

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Privatrecht
Fachbereich Zivilrecht und Zivilpro-
zessrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

29. November 2017

Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkasso- hilfeverordnung); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf der bundesrätlichen Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV) Stellung nehmen zu können.

1. Allgemeine Bemerkungen

Eine wirksame und effiziente Inkassohilfe ist ein wichtiger Beitrag zur Armutsprävention und in erster Linie von hoher Bedeutung für die betroffenen Alleinerziehenden und insbesondere auch für deren Kinder. Darüber hinaus liegt eine wirksame Inkassohilfe jedoch auch im Interesse der Allgemeinheit, hilft sie doch mit, die öffentliche Hand zu entlasten. Der Regierungsrat des Kantons Aargau anerkennt die sozialpolitische Bedeutung der Inkassohilfe, erachtet die mit der vorliegenden Verordnung angestrebte Professionalisierung und Stärkung der Inkassostellen als richtig und begrüsst es, dass mit dem bundesrechtlichen Rahmen und damit einheitlichen Mindestvorgaben schweizweit eine gewisse Gleichbehandlung der Betroffenen gewährleistet und auch die Rechtssicherheit gestärkt wird.

Soweit nun der bundesrätliche Entwurf einer Inkassohilfeverordnung in Erfüllung des gesetzlichen Auftrags gemäss den Art. 131 Abs. 2 und 290 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210) inhaltlich die Leistungen der Inkassohilfe festlegt, kann sich der Regierungsrat des Kantons Aargau grösstenteils mit den vorgeschlagenen Regelungen einverstanden erklären. Punktuell gibt es gewisse Vorbehalte zu machen, diese werden anschliessend im Einzelnen erläutert. Allgemein stellt der Regierungsrat jedoch fest, dass es dem erläuternden Bericht zu der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen vom 30. August 2017 (nachfolgend: Bericht) wiederholt nicht gelingt, sich an die geltende Kompetenzordnung zu halten und dass die darin getroffenen Formulierungen verschiedentlich in die Organisationshoheit der Kantone eingreifen.

Der Aargauer Regierungsrat anerkennt, dass dieser Bericht mittels umfangreicher Abklärungen und mit hoher Fachkompetenz erarbeitet worden ist. Er erachtet es auch als legitim, dieses Wissen und die gewonnenen Erkenntnisse auch in denjenigen Bereichen, in denen dem Bund keine Regelungskompetenz zukommt, mittels Empfehlungen in den Bericht einzubringen. Von einem erläuternden Bericht zu einer Verordnung, dem eine äusserst wichtige Funktion im Hinblick auf die zukünftige Auslegung des Erlasses und damit die Rechtsanwendung zukommt, ist jedoch zu erwarten, dass er

dabei klar trennt zwischen solchen Empfehlungen an die Kantone und der Erläuterung der neu erstellten Rechtsregeln. Es sollte nicht sein, dass die Kantone selber mittels Auslegung des Berichts eruieren müssen, wo dem Bund tatsächlich eine Regelungskompetenz zukommt, wo er von dieser effektiv Gebrauch macht und in welchem Umfang er den Kantonen nur Handlungsempfehlungen erteilt. Dass genau dies jedoch bei vorliegendem Bericht teilweise der Fall ist, wird an folgendem konkreten Beispiel aufgezeigt:

Bericht Seiten 15 f., Art. 2 Abs. 3 InkHV

Gemäss Art. 2 Abs. 3 InkHV untersteht die vom kantonalen Recht bezeichnete Fachstelle der Aufsicht der vom kantonalen Recht bezeichneten Behörde. Damit hält die Verordnung fest, dass nicht der Bund die Aufsicht über diese Fachstellen ausübt, sondern dass die Kantone die von ihnen bezeichneten Stellen auch selber beaufsichtigen. Dies heisst nicht mehr aber auch nicht weniger, als dass die Kantone die Verantwortung dafür tragen, dass diese Fachstellen ihre von Bundesrecht vorgeschriebenen Aufgaben *gesetzeskonform* vollziehen.

Der Bericht führt hierzu nun aus, dass in denjenigen Kantonen, in denen die Inkassohilfe nicht einem einzigen kantonalen Dienst zugeteilt sei, die Aufsichtsbehörde eine effiziente und kompetente Aufgabenerfüllung mittels Ausarbeitung von Richtlinien und sonstigen Unterlagen zuhanden der Fachstellen sowie der Ausbildung des Personals zu gewährleisten habe. Solch weitreichende Handlungsanweisungen an die Adresse der Kantone können jedoch nicht mittels Auslegung in die konkrete Verordnungsbestimmung ("Die Fachstelle untersteht der Aufsicht der vom kantonalen Recht bezeichneten Behörde.") hineininterpretiert werden. Indem dieser Passus des Berichts jedoch nicht als Empfehlung der Bundesbehörden deklariert wird, wird genau dieser Eindruck erweckt.

Es ist die alleinige Angelegenheit der Kantone, zu entscheiden, in welcher Art, mit welchen Mitteln sie die neuen bundesrechtlichen Vorgaben vollziehen respektive ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen wollen. Die Verordnung macht hierzu richtigerweise auch keine weiteren Vorgaben. Entsprechend ist es aber auch zu vermeiden, dass im Bericht Handlungsanweisungen formuliert werden, die bei näherer Betrachtung gar keine sein können.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau ersucht darum, den Bericht zur Inkassohilfeverordnung entsprechend zu überarbeiten und klar zwischen rechtlichen Erläuterungen einerseits und Empfehlungen andererseits zu unterscheiden respektive letztere auch als solche zu deklarieren.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 2 Abs. 4 InkHV

Analoges, wie zu den Ausführungen betreffend die Aufsicht der Kantone über die Fachstellen, lässt sich auch zu der Sicherstellung der angemessenen Ausbildung der Mitarbeitenden sagen. Es ist Sache der Kantone, zu entscheiden, mit welchen Mitteln sie sicherstellen wollen, dass die ernannten Fachstellen auch über die für die gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung erforderliche Fachkompetenz verfügen. Sicher kann den Kantonen nicht vorgeschrieben werden, dass sie selber Ausbildungslehrgänge durchzuführen haben.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau geht mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) einig, dass das bestehende Ausbildungsangebot zur Inkassohilfe zurzeit nicht ausreicht, um die angestrebte Professionalisierung schweizweit zeitnah und vollumfänglich umsetzen zu können. Der Bundesrat macht mit dem vorgelegten Entwurf für eine Inkassohilfeverordnung und insbesondere mit Art. 2 Abs. 4 InkHV aber deutlich, dass er eine erhöhte Professionalisierung der Inkassohilfe sowie eine spezifischere Ausbildung der Mitarbeitenden als erforderlich erachtet. In konsequenter Fortsetzung dieser Bestrebungen wäre es zu begrüßen, wenn sich der Bund auch aktiv an der Förderung der erforderlichen Ausbildungslehrgänge beteiligen würde. In diesem Sinn schliesst sich der Regierungsrat des Kantons Aargau der Stellungnahme der SODK vom 27. September 2017 an und ersucht ausdrücklich darum, dass der Bund sich finanziell an der Aus-

bildung des Personals der Fachstellen Inkassohilfe beteiligt, beispielsweise durch das Gewähren von Finanzhilfen an Ausbildungsveranstaltungen (analog Opferhilferecht; vgl. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/opferhilfe/ausbildung.html>).

Art. 3 InkHV

Der Bericht führt zu Art. 3 Abs. 1 InkHV richtigerweise aus, dass Inkassohilfe auch im seltenen Fall einer einmaligen Abfindung gemäss Art. 126 Abs. 2 und 288 ZGB geleistet werden müsse, dass diese im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs um Inkassohilfe zwar bereits verfallen sei, aber hauptsächlich die Deckung der laufenden und zukünftigen Bedürfnisse der berechtigten Person bezwecke (vgl. Bericht Seite 18 unten).

Art. 3 Abs. 3 InkHV legt den Entscheid, ob im Zusammenhang mit einem Gesuch gemäss Art. 3 Abs. 1 InkHV auch Inkassohilfe für vor Einreichung des Gesuchs verfallene Unterhaltsbeiträge geleistet werden soll, mit einer "Kann-Formulierung" vollumfänglich in das Ermessen der Fachstelle, ohne dass der Bericht in Erläuterung dieses Absatz 3 Ausnahmen bezeichnen würde.

Damit entsteht zwischen den Erläuterungen des Berichts auf Seite 18 und der Regelung gemäss Art. 3 Abs. 3 InkHV ein gewisser Widerspruch. Um diesen aufzuheben schlägt der Aargauer Regierungsrat vor, Art. 3 InkHV wie folgt zu ergänzen:

³ Die Fachstelle kann, im Zusammenhang mit einem Gesuch nach Absatz 1 auch Inkassohilfe für vor Einreichung des Gesuchs verfallene Unterhaltsbeiträge leisten. Bei Unterhaltsansprüchen in Form der einmaligen Abfindung (Art. 126 Abs. 2 und Art. 288 ZGB) ist sie zur Inkassohilfe verpflichtet.

Sollte der Bundesrat auf eine Ergänzung der Verordnung verzichten, so wird zumindest darum ersucht, auch bei den Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 3 InkHV noch einmal explizit zu erwähnen, dass dieses Ermessen der Fachstelle nicht gilt, bei Unterhaltsansprüchen in Form der einmaligen Abfindung, da diese zwar naturgemäss jeweils bereits vor Gesuchseinreichung fällig geworden sind, aber dennoch der Deckung der laufenden, wie zukünftigen Bedürfnisse der berechtigten Person dienen sollen.

Art. 4 lit. b InkHV

Mit Art. 4 lit. b InkHV soll die Inkassohilfe für schriftliche Unterhaltsverträge auch dann gewährt werden, wenn diese (noch) nicht von der zuständigen Behörde genehmigt worden sind. Es vermag einzuleuchten, dass den Betroffenen die Unterstützung durch die Inkassohilfestelle möglichst in einem frühen Zeitpunkt gewährt werden können sollte und es trifft zu, dass verschiedentliche Hilfestellungen durchaus auch gestützt auf einen Unterhaltsvertrag ohne Genehmigung sinnvoll sein können, sei es im Hinblick auf ein einvernehmliches Inkasso oder auch die Unterstützung der betroffenen Person zur Erlangung eines genehmigten Unterhaltsvertrags. Gleichzeitig erachtet es der Regierungsrat des Kantons Aargau jedoch als wichtig, dass im Sinne der Effizienz keine unnötigen oder verfrühten Schritte unternommen werden. Entsprechend ist eine Betreuung in der Regel erst einzuleiten, wenn ein definitiver Rechtsöffnungstitel vorliegt, die provisorische Rechtsöffnung kann in gewissen Einzelfällen sinnvoll sein.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau kann sich dann mit der Formulierung von Art. 4 lit. b InkHV einverstanden erklären, wenn gleichzeitig der Bericht vorstehende Überlegungen ausdrücklich aufnimmt und darlegt, dass die Einleitung einer Betreuung ohne definitiven Rechtsöffnungstitel nur in Ausnahmefällen angezeigt ist. Im Vordergrund müssen die Bemühungen stehen, der betroffenen Person zu einem behördlich genehmigten Unterhaltsvertrag zu verhelfen. Der Bericht ist in diesem Sinn zu präzisieren.

Art. 5 InkHV Wohnsitz oder Aufenthaltsort

Die für die Regelung der Zuständigkeit gewählte "Oder-Formulierung" birgt das Risiko von Kompetenzkonflikten ohne erkennbaren Nutzen für die betroffene Person. Für den Fall, dass ein früher begründeter Wohnsitz nicht nachweisbar oder ein ausländischer Wohnsitz aufgegeben und in der Schweiz noch kein neuer begründet worden ist, gilt der Aufenthaltsort nach den Regeln des ZGB ohnehin als Wohnsitz (vgl. Art. 24 Abs. 2 ZGB). Es ist somit kein Grund ersichtlich, weshalb nebst der Fachstelle am Wohnsitz der berechtigten Person noch eine alternative Zuständigkeit zur Verfügung gestellt werden müsste.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau regt daher an, Art. 5 Abs. 1 InkHV wie folgt zu ändern:

¹ Zuständig ist die vom kantonalen Recht bezeichnete Fachstelle am Wohnsitz ~~oder am Aufenthaltsort~~ der berechtigten Person.

Ebenso sind die Formulierungen in den Art. 5 Abs. 2 und 3, Art. 9 Abs. 1 lit. b, Art. 17 Abs. 1 lit. c und Abs. 3 sowie in Art. 22 Abs. 2 anzupassen.

Art. 7 InkHV

Art. 7 InkHV berechtigt die Fachstellen, Informationen einzuholen, verpflichtet die angefragten Stellen jedoch nicht, die Informationen auch herauszugeben. Die Bestimmung überträgt damit nicht, wie im Bericht festgehalten, die Befugnis, auf eine Information "zugreifen", sondern nur die Information verlangen zu können. Sie vermag zwar den Anfragen der Fachstellen ein gewisses Gewicht zu verleihen, zu verdeutlichen, dass die Fachstellen in Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags anfragen – eine eigentliche Rechtswirkung im Sinne eines Anspruchs auf Auskunft entfaltet sie jedoch nicht.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau möchte daher beliebt machen, zu prüfen, ob und wie der Berechtigung der Fachstellen gemäss Art. 7 InkHV allenfalls auch eine Verpflichtung der angefragten Stellen gegenübergestellt werden könnte – sofern nicht bereits anderweitig bestehend.

Art. 9 Abs. 1 lit. c InkHV – Bericht Seite 28

Die Aussage im Bericht, die Verordnung verzichte darauf, beim Unterhaltstitel das Original zu verlangen, eine amtlich beglaubigte Kopie sei ausreichend, findet keine Entsprechung im Erlasstext. Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung, müsste dies so auch in der Verordnung stehen, um Rechtswirkung entfalten zu können.

Art. 20 InkHV

Die Regelung von Art. 20 Abs. 1 InkHV, nach der die verpflichtete Person die Kosten für Leistungen Dritter zur Durchsetzung der Unterhaltsbeiträge zu tragen hat, erscheint sachgerecht. Systemwidrig und nicht nachvollziehbar erscheint demgegenüber die Regelung gemäss Absatz 2. Der Bericht vermag nicht darzulegen, an was für Fälle, in denen die Kosten nicht von der verpflichteten Person eingefordert werden können, man bei Erlassredaktion gedacht hat. Ebenso unklar bleibt, womit sich die Überwälzung der Kostentragungspflicht von der verpflichteten Person auf die öffentliche Hand rechtfertigen würde. Wer soll mit dieser Regelung geschützt werden? Die Dritten vor Ausfällen infolge Zahlungsunfähigkeit der verpflichteten Person? Dies wäre wohl gegenüber den Kantonen und Gemeinden schwierig zu begründen.

Solange – wie in Art. 20 Abs. 1 InkHV geregelt – die verpflichtete Person die anfallenden Kosten zu tragen hat, ist kein Grund ersichtlich, weshalb Kantone oder Gemeinden an deren statt zahlungspflichtig werden sollten. Sollten allfällige Verfahrenskosten durch die Gerichte anders verlegt werden, so erscheinen die Regeln zur unentgeltlichen Rechtspflege ausreichend, um eine allfällige soziale Härte eines solchen Entscheids aufzufangen.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau ersucht entsprechend darum Art. 20 Abs. 2 InkHV ersatzlos zu streichen oder aber in dem Bericht zu erläutern, in welchen Fällen diese Bestimmung greifen soll und womit eine solche Kostenregelung begründet wird.

Art. 24 und 25 InkHV – Übergangsrecht und Inkrafttreten

Im jetzigen Zeitpunkt muss in Betracht gezogen werden, dass die Umsetzung der neuen Inkassohilfeverordnung im Kanton Aargau eine Änderung des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes verlangt. Der Gesetzgebungsprozess gibt den Ablauf und die einzuhaltenden Fristen klar vor, es gibt wenig bis keinen Spielraum für die Verwaltung. Üblicherweise wird für ein Gesetzgebungsverfahren eine Dauer von 3 Jahren veranschlagt.

Doch auch unabhängig von den formalen Vorgaben des Gesetzgebungsprozesses brauchen die Kantone ausreichend Zeit, wenn sie die vorliegenden Neuerungen sorgfältig und fundiert umsetzen wollen. Entsprechend ersucht auch die SODK in ihrer Vernehmlassungsstellungnahme vom 27. September 2017 darum, das Inkrafttreten erst 2 Jahre nach Verabschiedung der Verordnung vorzusehen. Insbesondere in denjenigen Kantonen, die wie der Kanton Aargau ein hohes Mass an Kompetenzen bei den Gemeinden haben, ist die gemeinsame Erarbeitung einer fachlich fundierten wie praktikablen Umsetzungslösung mitunter zeitaufwendig. Dies gilt bei kleinräumigen Strukturen bereits für die Erhebung des Ist-Zustands, sowie erst recht dann für den Weg zu einem neuen, einheitlichen Soll.

Die Bestrebungen und die Zielsetzung der neuen Inkassohilfeverordnung können dann verwirklicht werden, wenn den Kantonen die für die Umsetzung erforderliche Zeit eingeräumt wird. Gleichzeitig soll aber auch denjenigen Kantonen, die nur einen geringen Anpassungsbedarf aufweisen, ein baldiger Vollzug der Inkassohilfe gestützt auf das neue Bundesrecht nicht verwehrt werden. Der Regierungsrat des Kantons Aargau ersucht deshalb darum, das vorgesehene Regime mit sofortigem Vollzug ab Inkrafttreten gemäss Art. 24 InkHV bei gleichzeitiger allenfalls längerer Frist bis zum eigentlichen Inkrafttreten gemäss Art. 25 InkHV grundsätzlich zu überdenken. Die Verordnung kann durchaus zeitnah in Kraft gesetzt werden, gleichzeitig ist jedoch den Kantonen eine **Übergangsfrist von 3 Jahren** einzuräumen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau regt daher an, Art. 24 InkHV wie folgt zu ändern:

¹ Für Gesuche und Inkassohilfverfahren, die bei Inkrafttreten dieser Verordnung hängig sind, gilt ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens das neue Recht.

² Für die Anpassungen in den Kantonen an das neue Recht gilt eine Übergangsfrist von 3 Jahren ab Inkrafttreten dieser Verordnung. Spätestens dann müssen die vom kantonalen Recht bezeichneten Fachstellen, deren Angebot und die Verfahren den Anforderungen dieser Verordnung vollumfänglich entsprechen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- sibyll.walter@bj.admin.ch