

Beschluss Nr.
Schwyz,
Versandt am:

Totalrevision des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder
Erläuternder Bericht

1. Übersicht

Die Inkassohilfe und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder sind im Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder vom 24. April 1985 (IhG, SRSZ 380.200) geregelt. Das IhG wurde seit dessen Erlass lediglich punktuell revidiert und erfuhr keine wesentlichen Änderungen. Die Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge aus dem Scheidungsrecht gestützt auf Art. 131 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) ist hingegen in § 22b des Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978 (EGzZGB, SRSZ 210.100) geregelt.

Der Bundesrat hat am 6. Dezember 2019 eine Inkassohilfeverordnung beschlossen und per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt (InkHV, SR 211.214.32). Die InkHV regelt die Rahmenbedingungen für die Inkassohilfe. Die Kantone haben eine oder mehrere Fachstellen für den Bereich der Inkassohilfe für Unterhaltsberechtigte zu bezeichnen, weshalb das IhG zu revidieren ist.

Im Weiteren gilt es, das Postulat P 10/18 vom 17. Dezember 2018 «Ungleichbehandlung bei der Anspruchsberechtigung auf Bevorschussung von Kinderalimenten» von Kantonsrat Hanspeter Rast bei der Revision zu berücksichtigen. Es wurde am 27. Juni 2019 durch den Kantonsrat mit 52 zu 39 Stimmen, dem Antrag des Regierungsrates folgend, erheblich erklärt. Das Postulat zielt im Kern darauf ab, beim nicht unterhaltsbeitragsleistenden Elternteil einheitliche Voraussetzungen für die Geltendmachung des Anspruchs auf Leistungen der Alimentenbevorschussung zu schaffen, unabhängig seines jeweiligen Zivilstandes. Um dies zu erreichen, fordert der Postulant eine Teilrevision des IhG und die Statuierung einer Rechtsnorm zur Anrechenbarkeit der finanziellen Verhältnisse bei Personen in faktischer Lebensgemeinschaft.

Zudem soll bei der Revision des IhG der Anspruch auf Alimentenbevorschussung für das unterhaltsbeitragsberechtignte Kind ausgedehnt werden, bis es eine angemessene Ausbildung ordentlich abgeschlossen hat, wie dies auch in anderen Kantonen bereits üblich ist.

2. Ausgangslage

Aus dem Bericht des Regierungsrates vom 30. Juni 1981 (RRB Nr. 528/1985) zum IhG geht hervor, dass in Erwägung gezogen wurde, die Bestimmungen zur Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder entweder im EGzZGB, im Sozialhilfegesetz oder in einem separaten Erlass zu regeln. Schliesslich entschied man, die Bestimmungen separat in einem neuen Erlass, nämlich im IhG, zu regeln, da es den Kantonen freistand, die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, zu regeln. Die unentgeltliche Inkassohilfe war bundesrechtlich vorgeschrieben, wohingegen die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen keine Verpflichtung der Kantone darstellte. Die Alimentenbevorschussung fiel mangels verfassungsrechtlicher Grundlage nicht in die Zuständigkeit der eidgenössischen Sozialversicherung, sondern blieb dem öffentlichen Fürsorgerecht vorbehalten. Bezüglich der Abgrenzung der Alimentenbevorschussung gegenüber der Unterstützung nach kantonalem Fürsorgerecht hielt der Bundesrat fest, dass der grundsätzliche Unterschied darin liege, dass die Vorschüsse keine Armenunterstützung darstellen würden, sondern nur von dem säumigen Unterhaltsschuldner zurückzuerstatten seien, also nicht vom Kind. Die Bevorschussung stellt daher keine wirtschaftliche Hilfe im Sinne des Sozialhilfegesetzes dar.

Diese Ausführungen haben nach wie vor ihre Gültigkeit. Die per 1. Januar 2017 in Kraft getretene Revision des Kindesunterhaltsrechts hat dem Bundesrat die Kompetenz gegeben, die Inkassohilfeverordnung zu erlassen und damit Leistungen der kantonalen Inkassohilfe bundesweit einheitlich festzulegen; jedoch hat man sich nicht zu einer Vereinheitlichung des Bevorschussungswesens durchringen können. Art 293 Abs. 2 ZGB statuiert deshalb weiterhin lediglich den Grundsatz, dass die Bevorschussung von Unterhaltsleistungen an das Kind öffentlichem Recht überlassen ist, ohne dass die Kantone dazu verpflichtet werden oder ihnen Vorgaben gemacht werden können, wie die Alimentenbevorschussung auszugestaltet ist. Da es den Kantonen freisteht, die Bevorschussung vorzusehen, ist diese Materie nicht im EGzZGB zu regeln. Die Inkassohilfe und die Bevorschussung stellen keine wirtschaftliche Hilfe im Sinne des Sozialhilfegesetzes dar, sie sind deshalb auch nicht im Sozialhilfegesetz vom 18. Mai 1983 (ShG, SRSZ 380.100) zu regeln.

Die Inkassohilfe und die Bevorschussung stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang. Sie setzen voraus, dass der Unterhaltspflichtige seiner Pflicht aus einem Unterhaltstitel nicht nachkommt. Im Gegensatz zur Alimentenbevorschussung werden bei der Inkassohilfe aber keine öffentlichen Gelder an die berechtigten Personen ausbezahlt. Die Alimentenbevorschussung wird dafür nur ausgerichtet, wenn angemessene Inkassoversuche stattgefunden haben (vgl. § 2 IhG). Es ist daher sinnvoll, die Bestimmungen zur Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder weiterhin gemeinsam in einem Erlass zu regeln.

Die Inkassohilfe wird jedoch anders als die Bevorschussung nicht nur für Kinder, sondern auch für die aus dem Ehe-, Scheidungs- oder Partnerschaftsrecht unterhaltsberechtigten Person gewährt. Gemäss den neuen bundesrechtlichen Vorgaben ist eine Fachstelle für die Inkassohilfe zu bezeichnen. Ob die Inkassohilfe für ein Kind oder für eine andere aus einem Unterhaltstitel berechnete Person gewährt wird, ist unerheblich. Die Anforderungen an die Fachstelle bleiben dieselben. Zudem ist in vielen Fällen nicht nur für das unterhaltsberechtigten Kind, sondern auch für die unterhaltsberechtigten Mutter oder den unterhaltsberechtigten Vater Inkassohilfe zu leisten. Es ist daher angezeigt, die Inkassohilfe für sämtliche aus einem Unterhaltstitel berechneten Personen zwecks Übersichtlichkeit in demselben Erlass zu regeln. Dies ist für den Laien auch besser verständlich. Die Inkassohilfe und die Bevorschussung sind deshalb im IhG zu regeln. Da das IhG bislang nur punktuell revidiert wurde und nun verschiedene Bereiche revidiert werden sollen, ist eine Totalrevision des IhG vorzunehmen.

3. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

3.1 Inkassohilfe

3.1.1 Inkassohilfeverordnung des Bundes

Im Rahmen der am 20. März 2015 angenommenen und am 1. Januar 2017 teilweise in Kraft gesetzten Revision des Kindesunterhaltsrechts hat der Gesetzgeber dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass einer Verordnung im Bereich der Inkassohilfe übertragen. Der Bundesrat hat am 6. Dezember 2019 die InkHV beschlossen und per 1. Januar 2022 in Kraft gesetzt. Ziel der Verordnung ist, eine schweizweite Gleichbehandlung der unterhaltsberechtigten Person zu gewährleisten und eine klare Situation zu schaffen, nicht nur für die unterhaltsberechtigten und unterhaltspflichtigen Personen, sondern auch für die Fachstellen, die das Bundesrecht vollziehen müssen. Die InkHV regelt die Rahmenbedingungen für die Inkassohilfe. Geregelt werden namentlich die Zulässigkeit eines Gesuchs, Mitwirkungspflichten, Leistungen der Inkassohilfe sowie unter welchen Voraussetzungen die Inkassohilfe eingestellt wird. Bezüglich der Kosten der Inkassohilfe konkretisiert die InkHV das im ZGB bereits festgehaltene Prinzip der Unentgeltlichkeit der Leistungen der Fachstelle. Schliesslich enthält die InkHV auch Hinweise auf die grenzüberschreitende Inkassohilfe durch die Fachstelle, die sich nach den anwendbaren Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen richtet.

Der Bundesrat hat nicht die Kompetenz, den Kantonen eine territoriale Reorganisation der Inkassohilfe vorzuschreiben. Die Kantone sind jedoch verpflichtet, diese Aufgabe an mindestens eine Fachstelle zu übertragen (Art. 131 Abs. 1 und Art. 290 Abs. 1 ZGB). Die Kantone können folglich die Inkassohilfe frei organisieren: auf kommunaler, regionaler oder kantonaler Ebene. Sie können auch festlegen, diese Aufgabe derjenigen Stelle zu übertragen, die ebenfalls für die Alimentenbevorschussung und die Sozialhilfe zuständig ist. Unabhängig von der gewählten Organisationsform hat der Dienst für Inkassohilfe jedoch eine Fachstelle zu sein, die über die notwendigen Fachkenntnisse verfügt, um die aufgelisteten Anforderungen (Art. 12 f. InkHV) zu erfüllen. Die Fachstelle muss namentlich in der Lage sein, persönliche Beratungsgespräche mit der unterhaltsberechtigten Person zu führen, schriftlichen Kontakt mit der unterhaltspflichtigen Person aufzunehmen, ausstehende Unterhaltsbeiträge zu berechnen, Betreibungsverfahren einzuleiten, Schuldneranweisungsgesuche sowie Strafanzeige wegen Vernachlässigung von Unterhaltspflichten einzureichen. Eine einheitliche Umsetzung der InkHV setzt somit eine adäquate Ausbildung der Mitarbeitenden der Fachstellen voraus.

Die Tätigkeit der Fachstellen ist sehr anspruchsvoll, da es sich bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen um eine komplexe Querschnittsaufgabe handelt. Zum einen werden einschlägige Rechtskenntnisse unter anderem auch im Betreibungs- sowie Straf- und Strafprozessrecht vorausgesetzt. Es kann sich insbesondere als notwendig erweisen, rechtlich gegen die zahlungspflichtige Person vorzugehen, sei es in Form einer Betreibung, eines Gerichtsverfahrens oder bei einem internationalen Sachverhalt in Form eines Gesuchs um grenzüberschreitendes Inkasso. Zum anderen sind kaufmännisches Wissen sowie Methoden- und weitere Kompetenzen vorausgesetzt. Die Inkassohilfe beinhaltet die Begleitung der berechtigten Person, manchmal über mehrere Jahre hinweg. Für die internationale Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen sind weitergehende Fachkompetenzen und Sprachkenntnisse erforderlich. Generell gilt, je erfolgreicher die Inkassohilfe ist, desto weniger Alimente müssen bevorschusst werden. Die Sozialkosten für das Gemeinwesen können so reduziert werden.

In verschiedenen Kantonen wurde die Inkassohilfe bereits vor Erlass der neuen Inkassohilfeverordnung des Bundes durch spezialisierte Dienste übernommen. So hat der Kanton Solothurn beispielsweise die Inkassohilfe an vier regionale Dienststellen übertragen. Diese Dienststellen beschäftigen insgesamt acht Mitarbeitende, wovon sechs Mitarbeitende die vom Schweizerischen Verband für

Alimentenfachleute (SVA) in Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) organisierte Ausbildung zur Alimentenfachperson absolviert haben. Bei komplizierten Rechtsfragen können sie sich ausserdem an das Amt für soziale Sicherheit im Kanton Solothurn wenden.

3.1.2 Inkassohilfe im Kanton Schwyz

Im Kanton Schwyz ist das Departement des Innern die Aufsichtsbehörde im Bereich der Alimentenhilfe. Die Inkassohilfe wird aktuell durch die Fürsorgebehörden bzw. die kommunalen Sozialdienste erbracht. Die Gemeinden können die Inkassohilfe auch auf geeignete private Stellen nach § 1 Abs. 2 IhG übertragen. Zudem sind die Gemeinden für die Alimentenbevorschussung für unterhaltsberechtigte Kinder sowie für die Ausrichtung der wirtschaftlichen und für die Gewährleistung der persönlichen Hilfe zuständig.

Eine Umfrage bei den Schwyzer Gemeinden hat ergeben, dass in grösseren Gemeinden und Bezirken die Pensen für das gesamte Alimentenwesen (Bevorschussung und Inkasso) zwischen 20 und 40 Stellenprozenten betragen. In vielen kleineren und mittleren Gemeinden und Bezirken sind die vorgesehenen Pensen für das Alimentenwesen jedoch deutlich geringer. Erfahrungsgemäss ist es schwierig, entsprechend ausgebildete Fachpersonen für solche kleine Pensen zu rekrutieren. Dies dürfte vor allem die kleinen und mittleren Gemeinden im Kanton Schwyz vor grosse Herausforderung stellen. Die vom Bundesamt für Justiz befragten Fachleute empfehlen deshalb die Zentralisierung (auf kantonaler oder regionaler Ebene).

Mit der Schaffung einer oder von zwei Fachstellen für die Inkassohilfe im Kanton können Synergien und das nötige Fachwissen gebündelt werden. Die zuständigen Mitarbeiter können gezielt geschult und weitergebildet werden. Die höhere Anzahl der zu bearbeitenden Inkassohilfedossiers erfordert entsprechend mehr Personal und stellt eine kontinuierliche Auslastung sicher. Dies wirkt sich wiederum positiv auf die Stellvertretungen, den Erfahrungserwerb und die Entwicklung einer effizienten Praxis aus. In Anbetracht dieser Umstände und da hohe fachliche Anforderungen an die Mitarbeitenden der Fachstelle zu stellen sind, wird die Zentralisierung der Inkassohilfe als sinnvoll und richtig erachtet. Bezüglich der in der InkHV gestellten Aufgaben, welche durch die Fachstelle für den Bereich Inkassohilfe zu erfüllen sind, sind verschiedene Lösungen denkbar. Die Fachstellen können entweder durch die Gemeinden und Bezirke selbst betrieben oder bei der Ausgleichskasse Schwyz (AKSZ) angesiedelt sein. Für die Vernehmlassung werden deshalb zwei mögliche Varianten unterbreitet, welche in zwei separate Vorlagen verpackt sind und die folgende Inhalte aufweisen:

- Die erste Vorlage sieht vor, dass die Gemeinden und Bezirke eine oder zwei Fachstellen für Inkassohilfe betreiben. Bei zwei Fachstellen müssten entsprechende Kreise gebildet werden.
- Die zweite Vorlage sieht vor, dass die Gemeinden und Bezirke die Inkassohilfe an die AKSZ übertragen. Die AKSZ ist geeignet, eine solche Fachstelle zu führen.

a) Ein oder zwei Fachstellen durch die Gemeinden geführt

Die Gemeinden betreiben eine oder zwei Fachstellen. Bei der Bildung von zwei Fachstellen wären entsprechende Kreise zu bilden. Gemäss § 73 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 131.215) können Bezirke und Gemeinden durch Gesetz zur Zusammenarbeit verpflichtet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern und eine Tätigkeit nur so zweckmässig erfüllt werden kann. Die von den Gemeinden geführte Fachstelle bzw. Fachstellen erfüllen die Anforderungen gemäss InkHV. Sie rekrutieren entsprechendes Personal, welches über die entsprechende Ausbildung verfügt und stellen dessen Weiterbildung sicher. Weiter sorgen sie für die benötigten Räumlichkeiten sowie für die übrige Infrastruktur.

b) Eine Fachstelle durch die Ausgleichskasse geführt

Das kantonale Recht sieht vor, dass mit Genehmigung der zuständigen Bundesbehörde der AKSZ weitere sachverwandte Aufgaben übertragen werden können (Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung vom 24. März 1994, EGzAHVG, SRSZ 362.100). Der AKSZ wurden bereits die sechs Bereiche Ergänzungsleitungen, Pflegefinanzierung, Prämienverbilligung, Obligatoriumskontrolle KVG und UVG sowie Verlustscheinabwicklung KVG übertragen. Sie ist grundsätzlich geeignet, eine Fachstelle zu führen. Sie verfügt mit einem Team von über 130 Fachpersonen bereits über qualifiziertes Personal in den Bereichen wie Buchhaltung, Inkasso, öffentliches und privates Recht, Sozialberatung, Mediation und Administration. Bereits jetzt kann sie Klienten in über einem Dutzend Sprachen betreuen. Sie hat deshalb heute bereits das Wissen und die geeigneten Voraussetzungen, eine Fachstelle für Inkassohilfe aufzubauen sowie weitere geeignete Fachpersonen (Beratung, Betreibungs- und Konkursrecht, Familienrecht, Sprachkenntnisse, etc.) zu rekrutieren. Die strukturellen Rahmenbedingungen sind aufgrund ihrer Grösse und der bestehenden Organisation weitgehend vorhanden. Der Aufbau einer Fachstelle für Inkassohilfe lässt sich dadurch einfach und innerhalb kurzer Zeit realisieren. Die AKSZ hat sich bereit erklärt, diese zusätzlichen Aufgaben wahrzunehmen.

3.1.3 Fazit

Die Gemeinden sind für die Inkassohilfe zuständig. Gemäss der ersten Vorlage errichten sie hierfür ein oder zwei Fachstellen. Die Gemeinden stellen für die Fachstellen die entsprechenden Räumlichkeiten und die übrige Infrastruktur zur Verfügung. Weiter rekrutieren sie das entsprechende Fachpersonal, welches die Anforderungen der InkHV erfüllt und stellen dessen Weiterbildung sicher. In der zweiten Vorlage ist hingegen die Fachstelle bei der AKSZ angesiedelt, womit die AKSZ das Raumangebot, die Infrastruktur und qualifiziertes Fachpersonal sicherzustellen hat. Die Finanzierung erfolgt durch die Gemeinden.

3.1.4 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Da die einzelnen Gemeinden im Bereich der Alimentenbevorschussung bereits über die erforderlichen Kenntnisse verfügen und sie einen näheren Bezug zu den Nachsuchenden haben, ist es sinnvoll, diese Aufgaben weiterhin bei diesen zu belassen. Sie werden auch weiterhin für das Inkasso für die von ihnen bevorschussten Unterhaltsbeiträge zuständig sein. Hierfür spricht auch, dass gelegentlich Alimentenberechtigte mit niedrigen Alimentenbeträgen zur Deckung ihres Lebensbedarfes zusätzlich noch wirtschaftlicher Hilfe gemäss dem Sozialhilfegesetz bedürfen. Die Gemeinden können diese Aufgaben grundsätzlich durch bereits vorhandenes Personal bewältigen, ohne dass spezifische Zusatzausbildungen notwendig sind. Aufgrund der Teilrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, und Hinterlassenenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG, SR 831.30) ist jedoch damit zu rechnen, dass sich die Berechnung der Bevorschussung zukünftig anspruchsvoller gestalten wird, wodurch vertiefte Kenntnis der EL-Gesetzgebung erforderlich wird. So werden im Rahmen der EL-Reform u.a. neue Regelungen für den Lebensbedarf von Kindern, für die Berücksichtigung von Vermögen, für die Anrechnung des Einkommens der Ehegatten sowie für die Berücksichtigung der tatsächlichen Krankenkassenprämie vorgesehen. Es ist deshalb bei der Berechnung des Anspruchs mit einem höheren Aufwand zu rechnen. Es ist daher durch eine Bestimmung zu ermöglichen, dass die Gemeinden die Bevorschussung auf die zuständige Fachstelle für Inkassohilfe der Gemeinden übertragen bzw. mit der AKSZ eine entsprechende Leistungsvereinbarung abschliessen können. Diese Aufgaben müssen die betreffenden Gemeinden finanzieren.

3.2 Alimentenbevorschussung

3.2.1 Allgemein

Wenn Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, kann die öffentliche Hand Vorschüsse für den Unterhalt des minderjährigen Kindes ausrichten (§ 10 ff. IhG). Ziel der Bevorschussung ist die Sicherung der Unterhaltsleistungen, welche dem Kind per Rechtsspruch zustehen und die es für seinen Unterhalt benötigt. Das IhG regelt die Ausrichtung dieser Vorschüsse. Die Höhe des Vorschusses richtet sich nach den im massgeblichen Rechtstitel festgesetzten Unterhaltsbeiträgen. Der Vorschuss darf jedoch den Betrag der höchsten einfachen Waisenrente der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) nicht übersteigen. Er wird ausgerichtet, soweit der Elternteil, der für das unterhaltsberechtigende Kind sorgt, ein bestimmtes Mindesteinkommen nicht erreicht. Der Kanton Schwyz berechnet den Anspruch auf Alimentenbevorschussung analog zur Prüfung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Anrechenbares Einkommen und Einkommensgrenze richten sich somit nach den Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen (§ 5 Abs. 2 IhG).

Die Höhe der Bevorschussung wird aus der Differenz zwischen den anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben des Haushaltes berechnet. Bei der Bemessung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung werden grundsätzlich die wirtschaftlichen Verhältnisse aller in einem gemeinsamen Haushalt lebenden und familienrechtlich miteinander verbundenen Personen berücksichtigt. Gemäss § 6 IhG obliegt die Pflicht zur Bevorschussung der Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz des Kindes. Höhe und Dauer des Vorschusses werden von der Fürsorgebehörde festgelegt.

3.2.2 Anrechenbares Einkommen

Die Berechnung der Ergänzungsleistungen und somit auch diejenige für die Alimentenbevorschussung erfolgt zivilstandsabhängig. Bei verheirateten Personen wird das Einkommen des Ehepartners mitberücksichtigt. Personen, die in einer faktischen Lebensgemeinschaft (Konkubinats) leben, werden grundsätzlich wie alleinstehende Personen behandelt. Wohnt eine Person, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen bzw. auf Alimentenbevorschussung erhebt, mit einem Konkubinatspartner (im Folgenden wird der Begriff „Partner in einer faktischen Lebensgemeinschaft verwendet“) und in demselben Haushalt, erfolgt lediglich eine Mietzinsaufteilung.

Andere Kantone berücksichtigen bei der Berechnung auch das Einkommen des Partners, wenn der nicht unterhaltsbeitragsleistende Elternteil mit dem neuen Partner verheiratet ist (neuer Ehepartner) oder, wenn er mit dem neuen Partner in einer faktischen Lebensgemeinschaft lebt. Die Kantone, die das Einkommen des Partners in faktischer Lebensgemeinschaft mitberücksichtigen, gehen aufgrund unterschiedlicher Kriterien von einer faktischen Lebensgemeinschaft aus; beispielsweise, wenn das Paar in faktischer Lebensgemeinschaft gemeinsame Kinder hat oder eine bestimmte Anzahl Jahre in Wohngemeinschaft lebt.

Jeder Ehegatte hat dem anderen in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen (Art. 278 Abs. 2 ZGB). Diese Beistandspflicht ist gegenüber dem leiblichen Elternteil des unterhaltsberechtigenden Kindes subsidiär. Aufgrund der Beistandspflicht des nicht unterhaltspflichtigen Ehepartners ist es jedoch angebracht, dass dessen Einkommen bei der Berechnung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung berücksichtigt wird.

Der Partner in einer faktischen Lebensgemeinschaft hat hingegen weder eine Unterhaltspflicht gegenüber dem unterhaltsberechtigenden Kind noch eine Beistandspflicht gegenüber dem nicht unterhaltsbeitragsleistenden Elternteil. Die Rechtsprechung im Sozialhilferecht scheint indessen

vermehrt darauf abzustellen, dass sich die Personen in faktischer Lebensgemeinschaft gegenseitig unterstützen. So hat das Bundesgericht (BGE 129 I 1) entschieden, dass kantonale Bestimmungen, wonach das Einkommen des Partners des nicht unterhaltsbeitragsleistenden Elternteils in einer faktischen Lebensgemeinschaft bei der Berechnung des Anspruchs auf Alimentenbevorschussung berücksichtigt wird, vertretbar sind, sofern es sich um eine stabile Lebensgemeinschaft handelt. Allerdings gibt es für Partner, die in einer faktischen Lebensgemeinschaft leben keine allgemein gültige gesetzliche Umschreibung. Der Bundesgesetzgeber hat es wiederholt abgelehnt, die nichteheliche bzw. die eheähnliche Gemeinschaft gesetzlich zu verankern und umfassend zu regeln. Die bundesrechtlichen Sozialversicherungen sind beispielsweise grundsätzlich zivilstandsabhängig ausgestaltet, wodurch die Personen in faktischer Lebensgemeinschaft in der Regel alleinstehenden Personen gleichgestellt sind. Die Anzahl geschlossener Ehen je 1000 Einwohner hat in den letzten Jahren gemäss dem Bundesamt für Statistik jedoch weiterhin abgenommen. Es ist daher angebracht, auch das Einkommen des Partners in einer faktischen Lebensgemeinschaft miteinzubeziehen. Gemäss Kapitel F.5.1 der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) gilt eine faktische Lebensgemeinschaft als stabil, wenn sie mindestens zwei Jahre andauert oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben.

3.3 Unterhaltsanspruch des Kindes

Die Eltern sind nach Art. 277 Abs. 1 ZGB verpflichtet, für den Unterhalt bis zur Volljährigkeit des Kindes zu sorgen. Hat es dann noch keine angemessene Ausbildung, haben die Eltern, soweit es ihnen nach den gesamten Umständen zugemutet werden darf, für seinen Unterhalt aufzukommen, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann (Art. 277 Abs. 2 ZGB, Mündigenunterhalt). Die Ausbildungszeiten der Kinder sind länger geworden, sie sind deshalb länger auf den Unterhalt ihrer Eltern angewiesen.

Im Kanton Schwyz ist der Anspruch auf Alimentenbevorschussung bis anhin auf das minderjährige Kind begrenzt (§ 2 lhG). Am 1. Januar 1996 wurde das Mündigkeitsalter vom vollendeten 20. Lebensjahr auf das vollendete 18. Lebensjahr herabgesetzt (Art. 14 ZGB). Damit wurde gleichzeitig der Anspruch auf Bevorschussung um zwei Jahre gekürzt. Seit der Herabsetzung des Mündigkeitsalters haben sich die Ausbildungsgänge indessen eher verlängert als verkürzt. Zahlreiche Berufslehren dauern vier Jahre, sodass eine solche kaum vor dem Erreichen des 20. Lebensjahres abgeschlossen werden kann. Auch Mittelschulen auf der Sekundarstufe II dauern teilweise über das 18. Lebensjahr hinaus. Zahlreiche volljährige Jugendliche sind daher aufgrund ihrer individuellen Ausbildungssituation noch unterhaltsbedürftig. Gestützt auf Art. 277 Abs. 2 ZGB steht ihnen grundsätzlich ein entsprechender Unterhaltsanspruch gegenüber ihren Eltern zu. Kommen die Eltern ihrer Unterhaltspflicht gegenüber dem volljährigen, sich in Ausbildung befindenden Kind jedoch nicht nach und ist dieses auf Unterhalt angewiesen, steht dem Kind im Kanton Schwyz kein Anspruch auf Alimentenbevorschussung zu (§ 2 lhG).

Das volljährige, sich in Ausbildung befindende Kind kann zwar wirtschaftliche Hilfe geltend machen. Die wirtschaftliche Hilfe, die ein Kind während seiner Minderjährigkeit oder bis zum Abschluss einer ausserordentlichen Ausbildung erhält, muss nach § 25 Abs. 4 ShG nicht zurückerstattet werden. Dem Kind soll ermöglicht werden, eine ordentliche Ausbildung abzuschliessen, um sich in den Arbeitsmarkt integrieren zu können; ohne dass es (weiterhin) auf wirtschaftliche Hilfe angewiesen ist.

Das Gemeinwesen kann die – dem volljährigen, sich in Ausbildung befindenden Kind – gewährte wirtschaftliche Sozialhilfe nicht von der säumigen zum Unterhalt verpflichteten Person zurückverlangen, auch wenn diese in der Lage wäre, für den Unterhalt des Kindes aufzukommen. Anders verhält es sich, wenn ein minderjähriges Kind bzw. dessen gesetzlicher Vertreter ein Gesuch für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen stellt. Wird dieses Gesuch bewilligt, bevorschusst das Gemeinwesen den geschuldeten Unterhaltsbeitrag ganz oder teilweise. Der Unterhaltsanspruch geht damit im Rahmen einer Legalzession (Subrogation; Art. 289 Abs. 2 ZGB) mit

allen Rechten auf das Gemeinwesen über. Fortan ist das Gemeinwesen Gläubigerin der bevorschussten Unterhaltsbeiträge. Es kann im eigenen Namen die bevorschussten Unterhaltsbeiträge gegenüber der säumigen zu Unterhalt verpflichteten Person geltend machen, indem es rechtlich gegen diese Person vorgeht oder, wenn nötig, gegen sie die Betreibung einleitet.

In anderen Kantonen wie Zürich, Bern, St. Gallen, Luzern, Basel-Stadt und Graubünden werden Kinderalimente bis zum 25. Lebensjahr bevorschusst. Einige andere Kantone wie Aargau, Appenzell Ausserrhoden und Uri kennen die Bevorschussung von Kinderalimenten bis zum 20. Lebensjahr. In Anbetracht dessen, dass die Ausbildung des Kindes oftmals über das 18. Lebensjahr hinausgeht und bevorschusste Unterhaltsbeiträge im Rahmen einer Legalzession auf das Gemeinwesen übergehen, wodurch der Unterhaltspflichtige durch das Gemeinwesen in die Pflicht genommen werden kann, ist es angebracht, den bisherigen Geltungsbereich zu erweitern. Neu soll das unterhaltsberechtigende Kind i.S.v. Art. 276 ZGB, längstens jedoch bis zum vollendeten 25. Lebensjahr, anspruchsberechtigt sein. Damit soll vor allem verhindert werden, dass es wegen des säumigen Unterhaltsschuldners gezwungen ist, Sozialhilfe zu beziehen.

4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Die Vorlagen 1 und 2 sind beide in vier Haupttitel gegliedert. Die Erläuterungen zu den allgemeinen Bestimmungen (I. § 1-6) sind identisch. Wo es zwischen den einzelnen Vorlagen Unterschiede gibt, wird ausdrücklich darauf hingewiesen. Die Erläuterungen zur Bevorschussung (III. § 10-15) sowie zu den Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen (IV. § 16-18) sind wiederum identisch. Unterschiede finden sich zur Inkassohilfe (II. § 7-9), da in der Vorlage 1 ein oder zwei Fachstellen für die Inkassohilfe vorgesehen sind, welche von den Gemeinden zu organisieren sind, und in der Vorlage 2 hingegen die AKSZ als Fachstelle vorgesehen ist.

Erlasstitel und Ingress

Das Inkassohilfegesetz regelt neu nicht nur die Inkassohilfe und Bevorschussung für Unterhaltsansprüche des Kindes, sondern auch die Inkassohilfe für Unterhaltsansprüche aus dem Ehe-, Scheidungs- oder Partnerschaftsrecht. Der Erlasstitel ist daher anzupassen, und es ist auf den Zusatz «für Kinder» zu verzichten. Aus demselben Grund ist auch der Ingress anzupassen, und es wird neu auch auf Art. 131 ZGB verwiesen.

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Gegenstand

Das Gesetz regelt die notwendigen Bestimmungen zur Inkassohilfe und zur Bevorschussung. Im Bereich der Inkassohilfe wird die zuständige Fachstelle geregelt. Diese leistete Hilfe bei der Durchsetzung von familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen. Darunter fallen Ansprüche aus dem Scheidungsrecht (Art. 131 ZGB) und Unterhaltsbeiträge für den eingetragenen Partner oder die eingetragene Partnerin (Art. 34 des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare vom 18. Juni 2004, PartG, SR 211.231, i.V.m. Art. 131 ZGB) sowie für Kinder (Art. 276 ZGB). Die Voraussetzung für die Gewährung von Inkassohilfe, die zu erbringenden Leistungen und weitere Bestimmungen sind in der InKHV des Bundes geregelt.

Da im Bundesrecht keine Vorgaben zur Bevorschussung gemacht werden, werden im Bereich der Bevorschussung nebst der zuständigen Behörde auch die Anspruchsberechtigung und Weiteres geregelt. Die Bevorschussung ist auf Unterhaltsansprüche von Kindern beschränkt (vgl. Ausführungen zu § 11 E-IhG).

Zudem wird im totalrevidierten IhG der Datenaustausch zwischen der Fachstelle für Inkassohilfe und den zuständigen Behörden für Bevorschussung sichergestellt.

§ 2 Geheimhaltungspflicht

Diese Bestimmung lehnt sich an die §§ 5 und 5a ShG an. Bundesrechtlich geregelte Schweige- bzw. Geheimhaltungspflichten gehen der neuen kantonalen Regelung selbstverständlich vor. Die Ausgleichskasse erfüllt überwiegend bundesrechtliche Aufgaben. Diesbezüglich gelten die bundesrechtlichen Vorschriften zur Schweigepflicht und zur Datenbekanntgabe (z.B. Art. 32 und 33 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1, ATSG; Art. 50a des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946, SR 831.10, AHVG). Weder die Inkassohilfe noch die Bevorschussung sind jedoch Zweige der Sozialversicherung, weshalb die Art. 32 f. 33 ATSG nicht anwendbar sind. Wenn die Ausgleichskasse als Fachstelle fungiert, gelten lediglich die Geheimhaltungspflichten nach § 2.

§ 3 Bearbeiten von Personendaten

Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass die für die Inkassohilfe und Bevorschussung zuständigen Behörden und Fachstellen auch besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten dürfen.

§ 4 Amtshilfe

Bestimmungen über den Datenaustausch sind für die zuständigen Behörden bzw. Fachstellen der Inkassohilfe bereits in Art. 6 f. InkHV enthalten. Hiernach sind die Fachstellen zum gegenseitigen Informationsaustausch verpflichtet (Art. 6 Abs. 1 InkHV). Die Fachstellen können mit schriftlichem und begründetem Gesuch von anderen kommunalen, kantonalen oder Bundesbehörden kostenlos Informationen erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen (Art. 7 Abs. 2 InkHV). Auch die zuständige Behörde für die Bevorschussung ist jedoch auf Informationen angewiesen. Die nachsuchende Person ist zwar an Auskunft- und Mitwirkungspflichten gehalten (§ 19 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, VRP). Behält sie die erforderlichen Auskünfte vor, entfällt gar ihr Anspruch auf Bevorschussung (§ 12 Abs. 2 Bst. d E-IhG). Durch den Datenaustausch können jedoch Synergien genutzt und Doppelspurigkeiten vermieden werden, was den nachsuchenden Personen zugutekommt. Die für die Inkassohilfe- und Bevorschussung zuständigen Behörden stützen sich grundsätzlich auf dieselben Grundlagen, wie z.B. den massgebenden Unterhaltstitel (siehe aber Ausführungen zu § 11 E-IhG). Inkassohilfe und Bevorschussung können zudem gleichzeitig zum Tragen kommen. Die für die Bevorschussung zuständige Behörde ist deshalb auf die gleichen Unterlagen, wie sie für die Inkassohilfe benötigt werden, angewiesen und müsste diese bei der nachsuchenden Person nochmals einfordern. Ein einfacher Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden ist deshalb sicherzustellen und soll auch im Abrufverfahren möglich sein. Zudem muss gewährleistet werden, dass sich die zuständigen Behörden ohne Verletzung des Datenschutzes gegenseitig informieren können, wenn z.B. der säumige Unterhaltsschuldner dennoch bezahlt. Dadurch können prozessuale Leerläufe vermieden werden. Der Datenaustausch dient somit nicht nur einer ordnungsgemässen Fallübergabe, sondern auch dazu, die Verfahren zu koordinieren. Für den Datenaustausch im Bereich der Inkassohilfe und Bevorschussung soll deshalb eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Die Amtshilfe zwischen den im Bereich der Inkassohilfe und Bevorschussung tätigen Mitarbeitenden im Kanton Schwyz wird dadurch vereinfacht und den heutigen Anforderungen angepasst.

§ 5 Aufsicht

Die Aufsicht über die Inkassohilfe wurde bislang in § 10 Bst. ShG i.V.m. § 2 der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe vom 30. Oktober 1984 (ShV, SRSZ 380.111) geregelt. Die Inkassohilfe und die Bevorschussung sollen aufgrund des engen Sachzusammenhangs einheitlich im IhG geregelt werden (siehe Ziff. 2 voranstehend). Aus diesem Grund sollen darin auch die gemeinsamen Bestimmungen über die Aufsicht geregelt werden. § 10 Bst. d ShG wird damit obsolet und kann aufgehoben werden (Ausführungen zu § 17 E-IhG nachstehend). Der Regierungsrat hat wie im Bereich der Sozialhilfe die Oberaufsicht. Als untergeordnete Aufsichtsbehörde ist das Departement des Innern zuständig. Es kann als Aufsichtsorgan einen Entscheid im Einzelfall nicht korrigieren. Vielmehr kann nur die nach kantonalem Recht zuständige Rechtsmittel-

instanz die Sache neu beurteilen. Das Departement des Innern kann somit nicht korrektiv auf Verfahren einwirken, präventiv aber Weisungen zu Rechtsanwendung und Verfahren erteilen.

§ 6 Verfahrensrecht

Vorlage 1

Die Inkassohilfe und die Bevorschussung richten sich nach dem kantonalen Verfahrensrecht. In Abs. 1 wird deshalb festgehalten, dass die Verfahren im Bereich der Inkassohilfe und Bevorschussungen sich nach dem VRP richten. In Abs. 2 wird die frühere Bestimmung von § 8 IhG übernommen. Die Bestimmung wird lediglich redaktionell angepasst, da neu eine andere Behörde als die Gemeinde die Inkassohilfe anbietet. Neu ist deshalb von Verfügungen und Entscheiden nach diesem Gesetz die Rede.

Vorlage 2

Soweit die AKSZ bundesrechtliche Aufgaben übernimmt, richtet sich das anwendbare Verfahren nach den hierfür einschlägigen Bestimmungen. Die Inkassohilfe und die Bevorschussung richten sich hingegen nach dem kantonalen Verfahrensrecht. In Abs. 1 wird deshalb ausdrücklich festgehalten, dass die Verfahren im Bereich der Inkassohilfe und Bevorschussungen sich nach dem VRP richten. In Abs. 2 wird die frühere Bestimmung von § 8 IhG übernommen. Die Bestimmung wird lediglich redaktionell angepasst, da neu eine andere Behörde als die Gemeinde die Inkassohilfe anbietet. Neu ist deshalb von Verfügungen und Entscheiden nach diesem Gesetz die Rede.

II. Inkassohilfe

§ 7 Zuständigkeit, a) Allgemein

Vorlage 1

Die Gemeinden sind für die Inkassohilfe und somit auch für die Finanzierung zuständig. Sie betreiben hierzu eine oder zwei Fachstellen. Zu diesem Zweck schliessen sie einen Zusammenarbeitsvertrag nach § 82 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (Gemeindeorganisationsgesetz vom 25. Oktober 2017, GOG, SRSZ 152.100). Die Gemeinden stellen für die Fachstellen die entsprechenden Räumlichkeiten sowie die übrige Infrastruktur zur Verfügung und rekrutieren das entsprechende Fachpersonal und stellen dessen Weiterbildung sicher.

Abs. 2 und 3

Es muss sichergestellt werden, dass die Fachstelle den Anforderungen der InkHV entspricht. Der Regierungsrat als oberste Aufsichtsbehörde hat deshalb ein oder zwei Fachstellen und deren Zuständigkeitsgebiete zu bezeichnen. Die Gemeinden sind vorgängig anzuhören. Zudem ist er gestützt auf § 59 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV) bereits ermächtigt, die ihm nötig erscheinenden Vollzugsverordnungen zu erlassen. Dies wird in Abs. 3 ausdrücklich festgehalten.

Vorlage 2

Abs. 1

Die Gemeinden sind für die Inkassohilfe und somit auch für die Finanzierung zuständig. Die AKSZ ist die zuständige Fachstelle nach der InkHV. Es wird hierzu auf die Ausführungen in Ziff. 3.1.2 f. verwiesen.

Abs. 2

Die AKSZ leistet für die in einem Unterhaltstitel festgelegten Unterhaltsbeiträge Inkassohilfe. Es wird hierzu auf die Ausführungen in Ziff. 3.1.2 f. verwiesen. Wer seine familienrechtlichen Unterhalts- oder Unterstützungspflichten nicht erfüllt, obschon er über die Mittel dazu verfügt oder verfügen könnte, wird auf Antrag bestraft (Art. 217 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, StGB). Neben der unterhaltsbegünstigten Person ist auch die von den Kantonen bezeichnete Behörde oder Fachstelle zum Antrag befugt. Die AKSZ ist die bezeichnete Stelle, mithin zum Antrag nach Art. 217 Abs. 2 StGB befugt. Bislang war das Amt für Gesundheit und Soziales (AGS) die kantonale Übermittlungs- und Empfangsstelle nach dem Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland vom 20. Juni 1956 (SR 0.274.15). Aufgrund des engen

sachlichen Zusammenhang zur Inkassohilfe ist es angezeigt, diese Aufgabe der AKSZ als Fachstelle für Inkassohilfe zuzuweisen.

Abs. 3

Der Regierungsrat ist gestützt auf § 59 Abs. 3 KV ermächtigt, die ihm nötig erscheinenden Vollzugsverordnungen zu erlassen. Dies wird in Abs. 3 ausdrücklich festgehalten.

§ 8

Vorlage 1, b) Fachstelle

Abs. 1

Es wird hierzu auf die Ausführungen in Ziff. 3.1.2 f. verwiesen.

Abs. 2

Wer seine familienrechtlichen Unterhalts- oder Unterstützungspflichten nicht erfüllt, obschon er über die Mittel dazu verfügt oder verfügen könnte, wird auf Antrag bestraft (Art. 217 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, StGB). Neben der unterhaltsbegünstigten Person ist auch die von den Kantonen bezeichnete Behörde oder Fachstelle zum Antrag befugt. Die vom Regierungsrat bezeichnete Fachstelle bzw. Fachstellen sind zum Antrag nach Art. 217 Abs. 2 StGB befugt. Bislang war das AGS die kantonale Übermittlungs- und Empfangsstelle nach dem Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland vom 20. Juni 1956 (SR 0.274.15). Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs zur Inkassohilfe ist es angezeigt, diese Aufgabe der zuständigen Fachstelle für Inkassohilfe zuzuweisen.

Abs. 3

Die Kosten für die Fachstelle für Inkassohilfe sind durch die Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl zu tragen.

Vorlage 2, b) Finanzierung und Revision

Abs. 1

Die Kosten für die Fachstelle für Inkassohilfe sind durch die Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl zu tragen.

Abs. 2

Die Revision der Tätigkeit der Ausgleichskasse Schwyz umfasst zwingend auch die übertragenen Aufgaben (Inkassohilfe). Sie wird durch die vom Regierungsrat gewählte Revisionsstelle wahrgenommen (§ 5 Abs. 2 lit. a des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung vom 24. März 1994, EGzAHVG). Mit entsprechender Regelung soll gewährleistet sein, dass dieselbe Revisionsstelle zuständig ist.

§ 9 Anspruch

Die Fachstelle leistet Inkassohilfe bei der Vollstreckung von familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen, die den laufenden Unterhalt der berechtigten Person sicherstellen. Dazu gehört auch die Inkassohilfe für gesetzliche sowie vertraglich oder reglementarisch geregelte Familienzulagen, die vom Unterhaltstitel erfasst sind (Art. 3 Abs. 2 InkHV). Dies ist sicher dann der Fall, wenn der Unterhaltstitel die Familienzulagen ausdrücklich erwähnt. § 9 E-IhG enthält keinen normativen Gehalt, sondern gibt den in der InkHV vorgegebenen Geltungsbereich wieder. Die Bestimmung soll jedoch dazu dienen, dass für den Adressaten auf Anhieb ersichtlich ist, wer Anspruch auf Inkassohilfe hat. Die Inkassohilfe wird einerseits für das unterhaltsberechtigten minderjährige Kind sowie für das volljährige Kind, welches sich in Ausbildung befindet, gewährt. Andererseits hat die aus einem Ehe-, Scheidungs- oder Partnerschaftsrecht unterhaltsberechtigten Person einen Anspruch auf Inkassohilfe. Die übrigen Bestimmungen zum Anspruch auf Inkassohilfe und weitere verfahrensrechtliche Bestimmungen finden sich in der InkHV des Bundes.

Im Familienrecht gibt es weitere auf dem Kindesverhältnis basierende oder sich aus der Auflösung der Gemeinschaft ableitende Ansprüche, welche die Fachstelle ebenfalls durchsetzen kann, sofern dies im kantonalen Recht vorgesehen ist. Die Inkassohilfeverordnung erwähnt als Beispiele Beiträge für nicht vorgesehene ausserordentliche Bedürfnisse des Kindes (Art. 286 Abs. 3 ZGB), Ansprüche der unverheirateten Mutter (Art. 295 ZGB) sowie Verwandtenunterstützungsansprüche (Art. 328 ZGB). Denkbar wäre, die Inkassohilfe auch für weitere Ansprüche, wie für Forderungen aus der güterrechtlichen Auseinandersetzung oder für angemessene Entschädigungen des einen Ehegatten aufgrund ausserordentlicher Beiträge des anderen Ehegatten in seinem Beruf oder Gewerbe (Art. 165 ZGB). Die Gewährleistung von Inkassohilfe in den vorgenannten Bereichen geht jedoch zu weit. Die Inkassohilfe soll lediglich für einen gebührenden Unterhalt sorgen, nicht aber für die Beseitigung von sämtlichen familienrechtlichen Auseinandersetzungen finanzieller Art. Der Kanton Schwyz verzichtet daher ausdrücklich darauf, die zu gewährende Inkassohilfe auf weitere auf dem Kindesverhältnis basierende oder sich aus der Auflösung der Gemeinschaft ableitende Ansprüche auszudehnen.

III. Bevorschussung

§ 10 Zuständigkeit

Inhaltlich stimmt diese Bestimmung mit § 6 lhG überein. Die Bestimmung wurde lediglich sprachlich angepasst, und es wird neu auf Art. 276 ZGB verwiesen. In Abs. 3 wird neu vorgesehen, dass die Gemeinden die Bevorschussung mittels einer Leistungsvereinbarung nach § 78 GOG übertragen können. Sie können die Bevorschussung als Ganzes oder nur die Berechnung der Bevorschussung vertraglich übertragen. Grund für diese Bestimmung ist, dass die Berechnung des Bevorschussungsbeitrages sich an das ELG anlehnt. Per 1. Januar 2021 tritt eine Teilrevision des ELG in Kraft, wodurch die Berechnung der Ergänzungsleistungen komplexer wird. Die Gemeinden sollen deshalb die Möglichkeit haben, die zuständige Fachstelle für Inkassohilfe zu beauftragen, die Bevorschussungs-Berechnung oder die vollständige Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge für sie vorzunehmen. Die Gemeinden können dadurch selbst entscheiden, ob sie diese Aufgaben weiterhin wahrnehmen möchten oder, ob sie mit der zuständigen Fachstelle eine entsprechende Leistungsvereinbarung abschliessen wollen. Nur die Kosten der Inkassohilfe werden nach Einwohnerzahl getragen, da alle Gemeinden verpflichtet sind, sich einer oder zwei Fachstellen anzuschliessen. Hingegen kann die Bevorschussung von jeder Gemeinde (Fürsorgebehörde) selbst geführt werden oder ganz bzw. teilweise an die Fachstelle übertragen werden. Wird die Bevorschussung mittels Leistungsvereinbarung ganz oder teilweise der Fachstelle übertragen, so muss deshalb in der Leistungsvereinbarung zwingend geklärt werden, wie die entsprechenden Kosten getragen werden. Insbesondere muss geregelt werden, wie der Arbeitsaufwand für die ganzen Berechnungen des Vorschusses entschädigt wird.

§ 11 Gegenstand

Diese Bestimmung wird unverändert von der in § 3 lhG übernommen. Aufgrund des neuen Familienunterhaltsrechts, welches am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist, bedarf es einer Präzisierung. Der Unterhaltsbeitrag umfasst Bar- und Betreuungsunterhalt. Nach dem Gesetzeswortlaut sind Familienzulagen, die dem verpflichteten Elternteil ausgerichtet werden, zusätzlich zum Unterhaltsbeitrag zu zahlen (Art. 285a Abs. 1 ZGB und Art. 8 Familienzulagengesetz vom 24. März 2006, FamZG, SR 836.2). Die Fachstelle für Inkassohilfe muss sich deshalb, wenn sie ein Gesuch um Inkassohilfe erhält, auch um die Familienzulagen kümmern, wenn diese vom Unterhaltstitel erfasst sind. Sie kann gestützt auf Art. 9 FamZG dafür sorgen, dass die Familienzulagen direkt an die berechnete Person ausbezahlt werden. Eine Bevorschussung der Familienzulagen ist deshalb nicht notwendig. Sie sind deshalb nicht zu bevorschussen.

§ 12 Anspruch

Es wird an den bisherigen Voraussetzungen für einen Anspruch auf Bevorschussung festgehalten. Neu besteht jedoch Anspruch auf Bevorschussung für das Kind bis zum 25. Altersjahr und nicht

nur für das minderjährige Kind. Die Voraussetzungen und der Ausschluss werden neu in einer Bestimmung zusammengefasst. Vorausgesetzt werden demnach angemessene Inkassoersuche. Diese haben durch den Alimentengläubiger, seinen gesetzlichen Vertreter oder durch die Inkassostelle zu erfolgen. Zudem muss der Anspruch auf Unterhalt in einem Unterhaltstitel festgehalten sein, der die Höhe des der berechtigten Person geschuldeten Unterhaltsbeitrags klar angibt. Ein Unterhaltstitel ist gemäss geltendem Recht ein vollstreckbarer Entscheid. Dazu gehören auch ausländische Entscheide, solange sie vollstreckbar sind, und schriftliche Unterhaltsverträge, welche in der Schweiz zur definitiven Rechtsöffnung berechtigen (Art. 80 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1989, SchKG, SR 281.1), wie Unterhaltsverträge, welche durch die Kindesschutzbehörde (Art. 287 Abs. 1 ZGB) oder durch ein Gericht (Art. 287 Abs. 3 ZGB) genehmigt wurden.

Um die unterhaltsberechtigte Person bestmöglich zu unterstützen, schlug der Vorentwurf zur InkHV vor, den Erhalt gewisser Inkassohilfeleistungen einzig auf der Basis einer schriftlichen, noch nicht von einer Behörde genehmigten Vereinbarung zu ermöglichen. Dieser Vorschlag wurde im Vernehmlassungsverfahren stark kritisiert. Die meisten der Kantone, die an der Vernehmlassung teilgenommen hatten, erklärten sich jedoch damit einverstanden, volljährigen Kindern im Besitz einer schriftlichen Vereinbarung die Möglichkeit zuzugestehen, Inkassohilfeleistungen zu erhalten, da es diesen nicht möglich ist, dafür eine Genehmigung der Kindesschutzbehörde zu bekommen. Deshalb wurde in Art. 4 Bst. c InkHV aufgenommen, dass Inkassohilfe für schriftliche Unterhaltsverträge betreffend Unterhaltsbeiträge für volljährige Kinder gewährt wird. Eine aussergerichtliche Vereinbarung, in welcher die verpflichtete Person anerkennt, dass sie der berechtigten Person einen bestimmten Betrag für ihren Unterhalt überweisen muss, stellt eine Schuldanerkennung dar. Mit dieser kann die berechtigte Person gemäss Art. 82 SchKG die provisorische Rechtsöffnung verlangen.

Die Inkassohilfe und die Bevorschussung weisen einen engen Zusammenhang auf, weshalb es sinnvoll ist, wenn sie über dieselben Grundsätze verfügen. Wenn die zuständige Behörde jedoch gestützt auf einen schriftlich vereinbarten Unterhaltsvertrag i.S.v. Art. 4 Bst. c InkHV bevorschusst, so birgt dies ein Missbrauchsrisiko. Denkbar wäre nämlich, dass Unterschriften gefälscht oder viel zu hohe Unterhaltsbeiträge vereinbart werden. Wäre ein solcher Umstand nicht offensichtlich, hätte die zuständige Behörde Alimente zu bevorschussen, und die Forderung würde mittels Subrogation auf sie übergehen. Indem die zuständige Behörde jedoch bloss über einen provisorischen und nicht über einen definitiven Rechtsöffnungstitel verfügt, trägt sie ein deutlich höheres Prozessrisiko. Aus diesem Grund sollen Unterhaltsbeiträge für volljährige Kinder – in Abweichung zu den Bestimmungen zur Inkassohilfe – nur bevorschusst werden, wenn ein Unterhaltstitel vorliegt, welcher zur definitiven Rechtsöffnung legitimiert.

Keinen Anspruch auf Bevorschussung haben demnach Kinder (minderjährige und volljährige), für die der Unterhaltsanspruch trotz Trennung der Eltern noch nicht festgelegt ist, Kinder unverheirateter Eltern, deren Vaterschaft weder feststeht noch glaubhaft gemacht wurde, sowie Kinder, deren Eltern zwar Unterhaltsvereinbarungen getroffen haben, welche aber nicht behördlich genehmigt wurden.

Wohnen die Eltern eines unterhaltsberechtigten Kindes zusammen, so soll dies nicht mehr zum Ausschluss von Unterhaltsbeiträgen führen. Denkbar wäre es nämlich, dass Eltern zwar zusammenwohnen, aber beispielsweise für das sich in Ausbildung befindende Kind keinen gebührenden Unterhalt zahlen möchten, obschon sie hierzu in der Lage wären. In diesem Fall soll das Kind nicht schlechter gestellt werden als ein Kind, dessen Eltern getrennt leben. Der Anspruch auf Bevorschussung ist jedoch auf unterhaltsberechtigte Kinder, längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr, beschränkt.

§ 13 (Umfang, a) Höhe

Inhaltlich stimmt diese Bestimmung mit der bisherigen in § 5 IhG überein. Der bisherige Abs. 2 wird lediglich neu in § 12 Abs. 1 aufgeführt. Der Umfang der Alimentenbevorschussung ist nach wie vor begrenzt. Die Begrenzung bzw. Höhe der Alimentenbevorschussung wird in § 12 E-IhG geregelt. Die Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Unterhaltspflichtigen und seines beistandspflichtigen Ehepartners, eingetragenen Partners oder Konkubinatspartners wird hingegen in § 14 E-IhG geregelt.

§ 14 b) anrechenbares Einkommen

Neu sind auch das Einkommen und die Ausgaben des Partners in einer gefestigten faktischen Lebensgemeinschaft zu berücksichtigen. Es macht Sinn, die in der Sozialhilfe geltenden Voraussetzungen für die gefestigte faktische Lebensgemeinschaft bei der Alimentenbevorschussung analog anzuwenden. Gemäss Kapitel F.5.1 der SKOS-Richtlinien kann von einer gefestigten faktischen Lebensgemeinschaft ausgegangen werden, wenn sie mindestens zwei Jahre andauert oder die Partner mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, können besondere Umstände dafür sprechen, dass dennoch von einer gefestigten faktischen Lebensgemeinschaft auszugehen ist. Beispielsweise, wenn ein Paar über ein gemeinsames Konto verfügt, sich wirtschaftlich gegenseitig Beistand leistet. Die Beweislast für die Annahme einer faktischen Lebensgemeinschaft bei der Alimentenbevorschussung trägt die zuständige Behörde.

§ 15 Rückerstattung

Diese Bestimmung wurde nahezu unverändert von der früheren in § 7 IhG übernommen. Lediglich Abs. 3 wurde angepasst, indem neu nicht vom Kind, sondern vom unterhaltsberechtigten Kind, was sowohl das minderjährige als auch das volljährige Kind miteinschliesst, die Rede ist.

§ 16 Übergangsbestimmungen

Die InkHV des Bundes tritt auf den 1. Januar 2022 in Kraft. Die Inkassohilfe ist folglich ab dem 1. Januar 2022 durch eine Fachstelle nach den Bestimmungen der InkHV zu beurteilen. Die Gemeinden sind gemäss der geltenden Gesetzgebung (ZGB, IhG, EGzZGB) schon heute für die Inkassohilfe zuständig und haben diese gemäss der Bundesgesetzgebung zu vollziehen. Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Gesuche für Inkassohilfe sind somit nach neuem Recht zu beurteilen.

Das neue Recht erweist sich im Bereich der Bevorschussung für die Gesuchsteller als insgesamt günstiger. Zwar sind neu das Einkommen und die Ausgaben des Partners in einer gefestigten faktischen Lebensgemeinschaft miteinzubeziehen. Hingegen haben neu das unterhaltsberechtigten Kind, längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr, sowie Kinder, dessen Eltern in einem gemeinsamen Haushalt wohnen, Anspruch auf Bevorschussung. Aus diesem Grund sind die im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Gesuche für die Bevorschussung, d.h. solche über die noch nicht entschieden wurde, ebenfalls nach neuem Recht zu beurteilen. Per 1. Januar 2022 kann die zuständige Behörde für die nach altem Recht bereits entschiedenen Bevorschussungen nach neuem Recht verfügen.

Die Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten.

§ 17 Aufhebung bisherigen Rechts

1. Einführungsgesetzes zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. September 1978 Da neu im IhG nicht nur die Inkassohilfe für unterhaltsberechtigten Kinder, sondern auch für Unterhaltsberechtigten aus dem Ehe-, Scheidungs- oder Partnerschaftsrecht geregelt werden, ist § 22b EGzZGB aufzuheben.

2. Sozialhilfegesetz vom 18. Mai 1983

Die Inkassohilfe und die Bevorschussung werden kantonal umfassend im neuen Inkassohilfegesetz geregelt. Da das IhG die Zuständigkeit der Fachstelle für die die Geltendmachung von familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsansprüchen regelt sowie die Bestimmungen über Rückerstattung darin geregelt werden, ist § 8 Bst. d ShG obsolet und deshalb aufzuheben.

§ 10 Bst. d

Die Aufsicht wird neu in § 4 E-IhG geregelt, weshalb § 10 Bst. d ShG obsolet und aufzuheben ist.

§ 18 bzw. 17 Referendum, Veröffentlichung und Inkrafttreten

Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt. Er bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

5. Finanzielle und personelle Auswirkung

5.1 Übersicht

Durch die Statuierung einer Rechtsnorm zur Anrechenbarkeit der finanziellen Verhältnisse bei Personen in faktischer Lebensgemeinschaft ist bei den Gemeinden zusätzlich eine Reduktion der Leistungen der Alimentenbevorschussung zu erwarten.

Durch die Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs auf Leistungen der Alimentenbevorschussung für das unterhaltsberechtigten Kind dürften Mehraufwand und Mehrkosten für die Gemeinden entstehen. Aufgrund der vorgelagerten Inkassohilfe durch eine Fachstelle dürfte sich jedoch eine Reduktion der Bevorschussungen ergeben, wenn Schuldner vermehrt dazu gebracht werden können, ihren Alimentenverpflichtungen nachzukommen. Weiter ist davon auszugehen, dass die Kosten für die Sozialhilfe abnehmen, da die sich in Ausbildung befindenden volljährigen Unterhaltsberechtigten nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die bevorschussten Unterhaltsbeiträge können zudem, anders als bei der gewährten Sozialhilfe für das unterhaltsberechtigten Kind, aufgrund der Subrogation gegenüber dem säumigen Schuldner geltend gemacht werden.

Da die Alimentenbevorschussung und das Inkasso für die subrogierten Forderungen bei den einzelnen Gemeinden verbleiben und der Anspruch der Bevorschussung auf das unterhaltsberechtigten Kind ausgedehnt wird, ist davon auszugehen, dass die bestehenden Personalressourcen der Gemeinden im Bereich Alimentenwesen grösstenteils weiter genutzt werden können. Den Gemeinden ist es jedoch auch möglich, die Alimentenbevorschussung mittels Leistungsvereinbarung auf die zuständige Fachstelle für Inkassohilfe zu übertragen.

Die personellen und finanziellen Auswirkungen für die Schaffung einer Fachstelle für Inkassohilfe sind aufgrund ihrer Tragweite nachstehend näher zu erläutern.

5.2 Erhebung bei den Gemeinden

Da bis anhin statistische Angaben zu den zu erwartenden Inkassohilfegesuchen fehlten, wurden die Gemeinden mit Schreiben des AGS vom 24. Juni 2020 aufgefordert, ihre entsprechenden Fallzahlen und personellen Ressourcen im Bereich der Inkassohilfe zu melden. Zusätzlich wurden sie aufgefordert, ihre jährlichen Vollkosten in diesem Bereich anzugeben oder zumindest diesbezüglich eine Schätzung abzugeben. Innert Frist haben alle 30 Gemeinden im Kanton Schwyz entsprechende Angaben gemacht. Die Umfrage hat im Wesentlichen ergeben, dass in grösseren Gemeinden und Bezirken die Pensen für das gesamte Alimentenwesen (Bevorschussung und Inkasso der Gemeinden infolge Subrogation) zwischen 20 und 40 Stellenprozenten betragen. Grössere Gemeinden beschäftigen teilweise eine ausgebildete Alimentenfachperson in einem Teilpensum. Die Fallzahlen sind unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen sehr heterogen verteilt.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass mit einer oder zwei professionell geführten Fachstellen für Inkassohilfe höhere Fallzahlen einhergehen, hingegen weniger Bevorschussung geleistet werden muss.

5.3 Benchmark mit dem Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn führt schon längere Zeit vier professionelle Fachstellen in Form von vier Oberämtern, welche den Anforderungen der InkHV gerecht werden. Die dort benötigten Personalressourcen wurden so gut wie möglich ebenfalls zum Vergleich herangezogen.

5.4 Berechnung der Durchführungskosten

Sowohl die Ergebnisse der Umfrage bei den Gemeinden als auch der Vergleich mit der Lösung im Kanton Solothurn wurden von der AKSZ zur Ermittlung der Kosten für die Fachstelle herangezogen und bewertet.

Eine Kostenschätzung für die Führung der Fachstelle ist schwierig, da gemäss neuer Bundesverordnung wesentlich höhere Anforderungen an die Inkassohilfe zu stellen sind, als mit der bisherigen Regelung. Die Auswertung der durchgeführten Umfrage bei den Gemeinden (vgl. Ziff. 5.1) zeigt ein uneinheitliches Bild, sowohl bei den Fallzahlen wie auch bei den Aufwendungen. Die Umfrage kann deshalb nur rudimentär zur Kostenschätzung herangezogen werden. Die notwendigen Stellenprozente lassen sich am ehesten am Beispiel des Kantons Solothurn schätzen. Die Bevorschussung bleibt weiterhin eine Aufgabe der einzelnen Gemeinden, hingegen dürften die Aufwendungen pro Fall und die Beratungstätigkeit der Inkassohilfe gegenüber heute deutlich höher sein. Auch sind aufgrund der InkHV höhere Anforderungen an die Fachmitarbeiter zu stellen. Weiter sind der Aufwand für die Koordination mit den verschiedenen Stellen und aufgrund der steigenden internationalen Familienkonstellationen die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden zu beachten. Zusammengefasst ist davon auszugehen, dass die Fachstelle Inkassohilfe anfänglich zwischen 400 bis 500 Stellenprozente benötigt. Die nachfolgende Kostenschätzung beruht auf der Berechnung der AKSZ.

Kostenschätzung:

400 Stellenprozente (ein/e Jurist/-in, zwei Fachpersonen, eine Sekretariatsperson)

Lohnkosten inkl. Sozialleistungen Fr. 523 000.00

Sachkosten (Miete, Mobiliar, EDV, usw.) Fr. 167 000.00

Total jährlich wiederkehrend Fr. 690 000.00

Bevorschusste Kosten:

Gemäss Art. 18 InkHV muss das Gemeinwesen die Kosten Dritter bevorschussen. Dabei handelt es sich z.B. um Übersetzungskosten oder Betreibungs-/Verfahrenskosten usw.. Diese Kosten können gemäss Art. 19 InkHV von der verpflichtenden Person zurückgefordert werden. Die Geltendmachung bei der berechtigten Person ist nur möglich, wenn diese wirtschaftlich dazu in der Lage ist. Es ist zu vermuten, dass infolge der Internationalisierung erhebliche Übersetzungskosten anfallen. Ebenfalls nicht zu unterschätzen sind die Kosten für Betreibungen.

Kosten der Inkassostelle/Leistungen Dritter Fr. 100 000.00

Total jährlich wiederkehrende Kosten Fr. 790 000.00

Bei der Ausgleichskasse werden die Kosten für die für die Einführung der Fachstelle benötigten Projektkosten, welche insbesondere für den Aufbau der Datenbank und Ausbildungskosten benötigt werden, als marginal eingeschätzt, sollte die Fachstelle gemäss der Vorlage 2 durch die AKSZ geführt werden.

Sollten die Gemeinden eine oder zwei Fachstellen gemäss der Vorlage 1 führen, ist mit zusätzlichen Projektierungskosten sowie mit Kosten für den Aufbau der entsprechenden Infrastruktur zu rechnen. Diese Kosten dürften bei der Schaffung von zwei Fachstellen noch entsprechend höher ausfallen. Da diese Kosten schwer eingeschätzt werden können, wird an dieser Stelle auf eine entsprechende Angabe verzichtet.

Die Zuständigkeit für das Alimenteninkasso liegt aktuell bei den Gemeinden. Von diesem Grundsatz wird auch in den Vorlagen nicht abgewichen. So bleibt die Zuständigkeit für die Finanzierung der Fachstellen für die Inkassohilfe weiterhin bei den Gemeinden, unabhängig davon, welche Variante schliesslich zum Zuge kommt.

6. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorliegenden Totalrevision des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder wird das Anliegen des erheblich erklärten Postulats P 10/18 erfüllt. Der politische Vorstoss kann deshalb als erledigt abgeschrieben werden.

7. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

7.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat den Erlass eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen und das Postulat P 10/18 als erledigt abzuschreiben.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Bezirke; Gemeinden.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber



Vernehmlassungsentwurf