



III. Nachtrag zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge

Bericht und Entwurf des Departementes des Innern vom 23. Februar 2021

Inhaltsverzeichnis

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
3	Vernehmlassung	7
4	Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	7
5	Finanzielle Auswirkungen und Referendum	9
6	Antrag	9
	Entwurf (III. Nachtrag zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge)	10



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 St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS) erarbeitet gemäss dem vorliegenden Entwurf zuhanden der Fachstellen Richtlinien für den Vollzug der Inkassohilfe. Zudem bietet sie Weiterbildungen an und berät die Fachstellen in Einzelfällen. Die von der KOS erarbeiteten Richtlinien zur Inkassohilfe können unter gewissen Voraussetzungen von der Regierung als allgemeinverbindlich erklärt werden. Die Leistungen der KOS 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 existentielle 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 rechtzeitig¹. 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 werden dabei der berechtigten Person auf Gesuch hin bevorschusst, wenn diese nicht rechtzeitig bezahlt werden. 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.

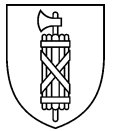
Im Jahr 2011 verabschiedete der Bundesrat in Erfüllung eines Postulats den Bericht «Harmonisierung Alimenterbevorschussung und Alimenterinkasso»². Der Bericht zeigt auf, dass zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede bei der Qualität und Praxis der Alimenterhilfe bestehen. Während die Alimenterbevorschussung 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 Unterhaltspflichtige 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 der von der öffentlichen Hand bevorschussten Unterhaltsbeiträge zuständig. Mit einem erfolgreichen Inkasso der bevorschussten Unterhaltsbeiträge können die Sozialkosten für das Gemeinwesen reduziert werden.

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

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



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 nicht-ehelichen 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 nicht-ehelicher 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 Alimenterbevorschussung liefern. Wird Alimenterbevorschussung geleistet, erfolgt in der Regel auch Inkassohilfe. Gleichzeitig kann Inkassohilfe aber auch ohne Alimenterbevorschussung erfolgen, die Anzahl Fälle ist daher entsprechend höher. Die Ausgaben der Gemeinden für die Alimenterbevorschussung betragen in den letzten Jahren zwischen 7,5 und 8,5 Mio. 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 Alimenterhilfe nach dem Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (SR 0.274.15; nachfolgend New Yorker Abkommen) wird seit dem Jahr 1977 kantonal 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] und ermächtigte Mitarbeitende gemäss Nr. DI.B.03.08 des Anhangs DI zur Ermächtigungsverordnung [sGS 141.41]). Die entsprechende Stelle ist im Amt für Soziales, im Department 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 des 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.

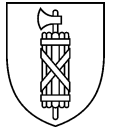
2.1 Zuständigkeit innerstaatliche Inkassohilfe

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 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 wird die St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe (KOS) eingesetzt. Die KOS soll Richtlinien erarbeiten, Weiterbildungen in Sachen Inkassohilfe anbieten und die Gemeinden in Einzelfällen beraten. Die Einzelfallberatungen können von der KOS derjenigen Gemeinde in Rechnung gestellt werden, die 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 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 der Einführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.11; abgekürzt 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 Auslandbezug 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 der Schuldner 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.

2.4 Anpassungen auf Verordnungsebene

Neben der genannten Anpassung der EV-ZGB sind nachgelagert an den vorliegenden Gesetzesnachtrag einige Anpassungen an der Vollzugsverordnung zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.511) nötig. Insbesondere wird die Finanzierung der Dienstleistungen der KOS und die Evaluation der erbrachten Leistungen geregelt.

3 Vernehmlassung

Wird später eingefügt.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 1:

Sachliche Zuständigkeit:

Unter den Begriff «familienrechtliche Unterhaltsansprüche» fallen folgende Ansprüche: Unterhaltsbeiträge können namentlich bei der Aufhebung des gemeinsamen Haushalts eines eingetragenen Paares (Art. 17 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare [SR 211.231; abgekürzt PartG]) oder eines 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 (Art. 176 Abs. 1 Ziff. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 219; abgekürzt ZGB]). In der Folge wird zum Zeitpunkt der Auflösung der eingetragenen Partnerschaft bzw. im Scheidungsfall erneut über einen allfälligen Unterhaltsbeitrag für die Partnerin oder den Partner (Art. 34 Abs. 2 und 3 PartG) bzw. für die geschiedene Ehegattin oder den geschiedenen Ehegatten (Art. 125 ff. ZGB) und die Kinder (Art. 133, 276 und 277 ZGB) entschieden. Für Kinder von nichtverheirateten Eltern ist im Gesetz die Möglichkeit eines Unterhaltsvertrages vorgesehen, welcher der Kindesschutzbehörde zur Genehmigung vorgelegt werden kann (Art. 287 ZGB) und im Streitfall kann eine Unterhaltsklage eingereicht werden (Art. 279 ZGB). Auch wenn im Gesetz die Möglichkeit einer Abfindung vorgesehen ist (Art. 126 Abs. 2 und Art. 288 ZGB), besteht der Unterhaltsbeitrag in der Regel in einer monatlichen Zahlungsverpflichtung, die zum Voraus auf Monatsbeginn zu erfüllen ist.

Örtliche Zuständigkeit:

Die Gemeinden können alleine eine Fachstelle betreiben, eine solche zusammen mit anderen Gemeinden betreiben oder die Aufgabe einer privaten Stelle 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 Stelle 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 Rolle der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS) bei der Unterstützung der Gemeinden in Bezug auf die Inkassohilfe wird gesetzlich festgelegt. Dadurch kann die KOS eine Entschädigung für ihre Dienste verlangen. Die von der KOS erarbeiteten Richtlinien werden von der Regierung für allgemein verbindlich erklärt, wenn sie von der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten anerkannt sind und eine weitere, im Artikel aufgeführte Voraussetzung erfüllt ist. Die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung der genannten Richtlinien ist analog Art. 11 Abs. 1bis 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. 131 a Abs. 2 des 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 der Schuldner 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 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Bei den genannten Anpassungen des GIVU handelt es sich um Ergänzungen und Präzisierungen aufgrund der InkHV. Die von der St. Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS) 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 KOS werden in einer jeweils auf zwei Jahre befristeten Leistungsvereinbarung zwischen der KOS und dem Departement des Innern festgehalten. Die KOS 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 KV i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

6 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 des Departementes des Innern vom 23. Februar 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●³ 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 familienrechtlicher Unterhaltsansprüche. 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~~ **die Fachstelle** am zivilrechtlichen Wohnsitz⁵ des Kindes oder der berechtigten Person.

³ Die politischen Gemeinden können ~~das Inkasso gemeinsam durchführen oder es öffentlichen oder privaten Beratungsstellen übertragen. den Betrieb der Fachstelle durch Vereinbarung gemeinsam regeln oder die Aufgabe mit Leistungsvereinbarung einer privaten Stelle übertragen.~~

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

³ ABI 2021-●●.

⁴ sGS 911.51.

⁵ Art. 23 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907, SR 210.



¹ Die Regierung bezeichnet die Fachstelle für grenzüberschreitende Inkassohilfe. Diese ist zuständig für die Durchsetzung familienrechtlicher Unterhaltsansprüche, 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 St.Gallische Konferenz der Sozialhilfe:

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

² Die Umsetzung der Inkassohilfe orientiert sich an den Richtlinien der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe. Die Regierung erklärt diese Richtlinien für allgemein verbindlich, 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: 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.

- ~~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 Beahlt der Schuldner **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.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2022 angewendet.