Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zur Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und Inkassohilfe

vom 28. März 2006

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Nachtrag zur Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und Inkassohilfe mit den nachstehenden Erläuterungen:

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 18. September 2002 gelangte der Einwohnergemeinderat Sarnen an den Regierungsrat und forderte die Anpassung der Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und Inkassohilfe vom 10. November 1983 (Inkassohilfeverordnung; GDB 870.12) in Bezug auf die Gleichbehandlung von Ehepaaren, Stiefeltern und Konkubinatspaaren. Mit Schreiben vom 27. September 2002 gelangte der Einwohnergemeinderat Sarnen erneut an den Regierungsrat und beantragte ergänzend zum Schreiben vom 18. September 2002 die Anpassung der Inkassohilfeverordnung in Bezug auf die örtliche Zuständigkeitsregelung. Bereits im Bericht Organisation der Sozialhilfe im Kanton Obwalden (SOHIO) vom Dezember 2000 wurde der Regierungsrat auf die falsche Zuständigkeitsregelung aufmerksam gemacht.

2. Unterhaltsbeiträge

Ehegattenunterhalt: Inkassohilfe

Die Ehegatten sorgen gemeinsam, ein jeder nach seinen Kräften, für den gebührenden Unterhalt der Familie (Art. 163 Abs. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]). Im Falle einer Scheidung tritt an Stelle des ehelichen Unterhalts der nacheheliche Unterhalt (Art. 125 ff. ZGB). Erfüllt die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht, so hat die zuständige kantonale Stelle der berechtigten Person auf Gesuch hin bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs in geeigneter Weise und in der Regel unentgeltlich zu helfen (Inkassohilfe, Art. 131 Abs. 1 ZGB).

Kinderunterhalt: Bevorschussung

Für den Unterhalt des Kindes haben grundsätzlich die Eltern aufzukommen (Art. 276 Abs. 1 ZGB). Die Kinderunterhaltspflicht ist unabhängig vom Familienstand. 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. Ausserdem regelt das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt des Kindes, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen (Art. 293 ZGB).

3. Voraussetzungen der Bevorschussung

In Ausführung dieses Rechtsetzungsauftrags regelt nach Art. 29 Abs. 2 des Sozialhilfegesetzes vom 23. Oktober 1983 [SHG; GDB 870.1] der Kantonsrat den Anspruch auf Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder sowie die Inkassohilfe für Kinder-

und Ehegattenunterhaltsbeiträge durch Verordnung. Entsprechend hat der Kantonsrat die Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und Inkassohilfe vom 10. November 1983 erlassen.

Nach geltendem Recht wird ein Vorschuss für Kinderunterhaltsbeiträge ausgerichtet, soweit der Elternteil, der für das Kind sorgt, eine bestimmte Einkommensgrenze nicht erreicht; anrechenbares Einkommen und Einkommensgrenze richten sich nach den Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen zur eidgenössischen Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Art. 4 Abs. 2 Inkassohilfeverordnung; Art. 3a Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 19. März 1965 [ELG; SR 831.30] und Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 15. Januar 1971 [ELV; SR 831.301]). Zum anrechenbaren Einkommen zählt auch ein Bruchteil des Vermögens im Sinne eines Vermögensertrags (Art. 3c Abs. 1 Bst. c ELG). Die Pflicht zur Bevorschussung obliegt gemäss Art. 7 SHG der Einwohnergemeinde am Unterstützungswohnsitz des Kindes (Art. 5 Abs. 1 Inkassohilfeverordnung). Die Inkassohilfeverordnung verweist damit auf die Zuständigkeitsordnung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG; SR 851.1). Die gleiche Zuständigkeitsregelung findet sich auch in Art. 6a Abs. 3 Inkassohilfeverordnung für die Inkassohilfe von unterhaltsberechtigten Ehegatten.

4. Revisionsbedarf

Bei der Bevorschussung von Kinderunterhaltsbeiträgen wird bisher einzig auf das Einkommen des Elternteils abgestellt, der für das Kind sorgt. Dies gilt auch bei einer Wiederverheiratung oder im Falle eines eheähnlichen Konkubinats des sorgeberechtigten Elternteils. Neu soll im Sinne der Gleichbehandlung mit den Ehepaaren auch das Einkommen von Stiefeltern und Konkubinatspartnern berücksichtigt werden. Zudem bedarf es einer Anpassung der Inkassohilfeverordnung in Bezug auf die örtliche Zuständigkeitsregelung.

Die Änderung der Inkassohilfeverordnung hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton.

Durch die zusätzliche Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse von Stiefeltern und Konkubinatspartnern werden weniger Gesuchstellende die Voraussetzungen für eine Bevorschussung erfüllen. Hingegen haben die zuständigen Gemeindebehörden umfangreichere Abklärungen zu treffen. Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Zuständigkeiten ergeben sich allenfalls kleinere Verschiebungen zwischen den Gemeinden, wobei davon auszugehen ist, dass diese marginal sind.

5. Vernehmlassungsverfahren

Die Einwohnergemeinden Sarnen, Kerns, Sachseln, Alpnach, Giswil und Engelberg sowie die politischen Parteien CSP, FDP, SP und SVP sowie Rechtsanwältin Trudy Abächerli, Giswil, benützten die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme. Die Einwohnergemeinde Lungern verzichtete auf eine Stellungnahme und die CVP reichte ihre Stellungnahme nicht fristgerecht ein. Es wurden folgende Anträge gestellt:

Titel

Die Gemeinden Sarnen, Sachseln und Engelberg beantragen, dass der Titel der Verordnung wie folgt geändert wird: „Verordnung über das Inkasso und die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen“, da an erster Stelle das Inkasso zu Gunsten des Unterhaltsberechtigten stehe. Das Anliegen wird aufgenommen.

Art. 4 Abs. 2

Die Gemeinden Kerns, Alpnach und die Parteien CSP, SP und SVP stimmen dem vorgeschlagenen Art. 4 Abs. 2 zu. Die Gemeinden Sarnen, Sachseln, Giswil und Engelberg legen Wert darauf, dass im vorliegenden Artikel die Ausgaben aufgeführt werden. Für eine Bemessung der Leistungsfähigkeit sei nicht nur das Einkommen, sondern es seien auch die Ausgaben zu berücksichtigen.

Die CSP stimmt dem vorliegenden Artikel grundsätzlich zu und weist darauf hin, dass das Einkommen näher zu umschreiben sei (vgl. Art. 3 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen [ELG]).

Die FDP beantragt, dass Personen, welche keine Beziehung im rechtlichen Sinne zum Kind haben, bei der Berechnung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen nicht berücksichtigt werden dürfen. Zwischen der Drittperson und einem Elternteil des Kindes, dessen Unterhaltsbeiträge bevorschusst werden müssen, müsse zumindest eine Beziehung im rechtlichen Sinne bestehen. Dies sei der Fall bei eingetragenen Partnerschaften gemäss Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare vom 18. Juni 2004 sowie bei Wiederverheiratung, welche zu einem Stiefkindverhältnis zwischen dem Dritten und dem nicht leiblichen Kind führe. Die FDP beantragt, dass der vorliegende Artikel in dem Sinne modifiziert wird, dass Konkubinatsfälle davon nicht erfasst werden.

Rechtsanwältin Trudy Abächerli, die beruflich häufig mit alleinerziehenden Müttern zu tun hat, die auf die Bevorschussung von Kinderunterhaltsbeiträgen angewiesen sind, weist darauf hin, dass es sich bei der vorliegenden Verordnung um eine familienpolitische Verordnung handelt und nicht um eine Sparvorlage. Bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens dürfe das Einkommen eines Partners oder einer Partnerin in einer gefestigten Beziehung (Konkubinat und gleichgeschlechtliche Partnerschaft) nicht berücksichtigt werden. Ein Konkubinatspartner sei weder verpflichtet, zum persönlichen Unterhalt des Konkubinatspartners aufzukommen, noch sei dieser verpflichtet, zum Unterhalt der Kinder seines Konkubinatspartners – ausser beim Bedarf wie z.B. Wohnungsmietzins, Wohnungsnebenkosten, Nahrungsmittel usw. – beizutragen. Bei der Berechnung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Person, welche die Bevorschussung von Kinderleistungen geltend mache, sei das Einkommen des Konkubinatspartners bzw. des eingetragenen Partners nicht zu berücksichtigen.

Die SP beantragt, dass im Sinne der Rechtsgleichheit und der Rechtssicherheit der Kanton unbedingt auf Richtlinienenebene konkrete Handlungsanweisungen für die Gemeinden erlassen sollte.

Art. 5 Abs. 1 und Art. 6a Abs. 3

Mit dem revidierten Art. 5 Abs. 1 sind alle Vernehmlasser einverstanden.

Die Gemeinden Alpnach und Giswil sowie die FDP, SP, SVP und Rechtsanwältin Trudy Abächerli sind mit dem Art. 6a Abs. 3 einverstanden.

Als Konsequenz des neuen Titels der revidierten Verordnung muss auch die Sachüberschrift zu Art. 6a auf neu Inkasso statt Inkassohilfe abgeändert werden. Diesem Begehren kann zugestimmt werden.

Eine klarere Präzisierung des Art. 6a Abs. 3 (... zur Führung des Inkassos für das anspruchsberechtigte Kind und für anspruchsberechtigte Ehegatten ...) beantragten die Gemeinden Sarnen, Kerns, Sachseln und Engelberg sowie die CSP. Dieses Anliegen wird aufgenommen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel

An erster Stelle steht das Inkasso zu Gunsten der Unterhaltsberechtigten. Die Bevorschussung ist subsidiär und wird erst notwendig, wenn die Unterhaltsberechtigten den Lebensunterhalt des Kindes nicht oder nur teilweise mit eigenen Mitteln sicherstellen können. Daher wird der Titel entsprechend geändert.

Art. 4 Abs. 2

Die Voraussetzungen für die Ausrichtung eines Vorschusses richten sich nach einer bestimmten Einkommensgrenze gemäss den Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen zur eidgenössischen Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom

19. März 1965, ELG; und Ergänzungsleistungsverordnung vom 15. Januar 1971; ELV). Daran wird grundsätzlich nichts geändert. Es werden lediglich die Begriffe aktualisiert. Der Begriff der Einkommensgrenze wird durch den Begriff Lebensbedarf ersetzt und es wird klargestellt, dass sich die anrechenbaren Ausgaben auch nach den Bestimmungen des ELG und der Verordnung richten.

Die Bevorschussung der Kinderunterhaltsbeiträge soll nur in jenen Fällen erfolgen, in welchen die wirtschaftlichen Bedürfnisse auch tatsächlich bestehen (vgl. Art. 3 Bst. b Inkassohilfeverordnung, wonach kein Anspruch auf Bevorschussung besteht, wenn der Unterhalt des Kindes anderweitig gesichert ist). Dementsprechend ist bei der Prüfung der Bevorschussungsvoraussetzung das Einkommen eines neuen Ehegatten des sorgeberechtigten Elternteils zu berücksichtigen. Bei einer Wiederverheiratung verpflichten sich die Ehegatten, zusammen für die gemeinsamen, aber auch für die vor- und ausserehelichen Kinder zu sorgen (Art. 159 Abs. 2 ZGB). Bei Einbezug der Einkommensverhältnisse des neuen Ehegatten des sorgeberechtigten Elternteils (Stiefelternteil) wird den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen einer Familie und dem Prinzip der Subsidiarität von Leistungen der öffentlichen Hand Rechnung getragen. Soweit ersichtlich, haben die meisten Kantone entsprechende Regelungen getroffen oder sind daran, entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen (vgl. § 46 Bst. d Sozialhilfegesetz des Kantons Luzern vom 24. Oktober 1989 [SHG LU; SRL Nr. 892], wonach das Einkommen und Vermögen des Stiefelternteils angerechnet wird; Art. 4bis Abs. 1 st. gallisches Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge vom 28. Juni 1979 [Inkassohilfegesetz SG; sGS 911.51], und § 6 Abs. 1 Bst. b und c Verordnung des Kantons Schaffhausen über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder vom 14. Dezember 1999 [Alimentenbevorschussungsverordnung SH; SHR 211.222], wonach Einkommen und Vermögen von Stiefeltern und Konkubinatspartnern berücksichtigt werden; auch der Kanton Aargau plant eine entsprechende Neuregelung des Bevorschussungsrechts).

Am 5. Juni 2005 wurde das Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare vom 18. Juni 2004 (Partnerschaftsgesetz; BBl 2004 3137) von einer Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen. Damit werden für eingetragene, gleichgeschlechtliche Paare Rechte und Pflichten statuiert, die denjenigen einer ehelichen Gemeinschaft entsprechen, so insbesondere die Beistands- und Unterhaltspflicht (Art. 12 f. Partnerschaftsgesetz). Das Partnerschaftsgesetz wird voraussichtlich am 1. Januar 2007 in Kraft treten. Es erscheint sachgerecht, wenn die eingetragene Partnerschaft auch im Bereich der Inkassohilfe der Ehegemeinschaft gleichgestellt wird und das Einkommen eines neuen, eingetragenen Partners gleich wie das Einkommen eines neuen Ehegatten berücksichtigt wird. Zwar steht das neue Partnerschaftsgesetz zum heutigen Zeitpunkt noch nicht in Kraft. Dies bedeutet aber nicht, dass bei der Revision der Inkassohilfeverordnung nicht bereits auf die zukünftige Regelung abgestellt werden könnte. Die entsprechende Bestimmung über die eingetragene Partnerschaft kann aber erst dann zur Anwendung gelangen, wenn das Partnerschaftsgesetz in Kraft tritt und gleichgeschlechtliche Partnerschaften auch tatsächlich eingetragen werden können.

Die Familienstrukturen haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Viele Paare mit gemeinsamen oder nicht-gemeinsamen Kindern bleiben oft unverheiratet und bilden dennoch eheähnliche Gemeinschaften. Im Gegensatz zur gleichgeschlechtlichen Partnerschaft hat das Konkubinat keine positiv-rechtliche Regelung im schweizerischen Recht erfahren. Wenn das Einkommen des neuen Ehegatten des sorgeberechtigten Elternteils zukünftig berücksichtigt wird, ist eine Gleichbehandlung mit denjenigen Fällen sicherzustellen, die zwar nicht rechtlich, aber faktisch eine Familiengemeinschaft bilden. Entsprechend sind auch die Einkommensverhältnisse eines Konkubinatspartners des sorgeberechtigten Elternteils zu berücksichtigen, wenn eine eheähnliche Gemeinschaft vorliegt. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bestehen keine starren Grenzen für die Beurteilung, wann ein gefestigtes, eheähnliches Konkubinat besteht. In seiner Rechtsprechung ging das Bundesgericht unter dem alten Scheidungsrecht davon aus, dass eine (widerlegbare) Tatsachenvermutung bestehe, dass ein gefestigtes Konkubinat vorliege, wenn die Gemeinschaft fünf Jahre bestanden hat (BGE 118 II 235 Erw. 3a). In der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Ordnungen über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen wird die Meinung gestützt, dass nicht von einer starren Mindestdauer des Konkubinatsverhältnisses ausgegangen werden muss, sondern bereits eine längerfristige, bzw. mehrjährige tragfähige Beziehung, die auf Dauer angelegt ist,

zur Bejahung eines stabilen Konkubinats ausreichen kann (BGE 129 I 1 Erw. 3.2.4). Nicht zulässig ist, bereits beim Zusammenleben von zwei Menschen unterschiedlichen Geschlechts auf ein stabiles Konkubinats zu schliessen. Vielmehr ist als stabiles Konkubinats eine nach Aussen manifestierte, auf längere Zeit angelegte, umfassende und ausschliessliche Zweierbeziehung von Personen unterschiedlichen Geschlechts zu verstehen, die sowohl eine geistig-seelische, als auch eine körperliche und eine wirtschaftliche Komponente aufweist. Als Indizien für ein stabiles Konkubinats können beispielsweise die Dauer der Partnerschaft, die Arbeitsteilung innerhalb der Partnerschaft, die finanzielle Situation (z.B. ein gemeinsamer Wohnungskauf) oder gemeinsame Kinder gelten. Massgebend sind die konkreten Umstände des Einzelfalls. Auf die Festlegung starrer Kriterien für das Vorliegen eines stabilen Konkubinatsverhältnisses in der Verordnung wird verzichtet.

Auch in Bezug auf die Berücksichtigung des Konkubinats in der Inkassohilfeverordnung erscheint es sinnvoll, die Rechtsentwicklung im Bereich der gleichgeschlechtlichen Partnerschaft zu berücksichtigen. Soweit gleichgeschlechtliche Paare, die ihre Partnerschaft nicht im Sinne des Partnerschaftsgesetzes eintragen, sind sie den Konkubinatspaaren gleichzusetzen. Dies bedeutet, dass das Einkommen eines gleichgeschlechtlichen Partners bei der Inkassohilfe berücksichtigt wird, wenn es sich um eine gefestigte Partnerschaft analog der Rechtsprechung zum Konkubinats handelt. Im Hinblick darauf, dass die Berücksichtigung der eingetragenen Partnerschaft voraussichtlich erst am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird, wird das Einkommen eines gleichgeschlechtlichen Partners einer nicht eingetragenen Partnerschaft auch erst beim Inkrafttreten des Partnerschaftsgesetzes angewendet.

Art. 5 Abs. 1 und Art. 6a Abs. 3

Gemäss Art. 5 Abs. 1 und Art. 6a Abs. 3 der Inkassohilfeverordnung bestimmt sich die örtliche Zuständigkeit für die Inkassohilfe und die Bevorschussung nach den bundesrechtlichen Vorschriften des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG), welche die interkantonale Zuständigkeiten bei Fürsorgeleistungen festschreiben (das ZUG wird hierbei nur analog angewendet). Die Definition des Unterstützungswohnsitzes nach ZUG weicht unwesentlich von den zivilrechtlichen Regelungen des Wohnsitzes nach Art. 23 ff. ZGB ab. Hingegen bleibt nach Art. 14 Abs. 2 ZUG der unterstützende Aufenthaltskanton (soweit er zugleich Heimatkanton des Bedürftigen ist), während zwei Jahren nach der Wohnsitznahme des Bedürftigen in einem andern Kanton für die Inkassohilfe und die Bevorschussung zuständig. Praktisch alle Kantone regeln die örtliche Zuständigkeit für das Inkasso und die Bevorschussung nach den allgemeinen Regeln des Wohnsitzrechts gemäss Art. 23 ff. ZGB (z.B. § 44 SHG LU, Art. 1 Abs. 1 Inkassohilfegesetz SG, Art. 42a Abs. 1 Gesetz des Kantons Schaffhausen über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 27. Juni 1911 [EG ZGB SH; SHR 210.100]). Beim Zuzug einer Luzernerin in den Kanton Obwalden würde dies nach den Zuständigkeitsregeln der Inkassohilfeverordnung dazu führen, dass der Kanton Luzern ab dem Wegzug für die Inkassohilfe und die Bevorschussung nicht mehr zuständig wäre, der Kanton Obwalden jedoch erst nach einer Karenzzeit von zwei Jahren die Inkassohilfe bzw. die Bevorschussung übernehmen müsste. Eine Karenzzeit von zwei Jahren ist mit der bundesrechtlichen Regelung über die Inkassohilfe und die Bevorschussung nicht vereinbar, so dass bei einem Kantonswechsel die Zuständigkeitsvorschriften nach ZUG nicht angewendet werden können. Innerkantonale (zwischen den Gemeinden) wäre die analoge Anwendung der Zuständigkeitsvorschrift des ZUG möglich, es ist jedoch nicht sinnvoll, für rein innerkantonale Sachverhalte eine spezielle Regelung aufzustellen, welche nicht mit der Regelung bei interkantonalen Verhältnissen übereinstimmt. Entsprechend hat sich die örtliche Zuständigkeit neu nach den Bestimmungen von Art. 23 ff. ZGB zu richten.

Die Sachüberschrift zu Art. 6a wird dem neuen Titel der Verordnung angepasst. Anstelle von Inkassohilfe gilt neu Inkasso.

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erläuterungen beantragen wir Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Nachtrags zur Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und Inkassohilfe einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Matter

Für den Landschreiber: Dr. Notker Dilier

Beilage:

- Entwurf eines Nachtrags zur Verordnung über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und Inkassohilfe