

# NGO

# ♀

# ONG

POST BEIJING

NGO-Koordination post Beijing Schweiz  
Coordination post Beijing des ONG Suisses  
Coordinazione post Beijing delle ONG Svizzere  
Coordinaziun post Beijing dallas ONG Svizras  
NGO-Coordination post Beijing Switzerland

NGO-Koord. post Beijing, Schönaustr. 15, 8620 Wetzikon

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
3000 Bern  
[sibyll.walter@bj.admin.ch](mailto:sibyll.walter@bj.admin.ch)

Wetzikon, 11. Dezember 2017

## **Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV)**

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

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz positioniert sich als Interessenvertretung und Kompetenzzentrum für Frauenmensenrechte. Sie besteht aus rund 30 Organisationen des ganzen politischen und gesellschaftlichen Spektrums der Schweiz, die sich gemeinsam für die Frauenrechte in der Schweiz einsetzen. Nachdem eines unserer Ziele ist, Stellungnahmen zu relevanten Themen der Frauenmensenrechte zu erarbeiten, nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns zur Inkassohilfeverordnung zu äussern.

### **1. Grundsätzliches**

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz begrüsst, dass der Bundesrat auf dem Verordnungsweg festlegt, welche Leistungen zwingend Bestandteil der unentgeltlichen Inkassohilfe sind und dass die Kantone geeignete Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hinreichenden Inkassohilfe zu treffen haben, damit diese schweizweit vereinheitlicht und die schweizweite Gleichbehandlung der unterhaltsberechtigten Personen gewährleistet wird.

Mit der Inkassohilfe werden vorwiegend Frauen und Kinder, die unter der Obhut der Mütter stehen, beim Erhalt von Unterhaltsbeiträgen unterstützt. Die NGO-Koordination, deren Ziel insbesondere auch die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen ist, hat deshalb grosses Interesse an dieser Vorlage. Wir unterstützen das Ziel des Bundesrates, einen Beitrag gegen die prekären finanziellen Verhältnisse zu leisten, in denen Frauen, meist nach einer Trennung oder Scheidung, sind, und für welche Unterhaltsbeiträge wesentlich zu ihrer Existenzsicherung beitragen. Nicht zu vergessen ist, dass auch für volljährige in der Ausbildung stehende Jugendliche Unterhaltsbeiträge existenziell sind. 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.

Sehr begrüsst wird auch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassohilfe-Fachstellen über den Eingang von Auszahlungsgesuchen jener Versicherten zu informieren, die ihrer Unterhaltspflicht nicht oder nicht vollumfänglich nachkommen und bei denen die Fachstellen ein entsprechend begründetes Gesuch gestellt haben.

**NGO-Koordination post Beijing Schweiz \* Schönaustrasse 15 \* 8620 Wetzikon \* [info@postbeijing.ch](mailto:info@postbeijing.ch)  
[www.postbeijing.ch](http://www.postbeijing.ch)**

Konto 41493.02, Raiffeisen Bern, IBAN: CH66 8148 8000 0041 4930 2

#### **Mitgliedorganisationen:**

alliance F, Bund schweizerischer jüdischer Frauenorganisationen BSJF, CEVI Schweiz, Coordination romande Suivi de Pékin, Demokratische Juristinnen Schweiz DJS, cfd Die feministische Friedensorganisation, Evangelische Frauen Schweiz EFS, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, Frauen für den Frieden, Frauenrat für Aussenpolitik FrAu, Friedensfrauen Weltweit, IAMANEH Schweiz, IG Feministische Theologinnen, Juristinnen Schweiz, Pfadibewegung Schweiz PBS, Schweiz. Bäuerinnen und Landfrauenverband SBLV, Schweizer FrauenSynode, Schweiz. Kath. Frauenbund SKF, Schweizer Syndikat Medienschaffender SSM, Schweiz. Verband alleinerziehender Mütter + Väter SVAMV, Schweiz. Verband für Frauenrechte adf-svf, Sexuelle Gesundheit Schweiz, SP Frauen Schweiz, SWONET, TERRE DES FEMMES Schweiz, Verband Christkatholischer Frauen Schweiz VCF, Verband Wirtschaftsfrauen Schweiz, Women's World Summit Foundation WWSF

## **2. Im Einzelnen**

### **Art. 10 und 17 - Mitwirkungspflicht**

Die Inkassohilfeverordnung schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Ansprecherinnen erheblich ein. Sie verbietet ihnen umfassend jegliches eigene Handeln während der laufenden Inkassohilfe. In der Praxis führt das zuweilen zu einer ineffizienten Inkassosituation, wenn beispielsweise bereits eine Anwältin für die Berechtigten tätig ist. Warten Inkassostellen zu lange bis sie Zwangsmassnahmen einleiten, können allenfalls die Pflichtigen für fällige zurückliegende Unterhaltsbeiträge nicht mehr belangt werden, weil sie durch die laufenden Unterhaltsbeiträge schon dermassen belastet sind, dass sie für die vergangenen nicht betreibbar sind. Es wird deshalb vorgeschlagen, in der Verordnung festzuhalten, dass eigenständiges Handeln der Berechtigten mit der Inkassobehörde abgesprochen werden muss, nicht aber völlig untersagt ist.

### **Art. 14 - Meldung der Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung**

Diese Massnahmen zur Sicherung von Vorsorgeguthaben bei Vernachlässigung der Unterhaltspflicht stellen nach Auffassung der NGO-Koordination eine grundlegende und wesentliche Verbesserung und Unterstützung der Tätigkeit der Inkassohilfe zugunsten der anspruchsberechtigten Personen dar. Sie können jedoch erst mit Inkraftsetzung der entsprechenden Änderungen im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG), im Freizügigkeitsgesetz (FZG) und im Zivilgesetzbuch (ZGB) zum Zuge kommen. Wir erwarten deshalb, dass diese Änderungen baldmöglichst, mindestens jedoch mit der vorliegenden Inkassohilfeverordnung, in Kraft gesetzt werden.

### **Art. 15 - 16 - Anrechnung eingehender Zahlungen**

Vorweg ist festzuhalten, dass nach den gesetzlichen Bestimmungen Kinder-/Ausbildungszulagen zweckgebundene Gelder sind, die dem jeweiligen Kind zustehen. Werden sie von der zahlungspflichtigen Person bezogen, so sind sie in erster Linie von den von dieser eingehenden Zahlungen abzuziehen und an das anspruchsberechtigte Kind weiterzuleiten.

Das Zivilgesetzbuch regelt aufgrund einer verfassungsmässigen Aufgabe in Art. 131 und 290 ff. ZGB die Inkassohilfe. Die vorliegende Verordnung schafft die Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen. Diese Artikel bezwecken, den Berechtigten die bundesrechtlich vorgesehenen und im konkreten Fall gerichtlich rechtskräftig festgesetzten Unterhaltsbeiträge zu sichern. Das Gemeinwesen, das Unterhaltsbeiträge aufgrund des Inkassoauftrages einkassiert, handelt im Auftrag der Berechtigten und aufgrund eines Bundesauftrags, den Berechtigten zur Durchsetzung ihres Unterhaltsanspruchs zu verhelfen. Der Bericht zur vorliegend diskutierten Vorlage führt ausdrücklich aus, dass die Inkassohilfe den Zweck hat, der Bedürftigkeit entgegenzuwirken. Es kann daher unseres Erachtens nicht sein, dass der Staat bei ungenügendem Substrat an eingegangenen Unterhaltsleistungen diese zuerst vollumfänglich an seine eigenen Ansprüche anrechnet. Dies würde dem Auftrag der Bundesverfassung widersprechen, die Bedürftigkeit zu bekämpfen. Es macht zudem wenig Sinn, wenn – bei konkurrierendem Anspruch zwischen bevorschussendem Gemeinwesen und Berechtigten – das Gemeinwesen zuerst für seine Ansprüche befriedigt wird und die Berechtigten von Neuem in die Bedürftigkeit getrieben werden. Es muss daher alles unternommen werden, dem prioritären Anspruch der Berechtigten zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Frage muss geklärt werden.

Die NGO-Koordination schlägt folgende Formulierungen vor, nachdem Art. 86 und 87 OR nicht einfach ausgeblendet und der zahlungspflichtigen Person nicht verweigert werden kann zu bestimmen, welche Schuld sie mit ihrer Zahlung erfüllen will:

### **Art. 15 InkhVo**

Wird Inkassohilfe an eine unterhaltsberechtigte Person geleistet, werden die eingehenden Zahlungen oder Teilzahlungen in folgender Reihenfolge angerechnet:

- a. auf den laufenden Unterhaltsanspruch; die Kinder-/Ausbildungszulagen sind vorweg an den Unterhaltsbeitrag anzurechnen;
- b. aus Teilzahlungen werden vorab Zinsen und allfällige Kosten (z.B. Betreibungs- und Rechtsöffnungskosten, Kosten für Schuldneranweisungen) gedeckt (Art. 68 Abs. 2 SchKG, Art. 85 Abs. 1 OR);
- c. der Schuldner ist berechtigt, zu erklären, welche Schuld er mit der Teilzahlung tilgen will (Art. 86 Abs. 1 OR);
- d. auf die vom Gläubiger mitgeteilten verfallenen Schulden, sofern der Schuldner keine bezeichnet hat und nicht sofort widerspricht (Art. 86 Abs. 2 OR);
- e. auf den verfallenen Unterhaltsanspruch.

**Art. 16 Abs. 2 InkHVo**

Wird Inkassohilfe für das Gemeinwesen für teilweise bevorschusste Unterhaltsansprüche geleistet, werden die eingehenden Zahlungen oder Teilzahlungen in folgender Reihenfolge angerechnet:

- a. auf den nicht bevorschussten Teil des laufenden Unterhaltsanspruchs;
- b. auf den vom Gemeinwesen bevorschussten Teil des laufenden Unterhaltsanspruchs;
- c. auf den früher verfallenen Unterhaltsanspruch.

**Art. 18 - 20 - Kosten der Inkassohilfe**

Eventuell wäre eine Klarstellung sinnvoll, ob mit dem Begriff „Kinder“ in Art. 18 Abs. 1 und 20 Abs. 2 Bst. a InkHVo auch die volljährigen gemeint sind.

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

Können die Verfahrenskosten nicht beim Verpflichteten erhältlich gemacht werden, tragen Frauen in der Praxis mithin ein grosses Kostenrisiko, insbesondere bei einem falschen Vorgehen der Inkassobehörde und derer Beauftragten. Art. 11 und 12 Abs. 1 Bst. j InkHVo sehen vor, dass die Inkassostelle aufgrund der Inkassovollmacht die ihr geeignet erscheinenden Massnahmen ergreift. Sie scheint somit auch eine Anwältin beauftragen zu können, da sie selber nicht als Vertreterin vor Gericht zugelassen wird. Es ist problematisch, dass die Berechtigten mindestens bis zu einem gewissen Grad Fehleinschätzungen und die möglichen Kostenfolgen tragen sollen. Es muss in der Verordnung mindestens festgehalten werden, dass die berechtigte Person genau und detailliert über die Kostenfolgen des Tuns der Inkassostelle informiert wird.

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

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

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und geben unserer Hoffnung Ausdruck, dass die Inkraftsetzung dieser wichtigen Verordnung möglichst bald erfolgt.

Freundliche Grüsse



Vivian Fankhauser-Feitknecht, Präsidentin



Regula Kolar, Geschäftsführerin