Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006

4. Mai 2011

Zusammenfassung

Unterhaltsleistungen tragen zur Verminderung der Armut von Alleinerziehenden und ihren Kindern bei. Das Ziel der Alimentenhilfe besteht darin, die Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten auch in jenen Fällen zu sichern, in denen die unterhaltspflichtige Person säumig ist. Die Alimentenhilfe umfasst zwei Instrumente: die Alimentenbevorschussung und die Inkassohilfe (Alimenteninkasso). Für grenzüberschreitende Fälle kommt als weiteres Instrument die internationale Alimentenhilfe auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Übereinkommen hinzu.

Bei der Alimentenbevorschussung liegen Rechtsetzungskompetenz und Vollzug in der Verantwortung der Kantone. Die Regelung der Inkassohilfe obliegt dagegen dem Bundesgesetzgeber, die Kantone sind für den Vollzug zuständig.

Der Bundesrat legt diesen Bericht in Erfüllung des Postulats «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006 vor. Das Postulat hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, Vorschläge zur Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso zu prüfen und einen entsprechenden Bericht zu erstellen.»

Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat für die Erarbeitung des Berichts eine Begleitgruppe eingesetzt, in der verschiedene Dienststellen der Bundesverwaltung sowie weitere Fachpersonen vertreten waren.

Eine umfassende Darstellung der Alimentenhilfe in der Schweiz liegt bislang nicht vor. Der Bericht enthält eine knappe Übersicht über die Entwicklung, die Ausgestaltung und die Ziele der Alimentenhilfe. Anschliessend werden die Mängel in der Alimentenhilfe aufgezeigt. Es folgt die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die dazu eingeladen wurde, die Problemanalyse zu beurteilen und sich zu den vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten zu äussern. Auf dieser Basis zieht der Bundesrat folgendes Fazit:

Er erachtet die Optimierung der Inkassohilfe und der Alimentenbevorschussung als sozialpolitische Instrumente zur Sicherung von Unterhaltsleistungen grundsätzlich als sinnvoll. Das Ziel des Bundesgesetzgebers, die Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten mittels der Alimentenhilfe zu sichern, wird in den Kantonen nur teilweise erreicht. Besonders problematisch ist die Situation für die Unterhaltsgläubiger/innen, die in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Einelternhaushalten leben. Aufgrund der Ergebnisse dieses Berichts ist die Alimentenhilfe in verschiedener Hinsicht verbesserungsbedürftig. Mängel sind sowohl in der Alimentenbevorschussung als auch in der Inkassohilfe festzustellen.

a) Probleme in der Alimentenbevorschussung

Der Auftrag des Bundesgesetzgebers an die Kantone zur Alimentenbevorschussung ist in Artikel 131 Absatz 2 (Bevorschussung von Ehegattenalimenten) und in Artikel 293 Absatz 2 (Bevorschussung von Kinderalimenten) des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) gesetzlich verankert. Die Rechtsetzungskompetenz und der Vollzug der Alimentenbevorschussung liegen in der Verantwortung der Kantone.

Alle Kantone haben rechtliche Grundlagen zur Bevorschussung der Kinderalimente geschaffen. Die Ehegattenalimente werden nicht in allen Kantonen bevorschusst. Der Bericht enthält einen interkantonalen Vergleich zur Bevorschussung der Kinderalimente. Dieser Vergleich zeigt grosse Differenzen auf. Die Alimentenbevorschussung ist in einzelnen Kantonen so ausgestaltet, dass die Kinderalimente nur unzureichend gesichert werden können. Der Bundesrat sieht insbesondere in folgenden Bereichen Verbesserungsbedarf:

- **Einkommens- und Vermögensverhältnisse:** Bei der Berechnung des Anspruchs auf Vorschüsse kommen kantonal sehr unterschiedliche Bedarfsgrenzen zur Anwendung. Die Berechnungsmethoden sind für die Gesuchstellenden zum Teil kaum nachvollziehbar. Das Ein-

kommen und das Vermögen eines neuen (Ehe-)Partners des Elternteils, der die Obhut des unterhaltsberechtigten Kindes innehat, werden in den einzelnen Kantonen unterschiedlich behandelt.

- **Teilanspruch:** Einige Kantone gewähren keine Teilbevorschussung. Erhöht sich das Einkommen des Einelternhaushaltes nur geringfügig, so verliert das Kind seinen Anspruch auf Bevorschussung unter Umständen vollständig. Die Kinderalimente werden dadurch nicht hinreichend gesichert.
- **Schwelleneffekte:** In etlichen Kantonen ist die Alimentenbevorschussung so ausgestaltet, dass in einem Einelternhaushalt bei einer allenfalls nur leichten Erhöhung des Erwerbseinkommens die Vorschüsse reduziert werden oder ganz wegfallen, sodass der Haushalt insgesamt weniger Geld zur Verfügung hat (Schwelleneffekt). Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. die Erhöhung des Erwerbspensums lohnt sich für den obhutsberechtigten Elternteil nicht.
- **Maximale Dauer der Bevorschussung:** In einigen Kantonen hat die Alimentenbevorschussung den Charakter einer befristeten Überbrückungshilfe. Die Dauer des Unterhaltsanspruches des Kindes wird gar nicht oder nicht angemessen berücksichtigt.
- **Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat:** Die Beträge, die in den einzelnen Kantonen maximal pro Kind und Monat bevorschusst werden, variieren beträchtlich. Dies hat zur Folge, dass Kinder, die einen vergleichbaren Bevorschussungsbedarf haben, je nach Kanton sehr unterschiedliche Leistungen erhalten.

Der Bundesrat und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sind sich grundsätzlich darin einig, dass die Mängel in der Alimentenbevorschussung behoben werden sollten und eine Harmonisierung angezeigt ist. Rechtlich bestehen zwei Möglichkeiten:

(A) Die Schaffung einer kompetenzbegründenden Bestimmung in der Bundesverfassung und der Erlass eines Bundesgesetzes zur Alimentenbevorschussung, welches sich auf die neue Verfassungsnorm abstützt.

(B) Der Abschluss eines interkantonalen Konkordats zur Alimentenbevorschussung.

Die SODK favorisiert eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung im Bundesrecht, behält sich aber vor, nach Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) diese Frage nochmals zu prüfen. Der Entwurf der SGK-N für den neuen Verfassungsartikel beinhaltet einen Minderheitsantrag der Kommission, welcher die Schaffung einer Bundeskompetenz zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung vorsieht. Er war bis Anfang März 2011 in der Vernehmlassung. Der Bundesrat wird sich in Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse und unter Berücksichtigung der Entscheide der zuständigen Kommission zur Frage äussern, in wessen Zuständigkeit die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung fallen soll.

b) Probleme in der Inkassohilfe

Die Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt ist in Artikel 131 Absatz 1 und Artikel 290 ZGB geregelt. Für internationale Sachverhalte gelten im Verhältnis zu gewissen Staaten oder kanadischen Provinzen die Regelungen in Staatsverträgen oder in Gegenseitigkeitserklärungen.

Die Bestimmungen des ZGB sind sehr allgemein gehalten. Die fehlende Konkretisierung des Bundesrechts führt zu erheblichen Unsicherheiten bei der Auslegung der betreffenden Gesetzesartikel sowie zu einem äusserst unterschiedlichen Vollzug in den einzelnen Kantonen. Dadurch fehlen die Voraussetzungen dafür, dass Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten in der ganzen Schweiz genügend gesichert werden können. Präzisierungen im Landesrecht würden auch gewisse Rechtsunsicherheiten in der internationalen Alimentenhilfe beseitigen. In den folgenden Bereichen sieht der Bundesrat Regelungsbedarf:

- **Leistungen:** Nach geltendem Recht sind die Leistungen der Inkassohilfe nicht klar umrissen. Die Hilfe an die Unterhaltsgläubiger/innen fällt in der Folge von Fall zu Fall sehr unterschiedlich aus. Der Bundesrat schlägt daher vor, die Leistungen, welche die Inkassobehörden zwingend zu erbringen haben, in einem verbindlichen Leistungskatalog festzuschreiben.
- **Kosten:** Es gibt Leistungen, die von den Inkassobehörden in einigen Kantonen unentgeltlich erbracht werden, während andere Kantone deren Kosten auf die Unterhaltsgläubiger/innen überwälzen. Diese Ungleichbehandlung ist insbesondere in jenen Fällen stossend, in denen armutsbetroffene oder armutsgefährdete Unterhaltsgläubiger/innen wegen der Inkassokosten darauf verzichten, ihrer Unterhaltsansprüche geltend zu machen. Namentlich bezüglich der Übernahme der Verfahrenskosten und der Übersetzungskosten strebt der Bundesrat eine einheitliche Regelung an.
- **Anspruchsberechtigte:** Der Bundesgesetzgeber verpflichtet die Inkassobehörden, auch bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen, die im Rahmen von Eheschutz- oder Massnahmeverfahren festgelegt wurden, Hilfe zu leisten. Bei den Kantonen und zuständigen Inkassobehörden besteht indessen eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich dieser Verpflichtung. Die kantonalen Rechtsgrundlagen weichen teilweise davon ab, und bei den Inkassobehörden hat sich eine uneinheitliche Praxis ausgebildet. Es soll daher geprüft werden, wie diese Rechtsunsicherheit ausgeräumt werden kann.
- **Qualität:** Die Qualität der Leistungen, welche die Inkassobehörden erbringen, hängt wesentlich davon ab, ob die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für diese Aufgabe genügend qualifiziert sind. In der Praxis zeigt sich, dass längst nicht alle Mitarbeitenden der Inkassobehörden in der Lage sind, das zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium sachgerecht anzuwenden. Die Kantone sollen daher verpflichtet werden, Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hinreichenden Inkassohilfe zu treffen.
- **Zuständigkeit:** Gemäss ZGB ist die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle für die Inkassohilfe zuständig. Hauptsächlich in jenen Kantonen, in denen die Zuständigkeit bei den Gemeinden liegt, haben kleinere Gemeinden Schwierigkeiten, aufgrund der geringen Fallzahlen das für den Vollzug erforderliche Fachwissen aufzubauen. Es soll daher geprüft werden, ob alle Kantone verpflichtet werden könnten, die Zuständigkeit für die Inkassohilfe einer Fachbehörde zu übertragen.

Neben den rechtlichen Bestimmungen zur Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt werden im Bericht weitere Problemfelder in der Inkassohilfe untersucht: Der Erfolg der Inkassohilfe hängt nämlich wesentlich davon ab, ob das rechtliche Instrumentarium der Inkassobehörden zur Eintreibung der geschuldeten Unterhaltsleistungen wirksam und ausreichend ist. Anpassungen sind aus der Sicht des Bundesrates auch in der beruflichen Vorsorge erforderlich:

- **Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge:** In jenen Fällen, in denen sich Unterhaltsschuldner/innen ihr Vorsorgeguthaben ausbezahlen lassen, gelingt es den Inkassobehörden oftmals nicht, einen Teil dieses Vermögens für die Bezahlung künftiger Unterhaltsbeiträge sicherzustellen oder wegen rückständiger Unterhaltsforderungen ein Arrestbegehren zu stellen. Der Bundesrat wird dem Parlament daher beantragen, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassobehörden über den Eingang von Auszahlungsgesuchen von Versicherten mit Unterhaltsschulden zu informieren. Flankierend soll im Freizügigkeitsgesetz eine neue Bestimmung zur Weiterleitung dieser Information verankert werden.

Der Bundesrat wird die notwendigen Gesetzesänderungen vorbereiten, damit das geltende Recht entsprechend den oben aufgeführten Erfordernissen angepasst werden kann. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) begrüsst es, wenn der Bund seinen gesetzgeberischen Handlungsspielraum zur Harmonisierung der Inkassohilfe ausschöpft.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 3

Inhaltsverzeichnis 7

Abkürzungsverzeichnis 9

1 Ausgangslage 11

1.1 Auftrag ... 11

1.2 Fragestellungen und Aufbau des Berichts ... 11

1.3 Vorgeschichte des Postulats ... 12

1.4 Vorgehen ... 13

1.5 Definitionen und Begriffe ... 13

2 Entwicklung, Ziele und Ausgestaltung der Alimentenhilfe 17

2.1 Einführung und Entwicklung der Alimentenbevorschussung ... 17

2.2 Ziele der Alimentenbevorschussung ... 18

2.3 Einführung und Entwicklung der Inkassohilfe ... 19

2.3.1 Bundesrecht ... 19

2.3.2 Kantonale Rechtsgrundlagen ... 20

2.3.3 Internationale Übereinkommen ... 20

2.4 Ziele der Inkassohilfe ... 21

2.5 Vollzug der Inkassohilfe ... 22

3 Probleme in der Alimentenhilfe 25

3.1 Grenzen der Alimentenhilfe ... 26

3.1.1 Armutsreduktion mittels Unterhaltsleistungen ... 26

3.1.2 Mankofälle ... 27

3.1.3 Fehlende titulierte Unterhaltsansprüche ... 29

3.2 Probleme hinsichtlich der Vollstreckbarkeit des Unterhaltstitels ... 30

3.2.1 Qualifikation vormundschaftlich genehmigter Unterhaltsverträge ... 30

3.2.2 Festlegung der Dauer der Unterhaltspflicht ... 31

3.3 Probleme in der Alimentenbevorschussung ... 32

3.3.1 Einkommens- und Vermögensverhältnisse ... 32

3.3.2 Teilanspruch ... 36

3.3.3 Schwelleneffekte ... 37

3.3.4 Maximale Dauer der Bevorschussung ... 39

3.3.5 Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat ... 41

3.3.6 Beginn der Bevorschussung ... 42

3.3.7 Wohnsitz, Karenzfrist und Aufenthaltsstatus 43
3.4 Rechtliche Möglichkeiten zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung 45
3.5 Probleme in der Inkassohilfe 47
3.5.1 Standardisierung der Leistungen der Inkassobehörden 47
3.5.2 Übernahme der Verfahrenskosten 48
3.5.3 Übernahme der Übersetzungskosten 49
3.5.4 Kosten der Inkassohilfe für Ehegatten 50
3.5.5 Anspruchsberechtigte 50
3.5.6 Rechte der Inkassobehörden in Zivilverfahren 51
3.5.7 Antragsrecht der Inkassobehörden im Strafrecht 51
3.5.8 Bestrafung der Vernachlässigung der Unterhaltspflicht 52
3.5.9 Unterstützungspflicht der Inkassobehörden gegenüber mündigen Kindern in Ausbildung 53
3.5.10 Aufenthaltserforschung von Unterhaltsschuldner/innen 54
3.5.11 Drittauszahlung von Kinderrenten in der beruflichen Vorsorge 55
3.5.12 Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge 56
3.5.13 Professionalisierung in der Inkassohilfe 58
3.6 Rechtliche Möglichkeiten zur Harmonisierung der Inkassohilfe 59

4 Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) 61

5 Massnahmen und Empfehlungen des Bundesrates 63

5.1 Grenzen der Alimentenhilfe 63
5.2 Vollstreckbarkeit des Unterhaltstitels 64
5.3 Alimentenbevorschussung 64
5.4 Inkassohilfe 65
5.5 Weiteres Vorgehen 67

6 Anhang 69

Anhang 1: Postulat 06.3003 69
Anhang 2: Gutachten BJ vom 13.06.2005 (Auszug) 71
Anhang 3: Schematische Darstellung Terminologie 77
Anhang 4: Gutachten BJ vom 15.08.2008 (Auszug) 79
Anhang 5: Stellungnahme SODK 83
Anhang 6: Literatur 89
Anhang 7: Übersicht zur Alimentenbevorschussung in den Kantonen 91

Abkürzungsverzeichnis

AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALBV	Alimentenbevorschussung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
BFS	Bundesamt für Statistik
BPI	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes
BGIAA	Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich
BJ	Bundesamt für Justiz
BFM	Bundesamt für Migration
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BVV 2	Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EL	Ergänzungsleistungen zur AHV/IV
ELV	Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
fedpol	Bundesamt für Polizei
FZG	Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
Neues Haager Unterhaltsübereinkommen	Übereinkommen über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen

New Yorker Übereinkommen	Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland
PartG	Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare
RIPOL	Automatisiertes Polizeifahndungssystem
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SVA	Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute
SVAMV	Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter
WEF	Wohneigentumsförderung
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Das Postulat hat folgenden Wortlaut: «Der Bundesrat wird beauftragt, Vorschläge zur Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso zu prüfen und einen entsprechenden Bericht zu erstellen.»[1]

Das Postulat ist Teil eines Vorstosspakets der SGK-N zur Bekämpfung der Armut in der Schweiz.[2] Gleichzeitig mit dem Postulat hat die SGK-N zwei Motionen eingereicht:

- die Motion «Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut» (06.3001)
- und die Motion «Armutsstatistik» (06.3002).[3]

Die Begründung des vorliegenden Postulats geht aus dem Bericht hervor, welche die SGK-N zu den drei Vorstössen vorgelegt hat:

«Von Armut betroffen sind insbesondere auch Alleinerziehende und ihre Kinder. Das verfügbare Einkommen von Einelternfamilien hängt in erster Linie von der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung ab. Eine wirksame Sicherung der Kinderalimente ist entscheidend für das Wohl des Kindes. Die Subkommission beantragt deshalb ebenfalls einstimmig ein Kommissionspostulat, das den Bundesrat beauftragt, Vorschläge zur Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso zu prüfen und einen entsprechenden Bericht zu erstellen.»[4]

Der Bundesrat hat am 10. März 2006 die Ablehnung des Postulats beantragt. Der Nationalrat hat den Vorstoss am 7. Juni 2006 mit 85 zu 78 Stimmen angenommen.

1.2 Fragestellungen und Aufbau des Berichts

Die *Fragestellungen* des vorliegenden Berichts lauten wie folgt:

1. Inwiefern und inwieweit könnte die *Alimentenbevorschussung* gesamtschweizerisch harmonisiert werden, damit die Alimente von Gläubiger/innen, die in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Einelternhaushalten leben, besser gesichert sind?
2. In welchem rechtlichen Rahmen könnte eine solche Harmonisierung der Alimentenbevorschussung verankert werden?
3. Inwiefern und inwieweit könnte das *Alimenteninkasso* harmonisiert werden, damit die Unterhaltsansprüche von Gläubiger/innen, die in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Einelternhaushalten leben, in allen Kantonen erfolgreicher eingebracht werden und dadurch besser gesichert sind?
4. In welchem rechtlichen Rahmen könnte eine solche Harmonisierung des Alimenteninkassos verankert werden?

---

1 06.3003 Postulat SGK-N «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» vom 13.01.2006 (vgl. Anhang 1).

2 Vgl. 06.3001 n Mo. SGK-NR. Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut, 06.3002 n Mo. SGK-NR. Armutsstatistik, 06.3003 n Po. SGK-NR. Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 13. Januar 2006, www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (Stand: 17.03.2011).

3 Die Motion «Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut» (06.3001) wurde von beiden Räten angenommen, die Motion «Armutsstatistik» (06.3002) hat der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat am 13.12.2006 abgelehnt.

4 06.3001 n Mo. SGK-NR. Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut, 06.3002 n Mo. SGK-NR. Armutsstatistik, 06.3003 n Po. SGK-NR. Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 13. Januar 2006, S. 11. www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (Stand: 17.03.2011).

5. Welche Massnahmen sind erforderlich, um die armutsreduzierende Wirkung der *Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos* insgesamt zu erhöhen?

In Erweiterung des Auftrags der SGK-N liegt ein besonderes Augenmerk des Berichts auf den *Schwelleneffekten* in der ALBV. Von einem Schwelleneffekt wird gesprochen, wenn das frei verfügbare Einkommen trotz einer Erhöhung des Erwerbseinkommens tiefer ausfällt als zuvor. Dieser Effekt entsteht, wenn Sozialleistungen aufgrund des höheren Erwerbseinkommens reduziert werden oder vollständig wegfallen, und diese Kürzung grösser ausfällt als der Zuwachs des Erwerbseinkommens. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat nachgewiesen, dass die Schwelleneffekte in der ALBV erheblich sind und dadurch das frei verfügbare Einkommen der Anspruchsberechtigten negativ beeinflussen.[5] Es ist daher angezeigt, das Problem der Schwelleneffekte im Rahmen des vorliegenden Berichts eingehender zu prüfen.

In den nachfolgenden Kapiteln werden folgende Fragen behandelt:

Entwicklung, Ziele und Ausgestaltung der Alimentenhilfe[6]
Das zweite Kapitel gibt einen Überblick über die historische Entwicklung, die Ziele und die aktuelle Ausgestaltung sowohl der Alimentenbevorschussung als auch des Alimenteninkassos.

Probleme in der Alimentenhilfe
Im dritten Kapitel werden eingangs die Grenzen, die der Alimentenhilfe gesetzt sind, erläutert. Anschliessend werden materielle und formelle Probleme sowie Schwierigkeiten in der Durchführung der Alimentenhilfe erörtert. Zu den festgestellten Problemen werden – sofern dies möglich ist – jeweils eine oder mehrere Lösungsmöglichkeiten präsentiert. Die Lösungsmöglichkeiten zielen auf eine bessere Sicherung der Unterhaltsleistungen in der ganzen Schweiz ab.

Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK
Das vierte Kapitel enthält die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK. Die SODK wurde dazu eingeladen, die vorangegangenen Kapitel zu beurteilen und sich insbesondere zu den darin vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten zu äussern.

Massnahmen und Empfehlungen des Bundesrates
Das fünfte und letzte Kapitel enthält die Massnahmen und Empfehlungen des Bundesrates. Sie wurden unter Berücksichtigung der Stellungnahme der SODK verabschiedet.

1.3 Vorgeschichte des Postulats

Die SGK-N hat am 25. November 2003 eine fast gleichlautende Motion wie das zu behandelnde Postulat eingereicht: «Der Bundesrat wird beauftragt, Vorschläge zur Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso auszuarbeiten.»[7] Der Nationalrat stimmte der Motion am 17. März 2004 mit 84 zu 48 Stimmen zu, im Ständerat sprach sich die Mehrheit der Ratsmitglieder am 16. März 2005 gegen die Annahme der Motion aus.

In der Folge hat die vorberatende Subkommission «Recht auf Existenzsicherung» der SGK-N das BJ damit beauftragt, die gesetzgeberischen Möglichkeiten im Bereich der ALBV zu prüfen. Das BJ hat eine Umfrage bei den Kantonen über die geltende Bevorschussungspraxis in den Kantonen durchgeführt. Aufgrund der Resultate dieser Umfrage kam das BJ in seinem Bericht vom 13. Juni 2005 zu folgenden Schlussfolgerungen:[8]

- Die ALBV basiert in den Kantonen auf höchst unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen.
- Es existieren verschiedene, zum Teil komplexe und für die unterhaltsberechtigte Person wenig nachvollziehbare Berechnungsmethoden.

---

5 Vgl. Knupfer, Caroline und Pfister, Natalie: Armutsfalle Alimentenbevorschussung. Referat an der Nationalen Tagung «Armut nach Scheidung» vom 6. März 2008, Kongresshaus Biel.www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/referate/biel_08/Knupfer_Pfister.pdf (Stand: 17.03.2011).
6 Zur Definition des Begriffs «Alimentenhilfe» vgl. Ziff. 1.5.
7 03.3586 Motion SGK-N «Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos» vom 25.11.2003.
8 Vgl. Anhang 2.

- Das Maximum der zu bevorschussenden Beträge variiert von Kanton zu Kanton.

Zur Frage, wie weit dem Bund die Kompetenz zukommt, auf die Harmonisierung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen gesetzgeberisch Einfluss zu nehmen, zog das BJ in demselben Bericht folgendes Fazit:

- Die gesetzgeberischen Möglichkeiten des Bundes im Bereich der ALBV sind beschränkt.
- Die einzige Verfassungsbestimmung, auf die sich der Bund stützen kann, ist Artikel 116 Absatz 1 in der Bundesverfassung (BV): «Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.» Diese Bestimmung ist als reine Unterstützungskompetenz ausgestaltet und ermöglicht dem Bund daher nur marginal, harmonisierend auf die in der Verantwortung der Kantone liegende ALBV einzuwirken.
- Für eine weitergehende Rechtsetzungsbefugnis des Bundes müsste eine kompetenzbegründende Bestimmung in der BV geschaffen werden.

Das BJ skizzierte in seinem Bericht, in welcher Form der Bund im Rahmen der bestehenden BV seine Unterstützungskompetenz wahrnehmen könnte: Der Bund könnte gestützt auf seine Unterstützungskompetenz für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Unterstützungsleistungen an die Kantone ausrichten. Dazu wäre ein Bundesgesetz erforderlich, in welchem die Voraussetzungen und Modalitäten für die Gewährung dieser Finanzhilfen geregelt würden. Im Rahmen dieses Erlasses könnte der Bund auch gewisse Kriterien festlegen, welche die Kantone erfüllen müssten, um in den Genuss von Finanzhilfen des Bundes zu kommen. Die Harmonisierung der ALBV würde demnach durch finanzielle Anreize erfolgen. Der Bund dürfte den Kantonen jedoch keine Vorgaben bezüglich der Maximalhöhe der Vorschüsse, der Anspruchgrenzen etc. machen; seine Befugnis zur regulatorischen Einwirkung bliebe gering.

In Kenntnis dieses Berichts des BJ hat die SGK-N am 13. Januar 2006 das zu behandelnde Postulat eingereicht.

1.4 Vorgehen

Um über das notwendige Fachwissen in Theorie und Praxis zur Erfüllung des Postulats zu verfügen, hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine Begleitgruppe eingesetzt. Darin waren Fachpersonen aus den folgenden Bundesämtern, ausserparlamentarischen Kommissionen und Nichtregierungsorganisationen vertreten: Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesamt für Statistik (BFS), Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF), Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV), Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute (SVA), Städteinitiative Sozialpolitik.

Das BJ, die SKOS und der SVA haben Beiträge an den Bericht beigesteuert.

1.5 Definitionen und Begriffe

Die ALBV und das Alimenteninkasso sind zwei *Instrumente zur Sicherung der Unterhaltsleistungen* zugunsten von Kindern, deren Eltern (i. d. R. ein Elternteil) ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen. Ebenso stehen ALBV und Alimenteninkasso für (Ex-)Ehegatten und -gattinnen[9] sowie für Personen, deren eingetragene Partnerschaft aufgelöst wurde,[10] zur Verfügung. Für grenzüberschreitende Fälle kommt als weiteres Instrument die internationale Alimentenhilfe auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Übereinkommen hinzu.

---

[9] Vgl. Ingress zu Art. 125 ZGB: «Nachehelicher Unterhalt».

[10] Art. 35 Abs. 4 Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (PartG, SR 211.231).

Die ALBV und das Alimenteninkasso werden unter dem Oberbegriff *Alimentenhilfe* zusammengefasst.[11] Die Alimentenhilfe umfasst alle Massnahmen staatlicher Leistungsverwaltung[12] zur Geltendmachung[13] und Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen.

Der Unterhaltsanspruch besteht bei gegebenen Voraussetzungen von Gesetzes wegen und wird in konkreten Fällen in einem *Unterhaltstitel* festgelegt (titulierter Unterhaltsanspruch). Beim Unterhaltstitel handelt es sich entweder um ein Gerichtsurteil, eine gerichtlich genehmigte Trennungs- oder Scheidungsvereinbarung, um einen gerichtlichen Vergleich oder um eine durch das Gericht oder durch die Vormundschaftsbehörde genehmigte Unterhaltsvereinbarung. Der Unterhaltsvertrag wird durch die (Ehe-)Parteien, durch eine Anwaltsperson oder durch eine Mediatorin oder einen Mediator ausgehandelt und vor einem Gericht bestätigt bzw. der Vormundschaftsbehörde zur Genehmigung vorgelegt. Wenn die ordentlichen Rechtsmittelfristen gegen das Gerichtsurteil oder gegen den Genehmigungsbeschluss der Vormundschaftsbehörde bzw. falls gegeben, gegen die Entscheide der Rechtsmittelbehörden unbenutzt verstrichen sind, werden die Unterhaltstitel *rechtskräftig* und damit *vollstreckbar*.

Zum *Unterhaltsanspruch* zählt der Unterhaltsbeitrag. Anstelle des Begriffs «Unterhaltsbeitrag» wird auch die Bezeichnung «Alimente» verwendet. Dabei ist zwischen den Kinderalimenten und den Ehegattenalimenten zu unterscheiden. Der Begriff *Kinderalimente* bringt zum Ausdruck, dass das Kind einen Anspruch *gegenüber seinen Eltern* (i. d. R. ein Elternteil) hat. Die Anspruchsberechtigten sind unmündige Kinder oder mündige Kinder in Ausbildung. Der Begriff der *Ehegattenalimente* ist insofern nicht ganz präzis, als sich die Ehe der unterhaltsberechtigten Personen auch in Auflösung befinden kann (eheliche Trennung) oder bereits aufgelöst wurde (Scheidung). Er bezieht sich auf Unterhaltsansprüche von *(Ex-)Ehegatten und -gattinnen*. Der Unterhaltsanspruch umfasst weitere öffentlichrechtliche und privatrechtliche Leistungen wie Familienzulagen, Kinderzusatzrenten der Sozialversicherungen (AHV, IV, Militärversicherung) oder Kinderrenten der Pensionskassen (2. Säule) bzw. Renten aus Unfall-, Haftpflicht- oder Lebensversicherungen.

Die ALBV und das Alimenteninkasso sind für Unterhaltsberechtigte vorgesehen, die ihre Unterhaltsleistungen nicht vollständig, nicht rechtzeitig, nicht regelmässig oder überhaupt nicht erhalten. In diesen Fällen steht die unterhaltsberechtigte Person (Unterhaltsgläubiger/in) der unterhaltsverpflichteten Person, die säumig ist (Unterhaltsschuldner/in), gegenüber. Die Last der Rechtsverfolgung liegt bei der unterhaltsberechtigten Person. *Unterhaltsgläubiger/innen* können Kinder, Frauen oder Männer sein. In der Praxis handelt es sich bei den Unterhaltsgläubiger/innen in aller Regel um Kinder und Frauen, und bei den *Unterhaltsschuldner/innen* grossmehrheitlich um Männer.

Die *Alimentenbevorschussung* ist in den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet (vgl. Ziff. 3.3). Die Bevorschussung erfolgt indessen immer nach demselben *Prinzip*: Unterhaltsgläubiger/innen[14] können bei der Vormundschaftsbehörde oder einer anderen durch den Kanton bezeichneten Stelle – der sogenannten *Inkassobehörde* – ein Gesuch für ALBV einreichen. Wird dieses Gesuch bewilligt und die Alimente an die Gläubigerin oder den Gläubiger ausbezahlt, so geht die Unterhaltsforderung der unterhaltsberechtigten Person gemäss Artikel 131 Absatz 3 respektive Artikel 289 Absatz 2 ZGB im Rahmen einer Legalzession mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über. Die öffentliche Hand springt in die Lücke ein und bevorschusst einen Teil oder den ganzen geschuldeten Unterhaltsbeitrag. Die Inkassobehörde übernimmt das Alimenteninkasso, indem sie rechtlich gegen den Unterhaltsschuldner vorgeht, wenn nötig gegen ihn die Betreibung einleitet oder in internationalen Fällen ein Gesuch um internationale Alimentenhilfe (vgl. Ziff. 2.3.3) stellt.

---

[11] Eine schematische Darstellung der Begriffe, welche im vorliegenden Bericht für die Bezeichnung der Ausführungsorgane, Instrumente und Leistungen in der Alimentenhilfe gewählt wurden, findet sich im Anhang 3.

[12] Staatliche Leistungsverwaltung liegt vor, wenn der Verwaltungsträger Vorteile und Vergünstigungen gewährt, namentlich Sach-, Geld- oder Dienstleistungen. Die Leistungsverwaltung tritt fördernd und stützend auf.

[13] In internationalen Fällen ist aufgrund von Staatsverträgen und Gegenseitigkeitserklärungen nicht nur Hilfe bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen zu leisten, sondern gegebenenfalls sind auch Unterhaltstitel für Unterhaltsberechtigte aus einem ersuchenden Staat zu errichten. Sodann umfassen gewisse Staatsverträge und Gegenseitigkeitserklärungen auch Unterhaltsansprüche aus anderen Familienbeziehungen bzw. Verwandtenunterstützungspflichten. Vgl. Ziff. 2.3.3.

[14] Zu den Personen, die in den einzelnen Kantonen Anspruch auf ALBV haben, vgl. Anhang 7.

Die Eintreibung bevorschusster Unterhaltsbeiträge ist Bestandteil eines umfassenderen Auftrages der Inkassobehörden: Sie leisten *Hilfe bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs von Kindern und Ehegatten*.[15] Diese Hilfe steht allen Unterhaltsgläubiger/innen zu, d. h. auch Personen, deren Alimente nicht bevorschusst werden. Sie beinhaltet nicht nur das Inkasso geschuldeter Alimente, sondern die Eintreibung aller weiteren geschuldeten Leistungen. Um zu verdeutlichen, dass das Alimenteninkasso auch, aber nicht ausschliesslich die Eintreibung bevorschusster Alimente umfasst, wird das Alimenteninkasso im Folgenden mit dem in Fachkreisen synonym verwendeten Begriff *Inkassohilfe* bezeichnet.

Die Alimentenbevorschussung ist öffentlich-rechtlich durch kantonales Recht geregelt.[16] Die Regelung der Inkassohilfe obliegt dem Bundesgesetzgeber.[17] Der *Vollzug* der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe erfolgt durch dieselben Behörden: Die Inkassobehörden sind sowohl für die Durchführung der ALBV als auch der Inkassohilfe zuständig. Zur Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs können die Inkassobehörden unterschiedliche rechtliche Verfahren einleiten.[18] Sie kommen sowohl bei der Eintreibung bevorschusster Alimente als auch beim Inkasso nicht bevorschusster Unterhaltsbeiträge sowie weiterer möglicher Leistungen zur Anwendung. Zusammenfassend kann festgehalten werden: Eine Alimentenbevorschussung geht immer mit der Inkassohilfe einher, die Inkassohilfe kann indessen auch ohne eine Bevorschussung erfolgen.

Die ALBV und die Inkassohilfe beeinflussen sich gegenseitig. Je erfolgreicher die Inkassohilfe ist, desto weniger Alimente müssen bevorschusst werden. Das heisst: Je häufiger es den zuständigen Inkassobehörden gelingt, die geschuldeten Unterhaltsbeiträge einzutreiben und die unterhaltspflichtige Person dazu zu veranlassen, dass sie ihre Unterhaltspflicht wieder vollumfänglich wahrnimmt, umso weniger Geld muss die öffentliche Hand für die ALBV aufwenden. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass der Erfolg der Inkassohilfe zumindest teilweise davon abhängt, mit welchen finanziellen und personellen Ressourcen die öffentliche Hand die Inkassobehörden ausstattet.

---

[15] Die Unterscheidung zwischen dem Unterhaltsanspruch von Kindern und dem Unterhaltsanspruch von Ehegatten erfolgt in Analogie zur Unterscheidung zwischen Kinderalimente und Ehegattenalimente.

[16] Art. 131 Abs. 2 und Art. 293 Abs. 2 ZGB.

[17] Zur sachlichen Abgrenzung von Zivilrecht und öffentlichem Recht vgl. **BBl** 1997 I/a 1, hier 338 und Leuenberger 2002, Kommentar zu Art. 122 BV, Rz 3.

[18] Zu den Hilfeleistungen und zum rechtlichen Instrumentarium der Inkassobehörden vgl. Ziff. 2.5.

2 Entwicklung, Ziele und Ausgestaltung der Alimentenhilfe

Eine umfassende Untersuchung zur Alimentenhilfe in der Schweiz liegt bislang nicht vor. Die *Datenlage* in der Alimentenhilfe lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Über die Anzahl und Lebenssituation der Personen, welche die *Alimente bevorschusst* erhalten, ist wenig bekannt. Der Schweizerische Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV) hat im Jahr 2005 eine Umfrage bei den Kantonen durchgeführt.[19] Dabei hat sich gezeigt, dass viele Kantone gar keine Statistik führen und die verfügbaren Daten aufgrund unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen nicht miteinander vergleichbar sind.[20] Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat im Rahmen der Sozialhilfestatistik 2007 erstmals standardisierte Daten zur ALBV erhoben.[21] Aufgrund fehlender Daten bzw. mangelnder Datenqualität konnten allerdings nur 17 Kantone für die Auswertung berücksichtigt werden.[22] Aus demselben Grund bleiben die statistischen Aussagen zu den ALBV-Bezüger/innen sehr allgemein.[23] Die Vermutung, dass es sich bei den ALBV-Bezüger/innen grossmehrheitlich um Frauen handelt, wurde bestätigt: Rund 98 Prozent der Personen, die ALBV beantragen, sind Frauen.[24] Die Statistik enthält keine Angaben zu den Kosten, die den Kantonen aus der ALBV erwachsen.

Zur *Inkassohilfe* in der Schweiz liegen keine statistischen Zahlen vor. Gemäss einer Schätzung von Caritas Schweiz zahlt mehr als ein Fünftel der Unterhaltspflichtigen ihren *Kindern* die Unterhaltsbeiträge nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig.[25] Es ist weder bekannt, wie gross die Zahl der Unterhaltsgläubiger/innen ist, noch wie viele Unterhaltsgläubiger/innen Inkassohilfe in Anspruch nehmen. Es kann lediglich festgehalten werden, dass die grenzüberschreitende Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen an Bedeutung zunimmt. Die Zentralbehörde Internationale Alimentensachen im Bundesamt für Justiz (BJ) verzeichnet über 8000 Dossiers. In den letzten Jahren sind jährlich mehr als 300 neue Dossiers eröffnet worden.

Der gegenwärtige Wissensstand zur *Durchführung der Alimentenhilfe* ist ebenfalls bescheiden. Es liegen keine wissenschaftlichen Analysen vor, die den Vollzug der Alimentenbevorschussung in den einzelnen Kantonen systematisch darstellen und vergleichen würden. Eine Untersuchung, die zumindest exemplarisch über die Praxis in der Inkassohilfe Auskunft geben könnte, steht ebenfalls aus. Zur *Durchführung der Inkassohilfe* konnten aufgrund der Erfahrungen der Fachleute, die in der Begleitgruppe dieses Postulatsberichts Einsitz genommen haben (vgl. Ziff. 1.4), dennoch wesentliche Erkenntnisse gewonnen werden. Sie haben wichtige Hinweise zum gegenwärtigen Vollzug der Inkassohilfe (vgl. Ziff. 2.5) und zu den Problemen, die sich dabei stellen (vgl. Ziff. 3.5), eingebracht.

Im Folgenden wird dargestellt, auf welchen Rechtsgrundlagen die Alimentenbevorschussung und die Inkassohilfe beruhen, wie sich die beiden Instrumente entwickelt haben und mit welcher Intention sie ursprünglich eingeführt wurden. Die Ausführungen zum Vollzug beschränken sich aus den oben genannten Gründen auf die Inkassohilfe.

2.1 Einführung und Entwicklung der Alimentenbevorschussung

Der Anspruch des Kindes auf Erfüllung seiner Unterhaltsbeiträge wurde anlässlich der Revision des Kindesrechts im Jahr 1978 in Artikel 289 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) verankert. Aufgrund von Erfahrungen aus der Praxis wusste man indes, dass die Durchsetzung dieses Rechtsanspruchs mit Schwierigkeiten verbunden sein würde. Nicht alle Unterhaltspflichtigen kamen ihrer Pflicht nach: Sie bezahlten die Alimente nicht vollständig, nicht rechzeitig, nicht regelmässig oder überhaupt nicht. Um sicherzustellen, dass die betroffenen Kinder die ihnen zustehenden Beträge den-

---

19 Vgl. Hausherr/Faschon 2005.
20 Vgl. Hausherr/Faschon 2005, S. 22 – 26.
21 Vgl. BFS 2009.
22 BFS 2009, S. 6. Für das Erhebungsjahr 2008 konnten standardisierte Einzellfalldaten vier weiterer Kantone, d. h. aus insgesamt 21 Kantonen, berücksichtigt werden. Vgl. BFS 2010, S. 21.
23 Vgl. BFS 2009, S. 21–22.
24 BFS 2009, S. 22.
25 Arnold/Knöpfel 2007, S. 40f.

noch erhalten, wurde gleichzeitig mit dem Anspruch auf Unterhaltsbeiträge die Bevorschussung der Kinderalimente eingeführt. Artikel 293 ZGB lautet:

> [1]*«Das öffentliche Recht bestimmt, unter Vorbehalt der Unterstützungspflicht der Verwandten, wer die Kosten des Unterhalts zu tragen hat, wenn weder die Eltern noch das Kind sie bestreiten können.*
>
> [2] *Ausserdem regelt das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen.»*

Die Aufforderung in Artikel 293 Absatz 2 ZGB, Kinderalimente zu bevorschussen, richtet sich an die Kantone. Für eine weitergehende Verpflichtung fehlte die Verfassungsgrundlage.[26] In der Botschaft zum revidierten Kindesrecht wurde explizit darauf hingewiesen, dass die Kantone über den Finanzierungsmodus (Gemeinde und/oder Kanton), die Voraussetzungen, die Form und die Rückerstattung der Leistungen zu befinden hätten.[27] Die Rechtsgrundlagen in den Kantonen – zum Beispiel, was die Festlegung der Bedarfsgrenze, die Dauer der Bevorschussung oder die Höhe des maximal bevorschussten Betrags anbelangt – fielen entsprechend unterschiedlich aus.[28]

Im Zeitraum zwischen 1977 und 1991 schufen alle Kantone Rechtsgrundlagen zur Bevorschussung der Kinderalimente.[29] Die welschen Kantone und der Kanton Zug erliessen weitergehende rechtliche Bestimmungen, die nicht nur die Bevorschussung der Kinderalimente, sondern auch jene der Ehegattenalimente vorsehen.

Im Zuge der Revision des Scheidungsrechts, das am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, wurde analog zur Bevorschussung der Kinderalimente ein Artikel zur Bevorschussung der Ehegattenalimente im Scheidungsrecht eingeführt. Artikel 131 Absatz 2 ZGB lautet:

> [2]*«Dem öffentlichen Recht bleibt vorbehalten, die Ausrichtung von Vorschüssen zu regeln, wenn die verpflichtete Person ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommt.»*

Der Artikel bringt «den Wunsch des Bundesgesetzgebers zum Ausdruck, dass sich die Kantone dieser sozialpolitischen Aufgabe annehmen. Eine Verpflichtung ergibt sich aus Artikel 131 Absatz 2 jedoch nicht.»[30] Die Verankerung dieses Artikels im ZGB veranlasste keinen weiteren Kanton dazu, die Bevorschussung der Ehegattenalimente einzuführen.

In den vergangenen Jahren haben mehrere Kantone ihre rechtlichen Grundlagen über die Alimentenbevorschussung revidiert. Die Stossrichtungen sind allerdings sehr unterschiedlich. Einige Kantone haben Massnahmen ergriffen, die zu einer Kürzung der Leistungen führten, oder sie haben die Bedingungen für den Anspruch auf ALBV verschärft (z. B. Einschränkung der Bezugsdauer im Kanton Tessin, zusätzliche Berücksichtigung des Einkommens des Konkubinatspartners in den Kantonen Aargau und Solothurn, Einführung von Bedarfsgrenzen im Kanton Genf). In anderen Kantonen wurden Anpassungen vorgenommen, welche die Unterhaltsberechtigten begünstigen (z. B. Aufhebung der Karenzfrist im Kanton Schaffhausen, Einführung eines Freibetrags auf dem Erwerbseinkommen im Kanton Basel-Stadt).[31]

2.2 Ziele der Alimentenbevorschussung

Die Einführung der *Bevorschussung der Kinderalimente* im ZGB wurde in der Botschaft zur Revision des Kindesrechts wie folgt begründet: «Das Kind soll nicht Anspruch auf Fürsorgeleistungen haben,

---

[26] Die ALBV als Bundesaufgabe im Sinne einer Sozialversicherung einzuführen, wurde ebenfalls diskutiert, allerdings wegen der fehlenden Verfassungsgrundlage verworfen. Eine Verfassungsänderung wäre notwendig gewesen, da die Bundesverfassung die Sozialversicherungen abschliessend aufzählt. Dieses Vorgehen wurde wegen des langen Verfahrens und wegen der obligatorischen Volksabstimmung verworfen.

[27] BBl **1974** II 1, hier 66.

[28] Überblickstabellen über die kantonalen Gesetze haben die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS, ehemals SKöF) im Jahr 1993, das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg im Jahr 2000, das Bundesamt für Justiz (BJ) im Jahr 2005 und Hausherr/Faschon, ebenfalls im Jahr 2005, erstellt.

[29] Vgl. Tabelle der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS, ehemals SKöF) 1993.

[30] BBl **1996** I 1, hier 122.

[31] Vgl. Hausherr/Faschon 2005, S. 27 und Arnold/Knöpfel 2007, S. 70.

weil es Not leidet, sondern weil seine Eltern mit der Erfüllung ihrer Unterhaltspflicht säumig sind. Das Gemeinwesen richtet anstelle und auf Rechnung der säumigen Eltern die Leistungen aus, deren das Kind für seinen Unterhalt bedarf. Dafür geht der Unterhaltsanspruch des Kindes auf das Gemeinwesen über. Dieser Gedanke der Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge unterscheidet sich im Ergebnis nicht wesentlich von der Praxis, wie sie heute schon von fortschrittlichen Fürsorgebehörden geübt wird. Der grundsätzliche Unterschied liegt jedoch darin, dass die Vorschüsse keine Armenunterstützung darstellen und nur von den säumigen Unterhaltsschuldnern zurückzuerstatten sind, also nicht vom Kind und ebenso wenig von der Mutter, welche durch Pflege und Erziehung des Kindes ihre eigene Unterhaltspflicht erfüllt hat.»[32] Die Einführung der *Bevorschussung der Ehegattenalimente* im Rahmen der Revision des Scheidungsrechts wurde mit einem Verweis auf die Bevorschussung der Kinderalimente begründet. Diese Massnahme habe sich im Wesentlichen bewährt und werde daher auch ins Scheidungsrecht übernommen.[33]

Mit der ALBV wird also folgendes *Ziel* verfolgt:

> Unterhaltsberechtigte erhalten die Leistung, die ihnen a) aufgrund ihres Rechtsanspruches zusteht und die sie b) für ihren Unterhalt bedürfen.

Die Botschaft enthält keine Aussagen über die Höhe der Leistung. Wie der zu bevorschussende Unterhaltsbedarf ermittelt werden soll, bleibt ebenfalls offen. Diese Regelungen sind gemäss Artikel 131 Absatz 2 und Artikel 293 Absatz 2 ZGB dem öffentlichen Recht der Kantone vorbehalten.

2.3 Einführung und Entwicklung der Inkassohilfe

2.3.1 Bundesrecht

Anlässlich der Revision des Kindesrechts im Jahr 1978 hat der Gesetzgeber in Artikel 290 ZGB eine Verpflichtung zur Hilfe beim Inkasso der Unterhaltsleistungen von Kindern verankert. Die Bestimmung lautet:

> *«Erfüllt der Vater oder die Mutter die Unterhaltspflicht nicht, so hat die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle auf Gesuch dem anderen Elternteil bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruches in geeigneter Weise und unentgeltlich zu helfen.» (Art. 290 ZGB)*

Im Zuge der Revision des Scheidungsrechts, das am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, wurde ein analoger Artikel für die Hilfe bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs von Ehegatten im ZGB eingeführt:

> *«Erfüllt die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht, so hat die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle der berechtigten Person auf Gesuch hin bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs in geeigneter Weise und in der Regel unentgeltlich zu helfen.» (Art. 131 Abs. 1 ZGB)*

Im Unterschied zur Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf Kindesunterhalt muss die Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt nicht zwingend, sondern nur «in der Regel» unentgeltlich erfolgen. Dieser Unterschied wird in der Botschaft zur Revision des Scheidungsrechts wie folgt begründet: «Bei guten finanziellen Verhältnissen des anspruchsberechtigten geschiedenen Ehegatten oder bei von ihm verschuldetem Aufwand wäre es stossend, wenn die öffentliche Hand die Inkassohilfe unentgeltlich zur Verfügung stellen müsste. Die Hilfsbedürftigkeit eines Kindes ist in der Regel grösser, weil es sich beim Unterhaltsanspruch um seinen eigenen, meist einzigen, finanziellen Anspruch handelt.»[34]

---

[32] BBl **1974** II 1, hier 66.
[33] BBl **1996** I 1, hier 122.
[34] BBl **1996** I 1, hier 122.

2.3.2 Kantonale Rechtsgrundlagen

Die Kantone haben in der Regel nur rudimentäre Bestimmungen zum Vollzug der bundesrechtlich vorgeschriebenen Inkassohilfe erlassen. In den allermeisten Fällen werden lediglich die Bestimmungen in Artikel 290 und 131 Absatz 1 ZGB textgetreu wiederholt, oder es wird auf diese Bestimmungen verwiesen, ohne dass diese bezüglich der zu erbringenden staatlichen Hilfe konkretisiert werden.[35]

Die *Zuständigkeit für die Inkassohilfe* ist in den einzelnen Kantonen unterschiedlich geregelt. In zehn Kantonen (AI, AR, BL, LU, OW, SG, SH, SZ, TG, UR) sind die Gemeinden für die Inkassohilfe zuständig. In den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden und Zug liegt die Zuständigkeit ebenfalls bei den Gemeinden, wobei sie diese Aufgabe zum Teil an private Stellen delegiert haben. In den Kantonen Solothurn und Zürich ist die Inkassohilfe auf Bezirksebene geregelt. In zehn Kantonen (BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, TI, VD, VS) wurde eine kantonale Stelle mit dieser Aufgabe betraut.[36]

2.3.3 Internationale Übereinkommen

Nach Artikel 27 Absatz 4 des Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR *0.107*) treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen, um die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes gegenüber den Eltern oder anderen finanziell für das Kind verantwortlichen Personen sowohl innerhalb des Vertragsstaats als auch im Ausland sicherzustellen.[37] Die *Zentralbehörde Internationale Alimentensachen* des Bundesamtes für Justiz (BJ) berät in- und ausländische Behörden sowie private Rechtsvertreter/innen über die vorhandenen Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen. Die Hauptaufgabe der Zentralbehörde besteht darin, im Rahmen des UNO-Übereinkommens vom 20. Juni 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (New Yorker Übereinkommen, SR *0.274.15*), das mehr als 60 Mitgliedstaaten zählt, die Funktion der Empfangs- und Übermittlungsstelle wahrzunehmen. Die gleiche Aufgabe kommt der Zentralbehörde aufgrund eines bilateralen Abkommens mit den USA sowie aufgrund von Gegenseitigkeitserklärungen mit zwei kanadischen Provinzen zu.[38]

Die Zentralbehörde Internationale Alimentensachen nimmt einerseits die Gesuche um Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen entgegen, die ihr von den kantonalen Inkassobehörden zur Weiterleitung ins Ausland zugestellt werden, und leitet andererseits die vom Ausland eingehenden Gesuche um Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen an die zuständigen Inkassobehörden in den Kantonen zur Erledigung weiter. Sie überprüft die Gesuche auf ihre Vollständigkeit hin, und sie klärt komplexe rechtliche Fragen ab, insbesondere des internationalen Privat- und Zivilprozessrechts sowie der einzelnen Übereinkommen. Überdies berät und informiert sie die Inkassobehörden in Einzelfällen, aber auch generell bezüglich der Anwendung der Übereinkommen und der sich daraus ergebenden Verpflichtungen sowie der zu beachtenden materiellrechtlichen oder verfahrensrechtlichen Besonderheiten eines Vertragsstaates.[39]

Die von den Kantonen bezeichneten Inkassobehörden bearbeiten die Fälle materiell und entsprechend den in den Übereinkommen vorgeschriebenen Aufgaben und Verfahren. Sie behandeln zum einen die Gesuche der in der Schweiz lebenden Gläubiger/innen, was unter anderem deren Beratung, die Hilfe bei der Zusammenstellung der Gesuchsunterlagen, die Einreichung des Gesuches beim BJ zwecks Übermittlung an die ausländische Empfangsstelle, die Bearbeitung der Folgekorrespondenz etc. umfasst. Zum anderen behandeln die Inkassobehörden die vom Ausland eingehenden Gesuche um Geltendmachung von Unterhalt, die ihnen durch das BJ weitergeleitet werden, indem sie mit den

---

35 Die Publikation von Alexandra Caplazi enthält eine Übersicht über die gesetzlichen Grundlagen, in denen die Kantone die Inkassohilfe geregelt haben. Vgl. Caplazi 2009, S. 58 – 60.

36 Die Angaben beruhen auf einer Recherche, mit der das BSV Rose Nigg, Präsidentin des Schweizerischen Verbandes für Alimentenfachleute (SVA), beauftragt hat (Stand: 4.09.2009).

37 Für die Schweiz ist das Übereinkommen über die Rechte des Kindes am 26. März 1997 in Kraft getreten.

38 Die genannten internationalen Übereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen können auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz (BJ) eingesehen und abgerufen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/internationale_alimentensache.html (Stand: 17.03.2011).

39 Bei der Bearbeitung eines konkreten Falles müssen gegebenenfalls die Bestimmungen weiterer internationaler Übereinkommen sowie des Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht (IPRG, SR 291) herangezogen werden. Rechtliche Grundlagen der internationalen Alimentenhilfe sind der Homepage des BJ zu entnehmen: www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/internationale_alimentensache.html (Stand: 17.03.2011).

Unterhaltsschuldner/innen Kontakt aufnehmen und erforderlichenfalls die notwendigen rechtlichen Schritte gegen die Unterhaltsschuldner/innen in der Schweiz unternehmen.

Die *Verpflichtungen*, die aufgrund der Amts- und Rechtshilfeübereinkommen zur grenzüberschreitenden Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen bestehen, gehen weiter als jene, die sich aus dem ZGB ergeben: Gegebenenfalls muss nicht nur Inkassohilfe bei der Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs von Kindern und Ehegatten, sondern auch bei Ansprüchen aus Verwandtenunterstützung geleistet werden. Aufgrund von Staatsverträgen ist nicht nur Hilfe bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen zu leisten, sondern es besteht für den ersuchten Staat allenfalls auch die Pflicht, einen Unterhaltstitel zu errichten, in Fällen mit den USA – falls notwendig – auch der Vaterschaft.

Es sind Bestrebungen im Gange, die heute in Kraft stehenden internationalen Übereinkommen durch ein modernes und umfassendes Vertragswerk abzulösen, um eine effizientere und effektivere grenzüberschreitende Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen zu ermöglichen. Im November 2007 wurden an der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht in Den Haag die Verhandlungen für das Übereinkommen über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen (hier: neues Haager Unterhaltsübereinkommen) sowie für das Protokoll über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht abgeschlossen.[40] Das *neue Haager Unterhaltsübereinkommen* wird am ersten Tag des Monats in Kraft treten, der auf einen Zeitabschnitt von drei Monaten folgt, nachdem ein zweiter Staat seine Ratifikations-, Annahme- oder Genehmigungsurkunde hinterlegt haben wird. Ähnliches gilt für das Protokoll, dem unabhängig vom Übereinkommen beigetreten werden kann. Die USA, Burkina Faso, Norwegen und die Ukraine haben das neue Haager Unterhaltsübereinkommen unterzeichnet. Die Europäische Union hat das Protokoll über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht bereits ratifiziert. Die Schweiz hat aktiv an den Verhandlungen für dieses Übereinkommen und das Protokoll teilgenommen. Es ist derzeit offen, wann die erforderlichen innerstaatlichen Schritte zur Prüfung des Beitritts zu diesen Instrumenten eingeleitet werden.

Inhaltlich enthält das Übereinkommen insbesondere detaillierte Bestimmungen über die Aufgaben der einzusetzenden Zentralbehörden, über den Zugang zu den Verfahren sowie über die Grundlagen und das Verfahren für die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltstiteln. Dabei wird verschiedenen Rechtssystemen Rechnung getragen, um einer grossen Zahl von Staaten den Beitritt zum Übereinkommen zu ermöglichen. Bei einem allfälligen Beitritt der Schweiz zu diesem Übereinkommen würden die Aufgaben zur Geltendmachung der Unterhaltsansprüche für die zuständigen Inkassobehörden in der Schweiz zum einen zunehmen und wären zum anderen auch klarer definiert.

2.4 Ziele der Inkassohilfe

In der Botschaft zur Revision des Kindesrechts aus dem Jahr 1974 wurde die Einführung der Inkassohilfe folgendermassen begründet:

> *«Mit der Zahlung der Unterhaltsbeiträge ist es heute schlecht bestellt [..]. Zum Schutz des Kindes sind besondere Massnahmen nötig: […] Viele alleinstehende Mütter sind zu schüchtern oder zu unbeholfen, um den Unterhaltsbeitrag mit den Mitteln des Schuldbetreibungs- und des Strafrechts einzufordern. Manchenorts leisten Inkassostellen gemeinnütziger Organisationen oder der Gemeinden wertvolle Hilfe [..].»*[41]

Die *Inkassohilfe in der Schweiz* wurde folglich mit dem Ziel eingeführt, den unterhaltsberechtigten Elternteil bei der Einforderung der geschuldeten Unterhaltsleistungen des Kindes zu unterstützen. Dabei konnte sich der Gesetzgeber auf die positiven Erfahrungen von Stellen berufen, die bereits vor der Einführung von Artikel 290 ZGB auf freiwilliger Basis Inkassohilfe geleistet hatten. Die Einführung von Artikel 131 Absatz 1 ZGB im Rahmen der Revision des Scheidungsrecht wurde mit einem Ver-

---

[40] Der deutsche Text des neuen Haager Unterhaltsübereinkommen ist auf der Homepage der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht wie folgt zu finden: www.hcch.net/ -> Autres langues -> Deutsch -> Übereinkommen -> Nr. 38. Der deutsche Text des Protokolls kann unter www.hcch.net/ -> Autres langues -> Deutsch -> Übereinkommen -> Nr. 39 eingesehen werden (Stand: 17.03.2011).

[41] BBl **1974** II 1, hier 64.

weis auf die Massnahmen zur Erfüllung des Unterhaltsanspruchs von Kindern, die sich bewährt hätten, begründet.

Das ursächliche Problem, das die Inkassohilfe legitimiert, besteht nach wie vor: Nicht alle Unterhaltspflichtigen nehmen ihre Pflicht zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen wahr (vgl. Ziff. 2), und die Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen ist sowohl in nationalen als auch in internationalen Fällen anspruchsvoll und aufwändig. Die Inkassohilfe entlastet die ohnehin überdurchschnittlich belasteten Alleinerziehenden[42] von der aufreibenden und zeitintensiven Arbeit, die geschuldeten Unterhaltsleistungen für sich und ihre Kinder einzutreiben. Der Respekt der Unterhaltspflichtigen vor amtlichen Stellen führt dazu, dass deren Inkassobemühungen oft erfolgreicher sind als diejenigen der Alleinerziehenden.[43]

Was die Zielsetzung der *internationalen Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen* anbelangt, so heisst es im Zweckartikel des New Yorker Übereinkommens:

> *«Dieses Übereinkommen hat den Zweck, einer Person – nachfolgend als Gläubiger bezeichnet –, die sich im Gebiet eines Vertragsstaates befindet, die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen zu erleichtern, die sie gegen eine andere Person – nachfolgend als Schuldner bezeichnet –, zu besitzen behauptet, die der Gerichtsbarkeit eines anderen Vertragsstaates untersteht. Dieser Zweck wird mit Hilfe von Stellen verwirklicht, die im Folgenden als Übermittlungs- und Empfangsstellen bezeichnet werden.» (Art. 1 Abs. 1 New Yorker Übereinkommen)*

Das neue Haager Unterhaltsübereinkommens hält als Ziel im Artikel 1 fest:

> *«Ziel dieses Übereinkommens ist es, die wirksame internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen sicherzustellen, insbesondere dadurch, dass*
>
> *a) ein umfassendes System der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Vertragsstaaten geschaffen wird,*
>
> *b) die Möglichkeit eingeführt wird, Anträge zu stellen, um Unterhaltsentscheidungen herbeizuführen,*
>
> *c) die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen sichergestellt wird und*
>
> *d) wirksame Massnahmen im Hinblick auf die zügige Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen gefordert werden.»*[44]

2.5 Vollzug der Inkassohilfe

Auf Gesuch hin bieten die Inkassobehörden den Unterhaltsgläubiger/innen bei der Vollstreckung ihres Unterhaltsanspruchs Hilfe an.[45] Die zuständigen Sachbearbeiter/innen entscheiden nach eigenem Ermessen, welche Massnahmen im Einzelfall erforderlich sind. Der Umfang und die Qualität der Hilfe, welche die Inkassobehörden den Unterhaltsgläubiger/innen anbieten, variieren stark.[46] In einem Kanton erfolgt die Inkassohilfe beispielsweise in Form der Abgabe eines Merkblatts.[47] In anderen Kantonen beinhaltet sie einen Teil oder das ganze Spektrum der folgenden möglichen Leistungen zugunsten der Unterhaltsgläubiger/innen:[48]

- Entgegennahme des Inkassoauftrages

---

[42] Alleinerziehende Mütter mit Kleinkindern werden mit durchschnittlich 78 Stunden pro Woche am stärksten durch berufliche und familiäre Aufgaben in Anspruch genommen. Sie wenden mehr Stunden für die Erwerbstätigkeit und nur unwesentlich weniger Zeit für die Haus- und Familienarbeit auf als Mütter in Paarhaushalten. Vgl. BFS 2008, S. 68f.

[43] Vgl. Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV): Faktenblatt Alimentenhilfe: 6 häufig gestellte Fragen, April 2006, S. 1. www.einelternfamilie.ch/images/stories/Pdf/Microsoft_Word_-_Faktenblatt_Alimentenhilfe_0604_doc.pdf (Stand: 17.03.2011).

[44] www.hcch.net -> Autres langues ->Deutsch -> Übereinkommen -> Nr. 38 (Stand: 17.03.2011).

[45] Zu den Leistungen, welche der Unterhaltsanspruch umfasst, vgl. Ziff. 1.5.

[46] Vgl. auch Ziff. 3.5.1.

[47] Vgl. Anhang 4.

[48] Vgl. Arbeitspapier des Schweizerischen Verbandes für Alimentenfachleute (SVA): Professionelle Handlungskompetenz von Sachbearbeiter/innen Alimentenhilfe, Dezember 2005. Bestellung unter: www.alimente.ch/shop.html (Stand: 17.03.2011).

- Kontaktaufnahme und Zahlungsvereinbarung mit Schuldner/in
- Einleitung von zivilrechtlichen, betreibungsrechtlichen und strafrechtlichen Verfahren, insbesondere:
  - Anweisungen an die Drittschuldner durch das Gericht nach Artikel 132 Absatz 1 und Artikel 291 ZGB sowie nach Artikel 13 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (PartG, SR *211.231*)[49]
  - Sicherstellung von Vermögenswerten durch das Gericht nach Artikel 132 Absatz 2 und Artikel 292 ZGB[50]
  - Betreibung des Unterhaltsschuldners gestützt auf einen definitiven Rechtsöffnungstitel nach Artikel 80 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR *281.1*) oder gestützt auf einen provisorischen Rechtsöffnungstitel nach Artikel 82 SchKG[51]
  - Betreibung auf Sicherheitsleistung nach Artikel 38 SchKG
  - Begehren des Gläubigers gegen den Schuldner auf Arrestlegung von Vermögenswerten gestützt auf einen definitiven Rechtsöffnungstitel nach Artikel 271 Absatz 1 Ziffer 6 und Artikel 271 Absatz 3 SchKG[52]
  - Strafantrag wegen Vernachlässigung der Unterhaltspflicht nach Artikel 217 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR. *311.0*)
- Buchhaltung der Unterhaltsleistungen
- Weiterleitung von Zahlungen
- Periodische Abrechnung
- Bearbeitung und Weiterleitung von Gesuchen im Rahmen der Übereinkommen zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland für Gläubiger/innen *in der Schweiz*, namentlich auf der Basis des New Yorker Übereinkommens sowie weiterer internationaler Übereinkommen (vgl. Ziff. 2.3.3)
- Bearbeitung von Gesuchen im Rahmen der Übereinkommen zur grenzüberschreitenden Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen für Gläubiger/innen *im Ausland*, namentlich auf der Basis des New Yorker Übereinkommens sowie weiterer internationaler Konventionen (vgl. Ziff. 2.3.3)
- Zusammenarbeit mit Behörden, Amtsstellen und Institutionen im In- und Ausland

---

[49] Die Inkassobehörden haben die Möglichkeit, beim Gericht eine Anweisung zu verlangen, mit welcher bestimmte Schuldner/innen der unterhaltspflichtigen Person – in der Regel deren Arbeitgeber – verpflichtet werden, ihre Leistungen direkt an die unterhaltsberechtigte Person zu erbringen. Auf diese Weise wird die Zahlung der *laufenden Unterhaltsleistungen* an die unterhaltsberechtigte Person gesichert. Die gerichtliche Anweisung hat gegenüber der Lohnpfändung den Vorteil, dass sie zeitlich unbeschränkt gilt und wirksam ist, solange der Unterhaltsschuldner beim angewiesenen Arbeitgeber bzw. bei der angewiesenen Arbeitgeberin angestellt ist. Die Lohnpfändung hingegen entfaltet ihre Wirkung lediglich für die Dauer eines Jahres und muss deshalb periodisch erneuert werden.

[50] Die Inkassobehörden können beim Gericht einen Antrag stellen, um künftige Unterhaltsleistungen sicherzustellen. Diese Möglichkeit besteht in jenen Fällen, in denen die verpflichtete Person ihre Unterhaltspflicht vernachlässigt oder anzunehmen ist, dass sie Anstalten zur Flucht trifft, ihr Vermögen verschleudert oder beiseite schafft. Das Gericht kann die unterhaltspflichtige Person auf diese Weise verpflichten, für die *künftigen Unterhaltsleistungen* angemessene Sicherheit zu leisten.

[51] Zur Unterscheidung zwischen definitiven und provisorischen Rechtsöffnungstiteln vgl. Ziff. 3.2.1.

[52] Diese beiden Bestimmungen traten am 1.01.2011 in Kraft. Vgl. Botschaft zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des revidierten Übereinkommens von Lugano über die gerichtliche Zuständigkeit, die Anerkennung und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 18. Februar 2009, BBl **2009** 1835, hier 1837.

3 Probleme in der Alimentenhilfe

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat im Jahr 2003 die Studie «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz» publiziert.[53] Sie hat untersucht, wie sich die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialtransfers im interkantonalen Vergleich auf das verfügbare Einkommen armutsgefährdeter Haushalte auswirkt. Beim Falltyp der Alleinerziehenden ergaben sich grosse Unterschiede bezüglich des verfügbaren Einkommens, die primär auf die unterschiedliche Ausgestaltung der ALBV in den einzelnen Kantonen zurückgeführt werden konnten.[54] In der Folgestudie aus dem Jahr 2007 hat die SKOS nachgewiesen, dass es in den Systemen der ALBV im Zeitraum von 2002 bis 2006 in den meisten Kantonen nicht zu namhaften Veränderungen kam.[55]

In der Folge haben sich nicht nur die SKOS, die ein Bundesgesetz zur ALBV verlangt,[56] sondern weitere Akteure auf nationaler und kantonaler Ebene mit dieser Problematik auseinandergesetzt und eine Harmonisierung der ALBV – und teilweise auch der Inkassohilfe – eingefordert:

Die *Motion Thanei (09.3846)* verlangt vom Bundesrat die Ausarbeitung einer Vorlage, die einen Mindeststandard für die Alimentenhilfe vorsieht. Der Bundesrat hat mit Verweis auf den vorliegenden Bericht die Ablehnung der Motion beantragt.[57]

Die *Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N)* hat am 13. Oktober 2010 den Entwurf eines neuen Verfasungsartikels und den entsprechend Bericht zur *parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419)* verabschiedet und vom 22. November 2010 bis zum 4. März 2011 in die Vernehmlassung geschickt.[58] Mit einem neuen Verfassungsartikel sollen Bund und Kantone verpflichtet werden, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern. Der Entwurf für den neuen Verfassungsartikel beinhaltet einen Minderheitsantrag der Kommission, welcher die Schaffung einer Bundeskompetenz zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung vorsieht. Die SGK-N wird voraussichtlich im Mai 2011 den Auswertungsbericht zur Vernehmlassung zur Kenntnis nehmen und darauf gestützt das weitere Vorgehen festlegen.

Die *Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)* hat sich am 7.03.2008 für eine Harmonisierung der ALBV und des Alimenteninkassos auf nationaler Ebene ausgesprochen.[59] Die SODK bevorzugt eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung im Bundesrecht, behält sich aber vor, nach Vorliegen der Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419) diese Frage nochmals zu prüfen.[60]

Der *Kanton Zürich* hat eine Standesinitiative zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos eingereicht.[61]

Die *«Perspektive Familienpolitik»* hat sich im Vorfeld der Beratung der Motion der SGK-N zur Harmonisierung der ALBV und des Alimenteninkassos (03.3586) im Ständerat für eine gesamtschweizerische Harmonisierung ausgesprochen.[62]

---

53 Wyss/Knupfer 2003.
54 Wyss/Knupfer 2003, S. 209.
55 Knupfer/Bieri 2007, S. 47 – 49.
56 Vgl. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: Elemente einer nationalen Strategie. Ein Diskussionsbeitrag der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern, Januar 2010, S. 9. www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/medienkonferenzen/4.1.2010/Armutsstrategie.pdf (Stand: 15.03.2011).
57 09.3846 Motion Thanei «Alimentenhilfe» vom 24.09.2009.
58 www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2010.html#EDI > Parlamentarische Initiative 07.419.Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik (Stand: 17.03.2011).
59 Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), 2008, SODK sagt Nein zur Abstimmungsvorlage über die Krankenversicherung. Medienmitteilung vom 7. März 2008. www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Medienmitteilungen/2008_MM_KVG_FamPol_d.pdf (Stand: 17.03.2011).
60 Vgl. Kap. 4.
61 09.301 Standesinitiative «Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos» vom 4.02.09.
62 Die «Perspektive Familienpolitik» ist ein Zusammenschluss von fünf nationalen Organisationen, der sich für wirksame Reformen des Familienlasten- und -leistungsausgleichs einsetzt. Ihm gehören die Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Pro Familia Schweiz, pro juventute, die SKOS und die Städteinitiative Sozialpolitik an.

Der *Schweizerische Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV)* verlangt gesamtschweizerische Regeln und Standards für die ALVB und die Inkassohilfe. Er fordert in allen Kantonen Vorschüsse, deren Höhe mindestens der einfachen maximalen Waisenrente, die sich gegenwärtig auf 912 Franken pro Kind und Monat beläuft, entspricht. Die Bedarfsgrenzen sollen so hoch angesetzt werden, dass auch Einelternfamilien im Mittelstand in den Genuss von Vorschüssen kommen und die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden nicht behindert wird.[63]

Mit dem mit diesem Bericht zu erfüllenden Postulat strebt die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) ebenfalls eine Harmonisierung der ALBV und des Alimenteninkassos an. Die Kommission bringt deutlich zum Ausdruck, dass das Problem primär sozialpolitischer und nicht föderalistischer Art ist: «Von Armut betroffen sind insbesondere auch Alleinerziehende und ihre Kinder. Das verfügbare Einkommen von Einelternfamilien hängt in erster Linie von der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung ab. Eine wirksame Sicherung der Kinderalimente ist entscheidend für das Wohl des Kindes.»[64] Handlungsbedarf entsteht aus der Sicht der SGK-N folglich dadurch, dass es nicht gelingt, die Unterhaltsbeiträge, insbesondere die Kinderalimente, in allen Kantonen ausreichend zu sichern. Die Harmonisierung der ALBV und des Alimenteninkassos stellt für die Kommission eine Massnahme zur Armutsbekämpfung dar, die einer spezifischen Zielgruppe – den Alleinerziehenden und ihren Kindern – zugute kommen soll.

Im folgenden Kapitel wird zunächst aufgezeigt, welche Grenzen der Alimentenhilfe bei der Reduktion der Armut von Alleinerziehenden und ihren Kindern gesetzt sind (vgl. Ziff. 3.1). Anschliessend werden zwei Probleme erläutert, welche die Vollstreckbarkeit der Unterhaltstitel betreffen (vgl. Ziff. 3.2). Daran schliessen sich je ein Kapitel zu den Problemen und den rechtlichen Möglichkeiten zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung (vgl. Ziff. 3.3 und Ziff. 3.4) und der Inkassohilfe (vgl. Ziff. 3.5 und Ziff. 3.6) an.

3.1 Grenzen der Alimentenhilfe

Mittels der Alimentenhilfe kann maximal der ganze Betrag, der im Unterhaltstitel festgelegt wurde, bevorschusst bzw. eingetrieben werden. Decken die festgelegten Unterhaltsleistungen den Existenzbedarf des Einelternhaushaltes nicht, kann auch eine optimal ausgestaltete Alimentenhilfe die Armut von Alleinerziehenden und ihren Kindern nicht verhindern. Da häufig die implizite Erwartung besteht, dass durch die Optimierung der Alimentenhilfe die Existenzsicherung einkommensschwacher Einelternhaushalte gewährleistet werden könnte, werden nachfolgend die Grenzen der Alimentenhilfe aufgezeigt.

3.1.1 Armutsreduktion mittels Unterhaltsleistungen

Die Forderung nach der Sicherung der Unterhaltsleistungen impliziert, dass Unterhaltsleistungen zur Reduktion der Armut bei Alleinerziehenden und ihren Kindern beitragen. Gesamtschweizerische Daten zur *Wirkung der Unterhaltsleistungen* in armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Einelternhaushalten liegen indessen nicht vor. Aus dem Sozialbericht 2008 des Kantons Bern geht allerdings hervor, dass *Alimente* eine nicht zu vernachlässigende *armutsvermindernde Wirkung* haben:[65]

Auf der Basis von Steuerdaten wurden Haushalte, bei denen Alimente einen Einkommensbestandteil bilden, mit Haushalten, die keine Alimente beziehen, verglichen.[66] Der Anteil der Einelternhaushalte,

---

[63] Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV): Die Armut von Einelternfamilien wirksam bekämpfen, Februar 2008, S. 6f. www.einelternfamilie.ch/images/stories/Pdf/MedienPolitik/einelternfamiliearmutsbekaempfungfachtext.pdf (Stand: 17.03.2011)

[64] 06.3001 n Mo. SGK-NR. Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut, 06.3002 n Mo. SGK-NR. Armutsstatistik, 06.3003 n Po. SGK-NR. Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 13. Januar 2006, S. 11. www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (Stand: 17.03.2011).

[65] Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Sozialbericht 2008 des Kantons Bern. Vgl. Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2008, S. 40 – 45.

[66] Aufgrund der Steuerdaten kann lediglich zwischen Haushalten, welche Alimente als Einkommensbestandteil ausweisen und solchen ohne Alimente unterschieden werden. Ob die betreffenden Haushalte einen Unterhaltsanspruch haben oder nicht, ob der Betrag, den die Unterhaltsberechtigten erhalten, dem Betrag, der den Unterhaltsberechtigten effektiv zusteht, ent-

die armutsbetroffen oder armutsgefährdet sind, fällt bei den Einelternhaushalten, welche Alimente erhalten, deutlich niedriger aus als bei den Einelternhaushalten, die keine Alimente beziehen. Aus den Auswertungen geht jedoch ebenso klar hervor, dass ein Teil der Einelternhaushalte trotz Alimentenbezug armutsbetroffen oder armutsgefährdet bleibt. Diese Einelternhaushalte verfügen trotz Unterhaltsbeiträgen über ein Haushaltseinkommen unter bzw. knapp oberhalb der Armutsgrenze. In wie vielen Fällen, die Alimente

- eine *existenzsichernde Wirkung* (Einelternhaushalt erzielt dank Alimente ein Einkommen über der Armutsgrenze)
- bzw. eine *armutsvermindernde Wirkung* (die Armutslücke, d.h. der Betrag zwischen dem effektiven Haushaltseinkommen und dem existenzsichernden Einkommen, verringert sich),

haben, kann aufgrund der vorliegenden Daten nicht festgestellt werden. In welchem Verhältnis diese Effekte zur Höhe der erhaltenen Alimente stehen, bleibt ebenfalls offen.

Aufgrund der gegenwärtigen Datenlage kann folglich nicht beurteilt werden, in welchem Ausmass Unterhaltsleistungen zur Reduktion der Armut bei Alleinerziehenden beitragen. Die Ergebnisse des Sozialberichts 2008 des Kantons Bern lassen jedoch die allgemeine Schlussfolgerung zu, dass die Sicherung der Unterhaltsleistungen mittels der Alimentenhilfe sozialpolitisch grundsätzlich sinnvoll ist.

3.1.2 Mankofälle

Ein *Mankofall* entsteht, wenn das verfügbare bzw. zumutbare Einkommen beider Ehegatten nach der Trennung bzw. Scheidung zur Deckung des Bedarfs[67] beider Haushalte nicht ausreicht.[68] Bei der Bemessung der Unterhaltsleistungen werden einerseits der Bedarf der unterhaltsberechtigten Person(en) und andererseits die Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Person berücksichtigt. Aufgrund der gegenwärtigen Rechtsprechung muss der unterhaltspflichtigen Person in einem Mankofall das betreibungsrechtliche Existenzminimum belassen werden. Der Fehlbetrag wird den Unterhaltsberechtigten zugewiesen. Sie erhalten keine Unterhaltsleistungen oder solche, die ihren Bedarf nicht decken. In den allermeisten Fällen handelt es sich um Frauen respektive Mütter mit Kindern. Sie sind in der Folge auf Sozialhilfe angewiesen, für welche die meisten Kantone eine Rückerstattungspflicht vorsehen.[69] Die Zahl der Mankofälle ist nicht bekannt. Gemäss einer Untersuchung zur Praxis an fünf erstinstanzlichen Gerichten werden Mankofälle in Scheidungsurteilen häufig gar nicht ausgewiesen und die Fehlbeträge nicht beziffert.[70]

Die Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Person kann sich nach der Trennung oder Scheidung, d.h. nachdem die Unterhaltsbeiträge bereits festgelegt wurden, (nochmals) verringern. Als mögliche Ursachen sind beispielsweise Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Wiederverheiratung anzuführen. Bei unterhaltspflichtigen Personen, die sich nach der Scheidung im Ausland niederlassen, tritt ebenfalls häufig eine Verminderung der Leistungsfähigkeit ein: Aufgrund des generell tieferen Lohnniveaus in anderen Ländern erzielen sie vielfach nicht mehr das gleich hohe Erwerbseinkommen wie in der Schweiz; in der Folge ist ihr Einkommen im Verhältnis zu den Unterhaltsbeiträgen, die entspre-

---

spricht, und ob die Alimente bevorschusst werden oder nicht, ist aus den Steuerdaten nicht ersichtlich. Um präzisere Aussagen zur armutsreduzierenden Wirkung der Alimente bzw. der ALBV machen zu können, wären diese Angaben zusätzlich erforderlich.

67 Der Begriff «Bedarf» bezeichnet im Kontext der Mankofälle den «gebührenden Unterhalt» gemäss Art. 125 ZGB. Er ist mit dem Grundbedarf, welcher in der Sozialhilfe zur Anwendung kommt, nicht identisch. Vgl. Kehrli/Knöpfel 2006, S. 31.

68 Vgl. Freivogel, Elisabeth: Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, September 2006, bezüglich Rechtsprechung des Bundesgerichts ergänzt im März 2007, S. 17. www.frauenkommission.ch -> Dokumentation -> Studien und Empfehlungen -> 2007 (Stand: 17.03.2011).

69 Vgl. Freivogel, Elisabeth: Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, September 2006, bezüglich Rechtsprechung des Bundesgerichts ergänzt im März 2007, S. 17–26. www.frauenkommission.ch -> Dokumentation -> Studien und Empfehlungen -> 2007 (Stand: 17.03.2011).

70 Egli 2007, S. 157f.

chend den relativ hohen Lebenshaltungskosten in der Schweiz bemessen wurden, zu niedrig. Eine unterhaltspflichtige Person, deren Leistungsfähigkeit sich vermindert hat, kann beim zuständigen Gericht eine Abänderungsklage einreichen, mit dem Rechtsbegehren, den Unterhaltsbeitrag aufgrund ihrer erheblich geänderten finanziellen Verhältnisse neu festzulegen. Wird der Unterhaltsbeitrag im Abänderungsprozess an die verminderte Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Person angepasst, so verschlechtert sich die finanzielle Situation der Unterhaltsberechtigten: Nach Erlass des abgeänderten Unterhaltstitels decken die Alimente deren Bedarf unter Umständen nicht (mehr), oder sie fallen vollständig weg.

Die *Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF)* hat eine Untersuchung zur Rechtsprechung und zum Änderungsbedarf in Mankofällen in Auftrag gegeben.[71] Die Kurzfassung der Untersuchung wurde im Jahr 2007 mit den Empfehlungen, welche die EKF daraus abgeleitet hatte, veröffentlicht.[72] Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird das betreibungsrechtliche Existenzminimum der unterhaltspflichtigen Person in einem Mankofall knapper berechnet als in früheren Jahren.[73] Die Kinderalimente scheinen in Mankofällen tendenziell tiefer bemessen zu werden als in den vergangenen Jahren.[74] Die Rechtsprechung in Mankofällen wird in der Untersuchung insgesamt als unbefriedigend beurteilt. Es wird zum einen vorgeschlagen, wenigstens bei der Bemessung der Kinderalimente in den Eigenbedarf der unterhaltspflichtigen Person einzugreifen und den Fehlbetrag via ALBV zu begleichen: Jener Anteil des Unterhaltsbeitrages, den die unterhaltspflichtige Person tatsächlich leisten kann, würde eingetrieben, der restliche Betrag bliebe mangels Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Person geschuldet. Zum anderen wird die Frage aufgeworfen, ob bundesrechtliche Vorschriften zur Bemessung des Kindesunterhalts generell, insbesondere aber in Mankofällen, in Form eines angemessenen Mindest-Kindesunterhalts, erlassen werden sollten.[75]

Die EKF kritisiert die einseitige Zuweisung des Mankos an die Unterhaltsberechtigten:[76] Sie empfiehlt den Gerichten und der Anwaltschaft, sich bei der Bemessung der Unterhaltsbeiträge für Kinder am effektiven Bedarf der Kinder zu orientieren, auch wenn dadurch ins Existenzminimum der unterhaltspflichtigen Person eingegriffen wird. Die Beträge, die in den einzelnen Kantonen maximal bevorschusst werden, sollen bei der Alimentenbemessung ausgeschöpft und Kinderalimente nicht tiefer als die einfache Waisenrente festgesetzt werden.[77]

Der *Schweizerische Verband alleinerziehender Mütter und Väter* (*SVAMV)* beobachtet in seiner Beratungspraxis, dass Richter/innen und Vormundschaftsbehörden dazu tendieren, die Alimente trotz steigender Kosten nach unten zu nivellieren oder gar keine Kinderalimente mehr zuzusprechen. Er fordert

---

71 Freivogel, Elisabeth: Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, September 2006, bezüglich Rechtsprechung des Bundesgerichts ergänzt im März 2007. www.frauenkommission.ch -> Dokumentation -> Studien und Empfehlungen -> 2007 (Stand: 17.03.2011).

72 Vgl. EKF 2007, S. 11–24 und S. 61–63.

73 Die Steuerlast der unterhaltspflichtigen Person wird nicht mehr berücksichtigt und es darf kein genereller Zuschlag von 20 Prozent mehr hinzugerechnet werden. Vgl. Freivogel, Elisabeth: Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, September 2006, bezüglich Rechtsprechung des Bundesgerichts ergänzt im März 2007, S. 23. www.frauenkommission.ch -> Dokumentation -> Studien und Empfehlungen -> 2007 (Stand: 17.03.2011).

74 Im Hinblick auf eine allfällige ALBV wurden Unterhaltsbeiträge für Kinder früher ein wenig höher, d. h. bedarfsgerechter festgesetzt, selbst wenn dadurch ins Existenzminimum der unterhaltspflichtigen Person eingegriffen wurde. Gegenwärtig scheint für die Bemessung der Kinderalimente ausschliesslich die Leistungsfähigkeit des Unterhaltspflichtigen massgebend zu sein. Vgl. Freivogel, Elisabeth: Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, September 2006, bezüglich Rechtsprechung des Bundesgerichts ergänzt im März 2007, S. 24. www.frauenkommission.ch -> Dokumentation -> Studien und Empfehlungen -> 2007 (Stand: 17.03.2011).

75 Vgl. Freivogel, Elisabeth: Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, September 2006, bezüglich Rechtsprechung des Bundesgerichts ergänzt im März 2007, S. 67. www.frauenkommission.ch -> Dokumentation -> Studien und Empfehlungen -> 2007 (Stand: 17.03.2011).

76 Das Bundesgericht hat diese umstrittene Rechtsprechung in seinem Urteil vom 23.10.2008 bestätigt. BGE **135** III 66.

77 EKF 2007, S. 62.

daher einen im Bundesrecht festgelegten Mindestunterhaltsbeitrag in der Höhe der maximalen einfachen Waisenrente für jedes Kind.[78]

Nationalrätin Thanei hat zur Problematik der Mankofälle zwei Motionen eingereicht. Die *Motion «Ehescheidung und -trennung. Gleichbehandlung in Mankofällen» (09.3519)* verlangt die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage, damit ein allfälliger Fehlbetrag bei der Festsetzung von Unterhaltsbeiträgen im Falle von Scheidungen oder Trennungen angemessen auf beide Ehegatten oder Eltern verteilt wird.[79] Der Bundesrat hat die Annahme der Motion beantragt. Mit der *Motion «Mindestunterhaltsbeitrag für Kinder» (09.3847)* fordert Thanei den Bundesrat auf, eine Vorlage auszuarbeiten, wonach für Kinder, die bei einem Elternteil aufwachsen, Mindestunterhaltsbeiträge festgesetzt werden.[80] Um Doppelspurigkeiten mit der oben erwähnten Motion (09.3519) zu vermeiden und im Sinne der Effizienz, hat der Bundesrat die Ablehnung dieser Motion (09.3847) beantragt.

Die Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) hat entschieden, die *Vorlage über die gemeinsame elterliche Sorge* zu erweitern. Zusätzlich sollen unterhaltsrechtliche Fragen, namentlich die Problematik der Mankofälle, aufgegriffen und neu geregelt werden, um die Situation jenes Elternteils, der das Kind hauptsächlich betreut, zu verbessern.[81]

Abschliessend kann folgendes Fazit gezogen werden: Das Problem der Mankofälle entsteht bei der Bemessung der Unterhaltsleistungen und nicht bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs. Es kann daher durch eine bessere Sicherung der Unterhaltsleistungen nicht gelöst werden. Die Alimentenhilfe hat keinen Einfluss auf die Höhe der Unterhaltsleistungen. Mittels der ALBV bzw. der Inkassohilfe kann maximal jener Betrag bevorschusst bzw. eingetrieben werden, der bei der Trennung oder Scheidung bemessen und im Unterhaltstitel festgehalten wurde.

3.1.3 Fehlende titulierte Unterhaltsansprüche

Es gibt verschiedene Gründe, weshalb Alleinerziehende und ihre Kinder *keinen titulierten und vollstreckbaren Anspruch auf Unterhaltsleistungen* haben:

- Wie oben ausgeführt, ist es möglich, dass das Familieneinkommen nach der Trennung bzw. Scheidung lediglich das betreibungsrechtliche Existenzminimum der unterhaltspflichtigen Person deckt. Der alleinerziehende Elternteil und die Kinder erhalten in der Folge keine Unterhaltsleistungen zugesprochen.
- Die Vaterschaft ist nicht bekannt bzw. kann gerichtlich nicht festgestellt werden, da beispielsweise die Adresse des leiblichen Vaters weder im Inland noch im Ausland ausfindig gemacht werden kann.
- Der alleinerziehende Elternteil, der Anspruch auf Unterhaltsleistungen hätte, verzichtet auf diese Leistungen (für sich und allenfalls auch für das Kind).[82]

Es ist nicht bekannt, wie hoch der Anteil der Alleinerziehenden und Kinder ohne einen titulierten Unterhaltsanspruch ist. Folgende statistische Angaben liegen zu dieser Frage vor: Bei den *geschiedenen Ehegatten* mit Unterhaltsanspruch handelt es sich grossmehrheitlich um Frauen.[83] Die Zahl der unter-

---

78 Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV): Die Armut von Einelternfamilien wirksam bekämpfen, Februar 2008, S. 3–5. www.einelternfamilie.ch/images/stories/Pdf/MedienPolitik/einelternfamiliearmutsbekaempfungfachtext.pdf (Stand: 17.03.2011).

79 09.3519 Motion Thanei «Ehescheidung und -trennung. Gleichbehandlung in Mankofällen» vom 9.06.2010.

80 09.3847 Motion Thanei «Mindestunterhaltsbeitrag für Kinder» vom 24.09.2009.

81 Vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 12.01.2011. www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2011/ref_2011-01-120.html (Stand: 17.03.2011).

82 Auf die Bemessung von Unterhaltsleistungen wird in der Regel verzichtet, wenn die finanziellen Verhältnisse der Person, die unterhaltsberechtigt wäre, sehr gut sind, sodass sie nicht auf diese Leistungen angewiesen ist. Die Fälle, in denen aus diesem Grund keine Unterhaltsleistungen für das Kind bemessen werden, sind sehr selten. Diese Situation kann z. B. dann eintreten, wenn der Vater die elterliche Sorge für das Kind erhält und finanziell in erheblich besseren Verhältnissen lebt als die Mutter. Der Verzicht auf Unterhaltsleistungen muss durch das Gericht oder die Vormundschaftsbehörde genehmigt werden.

83 Vgl. BFS 2004, CD-ROM, T 1.3.2.3.4.

haltsberechtigten Frauen hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich abgenommen. Im Jahr 2001 erhielten weniger als 30 Prozent aller Frauen nach der Scheidung Unterhaltsleistungen.[84] Die Zahl der *Kinder* mit einem titulierten Unterhaltsanspruch wird statistisch nicht erfasst.

Alleinerziehende und Kinder, die keine titulierten Unterhaltsansprüche haben, kommen nicht in den Genuss der Alimentenhilfe. Sie können daher auch nicht von einer besseren Sicherung der Unterhaltsleistungen profitieren.

Abschliessend kann zu den Grenzen der Alimentenhilfe Folgendes festgehalten werden: Die Sicherung der Unterhaltsleistungen mittels der Alimentenhilfe ist sozialpolitisch grundsätzlich sinnvoll. Es ist daher lohnenswert, die Alimentenhilfe optimaler auszugestalten. Die vorhandenen Daten lassen allerdings lediglich eine allgemeine Einschätzung der armutsvermindernden Wirkung der Alimentenhilfe zu. Zur Existenzsicherung von Alleinerziehenden und ihren Kindern sind weitere sozialpolitische Massnahmen erforderlich. Auf eidgenössischer Ebene und in einzelnen Kantonen steht insbesondere die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien zur Diskussion.[85]

3.2 Probleme hinsichtlich der Vollstreckbarkeit des Unterhaltstitels

Der Unterhaltstitel kann Merkmale aufweisen, die dessen Vollstreckbarkeit erschweren. Die Lösung dieser Probleme trägt dazu bei, dass die Voraussetzungen für eine effiziente und erfolgreiche Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen verbessert werden.

3.2.1 Qualifikation vormundschaftlich genehmigter Unterhaltsverträge

Gemäss Artikel 308 Absatz 2 und 309 ZGB ist die Vormundschaftsbehörde bei jedem Kind, das ausserhalb der Ehe geboren wurde, verpflichtet, für die Feststellung des Kindesverhältnisses zum Vater und die Wahrung seines Unterhaltsanspruchs zu sorgen. Zu diesem Zweck kann die Vormundschaftsbehörde eine sogenannte Ausserehelichenbeistandschaft anordnen (Art. 309 Abs. 1 ZGB). In der Praxis wird unverheirateten Eltern nach der Geburt des Kindes eine Frist von einem Monat eingeräumt, um die Vaterschaft und die Unterhaltspflicht ohne Intervention eines Beistandes zu regeln. Wenn der Vater das Kind bis zum Ablauf der Frist nicht anerkennt und die Eltern keine Unterhaltsvereinbarung abschliessen, wird dem Kind ein Beistand bestellt. Unterhaltsverträge für das Kind müssen durch die Vormundschaftsbehörde oder durch das Gericht genehmigt werden:

> [1] *«Unterhaltsverträge werden für das Kind erst mit der Genehmigung durch die Vormundschaftsbehörde verbindlich.» (Art. 287 Abs. 1 ZGB)*

Die Vormundschaftsbehörde hat dabei sicherzustellen, dass die in Artikel 285 Absatz 1 ZGB genannten Kriterien zur Bemessung des Unterhaltsbeitrages in der Unterhaltsvereinbarung berücksichtigt worden sind.

Die *Qualifikation* der durch die Vormundschaftsbehörden genehmigten Unterhaltsvereinbarungen ist massgebend im Betreibungsverfahren: Ist die unterhaltspflichtige Person säumig, kann die unterhaltsberechtigte Person ein Betreibungsbegehren an das Betreibungsamt richten (Art. 67 SchKG). Nach Empfang des Betreibungsbegehrens erlässt das Betreibungsamt den Zahlungsbefehl (Art. 69 Abs. 1 SchKG). Der Schuldner kann den Zahlungsbefehl befolgen und seine Schuld begleichen oder die Schuld bestreiten und Rechtsvorschlag erheben (Art. 74 SchKG). Der Rechtsvorschlag bewirkt die Einstellung der Betreibung (Art. 78 SchKG). Soll die Betreibung fortgesetzt werden, kann die Gläubigerin die Beseitigung des Rechtsvorschlags durch Rechtsöffnung verlangen. Beruht die Unterhaltsforderung auf einem vollstreckbaren gerichtlichen Urteil, so kann der Gläubiger beim Richter die *definitive Rechtsöffnung*, d.h. die Aufhebung des Rechtsvorschlages verlangen (Art. 80 SchKG). Beruht die Unterhaltsforderung auf einer durch die Vormundschaftsbehörde genehmigten Vereinbarung, so stellt

---

[84] Freivogel 2007, S. 11.

[85] Vgl. die Informationen zum Gesetzesprojekt «Ergänzungsleistungen für Familien», welches auf die parlamentarischen Initiativen der Nationalrätinnen Fehr und Meier-Schatz zurückgeht, und die Zusammenstellung des BSV zu den Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen. www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=de (Stand: 17.03.2011)

sich die Frage, ob die Gläubigerin die *provisorische Rechtsöffnung* nach Art. 82 SchKG oder sogar die definitive Rechtsöffnung nach Art. 80 SchKG verlangen kann.

In der Lehre war bis anhin strittig, ob es sich bei den von der Vormundschaftsbehörde genehmigten Unterhaltsverträgen um provisorische oder definitive Rechtsöffnungstitel handelt.[86] Diese Unklarheit führte insbesondere im Verhältnis zu ausländischen Staaten zu erheblichen Unsicherheiten und zu grossem Aufklärungsaufwand. Je nach Interpretation bestehender Staatsverträge durch ausländische Behörden bzw. je nach ausländischer Gerichtspraxis wurden die von den Vormundschaftsbehörden genehmigten Unterhaltsverträge unterschiedlich behandelt. Seit dem 1. Januar 2011 gelten von der Vormundschaftsbehörde genehmigte Unterhaltsverträge als definitive Rechtsöffnungstitel: Artikel 80 Absatz 2 Ziffer 2 SchKG hält fest, dass Verfügungen schweizerischer Verwaltungsbehörden gerichtlichen Entscheiden gleichgestellt sind.[87]

3.2.2 Festlegung der Dauer der Unterhaltspflicht

Die Unterhaltspflicht der Eltern dauert grundsätzlich bis zur Volljährigkeit des Kindes bzw. bis zum ordentlichen Abschluss einer angemessenen Ausbildung:

> [1] *«Die Unterhaltspflicht der Eltern dauert bis zur Mündigkeit des Kindes.*
>
> [2] *Hat es dann noch keine angemessene Ausbildung, so 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 ZGB)*

Am 1. Januar 1996 wurde das Mündigkeitsalter vom vollendeten 20. Lebensjahr auf das vollendete 18. Lebensjahr herabgesetzt (Art. 14 ZGB). Damit wurde gleichzeitig der bedingungslose Anspruch auf Unterhalt 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 in der Regel bis zum 20. Lebensjahr. Zahlreiche volljährige Jugendliche sind daher aufgrund ihrer individuellen Ausbildungssituation noch unterhaltsbedürftig. Gestützt auf Art. 277 Absatz 2 ZGB steht ihnen grundsätzlich auch ein entsprechender Unterhaltsanspruch gegenüber ihren Eltern zu. Die Durchsetzung dieses Anspruchs ist in der Praxis allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Eine dieser Ursachen ist auf die mangelhafte Ausgestaltung der (während der Unmündigkeit der Kinder errichteten) Unterhaltstitel bezüglich der Dauer der Unterhaltspflicht zurückzuführen:

Im Idealfall wird die Unterhaltspflicht im Unterhaltstitel ausdrücklich in Anlehnung an den Wortlaut von Artikel 277 Absatz 2 ZGB «bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann» festgehalten. Weit häufiger begnügen sich die Gerichte bzw. die Vormundschaftsbehörden indessen mit einem Pro-Memoria-Vermerk: «Artikel 277 Absatz 2 bleibt vorbehalten». Ein solcher Vermerk gilt nach der Rechtsprechung nicht als ein ausreichend bestimmter Titel zugunsten des volljährigen Jugendlichen in Ausbildung, mit welchem dessen gesetzlicher Anspruch unmittelbar vollstreckt werden kann. Wenn der Jugendliche in Ausbildung volljährig wird und die unterhaltspflichtige Person ihren Unterhaltspflichten nicht weiterhin nachkommt, muss er seinen Anspruch notfalls, d. h. wenn keine Vereinbarung zustande kommt, vor Gericht gegen den unterhaltsverpflichteten Elternteil einklagen. Aus der Perspektive des unterhaltsberechtigten Jugendlichen bedeutet die Notwendigkeit der Rechtsverfolgung des unterhaltspflichtigen Elternteils eine massgebliche Erschwerung der Durchsetzung seines gesetzlichen Anspruchs (vgl. Ziff. 3.5.9).

Dieses Problem liesse sich durch die Formulierung der Unterhaltstitel im oben erwähnten Wortlaut leicht beseitigen. Die Gerichte und Vormundschaftsbehörden wären aufgrund ihrer allgemeinen Pflicht, die Interessen des Kindes im Verfahren zu wahren, grundsätzlich auch zu einer derartigen Ausgestaltung der Unterhaltstitel angehalten. Abhilfe könnten somit die Gerichte und Vormund-

---

[86] Vgl. Kren Kostkiewicz 2010, S. 324–352, Schwander 2007, Artikel 84 N 5, Jametti Greiner 1996, S. 408–415.
[87] Vgl. Staehlin 2010, Artikel 80 N 24.

schaftsbehörden schaffen, indem sie nur solche Unterhaltstitel genehmigen bzw. erlassen, welche die Unterhaltspflicht ausdrücklich in enger Anlehnung an den Wortlaut von Artikel 277 Absatz 2 ZGB festhalten. Das Bewusstsein für dieses Problem müsste auch bei den Parteien, der Anwaltschaft sowie bei den Mediatorinnen und Mediatoren geschärft werden, damit entsprechende Rechtsbegehren gestellt werden. Unter dieser Voraussetzung wäre der Unterhaltsanspruch von volljährigen Jugendlichen in Ausbildung im Unterhaltstitel über das 18. Lebensjahr hinaus bis zum ordentlichen Abschluss einer angemessenen Ausbildung gewährleistet. Mit der richterlichen Zusprechung von Unterhaltsleistungen «bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann» nach Art. 277 Abs. 2 ZGB bliebe dem mündigen Kind die gerichtliche Durchsetzung seines gesetzlichen Unterhaltsanspruches gestützt auf die genannte Bestimmung gegen den unterhaltsverpflichteten Elternteil erspart.

Lösungsmöglichkeit zur Festlegung der Dauer der Unterhaltspflicht

Die Gerichte, die Vormundschaftsbehörden, die Parteien, die Anwaltschaft sowie die Mediatorinnen und Mediatoren werden dazu angehalten, die Dauer der Unterhaltspflicht in den Unterhaltstiteln ausdrücklich in enger Anlehnung an den Wortlaut von Artikel 277 Absatz 2 ZGB festzuhalten.

3.3 Probleme in der Alimentenbevorschussung

Die folgenden Ausführungen zur Ausgestaltung der ALBV in den Kantonen basieren auf einer Umfrage, welche das BSV in den Kantonen durchführen liess. Die Ergebnisse sind der Übersichtstabelle im Anhang zu entnehmen (vgl. Anhang 7). Die Tabelle beinhaltet je eine separate Zusammenstellung zu den kantonalen Regelungen zur Bevorschussung der Kinderalimente und zur Bevorschussung der Ehegattenalimente. Der interkantonale Vergleich beschränkt sich indessen ausschliesslich auf die Bevorschussung der Kinderalimente. Diese Fokussierung erfolgt in Anlehnung an die Zielsetzung der SGK-N. Die Kommission hält fest, dass eine wirksame Sicherung der *Kinderalimente* für das Wohl des Kindes entscheidend sei (vgl. Ziff. 1.1).

Der interkantonale Vergleich erfolgt anhand einzelner Eckwerte. Es handelt sich zum einen um Voraussetzungen, welche die Gesuchstellenden erfüllen müssen, damit sie ALBV beziehen können. Zum anderen werden jene Faktoren berücksichtigt, die für die Höhe der Leistungen und die Bezugsdauer massgebend sind. Die Eckwerte in den einzelnen Kantonen werden analysiert sowie die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Ausgestaltungsarten diskutiert. Gestützt darauf werden Verbesserungsvorschläge im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Harmonisierung unterbreitet. Die Eckwerte werden danach beurteilt, ob und inwiefern sie zur besseren Sicherung der Unterhaltsbeiträge in armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Haushalten beitragen. Dieses Beurteilungskriterium steht im Spannungsfeld mit anderen Zielsetzungen der Kantone, beispielsweise finanzpolitischen Vorgaben.

Im letzten Teil dieses Kapitels (Ziff. 3.4) werden die rechtlichen Möglichkeiten zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung erläutert.

3.3.1 Einkommens- und Vermögensverhältnisse

a) Berechnungsarten

In den Kantonen Bern und Tessin werden grundsätzlich jedem Kind Vorschüsse gewährt, dessen Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht nachkommt. In allen anderen Kantonen werden zuerst die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Haushaltes, in dem das unterhaltsberechtigte Kind lebt, überprüft. Es können folglich zwei Typen unterschieden werden:

Typ	Einkommens- und Vermögensverhältnisse
Typ A	Orientierung am Unterhaltsanspruch des Kindes: Keine Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse
Typ B	Bevorschussung in Abhängigkeit vom Haushaltsbedarf: Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse

Beim *Typ A* wird der Unterhaltsanspruch *jedes Kindes* mittels ALBV ganz oder teilweise erfüllt. Beim *Typ B* erhalten nur jene Kinder eine Bevorschussung, die in einem Haushalt leben, dessen Existenzbedarf nicht gedeckt ist. Grundsätzlich kann die Sicherung der Kinderalimente in armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Haushalten mit beiden Typen erfüllt werden.

In den Kantonen, die dem Typ B zuzuordnen sind, wird das Existenzminimum unterschiedlich berechnet. Es kommen zwei *Berechnungsarten* zur Anwendung:[88]

Sieben Kantone (AI, AR, NW, OW, SZ, TG, UR) berechnen den Anspruch auf ALBV analog zur Prüfung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL). Die Höhe der Bevorschussung wird aus der Differenz zwischen den anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben des Haushalts berechnet. Bei der Zusammensetzung der anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben – beispielsweise beim Anteil des Vermögens, das berücksichtigt wird – bestehen geringfügige Unterschiede zwischen den genannten Kantonen.[89]

Die anderen 17 Kantone (AG, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZG, ZH) berechnen die Anspruchsberechtigung anhand von fixen Einkommens- und Vermögensgrenzen. Die kantonalen Einkommens- und Vermögensgrenzen können indessen nicht unmittelbar miteinander verglichen werden, da die Berechnungsgrundlagen stark voneinander abweichen (vgl. Anhang 7). Die grossen Unterschiede sind u. a. auf die unterschiedlichen Definitionen des Einkommens und des Vermögens zurückzuführen. Die Berechnungen basieren in den Kantonen z. B. auf dem Bruttolohn, dem Nettolohn, dem Nettoeinkommen, dem Reineinkommen oder dem steuerbaren Einkommen. Ein weiterer Faktor, welcher zu beträchtlichen Differenzen zwischen den einzelnen Kantonen führt, ist die unterschiedliche Berücksichtigung der Haushaltsgrösse und -zusammensetzung. Sie erfolgt nach verschiedenen Kriterien, z. B. in Abhängigkeit der Anzahl Personen, die in demselben Haushalt leben, des Zivilstandes der erwachsenen Personen oder/und der Anzahl Kinder, die unterhaltsberechtigt sind. Die sogenannten Äquivalenzskalen, die für die Berechnung der nach Haushaltsgrösse abgestuften Bedarfsgrenzen erforderlich sind, stimmen ebenfalls nicht überein.[90]

In den Kantonen, welche die ALBV bedarfsabhängig ausrichten, kommen folglich zwei *Berechnungsarten* zur Anwendung:

Typ	Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse
Typ B Ergänzungsleistungen	Berechnung in Analogie zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL)
Typ B Einkommens- und Vermögensgrenze	Berechnung auf der Basis kantonal unterschiedlich definierter Einkommens- und Vermögensgrenzen (EV)

Der *Typ B Ergänzungsleistungen* hat den Vorteil, dass er sich an einer national anerkannten Bedarfsleistung orientiert und sich daher als Modell für eine gesamtschweizerische Harmonisierung eignen würde.

---

88 Vgl. Knupfer/Bieri 2007, S. 43.
89 Ausführlicher vergleiche Knupfer/Bieri 2007, S. 44f.
90 Vgl. Kehrli/Knöpfel 2006, S. 36f.

Im Gegensatz dazu kommen beim *Typ B Einkommens- und Vermögensgrenze* kantonal sehr unterschiedliche ALBV-Bedarfsgrenzen zur Anwendung. Im Hinblick auf eine Harmonisierung müssten sowohl die Berechnung als auch die Höhe der Bedarfsgrenze vereinheitlicht werden.

b) Berücksichtigung des Einkommens eines neuen Ehegatten/Konkubinatspartners

In jenen Kantonen, welche die ALBV bedarfsabhängig ausrichten, stellt die Berücksichtigung bzw. Nicht-Berücksichtigung des *Einkommens eines neuen (Ehe-)Partners der obhutsberechtigten Mutter* ein weiterer wesentlicher Unterschied bei der Anspruchsberechnung dar.[91]

In jenen sieben Kantonen, die dem *Typ B EL* zuzuordnen sind, wird diese Frage grundsätzlich in Analogie zur Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen zur AHV /IV (EL) geregelt. Die Berechnung der EL erfolgt *zivilstandsabhängig*: Bei verheirateten Personen wird das Einkommen des Ehegatten mitberücksichtigt, Personen, die im Konkubinat leben, werden grundsätzlich gleich behandelt wie alleinstehende Personen. Lediglich wenn die Person, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen erhebt, mit ihrem Konkubinatspartner in demselben Haushalt wohnt, erfolgt eine Mietzinsaufteilung.[92] Drei Kantone (AI, OW, TG) weichen allerdings von dieser Regelung ab.[93]

In den 17 Kantonen, die dem *Typ B EV* entsprechen, ist sowohl die Variante *ohne* Einbezug des Einkommens des neuen (Ehe-)Partners (GE, LU) als auch jene *mit* Einbezug des Einkommens des neuen (Ehe-)Partners (AG, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZG, ZH) auszumachen. In den Kantonen, die das Einkommen des (Ehe-)Partners mitberücksichtigen, erfolgt dieser Schritt entweder ausschliesslich, wenn die obhutsberechtigte Mutter mit dem neuen Partner verheiratet ist (neuer Ehegatte) oder auch, wenn sie mit dem neuen Partner im Konkubinat lebt (Konkubinatspartner). Die Kantone, die das Einkommen des Konkubinatspartners mitberücksichtigen, gehen aufgrund unterschiedlicher Kriterien von einem Konkubinat aus; beispielsweise, wenn das Konkubinatspaar gemeinsame Kinder hat oder eine bestimmte Anzahl Jahre in Wohngemeinschaft lebt.

Es stellt sich zunächst die Frage, ob es gerechtfertigt ist, das Einkommen des *neuen Ehegatten* bei der Berechnung des Anspruchs auf ALBV zu berücksichtigen oder ausser Acht zu lassen:

Der neue Ehegatte hat gegenüber der obhutsberechtigen Mutter eine *Beistandspflicht*:

> [2]*«Jeder Ehegatte hat dem andern in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen.» (Art. 278 Abs. 2 ZGB).*

Seine Beistandspflicht ist gegenüber dem leiblichen Vater des unterhaltsberechtigten Kindes subsidiär. Sie besteht darin, dass er einen allfälligen Unterschied zwischen einem ungenügenden Unterhaltsbeitrag des leiblichen Vaters und dem Bedarf des Kindes ausgleicht und das Inkassorisiko bezüglich dieses Beitrages trägt.[94] Aufgrund der Beistandspflicht des neuen Ehegatten wäre es folglich angebracht, dessen Einkommen bei der Berechnung des Anspruchs auf ALBV zu berücksichtigen. Im Rahmen einer Vereinheitlichung der ALBV müsste dieser Einkommensbestandteil in allen Kantonen gleichermassen einberechnet werden.

Anders verhält es sich beim *Konkubinatspartner*: Er hat weder eine Unterhaltspflicht gegenüber dem unterhaltsberechtigten Kind noch eine Beistandspflicht gegenüber der obhutsberechtigten Mutter. Die Rechtsprechung im Sozialhilferecht scheint indessen vermehrt darauf abzustellen, dass sich die Konkubinatspartner faktisch gegenseitig unterstützen.[95] So hat das Bundesgericht entschieden, dass kan-

---

[91] Um die Verständlichkeit des Textes nicht zusätzlich zu erschweren, wird in den folgenden Abschnitten auf geschlechtsneutrale Formulierungen verzichtet. Selbstverständlich haben die Aussagen auch für Kinder alleinerziehender Väter mit einer neuen (Ehe-)Partnerin Gültigkeit.

[92] Vgl. Artikel 16c Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV, SR 831.301).

[93] Im Kanton Thurgau, der dem Typ B EL zuzuordnen ist, wird beispielsweise von einer Lebensgemeinschaft ausgegangen, wenn der obhutsberechtigte Elternteil länger als ein Jahr in Wohngemeinschaft mit einem Partner oder einer Partnerin wohnt, sodass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Partners oder der Partnerin bei der Anspruchsberechtigung mitberücksichtigt werden. Vgl. Art. 11 Abs. 1 Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten (Alimentenhilfeverordnung, AliV, SR 836.41).

[94] Vgl. Hegnauer 1999, Note 20.10, BGE **120** II 285.

[95] Vgl. Aebi-Müller/Widmer 2009, S. 6.

tonale Bestimmungen, wonach das Einkommen des Konkubinatspartners des obhutsberechtigten Elternteils bei der Berechnung des Anspruchs auf ALBV berücksichtigt wird, vertretbar sind, sofern es sich um ein stabiles Konkubinat handelt.[96] Da das Konkubinat in der Schweiz nicht als eigenes Rechtsinstitut mit spezifischen Wirkungen anerkannt ist, liegt allerdings weder für das Konkubinat noch für das stabile Konkubinat eine allgemein gültige gesetzliche Umschreibung vor.[97] Der Bundesgesetzgeber hat es wiederholt abgelehnt, die nichteheliche bzw. die eheähnliche Gemeinschaft gesetzlich zu verankern und umfassend zu regeln. Zwischen den Regelungen und Bestrebungen in den einzelnen Rechtsbereichen besteht keine Kohärenz.[98] Die bundesrechtlichen Sozialversicherungen sind beispielsweise grundsätzlich zivilstandsabhängig ausgestaltet, wodurch die Partner einer nichtehelichen Gemeinschaft in der Regel alleinstehenden Personen gleichgestellt sind. Auch die Familien- und Ehepaarbesteuerung erfolgt zivilstandsabhängig. Das Parlament hat an diesem Grundsatz in der 2009 verabschiedeten Reform der Familienbesteuerung festgehalten und einem Systemwechsel hin zu einer zivilstandsunabhängigen Besteuerung eine klare Absage erteilt.[99]

Die Zielsetzung der besseren Sicherung der Kinderalimente spricht gegen die Berücksichtigung des Einkommens des Konkubinatspartners. Zwischen dem unterhaltsberechtigten Kind und dem Konkubinatspartner der Mutter wird eine Verbindung geschaffen, die – wie oben ausgeführt – rechtlich nicht existiert. Wenn der Konkubinatspartner beispielsweise nicht bereit ist, einen Teil seines Einkommens für den Unterhalt des Kindes seiner Partnerin aufzuwenden, kann weder das Kind noch die obhutsberechtigte Mutter rechtlich gegen ihn vorgehen. Das unterhaltsberechtigte Kind erhält keine Alimente, weil der unterhaltspflichtige Vater säumig ist, und keine Vorschüsse, weil das Haushaltseinkommen aufgrund des Einkommens des Konkubinatspartners über der Bedarfsgrenze liegt. In solchen Fällen wird die Armutsproblematik unterhaltsberechtigter Kinder verschärft statt reduziert.

c) Lösungsmöglichkeiten

Die Ausführungen zur Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse in den Kantonen sowie deren Beurteilung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Eine einheitliche Berechnung des Anspruchs auf ALBV in allen Kantonen würde die Transparenz gegenüber den Anspruchsberechtigten erhöhen. Bei einem Wohnortwechsel über die Kantonsgrenze hinweg käme es nicht zu ungerechtfertigten Einkommensschwankungen aufgrund unterschiedlicher Berechnungsarten.

In Anlehnung an den *Typ A* könnte in allen Kantonen auf die Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Haushaltes, in dem das unterhaltsberechtigte Kind lebt, verzichtet werden.

Der *Typ B Ergänzungsleistungen* würde sich ebenfalls für eine gesamtschweizerische Harmonisierung anbieten, da er sich an einer national anerkannten Bedarfsleistung orientiert. Würde dieser Typ als Modell für eine gesamtschweizerische Harmonisierung gewählt, so wäre es indessen konsequent, wenn auch die Berechnung des Einkommens eines neuen (Ehe-)Partners der obhutsberechtigten Mutter in allen Kantonen analog zur Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen zur AHV/IV erfolgen würde, d. h.: Berücksichtigung des Einkommens des neuen Ehegatten, Nicht-Berücksichtigung des Einkommens des Konkubinatspartners unter Vorbehalt der Mietzinsaufteilung bei Wohngemeinschaft.

Bei der Wahl des *Typs B Einkommens- und Vermögensgrenze* müssten sowohl die Berechnung als auch die Höhe der Bedarfsgrenze vereinheitlicht werden. Die Berücksichtigung des Einkommens eines neuen Ehegatten oder eines Konkubinatspartners sollte zivilstandsabhängig erfolgen: Die Beistandspflicht des neuen Ehegatten spricht dafür, dessen Einkommen in allen Kantonen gleichermassen zu berücksichtigen. Unter dem Gesichtspunkt der besseren Sicherung der Kinderalimente sollte

---

96 Vgl. BGE **129** I1, E. 3.2.4, S. 6.
97 Vgl. Aebi-Müller/Widmer 2009, S. 2f.
98 Vgl. Aebi-Müller/Widmer 2009, S. 2.
99 Vgl. Faktenblatt des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD zur Reform der Ehe- und Familienbesteuerung. www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00608/00631/index.html?lang=de (Stand: 15.03.2011).

das Einkommen des Konkubinatspartners bei der Berechnung des Anspruchs auf ALBV hingegen nicht einbezogen werden.

Lösungsmöglichkeiten	**Einkommens- und Vermögensverhältnisse**
Lösungsmöglichkeit A	Orientierung am Unterhaltsanspruch des Kindes: Keine Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse
Lösungsmöglichkeit B Ergänzungsleistungen	Berechnung in Analogie zu den EL: Berücksichtigung des Einkommens des neuen Ehegatten, Vernachlässigung des Einkommens des Konkubinatspartners unter Vorbehalt der Mietzinsaufteilung bei Wohngemeinschaft
Lösungsmöglichkeit B Einkommens- und Vermögensgrenze	Einheitliche Berechnung und Höhe der Einkommens- und Vermögensgrenze, mit Berücksichtigung des Einkommen des neuen Ehegatten, ohne Einbezug des Einkommens des Konkubinatspartners

3.3.2 Teilanspruch

Es kann zwischen der Bevorschussung *ohne Teilanspruch* und der Bevorschussung *mit Teilanspruch* – im Folgenden Teilbevorschussung genannt – unterschieden werden.[100] Das Prinzip soll anhand eines Beispiels illustriert werden: Die Einkommens- und Vermögensgrenze liegt bei 3000 Franken pro Monat.[101] Das monatliche Einkommen des Einelternhaushalts beläuft sich auf 2500 Franken. Das Kind hat gemäss Unterhaltstitel Anspruch auf Alimente in der Höhe von 700 Franken pro Monat. Bei einer Bevorschussung ohne Teilanspruch erhält das Kind in diesem Beispiel keine ALBV, da das massgebliche Haushaltseinkommen zuzüglich Alimente über die Einkommens- und Vermögensgrenze von 3000 Franken zu liegen kommt. Bei einer Teilbevorschussung erhält das Kind 500 Franken pro Monat bevorschusst.

Der Unterschied zwischen der Teilbevorschussung und der Bevorschussung ohne Teilanspruch ist also eine Differenz in der Anspruchsberechnung, die sich auf die Höhe der Leistung auswirkt. In jenen zwei Kantonen, welche die Kinderalimente bedarfsunabhängig ausrichten (BE, TI), stellt sich dieses Problem nicht.

18 Kantone (AG, AI, AR, BS, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH) wenden die Teilbevorschussung an. Sechs Kantone (BL, GL, LU, SO, UR, VS) kennen keine Teilbevorschussung.

Es können folglich zwei Typen unterschieden werden:

Typ	**Teilanspruch**
Typ A	Bevorschussung mit Teilanspruch
Typ B	Bevorschussung ohne Teilanspruch

Der Vorteil des *Typs A* gegenüber dem *Typ B* ist offensichtlich: Mit einer Teilbevorschussung können nicht nur volle Alimente, sondern auch Anteile der Alimente bevorschusst werden. Die Einführung der Teilbevorschussung in allen Kantonen im Rahmen einer Harmonisierung würde dazu beitragen, dass die Unterhaltsbeiträge von Kindern in armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Haushalten zumindest teilweise gesichert werden könnten.

---

[100] Vgl. Knupfer/Bieri 2007, S. 44

[101] Der Anspruch auf ALBV wird in den Kantonen auf der Basis des Jahreseinkommens und -vermögens berechnet. Zur Erläuterung des Prinzips der Teilbevorschussung wird im vorliegenden Beispiel das monatliche Einkommen als Berechnungsgrundlage verwendet.

Lösungsmöglichkeit zum Teilanspruch

Alle Kantone, welche die ALBV bedarfsabhängig ausrichten, führen die Teilbevorschussung ein.

3.3.3 Schwelleneffekte

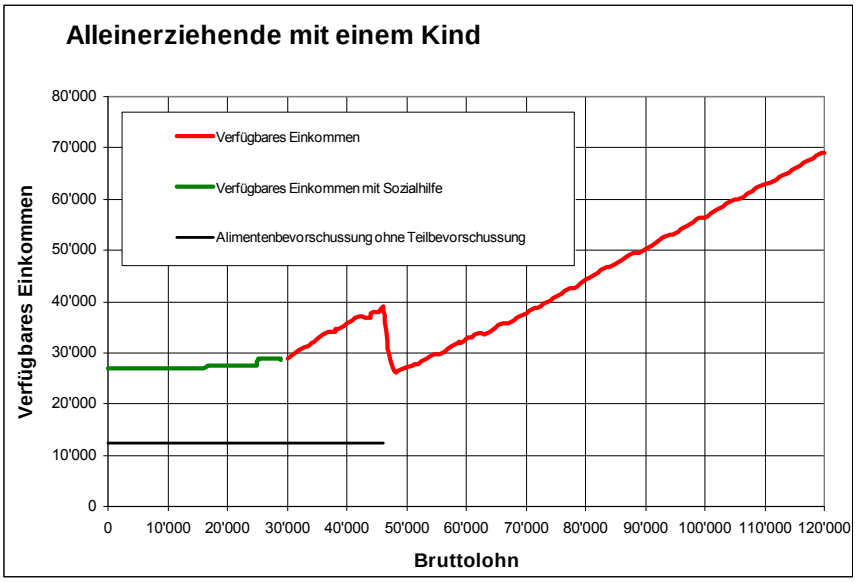
Eine fehlende Teilbevorschussung ist auch deshalb problematisch, weil sie zu *Schwelleneffekten* führt. Wenn der alleinerziehende Elternteil des anspruchsberechtigten Kindes eine Erwerbstätigkeit aufnimmt oder sein Erwerbspensum erhöht, und dadurch ein Einkommen erzielt, welches über der massgeblichen Einkommens- und Vermögensgrenze liegt, fällt die Bevorschussung vollständig weg. Trotz höherem Erwerbseinkommen sinkt das frei verfügbare Einkommen des Einelternhaushaltes in der Folge. Das Problem der Schwelleneffekte[102] wird im Folgenden anhand von zwei Beispielen erläutert:

Die Grafiken 1 und 2 illustrieren den *Verlauf des frei verfügbaren Einkommens* entlang des Bruttolohnes zwischen 0 und 120‘000 Franken im Falle einer Einelternfamilie mit einem Kind. Der Verlauf wird in zwei Abschnitten dargestellt: Die grüne Linie entspricht der Höhe des frei verfügbaren Einkommens im Anspruchsbereich der Sozialhilfe, die rote Linie zeigt das entsprechende Einkommen ausserhalb des Anspruchsbereichs der Sozialhilfe an. Die Verläufe zeigen jeweils auf, wo ein höherer Bruttolohn nicht mit einem höheren frei verfügbaren Einkommen einhergeht. An diesen Stellen tritt ein Schwelleneffekt auf.

Im *Beispiel ohne Teilbevorschussung* (Grafik 1) ist ein deutlicher Schwelleneffekt festzustellen. Während das frei verfügbare Einkommen bei einem Bruttolohn von 46‘000 Franken noch 39‘000 Franken beträgt, sinkt es bei einer Bruttolohnsteigerung von 2‘000 Franken um 12‘500 Franken auf 26‘500 Franken. Im betrachteten Beispiel existiert keine Teilbevorschussung, sodass der Anspruch auf die Bevorschussung im Umfang von 12‘360 Franken (inkl. Bevorschussung der Ehegattenalimente) bei Erreichung der Anspruchsgrenze vollständig erlischt: Bei einem Bruttolohn von 46‘000 Franken ist die Anspruchsgrenze erreicht und die Alimentenbevorschussung fällt vollumfänglich weg.

[102] Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat das Problem der Schwelleneffekte in ihren beiden Studien «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer/Bieri 2007) und «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer/Pfister/Bieri 2007) aus dem Jahr 2007 eingehend dargelegt. Die Zusammenstellung der SKOS zu den Folgeaufträgen gibt einen Überblick über die Bestrebungen der einzelnen Kantone, die Schwelleneffekte zu eliminieren: www.skos.ch/store/pdf_d/schwerpunkte/forschungsprojekte/Folgeauftraege_SKOS-Studien.pdf (Stand: 17.03.2011).

Grafik 1: Verlauf des verfügbaren Einkommens ohne Teilbevorschussung

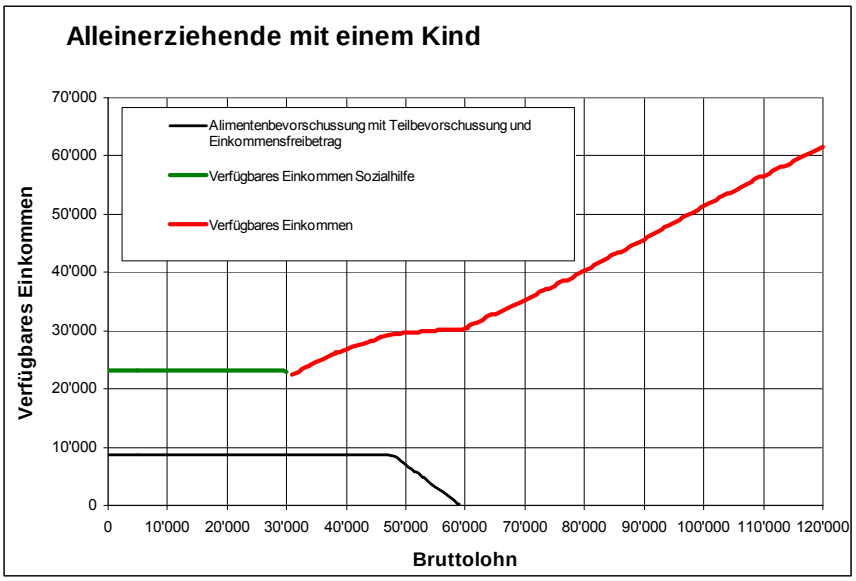


Quelle: SKOS, Sonderauswertung

Im zweiten Beispiel, welches in der *Grafik 2* illustriert wird, erfolgt eine Teilbevorschussung, wodurch der Schwelleneffekt vermieden oder zumindest abgeschwächt wird. Der Anspruch auf Bevorschussung erlischt bei Erreichung der Anspruchsgrenze nicht vollständig. Die Bevorschussung wird nur um denjenigen Betrag reduziert, um den sich der Lohn erhöht. Es wird also nicht mehr die ganze festgelegte Alimente bis zu einer maximalen Obergrenze bevorschusst, sondern nur noch ein Teil davon. Dieser Teil verringert sich mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich.

Mittels eines *Einkommensfreibetrags* kann zusätzlich ein Erwerbsanreiz geschaffen werden. Der Einkommensfreibetrag sollte so bemessen werden, dass er mit zunehmendem Lohn ebenfalls ansteigt. Im Idealfall führt jeder Franken, der mehr verdient wird, zu einem höheren frei verfügbaren Einkommen. Im vorliegenden Beispiel werden im Sinne eines Einkommensfreibetrags 15 Prozent vom Nettolohn abgezogen. Indem nicht die ganze Einkommenserhöhung durch eine Reduktion der Bevorschussung kompensiert wird, kann der Einelternhaushalt auch im Bereich der Beendigung des Anspruchs von einer Lohnerhöhung profitieren. Der Verlauf der schwarzen Linie in Grafik 2 illustriert dieses Konzept; die Linie zwischen den Bruttolöhnen von 48‘000 Franken und 59‘000 Franken neigt sich kontinuierlich nach unten.

Grafik 2: Verlauf des verfügbaren Einkommens mit Teilbevorschussung und Einkommensfreibetrag



Quelle: SKOS, Sonderauswertung

Die ALBV müsste in allen Kantonen so ausgestaltet sein, dass sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens – zum Beispiel, weil der alleinerziehende Elternteil eine Erwerbstätigkeit aufnimmt oder sein Erwerbspensum erhöht – in allen Haushalten, die Vorschüsse beziehen, lohnt.

Lösungsmöglichkeit zu den Schwelleneffekten

Alle Kantone gestalten die Alimentenbevorschussung so aus, dass keine Schwelleneffekte entstehen und sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens in allen Haushalten, die Vorschüsse beziehen, lohnt.

3.3.4 Maximale Dauer der Bevorschussung

Grundsätzlich können Alimente längstens bis zu jenem Zeitpunkt bevorschusst werden, in dem die Unterhaltspflicht gemäss Unterhaltstitel endet. Alle kantonalen Rechtsgrundlagen halten fest, bis zu welchem Zeitpunkt bzw. während welcher Zeitspanne die Kinderalimente längstens bevorschusst werden.

Zehn Kantone bevorschussen die Kinderalimente *gemäss Unterhaltstitel* (BE, FR, GL, LU, NW, OW, SH, VD, ZG, ZH).

Dreizehn Kantone schränken den Bezug der ALBV durch *unterschiedliche Altersgrenzen* ein:

- Drei Kantone (GR, SG, SO) bevorschussen längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr des Kindes bzw. bis zum ordentlichen Abschluss der Ausbildung des Kindes (JU),
- fünf Kantone längstens bis zum vollendeten 20. Altersjahr des Kindes (AG, AR, BL, UR, VS)
- und vier Kantone längstens bis zum vollendeten 18. Altersjahr des Kindes (AI, BS[103], SZ, TG).

In drei Kantonen kommen *andere Kriterien* zur Anwendung:

[103] Bei Rechtstiteln, die vor dem 1. Januar 1996 errichtet wurden, bevorschusst der Kanton Basel-Stadt bis zum vollendeten 20. Altersjahr.

- Der Kanton Genf bevorschusst die Unterhaltsbeiträge längstens 36 Monate. Für ein Kind, welches das Alter der «école enfantine» noch nicht erreicht hat, kann die Bezugsdauer auf längstens 48 Monate ausgedehnt werden.
- Der Kanton Tessin bevorschusst Unterhaltsbeiträge längstens während 60 Monaten.
- Im Kanton Neuenburg endet die Bevorschussung, wenn der Betrag, den die unterhaltspflichtige Person der öffentlichen Hand schuldet, insgesamt 24 monatlichen Unterhaltsbeiträgen entspricht.

Die unterschiedlichen kantonalen Regelungen lassen sich in drei Typen zusammenfassen:

Typ	**Maximale Dauer der Bevorschussung**
Typ A	Gemäss Unterhaltstitel
Typ B	Bis zu einer kantonal unterschiedlich definierten Altersgrenze
Typ C	Gemäss anderen Kriterien

Der *Typ A,* der die Bevorschussung gemäss Unterhaltstitel vorsieht, wird dem Ziel, die Alimente des Kindes zu sichern, unter der Voraussetzung, dass die Unterhaltstitel die Unterhaltspflicht bis zum ordentlichen Abschluss einer angemessenen Ausbildung vorsehen (vgl. Ziff. 3.2.2), am besten gerecht.

Im *Typ B* wird die Bevorschussung bis zu einem bestimmten Alter des unterhaltsberechtigten Kindes gewährt. Die einen Kantone bevorschussen längstens bis zur *Mündigkeit des Kindes*.[104] Mit dieser Vorgabe gelingt die Sicherung der Unterhaltsbeiträge in jenen Fällen nicht, in denen die Bevorschussung mit der Erreichung der Mündigkeit des Kindes eingestellt wird, obwohl das mündige Kind noch in Ausbildung ist. Grundsätzlich steht einem mündigen Kind in Ausbildung gestützt auf Artikel 277 Absatz 2 ZGB ein Unterhaltsanspruch gegenüber seinen Eltern zu (vgl. Ziff. 3.2.2). Die anderen Kantone orientieren sich an der *Ausbildung des Kindes*: In der Gesetzgebung auf Bundesebene entspricht das vollendete 25. Altersjahr der Alterslimite für Leistungen für Kinder, die noch in Ausbildung sind. Die Waisenrenten zur AHV/IV[105] und die Ausbildungszulagen[106] werden ebenfalls bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr entrichtet. Im Rahmen einer gesamtschweizerischen Vereinheitlichung der ALBV könnte diese bundesrechtliche Bestimmung in allen Kantonen übernommen werden.

Beim *Typ C* hat die ALBV den Charakter einer Überbrückungshilfe. Der Anspruch auf ALBV erlischt auch in jenen Fällen, in denen

- der Rechtsanspruch des Kindes weiter besteht,
- die unterhaltspflichtige Person ihrer Pflicht nach wie vor nicht nachkommt
- und das Existenzminimum des Haushalts, in dem das Kind lebt, nicht gedeckt ist.

Dieser Typ lässt sich mit dem im ZGB intendierten Ziel der ALBV nicht vereinbaren. Die Sicherung der Kinderalimente ist nur befristet gewährleistet, was lediglich vorübergehend zu einer Verbesserung der Situation von unterhaltsberechtigten Kindern, die in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Haushalten leben, führt.

---

[104] Es ist davon auszugehen, dass jene Kantone, die längstens bis zum vollendeten 20. Altersjahr bevorschussen, sich nach wie vor am Mündigkeitsalter orientieren, das bis zum 1. Januar 1996 Gültigkeit hatte.
[105] Vgl. Art. 25 Abs. 5 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR *831.10*).
[106] Vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG, SR *836.2*).

Aufgrund dieser Überlegungen bieten sich folgende Lösungsmöglichkeiten an:

Lösungsmöglichkeiten	**Maximale Dauer der Bevorschussung**
Lösungsmöglichkeit A	Gemäss Unterhaltstitel
Lösungsmöglichkeit B	Bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr

3.3.5 Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat

Es kann höchstens der ganze Unterhaltsbeitrag, der im Unterhaltstitel festgesetzt wurde, bevorschusst werden (vgl. Ziff. 3.1.2). Ab einer bestimmten Höhe des Unterhaltsbeitrages bevorschussen die Kantone nur noch einen Teil davon. Alle Kantone halten in ihren massgebenden Rechtsgrundlagen fest, welchen Betrag sie maximal pro Kind und Monat bevorschussen.

In 15 Kantonen (AG, AI, AR, BL, BS, BE, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR) entspricht dieser Betrag der maximalen einfachen Waisenrente. Sie beläuft sich in den Jahren 2009/10 auf 912 Franken pro Kind und Monat.[107]

Die anderen 11 Kantone (FR, GE, GR, JU, NE, SO, TI, VD, VS, ZG, ZH) haben *unterschiedlich hohe Maximalbeträge pro Kind und Monat* festgelegt. Mit 1'228 Franken fällt in dieser Gruppe der maximal bevorschusste Betrag pro Kind und Monat im Kanton Zug am höchsten aus. Im Kanton Freiburg ist dieser Maximalbetrag mit 400 Franken pro Kind und Monat am niedrigsten bemessen.

Es lassen sich folglich zwei Typen unterscheiden:

Typ	**Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat**
Typ A	Maximale einfache Waisenrente
Typ B	Kantonal unterschiedlich hoher Maximalbetrag pro Kind und Monat

Der *Typ A* nimmt die einfache Waisenrente als Richtschnur. Dabei handelt es sich um einen Richtwert, der auf nationaler Ebene bereits Anwendung findet. Die Entrichtung der Leistung an das Kind im Einelternhaushalt, welches seinen Unterhaltsbeitrag nicht erhält, geschieht in Analogie zur Halbwaise, für welche nur noch ein Elternteil aufkommen kann: Fällt der Unterhalt des einen Elternteils weg, so ersetzt die Versicherung dessen Beitrag an das Kind maximal mit diesem Betrag.

Für die Festlegung der Maximalbeträge im *Typ B* finden sich keine Kriterien, die für eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung herangezogen werden könnten.

Die Höchstgrenze entsprechend dem Betrag der maximalen einfachen Waisenrente festzulegen, ist sozialpolitisch überzeugend und hat entsprechend breite Akzeptanz, was sich auch darin zeigt, dass sich 15 Kantone daran orientieren. Es bietet sich folglich eine Lösungsmöglichkeit an:

[107] Die Waisenrente wird in der Regel alle zwei Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst (Art. 33$^{ter.}$ AHVG).

Lösungsmöglichkeit zum maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat

In allen Kantonen entspricht der maximale Betrag, der pro Kind und Monat bevorschusst wird, der maximalen einfachen Waisenrente.

3.3.6 Beginn der Bevorschussung

Die Zuständigkeiten und Verfahren bei der Durchführung der ALBV sind in den einzelnen Kantonen unterschiedlich geregelt. Zwei Schritte sind in allen Kantonen erforderlich, damit Unterhaltsbeiträge bevorschusst werden können:

1. Der/die Gläubiger/in muss bei der durch den Kanton bezeichneten Stelle ein Gesuch für ALBV einreichen und
2. seine/ihre Rechte an die bevorschussende Gemeinde abtreten.

Auf Grund unterschiedlicher Verfahrensregeln wird das eingereichte Gesuch zu unterschiedlichen Zeitpunkten als solches anerkannt. Die überwiegende Mehrheit der Kantone richtet sich am Zeitpunkt der Gesuchstellung aus. Die Kantone Genf und Schwyz orientieren sich am Zeitpunkt, an dem die unterhaltsberechtigte Peson ihre Rechte an die bevorschussende Gemeinde abtritt.

Eine Vereinheitlichung bezüglich des massgebenden Zeitpunktes, ab welchem das Gesuch als solches anerkannt wird, liesse sich relativ einfach realisieren: Der/die Gläubiger/in unterzeichnet zum Zeitpunkt der Gesuchstellung eine Abtretungsbescheinigung. Wird das Gesuch gutgeheissen, gilt der Zeitpunkt der Gesuchstellung als Zeitpunkt der Gesuchsanerkennung. Dieses Vorgehen wird bereits heute in mehreren Kantonen praktiziert und hat sich bewährt.

Im Weiteren ergeben sich zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede, je nachdem ob die Vorschüsse rückwirkend zum Zeitpunkt der Gesuchstellung, ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung oder erst nach dem Zeitpunkt der Gesuchstellung entrichtet werden:

In neun Kantonen (AG, AR, BL, GL, GR, SG, SO, UR, ZG) wird eine unterschiedlich hohe Anzahl geschuldeter Unterhaltsbeiträge *rückwirkend zum Zeitpunkt der Gesuchstellung* bevorschusst. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden und Basel-Landschaft bevorschussen die geschuldeten Alimente des letzten Monats, die Kantone Graubünden und Zug jene der letzten zwei, die Kantone Aargau, St. Gallen, Solothurn und Uri der letzten drei und der Kanton Glarus der letzten sechs Monate.

In zehn Kantonen (BS, BE, FR, JU, NE, SH, TI, VD, ZH, SZ) beginnt die Bevorschussung *ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung*.

In sieben Kantonen (AI, LU, NW, OW, TG, VS, GE) erfolgt die erste Bevorschussung nachträglich, d.h. *einen Monat nach der Gesuchstellung*.

Es bestehen also drei unterschiedliche Typen, was die Ausrichtung der Vorschüsse beim Anspruchsbeginn anbelangt:

Typ	**Ausrichtung der Vorschüsse beim Anspruchsbeginn**
Typ A	Rückwirkend zum Zeitpunkt der Gesuchstellung
Typ B	Ab dem Zeitpunkt der Gesuchstellung
Typ C	Nach dem Zeitpunkt der Gesuchstellung

Der *Typ A* wird der Zielsetzung der Sicherung der Kinderalimente am besten gerecht, weil tendenziell alle geschuldeten Unterhaltsbeiträge bevorschusst werden können. Bei der Wahl dieses Typs als Modell für die ganze Schweiz müsste zusätzlich die Anzahl der rückwirkend bevorschussten Unterhaltsbeiträge vereinheitlicht werden.

Für den *Typ B* spricht die Annahme, dass Unterhaltsgläubiger/innen erst zu jenem Zeitpunkt ein Gesuch einreichen, in dem sie ihren Unterhalt ohne Alimente nicht mehr bestreiten können. Sie beantragen ALBV, wenn sie dieser tatsächlich bedürfen.

Der *Typ C* verschärft die Armutsproblematik der unterhaltsberechtigten Kinder, da sie die Leistungen, die sie benötigen, erst nach Ablauf einer bestimmten Frist erhalten. Er eignet sich daher nicht als Lösungsmodell.

Für eine Harmonisierung auf gesamtschweizerischer Ebene bieten sich aufgrund dieser Überlegungen zwei mögliche Lösungen an:

Lösungsmöglichkeiten	**Beginn der Bevorschussung**
Lösungsmöglichkeit A	In allen Kantonen rückwirkende Bevorschussung einer einheitlichen Anzahl geschuldeter Unterhaltsbeiträge ab Gesuchstellung. Der Zeitpunkt der Gesuchstellung entspricht dem Zeitpunkt der Gesuchsanerkennung.
Lösungsmöglichkeit B	In allen Kantonen Bevorschussung ab Gesuchstellung. Der Zeitpunkt der Gesuchstellung entspricht dem Zeitpunkt der Gesuchsanerkennung.

3.3.7 Wohnsitz, Karenzfrist und Aufenthaltsstatus

Im Folgenden werden die Anspruchsbedingungen bezüglich Wohnsitz, Karenzfrist und Aufenthaltsstatus erläutert, die zum einen das *unterhaltsberechtigte Kind* und zum anderen die *unterhaltspflichtige Person* in den einzelnen Kantonen erfüllen muss.

a) Wohnsitz des Kindes

In allen Kantonen ist der *zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes in der Schweiz* Voraussetzung für den Anspruch auf ALBV.[108] Unterhaltsvorschüsse werden demnach nicht in andere Länder exportiert. Im Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union (EU) stellt sich die Situation wie folgt dar:[109] Gemäss der am 15. März 2001 durch das Urteil Offermanns[110] begründeten und am 5. Februar 2002 in der Rechtssache Humer[111] bestätigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sind Unterhaltsbevorschussungen als Familienleistungen[112] zu qualifizieren und aus diesem Grund auch dann zu gewähren, wenn sich das betreffende Kind in einem Mitgliedstaat der EU aufhält. Diese Rechtsprechung des EuGH ist indessen nach der Unterzeichnung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der EU[113] am 21. Juni 1999 erfolgt. Gemäss Artikel 16 Absatz 2 dieses Abkommens berücksichtigt die Schweiz die Rechtsprechung des EuGH lediglich vor dem Zeitpunkt seiner Unterzeichnung. Über die Auswirkungen der nach dem Zeitpunkt der Unterzeichnung ergangenen Urteile auf das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU entscheidet der aus Vertretern der Vertragsparteien gebildete Gemischte Ausschuss. Bis zum heutigen Zeitpunkt sind weder das

---

[108] Vgl. Art. 25 ZGB: «Als Wohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge gilt der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das Kind steht; in den übrigen Fällen gilt sein Aufenthaltsort als Wohnsitz.»

[109] Stand: 9.09.2009.

[110] Rechtsprechung C-85/99, Offermanns: http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=C-85%2F99&Suche=C-85%2F99 (Stand: 17.03.2011).

[111] Rechtsprechung C-255/99, Humer: http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=C-255%2F99&Suche=C-255%2F99 (Stand: 17.03.2011).

[112] Zur Begriffsbestimmung der Familienleistungen vgl. Art. 1 Buchstabe u der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (SR *0.831.109.268.1*).

[113] Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (mit Anhängen, Prot. und Schlussakte) (FZA, SR *0.142.112.681*).

Urteil Offermanns noch das Urteil Humer für anwendbar erklärt worden.[114] Unterhaltsvorschüsse werden daher nicht in die EU exportiert. Eine Änderung dieser Regelung ist nicht zu erwarten.[115]

b) Karenzfrist

Zwei Kantone (GE, VS) haben zusätzlich zur Bedingung des zivilrechtlichen Wohnsitzes des Kindes in der Schweiz eine *Karenzfrist* festgelegt: Das unterhaltsberechtigte Kind muss mindestens ein Jahr Wohnsitz im jeweiligen Kanton gehabt haben, bevor es – sofern die übrigen Anspruchsbedingungen erfüllt sind – ALBV in Anspruch nehmen kann.[116]

Es lassen sich folglich zwei Typen unterscheiden:

Typ	**Wohnsitz des Kindes**
Typ A	Keine Karenzfrist, der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes in der Schweiz ist allein massgebend
Typ B	zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes in der Schweiz und eine Karenzfrist von mindestens einem Jahr Wohnsitz im Kanton

Der *Typ A* steht für eine Anspruchsvoraussetzung, die bereits heute in allen Kantonen zur Anwendung kommt und unbestritten ist. Es besteht also kein Handlungsbedarf.

Beim *Typ B* ist es möglich, dass Kinderalimente nicht bevorschusst werden, obwohl der/die Gesuchsteller/in alle anderen Anspruchskriterien erfüllt. Die Karenzfrist steht klar im Widerspruch zu der im ZGB genannten Zielsetzung der ALBV, da kein sachlicher Zusammenhang mit den Problemen, die geschuldete Alimente für die Betroffenen mit sich bringen können, besteht. Unter der Voraussetzung, dass die ALBV auch bezüglich der anderen Anspruchskriterien vereinheitlicht wird, führt der Verzicht auf Karenzfristen in allen Kantonen dazu, dass unerwünschte Anreize zu Wohnortswechseln vermieden werden.

Lösungsmöglichkeit zum Wohnsitz des Kindes

Alle Kantone verzichten auf eine Karenzfrist bezüglich des Wohnsitzes des Kindes.

c) Aufenthaltsstatus und Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person

Die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft und Graubünden stellen bei *Kindern ausländischer Staatsangehörigkeit* eine zusätzliche Bedingung: Im Kanton Appenzell Innerrhoden haben Kinder ausländischer Nationalität nur Anspruch auf ALBV, wenn die *unterhaltspflichtige Person* die Niederlassung besitzt[117] und sich auch tatsächlich in der Schweiz aufhält. Im Kanton Basel-Landschaft erhalten niedergelassene Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit, deren Unterhaltspflichtige sich im Ausland befinden, keine Vorschüsse. Im Kanton Graubünden besteht kein Anspruch auf Bevorschussung, wenn der Alimentenschuldner sich dauernd im Ausland aufhält, sofern das Kind keine Niederlassungsbewilligung besitzt.

---

[114] Stand: 9.09.2009.

[115] Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 löst innerhalb der EU ab dem 1. Mai 2010 die jetzige Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme ab. Artikel 1 Buchstabe z der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 schliesst den Export von Unterhaltsvorschüssen ausdrücklich aus (vgl. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:200:0001:0049:DE:PDF). Die Verordnung wird voraussichtlich in den Anhang II zum FZA aufgenommen und somit auch für die Schweiz anwendbar. Betreffend den Zeitpunkt der Inkraftsetzung für die Schweiz sind zur Zeit keine abschliessenden Angaben möglich.

[116] Im Kanton Genf sind unterhaltsberechtigte Kinder, die bereits in einem anderen Kanton Vorschüsse erhalten haben, von dieser Regelung ausgenommen.

[117] Zu den Bedingungen, die Ausländerinnen und Ausländer erfüllen müssen, damit ihnen die Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann, vgl. Art. 34 Abs. 2 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR *142.20*).

Aufgrund dieser Bestimmungen können die Kantone in zwei Typen unterteilt werden:

Typ	**Aufenthaltsstatus/Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person**
Typ A	Bevorschussung unabhängig vom Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person
Typ B	Bevorschussung unabhängig vom Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person bei *Kindern schweizerischer Staatsangehörigkeit* Niederlassung und/oder Aufenthalt der unterhaltspflichtigen Person in der Schweiz *bei Kindern ausländischer Staatsangehörigkeit*

Der *Typ A* könnte im Rahmen einer Harmonisierung problemlos für die ganze Schweiz adaptiert werden, da er bereits in den allermeisten Kantonen zu Anwendung kommt und den Kreis der Kinder, die von der ALBV profitieren können, nicht zusätzlich einschränkt. Kinder schweizerischer und ausländischer Nationalität werden gleich behandelt.

Beim *Typ B* können Kinder ausländischer Staatsangehörigkeit vom Bezug der ALBV ausgeschlossen werden, wenn der Schuldner keine Niederlassungsbewilligung hat und/oder sich nicht in der Schweiz aufhält. Der Grund für diese restriktive Regelung liegt wohl darin, dass es für die bevorschussende Inkassobehörde schwieriger und aufwändiger ist, die Alimente grenzüberschreitend erfolgreich einzubringen. Allerdings gilt dies für die Gläubigerin ebenso. Um die Chancen der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen zu erhöhen, hat die Schweiz wie eingangs erwähnt, mehrere Rechtshilfe-Übereinkommen abgeschlossen (vgl. Ziff. 2.3.3). Die vorliegende Anspruchsvoraussetzung steht dieser Zielsetzung entgegen. Es ist daher angezeigt, in allen Kantonen darauf zu verzichten.

Aufgrund dieser Überlegungen ergibt sich folgende Lösungsmöglichkeit:

Lösungsmöglichkeit zum Aufenthaltsstatus / Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person

Die Bevorschussung erfolgt unabhängig vom Aufenthaltsstatus bzw. Aufenthaltsort der unterhaltspflichtigen Person.

3.4 Rechtliche Möglichkeiten zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung

Zu den gesetzgeberischen Möglichkeiten des Bundes im Bereich der ALBV hat das BJ zwei Gutachten vorgelegt. Das erste stammt aus dem Jahr 2005 und wurde im Auftrag der Subkommission «Existenzsicherung» der SGK-N erstellt (vgl. Anhang 2). Im Rahmen des vorliegenden Berichts hat das BJ die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten bestünden, um die ALBV auf Bundesebene zu harmonisieren, nochmals geprüft (vgl. Anhang 4). Die Schlussfolgerungen aus diesem zweiten Gutachten stimmen mit jenen des ersten Gutachtens überein. Aus den Gutachten kann folgendes Fazit gezogen werden:

Auf der Basis der bestehenden Verfassung kann eine substantielle Harmonisierung der ALBV nicht dem Bund übertragen werden. Diese Aufgabe ist dem öffentlichen (Fürsorge-)Recht vorbehalten, das in die Zuständigkeit der Kantone fällt.[118]

[118] Vgl. BGE **112** Ia 257.

Die Kantone sind aufgefordert, aber nicht verpflichtet, Alimente zu bevorschussen. Sie sind daher in der Ausgestaltung der ALBV frei. Es liegt in der Verantwortung der Kantone, namentlich die Voraussetzungen, die Form, Dauer und Rückerstattung der bevorschussten Leistungen zu regeln.

Die einzige Verfassungsbestimmung, auf die sich der Bund stützen könnte, ist Artikel 116 Absatz 1 BV:

> [1] *«Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.»*

Die ALBV ist eine Massnahme, um Familien vor Armut zu bewahren bzw. die negativen finanziellen Auswirkungen einer Trennung bzw. Scheidung zu minimieren. Das BJ erachtet die ALBV daher als Massnahme zum Schutz der Familie im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 BV.

Die erste Möglichkeit zur Harmonisierung der ALBV bestünde gemäss BJ demnach darin, dass der Bund den Kantonen – gleichsam als Anreiz für eine Harmonisierung – für die Bevorschussung der Alimente Finanzhilfen ausrichten würde. Das dafür erforderliche Bundesgesetz könnte der Bund gestützt auf seine in Artikel 116 Abs. 1 BV verankerte Unterstützungskompetenz erlassen. Die Verfassungsnorm verleiht dem Bund indessen nur in geringem Umfang Rechtsetzungskompetenzen. Diese gehen nur soweit, als dies zur Regelung der Unterstützungstätigkeit des Bundes nötig wäre: Nebst der Regelung der Modalitäten und Bedingungen, die für die Ausrichtung von Leistungen an die Kantone erforderlich wären, könnte der Bund in beschränktem Mass Kriterien formulieren, welche die Kantone erfüllen müssten, damit sie in den Genuss der Finanzhilfen des Bundes kämen. Der Bund kann sich vorliegend nur auf eine reine Unterstützungs- und nicht auf eine Förderungskompetenz berufen, so dass Massnahmen der Kantone unabdingbare Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundes sind. Der Bund wäre indessen nicht befugt, gestaltend in die Regelungsmaterie einzugreifen; die Möglichkeit, auf diesem Weg harmonisierend auf die in der Verantwortung der Kantone liegenden Alimentenbevorschussung einzuwirken, bliebe daher gering.

Die Voraussetzung für eine weitergehende Rechtsetzungsbefugnis des Bundes wäre laut BJ die *Schaffung einer kompetenzbegründenden Bestimmung in der Bundesverfassung (BV)*. Gestützt auf eine solche Bestimmung in der BV könnte der Bund in der Folge ein Bundesgesetz zur ALBV erlassen. Diese zweite Möglichkeit wird gegenwärtig im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419) diskutiert (vgl. Ziff. 3).

Neben der Harmonisierung der ALBV im Bundesrecht besteht als dritte Möglichkeit der Abschluss eines interkantonalen Abkommens. Die Kantone könnten ein *Konkordat* zur ALBV verabschieden.

Ein Bundesgesetz, gestützt auf Artikel 116 Absatz 1 BV, wäre zweifellos einfacher und schneller realisierbar als eine Änderung der BV. Die Regelungskompetenz des Bundes wäre indessen eingeschränkt; er könnte lediglich in bescheidenem Rahmen Anreize für eine Harmonisierung schaffen. Durch den Erlass eines Bundesgesetzes, gestützt auf einer neuen, kompetenzbegründenden Bestimmung in der BV, bestünde indessen die Möglichkeit, die ALBV grundlegend zu vereinheitlichen. Dieses Ziel könnte mit einem interkantonalen Konkordat zur ALBV ebenfalls erreicht werden.

Abschliessend lassen sich die rechtlichen Möglichkeiten zur Harmonisierung der ALBV in Form von drei Varianten zusammenfassen:

Lösungsmöglichkeiten	**Rechtliche Möglichkeiten zur Harmonisierung der ALBV**
Lösungsmöglichkeit A	Erlass eines Bundesgesetzes zur ALBV, gestützt auf Artikel 116 Absatz 1 BV
Lösungsmöglichkeit B	Schaffung einer kompetenzbegründenden Bestimmung in der Bundesverfassung und Erlass eines Bundesgesetzes zur ALBV, welches sich auf die neue Verfassungsnorm abstützt.
Lösungsmöglichkeit C	Abschluss eines interkantonalen Konkordats zur ALBV

3.5 Probleme in der Inkassohilfe

Die folgenden Ausführungen beziehen sich zum einen auf Probleme, die sich im Zusammenhang mit der in den Artikeln 131 Absatz 1 und 290 ZGB geregelten Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf Ehegatten- oder Kindesunterhalt stellen (Ziff. 3.5.1 – Ziff. 3.5.5). Zum anderen werden Probleme behandelt, die im Zusammenhang mit den Rechten und Pflichten der Inkassobehörden sowie deren rechtlichem Instrumentarium auftreten (Ziff. 3.5.6 – Ziff. 3.5.12). Ein weiteres Problem stellt sich bei der Durchführung der Inkassohilfe. Es betrifft den geringen Professionalisierungsgrad in der Inkassohilfe (Ziff. 3.5.13). Bei jedem Problem wird der Sachverhalt erläutert, beurteilt und – sofern Handlungsbedarf besteht – eine Lösungsmöglichkeit präsentiert.

3.5.1 Standardisierung der Leistungen der Inkassobehörden

Gemäss Artikel 131 Absatz 1 bzw. 290 ZGB hat die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichnete Stelle der Unterhaltsgläubigerin oder dem Unterhaltsgläubiger «in geeigneter Weise» zu helfen, wenn die pflichtige Person ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommt.

Auf der Basis von Artikel 131 Absatz 1 bzw. 290 ZGB ist es kaum möglich zu beurteilen, welchen Anforderungen die Inkassohilfe entsprechen muss, damit sie «in geeigneter Weise» erfolgt. Aufgrund dieser sehr offen formulierten Bestimmungen im Bundesrecht ist der Handlungsspielraum der Inkassobehörden beim Vollzug dementsprechend gross. Minimale Vorgaben des Bundes, die verbindlich festlegen würden, welche Leistungen die Inkassobehörden in welcher Qualität und in welchen Fristen zu erbringen haben, fehlen. Die Unterhaltsgläubiger/innen können dadurch weder abschätzen, ob die Hilfe, die ihnen im konkreten Fall gewährt wird, ausreichend und geeignet ist, noch können sie ihrem Anliegen mit einem Rechtsmittel Geltung verschaffen. Dies führt nicht nur zu einer ungleichen Behandlung, sondern auch zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Der Vergleich zwischen nationalen und internationalen Fällen zeigt ebenfalls, dass zum Teil unterschiedliche Standards zur Anwendung kommen, was wiederum eine unbefriedigende Ungleichbehandlung und teilweise auch eine Inländerdiskriminierung zur Folge hat.[119]

Die Unsicherheiten bei der Auslegung der betreffenden Gesetzesartikel sowie deren uneinheitliche Anwendung durch die Kantone erschweren die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen in der Praxis erheblich. Im Hinblick auf eine bessere Sicherung der Unterhaltsleistungen von Alleinerziehenden und ihren Kindern erscheint eine Anpassung von Artikel 131 Absatz 1 bzw. 290 ZGB notwendig. Die betreffenden Bestimmungen könnten mit einem Katalog der Leistungen versehen werden, welche die Inkassobehörden zwingend zu erbringen haben.

[119] Die von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträge sind für die kantonalen Inkassobehörden verbindlich. Vgl. Ziff. 2.3.3.

Lösungsmöglichkeit zur Standardisierung der Leistungen der Inkassobehörden

Die Leistungen, welche die Inkassobehörden zwingend zu erbringen haben, werden im Rahmen eines Leistungskataloges gesetzlich konkretisiert.

3.5.2 Übernahme der Verfahrenskosten

Ein Hindernis bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen bilden die Verfahrenskosten, die sowohl im Betreibungsverfahren als auch bei den Gerichten regelmässig vorzuschiessen sind.

In einzelnen *Kantonen* ist die Übernahme der Verfahrenskosten klar geregelt, in anderen ist dies nicht der Fall.[120] Gemäss den Erfahrungen von Alimentenfachleuten ist die diesbezügliche Praxis in den Kantonen entsprechend unterschiedlich. Zum Teil müssen die unterhaltsberechtigten Personen die Kosten für die Verfahren selbst vorschiessen und – sofern diese schliesslich nicht auf den/die Schuldner/in überwälzt werden können – auch endgültig übernehmen.[121]

Im *internationalen Bereich,* d. h. für Verfahren im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Geltendmachung von Unterhaltsforderungen auf dem Behördenweg bestehen keine umfassenden Regelungen zur Frage, wer die Kosten zu tragen hat. Die Botschaft des Bundesrates zum New Yorker Übereinkommen geht davon aus, dass in diesen Fällen der Weg der unentgeltlichen Rechtspflege beschritten werden muss.[122] In der Schweiz hat sich in den vergangenen Jahren eine Praxis entwickelt, wonach von Unterhaltsgläubiger/innen, die im Ausland leben, in der Regel keine Betreibungskosten verlangt werden. Dazu ist anzumerken, dass der Aufwand für ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege in Betreibungsverfahren angesichts der geringen Verfahrenkosten schnell unverhältnismässig sein kann. Gemäss Artikel 16 des Haager Übereinkommens vom 2. Oktober 1973 über die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen (SR *0. 211.213.02*) dürfen die Vertragsstaaten für die Zahlung der Verfahrenskosten für die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen ohnehin keine Sicherheit oder Hinterlegung, unter welcher Bezeichnung auch immer, verlangen. Allerdings fordern Behörden gewisser Vertragsstaaten trotzdem Vorschusszahlungen. Dies zeigt, dass je nach Interpretation der geltenden Übereinkommen in den einzelnen Vertragsstaaten für Unterhaltsgläubiger/innen, die in der Schweiz leben, Kosten – allenfalls Verfahrenskosten sowie allenfalls auch Kosten für einen eingesetzten Verfahrenshelfer (Anwaltsperson) – für die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche im Ausland entstehen.

Eine einheitliche Handhabung in internationalen Verhältnissen wurde im Rahmen des *neuen Haager Unterhaltsübereinkommens* angestrebt (vgl. Ziff. 2.3.3). Das Übereinkommen enthält detaillierte Bestimmungen über die Kostentragung für die Verfahren, die im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen notwendig sind. Es enthält u. a. folgende, wesentliche Regelungen:[123]

- Unentgeltliche juristische Unterstützung[124] für die Geltendmachung von Kindesunterhalt für Personen bis zum Alter von 21 Jahren;
- Unentgeltliche juristische Unterstützung in Unterhaltsverfahren für alle anderen antragstellenden Personen, abhängig von ihren Mitteln oder der Begründetheit ihres Antrags;

---

120 Vgl. Caplazi 2009, S. 62f.

121 Wenn die Alimente bevorschusst werden, übernimmt das Gemeinwesen die Kosten. Die Kostenübernahme durch die öffentliche Hand gilt jedoch in der Regel nur – sofern nicht die vollen Alimente bevorschusst werden – bezüglich des Inkassos der bevorschussten Beträge.

122 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das internationale Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland vom 9. April 1975, BBl **1975** I 1572: «Wo eine Zahlung nicht auf gütlichem Wege erreicht werden kann, wird die grosse Mehrzahl der Verfahren im Armenrecht durchgeführt werden müssen.»

123 Die detaillierten Kostenregelungen und deren genauer Wortlaut finden sich unter anderem in den Artikeln 14 bis 17 des Übereinkommens: www.hcch.net -> Autres langues -> Deutsch ->Übereinkommen -> Nr. 38 (Stand: 17.03.2011).

124 Die Definition von «juristischer Unterstützung» lautet gemäss Artikel 3 wie folgt: «..die Unterstützung, die erforderlich ist, damit die Antragsteller ihre Rechte in Erfahrung bringen und geltend machen können und damit sichergestellt werden kann, dass ihre Anträge im ersuchten Staat in umfassender und wirksamer Weise bearbeitet werden. Diese Unterstützung kann gegebenenfalls in Form von Rechtsberatung, Hilfe bei der Vorlage eines Falles bei einer Behörde, gerichtlicher Vertretung und Befreiung von den Verfahrenskosten geleistet werden.» www.hcch.net -> Autres langues ->Deutsch -> Übereinkommen-> Nr. 38 (Stand: 17.03.2011).

- Ein Antragsteller, der im Ursprungsstaat unentgeltliche juristische Unterstützung erhalten hat, erhält in jedem Anerkennungs- oder Vollstreckungsverfahren eine unentgeltliche juristische Unterstützung, die mindestens der unter denselben Umständen nach dem Recht des Vollstreckungsstaats vorgesehenen Unterstützung entspricht.

Die bestehenden Rechtsunsicherheiten und die daraus resultierenden Ungleichbehandlungen bezüglich der Übernahme der Verfahrenskosten sind problematisch. Sie führen dazu, dass Unterhaltsgläubiger/innen, insbesondere jene Personen, die sich ohnehin in einer prekären finanziellen Situation befinden, zur Vermeidung des Prozess- und Kostenrisikos auf die Geltendmachung von Unterhaltsleistungen verzichten. Zur Lösung dieses Problems könnte eine Regelung geschaffen werden, die sich an den Bestimmungen des neuen Haager Unterhaltsübereinkommen zur Übernahme der Verfahrenskosten orientiert. Sie würde sich nicht zuletzt im Hinblick auf einen allfälligen Beitritt der Schweiz zu diesem Abkommen anbieten (vgl. Ziff. 2.3.3). Um sowohl im internationalen Bereich als auch innerhalb und zwischen den Kantonen Ungleichbehandlungen zu vermeiden, müsste eine einheitliche Lösung für internationale und nationale Fälle angestrebt werden.

Lösungsmöglichkeit zur Übernahme der Verfahrenskosten

Es wird gesetzlich geregelt, welche Verfahrenskosten zwingend durch die zuständigen Inkassobehörden zu übernehmen sind.

3.5.3 Übernahme der Übersetzungskosten

Für die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen in anderen Landesteilen der Schweiz oder im Ausland sind die Urteile, in welchen die Unterhaltsansprüche begründet werden, sowie allenfalls weitere verlangte Dokumente regelmässig in die örtliche Amtssprache zu übersetzen. Die Übersetzungen müssen von professionellen Übersetzer/innen erstellt werden. Erfolgt keine Übersetzung, wird dem Gesuch um Anerkennung und Vollstreckung eines Unterhaltstitels in der Regel keine Folge geleistet. In der Praxis ist unklar, ob Urteile sowie weitere erforderliche Dokumente und eine allfällige Folgekorrespondenz im Rahmen der Inkassohilfe unentgeltlich zu übersetzen sind oder ob die Unterhaltsgläubiger/innen dafür aufkommen müssen.

Für die Unterhaltsgläubiger/innen können durch die erforderlichen Übersetzungen vorprozessuale Kosten entstehen, die in vielen Fällen so erheblich sind, dass auf eine Übersetzung und damit auf die Geltendmachung der entsprechenden Unterhaltsansprüche verzichtet wird. Dies ist stossend, insbesondere in jenen Fällen, in denen sich der Gläubiger oder die Gläubigerin in einer prekären finanziellen Lage befindet, weil die unterhaltspflichtige Person ihren Verpflichtungen nicht nachkommt.

Der Bundesgesetzgeber hat den Kantonen die Aufgabe übertragen, der unterhaltsberechtigten Person «in geeigneter Weise und in der Regel unentgeltlich» (Art. 131 Abs. 1 ZGB) und dem Kind «in geeigneter Weise und unentgeltlich» (Art. 290 ZGB) bei der Vollstreckung ihres/seines Unterhaltsanspruchs zu helfen Die Übernahme der Übersetzungskosten durch die Inkassobehörden wäre eine wirksame Massnahme im Rahmen der Inkassohilfe. Artikel 290 ZGB könnte dahingehend präzisiert werden, dass die öffentliche Hand die Kosten für die Übersetzungen, die für die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche von Kindern notwendig sind, übernimmt. In einer entsprechenden Bestimmung in Artikel 131 Absatz 1 ZGB wäre die Übernahme der Übersetzungskosten auf jene Gläubiger/innen einzuschränken, die nicht über die dafür erforderlichen finanziellen Mittel verfügen.

Lösungsmöglichkeit zur Übernahme der Übersetzungskosten

Es wird gesetzlich festgehalten, dass die Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf Kindesunterhalt die Übernahme der Kosten für die Übersetzungen, die für die Durchsetzung seines Unterhaltsanspruchs im In- oder Ausland notwendig sind, beinhaltet.

Es wird gesetzlich festgehalten, dass die Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt die Übernahme der Kosten für die Übersetzungen, die für die Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs im In- oder Ausland notwendig sind, beinhaltet, wobei die Übernahme der Übersetzungskosten auf jene Gläubiger/innen einzuschränken ist, die nicht über die dafür erforderlichen finanziellen Mittel verfügen.

3.5.4 Kosten der Inkassohilfe für Ehegatten

Im Unterschied zu Artikel 290 ZGB, welcher für Kinderalimente eine uneingeschränkte Kostenbefreiung der durch die Kantone zu leistenden Inkassohilfe vorschreibt, hält Artikel 131 Absatz 1 ZGB in Zusammenhang mit den Unterhaltsansprüchen der Ehegatten fest, dass die Inkassohilfe «in der Regel» unentgeltlich zu erbringen sei.

Auch wenn sich aus dieser Formulierung ergibt, dass die betreffende Unterstützung grundsätzlich unentgeltlich geleistet werden muss und nur ausnahmsweise dafür Rechnung gestellt werden sollte,[125] führt diese offene Formulierung zu erheblichen Unsicherheiten und vor allem zu einer uneinheitlichen Praxis in den Kantonen. Der Praxis sollten Anhaltspunkte gegeben werden, in welchen Fällen die Inkassohilfe ausnahmsweise nicht unentgeltlich zu erfolgen hat. Dabei müsste die neue Regelung die oben ausgeführten Überlegungen zur Übernahme der Verfahrenskosten und der Übersetzungskosten durch die Inkassobehörden mitberücksichtigen.

Lösungsmöglichkeit zu den Kosten der Inkassohilfe für Ehegatten

Es wird gesetzlich konkretisiert, unter welchen Voraussetzungen die Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt unentgeltlich oder kostenpflichtig zu erbringen ist.

3.5.5 Anspruchsberechtigte

Das ZGB enthält Bestimmungen zur Regelung von Unterhaltszahlungen während der Ehe und nach der Scheidung. Artikel 131 ZGB ist im Abschnitt zu den Scheidungsfolgen eingereiht. Aufgrund dieser systematischen Stellung ist er auf Scheidungs- und Trennungsrenten (nachehelicher Unterhalt), nicht aber auf Unterhaltsansprüche, die sich auf eheschutzrechtliche Entscheide oder auf vorsorgliche Massnahmen während des Scheidungsprozesses stützen, anwendbar.[126]

Laut Bundesamt für Justiz sind die zuständigen Inkassobehörden gleichwohl verpflichtet, bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen, die in einem Eheschutz- oder Massnahmeverfahren festgelegt wurden, Inkassohilfe zu leisten.[127] In den Kantonen und bei den zuständigen Inkassobehörden besteht indessen eine erhebliche Rechtsunsicherheit bezüglich der Anwendbarkeit von Artikel 131 ZGB.

---

[125] Als Ausnahmefälle in Frage kommen insbesondere Unterhaltsgläubiger/innen in günstigen finanziellen Verhältnissen, die nicht auf eine unentgeltliche Erbringung der betreffenden Dienstleistung angewiesen sind.

[126] Eheschutzverfahren und Massnahmeverfahren zielen auf die Festsetzung von richterlichen Massnahmen ab, welche die Pflichten der Ehegatten unter sich oder gegenüber ihren Kindern betreffen, unter anderem auch die Regelung der Unterhaltszahlungen. Im Familienrecht sind solche Massnahmen in folgenden Artikeln vorgesehen:
Art. 173 ZGB: Eheschutzmassnahmen. Es handelt sich um Massnahmen zum Schutze der Ehegatten während des Zusammenlebens.
Art. 176 ZGB: Eheschutzmassnahmen bei berechtigter Aufhebung des gemeinsamen Haushaltes.
Art. 118 Abs. 2 ZGB: Massnahmen bei gerichtlicher Ehetrennung gemäss den Regeln über die Eheschutzmassnahmen (Verweis auf Art. 173 über die Eheschutzmassnahmen).
Art. 177 ZGB: Richterliche Anweisung an den Drittschuldner
Art. 178 ZGB: Richterliche Beschränkung der Verfügungsbefugnis über bestimmte Vermögenswerte zum Schutz des Vermögens des anderen Ehegatten.

[127] Vgl. Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 18.02.2011 (internes Dokument). Auskunft: Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich Privatrecht.

Die einen Kantone halten in ihren Rechtsgrundlagen fest, dass sie auch Inkassohilfe für Unterhaltsansprüche leisten, die sich auf eheschutzrechtliche Entscheide oder auf vorsorgliche Massnahmen während des Scheidungsprozesses stützen, die anderen sehen nur für die Vollstreckung des nachehelichen Unterhalts Inkassohilfe vor.[128] Bei den Inkassobehörden hat sich eine unterschiedliche Praxis ausgebildet, da den Zuständigen zum Teil nicht klar ist, ob die genannten familienrechtlichen Unterhaltsansprüche hinsichtlich des Anspruchs auf Inkassohilfe gleich oder verschieden zu behandeln sind.

Unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung von Armut sollte gewährleistet werden, dass *alle* Unterhaltsgläubiger/innen, denen gemäss Artikel 131 Absatz 1 ZGB Inkassohilfe zusteht, diese auch in Anspruch nehmen können. Die diesbezügliche Rechtsunsicherheit sollte daher ausgeräumt werden.

Lösungsmöglichkeit zu den Anspruchsberechtigten

Es wird geprüft, wie die bestehende Rechtsunsicherheit bezüglich der Verpflichtung der Inkassobehörde, bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen, welche im Rahmen von Eheschutz- oder Massnahmeverfahren festgelegt wurden, Hilfe zu leisten, ausgeräumt werden kann.

3.5.6 Rechte der Inkassobehörden in Zivilverfahren

Aufgrund der geltenden Praxis in den Kantonen ist es möglich, dass die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Inkassobehörden gestützt auf Artikel 131 Absatz 1 bzw. 290 ZGB eine Betreibung gegen den/die Unterhaltsschuldner/in einleiten, ein Rechtsöffnungsbegehren beantragen, beim Gericht eine Anweisung an die Schuldner verlangen oder einen Antrag stellen, um künftige Unterhaltsleistungen sicherzustellen (vgl. Ziff. 2.5). Sie benötigen zu diesem Zweck eine Vollmacht der Unterhaltsgläubigerin oder des Unterhaltsgläubigers.

Mit der am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO, SR *272*) entstehen Unsicherheiten, was die Rechte der Inkassobehörden in Zivilverfahren anbelangt. Artikel 68 Absatz 1 ZPO lässt eine Vertretung im Prozess zwar grundsätzlich zu:

> [1]*«Jede prozessfähige Partei kann sich im Prozess vertreten lassen.»*

Artikel 68 Absatz 2 ZPO behält indessen die berufsmässige Vertretung im Zivilprozess den Anwältinnen und Anwälten vor, wobei in besonderen Fällen einige wenige, ausdrücklich genannte Ausnahmen zugelassen werden. Mit dem Verweis auf die «berufsmässige Vertretung» wollte der Gesetzgeber eine restriktive Lösung treffen und die Vertretungsmöglichkeiten von Personen, die nicht der Berufsgruppe der Anwältinnen und Anwälte angehören, weitestgehend beschränken.[129] Die Inkassobehörden erfüllen jedoch eine öffentliche Aufgabe. Laut Bundesamt für Justiz sind sie daher von dieser Einschränkung nicht betroffen.[130] Dadurch ist gewährleistet, dass die Kantone die Inkassobehörden wie bis anhin als Vertreter der Unterhaltsgläubiger/innen in Zivilverfahren zulassen.[131]

3.5.7 Antragsrecht der Inkassobehörden im Strafrecht

Gemäss Artikel 217 Absatz 2 StGB sind die Inkassobehörden befugt, Strafantrag wegen Vernachlässigung der Unterhaltspflichten zu stellen:

---

[128] Vgl. Breitschmid 2006, Art. 131 N 5.

[129] BBl **2006** 7221, hier 7279.

[130] Vgl. Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 18.02.2011 (internes Dokument). Auskunft: Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich Privatrecht.

[131] Vgl. auch BGE **109** Ia 72. Im betreffenden Fall reichte eine kantonale Inkassobehörde gestützt auf Art. 290 ZGB im Namen einer Unterhaltsgläubigerin beim zuständigen Gericht ein Rechtsöffnungsbegehren ein. Das Gericht hatte mit Verweis auf das Anwaltsmonopol entschieden, nicht auf das Begehren einzutreten, da die Inkassobehörde zur Vertretung der Gläubigerin nicht befugt sei. Das Bundesgericht erklärte diesen Entscheid für bundesrechtswidrig. Es begründete sein Urteil damit, dass die in Art. 290 ZGB vorgesehene Inkassohilfe nur wirksam sei, wenn die von den Kantonen bezeichneten Stellen sich nicht mit einer rein beratenden Tätigkeit begnügen müssten, sondern selber alle Schritte ergreifen könnten, die zum Inkasso der Unterhaltsforderung notwendig seien. Vgl. auch Obergericht Luzern, LGVE 2003 I 95 ff. mit Verweis auf die zustimmende Lehre.

[1] «Wer seine familienrechtlichen Unterhalts- oder Unterstützungspflichten nicht erfüllt, obschon er über die Mittel dazu verfügt oder verfügen könnte, wird, auf Antrag, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

[2] Das Antragsrecht steht auch den von den Kantonen bezeichneten Behörden und Stellen zu. Es ist unter Wahrung der Interessen der Familie auszuüben.» (Art. 217 StGB)

Die im zweiten Satz von Artikel 217 Absatz 2 StGB gesetzlich angeordnete Wahrung der Interessen der Familie bedeutet, dass die Stelle oder Behörde nicht Strafantrag stellen kann, wenn dies den Interessen der Familie zuwiderläuft. Der Gesetzgeber wollte verhindern, «dass die Behörde sich vor allem an ihrer behördlichen Pflicht orientiert und möglicherweise Strafantrag stellt, obwohl dies für Familie, für Frau und Kinder, nachträglich nachteilige Folgen nach sich ziehen könnte.»[132]

Wenn bereits eine Scheidung oder Trennung erfolgt ist, oder der/die Unterhaltsschuldner/in ins Ausland ausgereist ist, bestehen die gemeinsamen Interessen der Familie in den meisten Fällen indessen ohnehin nicht mehr. Die Rücksichtnahme auf die Familiensituation ist daher vielfach nicht angebracht. In der Praxis zeigt sich allerdings, dass die im zweiten Satz von Artikel 217 Absatz 2 StGB gesetzlich angeordnete Rücksichtnahme auf die Familiensituation zu erheblicher Zurückhaltung der Inkassobehörden führt, gegen Unterhaltsschuldner/innen Strafantrag zu stellen. Sie erweist sich als Hindernis bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs. Daraus resultiert eine unangebrachte Schonung der säumigen unterhaltspflichtigen Person zulasten der unterhaltsberechtigten Person. Zur Lösung dieses Problems sollten die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Inkassobehörden dahingehend geschult werden, dass sie von ihrem Antragsrecht gestützt auf Artikel 217 Absatz 2 StGB sachgerecht Gebrauch machen können (vgl. Ziff. 3.5.13).

Lösungsmöglichkeit zum Antragsrecht der Inkassobehörden im Strafrecht

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Inkassobehörden werden dahingehend geschult, dass sie von ihrem Recht, gestützt auf Artikel 217 Absatz 2 StGB Strafantrag zu stellen, sachgerecht Gebrauch machen können.

3.5.8 Bestrafung der Vernachlässigung der Unterhaltspflicht

Wie oben dargestellt (vgl. Ziff. 3.5.7) wird die Vernachlässigung der Unterhaltspflichten aufgrund ihrer Bedeutung auch strafrechtlich geahndet:

[1]«Wer seine familienrechtlichen Unterhalts- oder Unterstützungspflichten nicht erfüllt, obschon er über die Mittel dazu verfügt oder verfügen könnte, wird, auf Antrag, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.» (Art. 217 Abs. 1 StGB)

Aufgrund der Erfahrungen der Alimentenfachpersonen zeitigt eine Geldstrafe in der Regel wenig Wirkung. Sie sind der Ansicht, eine bedingt ausgesprochene Freiheitsstrafe würde einen Unterhaltsschuldner bzw. eine Unterhaltsschuldnerin mehr beeindrucken. Bei der kleinen und mittleren Kriminalität, zu der auch die Vernachlässigung von Unterhaltspflichten zu zählen ist, ist eine Freiheitsstrafe allerdings nur dann auszusprechen, wenn weder Geldstrafe noch gemeinnützige Arbeit vollzogen werden können. Damit in jedem Fall eine Freiheitsstrafe ausgesprochen werden könnte bzw. müsste, müsste in Artikel 217 Absatz 1 StGB eine Mindeststrafe von einem Jahr Freiheitsstrafe vorgesehen werden. Dies wäre jedoch unverhältnismässig. Zu Vergleichszwecken ist anzumerken, dass eine derartige Mindeststrafe beim Totschlag (Art. 113 StGB) oder bei der gewerbsmässigen Erpressung (Art. 156 Ziff. 2 StGB) vorgesehen ist. Die Einführung einer solchen Mindeststrafe in Artikel 217 Absatz 1 StGB wird deshalb als nicht angebracht erachtet. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat Ende Juni 2010 eine Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches in die Vernehmlassung geschickt hat.[133] Er will die kurzen Freiheitsstrafen wieder einführen und die bedingten und teilbedingten Geldstrafen abschaffen. Die Höchstzahl der Tagessätze bei der Geldstrafe soll neu 180

[132] BGE **119** IV 315.
[133] www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2010/ref_2010-06-30.html (Stand: 3.08.2010).

betragen. Der Geldstrafe soll im Bereich von bis zu 180 Tagen kein Vorrang vor der Freiheitsstrafe mehr zukommen. Zudem soll die Gemeinnützige Arbeit als eigenständige Sanktion abgeschafft werden. Sie wird zur Vollzugsform. Mit diesen vorgeschlagenen Änderungen könnte der von den Alimentenfachpersonen geäusserten Kritik Rechnung getragen werden.

Die Alimentenfachpersonen weisen ferner auf Sanktionsmöglichkeiten anderer Länder hin, die erfolgversprechender sein könnten. Das neue Haager Unterhaltsübereinkommen[134] sieht beispielsweise in Artikel 34 als mögliche Massnahme zur Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen den Entzug des Führerausweises[135] vor. Diese Sanktion gelangt z. B. in den USA zur Anwendung. Als weitere Sanktionsmöglichkeit wurde der Vorschlag, säumigen Unterhaltsschuldnern bzw. -schuldnerinnen den Pass zu entziehen, in die Diskussion eingebracht.

Die Einführung der vorgeschlagenen Massnahmen würde dem Verhältnismässigkeitsgebot und dem Willkürverbot kaum standhalten, da weder zwischen den Massnahmen und dem mit ihnen angestrebten Ziel noch zwischen der Straftat und den Sanktionen ein materieller Zusammenhang besteht. Vielmehr handelt es sich um sachfremde Strafen.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen ist zusammenfassend weder eine Änderung von Artikel 217 Absatz 1 StGB noch die Einführung des Pass- bzw. Führerausweisentzugs angezeigt.

3.5.9 Unterstützungspflicht der Inkassobehörden gegenüber mündigen Kindern in Ausbildung

Ein mündiges Kind in Ausbildung, dessen während seiner Unmündigkeit errichteter Unterhaltstitel die Unterhaltspflicht nicht bis zum ordentlichen Abschluss einer Ausbildung vorsieht (vgl. Ziff. 3.2.2), und dessen unterhaltspflichtiger Elternteil seiner Pflicht nicht freiwillig nachkommt, muss seinen gesetzlichen Unterhaltsanspruch gerichtlich gegen den Elternteil durchsetzen (Art. 277 Abs. 2 ZGB).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Jugendliche sowohl finanziell als auch emotional sehr stark von ihren Eltern abhängig sein können. Die Praxis zeigt, dass es Jugendlichen oft schwer fällt, gegen die unterhaltspflichtige Person – in den meisten Fällen gegen den eigenen Vater – zu prozessieren. Sie geraten häufig in einen Loyalitätskonflikt, der nicht selten dazu führt, dass sie auf ihren Unterhalt und folglich auf den Abschluss ihrer Ausbildung verzichten. Hinzu kommen die allgemeinen Unsicherheiten und Bedenken, die mit der Einleitung eines Zivilprozesses stets verbunden sind, insbesondere das allgemeine Prozessrisiko sowie die Kosten für das Gerichtsverfahren und die Rechtsvertretung. Auch die in diesem Alter häufig fehlende Erfahrung im Umgang mit Behörden stellt eine erhebliche Schranke für die Rechtsdurchsetzung dar.

Dieses Problem könnte gelöst werden, indem der Leistungskatalog der Inkassobehörden dahingehend erweitert würde, dass sie gestützt auf eine entsprechende Vollmacht des/der mündigen Jugendlichen einen Unterhaltstitel zu errichten hätten, sei es durch den Abschluss einer Unterhaltsvereinbarung mit der unterhaltspflichtigen Person, sei es durch eine Unterhaltsklage gestützt auf Artikel 277 Absatz 2 ZGB.

Mit einer solchen Unterstützungspflicht der Inkassobehörden gegenüber Jugendlichen in Ausbildung würde gleichzeitig eine bestehende Inländerdiskriminierung aufgehoben: Gemäss dem New Yorker Übereinkommen sind die Schweizer Behörden nötigenfalls verpflichtet, gestützt auf ein entsprechendes Gesuch eines im Ausland lebenden Jugendlichen einen Titel zu errichten, welcher die in der Schweiz lebende unterhaltspflichtige Person zur Zahlung von Unterhalt verpflichtet.[136] Dieser Anspruch besteht sowohl für minderjährige wie auch für volljährige Kinder, die noch in Ausbildung sind.

---

[134] www.hcch.net/ -> Autres langues ->Deutsch -> Übereinkommen -> Nr. 38 (Stand: 12.07.2010).

[135] Die Debatte, ob für säumige Alimentenzahlende ein Führerausweisentzug als Nebenstrafe eingeführt werden soll, wurde bereits zu einem früheren Zeitpunkt geführt, nachdem Nationalrätin Teuscher eine entsprechende Motion eingereicht hatte. Der Bundesrat war der Ansicht, dass auf die Einführung einer solchen Nebenstrafe verzichtet werden sollte. Vgl. 97.3615 Motion Teuscher «Führerausweisentzug für säumige Alimentenzahlende» vom 17.12.1997.

[136] Art. 6 Ziff. 1 des New Yorker Übereinkommens bestimmt: «Die Empfangsstelle unternimmt im Rahmen der ihr vom Gläubiger erteilten Ermächtigung und in seiner Vertretung alle zur Geltendmachung des Unterhaltsanspruchs geeigneten Schritte;

Die Errichtung eines Vollstreckungstitels durch eine Klage im ordentlichen Verfahren setzt indessen Kompetenzen und Kenntnisse voraus, die bei den Mitarbeiter/innen der Inkassobehörden in der Regel nicht vorausgesetzt werden können. Die mündigen Jugendlichen in Ausbildung sollten daher an eine spezialisierte Rechtsvertretung verwiesen werden. Da davon auszugehen ist, dass Jugendliche in Ausbildung über beschränkte finanzielle Mittel verfügen, stehen die Chancen gut, dass sie unentgeltliche Rechtspflege, d. h. eine/n unentgeltliche/n Rechtsvertreter/in und unentgeltliche Prozessführung, in Anspruch nehmen können. Die Aufgabe der Inkassobehörden besteht in diesen Fällen folglich nicht darin, einen Unterhaltstitel zu errichten, sondern den Betroffenen bei der Organisation der unentgeltlichen Rechtspflege behilflich zu sein. Diese Aufgabe könnte in den Leistungskatalog, welcher oben (vgl. Ziff. 3.5.1) als Lösungsmöglichkeit zur Standardisierung der Leistungen der Inkassobehörden genannt wurde, integriert werden.

Lösungsmöglichkeit zur Unterstützungspflicht der Inkassobehörden gegenüber mündigen Kindern in Ausbildung

Die Inkassobehörden sind mündigen Kindern in Ausbildung, die in bescheidenen finanziellen Verhältnissen leben, bei der Organisation unentgeltlicher Rechtspflege für die Errichtung eines Unterhaltstitels behilflich.

3.5.10 Aufenthaltserforschung von Unterhaltsschuldner/innen

Bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen besteht in zahlreichen Fällen das Problem, dass der Unterhaltsschuldner bzw. die Unterhaltsschuldnerin nicht auffindbar ist, sei es, weil die unterhaltspflichtige Person nach dem Wegzug aus der bisherigen Gemeinde trotz Anmeldepflicht keine Anmeldung am neuen Wohnort vorgenommen hat, sei es, weil sie sich nach ihrer Einreise in die Schweiz (noch) nicht offiziell angemeldet hat. Besonders schwierig gestaltet sich die Suche nach Unterhaltsschuldner/innen im Ausland.[137] In der Praxis wird der Wunsch geäussert, den Inkassobehörden die Befugnis zu geben, Unterhaltsschuldner/innen zur Ermittlung ihres Aufenthaltsortes im automatisierten Personen- und Sachfahndungssystem «Recherches informatisées de police» (RIPOL) ausschreiben lassen zu dürfen.

Das RIPOL umfasst Datenbanken für Personenfahndungen, Fahrzeugfahndungen, Sachfahndungen und ungeklärte Straftaten. Der Bund betreibt das RIPOL in Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Federführung liegt beim Bundesamt für Polizei (fedpol). Im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR *361*) wird festgehalten, welche Behörden zur Ausschreibung und/oder Abrufung von Daten aus dem Informationssystem berechtigt sind. Die Strafverfolgungsbehörden dürfen Unterhaltsschuldner/innen im RIPOL ausschreiben lassen, sofern ein Strafantrag gestützt auf Artikel 217 StGB vorliegt (vgl. Ziff. 3.5.7 und Ziff. 3.5.8).

Das RIPOL dient den Polizeibehörden primär zur Verhaftung oder Aufenthaltsermittlung von Personen im Rahmen einer Strafuntersuchung oder eines Straf- und Massnahmenvollzuges. Ferner wird es zur Erfüllung weiterer Aufgaben, z. B. der Verhinderung internationaler Kindesentführung oder der Überprüfung von Personen in einem Straf- oder Massnahmenvollzug, eingesetzt.[138] Die Ausschreibung im RIPOL erfolgt aufgrund eines relativ schwerwiegenden richterlichen Urteils (Haftbefehl, Vorführungsbefehl) oder Verwaltungsbeschlusses (Einreiseverbot, ausländerrechtliche Massnahme, Ermittlung des Aufenthaltsorts vermisster Personen). Es wäre daher nicht angemessen, den Inkassobehörden

---

dazu gehört insbesondere eine Regelung des Anspruchs im Wege des Vergleichs und, falls erforderlich, die Einleitung und Durchführung einer Unterhaltsklage sowie die Vollstreckung einer Entscheidung oder eines anderen gerichtlichen Titels auf Leistung von Unterhalt.»

[137] Bei Ausländer/innen, die ausreisen, wird das Datum ihrer Ausreise, nicht aber deren neue Adresse im Ausland im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) erfasst. Gemäss Artikel 14 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA, SR *142.51*) kann das Bundesamt für Migration (BFM) auf Gesuch hin im Einzelfall weiteren Behörden, d. h. auch den kantonalen Inkassobehörden und der Zentralbehörde für Internationale Alimentensachen, Personendaten aus dem ZEMIS bekannt geben. Die bei den schweizerischen Vertretungen im Ausland immatrikulierten Auslandschweizer/innen werden im Informationssystem Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (VERA) registriert (vgl. VERA-Verordnung, SR *235.22*).

[138] Art. 15 Abs. 1 BPI.

die Befugnis zu erteilen, *alle* Unterhaltsunterschuldner/innen mit unbekanntem Aufenthaltsort im RIPOL ausschreiben lassen zu dürfen. Die Ausschreibung ist vielmehr auf jene Unterhaltsschuldner/innen einzuschränken, die ihren neuen Aufenthaltsort längerfristig verschweigen und dadurch nicht zur Rechenschaft gezogen werden können: Sie erfüllen ihre Unterhaltspflicht nicht, wodurch ein Strafantrag gestützt auf Artikel 217 StGB gerechtfertigt ist. Mit diesem Schritt eröffnet sich auch die Möglichkeit der Ausschreibung im RIPOL.

3.5.11 Drittauszahlung von Kinderrenten in der beruflichen Vorsorge

Wie im ersten Kapitel dargelegt, kann der Unterhaltsanspruch auch Kinderrenten der bundesrechtlichen Sozialversicherungen und Kinderrenten der Pensionskassen umfassen (vgl. Ziff. 1.5). Die Kinderrenten werden grundsätzlich dem rentenberechtigten Elternteil ausbezahlt. Bei getrennten oder geschiedenen Eltern ist es möglich, dass das Kind nicht beim Rente beziehenden Elternteil wohnt und dieser die Leistung, die für das Kind bestimmt ist, nicht weiterreicht. In einem solchen Fall kann die Inkassobehörde unter bestimmten Voraussetzungen beantragen, dass die Auszahlung an das unterhaltsberechtigte Kind bzw. an den gesetzlichen Vertreter oder die gesetzliche Vertreterin des Kindes erfolgt (sogenannte Drittauszahlung). Die Möglichkeit der Drittauszahlung von Kinderrenten besteht indessen nicht in allen bundesrechtlichen Sozialversicherungen. Aufgrund der Erfahrungen aus der Praxis würden die Chancen eines erfolgreichen Inkassos erhöht, wenn die Drittauszahlung von Kinderrenten namentlich in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BV) auf Antrag ermöglicht würde.

Von dieser Möglichkeit sollten nicht nur unmündige Kinder sondern auch mündige Kinder in Ausbildung profitieren können. Wie oben ausgeführt (vgl. Ziff. 3.5.9), geraten Jugendliche in einer solchen Situation häufig in einen Loyalitätskonflikt und verzichten in der Folge auf ein gerichtliches Verfahren gegen den säumigen unterhaltspflichtigen Elternteil. Damit ist das Risiko verbunden, dass sie ihre Ausbildung aufgrund mangelnder finanzieller Unterstützung durch den unterhaltspflichtigen Elternteil abbrechen oder/und Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Der Bundesrat hat aus diesem Grund erst kürzlich mittels einer Verordnungsänderung veranlasst, dass in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und in der Invalidenversicherung (IV) die Möglichkeit der Drittauszahlung der Kinderrente nicht auf minderjährige Kinder beschränkt bleibt, sondern bei volljährigen Kindern beibehalten respektive durch diese beantragt werden kann.[139]

Im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR *831.40*) fehlen hingegen rechtliche Bestimmungen zur Auszahlung von Kinderrenten an Dritte. Die Einführung rechtlicher Bestimmungen zur Drittauszahlung von BVG-Kinderrenten würde sich indessen komplizierter gestalten als in anderen bundesrechtlichen Sozialversicherungen. Das BVG hat eine Sonderstellung inne, da es nicht dem Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR *830.1*) untersteht. Der Bundesrat könnte sich folglich nicht auf die Delegationsnorm in Artikel 20 ATSG abstützen und die Drittauszahlung von Kinderrenten auf Verordnungsebene regeln. Im Weiteren kann sich die Höhe des ausbezahlten Betrags einer BVG-Rente verändern: bei einer sogenannten Überentschädigung kann die Vorsorgeeinrichtung die Hinterlassenen- und Invalidenleistungen kürzen, wodurch sich die Höhe des tatsächlich geschuldeten Betrags verringern oder ganz wegfallen kann.[140] Ausserdem schuldet nach neuester Rechtsprechung eine Vorsorgeeinrichtung dann und insoweit

---

[139] Ab dem 1.1.2011 fliesst die Kinderrente der Invalidenversicherung oder der Alters- und Hinterlassenenversicherung weiterhin in denjenigen Haushalt, in dem das Kind über die Mündigkeit hinaus wohnt, vorausgesetzt, dass die Kinderrente schon vor Erreichen der Volljährigkeit dorthin ausbezahlt worden ist. Das volljährige Kind kann die Auszahlung der Kinderrente immer auch an sich selber verlangen, unabhängig davon, ob es bei seinen Eltern, bei einem Elternteil oder nicht mehr bei den Eltern lebt. Vorbehalten bleiben abweichende vormundschaftliche oder zivilrechtliche Anordnungen. Vgl. Art. 71ter Abs. 3 Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR *831.101*) sowie Verordnungsanpassung AHVV 2011, www.bsv.admin.ch/themen/ahv/00016/index.html?lang=de (Stand: 17.03.2011). Bei in der Schweiz lebenden Rentenbezüger/innen ausländischer Staatsangehörigkeit erfährt diese Regelung eine Einschränkung, da bei diesen Personen keine Leistungen an im Ausland wohnhafte Familienangehörige erbracht werden. Vgl. Art. 6 Abs. 2 Bundgesetz über die Invalidenversicherung (IVG, SR *831.20*).

[140] Vgl. Art. 24 Abs 1 der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR *831.441.1*).

keine Kinderrente, wenn die reglementarische Invalidenrente mindestens gleich hoch ist wie die nach den BVG-Mindestbestimmungen berechneten Invaliden- und Kinderrenten zusammen.[141]

Die Einführung von gesetzlichen Bestimmungen zur Drittauszahlung von Kinderrenten in der beruflichen Vorsorge würde folglich für die Inkassobehörden und die Vorsorgeeinrichtungen erheblichen Abklärungsaufwand nach sich ziehen. Es scheint vor diesem Hintergrund effizienter und erfolgversprechender, wenn die Inkassobehörde wie bisher gemäss Artikel 291 ZGB beim Gericht eine Anweisung verlangt, mit der die Vorsorgeeinrichtung verpflichtet wird, einen Teil oder die ganze BVG-(Kinder-)Rente im Umfang des geschuldeten Unterhaltsbetrags an den gesetzlichen Vertreter oder die gesetzliche Vertreterin des Kindes zu leisten (vgl. Ziff. 2.5). Bei mündigen Kindern in Ausbildung kann der oben geschilderte Loyalitätskonflikt entschärft werden, indem das volljährige Kind der Inkassobehörde eine entsprechende Vollmacht erteilt.

3.5.12 Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge

Die Inkassobehörden können unter bestimmten Voraussetzungen veranlassen, dass das Gericht die unterhaltspflichtige Person verpflichtet, angemessene Sicherheit für künftige Unterhaltsbeiträge zu leisten (vgl. Ziff. 2.5). Hinsichtlich rückständiger Unterhaltsforderungen können sie ein Arrestbegehren stellen (vgl. Ziff. 2.5). Aufgrund der Erfahrungen der Alimentenfachleute greifen diese Massnahmen in jenen Fällen zu wenig, in denen sich die unterhaltspflichtige Person die Ansprüche aus der beruflichen Vorsorge auszahlen lässt und trotz Unterhaltsschulden endgültig ins Ausland abreist.

Versicherte, welche die Schweiz endgültig verlassen wollen, können ein Gesuch um Auszahlung ihres Vorsorgeguthabens stellen.[142] *Bevor* ein Gesuch für eine Barauszahlung vorliegt und die Bedingungen dafür erfüllt sind, können die Inkassobehörden nicht auf Ansprüche aus Vorsorge- und Freizügigkeitsleistungen zurückgreifen: Die Vorsorgegelder stellen kein Privatvermögen dar und sind dadurch nicht pfändbar. *Nachdem* die unterhaltspflichtige Person endgültig ins Ausland abgereist ist und Vorsorgegelder bar ausgezahlt worden sind, zeitigt die richterliche Anordnung von Sicherheitsleistungen für künftige Unterhaltszahlungen oder das Arrestbegehren wegen rückständiger Unterhaltsforderungen keine Wirkung mehr. Das Problem besteht folglich darin, dass die Inkassobehörden nicht rechtzeitig Kenntnis über die Auszahlungsbegehren und die Ausreiseabsichten von Personen mit Unterhaltsverpflichtungen haben. Der Informationsaustausch zwischen den Inkassobehörden und den Vorsorgeeinrichtungen bzw. den Behörden, bei denen sich ausreisewillige Personen abmelden, ist nicht gewährleistet.

Die Situation, bei der ein Vorsorgeguthaben aufgrund der endgültigen Ausreise aus der Schweiz ausbezahlt wird, bewirkt sicher die stärkste Gefährdung der Zahlungsverpflichtung. Andere Situationen, bei denen Vorsorgeguthaben in Kapitalform ausbezahlt werden, können jedoch vergleichbare Auswirkungen haben. Solche Auszahlungen in Kapitalform können zum Beispiel bei der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erfolgen[143], aber auch bei der Auszahlung der Altersleistung in Kapitalform oder bei einem Bezug von Vorsorgegeldern aus einer Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung zur Wohneigentumsförderung (WEF).[144]

Zur Lösung dieses Problems stehen zwei Vorschläge zur Diskussion: Die behördliche Überprüfung von auswanderungswilligen Personen bezüglich eventuell vorhandener Unterhaltsschulden und die Einführung einer gesetzlichen Mitteilungspflicht der Vorsorgeeinrichtungen zuhanden der Inkassobehörden.

---

141 BGE **136** V 313.
142 Art. 5 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG, SR *831.42*).
143 Art. 5 Abs. 1 Bst. b FZG.
144 Art. 30*a* – 30*g* BVG.

a) Behördliche Überprüfung auswanderungswilliger Personen bezüglich allfälliger Unterhaltsschulden

Es wird vorgeschlagen, dass die Behörde, bei der die Abmeldung erfolgt, jeweils überprüft, ob die auswanderungswillige Person Unterhaltsschulden hat. Dazu ist jedoch festzuhalten, dass die Behörden, bei denen die Abmeldung erfolgt, nicht unbedingt Kenntnis von privatrechtlichen Verbindlichkeiten haben. Es müsste eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit die Behörde entsprechende Informationen einziehen und allfällige Konsequenzen veranlassen könnte. Eine so umfassende Kontrolle privatrechtlicher Verhältnisse erscheint indessen unverhältnismässig. Ausserdem würde sich diese Massnahme auf den Barauszahlungsgrund der endgültigen Abreise ins Ausland beschränken. Zudem dürften die Umgehungsmöglichkeiten selbst bei diesem Auszahlungsgrund bestehen bleiben, indem sich unterhaltspflichtige Personen vor der Abreise ins Ausland bei den kommunalen Behörden nicht abmelden.

b) Einführung einer gesetzlichen Mitteilungspflicht der Vorsorgeeinrichtungen zuhanden der Inkassobehörden

Als alternativer Vorschlag steht die Einführung einer gesetzlichen Mitteilungspflicht der Vorsorgeeinrichtungen über den Eingang von Auszahlungsgesuchen von Unterhaltsschuldner/innen zuhanden der Inkassobehörden zur Diskussion:

Die Inkassobehörde würde in einem ersten Schritt versuchen, bei Personen, bei denen die Bedingungen von Artikel 132 Absatz 2 bzw. 292 ZGB oder Artikel 271 Absatz 1 Ziffer 6 bzw. Artikel 271 Absatz 3 SchKG[145] erfüllt sind, die Vorsorgeeinrichtung des Unterhaltsschuldners oder der Unterhaltsschuldnerin zu ermitteln.[146] Die Inkassobehörde würde in einem zweiten Schritt die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung darüber informieren, dass die betreffende Person Unterhaltsschulden hat. Diese Massnahme müsste sie ergreifen, bevor der/die Unterhaltsschuldner/in die Ausreise ins Ausland in Erwägung zieht bzw. aus einem anderen Grund eine Auszahlung in Kapitalform veranlasst. Falls eine Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung danach vom Unterhaltsschuldner das Gesuch um Auszahlung des Vorsorgeguthabens erhalten würde, müsste sie nun – gestützt auf eine neu vorzusehende gesetzliche Mitteilungspflicht – die Inkassobehörde über den Eingang des Gesuches informieren. Die Inkassobehörde bekäme dadurch die Möglichkeit, rechtzeitig rechtliche Schritte zur Sicherung der Unterhaltsforderungen einzuleiten. Die Information darüber, dass bei einer bestimmten versicherten Person eine solche Informationspflicht besteht, müsste bei einem Wechsel der Vorsorgeeinrichtung (z. B. der Übertragung der Austrittsleistung an eine Freizügigkeitseinrichtung) an die neue Einrichtung weitergeleitet werden, wie dies bei anderen, vorsorgerelevanten Informationen bereits heute der Fall ist.[147] Für die Einführung einer solchen Mitteilungspflicht der Vorsorgeeinrichtungen müsste eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

---

[145] Diese beiden Bestimmungen traten am 1.01.2011 in Kraft. Vgl. BBl **2009** 1835, hier 1835.

[146] Der Bundesrat hat am 20.10.2010 die Vernehmlassungsergebnisse zur Vorlage betreffend den Vorsorgeausgleich bei Scheidung zur Kenntnis genommen. Er hat das EJPD beauftragt, eine Botschaft zur entsprechenden Revision des ZGB auszuarbeiten. Im Vorentwurf wird u. a. vorgeschlagen, dass Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen regelmässig alle Guthaben bzw. ihre Berechtigten der Zentralstelle 2. Säule melden müssen, inklusive der aktiven und passiven Versicherten, während bis anhin nur die sogenannten «vergessenen Guthaben» gemeldet werden mussten. Falls diese Regelung zustande kommt, könnte über die Zentralstelle 2. Säule auch für die hier zur Diskussion stehenden Fälle die Eruierung der betreffenden Einrichtungen erleichtert werden. Vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 20.10.2010, www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2010/ref_2010-10-20.html (Stand: 17.03.2011).

[147] Vgl. z. B. Art. 24 Abs. 2 Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG, SR *831.42*).

Lösungsmöglichkeit zur Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge

Es wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassobehörden über den Eingang von Auszahlungsgesuchen betreffend Vorsorgegeldern in Kapitalform durch jene Versicherte zu informieren, für die eine entsprechende Mitteilung durch die Inkassobehörden erfolgt ist. Im Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge wird dazu die Pflicht der Einrichtungen verankert, bei der Übertragung eines Guthabens an eine andere Einrichtung die Mitteilung der Inkassobehörde an die neue Einrichtung weiter zu leiten.

3.5.13 Professionalisierung in der Inkassohilfe

Wie eingangs erläutert, bestehen grosse Unterschiede, was den Umfang und die Qualität der Hilfeleistungen der einzelnen Inkassobehörden anbelangt (vgl. Ziff. 2.5). Dieser Umstand ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Leistungen, welche eine Inkassobehörde zwingend zu erbringen hat, nicht standardisiert sind (vgl. Ziff. 3.5.1). Eine weitere Ursache für das z. T. sehr eingeschränkte Hilfsangebot der Inkassobehörden liegt in der *Durchführung der Inkassohilfe*. Aufgrund der Erfahrungen von Alimentenfachleuten sind die zuständigen Sachbearbeiter/innen oft unzureichend für diese Aufgabe qualifiziert.

Die Anforderungen an die Sachbearbeitenden in der Inkassohilfe sind hoch. Bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen handelt es sich um eine komplexe Querschnittsaufgabe. Grundlegend sind einerseits Kenntnisse der rechtlichen Grundlagen. Diese betreffen – wie aus den vorangegangen Kapiteln exemplarisch hervorgeht – ganz unterschiedliche Rechtsbereiche. Andererseits setzt die Erfüllung dieser Aufgabe betriebswirtschaftliches Wissen sowie Methoden- und Sozialkompetenz voraus.[148] Die Inkassohilfe beinhaltet die Begleitung, Beratung und Unterstützung der Unterhaltsgläubiger/innen, teilweise ab der Geburt eines Kindes bis zum Ende seiner Ausbildung und darüber hinaus. Die Sachbearbeitenden in der Inkassohilfe müssen aber auch die finanziellen Verhältnisse und Lebensumstände der Unterhaltsschuldner/innen z. T. während mehrerer Jahre nachverfolgen. Für die grenzüberschreitende Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen sind weitergehende Fachkompetenzen erforderlich. Dazu zählen Kenntnisse des internationalen Privat- und Verfahrensrechts, insbesondere die in der internationalen Alimentenhilfe geltenden Staatsverträge und deren Anwendung (vgl. Ziff. 2.3.3) sowie das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG, SR *291*). Die Inkassogesuche müssen oft über mehrere Jahre bearbeitet werden, was nach Gesuchseinreichung Folgekorrespondenz mit sich bringt, die in der Sprache des ersuchten Staates oder einer anderen Sprache, die dieser akzeptiert, zu führen ist.

Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass längst nicht alle Sachbearbeitenden in der Inkassohilfe über das erforderliche Fachwissen verfügen.[149] Insbesondere in jenen Kantonen, in denen die Gemeinden für die Durchführung der Inkassohilfe zuständig sind (vgl. Ziff. 2.3.2), ist es kleinen Gemeinden kaum möglich, die notwendigen Fachkompetenzen aufzubauen. Der Professionalisierungsgrad bleibt entsprechend gering. Die zum Teil ungenügende Qualifikation der Sachbearbeitenden in der Inkassohilfe in den Kantonen hat u. a. auch zu einer problematischen Aufgabenverschiebung zulasten der Zentralbehörde Internationale Alimentensachen im Bundesamt für Justiz (BJ) geführt.[150]

---

[148] Der Schweizerische Verband für Alimentenfachleute (SVA) hat zu den Aufgaben der Sachbearbeitenden in der Alimentenhilfe ein detailliertes Funktions- und Kompetenzprofil erstellt. Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute (SVA): Professionelle Handlungskompetenz von Sachbearbeiter/innen Alimentenhilfe, Arbeitspapier, 2005. Das Arbeitspapier kann beim SVA bestellt werden. Bestellung unter: www.alimente.ch/shop.html (Stand: 17.03.2011).

[149] Der Schweizerische Verband der Alimentenfachleute (SVA) bietet seit 1996 Grundausbildungen und vertiefende Ausbildungen sowie Weiterbildungen für Sachbearbeitende in der Alimentenhilfe an. Mit dem erfolgreichen Abschluss des Ausbildungslehrgangs zur Alimentenfachperson, den der SVA in Zusammenarbeit mit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) durchführt, erwerben die Teilnehmenden das Zertifikat «Alimentenfachfrau / Alimentenfachmann SVA». Die Absolvierung dieses Ausbildungslehrgangs ist indessen in keinem Kanton eine zwingende Voraussetzung, um in der Alimentenhilfe tätig zu sein.

[150] Vgl. Zingaro 1989, S. 41f. und S. 50.

Der Professionalisierungsgrad in der Inkassohilfe könnte dadurch erhöht werden, dass die Kantone Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hinreichenden Inkassohilfe ergreifen würden. Dabei kämen beispielsweise Aus- und Weiterbildungsmassnahmen in Betracht. Im Weiteren wäre es wünschenswert, wenn der Vollzug in allen Kantonen einer Fachbehörde übertragen würde (vgl. Ziff. 2.3.2). Da die Mitarbeiter/innen der Inkassobehörden gleichzeitig für den Vollzug der Alimentenbevorschussung zuständig sind, würden die beiden vorgeschlagenen Massnahmen nicht nur zu einer Professionalisierung in der Inkassohilfe beitragen, sondern die Durchführung der Alimentenhilfe würde insgesamt verbessert. Die vorgeschlagenen Massnahmen könnten in Artikel 131 Absatz 1 und Artikel 290 ZGB in geeigneter Form gesetzlich verankert werden.

Lösungsmöglichkeiten zur Professionalisierung in der Inkassohilfe

- Die Kantone werden verpflichtet, Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hinreichenden Inkassohilfe zu treffen.
- Es wird geprüft, ob alle Kantone verpflichtet werden könnten, die Zuständigkeit für die Inkassohilfe einer Fachbehörde zu übertragen.

3.6 Rechtliche Möglichkeiten zur Harmonisierung der Inkassohilfe

Gemäss Artikel 122 Absatz 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes. Die massgeblichen Bestimmungen zur Inkassohilfe sind im ZGB verankert; der Bundesgesetzgeber ist somit befugt, die einer Harmonisierung der Inkassohilfe dienlichen Konkretisierungen und Änderungen im ZGB vorzunehmen. Die oben aufgezeigten Lösungsansätze zur Harmonisierung der Inkassohilfe beschlagen aber auch noch weitere Rechtsgebiete, so das Zivilprozessrecht, das Strafrecht, das Sozialversicherungsrecht und die berufliche Vorsorge. In all diesen Sachbereichen verfügt der Bund über umfassende Rechtsetzungskompetenzen.[151] Er wäre somit gestützt auf die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung befugt, die für die Umsetzung der Lösungsvorschläge notwendigen neuen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen und die nötigen Änderungen des geltenden Rechts vorzunehmen.

Als Alternative käme ein Konkordat der Kantone in Betracht. Da die Kantone gemäss Artikel 131 Absatz 1 und 290 ZGB mit dem Vollzug der Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt betraut sind, könnten sie im Rahmen eines solchen interkantonalen Abkommens auf die Harmonisierung der Inkassohilfe hinwirken. Die rechtlichen Möglichkeiten zur Harmonisierung der Inkassohilfe lassen sich folglich in zwei Varianten zusammenfassen:

Lösungsmöglichkeiten	**Rechtliche Möglichkeiten zur Harmonisierung der Inkassohilfe**
Lösungsmöglichkeit A	Revision des ZGB sowie weiterer bundesrechtlicher Erlasse, bei welchen aufgrund der vorliegenden Problemanalyse Handlungsbedarf besteht.
Lösungsmöglichkeit B	Abschluss eines interkantonalen Konkordats zur Durchführung der Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt

[151] Art. 112 Abs. 1, Art. 113 Abs. 1, Art. 122 Abs. 1 und Art. 123 Abs. 1 BV.

4 Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

Die Kantone sind für den Vollzug der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe zuständig. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) unterstützt, fördert und koordiniert die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich der Sozialpolitik und vertritt deren Interessen, insbesondere gegenüber dem Bund. Die oben vorgenommene Analyse der Probleme in der Alimentenhilfe wurde aus diesem Grund Anfang September der SODK zur Stellungnahme unterbreitet. Die SODK hat ihrerseits die kantonalen Sozialdirektionen konsultiert und um ihre Stellungnahme zur Problemanalyse und den darin enthaltenen Lösungsmöglichkeiten gebeten. Der Bitte der SODK sind 22 Kantone nachgekommen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Konsultation hat der Vorstand der SODK Mitte Dezember 2010 seine Stellungnahme vorgelegt. Sie wurde integral in diesen Bericht aufgenommen (vgl. Anhang 5). Die SODK nimmt darin wie folgt Stellung:

Nach Ansicht der SODK bietet der Bericht eine gute und systematische Übersicht über die komplexe Thematik der Alimentenhilfe. Die bestehenden Regelungen in der Alimentenhilfe würden auf korrekte und umfassende Weise beschrieben. Der Bericht zeige alle wesentlichen Problemfelder auf.

Die SODK ist der Meinung, dass in der *Alimentenhilfe Harmonisierungsbedarf* bestehe. Die SODK hatte diese Position bereits im März 2008 vertreten und anlässlich ihres Programms zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vom Juni 2010 nochmals bekräftigt.

Die im Bericht vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten zur *Behebung der Mängel in der Inkassohilfe* in der Bundesgesetzgebung wurden in der Konsultation von fast allen kantonalen Sozialdirektionen grundsätzlich gutgeheissen. Die SODK würde es deshalb begrüssen, wenn der Bund seinen gesetzgeberischen Handlungsspielraum zur Harmonisierung der Inkassohilfe ausschöpfen würde.

Die SODK hält fest, dass sich der Vorstand der SODK bereits im März 2008 grundsätzlich auch für eine *Harmonisierung der Alimentenbevorschussung* ausgesprochen habe. Er habe zudem festgehalten, dass er – sofern eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage dafür vorliegen sollte – eine Bundeslösung vorziehen würde. Der vorliegende Bericht stelle eine fehlende Verfassungsgrundlage für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung durch den Bund fest (vgl. Ziff. 3.4). Gleichzeitig bestehe jedoch mit dem zurzeit in der Vernehmlassung stehenden Verfassungsartikel zur Familienpolitik bereits ein konkreter Vorschlag für eine entsprechende Verfassungsgrundlage (vgl. Ziff. 3). Der Vorstand der SODK spricht sich vor diesem Hintergrund für eine Harmonisierung im Bundesrecht aus, behält sich aber vor, die rechtliche Form der Harmonisierung der Alimentenbevorschussung aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse zur oben genannten parlamentarischen Initiative und der detaillierten Auswertung der Stellungnahmen der kantonalen Sozialdirektionen zur Alimentenbevorschussung nochmals zu prüfen.

5 Massnahmen und Empfehlungen des Bundesrates

Unterhaltsleistungen tragen zur Verminderung der Armut von Alleinerziehenden und ihren Kindern bei. Der Bundesrat erachtet daher die Alimentenhilfe – sie beinhaltet die Alimentenbevorschussung und die Inkassohilfe – als sozialpolitisches Instrument zur Sicherung von Unterhaltsleistungen grundsätzlich als sinnvoll. Aufgrund der Ergebnisse dieses Berichts besteht in der Alimentenhilfe allerdings in verschiedener Hinsicht Verbesserungsbedarf. Das Ziel des Bundesgesetzgebers, die Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten mittels der Alimentenhilfe zu sichern, wird in den Kantonen nur teilweise erreicht. Besonders problematisch ist die Situation für die Unterhaltsgläubiger/innen, die in armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Einelternhaushalten leben.

Die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung ist dem öffentlichen Recht der Kantone vorbehalten. Die Regelung der Inkassohilfe obliegt dem Bundesgesetzgeber. Mit der Durchführung der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe sind nach Artikel 131 Absätze 1 und 2 ZGB sowie den Artikeln 290 und 293 Absatz 2 ZGB die Kantone beauftragt. Den für den Vollzug der Inkassohilfe zuständigen Behörden steht ein rechtliches Instrumentarium zur Verfügung, das ebenfalls in bundesrechtlichen Erlassen geregelt ist.

Der Bundesrat und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sind sich grundsätzlich darin einig, dass die Mängel in der Alimentenbevorschussung behoben werden sollten und eine Harmonisierung angezeigt ist. Die SODK strebt im Grundsatz eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung im Bundesrecht an. Der Bundesrat wird sich zur Frage, in wessen Zuständigkeit die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung fallen soll, zu einem späteren Zeitpunkt äussern.

Der Bundesrat ist bereit, dem Parlament für die Optimierung der Inkassohilfe die notwendigen Verbesserungen und Klarstellungen im ZGB und im Sozialversicherungsrecht zu unterbreiten. Präzisierungen im Landesrecht würden zudem gewisse Rechtsunsicherheiten in der internationalen Alimentenhilfe beseitigen. Diesen Entscheid trifft der Bundesrat in Übereinstimmung mit der SODK, die es begrüsst, wenn der Bund seinen gesetzgeberischen Handlungsspielraum zur Harmonisierung der Inkassohilfe ausschöpft.

Fortschritte kann die Schweiz auch durch ihre Mitwirkung auf internationaler Ebene erzielen. Sie hat in Den Haag aktiv an den Verhandlungen zu einem neuen, internationalen Unterhaltsübereinkommen teilgenommen. In diesem Sinn setzt der Bund sein Engagement in der Inkassohilfe konsequent fort.

Mängel sind sowohl in der Alimentenbevorschussung als auch in der Inkassohilfe festzustellen. Weitere Probleme ergeben sich dadurch, dass die Unterhaltstitel teilweise so ausgestaltet sind, dass sie nicht unmittelbar vollstreckt werden können. Der Bundesrat weist in diesem Bericht auch auf die Grenzen hin, die der Alimentenhilfe bei der Armutsverminderung gesetzt sind. Er nimmt im Folgenden zu diesen vier Problemkreisen Stellung.

5.1 Grenzen der Alimentenhilfe

Mittels der Alimentenhilfe kann maximal der ganze Betrag, der im Unterhaltstitel festgelegt wurde, bevorschusst bzw. eingetrieben werden. Decken die Unterhaltsleistungen den Existenzbedarf des Einelternhaushaltes nicht, so kann auch eine optimal ausgestaltete Alimentenhilfe die Armut von Alleinerziehenden und ihren Kindern nicht verhindern. Nicht existenzsichernde oder fehlende titulierte Unterhaltsansprüche stellen Probleme dar, die der Alimentenhilfe vorgelagert sind. Da oftmals die implizite Erwartung besteht, dass durch die Optimierung der Alimentenhilfe die Existenzsicherung einkommensschwacher Einelternhaushalte gewährleistet werden könnte, werden im Bericht die Grenzen der Alimentenhilfe aufgezeigt. Insbesondere werden die Problemkreise der sogenannten Mankofälle (vgl. Ziff. 3.1.2) und der fehlenden titulierten Unterhaltsansprüche (vgl. Ziff. 3.1.3) erläutert.

5.2 Vollstreckbarkeit des Unterhaltstitels

Der Unterhaltstitel kann Merkmale aufweisen, die seine Vollstreckbarkeit erschweren (vgl. Ziff. 3.2). Wenn der Unterhaltstitel hinsichtlich der *Dauer der Unterhaltspflicht* formal adäquat ausgestaltet ist, kann der Unterhalt von Jugendlichen in Ausbildung besser gesichert werden:

Die Unterhaltspflicht, die gestützt auf Artikel 277 Absatz 2 ZGB bis zum ordentlichen Abschluss einer angemessenen Ausbildung dauert, wird in den Unterhaltstiteln häufig in Form eines Pro-Memoria-Vermerks festgehalten (vgl. Ziff. 3.2.2). Ein solcher Vermerk gilt nach der Rechtsprechung nicht als ausreichend bestimmter Titel zugunsten eines/r volljährigen Jugendlichen in Ausbildung. Dies hat zur Folge, dass mündige Jugendliche in Ausbildung ihren Anspruch unter Umständen nochmals vor Gericht feststellen lassen müssen. Dieses Problem lässt sich einfach lösen, indem die Dauer der Unterhaltspflicht in den Unterhaltstiteln ausdrücklich in enger Anlehnung an den Wortlaut von Artikel 277 Absatz 2 ZGB festgehalten wird. Der Bundesrat empfiehlt den Gerichten und Vormundschaftsbehörden, den Parteien, der Anwaltschaft sowie den Mediatorinnen und Mediatoren, die Unterhaltstitel wie folgt auszugestalten:

Empfehlung zur Festlegung der Dauer der Unterhaltspflicht

Die Gerichte, die Vormundschaftsbehörden, die Parteien, die Anwaltschaft sowie die Mediatorinnen und Mediatoren sind dafür besorgt, dass die Dauer der Unterhaltspflicht in den Unterhaltstiteln ausdrücklich in enger Anlehnung an den Wortlaut von Artikel 277 Absatz 2 ZGB festgehalten wird.

5.3 Alimentenbevorschussung

Der Bundesrat hat in Form einer Auslegeordnung untersucht, wie die Kantone die in den Artikeln 131 Absatz 2 und 293 Absatz 2 ZGB verankerte Alimentenbevorschussung umsetzen. In Anlehnung an die Begründung der postulierenden Kommission hat er den Fokus auf die Bevorschussung der Kinderalimente gelegt.

Der Vergleich der Rechtsgrundlagen in den einzelnen Kantonen fördert grosse Differenzen zutage. Die Anspruchsvoraussetzungen sind teilweise so ausgestaltet, dass die Kinderalimente in armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Einelternhaushalten nur unzureichend gesichert werden können. Die Umsetzung der Alimentenbevorschussung in den Kantonen weist folglich Mängel auf. Der Bundesrat sieht insbesondere in folgenden Bereichen Verbesserungsbedarf:

- **Einkommens- und Vermögensverhältnisse** (vgl. Ziff. 3.3.1): Bei der Berechnung des Anspruchs auf Vorschüsse kommen kantonal sehr unterschiedliche Bedarfsgrenzen zur Anwendung. Die Berechnungsmethoden sind für die Gesuchstellenden zum Teil kaum nachvollziehbar. Das Einkommen und das Vermögen eines neuen (Ehe-)Partners des Elternteils, der die Obhut des unterhaltsberechtigten Kindes innehat, wird in den einzelnen Kantonen unterschiedlich behandelt.
- **Teilanspruch** (vgl. Ziff. 3.3.2): Einige Kantone gewähren keine Teilbevorschussung. Erhöht sich das Einkommen des Einelternhaushaltes nur geringfügig, so verliert das Kind seinen Anspruch auf Bevorschussung unter Umständen vollständig. Die Kinderalimente werden dadurch nur unzureichend gesichert.
- **Schwelleneffekte** (vgl. Ziff. 3.3.3): In etlichen Kantonen verursacht die Alimentenbevorschussung Schwelleneffekte.[152] Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. die Erhöhung des Erwerbspensums lohnt sich für den obhutsberechtigten Elternteil nicht.
- **Maximale Dauer der Bevorschussung** (vgl. Ziff. 3.3.4): In einigen Kantonen hat die Alimentenbevorschussung den Charakter einer befristeten Überbrückungshilfe. Die Dauer des Unterhaltsanspruches des Kindes wird gar nicht oder nicht angemessen berücksichtigt.

[152] Von einem Schwelleneffekt wird gesprochen, wenn das frei verfügbare Einkommen trotz einer Erhöhung des Erwerbseinkommens tiefer ausfällt als zuvor. Dieser Effekt entsteht, wenn Sozialleistungen aufgrund des höheren Erwerbseinkommens reduziert werden oder vollständig wegfallen, und diese Kürzung grösser ausfällt als der Zuwachs des Erwerbseinkommens.

- **Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat** (vgl. Ziff. 3.3.5): Die Beträge, die in den einzelnen Kantonen maximal pro Kind und Monat bevorschusst werden, fallen sehr unterschiedlich aus. Dies hat zur Folge, dass Kinder, die einen vergleichbaren Bevorschussungsbedarf haben, je nach Kanton sehr unterschiedliche Leistungen erhalten.

Der Bundesrat und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sind sich grundsätzlich darin einig, dass die Mängel in der Alimentenbevorschussung behoben werden sollten und eine Harmonisierung angezeigt ist. Rechtlich bestehen aus der Sicht des Bundesrates zwei Möglichkeiten, um dieses Ziel zu erreichen (vgl. Ziff. 3.4):

(A) Die Schaffung einer kompetenzbegründenden Bestimmung in der Bundesverfassung und der Erlass eines Bundesgesetzes zur Alimentenbevorschussung, welches sich auf die neue Verfassungsnorm abstützt.

(B) Der Abschluss eines interkantonalen Konkordats zur Alimentenbevorschussung.

Die SODK strebt grundsätzlich eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung im Bundesrecht an (vgl. Ziff. 4). Sie behält sich indessen vor, diese Frage aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419) nochmals zu prüfen. Der Entwurf der SGK-N für den neuen Verfassungsartikel beinhaltet einen Minderheitsantrag der Kommission, welcher die Schaffung einer Bundeskompetenz zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung vorsieht. Er war bis Anfang März 2011 in der Vernehmlassung. Die SGK-N wird den Auswertungsbericht zur Vernehmlassung voraussichtlich im Mai 2011 zur Kenntnis nehmen und darauf gestützt das weitere Vorgehen festlegen. Der Bundesrat wird sich in Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse und unter Berücksichtigung der Entscheide der Kommission zur Frage äussern, in wessen Zuständigkeit die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung fallen soll.

Massnahme zur Alimentenbevorschussung

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Mängel in der Alimentenbevorschussung behoben werden sollten und eine Harmonisierung angezeigt ist. Er wird sich in Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative «Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik» (07.419) und unter Berücksichtigung der Entscheide der zuständigen parlamentarischen Kommission zur Frage der Zuständigkeit für eine Harmonisierung äussern.

5.4 Inkassohilfe

Die Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt ist in Artikel 131 Absatz 1 respektive Artikel 290 ZGB geregelt. Die grenzüberschreitende Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen auf dem Behördenweg erfolgt auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Übereinkommen (vgl. Ziff. 2.3.3).

Die Regelung der Inkassohilfe obliegt dem Bundesgesetzgeber, die Kantone sind für den Vollzug zuständig (vgl. Ziff. 3.6). Der Bundesrat hält an dieser Kompetenzordnung fest.

Der Erfolg der Inkassohilfe hängt wesentlich davon ab, ob das rechtliche Instrumentarium der Inkassobehörden zur Eintreibung der geschuldeten Unterhaltsleistungen wirksam und ausreichend ist. Die folgenden Massnahmen betreffen daher weitere bundesrechtliche Erlasse, in denen aufgrund von Problemen, die den Inkassobehörden die Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen erschweren, Anpassungen erforderlich sind.

a) Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt

Die Bestimmungen zur Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt im ZGB sind sehr allgemein gehalten. Sie halten lediglich fest, dass die Inkassohilfe «in geeigneter Weise» und «in der Regel unentgeltlich» (Art. 131 Abs. 1 ZGB) bzw. «unentgeltlich» (Art. 290 ZGB) zu leisten sei. Die Kantone begnügen sich in ihren Rechtsgrundlagen zumeist mit einer

textgetreuen Wiederholung der bundesrechtlichen Bestimmung oder mit einem Verweis auf die rechtlichen Bestimmungen im ZGB, ohne dass die zu erbringende staatliche Hilfe durch kantonales Recht konkretisiert wird. Die fehlende Konkretisierung bereits auf der Ebene des Bundesrechts führt zu erheblichen Unsicherheiten bei der Auslegung der betreffenden Gesetzesartikel sowie zu einem äusserst unterschiedlichen Vollzug in den einzelnen Kantonen. Dadurch fehlen die Voraussetzungen, damit Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten in armutsbetroffenen und armutsgefährdeten Haushalten in der ganzen Schweiz ausreichend gesichert werden können. In den folgenden Bereichen besteht Regelungsbedarf:

- **Leistungen** (vgl. Ziff. 3.5.1): Nach geltendem Recht sind die Leistungen der Inkassohilfe nicht klar umrissen. Die Hilfe an die Unterhaltsgläubiger/innen fällt in der Folge von Fall zu Fall sehr unterschiedlich aus. Die Aufgaben der Inkassobehörden sind in einem verbindlichen Leistungskatalog festzuschreiben.
- **Kosten** (vgl. Ziff. 3.5.2 – Ziff. 3.5.4): Es gibt Leistungen, die von den Inkassobehörden in einigen Kantonen unentgeltlich erbracht werden, während andere Kantone deren Kosten auf die Unterhaltsgläubiger/innen überwälzen. Diese Ungleichbehandlung ist insbesondere in jenen Fällen stossend, in denen armutsbetroffene oder armutsgefährdete Unterhaltsgläubiger/innen wegen der Inkassokosten darauf verzichten, ihre Unterhaltsansprüche geltend zu machen. Namentlich die Übernahme der Verfahrenskosten und der Übersetzungskosten sind einheitlich zu regeln. Ferner gilt es verbindlich zu regeln, in welchen Fällen die Inkassohilfe im Rahmen von Artikel 131 Absatz 1 ZGB unentgeltlich oder kostenpflichtig zu erbringen ist.
- **Anspruchsberechtigte** (vgl. Ziff. 3.5.5): Der Bundesgesetzgeber verpflichtet die Inkassobehörden, auch bei der Vollstreckung von Unterhaltsansprüchen, die im Rahmen von Eheschutz- oder Massnahmeverfahren festgelegt wurden, Hilfe zu leisten. Bei den Kantonen und zuständigen Inkassobehörden besteht indessen eine erhebliche Rechtsunsicherheit bezüglich der Anwendbarkeit des massgebenden Artikels im ZGB. Sie schlägt sich in kantonalen Erlassen, die im Widerspruch zum Bundesrecht stehen, und der Ungleichbehandlung der einzelnen Fälle durch die Inkassobehörden nieder. Es soll daher geprüft werden, wie diese Rechtsunsicherheit ausgeräumt werden kann.
- **Qualität** (vgl. Ziff. 3.5.13): Die Qualität der Leistungen, welche die Inkassobehörden erbringen, hängt wesentlich davon ab, ob die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für diese Aufgabe genügend qualifiziert sind. In der Praxis zeigt sich, dass längst nicht alle Mitarbeitenden der Inkassobehörden in der Lage sind, das zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium sachgerecht anzuwenden. Die Kantone sollen daher verpflichtet werden, Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hinreichenden Inkassohilfe zu treffen. Sie könnten beispielsweise die Aus- und Weiterbildung von Personen fördern, die in der Inkassohilfe tätig sind.[153]
- **Zuständigkeit** (vgl. Ziff. 3.5.13): Gemäss Artikel 131 Absatz 1 und Artikel 290 ZGB ist «die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle» für die Inkassohilfe zuständig. Insbesondere in den Kantonen, in denen die Zuständigkeit bei den Gemeinden liegt, haben kleinere Gemeinden Schwierigkeiten, aufgrund der geringen Fallzahlen das für den Vollzug erforderliche Fachwissen aufzubauen. Es soll daher geprüft werden, ob alle Kantone verpflichtet werden könnten, die Zuständigkeit für die Inkassohilfe einer Fachbehörde zu übertragen.[154]

Um das geltende Recht zu konkretisieren und den oben aufgeführten Erfordernissen anzupassen, sieht der Bundesrat folgende Massnahmen vor:

---

[153] Diese Massnahme käme den Mitarbeitenden der Inkassobehörden zugute, die gleichzeitig für den Vollzug der Alimentenbevorschussung zuständig sind. Der Vollzug der Alimentenhilfe würde dadurch insgesamt verbessert.

[154] Mit dieser Massnahme würde gleichzeitig das Fachwissen der Sachbearbeitenden erhöht, die mit dem Vollzug der Alimentenbevorschussung betraut sind. Die Durchführung der Alimentenhilfe würde folglich insgesamt verbessert.

Massnahmen zur Hilfe bei der Vollstreckung des Anspruchs auf nachehelichen Unterhalt und auf Kindesunterhalt

- Der Bundesrat legt fest, *welche Leistungen zwingend Bestandteil der unentgeltlichen Inkassohilfe* sind und dass die Kantone geeignete Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hinreichenden Inkassohilfe zu treffen haben.
- Es ist zu prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass die Inkassobehörden bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen, welche im Rahmen von *Eheschutz- oder Massnahmeverfahren* festgelegt wurden, Hilfe leisten müssen.
- Es ist zu prüfen, ob alle Kantone verpflichtet werden könnten, die *Zuständigkeit für die Inkassohilfe* einer Fachbehörde zu übertragen.

b) Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge

Die Inkassobehörden können veranlassen, dass das Gericht eine Unterhaltsschuldnerin oder einen Unterhaltsschuldner verpflichtet, angemessene Sicherheit für künftige Unterhaltsbeiträge zu leisten (vgl. Ziff. 2.5). Hinsichtlich rückständiger Unterhaltsforderungen können sie ein Arrestbegehren stellen (vgl. Ziff. 2.5). In den Fällen, in denen eine Person mit Unterhaltsschulden ein Gesuch um Auszahlung ihres Vorsorgeguthabens stellt, ist die Umsetzung dieser Massnahmen mit Schwierigkeiten verbunden: Die Inkassobehörden haben nicht rechtzeitig Kenntnis über die Auszahlungsbegehren von Personen mit Unterhaltsschulden (vgl. Ziff. 3.5.12). Der Bundesrat wird dem Parlament beantragen, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassobehörden über den Eingang von Auszahlungsgesuchen von Versicherten mit Unterhaltsschulden zu informieren. Im Freizügigkeitsgesetz soll eine neue Bestimmung verankert werden, welche die Einrichtungen verpflichtet, bei der Übertragung eines Guthabens an eine andere Einrichtung die Mitteilung der Inkassobehörde an die neue Einrichtung weiterzuleiten.

Massnahmen zur Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge

1. Es ist eine gesetzlichen Grundlage zu schaffen, welche die Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen verpflichtet, die Inkassobehörde über den Eingang von Auszahlungsgesuchen jener Versicherten zu informieren, bei denen die Inkassobehörde dies aufgrund bestehender Unterhaltsschulden verlangt hat.
2. Im Freizügigkeitsgesetz ist eine neue Bestimmung zu verankern, welche die Einrichtungen verpflichtet, bei der Übertragung eines Guthabens an eine andere Einrichtung das Auskunftsbegehren der Inkassobehörde an die neue Einrichtung weiterzuleiten.

5.5 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat unterbreitet diesen Bericht den eidgenössischen Räten und beantragt gleichzeitig die Abschreibung des Postulats «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats. Er hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Eidgenössische Departement des Innern mit der Umsetzung der Massnahmen betraut.

6 Anhang

Anhang 1: Postulat 06.3003

06.3003 – Postulat: Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso
Eingereicht von: Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N)
Einreichungsdatum: 13.01.2006

Eingereichter Text
Der Bundesrat wird beauftragt, Vorschläge zur Harmonisierung der Gesetzgebung betreffend Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso zu prüfen und einen entsprechenden Bericht zu erstellen.

Antwort des Bundesrates vom 10.03.2006
Bereits die Motion 03.3586 der SGK-NR verlangte Vorschläge des Bundesrates zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos. Mit Hinweis vor allem auf die fehlende verfassungsmässige Grundlage und auf die Tatsache, dass es sich hier um kantonale Zuständigkeiten (Fürsorgerecht) handle, beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion. Der Nationalrat stimmte der Motion am 17. März 2004 zu, der Ständerat lehnte sie am 16. März 2005 mit offensichtlichem Mehr ab. Die zuständige Subkommission der SGK-NR beauftragte daraufhin das Bundesamt für Justiz, eine Übersicht über die Praxis zu erstellen sowie Vorschläge auszuarbeiten, wie die Bevorschussung im Rahmen der geltenden Verfassung konkret aussehen könnte.

Im Bericht vom 13. Juni 2005 kommt das Bundesamt für Justiz zum Schluss, es zeigten sich zwar eklatante Unterschiede bei der Höhe der bevorschussten Beträge. Es könne jedoch keine verfassungsmässig vertretbare Lösung aufgezeigt werden, wie der Bund auf die Höhe der bevorschussten Beträge Einfluss nehmen könnte, ohne in den Kompetenzbereich der Kantone einzugreifen. Es gelte auch zu bedenken, dass Alimentenbevorschussung nur eine Massnahme von vielen aus dem sozialpolitischen Instrumentarium der Kantone darstelle (neben Beiträgen an Krankenkassenprämien, Verbilligung von Mietzinsen, Familienzulagen, Steuererleichterungen, einkommensabhängigen Tarifen bei der familienexternen Kinderbetreuung usw.). Es frage sich daher, ob eine punktuelle Intervention des Bundes in diesem komplexen Zusammenspiel Sinn mache. Es sei denkbar, dass die Kantone in eigener Regie auf eine Harmonisierung ihrer Vorschriften im Bereich der Alimentenbevorschussung hinarbeiteten, wie sie es bereits auf dem Gebiet der Sozialhilfe erfolgreich unter Beweis gestellt hätten.

Im Jahr 2003 veröffentlichte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe eine umfassende Studie mit dem Titel «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz». Anhand von Modellrechnungen wurde erstmals für alle Kantone untersucht, welche Auswirkungen die in unterschiedlicher Weise und Höhe ausgerichteten Sozialleistungen auf das verfügbare Einkommen armutsgefährdeter Haushalte haben. Im Fallbeispiel einer Alleinerziehenden (ein Kind, Nettolohn rund 40 000 Franken, nicht bezahlte Kinderalimente von monatlich 700 Franken) decken gemäss Studie die Bevorschussungen in 16 Kantonen die vollen Kinderalimente, in vier weiteren ist dies zu einem überwiegenden Teil der Fall (90 Prozent und mehr). Es sind somit einige wenige Kantone, die insbesondere wegen ihrer tieferen Anspruchsgrenzen aus dem Rahmen fallen. Primär diese Kantone, aber auch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen sind angesprochen, die Notwendigkeit einer Angleichung im Sinne ganzheitlicher kantonaler Sozialpolitiken zu prüfen.

Der erwähnte Bericht des Bundesamtes für Justiz kommt zu klaren Schlussfolgerungen, die der Bundesrat vollumfänglich teilt. Er hält die Erstellung eines weiteren Berichtes umso weniger für angebracht, als sich der Ständerat im Rahmen der Beratung der (inhaltlich identischen) Motion 03.3586 klar gegen eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung auf Bundesebene ausgesprochen hat.

Erklärung des Bundesrates vom 10.03.2006
Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Anhang 2: Gutachten BJ vom 13.06.2005 (Auszug)

Auszug aus dem Gutachten «Gesetzgeberische Möglichkeiten im Bereich der Alimentenbevorschussung» des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 13. Juni 2005 zuhanden der Subkommission «Existenzsicherung» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N):

«In den nachstehenden Ausführungen stellen wir in einem kurzen Abriss die wesentlichen Erkenntnisse aus der Untersuchung[1] über die geltende Bevorschussungspraxis in den Kantonen zusammen und nehmen alsdann zur Frage Stellung, wie weit dem Bund die Kompetenz zukommt, auf die Harmonisierung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen gesetzgeberisch Einfluss zu nehmen. […].

1. Resultate der Untersuchung

Die Resultate unserer Erhebung über die Alimentenbevorschussung im interkantonalen Vergleich lassen folgende Schlüsse zu:

- Nicht so unterschiedlich wie erwartet fallen die bevorschussten Höchstbeträge pro Kind aus; immerhin 15 von 26 Kantonen richten sich nach der maximalen einfachen Waisenrente, die seit dem 1. Januar 2005 Fr. 860.- pro Monat beträgt.

- Relativ grosse Einheitlichkeit besteht hinsichtlich der anspruchs-berechtigten Person; die meisten Kantone bevorschussen ausschliesslich Kinderalimente. Nur gerade in sechs Kantonen haben die Ehegatten Anspruch auf Bevorschussung der ihnen zugesprochenen Unterhaltsbeiträge.

- Ebenfalls ein weitgehend einheitliches Bild bietet die Praxis der Kantone in Bezug auf den Nachweis der fehlenden Einbringlichkeit der Alimente und bezüglich der Karenzfristen. Lediglich in sechs Kantonen ist der Nachweis von Inkassoproblemen erforderlich, und nur zwei Kantone haben Karenzfristen (z.B. gewisse Wohnsitzdauer im Kanton, bei dem die Bevorschussung beantragt wird) eingeführt.

- In fast allen Kantonen ist die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen an Einkommens- und Vermögenslimiten gebunden; werden diese überschritten, entfällt der Anspruch auf Bevorschussung der Alimente. Bezüglich der Höhe dieser Anspruchsgrenzen herrscht grosse Vielfalt; in drei Kantonen wird die Ausrichtung von Vorschüssen nicht von Einkommens- und Vermögenslimiten abhängig gemacht. Die Limiten sind in der Regel als Pauschalbeträge ausgestaltet. Sie sind meist abhängig von der Familienkonstellation und bestehen aus einem Betrag für den obhutsberechtigten Elternteil oder für den obhutsberechtigten Elternteil und dessen Partner/in und einem Kinderzuschlag für jedes Kind.

- Unterschiedlich ist auch die Praxis hinsichtlich der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen des Konkubinatspartners bzw. der Konkubinatspartnerin des obhutsberechtigten Elternteils. Während 12 Kantone diese Faktoren für die Bestimmung der Anspruchsberechtigung einbeziehen, rechnen die übrigen Kantone das Einkommen und das Vermögen dieser Personen nicht an.

- Bei der Berechnung der individuellen Betragshöhe lassen sich im Wesentlichen vier Modelle unterscheiden:

    - o <u>Die Berechnung nach der EL-Methode</u>:

      Der Bedarf wird wie bei der Berechung der Ergänzungsleistungen[2] aufgrund des Einkommens und der Lebenshaltungskosten ermittelt.

    - o <u>Die sich am steuerbaren Einkommen orientierende Berechnungsmethode</u>:

---

[1] Die Erhebung basiert auf einer im Juni 2005 durchgeführten Umfrage bei den Kantonen; die Angaben der Kantone wurden nicht verifiziert. Wo seitens der Kantone keine Angaben erhältlich waren, wurden die Angaben den einschlägigen kantonalen Erlassen entnommen.

[2] Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, SR 831.30

Mit Bezug auf die geltende Anspruchsgrenze wird ermittelt, ob das steuerbare Einkommen über oder unter der Limite liegt. Wird die Anspruchsgrenze nicht erreicht, besteht Anspruch auf Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge. In einigen Kantonen wird die Differenz zur Anspruchsgrenze ausgerichtet; andere leisten die Vorschüsse unabhängig vom Differenzbetrag, so dass der geschuldete Unterhaltsbeitrag bis zum gesetzlich festgelegten Höchstbetrag bevorschusst wird.

- o Die sich am Lohneinkommen orientierende Berechnungsmethode:

  Diese Berechnung erfolgt analog der Alimentenbevorschussung via steuerbares Einkommen; anstelle des steuerbaren Einkommens wird jedoch das Lohneinkommen als massgebender Faktor herangezogen. In einigen Kantonen wird dabei auf das Bruttoeinkommen, in anderen auf das Nettoeinkommen abgestellt. Entsprechend werden zum Teil Sozialversicherungsbeiträge oder Betreuungskosten vom Einkommen abgezogen bzw. Kinderzulagen zum Einkommen hinzugerechnet.

- o Die Bevorschussung ohne Bedarfsabhängigkeit:

  Lediglich in drei Kantonen ist dieses Modell zu finden, das die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen unabhängig vom Bedarf und von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen des unterhaltsberechtigten Kindes und des obhutsberechtigten Elternteils vorsieht. Bevorschusst wird der geschuldete Unterhaltsbeitrag bis zur Höhe des geltenden Maximalbetrags.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Alimentenbevorschussung in den Kantonen auf höchst unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen basiert, dass verschiedene, zum Teil komplexe und für die Anspruchsberechtigten wenig nachvollziehbare Berechnungsmethoden existieren und dass letztlich auch das Maximum der zu bevorschussenden Beträge von Kanton zu Kanton variiert.

2. Kompetenzbegründende Verfassungsbestimmung

2.1 Familienschutzartikel

Unser Amt hat sich bereits im Juni 2003 in einer Stellungnahme zu Handen des Bundesamtes für Sozialversicherungen[3] zur Frage geäussert, ob die Bundesverfassung (BV) eine kompetenzbegründende Bestimmung enthält, die es dem Bund ermöglicht, im Bereich der Alimentenbevorschussung zu legiferieren. In der besagten Stellungnahme kommen wir zum Schluss, dass der Bund gestützt auf Artikel 116 Abs. 1 BV[4] befugt ist, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen. Weitere Verfassungsgrundlagen, die dem Bund in diesem Bereich Gesetzgebungskompetenzen zuweisen würden, sind nicht auszumachen[5].

Wie schon Artikel 34^{quinquies} aBV beauftragt Artikel 116 Absatz 1 BV den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Der Auftrag in Satz 1 allein hat keinen kompetenzbegründenden Charakter[6]. Im Rahmen der Verfassungsreform wurde die Bestimmung jedoch um den zweiten Satz ergänzt. Mit dieser Erweiterung von Artikel 116 Absatz 1 BV wollte man einerseits der Praxis gerecht werden[7] – Artikel 34^{quinquies} a BV war entgegen seines Wortlauts verschiedentlich als Verfassungsgrundlage für ein Tätigwerden des Bundes herangezogen worden[8] – zum anderen war eine Unterstützungskompetenz des Bundes in diesem Bereich im Rahmen der Vernehmlassung verschiedentlich verlangt worden[9]. Artikel 116 Absatz 1 BV gilt damit als kompetenzbegründende Verfassungsnorm, die den Bund ermächtigt, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen.

---

3 vgl. Beilage: Stellungnahme des BJ (E-Mail Nakhostine, BJ / Jaggi, BSV vom 16. Juni 2003)

4 Wortlaut von Art. 116 Abs. 1 BV: *„Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen."*

5 vgl. hiezu Stellungnahme des BJ vom 16. Juni 2003

6 P. Mahon, Kommentar zu Art. 34^{quinquies} BV, Rz. 31

7 Protokoll vom 9. Juli 1997 der Subkommission 3 SR zu Art. 107 VE, Votum des Vertreters der Bundesverwaltung: …*"Im zweiten Satz wird eine Zuständigkeit des Bundes begründet,* ***eine Förderungs- und Unterstützungskompetenz…"***

8 Das Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen (SR 857.5) und die Unterstützung von Pro Familia stützen sich auf Art. 34^{quinquies} aBV.

9 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Verfassungsreform, 1996, S. 170/171

Welchem Zweck der Familienschutz dienen soll, lässt die BV offen. Es besteht indes kein Zweifel, dass gesellschaftspolitische (Schutz der Familie als Institution, Erhalt der Familie als Kernzelle der Gesellschaft) wie auch sozialpolitische Zielsetzungen (z.B. Verhinderung von Familienarmut) im Vordergrund stehen[10]. Die Bevorschussung von Alimenten gilt unbestrittenermassen als wirksame Massnahme, um Familien nach Scheidungen vor dem Armutsrisiko zu bewahren oder um die negativen finanziellen Auswirkungen einer Scheidung zumindest zu minimieren. Insofern darf die Unterstützung der Harmonisierung der Alimentenbevorschussung nach Ansicht unseres Amtes als Massnahme zum Schutz der Familie im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 BV bezeichnet werden.

2.2 Tragweite der Bundeskompetenz

a) Allgemeines zum Kompetenzumfang und zur Kompetenzausübung

Damit der Bund tätig werden kann, benötigt er eine kompetenzbegründende Verfassungsbestimmung[11]. Eine solche Kompetenz kann mit mehr oder weniger starken Einschränkungen und unter verschiedenen Gesichtspunkten auf den Bund übertragen werden[12]. Die BV kann dem Bund beispielsweise nur eine Förderungs- oder Unterstützungskompetenz zuweisen, die zur Ausrichtung von Subventionen unter gewissen Bedingungen berechtigt, jedoch keine Kompetenz für eine umfassende Gesetzgebung enthält. Sie kann dem Bund aber auch eine Rechtsetzungsbefugnis verleihen, die je nach Intensität des normativen Charakters variiert: Einerseits gibt es Grundsatzgesetzgebungskompetenzen, die den Bund darauf beschränken, Grundsätze aufzustellen, und andererseits umfassende Gesetzgebungskompetenzen, die dem Bund erlauben, eine Materie in ihrer Ganzheit zu regeln. Einige dieser Rechtssetzungskompetenzen sind ausschliesslich, was bedeutet, dass die Kantone in der betreffenden Materie nichts mehr regeln dürfen.

Die Bundesverfassung stellt zudem Vorschriften auf, wie der Bund bei der Ausübung seiner (nicht ausschliesslichen) Kompetenzen vorzugehen hat. Auch dort, wo der Bund über eine Zuständigkeit verfügt, darf er nur soweit legiferieren, als eine einheitliche Regelung notwendig ist (Art. 42 BV). Artikel 46 Absatz 2 BV schreibt dem Bund weiter vor, dass er den Kantonen bei der Umsetzung des Bundesrechts möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und auf kantonale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen hat. Aus Artikel 47 BV schliesslich ist abzuleiten, dass der Bund bei der Ausübung seiner Kompetenzen den Kantonen möglichst weitgehende Gestaltungsfreiheit bei der Organisation ihrer Behörden und Verfahren einräumen soll[13].

Die Frage, wie der Bund eine Kompetenz ausüben kann, ist somit abhängig vom Umfang der kompetenzbegründenden Verfassungsbestimmung; zum anderen erfolgt die Ausübung einer Bundeskompetenz aber auch in Anwendung der oben erläuterten Grundsätze der Subsidiarität und des Vollzugsföderalismus.

b) Unterstützungskompetenz

Wie bereits dargelegt, handelt es sich beim vorliegend interessierenden Artikel 116 Absatz 1 BV um eine reine Unterstützungskompetenz, was zur Folge hat, dass die Zuständigkeit des Bundes in zweifacher Hinsicht beschränkt ist:

Die Verfassungsnorm ermächtigt den Bund nicht, selber Massnahmen an die Hand zu nehmen, sondern er muss an Massnahmen anderer anknüpfen. Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundes

---

[10] Luzius Mader, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, hgg. von B. Ehrenzeller/P. Mastronardi/R.J. Schweizer/K.A. Vallender, Zürich, Basel, Genf, 2002, Art. 116, Rz. 6
[11] Art. 3 i.V. mit Art. 42 BV
[12] A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse I, Berne, 2000, S. 332ff., Ziff. 964-974
[13] BBl 1997 I 213

sind somit Massnahmen Dritter. Dritte können Kantone, Gemeinden oder Private sein, die Massnahmen zum Schutz der Familie ergreifen. Die Massnahmen können bereits vorbestehen; denkbar ist aber auch, dass sie erst durch die Unterstützungstätigkeit des Bundes initiiert werden. Der Umstand, dass Art. 116 Absatz 1 BV den Charakter einer Unterstützungskompetenz aufweist, bedeutet im Weiteren, dass dem Bund nur in beschränktem Mass eine Rechtsetzungsbefugnis zukommt. Der Bund wird nur soweit zur Gesetzgebung ermächtigt, als dies für die Regelung der Unterstützungstätigkeit vonnöten ist. Immerhin erfasst diese Rechtsetzungsbefugnis die Kompetenz zur Regelung der Modalitäten und Bedingungen, die für die Ausrichtung der Leistungen des Bundes erforderlich sind[14]. Dies bedeutet, dass dem Bund in diesem begrenzten Rahmen die Möglichkeit eröffnet wird, auf einen Bereich Einfluss zu nehmen, der sonst nicht seiner Regelungskompetenz unterliegen würde[15]; er darf jedoch keine Regelungen erlassen, welche die kantonalen Kompetenzen aushöhlen.

c) Harmonisierung durch Ausübung der Unterstützungskompetenz

Die Unterstützung des Bundes muss nicht zwingend, dürfte aber im vorliegenden Fall ausschliesslich in der Form von Finanzhilfen erfolgen. Der Bund ist demnach befugt, für die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge finanzielle Unterstützungsleistungen an die Kantone auszurichten. Wie bereits erwähnt, bedarf es hierfür aufgrund des Legalitätsprinzips einer Grundlage auf Gesetzesstufe. In einem solchen Bundesgesetz, das die Modalitäten und Voraussetzungen für die Ausrichtung der Finanzhilfen regelt, kann der Bund in beschränktem Mass Bedingungen an die Adresse der Kantone statuieren, die erfüllt sein müssen, damit die finanzielle Unterstützung des Bundes zum Tragen kommt. Auf diese Weise kann der Bund indirekt – über die Ausrichtung von Finanzhilfen – auf die in der Verantwortung der Kantone liegenden Alimentenbevorschussung harmonisierend einwirken. Nach dem oben unter Buchstaben a und b Gesagten versteht es sich allerdings von selbst, dass die regulatorische Einwirkung des Bundes in einem äusserst bescheidenen Rahmen bleiben muss. Der Bund ist nicht befugt, gestaltend in die Materie eingreifen; er darf höchstens Rahmenbedingungen für die Ausrichtung der finanziellen Unterstützung an die Kantone formulieren.

Die Befugnis des Bundes geht mit anderen Worten nicht so weit, als dass er den Kantonen Vorgaben hinsichtlich des Berechnungsmodells, der Berechnungsgrundlagen, der Maximalhöhe der Vorschüsse, der Anspruchsgrenzen etc. machen könnte. Denkbar ist aber zum Beispiel, dass der Bund die Finanzhilfe nur an Kantone ausrichtet, die nebst den Kinderalimenten auch die Unterhaltsbeiträge der geschiedenen Elternteile bevorschussen. Damit würde für die Kantone ein finanzieller Anreiz geschaffen, um die – bisher nur in wenigen Kantonen existierende und für die Bekämpfung der Familienarmut wichtige - Bevorschussung von Erwachsenenalimenten einzuführen. Hinsichtlich der Anspruchsberechtigung kann der Bund z.B. die Ausrichtung der Finanzhilfe davon abhängig machen, dass der jeweilige Kanton jeder Person, die im Kantonsgebiet Wohnsitz begründet hat (d.h. ohne Einhaltung einer Karenzfrist), die geschuldeten Unterhaltsbeiträge bevorschusst und die Bevorschussung auch dann fortsetzt, wenn die Alimentenschulden dauerhaft nicht einbringlich sind.

Zentraler Punkt aller Harmonisierungsbestrebungen in der Alimentenbevorschussung ist aber zweifellos die Nivellierung der bevorschussten Beträge. Während sich bei der maximalen Beitragshöhe im interkantonalen Vergleich ein recht einheitliches Bild bietet (als Richtgrösse gilt bei den meisten Kantonen die maximale einfache Waisenrente gemäss AHVG[16]), zeigen sich bei den individuell bevorschussten Beträgen eklatante Unterschiede. Wir können indessen keine verfassungsrechtlich vertretbare Lösung aufzeigen, wie der Bund auf die Höhe der bevorschussten Beträge Einfluss nehmen könnte, ohne in den Kompetenzbereich der Kantone einzugreifen.

---

[14] vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. e BV

[15] B. Knapp, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in: Verfassungsrecht der Schweiz, hgg. von D. Thürer/J.-F. Aubert/J.-P. Müller, Zürich, 2001, § 29, Rz. 24 und 25, S. 461

[16] Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; SR 831.10

3. Fazit

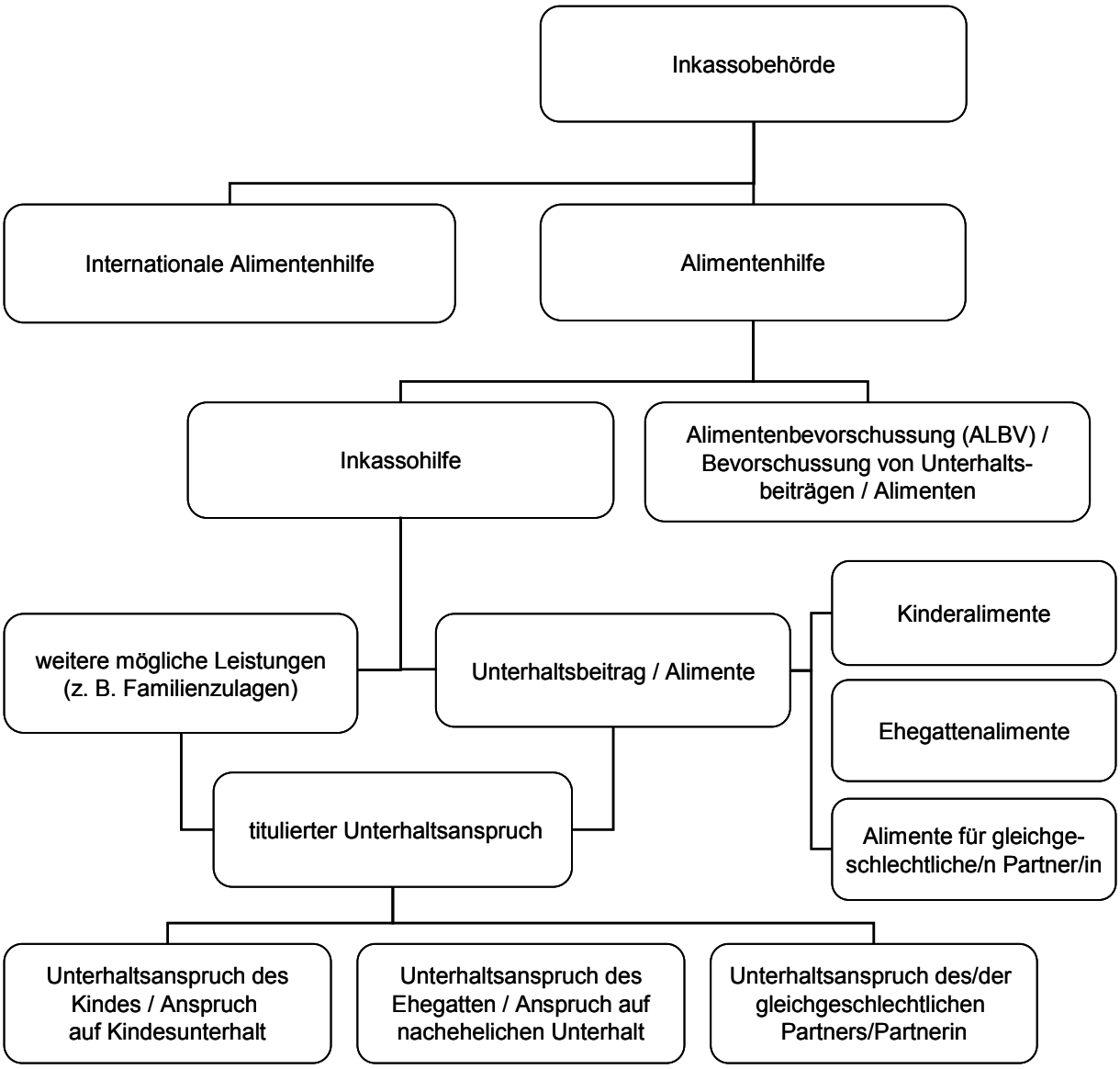
Die oben aufgeführten Beispiele illustrieren, dass die gesetzgeberischen Möglichkeiten des Bundes im Bereich der Alimentenbevorschussung beschränkt sind. Die einzige Verfassungsbestimmung, auf die sich der Bund stützen kann (Artikel 116 Absatz 1 BV), um in diesem Bereich tätig zu werden, ist als reine Unterstützungskompetenz ausgestaltet und ermöglicht dem Bund daher nur marginal, auf die in der Verantwortung der Kantone liegende Alimentenbevorschussung harmonisierend einzuwirken. Für eine weitergehende Rechtsetzungsbefugnis des Bundes müsste eine kompetenzbegründende Norm in der Bundesverfassung geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang gilt es indes auch zu bedenken, dass die Alimentenbevorschussung nur eine Massnahme von vielen aus dem sozialpolitischen Instrumentarium der Kantone darstellt (Beiträge an Krankenkassenprämien, Verbilligung von Mietzinsen, Familienzulagen, Steuererleichterungen, einkommensabhängige Tarife bei der externen Kinderbetreuung etc.) und sie damit in ein ganzes Geflecht von Interdependenzen eingebunden ist. Es fragt sich daher, ob eine punktuelle Intervention des Bundes in diesem komplexen Zusammenspiel Sinn macht. So wäre es denkbar, dass die Kantone in eigener Regie auf eine Harmonisierung ihrer Vorschriften im Bereich der Alimentenbevorschussung hinarbeiten, wie sie es bereits auf dem Gebiet der Sozialhilfe[17] erfolgreich unter Beweis gestellt haben.»

[17] Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Anhang 3: Schematische Darstellung Terminologie

Das folgende Schema bildet die Begriffe ab, welche im vorliegenden Bericht für die Bezeichnung der Ausführungsorgane, Instrumente und Leistungen in der Alimentenhilfe gewählt wurden. Die Kantone verwenden in ihren Rechtsgrundlagen unterschiedliche Begriffe. In der Internationalen Alimentenhilfe können die Leistungen aufgrund internationaler Verpflichtungen über die Vollstreckung von Unterhaltstiteln von Kindern, (Ex-)Ehegatt/innen und gleichgeschlechtlichen Partner/innen hinausgehen und beispielsweise auch die Errichtung von Unterhaltstiteln einschliessen (vgl. Ziff. 2.3.3).



Anhang 4: Gutachten BJ vom 15.08.2008 (Auszug)

Auszug aus dem Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 15. August 2008 «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso; Rechtliche Fragen» zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV):

«**Alimentenbevorschussung**

1. *Im Auftrag der Subkommission ‚Recht auf Existenzsicherung' der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates hat das BJ im Jahr 2005 ein Gutachten zu den gesetzgeberischen Möglichkeiten im Bereich der Alimentenbevorschussung (ALBV) verfasst. Hat dieses Gutachten für Sie nach wie vor Gültigkeit, oder gelangen Sie aufgrund der Erkenntnisse und Entwicklungen der vergangenen drei Jahre zu einer anderen Einschätzung?*

   Unser Gutachten vom 13. Juni 2005 enthielt einerseits eine Übersicht über die damalige Praxis der Kantone beim Inkasso und bei der Bevorschussung von Alimenten sowie einen kurzen Abriss zu den wesentlichen Erkenntnissen aus dieser Erhebung. Zum anderen wurde in dem Gutachten zur Frage Stellung bezogen, wie weit dem Bund die Kompetenz zukommt, auf die Harmonisierung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen gesetzgeberisch Einfluss zu nehmen.

   Es entzieht sich unserer Kenntnis, wie sich die Praxis der Kantone im Bereich der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos seit 2005 entwickelt hat. Wir können somit nicht beurteilen, ob die damals im Rahmen der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse immer noch stimmen.

   In Bezug auf die rechtlichen Ausführungen über die gesetzgeberischen Möglichkeiten des Bundes im Bereich der Alimentenbevorschussung kommen wir hingegen zu keiner anderen Beurteilung; dieser Teil des Gutachtens hat somit nach wie vor seine Gültigkeit.

   Erwähnenswert ist in Zusammenhang mit dieser Thematik allenfalls ein neueres Gutachten unseres Amtes[1], in dem erstmals eine Unterscheidung der Unterstützungskompetenzen nach deren Regelungsintensität vorgenommen wird. Im besagten Gutachten wird unterschieden zwischen den ‘klassischen' Unterstützungskompetenzen, zu denen explizit der hier interessierende Artikel 116 Absatz 1 Satz 2 BV gezählt wird, und einer Unterstützungskompetenz - im konkreten Fall Artikel 67 Absatz 2 BV –, die dem Bund die Befugnis einräumt ‘in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen' unterstützend tätig zu werden. **Dabei wird die in unserem Gutachten vom 13. Juni 2005 vertretene Auffassung bestätigt, wonach die ‘klassischen' Unterstützungskompetenzen immer an ein Tätigwerden Dritter in einem bestimmten Sachgebiet gekoppelt sind.**

   Einzig - so das neue Gutachten - wenn die einschlägige Verfassungsnorm vorsehe, dass der Bund ‘in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen' unterstützend tätig werden kann, könne der Bund im Sinne einer Lückenfüllung auch in Bereichen, welche die Kantone nicht abdeckten, tätig werden, sofern ein materieller Zusammenhang zu kantonalen Massnahmen im gleichen Sachbereich bestehe.[2] Eine solche Ausgangslage liegt beim vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt indessen nicht vor.

2. *Das oben erwähnte Gutachten geht nicht auf die Altersgrenzen, bis zu denen die Kinderalimente längstens bevorschusst werden, ein. Die Altersgrenzen in den kantonalen Gesetzen sind unterschiedlich ausgestaltet: gemäss Rechtstitel, bis zum (vollendeten) 20. Lebensjahr, bis zum (voll-*

---

1 Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 31. März 2008 „Subkommission Tagesstrukturen - Notwendigkeit einer Verfassungsänderung" zu Handen der Subkommission Tagesstrukturen der WBK-Nationalrat.

2 Der entsprechende Passus im Gutachten vom 31. März 2008 (der sich ausschliesslich auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bezieht) lautet wie folgt: „…Nach Art. 67 Abs. 2 BV kann der Bund in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen tätig werden. Die Unterstützungskompetenz des Bundes geht hier somit weiter als klassische Unterstützungskompetenzen des Bundes wie beispielsweise jene in Art. 69 Abs. 2 BV, in Art. 70 Abs. 4 und 5 BV oder auch in **Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV**, die an ein Tätigwerden der Kantone in einem bestimmten Bereich gekoppelt sind. Unterstützungsmassnahmen des Bundes bei der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen könnten demnach vom Bund ergänzend ergriffen werden, was heisst, dass er auch in Bereichen, die die Kantone nicht abdecken, in Eigeninitiative tätig werden könnte, soweit diese Massnahmen in materieller Konnexität zu kantonalen Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit stehen."

endeten) 25. Lebensjahr oder bis zur Mündigkeit. In einigen Kantonen ist die Bevorschussung (zusätzlich) zeitlich befristet. Im Kanton Tessin werden Kinderalimente beispielsweise maximal 60 Monate bevorschusst. Bestünde die Möglichkeit, die Altersgrenze auf Bundesebene gesetzlich zu harmonisieren? Lassen sich die zeitlichen Befristungen in einigen kantonalen Gesetzen und die unterschiedlichen Alterslimiten mit der Unterhaltspflicht der Eltern, die bis zum Abschluss einer angemessenen Ausbildung besteht, vereinbaren?

Im Gutachten vom 13. Juni 2005 haben wir dargelegt, dass die Alimentenbevorschussung im Kindesrecht mangels Verfassungsgrundlage nicht dem Bund überbunden werden kann. Vielmehr bleibt dieses Tätigkeitsfeld dem öffentlichen (Fürsorge-) Recht vorbehalten, das in die Zuständigkeit der Kantone fällt. Diese Rechtslage wird in Artikel 293 Absatz 2 ZGB widerspiegelt.[3] Daraus folgt, dass es in der Verantwortung der Kantone liegt, die Bevorschussung von Kinderalimenten, namentlich Voraussetzungen, Form, Dauer und Rückerstattung der bevorschussten Leistungen zu regeln. Dem Bundesgesetzgeber kommt mit anderen Worten keine Befugnis zu, im Sinne einer Harmonisierung die Altersgrenzen, bis zu denen die Unterhaltsbeiträge bevorschusst werden müssen, gesetzlich festzulegen.

Weiter haben wir in unserem Gutachten darauf hingewiesen, dass der Bund gestützt auf Artikel 116 Absatz 1 BV Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen kann. Die Bevorschussung von Alimenten gilt als wirksame Massnahme, um Familien vor dem Armutsrisiko zu bewahren bzw. um die negativen finanziellen Auswirkungen einer Trennung zu minimieren, so dass die Alimentenbevorschussung nach Auffassung unseres Amtes als Massnahme zum Schutz der Familie im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 BV bezeichnet werden kann.

Die Unterstützungskompetenz nach Artikel 116 Absatz 1 BV verleiht dem Bund indessen nur in geringem Umfang Rechtsetzungskompetenzen. Diese gehen nur soweit, als dies zur Regelung der Unterstützungstätigkeit des Bundes nötig ist. Der Bund kann somit lediglich die Modalitäten und Bedingungen regeln, die für die Ausrichtung seiner (finanziellen) Leistungen erforderlich sind. In diesem Rahmen kann der Bund in beschränktem Mass Bedingungen an die Adresse der Kantone formulieren, die eingehalten werden müssen, damit der Bund seine Finanzhilfe leistet. Der Bund ist jedoch nicht befugt, gestaltend in die Regelungsmaterie einzugreifen; er darf höchstens die Rahmenbedingungen für die Ausrichtung seiner Unterstützung festlegen. **Bei der Formulierung dieser Vorgaben erachten wir es aus verfassungsrechtlicher Sicht als vertretbar, wenn der Bundesgesetzgeber die Ausrichtung einer Finanzhilfe an die Bedingung knüpfen würde, dass die Kantone die Alimente nach Massgabe von Artikel 277 ZGB bevorschussen.**

Zur Frage, ob die geltenden kantonalrechtlichen Befristungen der Alimentenbevorschussung nicht im Widerspruch zum Bundeszivilrecht (Artikel 277 ZGB) stehen, gilt es einmal mehr festzuhalten, dass die Kantone nicht verpflichtet sind, Alimente zu bevorschussen. Die Lösung dieser Aufgabe bleibt vollumfänglich dem kantonalen Sozialhilferecht vorbehalten. Das Bundesgericht hat denn auch wiederholt darauf hingewiesen, dass Artikel 293 Absatz 2 ZGB rein deklaratorischen Charakter habe und lediglich die in diesem Sachbereich geltende verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen aufzeige. **Die Kantone seien daher in der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung frei.**[4]

In diesem Zusammenhang führt denn auch der Hinweis in der Botschaft zur Revision des Kindesrechts[5] nicht weiter, wonach die Kantone bei der Regelung der Alimentenbevorschussung den Sinn und Geist der privatrechtlichen Ordnung zu achten haben. Dieser aus Artikel 6 ZGB abgeleitete Grundsatz wird in der Praxis dergestalt ausgelegt, als dass das kantonale öffentliche Recht die Anwendung des Bundeszivilrechts nicht vereiteln oder übermässig erschweren dürfe. Es gilt als unbestritten, dass die je nach Kanton unterschiedlich lange Anspruchsdauer bei der Alimentenbevorschussung alles andere als optimal ist. Da die Kantone indes keine Pflicht zur Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen trifft, dürfte es denn auch in ihrer Entscheidungsgewalt liegen, wie lange

---

3 BBl 1974 II 66.
4 vgl. BGE **106** II 286, 122 Ia 257.
5 BBl 1974 II 66.

und unter welchen Voraussetzungen sie die Alimentenbevorschussung aufrecht erhalten, und ab welchem Zeitpunkt - sofern nötig - die Bevorschussung durch eine andere Massnahme des kantonalen Sozialhilferechts abgelöst wird. So gesehen kann nicht von einem offenkundigen Verstoss gegen das Privatrecht des Bundes gesprochen werden, wenn das kantonale Recht die Alimentenbevorschussung durch das Aufstellen von Alterslimiten oder durch die Festlegung einer maximalen Leistungsdauer einer zeitlichen Befristung unterstellt.

Alimenteninkasso

3. *Es bestehen kantonale Verordnungen (vgl. Auszüge aus kantonalen Verordnungen zur Anrechung rückständiger Unterhaltsbeiträge in der Beilage), welche vorsehen, dass die vom Schuldner getätigten Zahlungen zuerst an die Schulden beim Gemeinwesen angerechnet und erst dann an die Unterhaltsberechtigte weitergeleitet werden müssen. Sind solche Bestimmungen bundesrechtswidrig (Art. 86 OR)?*

   Sofern das Gemeinwesen im Rahmen von Fürsorge- oder Sozialhilfeleistungen oder auf dem Wege der Alimentenbevorschussung Leistungen erbringt, die eigentlich der Alimentenschuldner hätte erbringen sollen, geht der Unterhaltsanspruch gemäss Art. 131 Abs 2 und 289 Abs. 2 ZGB mit allen Rechten auf das Gemeinwesen über. Bei diesem Forderungsübergang handelt es sich um eine Legalzession mit vollem Eintritt des Gemeinwesens als Zessionar in die Rechtsstellung des Gläubigers als Zedenten (sog. Subrogation, vgl. auch Art. 149 Abs. 1 und 507 Abs. 1 OR).

   Hat das Gemeinwesen nur einen Teil des geschuldeten Unterhalts vorgeleistet und erbringt der Schuldner anschliessend Zahlungen an das Gemeinwesen, stellt sich die Frage, ob diese Leistungen unmittelbar der Alimentengläubigerin zukommen sollen oder ob sie vorab zur Deckung der vom Gemeinwesen erbrachten Vorschussleistungen verwendet werden dürfen. Letzteres ist insbesondere in den erwähnten kantonalen Bestimmungen vorgesehen.

   Das Schweizer Recht geht im Falle einer nur teilweisen Befriedigung des Gläubigers von einem anteilsmässigen Übergang der Forderung aus; zudem gilt der Grundsatz, dass die verbleibende Teilforderung des Gläubigers gegen den Schuldner Vorrang hat vor der (übergegangenen) Forderung des Dritten gegen den Schuldner (nemo subrogat (oder: surrogat) contra se; vgl. Bucher, OR AT, S. 498; Schwenzer, OR AT, N 7.34). Art. 507 Abs. 2 Satz 2 OR hält diesen Grundsatz für das Bürgschaftsrecht ausdrücklich fest. Auch das Vollstreckungsrecht bestimmt in Art. 217 Abs. 3 SchKG, dass im Falle einer teilweisen Befriedigung des Gläubigers dessen Forderung bis zu deren vollständigen Befriedigung Vorrang zukommt vor Regressforderungen Dritter. Grosse Bedeutung hat das Prinzip vor allem im Versicherungsrecht.

   Der Grundsatz ‘nemo subrogat contra se’ wird vom Bundesgericht als ungeschriebener Grundsatz des Bundesrechts angesehen (Urteil vom 18. Mai 2004, 4C.243/2003, Erw. 5.2.1). Damit verstossen die erwähnten kantonalen Regelungen gegen Bundesrecht. So lange noch fällige Forderungen der Unterhaltsgläubigerin vorhanden sind, müssen die Leistungen des Schuldners an diese angerechnet werden. Eine Anrechnung an den Rückzahlungsanspruch des Gemeinwesens ist nur zulässig, wenn keine fälligen Forderungen der Alimentengläubigerin mehr bestehen (Schwenzer, in: FamKomm Scheidung, Art. 131 N 13). Dies muss auch dann gelten, wenn der Schuldner ausdrücklich eine Anrechnung an die Regressforderung und nicht an die Teilforderung gegen den ursprünglichen Gläubiger wünscht. Auf das Vorzugsrecht verzichten könnte allenfalls der ursprüngliche Gläubiger selbst.

   Nicht massgeblich ist dagegen Art. 86 OR; es handelt sich dabei um eine Bestimmung, welche es dem Schuldner erlaubt zu bestimmen, an welche von mehreren Forderungen des gleichen Gläubigers seine Teilzahlung anzurechnen ist. Im vorliegenden Fall geht es jedoch um die Forderung zweier verschiedener Gläubiger (einerseits jene Teilforderung des Alimentengläubigers, welche unter Umständen durch das Gemeinwesen geltend gemacht wird; andererseits um die (Rück-)Forderung des Gemeinwesens, welche durch die Bevorschussung auf das Gemeinwesen übergegangen ist). Entsprechendes gilt auch hinsichtlich Art. 150 Abs. 3 OR, da im vorliegenden

Fall keine Solidargläubigerschaft vorliegt. Die Subrogation hat zur Folge, dass die Gläubigerstellung von der Alimentengläubigerin auf das Gemeinwesen übergeht und somit hinsichtlich der vorgestreckten Beträge nur ein einziger Gläubiger vorhanden ist.

4. *In einigen Kantonen bzw. Gemeinden ist der Vollzug der Inkassohilfe ungenügend. Die Unterhaltsberechtigten werden bei der Vollstreckung ihres Unterhaltsanspruches zu wenig unterstützt. Im Kanton Tessin wird beispielsweise Unterhaltsberechtigten, die Inkassohilfe in Anspruch nehmen möchten, im Moment lediglich ein Merkblatt abgegeben. Könnte dieses Problem mit einer Nachbesserung/Präzisierung Art. 131 Abs. 1 ZGB und Art. 290 ZGB gelöst werden, oder bestehen andere rechtliche/gesetzgeberische Möglichkeiten?*

   Der Wortlaut von Art. 131 Abs. 1 und 290 ZGB ist relativ offen gefasst ('in geeigneter Weise und unentgeltlich zu helfen'). Die Beschränkung auf die Abgabe eines Merkblatts erfüllt diese Vorgaben aber wohl nicht.

   Grundsätzlich wäre es denkbar, die in den beiden Bestimmungen allgemein festgehaltenen Pflichten auf Gesetzesstufe zu konkretisieren (Pflicht zu Auskunft und Beratung, Kontaktaufnahme mit dem Unterhaltsschuldner, Hinwirken auf Sicherungen und Abtretung künftiger Lohnforderungen, Einleitung betreibungs- und strafrechtlicher Schritte). Ob eine solche Konkretisierung in der Praxis aber tatsächlich die erhofften Verbesserungen mit sich bringen wird, ist fraglich.

5. *Gemäss Art. 290 ZGB ist die Hilfe bei der Vollstreckung des Unerhaltsanspruchs von Kindern und mündigen Jugendlichen unentgeltlich zu leisten. Nun gibt es aber Kantone, in denen die zuständigen Inkassostellen diese Leistung nicht un-entgeltlich erbringen (z. B. Kanton Aargau, vgl. Gesetzliche Bestimmung Kt. Aargau zur kostenpflichtigen Inkassohilfe und Auflistung Inkasso - Gebühren der Frauenzentrale Aargau in der Beilage). Ist dies rechtlich zulässig?*

   Die betreffende Praxis, im Rahmen der Vollstreckungshilfe Kosten zu erheben, verstösst nach unserer Auffassung gegen den klaren Wortlaut der massgeblichen Bestimmung.

6. *Im Zusammenhang mit dem internationalen Inkasso werden oft beglaubigte Übersetzungen der Urteile angefordert. Die Kosten, welche die unterhaltsberechtigten Personen dafür aufwenden müssen, halten diese z. T. davon ab, rechtlich gegen die Schuldner vorzugehen. Liesse sich im ZGB eine Ergänzung einfügen, welche die zuständigen Inkassostellen zur Übernahme dieser Übersetzungskosten verpflichten würde?*

   De lege ferenda wäre die Einführung einer solchen Pflicht z.B. im Rahmen einer Ergänzung von Art. 290 ZGB grundsätzlich denkbar, vorzugsweise in Verbindung mit einer allgemeinen (nicht abschliessenden) Aufzählung der weiteren Leistungen, welche die Inkassostelle unentgeltlich zu erbringen hat.»

Anhang 5: Stellungnahme SODK

SODK_ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
CDAS_ Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDOS_ Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

Herrn Bundesrat
Didier Burkhalter
Vorsteher des Eidg. Departementes des Innern EDI
Schwanengasse 2
3003 Bern

Bern, 16. Dezember 2010

Reg: vn – 16.65

Entwurf Bundesratsbericht zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkasso: Stellungnahme Vorstand SODK

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 14. September 2010 sind Sie mit Bitte um Stellungnahme zum Entwurf des Bundesratsberichts zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkasso an die SODK gelangt. Wir danken Ihnen für den Einbezug in diese für die kantonalen Sozialdirektionen wichtige Frage.

Das Generalsekretariat SODK hat darauffolgend eine Konsultation bei den kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren zum Berichtsentwurf durchgeführt. Die Ergebnisse der Konsultation wurden am 10. Dezember 2010 vom Vorstand SODK behandelt.

Die SODK beantwortet die in Ihrem Schreiben gestellten Fragen wie folgt:

1. Werden Ihrer Ansicht nach die wesentlichen Probleme in der Alimentenhilfe im Berichtsentwurf abgehandelt und korrekt dargestellt?

Der Bericht bietet nach Ansicht der SODK eine gute und systematische Übersicht über die komplexe Thematik der Alimentenhilfe. Er beschreibt die bestehenden Regelungen in der Alimentenhilfe auf korrekte und umfassende Weise und zeigt alle wesentlichen Problemfelder auf.

2. Teilen Sie die Schlussfolgerungen des Berichtsentwurfs?

Die SODK teilt grossmehrheitlich die Schlussfolgerung des Berichtsentwurfs, dass ein Harmonisierungsbedarf im Bereich der Alimentenhilfe besteht.

Der Vorstand SODK hat diesen Harmonisierungsbedarf in der Alimentenhilfe bereits am 7. März 2008 festgehalten. Diese Position wurde im SODK Programm zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vom 25. Juni 2010 nochmals bekräftigt.

3. Wie beurteilen Sie die im Bericht vorgeschlagenen Gesetzesänderungen, namentlich jene, die auf die Behebung der Mängel in der Inkassohilfe abzielen?

Die im Bericht vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten zur Behebung der Mängel in der Inkassohilfe auf Stufe der Bundesgesetzgebung wurden in der Konsultation von fast allen kantonalen Sozialdirektionen grundsätzlich begrüsst. Am meisten Zustimmung erhielten die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich der Drittauszahlung von Kinderrenten und der Sicherung der Guthaben der beruflichen

Vorsorge. Ebenfalls praktisch unbestritten waren die Lösungsmöglichkeiten zur Übernahme von Übersetzungskosten und der Kosten der Inkassohilfe für Ehegatten sowie diejenigen zu den anspruchsberechtigten Ehegatten und zu den Rechten der Inkassobehörden im Zivilverfahren. (Detaillierte Zusammenstellung der Antworten zur Inkassohilfe vgl. Beilage).

Die SODK würde es deshalb begrüssen, wenn der Bund seinen gesetzgeberischen Handlungsspielraum zur Harmonisierung des Alimenteninkasso ausschöpfen würde.

4. Welche Meinung vertritt die SODK bezüglich eines interkantonalen Konkordats zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung

Am 7. März 2008 hat sich der Vorstand SODK grundsätzlich für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung ausgesprochen. Zudem hat er festgestellt, dass - sofern eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage dafür vorliegen sollte - eine Bundeslösung bevorzugt würde. Die grundsätzliche Haltung der SODK für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung wurde im SODK Programm zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vom 25. Juni 2010 nochmals bekräftigt.

Der vorliegende Berichtsentwurf stellt eine fehlende Verfassungsgrundlage für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung durch den Bund fest. Gleichzeitig besteht jedoch mit dem zurzeit in Vernehmlassung stehenden Verfassungsartikel zur Familienpolitik (07.419; parl. Initiative Hochreutener) bereits ein konkreter Vorschlag für eine entsprechende Verfassungsgrundlage.

In Anbetracht dieser neuen Entwicklung auf Bundesebene spricht sich der Vorstand SODK weiterhin für eine Bundeslösung zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung aus.

Bis das Ergebnis der Vernehmlassung zum Verfassungsartikel Familienpolitik vorliegt, wird die SODK als Beitrag zur weiteren inhaltlichen Diskussion die kantonalen Konsultationsantworten zu den einzelnen Harmonisierungsvorschlägen im Berichtsentwurf noch detailliert auswerten und den Handlungsbedarf priorisieren. Dies war in der kurzen uns für die Auswertung der Konsultation zur Verfügung stehenden Zeit leider nicht möglich.

Aufgrund des Resultats der Vernehmlassung zum Verfassungsartikel Familienpolitik und gestützt auf die detaillierte inhaltliche Auswertung der einzelnen Harmonisierungsvorschläge des Berichts wird die SODK dann nochmals über die Form der Harmonisierung der einzelnen Aspekte der Alimentenbevorschussung bzw. was auf welcher Stufe geregelt werden müsste, diskutieren.

5. Weitere Bemerkungen

In verschiedenen Rückmeldungen in der Konsultation wurde darauf hingewiesen, dass nebst der Diskussion des Harmonisierungsbedarfs einzelner Sozialleistungen die Schweiz langfristig auch eine Gesamtvision zur Existenzsicherung erforderlich sei.

Ich danke Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die SODK ist weiterhin gerne bereit, bei diesem Thema die kantonale Perspektive einzubringen.

Freundliche Grüsse

Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Die Präsidentin

Kathrin Hilber
Regierungsrätin

Beilage
Zusammenfassung der Antworten der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren zu den im Bericht vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zur Inkassohilfe.

Kopie an
Mitglieder der SODK

Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale
Speichergasse 6 Postfach 3000 Bern 7 T 031 320 29 99 F 031 320 29 90 office@sodk.ch www.sodk.ch

Konsultation des Entwurfs des Bundesratsberichts „Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkasso“: Zusammenfassung der Antworten der kantonalen Sozialdirektionen zur Frage der Inkassohilfe

22 Sozialdirektionen haben auf die Konsultation geantwortet (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH). 4 Sozialdirektionen haben nicht geantwortet (AI, GL, NW, UR).

a) Übersicht

Die Lösungsmöglichkeiten zur Behebung der Mängel der Inkassohilfe werden fast von allen Sozialdirektionen grundsätzlich begrüsst.

- 6 Kantone (BS, GR, NE, TG, VD, ZG) begrüssen pauschal alle Lösungsmöglichkeiten und 13 weitere Kantone (AG, BE, BL, FR, GE, JU, OW, SG, SH, SO, TI, VS, ZH) sind ebenfalls grundsätzlich damit einverstanden, nehmen indessen zusätzlich zu den einzelnen Vorschlägen differenziert Stellung.
- Zwei Kantone (AR und LU) sind gegenüber den vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten skeptisch. Für AR dürfen die Mängel des Alimenteninkassos nicht losgelöst betrachtet und im Rahmen der Harmonisierung der gesamten Alimentenhilfe angegangen werden, auch wenn grundsätzlich diejenigen Lösungsvorschläge des Berichtes unterstützt werden, welche die bundesgesetzlichen Grundlagen für den Vollzug betreffen. Für LU müssten die Vorschläge noch im Detail überprüft und konkrete Lösungsmöglichkeiten angestrebt werden. SZ lehnt als einziger Kanton alle Harmonisierungsmassnahmen des Bundes, also auch diejenigen des Alimenteninkassos, ab.
- Am meisten Zustimmung erhalten die Lösungsmöglichkeiten zu Drittauszahlung von Kinderrenten (3.5.11) und zur Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge (3.5.12). Kein Kanton bestreitet sie ausdrücklich.
- Ebenfalls praktisch unbestritten sind die Lösungsmöglichkeiten zur Übernahme von Übersetzungskosten (3.5.3), zur Übernahme von Kosten der Inkassohilfe für Ehegatten (3.5.4), zur Anspruchsberechtigung der Ehegatten (3.5.5) und zu den Rechten der Inkassobehörden im Zivilverfahren (3.5.6). Sie werden von vielen Kantonen ausdrücklich begrüsst.
- Die Lösungsmöglichkeiten zu den Standardisierung der Leistungen (3.5.1), zum Antragsrecht im Strafrecht (3.5.7), zur Unterstützungspflicht gegenüber mündigen Kindern in Ausbildung (3.5.9) und zur Professionalisierung der Inkassohilfe (3.5.13) werden überwiegend begrüsst, sind allerdings nicht ganz unumstritten.
- Nur wenig ausdrückliche Zustimmung, aber auch kaum explizite Ablehnung finden die Lösungsmöglichkeiten zur Bestrafung der Vernachlässigung der Unterhaltspflicht (3.5.8) und zur Aufenthaltsforschung von UnterhaltsschuldnerInnen (3.5.10). Fast alle Kantone bleiben bezüglich dieser Lösungsmöglichkeiten somit indifferent.

b) Bemerkungen zu den einzelnen Lösungsmöglichkeiten in der Inkassohilfe

Im Folgenden werden die Stellungnahmen von 13 Sozialdirektionen zu den vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen zusammengefasst. Die 9 Sozialdirektionen, die sich nicht differenziert zu den einzelnen Lösungsmöglichkeiten geäussert haben, sind in dieser Auflistung nicht enthalten.

3.5.1 Standardisierung der Leistungen der Inkassobehörden: 5 Kantone begrüssen ausdrücklich eine gesetzliche Regelung. BL lehnt einen zwingenden Leistungskatalog ab, weil die gleichen Instrumente wie bei der Alimentenbevorschussung beständen. GE befürchtet, dass einheitliche Normen im Einzelfall zu unerwünschten Ergebnissen führen könnten.

3.5.2 Übernahme der Verfahrenskosten durch die Inkassobehörden: 8 Kantone begrüssen ausdrücklich eine gesetzliche Regelung. SO verlangt, dass bestimmt wird, unter welchen Voraussetzungen sämtliche Kosten übernommen werden müssen. BS bemerkt, dass die anfallenden Kosten für Verfahren und Übersetzungen (vgl. auch 3.5.3) nur in denjenigen Situationen übernommen werden müssen, in denen die Gläubigerinnen und Gläubiger nicht über genügend finanzielle Mittel verfügen. JU und TI lehnen eine gesetzliche Regelung ab und sind der Ansicht, die Verfahrenskosten müssten durch den Unterhaltsschuldner getragen werden.

3.5.3 Übernahme der Übersetzungskosten: 7 Kantone begrüssen ausdrücklich eine gesetzliche Regelung. AG weist darauf hin, dass die Grenzbeträge in Bezug auf die Anrechnung der verfügbaren finanziellen Mittel angesetzt werden müssen. JU ist der Ansicht, die Regelung der Übersetzungskosten müsse in der kantonalen Kompetenz bleiben.

3.5.4 Kosten der Inkassohilfe für Ehegatten: 6 Kantone begrüssen ausdrücklich eine gesetzliche Regelung. AG macht den gleichen Vorbehalt wie bei den Übersetzungskosten (vgl. 3.5.3).

3.5.5. Anspruchsberechtigte Ehegatten: 6 Kantone begrüssen ausdrücklich eine gesetzliche Regelung. Für BE ist diese Lösungsmöglichkeit längst überfällig, sei doch nicht einzusehen, weshalb noch verheiratete anspruchsberechtigte Personen keinen Anspruch auf Inkassohilfe haben sollten. Kein Kanton bestreitet dies ausdrücklich.

3.5.6 Rechte der Inkassobehörden in Zivilverfahren: 8 Kantone begrüssen eine Empfehlung an die Kantone, wonach trotz neuer Zivilprozessordnung ZPO (Art. 68 Abs. 1) die Rechte der Inkassobehörden im Zivilverfahren im bisherigen Rahmen bestehen bleiben sollen. FR konstatiert zusätzlich sehr grosse Unterschiede zwischen den Kantonen und den Gerichten bei der Wahrnehmung dieser Verfahrensrechte. Für SH ist nicht absehbar, wie sich die neue ZPO auswirkt. NE sieht hier grossen Handlungsbedarf, da die neue ZPO ab 2011 in Kraft tritt. Kein Kanton bestreitet die Empfehlung.

3.5.7 Antragsrecht der Inkassobehörden im Strafrecht: 6 Kantone begrüssen eine Streichung des zweiten Satzes von Art. 217 StGB Abs. 2. BE lehnt dies ab, weil auf der einen Seite die Strafanzeige ohnehin nur in wenigen Einzelfällen ein probates Inkassomittel sei, sie aber auf der andern Seite den Interessen der Familie tatsächlich zuwiderlaufen könne. FR ist nicht sicher, ob der Vorschlag in allen Situationen sinnvoll sei.

3.5.8 Bestrafung der Vernachlässigung der Unterhaltspflicht: 3 Kantone sind ausdrücklich damit einverstanden, dass auf eine Verschärfung des Art. 271 StGB bzw. auf einen Pass- oder Führerausweisentzug bei Vernachlässigung der Unterhaltspflicht verzichtet werden soll. Kein Kanton bestreitet dies ausdrücklich.

3.5.9 Unterstützungspflicht der Inkassobehörden gegenüber mündigen Kindern in Ausbildung: 8 Kantone sind ausdrücklich mit der vorgeschlagenen Regelung einverstanden. BE findet allerdings die Massnahme trügerisch und verlangt deshalb, dass die Unterstützungspflicht der Inkassobehörden gegenüber mündigen Kindern nur zum Zug kommen soll, wenn beim Pflichtigen tatsächlich auch Unterhaltsbeiträge eingefordert werden können. Zudem sind BE und FR der Ansicht, eine Verbesserung des Verfahrens zur Gewährung von Stipendien an mündige Kinder in Ausbildung wäre einfacher. BL lehnt den Vorschlag ab, da die Hilfe zur Errichtung eines Unterhaltstitels keine Aufgabe der Inkassohilfe sein könne. OW lehnt eine Schlechterstellung des Unterhaltspflichtigen ab, weil dies die Beziehung zwischen dem Pflichtigen und dem mündigen Kind gefährden könne.

3.5.10 Aufenthaltsforschung von Unterhaltsschuldner/innen: Einzig VS ist ausdrücklich der Ansicht, die Aufenthaltsforschung von Unterhaltsschuldnern vereinfache die Inkassohilfe. Die restlichen Kantone äussern sich nicht dazu.

3.5.11 Drittauszahlung von Kinderrenten: Dieser Regelungsvorschlag wird von 9 Kantonen begrüsst. Kein Kanton bestreitet dies ausdrücklich.

3.5.12 Sicherung von Guthaben der beruflichen Vorsorge: Dieser Regelungsvorschlag wird von 8 Kantonen ausdrücklich begrüsst. Kein Kanton bestreitet dies ausdrücklich.

3.5.13 Professionalisierung in der Inkassohilfe: 7 Kantone unterstützen diese Bestrebung. SO teilt ausdrücklich die Schlussfolgerungen zu den komplexen Anforderungen an die Mitarbeitenden in der Inkassohilfe. TI weist darauf hin, dass die Professionalisierung immer mit zusätzlichen Personalkosten verbunden sei. Für LU steht eine verpflichtende Regionalisierung oder gar Kantonalisierung eher nicht im Vordergrund und OW lehnt dies ausdrücklich ab.

c) Weitere Bemerkungen zur Inkassohilfe

AG bemerkt, dass unter Ziffer. 3.5.13, S. 58 Bericht, zu unrecht der Schluss gezogen werde, wonach die Verpflichtung zur Professionalisierung der Inkassohilfe automatisch eine Professionalisierung der Alimentenbevorschussung nach sich ziehe. Es könnten durchaus verschiedene Personen mit diesen beiden Aufgaben betraut sein und die Inkassohilfe werde im AG sogar an eine spezialisierte Stelle ausgelagert.

BL weist darauf hin, dass das Einreichen von Klagen materieller Art und/oder das Schlichten von Streitigkeiten über das Besuchsrecht nicht Aufgaben der Inkassobehörden sein sollten. Zu Artikel 217 StGB ist BL generell der Ansicht, dass bisher die Strafverfahren grösstenteils mit der Begründung "mangels Beweises eines schuldhaften Verhaltens" eingestellt worden seien. Die Lösungsmöglichkeiten nach Art. 217 würden deshalb nur greifen, wenn Beweise und/oder erhärtete Indizien vorliegen.

NE schlägt vor, dass die Anweisung an den Schuldner Zahlungen an die Unterhaltsberechtigten zu leisten (Art. 132, 177 und 291 ZGB), sich auch auf künftige Schuldner erstrecken kann. Dies in Anlehnung an die vorgeschlagene Massnahme 3.5.12. Zudem sollte auch das gesetzliche Privileg zugunsten der sechs Monate vorher entstandenen familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsansprüche (Art. 219 Abs. 4 SchKG) modifiziert werden, damit es wegen praktischen Schwierigkeiten nicht seine Substanz verliert.

SH verlangt, dass bei der Inkassohilfe dringend gewisse Qualitätsstandards festgelegt und vereinheitlicht werden müssten.

SO ist der Ansicht, dass der Bundesgesetzgeber unabhängig von den anderen Harmonisierungsbemühungen die in seiner Kompetenz liegenden Möglichkeiten nutzen müsse, um die Inkassohilfe zu erleichtern. SO würde eine Anpassung des ZPO begrüssen, wonach die Inkassobehörde ausdrücklich als Vertreter im Zivilverfahren zugelassen ist.

Anhang 6: Literatur

Aebi-Müller, Regina E. / Widmer, Carmen Ladina, 2009, Die nichteheliche Gemeinschaft im schweizerischen Recht, in: Jusletter vom 12. Januar 2009.

Arnold, Stefanie / Knöpfel, Carlo, 2007, Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt. Diskussionspapier 18, Luzern: Caritas-Verlag.

Breitschmid, Peter, 2006, Behördliche Vollstreckungshilfe und Alimentenbevorschussung, in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 3. Aufl., Artikel 131 N 5.

Bundesamt für Statistik (BFS), 2004, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2004. Daten und Atlas auf CD-Rom, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Bundesamt für Statistik (BFS), 2008, Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS.

Bundesamt für Statistik (BFS), 2009, Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2007. Nationale Resultate, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS.

Bundesamt für Statistik (BFS), 2010, Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2008. Nationale Resultate, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS.

Caplazi, Alexandra, 2009, Einelternfamilien im Recht. Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung (Alimentenhilfe), Bern: Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV).

Egli, Isabelle, 2007, Die Eigenversorgungskapazität des unterhaltsberechtigten Ehegatten nach Scheidung. Eine rechtstatsächliche Studie an fünf erstinstanzlichen Gerichten, Bern: Stämpfli Verlag AG Bern.

EKF, 2007, Für eine geschlechtergerechte Aufteilung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen an Anwaltschaft, Rechtsprechung, Sozialhilfebehörden und Politik, in: Frauenfragen 2007, H. 1, S. 61–63.

Freivogel, Elisabeth, 2007, Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Wenn das Familieneinkommen nach Trennung oder Scheidung nicht für zwei Haushalte ausreicht: Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Kurzfassung einer Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis, erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, in: Frauenfragen 2007, H. 1, S. 11–24.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (Hrsg.), 2008, Sozialbericht 2008. Band 1: Armut im Kanton Bern: Zahlen, Fakten und Analysen, Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.

Hausherr, Anna / Faschon, Christiane, 2005, Wie schützen die Kantone die Rechte der Kinder? Untersuchung zur Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe in den Kantonen, Bern: Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV).

Hegnauer, Cyril, 1999, Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts, 5. überarbeitete Aufl., Bern: Stämpfli Verlag AG.

Jametti Greiner, Monique, 1996, Das Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen (HUÜ) und schweizerische Unterhaltsverträge mit vormundschaftlicher Genehmigung, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 132 (1996), H. 5, S. 408–415.

Kehrli, Christin / Knöpfel, Carlo, 2006, Handbuch Armut in der Schweiz, Luzern: Caritas-Verlag.

Knupfer, Caroline / Bieri, Oliver, 2007, Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Aktualisierung und Erweiterung der Studie «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz», 2. überarbeitete Aufl., Bern und Luzern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Knupfer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Oliver, 2007, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Kren Kostkiewicz, Jolanta, 2010, Unterhaltsverträge als Vollstreckungstitel im schweizerischen nationalen und internationalen Recht, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 146 (2010), H. 4, S. 324–352.

Leuenberger, Christoph, 2002, Abgrenzung von Zivilrecht und öffentlichem Recht, in: St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, Artikel 122 BV, Rz 3.

Staehelin, Daniel, 2010, Vereinbarungen über Unterhaltsbeiträge, in: Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) I, 2. Auflage, Artikel 80 N 24.

Schwander, Ivo, 2007, Die Anerkennung ausländischer Entscheidungen betreffend die Beziehungen zwischen Eltern und Kind gemäss Art. 84, in: Basler Kommentar, Internationales Privatrecht, 2. Auflage, Artikel 84 N 5.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (ehemals SKöF), 1993, Die Alimentenbevorschussung im interkantonalen Vergleich: Stand der gesetzlichen Regelungen auf Ende 1993, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (ehemals SKöF).

Wyss, Kurt / Knupfer, Caroline, 2003, Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Schlussbericht, Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Zingaro, Marco, 1989, Die Arbeit mit dem New Yorker-Übereinkommen vom 20. Juni 1956, in: Hangartner, Ivo / Volken, Paul (Hrsg): Alimenteninkasso im Ausland: Die Schaffung und Vollstreckung schweizerischer Unterhaltstitel: Referate und Unterlagen der Tagung des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse vom 6. Mai 1988 in Luzern, St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.

Anhang 7: Übersicht zur Alimentenbevorschussung in den Kantonen

A) Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (Stand: 1. Januar 2009)[1]

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
AG	Gesetz (§ 31 ff.) und Verordnung (§ 26 ff.) über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (SPG / SPV) Vom 6.03.2001 / 28.08.2002 851.200 / 851.211	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	3 Monate vor Gesuchstellung	20. Altersjahr	*Steuerbares Einkommen:* **A**: Fr. 40'629.- + 10'691.- p. Ki **V**: Fr. 56'651.- + Fr. 10.691.- p. Ki + Fr. 10'691.- p. SKi **Ko**: Fr. 32'076.- + Fr. 10'691.- p. Ki **KA**: Fr. 16'038.- ohne Sozialhilfe, freiwillige Zuwendungen Dritter, Stipendien	*Vermögen:* **A**: Fr. 51'844.- + Fr. 10'369.- Ki **V**: Fr. 103'689.- + Fr. 10'369.- Ki + Fr. 10'369.- SK **Ko**: Fr. 51'844.- + Fr. 10'369.-Ki **KA**: Fr. 20'738.- **Ko:** nach 2 Jahren gilt Grenze **V**	Ja nach zwei Jahren Konkubinat gleiche Bemessung wie bei Verheirateten

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

[1] Die Zusammenstellung basiert auf einer Umfrage, welche der Schweizerische Verband für Alimentenfachleute (SVA) in den Monaten März und April 2009 im Auftrag des BSV durchgeführt hat. Die Angaben der Kantone wurden nicht verifiziert. In jenen Fällen, in denen seitens der Kantone keine Angaben erhältlich waren, wurden die Angaben den einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlagen entnommen.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
AI	Gesetz (Art. 24) über die öffentliche Sozialhilfe (ShiG) Vom 29.04.2001 850.000 Verordnung über die Inkasso-hilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBV) Vom 25.02.2002 850.350	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz Ausländ. Kinder: Schuldner hat Niederlassung und wohnt in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Kantonales Sozialamt	Monat nach Gesuchstellung	Mündigkeit (18 Jahre alt)	Massgebender allgemeiner Lebensbedarf für ordentl. EL (Anrechenbares Einkommen gem. Art. 7 VO)	1/15 des den Freibetrag gem. EL-Gesetzgebung übersteigenden Reinvermögen = Einkommen	Ja

a) Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

b) Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
AR	Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder (IBG) Vom 27.041980 212.33	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	1 Monat vor Gesuchstellung	20. Altersjahr	BV nur, wenn sorgeberechtigter Elternteil die Voraussetzungen für den Bezug von EL gemäss EL-Gesetzgebung erfüllt.	Gemäss EL-Gesetzgebung	Nein

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
BL	Sozialhilfegesetz (§ 22-25) (SHG) Vom 21.06.2001 850 Verordnung über die Bevor-schussung und das Inkasso von Unterhaltsbeiträgen (BIV) Vom 25.09.2001 850.12	Zivil-rechtlicher Wohnsitz in der Schweiz BV nicht für nieder gelassene Kinder ausländ. Staats-angehörigkeit, deren UH-Pflichtige sich im Ausland befinden	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Nein	Kant. Sozialamt	1 Monat vor Gesuch-stellung	Vollendetes 20. Altersjahr	**Ki:** Einkünfte + BV Fr. 12'480.- **A:** Fr. 52'000.- **V:** Fr. 78'000.-	**Ki:** realisierbares Vermögen: Fr. 20'000.- **A: >** Fr. 50'000.- **V: >** Fr. 75'000.-	Ja

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b]
BS	Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG) 890.700 Verordnung über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaV) vom 25.11.2008 Verordnung über das Inkasso und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (Alimentenbevorschussungsverordnung, ABVV) vom 25.11.2008	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.- Minimalgrenze: Fr. 50.-	Ja	Kanton; Amt für Sozialbeiträge	Monat der Gesuchstellung	Mündigkeit (bei Titeln vor 1996 bis vollendetes 20. Altersjahr)	2 Pers.Haushalt: Fr. 45'000.- 3 Pers.Haushalt: Fr. 55'000.- 4 Pers.Haushalt: Fr. 63'000.- 5 Pers.Haushalt: Fr. 69'000.- 6 Pers.Haushalt: Fr. 73'000.- Jede weiterePers.: plus Fr. 4'000.- Einkommen aller zum Haushalt gehörenden Personen: Bruttolohn plus weitere Einkünfte abzüglich Sozialversicherungen des Bundes und Vorsorge 2. Säule Bei Selbständigen: Gewinn gem. Steuerverfügung Nicht Erwerbstätige: hypothetisches. Eink. Fr. 28'800.- Freibetrag auf Erwerbseinkommen	**Ki:** Fr. 15'000.- **A:** Fr. 37'500.- **Paare:** Fr. 60'000.- 1/10 des übersteigenden Betrags = Einkommen	Ja

[a] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
BE	Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (GIB) Vom 6.02.1980 213.22 Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (VIB) Vom 10.09.1980 213.221	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	–	Gemeinde / Regionale Sozialdienste	Monat der Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	Keine (nur bei systemfremden Ausnahmefällen ohne Rechtstitel; entspricht in etwa Überbrückungshilfe)	Keine	Nein

a) Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
b) Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
FR	Loi du 22.11.1911 d'application du code civil suisse, art. 46, 79 et 81 (LACC ; RSF 210.1) Arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints Du 14.12.1993 (RSF 212.0.22) Directives cantonales d'application de l'arreté susmentionné du 25.04.1997	Domicile au sens du CC en Suisse	Fr. 400.-	Oui, en fonction des revenus et de la fortune qui dépassent les limites ci-contre	Canton ; Service de l'action sociale	À partir du mois au cours duquel la demande est déposée	Selon le titre juridique	*Revenus bruts :* →de l'enfant : Fr. 18'000.- →du créancier de la contribution d'entretien s'il: • est seul avec 1 enfant : Fr. 57'600.- • fait ménage commun avec une tierce personne (autre que le père, la mère ou les grands-parents de l'enfant) avec 1 enfant : Fr. 81'600.- → du couple marié avec 1 enfant : Fr. 81'600.-	*Fortune nette :* → de l'enfant : Fr. 20'000.- → du créancier de la contribution d'entretien qui vit seul ou qui fait ménage commun avec une tierce personne avec 1 enfant : Fr. 40'000.- → de deux adultes mariés avec 1 enfant : Fr. 60'000.- Ces montants sont doublés s'il y a une propriété immobilière	Oui, intégralement pour le nouveau conjoint ; de manière forfaitaire pour le concubin (Fr. 2'000.- par mois, soit Fr. 24'000.- par année)

[a)] Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.
[b)] Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
GE	Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA) Du 22.04.1977 Règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (- RARPA) Du 01.12.2008	Domicile au sens du CC en Suisse Délai de carence : l'enfant doit être domicilié dans le canton depuis un an au moins à moins qu'il recevait des avances dans un autre canton	Fr. 673.-	Oui	Canton ; Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires	1^{et} du mois suivant celui au cours duquel la convention avec le Service est signée	36 mois après l'entrée en vigueur de la convention, mais exceptionnellement 48 mois après si l'avance concerne un enfant qui n'a pas atteint l'âge de la scolarité enfantine	Revenu annuel déterminant du créancier de la contribution d'entretien : Fr. 125'000.-	-	Non

[a)] Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.
[b)] Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
GL	Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Art. 36) (SHG) Vom 7.05.1995 VIII E/21/3 Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 27.06.2001 VIII E/21/10	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Nein	Kanton; Soziale Dienste des Kantons GL	6 Monate vor Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	*Steuerbares Einkommen:* **A**: Fr. 41'500.- + Fr. 3'500.- p. Ki **V**: Fr. 51'500.- + Fr. 3'500.- p. Ki / SKi	*Vermögen:* Fr. 120'000.- (in allen Fällen, gesamt, ohne Wohneigentum)	Ja

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b]
GR	Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (VBU) Vom 31.05.1986 215.050	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz Kein Anspruch, wenn sich Alimentenschuldner dauernd im Ausland aufhält, sofern Kind keine Niederlassungsbewilligung besitzt	Fr. 742.-	Ja	Gemeinde	2 Monate vor Gesuchstellung	25. Altersjahr	*Anrechenbares Einkommen gem. Art. 5 VO:* **A**: Fr. 44'505.- (inkl. 1 Ki) + Fr. 7'427.- p. zus. Ki **V / Ko**: Fr. 59'359.- (inkl. 1 Ki) + Fr. 7'427.- p. zus. Ki / Ski Halbwaisenkind: Fr. 14'854.-	1/10 des Fr. 74'215.- übersteigenden Nettovermögens zählt zum Einkommen	Ja

[a] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

[b] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
JU	Loi sur l'aide au recouvrement, l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (LARPA) Du 21.06.2000 851.1 Ordonnance concernant l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (OARPA) Du 05.12.2000 851.11 Arrêté portant adaptation des limites de revenu et du montant maximal des avances en matière d'avance et de versement provisionnel de contributions d'entretien Du 18.12.2008 851.111	Domicile au sens du CC en Suisse	• Fr. 815.- par enfant pour les 2 premiers enfants • Fr. 543.- pour le 3ème et le 4ème enfant • Fr. 272.- par enfant dès le 5ème	Oui	Canton ; Service de l'action sociale	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Jusqu'à la fin de la formation de l'enfant pour autant qu'elle soit achevée dans des délais normaux	*Revenus nets :* → de l'enfant : Fr. 29'124.- → du créancier de la contribution d'entretien: Fr. 37.860.- Ce montant est augmenté : - par enfant à charge pour les 2 premiers enfants → et -(mariage ou situation analogue) de : Fr. 8'928.- s'il est en couple	*Fortune imposable:* → de l'enfant: Fr. 10'633.- → du créancier de la contribution d'entretien: Fr. 31'898.-	Conjoint : oui Concubin: après 2 ans ou s'ils ont un enfant commun

[a)] Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.
[b)] Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
LU	Sozialhilfegesetz (§ 44 ff.) und Sozialhilfeverordnung (§ 23 ff.) (SHG / SHV) Vom 24.10.1989 / 13.07.1990 892 / 892a	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Nein	Gemeinde	Monat nach Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	*Steuerbares Einkommen:* **A**: Fr. 33'000.- + Fr. 10'000.- p. **Ki** **V**: Fr. 50'000.- + Fr. 10'000.- p. **Ki** / **SKi**	*Reinvermögen gemäss Steuergesetz:* **A**: Fr. 33'000.- **V**: Fr. 55'000.-	Nein

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
NE	Loi sur le recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LRACE) Du 19.06.1978 213.221 Arrêté concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE) Du 08.06.1998 213.221.1	Domicile au sens du CC en Suisse	Fr. 450.-	Oui	Canton ; Office de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Après 24 mois si le débiteur de la contribution d'entretien est absent ou durablement insolvable et que le recouvrement de la créance est exclue. On considère que le débiteur est insolvable lorsque le découvert qui est dû à l'Etat équivaut à 24 mensualités d'avances.	*Revenus effectifs :* personne seule: jusqu'à Fr. 32'300.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 32'300.- et Fr. 37'300.- → avance max. Fr. 200.- couple: jusqu'à Fr. 48'000.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 48'000.- et Fr. 53'000.- → avance max. Fr. 200.- Ces montants sont augmentés de 8'000.- par enfant à charge	*Fortune effective :* - personne seule: Fr. 55'000.- couple: Fr. 88'000.- Ces montants sont doublés s'il y a des biens immobiliers ou commerciaux habités ou exploités	Oui

[a)] Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.
[b)] Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
NW	Sozialhilfegesetz (Art. 45 ff.) und Sozialhilfeverordnung 1 (§ 20 ff.) (SHG / SHV) Vom 29.01.1997 / 2.07.1997 761.1 / 761.11	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Kantonales Sozialamt	Monat nach Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	Gemäss § 25 ff. VO / AHV-Merkblätter	Gemäss § 25 ff. VO / AHV-Merkblätter	Nein
OW	Sozialhilfegesetz (Art. 29) Vom 23.10.1983 870.1 Verordnung über das Inkasso und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 10.11.1983 870.12	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	Folgemonat nach Antragstellung	Gemäss Rechtstitel	Gemäss EL-Gesetzgebung	Auf Basis EL	Ja

a) Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

b) Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
SG	Gesetz und Vollzugsverordnung über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (GIVU / VV GIVU) Vom 28.06.1979 / 15.10.1979 911.51 / 911.511 Regierungsbeschluss über die Übergangsregelungen zum Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 17.11.1998 911.512	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	3 Monate vor Gesuchstellung	25. Altersjahr	*Anrechenbares Einkommen gemäss GIVU / RRB:* **A**: Fr 39'312.- + 1/4 / 1/5 / 1/6 für 1./2./3. Kind von Fr.19'656.- **V / Ko**: Fr. 58'968.- Kinder wie bei **A** Teilweise BV, wenn Einkommen = anrechenbares Einkommen + Fr.19'656.-	1/15 des Fr. 30'000.- übersteigenden Reinvermögens wird zum anrechenbaren Einkommen gezählt	Ja

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
SH	Einführungsgesetz zum ZGB (Art. 42a) (EGzZGB) Vom 27.06.1911 210.100 Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder Vom 14.12.1999 211.222	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	Monat der Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	*Anrechenbares Einkommen 2009:* **A**: Fr. 43'570+ 20% jährl. Bruttoeinkommen + Fr. 6'470.- p. Ki **V**: Fr. 59'700.- + Fr. 6'470- p. **Ki / SKi** **Ko:** Fr. 27'550.- + 20% jährliches Bruttoeinkommen + Fr. 6'470.- p. **Ki** **Ki**: Fr. 16'870.- Brutto einkommen-	*Reinvermögen 2009:* **A**: Fr. 44'980- + Fr.Fr.11'250.- K **V**: Fr. 101'190- + Fr.11'250.- K **Ko:** Fr. 44'980.- + Fr. 11'250.- K **Ki:** Fr. 22'490.- Anteile des Vermögens zählen zum Einkommen	Ehe: Ja Konkubinat: ab 2 Jahren oder gemeinsames Kind

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
SO	Sozialgesetz (SG) Vom 31. Januar 2007 831.1 Sozialverordnung (SV) Vom 29. Oktober 2007 831.2	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Durchschnitt zwischen der min. und max. einfachen Waisenrente 2009/10: Fr. 684.-	Nein	Oberamt	3 Monate vor Gesuchstellung	Zurückgelegtes 25. Altersjahr	*Steuerbares Einkommen:* **A/V**: Fr.44'000.- **Ki**: Fr.14'000.-	Keine BV, wenn steuerbares Vermögen	Ja

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
SZ	Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder (IBG) Vom 24.04.1985 380.200	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	Ab Abtretung fällig werdende Beträge	Mündigkeit (18 Jahre alt)	Gemäss EL-Gesetzgebung	Gemäss EL-Gesetzgebung	Nein

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
TG	Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten Vom 07.03.2007 In Kraft ab 1.1.2008 836.4 Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Inkassohilfe für familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und die Bevorschussung von Kinderalimenten Vom 18.09.2007 836.41	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Ja	Gemeinde	Monat nach Gesuchstellung	Mündigkeit (18 Jahre alt)	Gemäss EL-Gesetzgebung (anrechenbares Einkommen gemäss SHV-RRV)	Vermögensertrag zählt zum Einkommen	Ehe: Ja Konkubinat: nach Ablauf eines Jahres oder gemeinsame Kinder

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
TI	Legge sull'assistenza sociale (art. 27) (LSAS) Del 08.03.1971 6.4.11.1 Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni (RAIA) Del 18.05.1988 6.4.11.2	Domicilio civile in Svizzera	Fr. 700.-	–	Cantone	Dal mese durante il quale la domanda è presentata	60 mesi	No	No	No

[a)] Se il contributo stabilito nel titolo di mantenimento è inferiore all'anticipo massimo previsto per ciascun figlio, è versato al massimo quell'importo.

[b)] Questo criterio è rilevante nei casi in cui il genitore che ha la custodia parentale per il figlio avente diritto al mantenimento si è risposato o vive in concubinato con un nuovo partner. A seconda del Cantone, il reddito del nuovo partner/coniuge è preso in considerazione o meno per la determinazione del diritto.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
UR	Gesetz über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (ABG) Vom 06.12.1987 20.3461	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Maximale einfache Waisenrente 2009/10: Fr. 912.-	Nein	Gemeinde	3 Monate vor Gesuchstellung	20. Altersjahr	Gemäss Gesetzgebung über EL zur AHV (anrechenbares Einkommen ebenfalls gemäss EL zu AHV)	Gem. AHVG / AHVV	Nein

a) Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

b) Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
VD	Loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA) Du 10.02.2004 850.36 Règlement d'application de la loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (RLRAPA) Du 30.11.2005 850.36.1	Domicile au sens du CC en Suisse	Fr. 670.-	Oui	Canton ; Service de prévoyance et d'aide sociale	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Selon le titre juridique	*Revenus nets :* → du requérant seul : Fr. 33'960.- → du requérant en ménage commun avec 1 enfant : Fr.47'820.- →du couple (mariage ou lié par un partenariat enregistré) avec 1 enfant : Fr.55'752.-	*Fortune nette* du requérant seul : Fr. 13'000.- Ce montant est augmenté : →s'il a des enfants de : Fr. 7'000.- par enfant → s'il est en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) de : Fr.10'000.-	Oui

[a)] Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par enfant et par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.
[b)] Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant la garde de l'enfant se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
VS	Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und Entrichtung von Vorschüssen Vom 13.11.1980 850.3 Ausführungsreglement zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen Vom 15.04.1981 850.301	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz Mindestens ein Jahr Wohnsitz im Kanton	Fr. 550.-	Nein	Kanton; Amt für Eintreibung und Vorschüsse von Unterhaltsbeiträgen	Monat nach Gesuchstellung	20. Altersjahr	*Steuerbares Einkommen:* **A**: Fr.32'000.- + Fr. 6'500.- je Kind **V**: Fr.40'000.- + Fr. 6'500.- je Kind	*Steuerpflichtiges Vermögen :* Fr. 65'000.- Verdoppelt, wenn es Immobilien gibt	Ja

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-)Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b]
ZG	Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBG) Vom 29.04.1993 213.711 Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 17.08.1993 213.712 Verordnung 07 über Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (VO 07) Vom 12.12.2006 213.713	Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Fr. 1'228.-für das 1. und das 2. Kind Fr. 820.- für das 3. und das 4. Kind Fr. 411.- ab dem 5. Kind	Ja	Gemeinde	2 Monate vor Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	*Steuerbares Einkommen:* **A**: Fr. 47'490.- **V**: Fr. 56'970.- Kann in Härtefällen erhöht werden	*Reinvermögen*: **A**: Fr. 47'490.- **V**: Fr. 56'970.- Kann in Härtefällen erhöht werden	Ehe: Ja Konkubinat: Nein

[a] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.
[b] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton / Canton	Rechtsgrundlagen / Bases légales	Wohnsitz / Domicile légal	Maximal bevorschusster Betrag pro Kind und Monat / Montant maximal avancé par mois[a)]	Teilbevorschussung / Avances partielles	Gesuch einzureichen bei / Demande déposée auprès de	Beginn Bevorschussung / Début de l'avance	Max. Dauer Bevorschussung / Durée maximale de l'avance	Jährliche Einkommensgrenze / Limite de revenu annuelle	Jährliche Vermögensgrenze / Limite de fortune annuelle	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner / compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
ZH	Gesetz (§ 19 ff.) und Verordnung (§ 24 ff.) über die Jugendhilfe (JHG / JHV) Vom 14.06.1981 / 21.10.1981 852.1 / 852.11 Anpassung für Mündige: Kant.JA Information Nr. 6, Dez.1995	Zivil rechtlicher Wohnsitz in der Schweiz	Fr. 650.- Minimalgrenze: Fr. 65.-	Ja	Bezirks-Jugendsekretariat	Monat der Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	Anrechenbares Einkommen: **A**: Fr. 41'600.- + Fr. 3'900.- p. Ki **V**: Fr. 54'600.- + Fr. 3'900.- p. Ki + Fr. 4'500.- p. SKi **KA**: Fr. 12'480.- (auch wenn daheim lebend) Mündige: in den meisten Gemeinden verdoppelt (Fr. 24'960.-) ohne Fürsorgeleistungen, freiwillige Zuwendungen Dritter, Stipendien	Anrechenbares Vermögen: **A**: Fr. 130'000.- **V**: Fr. 156'000.- Mündige: Fr. 50'000.- 1/15 des Fr. 39'000.-(**A**) / Fr. 52'000.- (**V**) / Fr. 25'000.- (Mündige) übersteigenden Familienvermögens zählt zum Einkommen	Ehe: ja / Konkubinat: nein

[a)] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Kind und Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

[b)] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der obhutsberechtigte Elternteil des unterhaltsberechtigten Kindes sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

B) Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Ehegatten (Stand: 1. Januar 2009)[2]

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois[a)]	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
FR	Loi d'application du Code civil suisse (§ 79-81) (LACC) Du 22.11.1911 210.1 Arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints Du 14.12.1993 212.0.22 Directives d'application de l'arrêté fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints Du 25.04.1997	-	Fr. 250.-	Non	Canton ; Service de l'action sociale	À partir du mois au cours duquel la demande est déposée	Selon le titre juridique	*Revenus bruts* du bénéficiaire : →seul : Fr. 24'000.- →en ménage commun avec une tierce personne : Fr. 48'000.- →avec 1 enfant : Fr. 31'200.-	*Fortune nette* du : →bénéficiaire seul : Fr. 20'000.- →bénéficiaire qui vit seul ou qui fait ménage commun avec une tierce personne avec 1 enfant : Fr. 40'000.- →couple marié avec 1 enfant : Fr. 60'000.- Ces montants sont doublés s'il y a une propriété immobilière	Oui

[a)] Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.
[b)] Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

[2] Die Zusammenstellung basiert auf einer Umfrage, welche der Schweizerische Verband für Alimentenfachleute (SVA) in den Monaten März und April 2009 im Auftrag des BSV durchgeführt hat. Die Angaben der Kantone wurden nicht verifiziert. In jenen Fällen, in denen seitens der Kantone keine Angaben erhältlich waren, wurden die Angaben den einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlagen entnommen.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois[a)]	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
GE	Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA) Du 22.04.1977 Règlement modifiant le règlement d'application de la loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (RARPA) Du 01.12.2008	le bénéficiaire doit être domicilié dans le canton depuis un an au moins à moins qu'il recevait des avances dans un autre canton	Fr. 833.-	Oui	Canton ; Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimen-taires	1^{et} Mois suivant celui au cours duquel la convention avec le Service est signée	36 mois après l'entrée en vigueur de la convention	Revenu annuel déterminant de Fr. 43'000.00.- (si pas d'enfants à charge) et de Fr. 50'000.00.- (si enfant(s) à charge	–	Non

a) Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.
b) Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois[a)]	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
JU	Loi sur l'aide au recouvrement, l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (LARPA) Du 21.06.2000 851.1 Ordonnance concernant l'avance et le versement provisionnel de contributions d'entretien (OARPA) Du 05.12.2000 851.11 Arrêté portant adaptation des limites de revenu et du montant maximal des avances en matière d'avance et de versement provisionnel de contributions d'entretien Du 18.12.2008 851.111	-	Fr. 780.-	Oui	Canton ; Service de l'action sociale	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	L'avance est versée pour une durée maximale de 12 mois si la bénéficiaire n'a plus d'enfants à charge. Tant et aussi longtemps qu'elle a des enfants à charge, l'avance est accordée dans la mesure des limites de revenus.	Revenu net *du bénéficiaire:* *Fr. 37'284.-* *Ce montant est augmenté :* *→s'il a des enfants de Fr. 9'480.- par enfant pour les 2 premiers enfants* *→s'il est en couple (mariage ou situation analogue) de Fr. 8'928.-*	Fortune imposable *du bénéficiaire:* *Fr. 31'898.-*	Oui

a) Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

b) Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois[a)]	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
NE	Loi sur le recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LRACE) Du 19.06.1978 213.221 Arrêté concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE) Du 08.06.1998 213.221.1	-	Fr. 450.-	Oui	Canton ; Office de recouvrement et d'avance des contributions d'entretien	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Après 24 mois si le débiteur de la contribution d'entretien est absent ou durablement insolvable et que le recouvrement de la créance est exclue On considère que le débiteur est insolvable lorsque le découvert qui est dû à l'Etat équivaut à 24 mensualités d'avances.	*Revenus -effectifs :* personne seule: jusqu'à Fr. 32'300.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 32'300.- et Fr. 37'300.- → avance max. Fr. 200.- couple: jusqu'à Fr. 48'000.- → avance max. Fr. 450.- entre Fr. 48'000.- et Fr. 53'000.- → avance max. Fr. 200.- Ces montants sont augmentés de Fr. 8'000.-par enfant à charge	*Fortune -effective :* personne seule: Fr. 55'000.- couple: Fr. 88'000.- Ces montants sont doublés s'il y a des biens immobiliers ou commerciaux habités ou exploités	Oui

[a)] Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.
[b)] Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Canton	Bases légales	Délai de carence	Montant maximal avancé par mois[a)]	Avances partielles	Demande déposée auprès de	Début de l'avance	Durée maximale de l'avance	Limite de revenu annuelle	Limite de fortune annuelle	compte du revenu du conjoint ou du concubin[b)]
VD	Loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA) Du 10.02.2004 850.36 Règlement d'application de la loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (RLRAPA) Du 30.11.2005 850.36.1	-	Bénéficiaire seul, en ménage commun ou en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) s'il est : →seul : Fr. 345.- →s'il est avec : 1 enfant : Fr. 1'015.- 2 enfants : Fr. 1'585.- 3 enfants : Fr. 2'030.- dès le 4ème : Fr. 227.- de plus	Oui	Canton ; Service de prévoyance et d'aide sociale	Dès le mois au cours duquel la demande est déposée	Au moment où le requérant atteint l'âge AVS et lorsque l'insolvabilité du débiteur a pu être démontrée	*Revenus nets :* →du bénéficiaire seul sans enfant : Fr. 33'960.- →du bénéficiaire seul ou en ménage commun avec 1 enfant : Fr. 47'820.- →du couple (mariage ou lié par un partenariat enregistré) avec 1 enfant : Fr. 55'752.-	*Fortune nette* : du bénéficiaire seul : Fr. 13'000.- Ce montant est augmenté : →s'il a des enfants de : Fr. 7'000.- par enfant →s'il est en couple (marié ou lié par un partenariat enregistré) de : Fr. 10'000.-	Oui

[a)] Si le montant inscrit dans le titre juridique est inférieur au montant maximal avancé par mois, c'est au maximum le montant de la contribution fixée dans le titre qui est avancé.

[b)] Ce critère est pertinent dans les cas où le parent ayant le droit à une contribution d'entretien se remarie ou fait ménage commun avec un nouveau partenaire. Selon les cantons, le revenu du nouveau conjoint/partenaire est pris en compte ou non dans le calcul du montant.

Kanton	Rechtsgrundlagen	Karenzfrist	Maximal bevorschusster Betrag pro Monat	Teilbevorschussung	Gesuch einzureichen bei	Beginn Bevorschussung	Max. Dauer Bevorschussung	Jährliche Einkommensgrenze	Jährliche Vermögensgrenze	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner
VS	Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und Entrichtung von Vorschüssen Vom 13.11.1980 850.3 Ausführungsreglement zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen Vom 15.04.1981 850.301	mindestens 1 Jahr Wohnsitz im Kanton	Fr. 480.-	Nein	Kanton; Amt für Eintreibung und Vorschüsse von Unterhaltsbeiträgen	Monat nach Gesuchstellung	AHV-Alter	*Steuerbares Einkommen:* **A**: Fr. 32'000.- + Fr. 6'500.- je Kind **V**: Fr. 40'000.- + Fr. 6'500.- je Kind	*Steuerplichtiges Vermögen:* Fr. 65'000.- Verdoppelung bei Besitz von Immobilien	Ja

[a] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

[b] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der unterhaltsberechtigte Elternteil sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil

Kanton	Rechtsgrundlagen	Karenzfrist	Maximal bevorschusster Betrag pro Monat	Teilbevorschussung	Gesuch einzureichen bei	Beginn Bevorschussung	Max. Dauer Bevorschussung	Jährliche Einkommensgrenze	Jährliche Vermögensgrenze	Berücksichtigung Einkommen (Ehe-) Partner
ZG	Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IBG) Vom 29.04.1993 213.711 Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen Vom 17.08.1993 213.712 Verordnung 07 über Anpassung an die Lohn- und Preisentwicklung bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (VO 07) Vom 12.12.2006 213.713	-	Mit Kindern im Alter von weniger als 18 Jahren Fr. 1641.-	Ja	Gemeinde	2 Monate vor Gesuchstellung	Gemäss Rechtstitel	Steuerbares Einkommen*:* **A**: Fr. 47'490.- **V**: Fr. 56'970.- Kann in Härtefällen erhöht werden	*Reinvermögen*: **A**: Fr. 47'490.- **V**: Fr. 56'970.- Kann in Härtefällen erhöht werden	Ehe: Ja Konkubinat: Nein

[a] Liegt der im massgeblichen Rechtstitel festgeschriebene Unterhaltsbeitrag unter dem maximal bevorschussten Betrag pro Monat, so wird maximal der Unterhaltsbeitrag gemäss Rechtstitel bevorschusst.

[b] Dieses Kriterium ist in jenen Fällen relevant, in denen der unterhaltsberechtigte Elternteil sich wieder verheiratet hat oder im Konkubinat mit einem neuen Partner lebt. Je nach Kanton wird das Einkommen des (Ehe-)Partners bei der Anspruchsberechnung berücksichtigt oder nicht.

Abkürzungen:
A: Alleinstehender, unterhaltsberechtigter Elternteil
BV: Bevorschussung
KA: Kind (mündig oder unmündig), das ausserhalb des Elternhauses lebt
Ki: Unterhaltsberechtigtes Kind
Ko: Unterhaltsberechtigter Elternteil im Konkubinat
Ski: Unterhaltsberechtigtes Stiefkind (Kind des Ehegatten der berechtigten Person)
V: Verheirateter unterhaltsberechtigter Elternteil