, resp. den Aufenthaltsort vor. Das Zivilrecht, resp. das Zivilprozessrecht, das die örtliche Zuständigkeit für Unterhaltsklagen regelt, geht seinerseits von einem alternativ wählbaren Wohnsitzgerichtsstand der Berechtigten oder der Verpflichteten aus (Art. 23 ZPO für eherechtliche Klagen, Art. 24 für Gesuche und Klagen bei eingetragener Partnerschaft, Art. 26 für Unterhaltsklagen von Kindern). Art. 11 ZPO sieht zudem vor, dass bei mangelndem Wohnort des Beklagten der gewöhnliche Aufenthaltsort oder sogar der letzte bekannte Aufenthaltsort massgebend ist. In Übereinstimmung mit dem Zivilrecht, das die Forderungen begründet, wäre es sinnvoll auch beim Inkasso diese alternative Zuständigkeit vorzusehen, zumal dies ja auch oft dazu führen wird, dass das Inkasso an dem Ort anbegehrt wird, an dem der Unterhaltstitel entstand und auch Vollstreckungshandlungen eingeleitet wurden. Bei Anspruchsberechtigten ohne (anerkannten) Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz könnte so einfach am Ort des Verpflichteten Inkasso betrieben werden.
2. **Anrechnung der eingetribenen Unterhaltsbeiträge bei unvollständiger Zahlung:** Das Zivilgesetzbuch regelt aufgrund einer verfassungsmässigen Aufgabe in den Artikeln 131 und 290 ff. ZGB die Inkassohilfe; die vorliegende Verordnung schafft somit die Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen. Die Artikel 131 und 290 ZGB schliessen sich ja systematisch den Bestimmungen über die Unterhaltsregelung im Scheidungsfall und bei der Regelung der Kinderunterhaltsbeiträge an und bezwecken, die bundesrechtlich vorgesehenen und im konkreten Fall ja dann gerichtlich rechtskräftig festgesetzten Unterhaltsbeiträge den Berechtigten zu sichern. Das Gemeinwesen, das Unterhaltsbeiträge aufgrund des Inkassoauftrages einkassiert, handelt im Auftrag der Berechtigten und aufgrund eines Bundesauftrages, den Berechtigten zur Durchsetzung ihres Unterhaltsanspruchs zu verhelfen. Der Bericht zur hier diskutierten Vorlage führt sich ausdrücklich darüber aus, dass die Inkassohilfe den Zweck hat, der Bedürftigkeit entgegenzuwirken. Die Bekämpfung der Bedürftigkeit ist ein verfassungsmässiger Auftrag. Deshalb haben Bund und Kantone alles zu unternehmen, um diese Bedürftigkeit prioritär zu bekämpfen. Es kann daher nicht sein, dass der Staat bei ungenügendem Substrat an eingegangenen Unterhaltsleistungen, diese zuerst an seine eigenen Ansprüche anrechnet. Das würde nicht nur dem Auftrag widersprechen, die Bedürftigkeit zu bekämpfen, wie ihn die Bundesverfassung vorsieht, sondern es wäre sozusagen willkürlich und undemokratisch, wenn der Staat über die Verwendung der Unterhaltsbeiträge autoritär und eigennützig zu seinen Gunsten entschiede. Es macht zudem wenig Sinn, wenn bei konkurrierendem Anspruch zwischen bevorschussendem Gemeinwesen und der Berechtigten, das bevorschussende Gemeinwesen zuerst für seine Ansprüche befriedigt wird und die Berechtigten dafür von Neuem in die Bedürftigkeit getrieben wird. Es muss daher alles unternommen werden, allenfalls auch mittels Bundesgesetzgebung um dem prioritären Anspruch der Berechtigten zum Durchbruch zu verhelfen. Es kann ja nicht sein, dass die Kantone nach Belieben die ursprünglichen Ansprüche der Unterhaltsberechtigten verteilen, und damit den bundesverfassungsmässigen und bundeszivilrechtlichen Auftrag der Bekämpfung der Bedürftigkeit infrage stellen. Diese Frage muss geklärt werden. (s. zur Frage der Kostenverteilung und Anrechnung von Teilleistungen auch die weiteren Bemerkungen unter 4.)



3. **Einstellung der Inkassohilfe bei sogenannter Verletzung der Mitwirkungspflichten, Art. 10 und 17 a:** Die Inkassohilfeverordnung schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Ansprecherinnen unzulässig ein. Sie will den Berechtigten umfassend jegliches eigene Handeln während der laufenden Inkassohilfe verbieten. In der Praxis führt das zuweilen zu einer ineffizienten Inkassosituation. In der Praxis warten Inkassostellen oft lange zu, bis sie Zwangsmassnahmen einleiten und die Pflichtigen können für fällige zurückliegende Unterhaltsbeiträge nicht mehr belangt werden, weil sie durch die laufenden Unterhaltsbeiträge schon so belastet sind, dass sie für die vergangenen nicht betreibbar sind. So kann es sinnvoll sein, dass eine Berechtigte, die zum Beispiel durch eine Anwältin vertreten ist, für die laufenden Unterhaltsbeiträge in einem laufenden Verfahren aktiv wird, während die schon fälligen Unterhaltsbeiträge von der Inkassostelle geltend gemacht werden. So ist es z.B. wichtig, dass in Scheidungsverhandlungen gerade eine Schuldneranweisung für zukünftige Unterhaltsbeiträge mit vereinbart wird, aber das Inkasso der bisherigen weiterhin von der Inkassostelle geltend gemacht werden. In der Praxis führte das schon bisher häufig zu Konflikten, indem die Inkassostellen das Handeln einer Anwältin mit dem vollständigen Einstellen der eigenen Tätigkeit abstrafen. Dabei erspart ja solches Handeln dem Staat Kosten und Aufwand. Der Vorschlag lautet daher, dass in der Verordnung festgehalten wird, dass eigenständiges Handeln der Berechtigten mit der Inkassobehörde abgesprochen werden muss.
4. **Kosten:** Art. 131 ZGB hält fest, dass die Inkassohilfe in geeigneter Weise und i.d.R. unentgeltlich erfolgen muss, d. h. das Gemeinwesen trägt eine gewisse Verantwortung für die Inkassohandlungen und die Kosten sollten in der Regel also nur in Ausnahmefällen der berechtigten Person auferlegt werden. Art. 20 der Inkassoverordnung hält aber fest, dass die Kosten für die Tätigkeit Dritter zur Durchsetzung von Unterhaltsbeiträgen von der verpflichteten Person zu tragen seien und falls dies nicht möglich ist, sollen die Kosten bei Kindern und bei Erwachsenen bei Vorliegen der Voraussetzungen des Kostenerlasses, vom Gemeinwesen getragen werden. Mit andern Worten, unterhaltsberechtigter Erwachsene, die den Kostenerlass nicht beanspruchen können, riskieren die Kosten des Verfahrens. Unterhaltsberechtigter Erwachsene, die ein Einkommen haben, das knapp über demjenigen liegt, das zum Kostenerlass berechtigt, sind in der Regel nicht in der Lage, die Kosten zu tragen, zumal bei der Berechnung des Kostenerlasses die Unterhaltsbeiträge, auf die die Person Anspruch hat, die sie aber ja gerade noch nicht erhält, und vielleicht auch nie erhalten wird (weil der Pflichtige z.B. nach einer SchuldnerInnenanweisung die Stelle verliert, ins Ausland geht), auch zum Einkommen gerechnet werden. Berechtigte in sehr guten Verhältnissen gehen erfahrungsgemäss nicht zur Inkassohilfe, sondern beauftragen eine Anwältin ihrer Wahl. Für Frauen besteht in der Praxis ein grosses Kostenrisiko, so tragen sie das Risiko eines falschen Vorgehens von Seiten der Inkassobehörde und ihrer Beauftragten. Können beim Verpflichteten die Verfahrenskosten nicht erhältlich gemacht werden, trägt sie die Berechtigten. Dann werden an den Gerichten gerne Vereinbarungen getroffen, die die Kosten nicht einer Person auferlegen, sondern die Parteikosten sogenannt wettschlagen und die Gerichtskosten zwischen den Parteien teilen lassen.



Sodann gibt es ein Problem beim Unterliegen der berechtigten Person. Da kann ihr zwar bei eigener schwachen Finanzlage der Kostenerlass gewährt werden. Aber von der Parteientschädigung an den Verpflichteten wird sie nicht befreit. Dazu gibt es in der Verordnung keine klare Regelung.

Damit die Inkassohilfe wirklich greift, muss die Kostentragung durch die Gemeinde grosszügig gehandhabt werden.

Art. 11 und 12 Abs. 1 Bst. J sehen vor, dass die Inkassostelle die ihr geeignet erscheinenden Massnahmen ergreift und dies aufgrund der Inkassovollmacht. Sie scheint somit auch eine Anwältin beauftragen zu können, da sie ja selber nicht vor Gericht als Vertreterin zugelassen wird. Fehleinschätzungen und die obgenannten möglichen Kostenfolgen soll nun aber mindestens bis zu einem gewissen Grad die berechnigte Person tragen. Das ist problematisch. Es muss mindestens in der Verordnung festgehalten werden, dass die berechnigte Person genau und detailliert über die Kostenfolgen des Tuns der Inkassostelle informiert wird. Problematisch ist auch, dass die Verteilung der Kosten bei verschiedenen Berechnigten (Frau, Kinder, Alimenteninkassostelle) nicht geregelt ist. Durch die Regelung nicht ausgeschlossen ist, dass eine Frau die Kosten eines Gerichtsverfahrens trägt, die teilweise erhältlich gemachten Unterhaltsbeiträge aber an die Alimenteninkassostelle fliessen. Die Ungereimtheit, dass eine unpräzise Kostenübernahmeregelung besteht und die Verordnung aber nicht die Verteilung einer Teilzahlung regeln will, muss beseitigt werden, und es muss klar geregelt werden, wie die Kostentragung zwischen Gemeinwesen und Berechnigten aufgeteilt werden.

Wir schlagen vor, dass Drittkosten nur Berechnigten in sehr guten Verhältnissen auferlegt werden können. Sofern mit der Inkassoverordnung eine klare Regelung ohne Ermessensspielraum für die Kostentragung geschaffen werden muss, könnte mindestens Art. 20 Abs. 2 lit. b ergänzt werden durch einen Zusatz, der besagt, dass die Grenzwerte der unentgeltlichen Rechtspflege um den Betrag erhöht werden, der im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für den allgemeinen Lebensbedarf vorgesehen wird, sowie dass die Vermögenslimiten dieses Gesetzes gelten sollen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.
Gerne beantworten wir Ihre Rückfragen.

Freundliche Grüsse
für *frauenrechte beider basel*

lic. iur. Susanne Bertschi, Anwältin
Tel. 061 691 24 56

Ursula Nakamura-Stoeklin, Präsidentin
Tel. 062 877 16 64