



Bern, 18. Juni 2021

Haager Unterhaltsübereinkommen – Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3105 Vogler «Familien schützen und Gemeinwesen entlasten. Die Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen»

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
1.1 Postulat Vogler 19.3105.....	4
1.2 Arbeitsgruppe und Einbezug kantonaler Konferenzen	4
1.3 Ziel und Struktur des Berichts	5
2 Ausgangslage	5
2.1 Politische Leitgedanken	6
2.2 Heutiger Rechtsrahmen	7
a. Auf nationaler Ebene	7
b. Auf internationaler Ebene.....	8
2.3 Zuständigkeit und Behördenorganisation	8
2.4 Statistische Angaben	9
2.5 Probleme und Herausforderungen	12
a. Veraltete Regeln und Rechtslücken im geltenden Recht.....	12
b. Unkoordinierte Bestimmung des anwendbaren Rechts	13
c. Zu viele Akteure, zu wenig Spezialisierung, zu wenig Ressourcen	13
d. Exkurs: Erfahrungen aus dem Ausland und aus anderen Rechtsbereichen	14
2.6 Erwiesener Handlungsbedarf.....	16
3 Haager Unterhaltsübereinkommen (HUÜ).....	16
3.1 Überblick	16
3.2 Vorteile und Chancen	16
3.3 Nachteile und Risiken	17
3.4 Notwendigkeit eines Umsetzungsgesetzes	18
3.5 Zwischenfazit des Bundesrates zum HUÜ	19
4 Behördenorganisation.....	21
4.1 Optionen für die Behördenorganisation in der Schweiz.....	22
a. Status quo: geteilte Zuständigkeit Kantone/Bund.....	22
b. Privatisierung	24
c. Kantonale Zentrale Behörden	25
d. Interkantonale Zusammenarbeit.....	27
e. Bundeszentralbehörde mit Sachbearbeitungsfunktion	27
f. Bundeszentralbehörde mit kantonaler Dossiervorbereitung	30
g. Fakultative Bundeszentralbehörde	32
4.2 Rückmeldungen zu den Organisationsoptionen.....	33
a. Forderung nach mehr Unterstützung durch den Bund.....	33
b. Spezialisierung und Verfahrensbeschleunigung durch Konzentration	34
5 Haager Unterhaltsprotokoll.....	34
6 Gesamtwürdigung	35

Zusammenfassung

Unterhaltsberechtigte in der Schweiz haben Anspruch auf behördliche Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Alimentenforderungen, auch gegenüber Unterhaltpflichtigen im Ausland. Die Rechtsgrundlagen, die diese Unterstützung in der Schweiz regeln, sind aber mittlerweile veraltet.

Die Ratifikation des modernen Haager Unterhaltsübereinkommens von 2007 würde viele Vorteile bringen. Neu könnten auch bevorschusste Unterhaltsforderungen geltend gemacht werden, was unter den heutigen Übereinkommen oft nicht der Fall ist. Zudem könnten mehr Unterhaltsberechtigte aus der Schweiz von der unentgeltlichen Rechtspflege im Ausland profitieren. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, das neue Haager Unterhaltsübereinkommen und das Protokoll über das anzuwendende Unterhaltsrecht zu ratifizieren.

Vor einer allfälligen Ratifikation muss die Frage der zukünftigen Behördenorganisation des grenzüberschreitenden Unterhaltsinkassos geklärt werden. Heute sind die Kantone für die Sachbearbeitung der internationalen Alimenteninkassogesuche zuständig. Die Organisationsmodelle in den Kantonen sind höchst unterschiedlich. In einigen Kantonen ist die Zuständigkeit auf hunderte Gemeinden verteilt, während andernorts die Sachbearbeitung auf Bezirks- oder Kantonsebene zentralisiert ist. Die Rolle des Bundes ist subsidiär: Er unterstützt die Kantone und ist für die grenzüberschreitende Dossierübermittlung zuständig.

Die dezentral organisierte Sachbearbeitung in einigen Kantonen führt dazu, dass viele verschiedene Stellen in den Gemeinden und Kantonen involviert sind, die aber fast nie mit internationalen Fällen zu tun haben. So fehlen oftmals Fachwissen und Erfahrung. Aber auch zentral organisierte Kantone mit genügend Ressourcen und ausreichend hohen Fallzahlen kritisieren die zu geringe Unterstützung durch den Bund und die Verfahrensverzögerungen, die durch die vielschichtige Behördenstruktur entstehen.

Für die Umsetzung des Haager Unterhaltsübereinkommens kommen viele Modelle in Frage: *status quo*, Privatisierung, kantonale Zentralbehörden, Konkordate, oder eine Bundeszentralbehörde. Eine Bundeszentralbehörde könnte entweder für alle Fälle zuständig sein, oder nur für die Fälle jener Kantone, die die Sachbearbeitung dem Bund übertragen und dafür Fallpauschalen bezahlen.

Die heutigen Probleme des grenzüberschreitenden Unterhaltsinkassos können mit einer Konzentration der Sachbearbeitung bei möglichst wenigen Stellen behoben werden. So können Erfahrungen und Fachwissen konzentriert werden, was in vielen Kantonen wegen der tiefen Fallzahlen nicht möglich ist. Die Dossiervorbereitung sollte aber auf jeden Fall auf kantonaler Stufe bleiben, da diese lokalen Behörden näher bei den Bürgerinnen und Bürgern sind. Sie haben möglicherweise bereits Alimente bevorschusst und kennen deshalb die Situation der Unterhaltsberechtigten bereits. Diese Aufgabe unterscheidet sich im Übrigen auch nicht wesentlich von der Tätigkeit der kantonalen oder kommunalen Fachstellen im Rahmen des nationalen Alimenteninkassos gemäss Inkassohilfleverordnung.

Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips und aus Rücksicht auf die Organisationsautonomie der Kantone sollte es den Kantonen überlassen bleiben, ob sie die Sachbearbeitung behalten und allenfalls untereinander koordinieren, oder Aufgaben und Ressourcen an eine allfällige Bundeszentralbehörde übertragen. Jene Kantone, die sich für eine kantonale Sachbearbeitung entscheiden, sollten aber eine oder wenige kantonale Zentralbehörden einsetzen, um Fachwissen und Erfahrung zu konzentrieren, wie dies auch im internationalen Kindes- und Erwachsenenschutz und im Adoptionsbereich heute der Fall ist.

Angesichts der Föderalismus- und Finanzfragen, die die Umsetzung des Übereinkommens in der Schweiz aufwirft, muss der allfällige Anstoss für weitere Arbeiten inklusive Richtungsentscheid für das weiterzuverfolgende Behördenorganisationsmodell aus dem Parlament kommen.

1 Einleitung

1.1 Postulat Vogler 19.3105

Das Postulat 19.3105 Vogler «Familien schützen und Gemeinwesen entlasten – Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen» wurde am 19. März 2019 mit folgendem Wortlaut eingereicht:

Der Bundesrat wird beauftragt, den Beitritt der Schweiz zum Haager Unterhaltsübereinkommen von 2007 sowie zum Haager Protokoll über das auf Unterhaltpflichten anzuwendende Recht zu prüfen. Der Bericht soll darstellen, wie das Übereinkommen in der föderalen Schweiz umgesetzt werden kann. Er soll die Vor- und Nachteile (insb. Kosten-Nutzen-Bilanz) verschiedener Umsetzungsmodelle aufzeigen. Die Kantone sollen in geeigneter Weise in die Prüfung mit einbezogen werden.

Unterhaltsberechtigte in der Schweiz haben Anspruch auf behördliche Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Alimentenforderungen. Dies, auch wenn der Schuldner im Ausland lebt. Dazu hat die Schweiz verschiedene Übereinkommen ratifiziert. Das wichtigste ist das New Yorker Übereinkommen von 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland.

Das New Yorker Übereinkommen ist mittlerweile veraltet. Es erfasst beispielsweise bevorschusste Unterhaltsforderungen nicht ausdrücklich. Weil viele Unterhaltsforderungen heute bevorschusst werden, bleiben die bevorschussenden Gemeinden oft auf ihren Kosten sitzen, während die unterhaltpflichtige Person im Ausland nichts bezahlt. Zudem gewähren gewisse ausländische Staaten unterhaltsberechtigten Kindern aus der Schweiz keine Alimenteninkassohilfe, weil sie diese von ihrem lokalen Armutstandard abhängig machen. Personen mit Wohnsitz in der Schweiz überschreiten diesen ausländischen Armutstandard aber in der Regel, obwohl sie für Schweizer Verhältnisse bedürftig sind.

Das Haager Unterhaltsübereinkommen löst diese Probleme: Auch bevorschusste Unterhaltsforderungen werden erfasst. Zudem wird die Rechtshilfe in der Regel allen Kindern gewährt. Das Übereinkommen erleichtert auch den Anschluss an das Informatiksystem «iSupport». Dieses beschleunigt die Übermittlung der Gesuche und vereinfacht die Bearbeitung von internationalen Fällen. Das Übereinkommen ist inzwischen in fast 40 Staaten umgesetzt, auch in der EU und den USA.

Die Alimenteninkassohilfe erfolgt heute durch Behörden auf Gemeinde- und Kantonsebene, wobei in internationalen Fällen die Zentralbehörde beim Bund Unterstützung leistet. Bei der Vernehmlassung zur Inkassohilfeverordnung haben viele Kantone vorgeschlagen, die internationalen Fälle wegen ihrer Komplexität ganz beim Bund zu konzentrieren. Der Bericht soll deshalb auch die Vor- und Nachteile einer Bundeszentralstelle aufzeigen.

Der Bundesrat beantragte am 15. Mai 2019 die Annahme des Postulates. Am 21. Juni 2019 wurde es vom Nationalrat überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat den Auftrag des Parlaments.

1.2 Arbeitsgruppe und Einbezug kantonaler Konferenzen

Das grenzüberschreitende Alimenteninkasso ist heute in der Schweiz föderal organisiert, mit Zuständigkeiten auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Um den Einbezug der Behörden und Dienstleistungserbringer sicherzustellen, die auf Kantons- bzw. Gemeindeebene mit dem grenzüberschreitenden Alimenteninkasso beauftragt sind (hiernach Alimenteninkassostellen oder Fachstellen), wurde vom

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Bundesamt für Justiz (BJ) eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Nebst Vertreterinnen und Vertretern von verschiedenen Gemeinden, Kantonen und Fachverbänden (Schweizerischer Verband für Alimentenfachleute) nahmen auch Vertreterinnen und Vertreter der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren), der KKJPD (Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren), der SVR (Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter), des Schweizerischen Gemeindeverbands, der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) sowie der CLARA (Conférence Latine des Autorités de Recouvrement et d'Avance des contributions d'entretien) in der Arbeitsgruppe teil.

An drei Sitzungen der Arbeitsgruppe zwischen 2019 und 2020 wurden die Probleme des heutigen Alimenteninkassosystems aus Sicht der sachbearbeitenden Personen sowie verschiedene Modelle für die zukünftige Behördenorganisation diskutiert.

Zum Entwurf des Berichts wurde die Beratende Kommission (BeKo)¹ des SODK-Vorstandes um eine Einschätzung gebeten. Zudem wurde die Frage der Behördenorganisation am Treffen des Kontaktorgans EJPD²-SODK-KKJPD im März 2021 diskutiert. Die Rückmeldungen wurden in die Endfassung des Berichts eingearbeitet.

1.3 Ziel und Struktur des Berichts

Mit dem vorliegenden Bericht unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Auslegeordnung über die mögliche Umsetzung des Übereinkommens über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen, abgeschlossen in Den Haag am 23. November 2007 (Haager Unterhaltsübereinkommen, HUÜ)³ sowie des Protokolls über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht, ebenfalls abgeschlossen in Den Haag am 23. November 2007 (Haager Unterhaltsprotokoll, HUP)⁴ in der Schweiz. Im Zentrum steht dabei die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen für das grenzüberschreitende Alimenteninkasso.

Der Bericht fasst zunächst die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des nationalen und grenzüberschreitenden Alimenteninkassos sowie die aktuellen Probleme aus Schweizer Sicht zusammen und gibt einen Überblick über den Personalaufwand und den Geldfluss (Ziff. 2). In Ziffer 3 wird aufgezeigt, welche Vorteile und Chancen das neue Haager Unterhaltsübereinkommen bietet, aber auch welche Risiken und Herausforderungen bestehen. In Ziffer 4 werden Modelle für die mögliche Umsetzung des HUÜ in der Schweiz präsentiert sowie die dazu erhaltenen Rückmeldungen zusammengefasst. In Ziffer 5 werden die Vorteile des Haager Unterhaltsprotokolls (HUP) dargestellt. Am Schluss folgt eine Gesamtwürdigung der neuen Haager Unterhaltsinstrumente und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz (Ziff. 6).

2 Ausgangslage

Beim Alimenteninkasso geht es meistens um Barunterhalt für Kinder und (Ex-)Ehegatten, der nicht bezahlt wird. In diesen Fällen wird in der Schweiz Alimentenhilfe geleistet (Inkassohilfe und unter Umständen auch Alimentenbevorschussung). Was aber passiert, wenn z.B. unterhaltspflichtige und unterhaltsberechtigte Personen in unterschiedlichen Ländern leben? In solchen Fällen werden die unterhaltsberechtigten Personen sowie das Gemeinwesen, das die Unterhaltsbeiträge bevorschusst hat, bei der

¹ [> Organisation > Beratende Kommission](http://www.sodk.ch)

² Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

³ [> Instruments > Conventions > 38](http://www.hcch.net)

⁴ [> Instruments > Conventions > 39](http://www.hcch.net)

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Geltendmachung ihrer Forderungen in einem anderen Land unterstützt. Von der grenzüberschreitenden Alimenteninkassohilfe werden sowohl Gesuche von der Schweiz ins Ausland als auch vom Ausland in die Schweiz erfasst. Die Unterstützung, die in grenzüberschreitenden Fällen zu leisten ist, ist in der Regel umfassender als die Inkassohilfe in ausschliesslich nationalen Fällen, weil die Rechtsdurchsetzung im Ausland oft viel komplexer ist als im Inland.

2.1 Politische Leitgedanken

Die grenzüberschreitende Alimenteninkassohilfe ist in der Schweiz seit vielen Jahrzehnten etabliert. Als der Bundesrat 1975 der Bundesversammlung die Botschaften zu den Haager Übereinkommen über Unterhaltpflichten von 1973⁵ sowie zum New Yorker Übereinkommen von 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (NYÜ)⁶ unterbreitete, wies er auf die humanitären Interessen und sozialen Bedürfnisse im internationalen Verkehr hin.⁷ Ziel war es, den in besonderem Masseschutzbedürftigen Unterhaltsberechtigten wirksam beistehen zu können. «Mit der Ratifikation würde die Schweiz aber auch zur Vereinheitlichung der internationalen Regeln auf einem Gebiet beitragen, in dem der humanitäre Gesichtspunkt vorherrscht.»⁸ Diese wichtigen Interessen behalten auch heute noch ihre Gültigkeit.

Mit der staatlichen Alimenteninkassohilfe werden in erster Linie unterhaltsberechtigte Personen unterstützt, in den meisten Fällen Kinder. Die Schweiz hat sich mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention (KRK)⁹ dazu verpflichtet, diese Hilfe zu leisten (Ziff. 2.2b), und sie muss folglich auch dafür sorgen, dass diese Hilfe tatsächlich und effizient geleistet wird.

Die Alimenteninkassohilfe dient aber auch einem Interesse des Staates bzw. der Allgemeinheit: dass nämlich in erster Linie die unterhaltpflichtigen Personen – und nicht der Staat bzw. die Allgemeinheit – für Unterhaltsforderungen aufkommen. Die unterhaltpflichtigen Personen (in den meisten Fällen sind dies Elternteile und Ex- Ehegatten) sollen sich nicht durch einen Wegzug ins Ausland ihrer Verpflichtungen entziehen können.

Auf nationaler Ebene wurde im Rahmen der Revision des Kindesunterhaltsrechts bereits entschieden, das Alimenteninkasso zu verbessern. Der Wortlaut von Artikel 131 Absatz 1 und Artikel 290 Absatz 1 ZGB¹⁰ wurde so angepasst, dass die Inkassohilfe von einer «vom kantonalen Recht bezeichneten Fachstelle» sichergestellt werden muss. Zur Verbesserung und gesamtschweizerischen Vereinheitlichung der Inkassohilfe wurde dem Bundesrat in Artikel 131 Absatz 2 und Artikel 290 Absatz 2 ZGB die Kompetenz zum Erlass einer Verordnung übertragen, die die Leistungen der Inkassohilfe festlegt. Begründet wurde die Notwendigkeit der Verbesserung der Inkassohilfe wie folgt: «Eine nicht ausreichende Inkassohilfe ermuntert zahlungsunwillige Unterhaltpflichtige geradezu, sich zu Lasten der berechtigten Person und schlussendlich auch der Allgemeinheit, die dann die Unterhaltskosten der Betroffenen zu tragen

⁵ BBI **1975** II 1395; Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über das auf Unterhaltpflichten anzuwendende Recht (HÜ73-R), SR **0.211.213.01**; Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen (HÜ73-A/V), SR **0.211.213.02**

⁶ BBI **1975** I 1566, 1568 f., 1572; Übereinkommen über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland, abgeschlossen in New York am 20. Juni 1956, SR **0.274.15**

⁷ BBI **1975** II 1395

⁸ BBI **1975** II 1414

⁹ Übereinkommen über die Rechte des Kindes, abgeschlossen in New York am 20. November 1989, in Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997, SR **0.107**

¹⁰ SR **210**

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

hat, ihrer Verpflichtungen zu entziehen. ... Mit einem erfolgreichen Inkasso der bevorschussten Unterhaltsbeiträge können die Sozialkosten für das Gemeinwesen reduziert werden.»¹¹ Die Inkassohilfverordnung (InkHV)¹² wurde vom Bundesrat am 6. Dezember 2019 verabschiedet und wird am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Die Gründe, die zur Inkassohilfverordnung geführt haben, gelten auch im internationalen Kontext und unterstreichen den Handlungsbedarf, um das Alimenteninkasso auch in grenzüberschreitenden Konstellationen zu verbessern. Die Inkassohilfverordnung enthält in ihrem 7. Abschnitt zwar bereits einzelne Vorschriften für grenzüberschreitende Verhältnisse. Damit werden aber nur die heute geltenden Zuständigkeiten festgehalten, ohne dass die Probleme (Ziff. 2.5) des internationalen Alimenteninkassos gelöst wurden. Die Arbeiten im Hinblick auf eine allfällige Ratifikation des HUÜ bieten nun aber die Möglichkeit, die erkannten Probleme zu lösen.

Die staatliche Alimenteninkassohilfe ist aufwändig und kostet Geld.¹³ Schon in der Botschaft zum Vorgängerinstrument des HUÜ, dem New Yorker Übereinkommen von 1956, wurde das Missverhältnis zwischen dem «mit einer Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland verbundenen Aufwand» und «dem zu erwartenden Erfolg» angesprochen.¹⁴ Die Opportunität der Ratifikation des HUÜ darf aber nicht an ökonomischen Kriterien wie z.B. dem Personalaufwand im Verhältnis zu den einkassierten Geldern gemessen werden: Im Zusammenhang mit dem Ertrag bzw. Erfolg des internationalen Alimenteninkassos ist nämlich zu berücksichtigen, dass die behördlich einkassierten Gelder dazu beitragen, dass Unterhaltspflichten vermehrt freiwillig erfüllt werden. Jeder behördlich einkassierte Franken führt vermutlich zu mehreren freiwillig gezahlten Franken. Mittel- bis langfristig dürfte eine effiziente und effektive Durchsetzung der Unterhaltsforderungen so zu einer Verringerung der Staatsausgaben für Bevorschussungen und Sozialhilfeleistungen führen. Zudem hat das grenzüberschreitende Alimenteninkasso eine wichtige Signalwirkung: Würden Unterhaltsforderungen nicht mit behördlicher Unterstützung geltend gemacht, dürften sich unterhaltspflichtige Personen geradezu dazu ermutigt fühlen, sich ins Ausland abzusetzen, zumal die finanziellen, praktischen und sprachlichen Hürden der Geltendmachung von Unterhalt im Ausland für Private oft zu hoch sind.

Für die Frage der Opportunität der Ratifikation des HUÜ darf es nicht ausschlaggebend sein, ob mehr Unterhaltsgelder von der Schweiz ins Ausland oder vom Ausland in die Schweiz fliessen. Ein Kind verdient nicht mehr oder weniger Schutz, weil ein Elternteil seinen Wohnsitz in ein anderes Land verlegt. Die Situation ist mit dem Adoptions- und Kindesschutzbereich vergleichbar, wo sich die Schweiz klar zu den multilateralen Kooperationsmodellen und zum Schutz des Kindeswohls bekannt hat.

Aufgrund dieser Leitsätze sollte die Alimenteninkassohilfe auch in grenzüberschreitenden Situationen geleistet werden, und zwar auch dann, wenn der Aufwand und die Kosten dafür beträchtlich sind.

2.2 Heutiger Rechtsrahmen

a. Auf nationaler Ebene

Nach Artikel 122 BV¹⁵ ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes. Im Rahmen dieser Kompetenz kann der Bund auch Bestimmungen über die Organisation und den Vollzug der Inkassohilfe erlassen. Gestützt darauf wurde anlässlich der Revision des Kindesunterhaltsrechts festgehalten, dass der Bundesrat die Leistungen der Inkassohilfe festlegt

¹¹ Erläuternder Bericht zur InkHV, S. 11 f.

¹² Verordnung vom 6. Dezember 2019 über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfverordnung, InkHV), SR **211.214.32**

¹³ Siehe Ziffer 2.4: Statistische Angaben.

¹⁴ BBI **1975 I** 1567

¹⁵ SR **101**

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

(Art. 131 Abs. 2 und Art. 290 Abs. 2 ZGB), was am 6. Dezember 2019 mit der Inkassohilfeverordnung geschehen ist.

Der Bundesgesetzgeber hat jedoch das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5a BV und das Prinzip des Vollzugsföderalismus nach Art. 43a Abs. 1 BV zu beachten. Dies bedeutet, dass der Bund nur jene Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen.

b. Auf internationaler Ebene

Mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz 1997 dazu verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen von Kindern auch gegenüber Eltern im Ausland sicherzustellen (vgl. Art. 27 Abs. 4 Satz 1 KRK). Zudem hat die Schweiz durch die Ratifikation die Absicht erklärt, den Beitritt zu internationalen Übereinkünften sowie andere geeignete Regelungen zu fördern, um Kinder zu unterstützen, wenn die für das Kind finanziell verantwortliche Person in einem anderen Staat lebt als das Kind (Art. 27 Abs. 4 Satz 2 KRK).

Zur Vereinfachung des grenzüberschreitenden Alimenteninkassos hat die Schweiz – zum Teil schon vor der UN-Kinderrechtskonvention – verschiedene Übereinkommen ratifiziert. Das wichtigste Übereinkommen in diesem Bereich ist das NYÜ. Zusammen mit weiteren bilateralen Abkommen und Übereinkünften¹⁶ bildet das NYÜ heute in der Schweiz die Grundlage für die grenzüberschreitende behördliche Zusammenarbeit beim Alimenteninkasso (Amtshilfe). Weitere Übereinkommen und Rechtstexte regeln die Zuständigkeit, das auf Unterhaltsansprüche anwendbare Recht sowie die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen.¹⁷

2.3 Zuständigkeit und Behördenorganisation

Die Zuständigkeit für das grenzüberschreitende Alimenteninkasso ist heute in keinem Erlass geregelt. Unter dem NYÜ hat sich folgende Praxis entwickelt, die die heutige Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Zivil- und Zivilprozessrechts sowie das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip des Vollzugsföderalismus widerspiegelt (siehe Ziff. 2.2a): Eine Zentralbehörde im Bundesamt für Justiz (ZB-BJ) ist für die grenzüberschreitende Übermittlung und den Empfang der Inkassohilfegesuche sowie den Kontakt mit dem Ausland zuständig und bietet subsidiär juristische Unterstützung. Die eigentliche Sachbearbeitung (z.B. Dossiervorbereitung oder Zwangsvollstreckung) ist demgegenüber Sache der Kantone.

Diese Behördenorganisation wurde in der Botschaft zur Ratifikation des NYÜ wie folgt beschrieben: «Als Empfangsstelle nimmt [das BJ]¹⁸ die vom Ausland eingehenden Gesuche entgegen, prüft diese formell und leitet sie an die von der kantonalen Regierung bezeichnete zuständige Behörde weiter... Diese Behörde behandelt den Fall, indem sie auf gütlichem Wege oder durch Klage versucht, die Leistung von Unterhaltsbeiträgen vom Schuldner zu erlangen. Als Übermittlungsstelle wird [das BJ] die Gesuche des Alimentengläubigers in der Schweiz nach Artikel 3 des Übereinkommens durch Vermittlung einer kantonalen Instanz entgegennehmen, prüfen und nach Artikel 4 an die zuständige Empfangsstelle im Ausland weiterleiten. Die kantonale Instanz sollte auch allfällige Anträge nach Artikel 4 des Übereinkommens stellen, da sie die Verhältnisse des Gläubigers besser kennt als [das BJ]. ... Durch ... Erteilung von Rechtsauskünften steht [das BJ] den kantonalen Behörden zur Seite und hilft ihnen notfalls

¹⁶ Für eine Übersicht siehe [> Gesellschaft > Internationale Alimentensachen > Rechtliche Grundlagen](http://www.bj.admin.ch).

¹⁷ Siehe Fussnote 16.

¹⁸ In der Botschaft ist stets die damals zuständige «Eidgenössische Polizeiabteilung» genannt.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

bei der Bearbeitung der Gesuche. Allerdings soll auch in Zukunft auf die Mitarbeit privater Organisationen, die sich schon bisher mit dieser Materie befasst haben, nicht verzichtet werden. Es ist Sache der kantonalen Stellen, sie allenfalls zur Mitarbeit beizuziehen.»¹⁹

Artikel 21 der Inkassohilfeverordnung, die am 1. Januar 2022 in Kraft tritt, fasst diese Aufgabenteilung wie folgt zusammen: «Die in den Amtshilfeübereinkommen und Gegenseitigkeitserklärungen vorgesehenen Leistungen sind von der vom kantonalen Recht bezeichneten Fachstelle zu erbringen oder zu vermitteln. Übermittlungs- und Empfangsstelle für die Schweiz ist das Bundesamt für Justiz.»

Die Behördenorganisation in den Kantonen variiert heute stark: In einigen Kantonen gibt es zentrale Behörden, die sich um alle Fälle kümmern (z.B. GE, NE), während in andern Kantonen jede einzelne Gemeinde für die Bearbeitung ihrer eigenen Fälle zuständig ist (z.B. TG, AG). Verschiedene dieser Gemeinden haben das Alimenteninkasso wiederum an private Dienstleistungserbringer delegiert (so z.B. im AG). In anderen Kantonen gibt es wenige Alimentenhilfestellen, bei denen das Inkasso für mehrere Bezirke und Gemeindeverbände zentralisiert ist (z.B. ZH, SO).

2.4 Statistische Angaben

Es gibt keine offizielle nationale Statistik, welche alle beim Bund und in den Kantonen hängigen grenzüberschreitenden Alimenteninkassofälle erfasst. Die nachfolgenden Statistiken beruhen auf den internen Zahlen der ZB-BJ sowie den Ergebnissen einer Umfrage, die 2020 bei den auf kantonaler Ebene für das internationale Alimenteninkasso zuständigen Behörden durchgeführt wurde. Die Zahlen beziehen sich auf die Fälle, die von der ZB-BJ übermittelt werden. Nicht erfasst sind die Fälle, bei denen kantonale oder kommunale Behörden (insbesondere in Grenzkantonen) direkt mit unterhaltpflichtigen Personen im Ausland Kontakt haben.

Alimenteninkassodossiers, die von unterhaltsberechtigten Personen mit Wohnsitz in der Schweiz auf dem Amtshilfeweg ins Ausland geschickt werden, in der Regel zwecks Zwangsvollstreckung gegenüber unterhaltpflichtigen Personen mit Wohnsitz im Ausland, werden vorliegend als «ausgehend» bezeichnet.

2020 waren ca. 1080 ausgehende Gesuche hängig; die Sachbearbeitung erstreckt sich oft über viele Jahre. Die tatsächliche Zahl der Gesuche ist um ca. 30% höher,²⁰ da bei vielen Fällen mehrere unterhaltsberechtigte Personen und bevorschussende Gemeinwesen involviert sind, für die separate Anträge mit unterschiedlichen Unterlagen gestellt werden müssen; weil aber alle Gesuche der betroffenen unterhaltpflichtigen Person zugeordnet werden, erscheinen solche mehrfachen Anträge in der Statistik nur als ein Gesuch. 47% aller ausgehenden Gesuche betreffen Deutschland, gefolgt von Frankreich (8%), Österreich (7%), USA (6%), Italien (4%) und Portugal (4%). In diese Länder gehen mehr als 75% aller Gesuche aus der Schweiz.

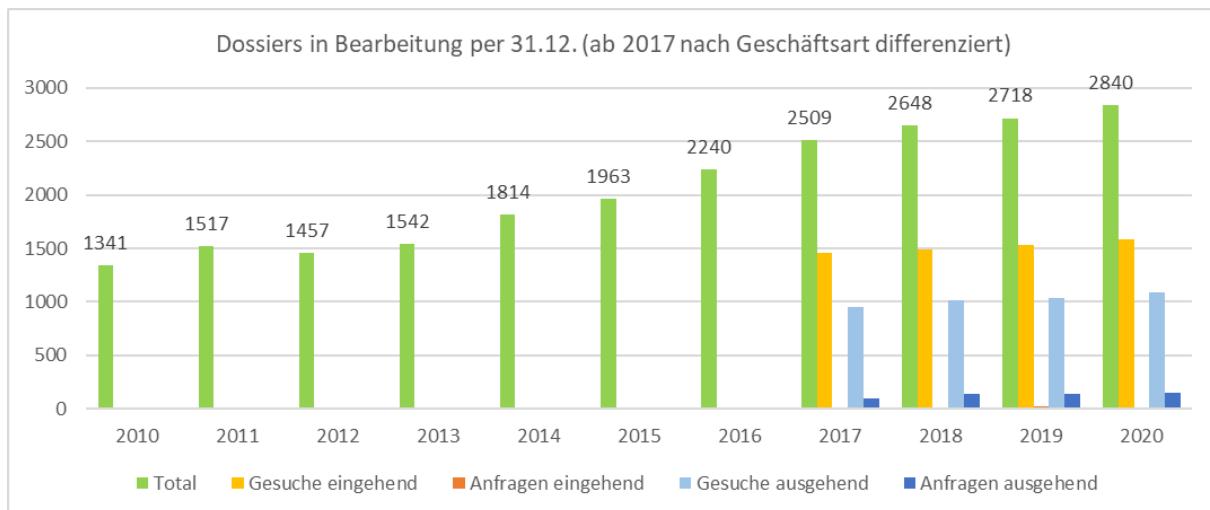
Alimenteninkassodossiers, die von unterhaltsberechtigten Personen mit Wohnsitz im Ausland auf dem Amtshilfeweg in die Schweiz geschickt werden, in der Regel zwecks Zwangsvollstreckung gegenüber unterhaltpflichtigen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, werden vorliegend als «eingehend» bezeichnet.

2020 waren in der Schweiz über 1550 eingehende Gesuche hängig; auch hier handelt es sich oftmals um Gesuche, die über viele Jahre hinweg bearbeitet werden. 40% kommen aus Deutschland, gefolgt von Österreich (15%), Portugal (13%), Frankreich (6%) und Polen (4%).

¹⁹ BBI 1975 I 1566

²⁰ Zum Vergleich: In Deutschland waren bei den 2019 hängigen 10'740 Fällen insgesamt 14'800 Antragsteller betroffen.
Quelle: www.bundesjustizamt.de > Themen > Bürgerdienste > Auslandsunterhalt > Tätigkeitsberichte > 2019 > S. 3.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz



Bei den Gesuchen handelt es sich i.d.R. um Anträge auf Zwangsvollstreckung bestehender Titel. Bei den Anfragen handelt es sich z.B. um Adressauskünfte oder Fragen, welche sich vor einer Gesuchseinreichung stellen können (wie z.B. Fragen zur Verjährung, Vollstreckbarkeit eines Urteils in der Schweiz oder im Ausland etc.). Gesuche generieren wesentlich mehr Aufwand als Anfragen und sind oftmals über viele Jahre hängig. Nicht alle Anfragen erscheinen in der Statistik der per Jahresende hängigen Fälle, weil sie oft innert weniger Wochen erledigt werden. Jährlich gehen bei der ZB-BJ ca. 425 neue Gesuche ein, sowie 250 statistisch erfasste Anfragen (Zahlen aus 2020, ein- und ausgehende Dossiers zusammen). Für viele Anfragen wird kein Dossier eröffnet; diese sind statistisch nicht erfasst.

Die Anzahl der grenzüberschreitenden Alimenteninkassogesuche nimmt jährlich zu. 2010 waren schweizweit 1341 Dossiers in Bearbeitung, 2020 waren es 2840 (2680 Gesuche, 160 Anfragen). Das Verhältnis zwischen ein- und ausgehenden Gesuchen liegt in der Schweiz bei ca. 60% eingehenden und 40% ausgehenden Gesuchen. Zum Vergleich: In Deutschland waren 2019 70% der hängigen Verfahren nach Deutschland eingehende Gesuche und 30% ausgehende.²¹

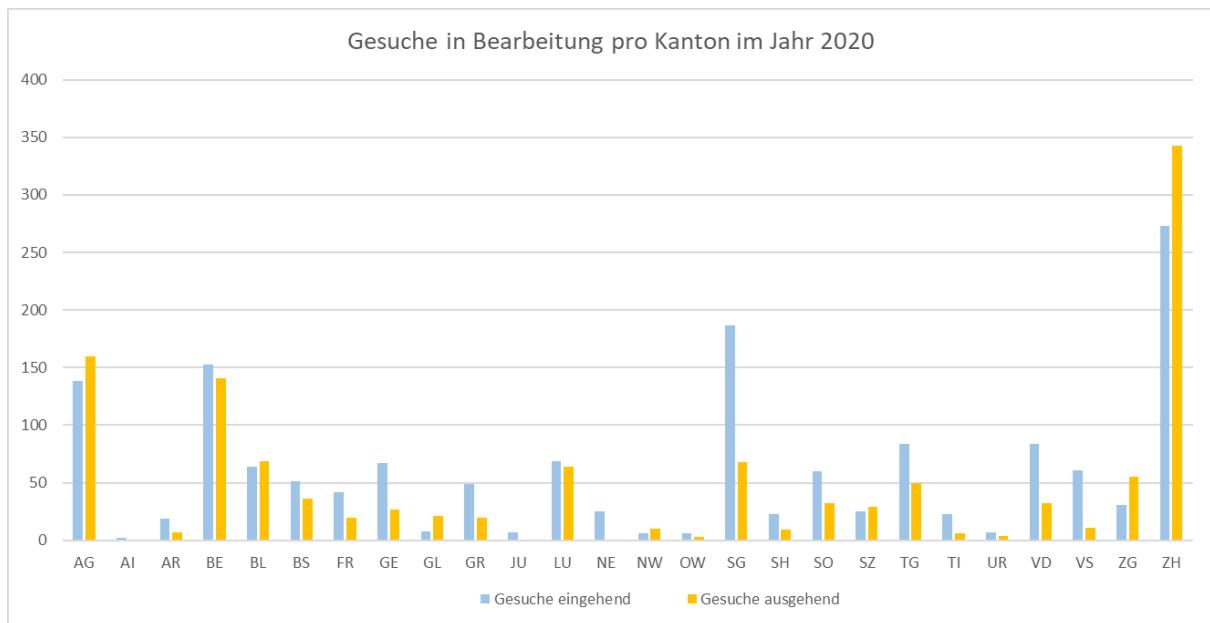
Die Kantone sind in höchst unterschiedlichem Mass mit grenzüberschreitenden Alimenteninkassofällen konfrontiert. Mehr als die Hälfte aller hängigen ausgehenden Gesuche betreffen drei Kantone (ZH, AG, BE). Aus dem Kanton mit den meisten hängigen Gesuchen (ZH) gehen gleich viele Gesuche ins Ausland wie aus den 19 Kantonen mit den wenigsten Gesuchen zusammen.

Bei den eingehenden Gesuchen variieren die Zahlen ähnlich stark zwischen den Kantonen: Mehr als die Hälfte der hängigen eingehenden Gesuche sind auf fünf Kantone verteilt (ZH, SG, BE, AG, VD). Der Kanton mit den meisten hängigen Gesuchen (ZH) bearbeitet gleich viele wie die 14 Kantone mit den wenigsten Gesuchen zusammen (AI, AR, FR, GR, GL, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, TI, UR, ZG).

Gewisse Kantone haben nie oder fast nie mit grenzüberschreitenden Gesuchen zu tun: Im Jahr 2020 schickte die Hälfte der Kantone zusammen (AI, AR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SH, TI, UR, VD) nur insgesamt sieben neue Inkassogesuche ins Ausland (von total 150 neuen Gesuchen). Die sieben Kantone mit den tiefsten Fallzahlen (AI, AR, JU, NW, OW, TI, UR) erhielten im Jahr 2020 zusammen nur sieben neue Gesuche zur Bearbeitung aus dem Ausland (von total 270).

²¹ Quellenangabe in Fussnote 20.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz



Auf der Grundlage der 2020 durchgeführten Umfrage bei den kantonalen Stellen kann geschätzt werden, dass in der Schweiz für die Ende 2019 hängigen 2718 internationalen Alimenteninkassodossiers ca. 20 Vollzeitstellen eingesetzt wurden: viereinhalb auf Stufe Bund²² und ca. 16 in den Kantonen und Gemeinden, d.h. ca. 140-150 Dossiers pro Vollzeitstelle. Diese Zahlen beruhen zwar lediglich auf Hochrechnungen²³ und sind somit nur von beschränkter Aussagekraft, auch weil einige Kantone (insbesondere jene in Grenzlage wie z.B. BS oder GE) einen Teil des grenzüberschreitenden Alimenteninkassos direkt erledigen, ohne Anträge über die ZB-BJ zu stellen. Die Zahlen sind aber mit Angaben aus anderen Ländern (z.B. Deutschland, wo 150 Dossiers pro Vollzeitstelle bearbeitet werden) vergleichbar.²⁴

Unter Zugrundelegung der bundesverwaltungsinternen Personalvollkosten, bestehend aus Lohn und Arbeitsplatzkosten/Infrastruktur/Informatik, können die Kosten für das internationale Alimenteninkasso bei vermuteten 20 Stellen schweizweit auf ca. 3 Millionen CHF geschätzt werden, wobei nochmals hervorzuheben ist, dass diese Zahlen höchst ungewiss sind, da sie auf Hochrechnungen beruhen.

Die Umfrage bei den kantonalen Empfangs- und Übermittlungsbehörden ergab auch, dass jedes Jahr über 1 Mio. CHF Unterhaltszahlungen vom Ausland in die Schweiz und mehr als 1,5 Mio. CHF von der Schweiz ins Ausland überwiesen werden. Hinzu kommen ca. 1 Mio. CHF, die dank direkter Kontaktaufnahme der Schweizer Behörden mit unterhaltspflichtigen Personen im Ausland einkassiert werden. Da nur ca. die Hälfte der kantonalen Behörden Rückmeldungen machen konnten und die Zahlen nur ungefähr die Hälfte aller Alimenteninkassodossiers betreffen, kann aber davon ausgegangen werden, dass die tatsächlichen einkassierten Gelder ca. doppelt so hoch sind.

Die Erfolgsquoten des internationalen Alimenteninkassos (tatsächliche Zahlungen im Verhältnis zu den geltend gemachten Unterhaltsforderungen) sind von Kanton zu Kanton und von Land zu Land höchst

²² Zahlen von Ende 2019: 320 Stellenprozente für die Sachbearbeitung von total 2718 Fällen, 100 Stellenprozente für die juristische Beratung und die Bearbeitung besonders komplexer Fälle durch eine Anwältin, sowie 20 Stellenprozente für die Teamleitung.

²³ Die Zahlen zu den Kantonen und Gemeinden sind höchst unsicher, da nur etwa die Hälfte der Kantone Rückmeldungen geben konnten, und die Daten oftmals nur auf Schätzungen beruhten. Zudem haben verschiedene Kantone informiert, dass sie fast keine Fälle ins Ausland schicken, weshalb die Daten nicht repräsentativ sind. Die Ausgangslage unterscheidet sich zudem von Kanton zu Kanton: In grossen Kantonen mit vielen Dossiers sind die internationalen Fälle teilweise auf mehrere Sachbearbeitende verteilt, während in kleineren Kantonen teilweise nur wenige Stellenprozente einer Sachbearbeitendenposition für die internationalen Fälle vorgesehen sind.

²⁴ In Deutschland sind für die Sachbearbeitung von total 10'400 internationalen Alimentendossiers ca. 70 Vollzeitstellen vorgesehen, was ein vergleichbares Verhältnis von ca. 150 Dossiers pro Vollzeitstelle ergibt.
Quellenangaben: Tätigkeitsbericht 2019 (siehe Fussnote 20) und www.hcch.net > Instrumente > Übereinkommen > 38 > Fragebögen und Antworten > Responses to the Questionnaire of August 2019 > Germany > S. 4.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

unterschiedlich. Die Erfolgsquote liegt bei den ausgehenden Fällen schätzungsweise bei ca. 20%, bei den eingehenden Fällen schätzungsweise bei ca. 50%. Diese Unterschiede, die im Rahmen früherer Erfahrungswerte liegen,²⁵ lassen sich zumindest teilweise durch die unterschiedlichen Berechnungsarten für den Unterhalt sowie die unterschiedlichen Einkommensniveaus und Lebenshaltungskosten erklären: Die Erfolgsquote für das Inkasso von einer «ausländischen» Unterhaltsforderung von z.B. 70 EUR in der Schweiz, wo der monatliche Bruttolohn (Median) bei ca. 6'500 CHF liegt²⁶, ist naturgemäß wesentlich höher als jene für das Inkasso eines monatlichen Unterhaltsanspruchs von 700 CHF in einem Land wie z.B. Bulgarien, wo der durchschnittliche Monatslohn weniger als 500 EUR beträgt.²⁷

2.5 Probleme und Herausforderungen

a. Veraltete Regeln und Rechtslücken im geltenden Recht

Das New Yorker Übereinkommen von 1956 ist mittlerweile veraltet:

- Viele Unterhaltsansprüche in der Schweiz werden heute ganz oder teilweise bevorschusst.²⁸ Bevorschusste Unterhaltsforderungen können allerdings in fast keinem Mitgliedstaat gestützt auf das NYÜ geltend gemacht werden,²⁹ weshalb die unterhaltpflichtigen Personen im Ausland für die bevorschussten Leistungen oftmals nicht in die Pflicht genommen werden. Die unterhaltpflichtigen Personen können sich so durch gezielten Wegzug ins Ausland ihrer Pflichten entziehen, und den Gemeinwesen gehen die Millionen³⁰ verloren, die sie bevorschusst haben.
- Verschiedene wichtige Fragen (z.B. betreffend die Geltendmachung von Rückständen bei Unterhaltsforderungen oder die Verjährung) sind im NYÜ nicht geregelt und werden in vielen Ländern unterschiedlich beurteilt, was zu Rechtsunsicherheit führt.
- Gesuchstellende aus der Schweiz erhalten in diversen Ländern keine unentgeltliche Prozessführung; teilweise führt dies dazu, dass ihnen im Ausland dann auch die Unterstützung beim Alimenteninkasso versagt wird, oder dass die mit dem Inkasso zusammenhängenden Kosten von den Gesuchstellenden oder dem Schweizer Gemeinwesen getragen werden müssen.
- Es fehlt eine übergeordnete internationale Behörde, die bei der Rechtsanwendung unterstützen kann.

²⁵ In der Botschaft zum NYÜ wird die Erfolgsquote als «zwischen 20 und 90%» angegeben; BBI **1975** I 1569.

²⁶ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Löhne, Erwerbseinkommen und Arbeitskosten (Zahlen von 2016)

²⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat> > suchen nach «Nettojahresverdienste» > Rubriken «Bruttoverdienst, alleinstehend, 100% Verdienst, 2016». Siehe auch die Erfahrung in Deutschland, wo z.B. die Erfolgsquote bei der Rückforderung nationaler Unterhaltsvorschüsse bei 13% liegt, wobei der Erfolg in reichen Bundesländern wie Bayern höher ist als z.B. in Mecklenburg-Vorpommern; Quelle: FAZ-Artikel vom 5. September 2019, «Wenn Väter nicht zahlen - Staat kann Unterhaltsvorschuss nur selten zurückholen», abrufbar unter www.faz.net/-gqe-9qv4c.

²⁸ Der erläuternde Bericht zur Inkassohilfeverordnung (InkHV) vom 6. Dezember 2019, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Unterhalt des Kindes > Inkassohilfeverordnung, nennt zwar keine konkreten Zahlen, bestätigt aber, dass es sich keineswegs um ein Randthema handelt. In Ziff. 1.3.3 des Berichts wird eine Schätzung erwähnt, gemäss der mehr als ein Fünftel aller Unterhaltpflichtigen ihre Unterhaltsbeiträge gar nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig zahlt; entsprechend hoch ist der Bedarf an Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung. Dies dürfte auch auf grenzüberschreitende Konstellationen zutreffen.

²⁹ Mit Deutschland musste dafür z.B. eine Verwaltungspraxis vereinbart werden, siehe www.bundesjustizamt.de > Themen > Bürgerdienste > Auslandsunterhalt > Aktuelles > Rückgriff in die Schweiz. Solche bilateralen Vereinbarungen sind allerdings sehr aufwändig abzuschliessen und können bei weitem nicht alle Praxisprobleme lösen. Zudem werden Vorstösse der Schweiz, solche Probleme bilateral zu lösen, oftmals mit dem Hinweis gekontert, dass es sich um selbstverschuldete Probleme handle, die mit dem Beitritt der Schweiz zum HUÜ einfach gelöst werden könnten.

³⁰ Jedes Jahr werden in der Schweiz ca. 100 Millionen CHF in nationalen und grenzüberschreitenden Fällen für die Alimentenbevorschussung ausgegeben (Zahlen für 2003-2018: siehe www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Ausgaben Sozialhilfe im weiteren Sinn > Nettoausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn nach Leistung. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Anzahl der internationalen Fälle nur wenige Prozent der nationalen Fälle ausmachen, liegt auf der Hand, dass es um viel Geld geht, und dass auch in internationalen Fällen ein bedeutender Teil aller Unterhaltsforderungen zumindest teilbevorschusst wird.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

- Die Verfahrenskosten, die Kostentragungspflicht und die unentgeltliche Rechtspflege sind in den heutigen Amtshilfeübereinkommen nicht umfassend geregelt und werden bei den kantonalen Behörden und Gerichten unterschiedlich gehandhabt, was in der Praxis zu Unklarheiten führt.
- Die Aufgabenteilung zwischen der ZB-BJ und den kantonalen Behörden ist in keinem Erlass geregelt. Dies führt zu organisatorischen Unklarheiten.

b. Unkoordinierte Bestimmung des anwendbaren Rechts

Probleme gibt es auch beim anwendbaren Recht, welches in der Schweiz heute hauptsächlich durch das Haager Übereinkommen von 1973 (HÜ73-R) geregelt ist:

- Die Schweiz bestimmt das anwendbare Recht nach anderen Rechtsgrundlagen als viele ausländische Staaten, die bereits das Haager Unterhaltsprotokoll ratifiziert haben. Solche Unterschiede bei der Bestimmung des anwendbaren Rechts können zu Unklarheiten führen, da jede Partei das für sie vorteilhaftere Recht zur Anwendung bringen will.
- Die Regeln, die in der Schweiz das anwendbare Recht bestimmen, sind zudem zum Teil nicht mehr zeitgemäß. So wird z.B. betreffend Ehegattenunterhalt immer das auf die Ehescheidung angewandte Recht angewendet, was heute angesichts der zunehmenden internationalen Mobilität der Personen oft nicht mehr sachgerecht ist. Diese veraltete Bestimmung war mit ein Grund für die Revision des HÜ73-R, welches 2007 durch das Haager Unterhaltsprotokoll ersetzt wurde.

c. Zu viele Akteure, zu wenig Spezialisierung, zu wenig Ressourcen

Zu den rechtlichen Problemen kommen organisatorische und praktische Herausforderungen hinzu. Selbst wenn das internationale Alimenteninkasso in einigen Kantonen und Gemeinden gut funktioniert, haben viele Sachbearbeitende sowohl aus kleinen als auch aus grossen Kantonen erklärt, dass sie aufgrund der heutigen Organisation des internationalen Alimenteninkassos komplett überfordert sind.

Die nachfolgende Übersicht, die auf den Rückmeldungen der Arbeitsgruppe und den Erfahrungen der ZB-BJ beruht, fasst die Probleme zusammen, von denen viele Sachbearbeitende berichtet haben:

- Aufgrund der föderalen Organisation des internationalen Alimenteninkassos in der Schweiz gibt es in den Kantonen und Gemeinden viele Stellen, die mit der Bearbeitung internationaler Fälle zu tun haben. Viele der kantonalen und kommunalen Sachbearbeitenden bearbeiten aber nur sehr selten internationale Fälle. Unter diesen Umständen ist es nicht möglich, in diesen Kantonen und Gemeinden genügend Know-how aufzubauen, auch weil die Bearbeitung von internationalen Dossiers Fremdsprachenkenntnisse voraussetzt und juristisch komplex ist. Fragen zur Bestimmung des anwendbaren Rechts, zum ausländischen Recht, zu den notwendigen Formularen und Beilagen je nach Unterhaltstitel und Ort der Zwangsvollstreckung etc. müssen deshalb immer wieder von neuem von vielen Sachbearbeitenden abgeklärt und erlernt werden, ohne dass die gewonnenen Erkenntnisse anderen Sachbearbeitenden zugutekommen können.
- Aufgrund der hohen Komplexität der internationalen Fälle wünschen zum Teil auch Kantone, bei denen das Alimenteninkasso auf kantonaler Ebene zentral organisiert wird und die über juristische Ressourcen für die Fallbearbeitung verfügen, dass die internationalen Fälle beim Bund konzentriert werden.
- Die Kommunikation über mehrere Zwischenstellen dauert sehr lange, da die Sachbearbeitung zum Teil auf Gemeindeebene erfolgt, von wo aus die Unterlagen an eine kantonale Stelle weitergeleitet werden, um anschliessend an die ZB-BJ übergeben zu werden. Eine einfache Rückfrage oder Bitte um Ergänzung kann so Monate in Anspruch nehmen.
- Mehrere Kantone haben viel zu wenig Ressourcen (insbesondere auch juristische) bei der kantonalen Stelle, welche den Gemeinden beratend zur Seite stehen sollte.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

- Viele Kantone verfügen auch nicht über geeignete Fallbearbeitungssysteme für die Bearbeitung von internationalen Fällen.
- Seitens der kantonalen und kommunalen Behörden werden die Unterstützung durch die ZB-BJ sowie die Erfolgsquote im Ausland als ungenügend empfunden.
- Verschiedene Kantone überlassen die Sachbearbeitung der internationalen Fälle den Gemeinden, leisten diesen aber überhaupt keine Unterstützung. Die ZB-BJ wird dann direkt von den kommunalen Stellen kontaktiert und muss die Sachbearbeitung übernehmen, obwohl sie dazu personell nicht ausgerüstet ist, was zu einer massiven Belastung der Mitarbeitenden in der ZB-BJ führt, denn die heutigen Personalressourcen auf Stufe Bund (dreieinhalb Vollzeitstellen für die Sachbearbeitung zuzüglicher einer Juristenstelle für eine jährlich steigende Anzahl Dossiers: 2018: 2'648 Dossiers; 2019: 2'718 Dossiers; 2020: 2'840 Dossiers) dienen nur dazu, «notfalls»³¹ bei der Sachbearbeitung zu helfen, d.h. in wenigen Einzelfällen, nicht aber bei fast allen Fällen. Die ZB-BJ verfügt heute über viel zu wenig Ressourcen, um die Gemeinden und Kantone in allen Fällen zu unterstützen.
- Aufgrund der genannten Probleme und Herausforderungen fühlen sich viele Sachbearbeitende in Gemeinden und Kantonen, die sich nur sporadisch und mit wenigen Stellenprozenten um das internationale Alimenteninkasso kümmern können, mit der Bearbeitung der internationalen Fälle überfordert.
- Nicht wenige Gemeinden verzichten komplett darauf, die Unterhaltsforderungen geltend zu machen, weil der Aufwand für sie nicht im Verhältnis zum Ertrag steht. Dies ist nicht nur für die unterhaltsberechtigten Personen schädlich, weil ihnen keine Hilfe geleistet wird. Auch das Gemeinwesen bezahlt hier einen Preis, weil bevorschusste Gelder abgeschrieben werden müssen. Die Alimentenbevorschussung, von der heute auch viele grenzüberschreitende Unterhaltsfälle profitieren und die eigentlich nur Gelder vorschreiben sollte, die anschliessend bei den unterhaltpflichtigen Personen zurückgefordert werden, wird so zu einer Art Sozialhilfeleistung. Die unterhaltpflichtigen Personen werden schlussendlich auf Kosten der Allgemeinheit von ihren Pflichten befreit.
- Schätzungsweise 15% der unterhaltpflichtigen Personen ziehen während der Bearbeitungsdauer eines Dossiers mindestens einmal um,³² was unter Umständen zu Kantonswechseln und damit auch zu wechselnden Zuständigkeiten führt, weil die kantonale Zuständigkeit an den Wohnsitz anknüpft. Mit der heutigen Behördenorganisation führt dies zu Doppelprüfungen, da sich stets neue Sachbearbeitende in Dossiers einarbeiten müssen, und bei bevorschussten Dossiers nachher in verschiedenen Kantonen und Gemeinden parallele Dossiers geführt werden, weil jede bevorschussende Behörde für die von ihr bevorschussten Gelder rückforderungsberechtigt bleibt.

d. Exkurs: Erfahrungen aus dem Ausland und aus anderen Rechtsbereichen

Interessanterweise deckt sich diese Auflistung der organisatorischen und praktischen Herausforderungen des internationalen Alimenteninkassos mit den Erfahrungen im Ausland: So zeigte ein Bericht von 2016 des österreichischen Rechnungshofes³³ zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen in Österreich, wo das HUÜ seit 2014 in Kraft ist, dass das Unterhaltsinkasso unter bürokratischem Aufwand, organisatorischen Doppelprüfungen aufgrund einer Vielzahl von Stellen mit unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten, fehlendem Know-how der Sachbearbeitenden, mangelnden Personalressourcen und unzureichender Hilfestellung durch die Bundeszentralbehörde leidet.³⁴ Als Lösung wird

³¹ So ausdrücklich der Aufgabenbeschrieb unter dem NYÜ in BBI 1975 I 1566.

³² Diese Schätzung deckt sich mit den öffentlich verfügbaren Zahlen: so ziehen jedes Jahr in der Schweiz 400'000 Haushalte um, d.h. mehr als 10% aller Schweizer Einwohner pro Jahr, da in jedem Haushalt im Durchschnitt 2,2 Personen wohnen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Alimenteninkassodossiers in der Regel über mehrere Jahre hinweg bearbeitet werden.

³³ [> Suche nach «Unterhaltsvorschüsse»](http://www.rechnungshof.gv.at)

³⁴ Bericht (Fussnote 33), Seiten 288, 295, 316, 336, 355

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

aufgeführt, dass in Anbetracht der rechtlichen Komplexität und der faktischen Probleme beim Auslandinkasso eine verstärkte Unterstützung der lokalen Behörden durch die Bundeszentralbehörde unerlässlich sei. Es wird der «Aufbau einer zentralen Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschussforderungen im Ausland» empfohlen.³⁵ «Arbeitsabläufe [sollten] – gerade wegen historisch gewachsener Unterschiede – im Sinne der Identifikation eines Best Practice hinterfragt werden».³⁶ Diese Empfehlungen können auch für die Schweiz wertvoll sein.

Auch ein Evaluationsbericht der eidgenössischen Finanzkontrolle zur Rechtshilfe in Strafsachen³⁷ hat auf vergleichbare Probleme aufmerksam gemacht, wie sie im internationalen Alimenteninkassobereich bestehen. Der Bereich der Strafrechtshilfe ist für das internationale Alimenteninkasso interessant, weil auch die internationale Strafrechtshilfe föderal organisiert ist, mit Zuständigkeiten auf Kantons- und Bundesebene, auch wenn die Arbeitsaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen im Straf- und Zivilrechtsbereich nicht identisch ist. Der Bericht zeigt auf, dass die zahlreichen Akteure und vielfältigen Verfahren die Behandlung der Rechtshilfeersuchen verlangsamen und Ineffizienzen sowie Doppelprüfung hervorrufen können; in kleineren Kantonen stoßen die zuständigen Behörden, die selten Rechtshilfeersuchen bearbeiten, bei komplexen Fällen rasch an ihre Grenzen; und es gibt Missverständnisse zur Art der vom BJ durchgeföhrten summarischen Prüfung der Dossiers: Die Kantone erwarten eine materielle Prüfung; das BJ beschränkt sich aber auf formelle Aspekte, während die materielle Prüfung der Dossiers als kantonale Zuständigkeit angesehen wird. Aufgrund des Föderalismus sind die Zuständigkeit, Organisation und Führung der Behörden von Kanton zu Kanton höchst unterschiedlich strukturiert, und die kleineren Behörden bearbeiten nur sehr wenige Fälle, was zu einer hohen Fehlerquote in den kleinen Kantonen führt; das BJ kann die fehlende Spezialisierung in den Kantonen nicht ausgleichen.³⁸ Der Bericht empfiehlt, dass komplexe Dossiers von Behörden mit ausreichend Erfahrung behandelt werden sollten, d.h. eine Verfahrenskonzentration und Spezialisierung. Diese Empfehlung kann auch für das internationale Alimenteninkasso übernommen werden.

Einschlägig sind auch die Erfahrungen aus dem Bereich der internationalen Adoptionen: Seit längerem wird dort im Rahmen der kantonalen Gremien diskutiert, wie die kleineren Kantone entlastet werden können und wie sichergestellt werden kann, dass sie einen guten Kenntnisstand für die Durchführung von Adoptionenverfahren aufrechterhalten können.³⁹ Bei der jüngsten Teilrevision des Adoptionenrechts sprachen sich die Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption und der Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption für eine mögliche (zumindest teilweise) Zentralisierung der internationalen Adoptionenverfahren beim Bund aus. Angesichts der Entwicklung der internationalen Adoption müsse die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen neu geregelt werden, um festzulegen, welche Organisation am besten geeignet wäre.⁴⁰

Die genannten Probleme und Herausforderungen sowie die Entwicklungen in anderen Ländern und Rechtsbereichen zeigen ganz klar auf, dass das heutige föderal organisierte System des internationalen Alimenteninkassos verbessert werden muss. Die Analysen aus dem Ausland bzw. aus anderen Rechtsgebieten zeigen aber auch, dass eine Verbesserung möglich ist, und zwar durch mehr Ressourcen und eine Spezialisierung oder Zentralisierung.

³⁵ Bericht (Fussnote 33), Seiten 357-358

³⁶ Bericht (Fussnote 33), Seite 335

³⁷ [> Publikationen > Sicherheit & Umwelt > Justiz & Polizei > Evaluation Internationale Rechtshilfe in Strafsachen - Bundesamt für Justiz](http://www.efk.admin.ch)

³⁸ Evaluationsbericht (Fussnote 37), Seiten 5, 20, 32

³⁹ Ziff. 4.3.2.3. des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom 14.12.2017, abrufbar unter [> Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Internationale Adoptionen](http://www.bj.admin.ch)

⁴⁰ Bericht Po. Ruiz (Fussnote 39), Ziff. 4.3.2.3

2.6 Erwiesener Handlungsbedarf

Die Befragung⁴¹ der Alimenteninkassostellen (d.h. auf Stufe der Sachbearbeitenden) im Jahr 2015 zur Harmonisierung der nationalen Inkassohilfe ergab einen klaren Wunsch für eine Bundeszentralbehörde bei den internationalen Fällen: Die Mehrheit der Rückmeldungen war für eine Bundeszentralbehörde. Rückmeldungen von in der Inkassohilfe tätigen Personen, die bei der ZB-BJ eingehen, zeigen zudem, dass gerade in kleinen Gemeinden mit wenigen Fällen der Aufwand für internationale Fälle sehr gross ist, und dass teilweise von der zuständigen kantonalen Behörde mangels Ressourcen und Fachkenntnissen keine Unterstützung geleistet wird.

Im Rahmen der 2017 durchgeföhrten Vernehmlassung⁴² zur Inkassohilfeverordnung wünschten sich ungefähr die Hälfte der Kantone eine «Kann-Bestimmung», die es den Fachstellen ermöglicht, die Bearbeitung der internationalen Inkassohilffälle an die ZB-BJ zu übertragen. Einige Kantone stellten sich darunter die Übertragung von Einzelfällen vor, andere die Zuständigkeitsübertragung für die gesamte Fallbearbeitung aller Dossiers. Wieder andere Kantone forderten lediglich eine grössere Unterstützung durch den Bund, ohne die heutige Organisationsstruktur in Frage zu stellen.

3 Haager Unterhaltsübereinkommen (HUÜ)

3.1 Überblick

Ziel des HUÜ ist die wirksame internationale Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen. Dazu werden Zentralbehörden eingesetzt, die grenzüberschreitend zusammenarbeiten und bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen helfen.

Das HUÜ verbessert und erweitert die Mechanismen, die bereits mit dem NYÜ eingeföhrt worden waren. Das Übereinkommen präzisiert z.B., welche Aufgaben die Behörden wahrnehmen müssen. Dazu gehören die Lokalisierung der unterhaltpflichtigen Person; Auskünfte über ihre Vermögenslage; die Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen; die Erleichterung von Zahlungsüberweisungen, Zustellungen und Beweiserhebungen; nötigenfalls das Herbeiführen einer Unterhaltsentscheidung inklusive Hilfe bei der Feststellung der Abstammung; und unter Umständen auch die Unterstützung bei der Abänderung einer Entscheidung (Art. 6 und 10 HUÜ). Das HUÜ regelt die Grundlagen und Verfahren der Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltstiteln und erleichtert diese sowie die Titelerrichtung und -abänderung, indem die vorzulegenden Schriftstücke präzisiert und Legalisierungs- und Übersetzungserfordernisse geklärt werden. Auch wird mittels einheitlicher mehrsprachiger Formulare die grenzüberschreitende Kooperation vereinfacht. Schliesslich macht das Übereinkommen gewisse Vorgaben, z.B. zur Kostentragung oder zur Bearbeitungsdauer. Neu ist, dass die Zentralbehörden unter gewissen Umständen auch im Interesse der unterhaltpflichtigen Personen tätig werden müssen.

3.2 Vorteile und Chancen

Als modernes und umfassendes Vertragswerk ermöglicht das HUÜ eine effizientere und effektivere Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen. Das HUÜ würde zu einem grossen Teil die für die Schweiz in diesem Bereich heute in Kraft stehenden Übereinkommen (siehe Ziff. 2.2b) ersetzen bzw. ergänzen und so die Rechtsanwendung vereinfachen: ca. 90% aller ein- und ausgehenden Gesuche würden vom

⁴¹ [> Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Unterhalt des Kindes > Vernehmlassungsverfahren betreffend die Inkassohilfeverordnung > Anhang zum Bericht](http://www.bj.admin.ch)

⁴² [> Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EJPD](http://www.admin.ch)

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

HUÜ erfasst. Allgemeine Rechtsgrundlagen,⁴³ die für die unterhaltsberechtigten Personen teilweise noch vorteilhafter als das HUÜ sind, würden durch das HUÜ aber nicht berührt. Durch die Ratifikation geht also nichts verloren, sondern wird viel gewonnen. Die bisherigen Rechtsgrundlagen bleiben lediglich noch subsidiär relevant, weil die Anwendungsbereiche der Instrumente nicht immer deckungsgleich sind, und zudem nicht alle Vertragsstaaten der älteren Übereinkommen bereits dem HUÜ beigetreten sind.

Das HUÜ ist 2013 in Kraft getreten, in der Europäischen Union 2014, in den USA 2017, und insgesamt zählt es mittlerweile über 40 Mitgliedstaaten. Mit der Ratifikation könnte sich die Schweiz somit an ein international bereits breit abgestütztes System anhängen, welches viele der für die Schweiz im Alimenteninkassobereich relevanten Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, USA) abdeckt. Es ist davon auszugehen, dass mehr und mehr Staaten dem HUÜ beitreten werden, was langfristig aus Schweizer Sicht die Rechtslage erleichtern würde, da dann gegenüber (fast) allen Staaten dieselben Regeln zur Anwendung kommen.

Das HUÜ löst viele der unter Ziff. 2.5 beschriebenen Probleme des geltenden Rechts:

- Behörden können unter dem HUÜ bevorschusste Unterhaltsforderungen geltend machen und haben in der Regel wie natürliche Personen Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege. Somit können mehr Zwangsvollstreckungen bei unterhaltpflichtigen Personen im Ausland durchgeführt werden, was bisher unter dem NYÜ oft nicht möglich war.
- Personen bis zum 21. Altersjahr, die einen Antrag über die Zentralbehörden einreichen, haben in der Regel Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ohne Prüfung ihrer Bedürftigkeit, sodass die Ansprüche von Schweizer Kindern einfacher im Ausland durchgesetzt werden können.
- Verjährungsrechtliche Fragen werden geklärt.
- Es werden regelmässig Spezialkommissionen von der Haager Konferenz einberufen, um die praktische Durchführung des Haager Unterhaltsübereinkommens zu verbessern. Damit gibt es eine internationale Plattform für die Verbesserung der Kooperation und zur Problemlösung.
- Der Zugang zu den Verfahren in den Vertragsstaaten und die Aufgaben der Zentralbehörden sind detaillierter geregelt.

Der mögliche Einsatz des elektronischen Fallbearbeitungssystem iSupport, welches die grenzüberschreitende Datenübermittlung vereinfachen dürfte, stellt ebenfalls eine Chance dar. Das System ist aktuell Gegenstand von vertieften Abklärungen im BJ. Da dazu vor allem die Erfahrungen ausgewertet werden müssen, die im Ausland mit dem System gewonnen wurden, können noch keine Aussagen gemacht werden, ob ein Einsatz des Systems in der Schweiz Vorteile bringen würde.

Eine grosse Chance, die das HUÜ bietet, ist die Klärung und Verbesserung der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den kantonalen Behörden, die sich unter dem NYÜ entwickelt hat (Ziff. 2.3). Die heutige Aufgabenteilung wird von allen Beteiligten als ineffizient und unbefriedigend wahrgenommen. Auch wenn die Klärung und Verbesserung der Behördenorganisation unabhängig von der allfälligen Ratifikation des HUÜ möglich und nötig ist, bietet diese den willkommenen Anlass für diese Arbeiten.

3.3 Nachteile und Risiken

Während das neue Übereinkommen verschiedene Probleme des geltenden Rechts lösen würde, führt es andererseits auch zu neuen Herausforderungen:

⁴³ Siehe die in Fussnote 16 erwähnte Übersicht.

- Aufgrund des breiteren Aufgabenspektrums der Behörden ist mit höheren Kosten für die öffentliche Hand zu rechnen. Zum Beispiel müssen unter dem HUÜ auch Informationen über die Vermögenssituation der unterhaltspflichtigen Personen geliefert werden; solche Informationen könnten zwar auch heute schon beschafft werden, doch wäre dazu heute ein Beweiserhebungssuchen nötig, was aufgrund des damit verbunden Aufwands die Anzahl der Gesuche bremst. Dass solche Verfahren vereinfacht werden, liegt aber sehr im Interesse der unterhaltsberechtigten Personen, auch wenn es zu mehr Aufwand führt.
- Die Anzahl der Gesuche dürfte sich erhöhen. Auch wenn keine Prognose möglich ist, zeigen die Erfahrungen aus anderen Staaten, dass das HUÜ in den Jahren nach der Ratifikation zu einer erheblichen Fallzunahme führen wird.⁴⁴
- Es wäre auch mit mehr Anträgen auf Titelerrichtung zu rechnen, da das Einreichen solcher Anträge für die Gesuchstellenden vereinfacht würde (u.a. besserer Zugang zu den notwendigen Informationen). Allerdings handelt es sich dabei nicht um neue Aufgaben, sondern nur um einen besseren Zugang zu bereits bestehenden Ansprüchen auf Verfahren, die auch heute schon – bei Vorliegen der Voraussetzungen – im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege durchzuführen wären.
- Wenn inskünftig (unter dem HUÜ) auch Behörden bevorschusste Unterhaltsforderungen geltend machen können, erhöht dies die Komplexität der Fallbearbeitung, da einer unterhaltspflichtigen Person unter Umständen mehrere Gläubiger (natürliche Person[en] sowie eine oder mehrere Gemeinden) gegenüberstehen. Die Möglichkeit der Gesuchstellung liegt aber sehr im Interesse der Schweizer Gemeinden.
- Das HUÜ verpflichtet die Vertragsstaaten auch zum Tätigwerden im Interesse der unterhaltspflichtigen Personen, sofern durch letztere ein entsprechender Antrag gestellt wird. Dies könnte zu mehr Aufwand für die Behörden führen; zudem widerspricht das Tätigwerden im Interesse der unterhaltspflichtigen Personen dem Leistungsauftrag der Alimenteninkassobehörden, die sich für die unterhaltsberechtigten Personen einsetzen.
- Die Erfahrungen, die bisher im Ausland mit dem HUÜ gemacht wurden, bestätigen leider, dass sich auch unter dem neuen Übereinkommen die Dienstleistungsbereitschaft der ausländischen Alimenteninkassobehörden von Land zu Land stark unterscheidet,⁴⁵ und dass sich die Erfolgsquote des Alimenteninkassos in gewissen Ländern auch unter dem neuen Übereinkommen nicht verbessert. Daran kann das HUÜ nichts ändern.

3.4 Notwendigkeit eines Umsetzungsgesetzes

Soweit das HUÜ Fragen der Anerkennung und Vollstreckung regelt, kann es unmittelbar angewendet werden. Anders sieht es bei den Vorschriften über die Einrichtung von Zentralen Behörden und die internationale Zusammenarbeit aus. Hier drängt sich im Falle der Ratifikation der Erlass eines Bundesgesetzes zur Umsetzung auf, um die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen zu klären und die teilweise allgemein gehaltenen Verpflichtungen unter dem HUÜ zu konkretisieren. Dieses Vorgehen wurde auch mit dem Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ)⁴⁶ sowie dem Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE)⁴⁷ gewählt.

⁴⁴ In Deutschland nahm die Anzahl der Dossiers um jährlich 20% zu, nachdem im Verhältnis zu einer grossen Anzahl Staaten modernere, effizientere Kooperationsmechanismen in Kraft traten.

⁴⁵ Siehe auch den Evaluationsbericht «Internationale Rechtshilfe in Strafsachen» (Fussnote 37), Seite 45: Es geht in diesem Bericht zwar um ein anderes Rechtsgebiet; aber die dortige Feststellung, dass die Rechtshilfe mit bestimmten Ländern gut funktioniert, aber mit anderen weniger, gilt auch *mutatis mutandis* für das internationale Alimenteninkasso.

⁴⁶ SR 211.221.31

⁴⁷ SR 211.222.32

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Während die allgemeinen Grundsätze auf Gesetzesstufe zu regeln sind, kann dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gegeben werden. So können die Aufgaben und Verfahrensabläufe konkretisiert und die Finanzierung der Dienstleistungen festgelegt werden, wie dies z.B. für das nationale Alimenteninkasso in der Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (InkHV) erfolgte, oder im Adoptionswesen mit der Adoptionsverordnung (AdoV)⁴⁸, welche die Verfahrensabläufe und Gebühren präzisiert.

3.5 Zwischenfazit des Bundesrates zum HUÜ

Aus Sicht des Bundesrates überwiegen die Vorteile und Chancen des HUÜ die Nachteile und Risiken klar:

- Die Möglichkeit, inskünftig auch bevorschusste Forderungen geltend zu machen, löst das Hauptproblem des NYÜ aus Schweizer Sicht. Würde die Schweiz dem HUÜ nicht beitreten, würde sie die Chance verpassen, die bevorschussten öffentlichen Gelder inskünftig einfacher zurückfordern zu können, wenn die unterhaltspflichtige Person im Ausland wohnt.
- Die unentgeltliche Prozessführung für alle minderjährigen Kinder ermöglicht neu auch Kindern mit Wohnsitz in der Schweiz den Zugang zum Alimenteninkasso im Ausland, ohne immer aufwändig nachweisen zu müssen, ob sie nach dem Massstab des ausländischen Rechts bedürftig sind, was angesichts der Schweizer Lebensumstände nur selten der Fall ist.

Schon diese zwei Vorteile für sich allein – zusammen mit den unter Ziff. 2.1 aufgeführten politischen Leitgedanken – sprechen klar für die Ratifikation des HUÜ.

Hinzu kommt, dass sich die unter Ziff. 3.3 aufgeführten Nachteile und Risiken zu einem Grossteil relativieren lassen:

- Die mögliche Zunahme von Gesuchen dient den Interessen und Anliegen von unterhaltsberechtigten Personen. Sie ist somit kein Nachteil, sondern Dienst an den Schwächsten der Gesellschaft. Viele der unterhaltsberechtigen Personen – egal ob sie in der Schweiz leben, oder ob sich die unterhaltspflichtige Person in der Schweiz befindet – sind Kinder und Mütter, die ohne Unterhaltszahlungen armutsgefährdet sind bzw. Sozialhilfe beziehen müssten.
- Zur möglichen Erhöhung der Fallzahlen unter dem HUÜ ist zu sagen, dass es in der Schweiz ohnehin eine markante jährliche Steigerung der Fallzahlen in der Höhe von 8% gibt (Mittelwert der Jahre 2011-2020; siehe Grafik auf S. 10). Es muss deshalb auch unabhängig von der Ratifikation des HUÜ alle paar Jahre pro 140-150 zusätzliche Dossiers eine neue Stelle geschaffen werden.
- Die hohen Kosten des internationalen Alimenteninkassos sind gerechtfertigt, weil damit erreicht wird, dass vermehrt die pflichtigen Personen – und nicht der Staat bzw. die Allgemeinheit – für Unterhaltsforderungen aufkommen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben für die Bevorschussung und Sozialhilfe sinken, wenn in ein effizienteres Auslandinkasso investiert wird.⁴⁹
- Gestützt auf das HUÜ könnten neu auch unterhaltspflichtige Personen Gesuche um Abänderung (sowie um Anerkennung) eines Unterhaltstitels über die Zentralbehörden stellen, was auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen mag. Die allfällige Anpassung der Unterhaltspflicht an die tatsächliche Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Personen liegt aber im Interesse aller Beteiligten. So kann z.B. verhindert werden, dass ein aufwändiges Zwangsvollstreckungsverfahren durchgeführt wird, bei welchem im Ergebnis lediglich festgestellt würde, dass der Schuldner gar nicht zahlen kann. Im Übrigen ist es heute schon so, dass unterhaltspflichtige Personen bei Vorliegen der Vo-

⁴⁸ SR 211.221.36

⁴⁹ So der erläuternde Bericht zur InkHV (Fussnote 28), Ziff. 2 *in fine*.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

- raussetzungen unentgeltliche Rechtspflege für die Verfahren zur Herabsetzung ihrer Unterhaltspflichten verlangen können. Mit dem HUÜ wird also nichts Neues geschaffen, sondern lediglich Bestehendes besser zugänglich gemacht.
- Allfällige Interessenkonflikte, die auftreten würden, wenn dieselben Sachbearbeitenden sowohl für die unterhaltsberechtigten als auch die unterhaltspflichtigen Personen tätig werden müssten, können mit organisatorischen und personellen Trennungen vermieden werden. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen übrigens, dass nur in sehr wenigen Fällen ein Inkassogesuch mit einem Antrag auf Abänderung erwidert wird und oftmals eine einvernehmliche Lösung gefunden werden kann.
 - Zur unterschiedlich hohen bzw. tiefen Dienstleistungsbereitschaft in gewissen ausländischen Staaten ist zu sagen, dass dies kein Grund dafür sein darf, unterhaltspflichtige Personen in der Schweiz weniger in die Pflicht zu nehmen: Dies würde sonst nur den unterhaltsberechtigten Personen schaden, die aber auf staatliche Hilfe angewiesen sind. Privatpersonen dürfen nicht für die tiefe Dienstleistungsbereitschaft ihres Wohnsitzstaates bestraft werden.
 - Selbst wenn das HUÜ nicht überall reibungslos funktioniert und in gewissen ausländischen Staaten die Inkassobemühungen der ausländischen Behörden sehr ineffizient sind, ist darauf hinzuweisen, dass 40% der eingehenden und fast 50% der ausgehenden Gesuche Deutschland betreffen; mit Deutschland funktioniert die Zusammenarbeit gut und würde mit dem HUÜ nochmals wesentlich vereinfacht. Im Verhältnis zu Frankreich und Österreich, die zusammen 21% der eingehenden und 15% der ausgehenden Gesuche ausmachen, wäre mit Verbesserungen zu rechnen, wenn die Fragen der bevorschussten Forderungen geklärt und Anträge für unentgeltliche Prozessführung hinfällig würden. Außerdem wird im Rahmen der regelmässig stattfindenden Spezialkommissionen der Haager Konferenz die praktische Umsetzung des Übereinkommens diskutiert. Damit – und auch bereits durch die Bestimmungen des HUÜ – ist ein gewisser Druck vorhanden, dass Vertragsstaaten mit den Jahren ihre Leistungen verbessern. Dies ist eine Entwicklung, die unter dem NYÜ nicht mehr stattfinden wird. Abgesehen davon ist es immer möglich, anstelle der ausländischen Zentralbehörden direkt ausländische Anwaltsbüros mit der Durchsetzung von Unterhaltsforderungen im Ausland zu beauftragen.

Der Bundesrat ist aus den vorgenannten Gründen klar für die Ratifikation des HUÜ. Schon 1964, als der Bundesrat die Ratifikation der internationalen Haager Übereinkommen über die Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern⁵⁰ empfahl, gab es einzelne Bestimmungen, die aus Schweizer Sicht nicht gänzlich überzeugten. Trotzdem positionierte sich der Bundesrat klar zur internationalen Zusammenarbeit: «Obwohl eine oder zwei Bestimmungen des Vollstreckungsübereinkommens von unserem innerstaatlichen Recht aus gesehen nicht in jeder Hinsicht befriedigen, weisen sie doch nicht so gewichtige Nachteile auf, dass das Übereinkommen unannehmbar wäre. Übrigens wäre es gerade auf dem Gebiete der Unterhaltsverpflichtungen praktisch unmöglich, zwischen mehreren Staaten ein Übereinkommen abzuschliessen, das in jeder Hinsicht mit dem internen Recht jedes einzelnen dieser Staaten übereinstimmt. Der Preis jeder wirklichen internationalen Zusammenarbeit besteht gezwungenermassen aus gegenseitigen Konzessionen. Wenn auch die beiden Übereinkommen nicht vollkommen sind, stellen sie doch ein Werk internationaler Verständigung dar, dem man sich nicht verschliessen sollte.»⁵¹ Dies gilt auch heute noch.

Bei der Ausarbeitung des HUÜ war die Schweiz mit einer Delegation vertreten und konnte darauf hinwirken, dass das HUÜ soweit wie möglich Schweizer Interessen entspricht. Mehrere Artikel wurden aufgrund von Schweizer Vorschlägen aufgenommen oder angepasst.⁵² Viele der Aufgaben unter dem HUÜ werden schon heute unter dem NYÜ erfüllt, ohne dass die Schweiz aber von allen Vorteilen des

⁵⁰ SR 0.211.221.431; SR 0.211.221.432

⁵¹ BBI 1964 I 513

⁵² Erläuternder Bericht zum HUÜ, Rz. 224, 439, 454, abrufbar unter www.hcch.net > Instrumente > Übereinkommen > 38 > HcCH Veröffentlichungen > Rapport explicatif sur la Convention HCCH Recouvrement international des aliments de 2007.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

HUÜ profitieren kann. Mit dem Beitritt zum HUÜ würde also viel gewonnen, während der Zusatzaufwand im Vergleich zur heutigen Situation überschaubar ist.

Der Bundesrat ist sich aber auch der organisatorischen und praktischen Herausforderungen bewusst, die sich im Zusammenhang mit der Ratifikation stellen, und die die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen betreffen. Die Frage der Behördenorganisation bedarf deshalb einer politischen Grundsatzdiskussion, welche mit der nachfolgenden Auslegeordnung erleichtert werden soll.

Das Behördenorganisationsmodell, das für das HUÜ gewählt werden wird, sollte nach Ansicht des Bundesrates auch für das heute geltende NYÜ zur Anwendung kommen, welches neben dem HUÜ noch für längere Zeit relevant bleiben wird. Selbst wenn die Behördenorganisation vorliegend im Hinblick auf die Ratifikation des HUÜ diskutiert wird, zeigen die heutigen Erfahrungen im Bereich des internationalen Alimenteninkassos in der Schweiz, dass eine Überprüfung bzw. Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auch unabhängig von einer Ratifikation des HUÜ angezeigt ist, denn die erwähnten Probleme und Herausforderungen bestehen bereits unter der heutigen Rechtslage (Ziff. 2.5).

4 Behördenorganisation

Die Organisation der Behörden, welche die Aufgaben gemäss HUÜ wahrnehmen, ist nicht durch das Übereinkommen vorgegeben. Jeder Vertragsstaat bestimmt selbst die zuständigen Behörden. Ein Bundesstaat kann auch mehrere Behörden mit bestimmter räumlicher oder persönlicher Zuständigkeit bezeichnen (Art. 4 HUÜ).⁵³ Einzelne Aufgaben können auch an Einrichtungen oder private Dienstleistungserbringer delegiert werden (Art. 6 Abs. 3 HUÜ).

Trotz der Organisationsfreiheit, die das HUÜ den Mitgliedstaaten lässt, macht das HUÜ den Mitgliedstaaten auch einzelne Vorgaben: So muss jeder Staat, der mehrere Behörden mit der Umsetzung betraut, mindestens eine Zentrale Behörde bezeichnen, an die Mitteilungen aus dem Ausland gerichtet werden können, und die sich dann um die Weiterverteilung an die zuständigen Behörden kümmert. Das Übereinkommen sieht zudem vor, dass die Zentralen Behörden auf Englisch oder Französisch kommunizieren müssen (Art. 44 Abs. 3 HUÜ). Die durch die Anwendung des Übereinkommens entstehenden Kosten müssen grundsätzlich vom Staat getragen werden (Art. 8 Abs. 1 HUÜ).

Im Ausland wurden sehr unterschiedliche Modelle für die Umsetzung des HUÜ gewählt. Sehr summarisch zusammengefasst: Norwegen und die Niederlande haben sich z.B. für ein zentralisiertes Modell mit einer einzigen Bundeszentralbehörde entschieden, die fast alle Funktionen übernimmt. Deutschland ist hingegen nur teilweise zentralisiert: Die deutsche Bundeszentralbehörde ist für die Bearbeitung der eingehenden Fälle zuständig; die ausgehenden Dossiers werden jedoch von lokalen Gerichten in den Bundesländern vorbereitet. Die USA wiederum haben ein komplett föderales System mit lokalen Behörden. Auch Polen und Portugal haben ein dezentralisiertes System, wo zwar eine Zentralbehörde die Anträge entgegennimmt, aber die Sachbearbeitung durch lokale Gerichte und lokale staatliche Anwälte erfolgt.⁵⁴

⁵³ Bei den Haager Übereinkommen im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes hat die Schweiz z.B. neben einer Zentralbehörde auf Stufe Bund zusätzlich 26 kantonale Zentralbehörden bezeichnet, die sich um die Sachbearbeitung kümmern und direkt mit dem Ausland kommunizieren. Siehe [> Gesellschaft > Internationaler Kindeschutz > Aufgaben der Kantone](http://www.bj.admin.ch).

⁵⁴ Siehe Rz. 13-24 des Dokuments der Haager Konferenz «Doc. préliminaire No 8 de novembre 2020 - Pratiques de travail des Autorités centrales en vertu des articles 5 et 6 de la Convention de 2007», abrufbar unter [> Instrumente > Übereinkommen > 38 > Spezialkommissionen > 2020 > Prel. Doc. No 8. Detaillierte Beschreibungen sind unter \[> Instrumente > Übereinkommen > 38 > Länderprofile verfügbar\]\(http://www.hcch.net\).](http://www.hcch.net)

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Hiernach werden verschiedene Behördenorganisationsmodelle aufgezeigt, die für die Schweiz in Frage kommen. Sie reichen vom status quo (Ziff. 4.1a) über die Privatisierung (Ziff. 4.1b) oder kantonale Zentralbehörden (4.1c), die auch überkantonal organisiert sein könnten (4.1d), bis hin zur teilweisen oder weitgehenden Zentralisierung bei einer Bundeszentralbehörde (Ziff. 4.1e und 4.1f). Eine Bundeszentralbehörde könnte zudem fakultativ ausgestaltet werden, d.h. dass die Kantone die Sachbearbeitung nur dann abgeben, wenn sie dies wünschen (Ziff. 4.1g).

Die Auflistung der Vor- und Nachteile bei jeder der vorgestellten Optionen stützt sich auf die Rückmeldungen der Arbeitsgruppe (vgl. Ziff. 1.2), die Befragung der Inkassohilfestellen im Rahmen der Inkassohilfeverordnung (dazu Ziff. 2.6), sowie die Erfahrungen der ZB-BJ.

4.1 Optionen für die Behördenorganisation in der Schweiz

Hinweis: Wo hiernach von ein- und ausgehenden Fällen die Rede ist, bezieht sich dies nur auf die Anträge von *unterhaltsberechtigten Personen*. Das Tätigwerden im Interesse der *unterhaltspflichtigen Personen* wird jeweils separat behandelt, da sich die damit verbundenen Aufgaben von jenen zugunsten der unterhaltsberechtigten Personen unterscheiden.

a. Status quo: geteilte Zuständigkeit Kantone/Bund

Heute hat die Schweiz beim internationalen Alimenteninkasso eine föderale Behördenstruktur. Nachfolgend wird beschrieben, wie die heutige Arbeitsteilung zwischen dem Bund und den Kantonen auch inskünftig beibehalten werden könnte.

Aufbau

- Die Sachbearbeitung (d.h. bei den ausgehenden Fällen insbesondere die Dossiervorbereitung und Beschaffung der gegebenenfalls übersetzten Unterlagen; bei den eingehenden Fällen die Zwangsvollstreckung der ausländischen Unterhaltstitel) erfolgt durch die von den Kantonen bezeichneten Fachstellen. Je nach Kanton sind diese Fachstellen communal oder regional auf Gemeinde- und/oder auf Kantonsebene organisiert, oder deren Aufgaben sind an private Organisationen delegiert. Diese Stellen sind auch für den Direktkontakt mit den in der Schweiz wohnhaften unterhaltsberechtigten oder unterhaltspflichtigen Personen zuständig. Sie müssen juristische Fragen grundsätzlich selbst klären. Auch für Verfahren auf Titelerrichtung und Titelabänderung im Interesse der unterhaltsberechtigten Personen sind die von den Kantonen bezeichneten Stellen zuständig.
- Die ZB-BJ ist demgegenüber für die grenzüberschreitende Übermittlung und den Kontakt mit den ausländischen Behörden zuständig, sowohl bei den ausgehenden als auch bei den eingehenden Gesuchen. Sie stellt den Sachbearbeitenden die notwendigen Informationen zur Verfügung (Checklisten, Formulare, etc.) und unterstützt *subsidiär* bei komplexen juristischen Fragen. Um dem Anliegen der Kantone und Gemeinden nach mehr Unterstützung durch die ZB-BJ gerecht zu werden (Ziff. 4.2a), müssen der ZB-BJ aber wesentlich mehr Sachbearbeitende und Jurist/innen zur Verfügung gestellt werden.
- Die vom HUÜ neu vorgesehenen Anträge von unterhaltspflichtigen Personen werden primär von der ZB-BJ bearbeitet, um Interessenkonflikte bei den Alimenteninkassobehörden auf kantonaler Ebene zu vermeiden. Für die einvernehmliche Abänderung von Unterhaltsbeiträgen wird an die lokalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) verwiesen, für Gerichtsverfahren an Anwaltspersonen.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Geht man davon aus, dass nach der Ratifikation des HUÜ die jährlichen Fallzahlen zunehmen (siehe Ziff. 3.3), bedeutet dies, dass – auf alle Kantone verteilt – alle paar Jahre pro 140-150 zusätzliche Dossiers eine neue Stelle geschaffen werden müsste. Dies betrifft primär die Kantone mit den höchsten Fallzahlen (z.B. ZH, AG, BE), während Kantone wie z.B. AI oder OW, auf die jährlich weniger als zehn grenzüberschreitende Fälle entfallen, keine realen Auswirkungen verspüren werden. Diese Kosten würden je nach Behördenorganisation bei den Kantonen oder Gemeinden anfallen.
- Auf Bundesebene ist im Hinblick auf die Fallzunahme sowie den erhöhten Beratungsaufwand längerfristig mit einem steigenden Ressourcenbedarf zu rechnen.
- Ein Umsetzungsgesetz wäre sehr sinnvoll, um die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe festzulegen (Ziff. 3.4), da diese Fragen heute nicht geklärt sind, was immer wieder zu Schwierigkeiten führt (Ziff. 2.5a).

Vorteile

- In den Kantonen gibt es bereits Fachstellen, die für die nationalen Fälle zuständig sind. Die internationalen Fälle weisen Gemeinsamkeiten mit den nationalen Fällen auf, sodass sich dieselben kantonalen oder kommunalen Behörden um das nationale und internationale Alimenteninkasso kümmern könnten.
- Jeder Kanton kann die für ihn passende Behördenorganisation wählen.
- Unter dem HUÜ kann auch die Rückzahlung bevorschusster Unterhaltsforderungen geltend gemacht werden, die dem Gemeinwesen zustehen. Wo es um das Inkasso von öffentlichen Geldern des Kantons oder der Gemeinden geht, ist es naheliegend, auch die Fallbearbeitung diesen Stellen zu überlassen.
- Die Sachbearbeitung auf lokaler Ebene ermöglicht einen persönlichen und direkten Kontakt mit den unterhaltsberechtigten und unterhaltspflichtigen Personen, was das Einholen von Informationen erleichtert und sich positiv auf die Zahlungsbereitschaft auswirken kann. Einige Mitglieder der Arbeitsgruppe meldeten, dass bei den eingehenden Fällen ein Einbezug von Stellen auf Stufe Kanton oder Gemeinde weiterhin sinnvoll erscheint und gewünscht wird, um die unterhaltspflichtigen Personen im Direktkontakt zur freiwilligen Zahlung bewegen zu können.⁵⁵

Nachteile

Die hier vor aufgelisteten Vorteile werden durch die Tatsache relativiert, dass das Modell «geteilte Zuständigkeit Kantone/Bund» schon heute in der Schweiz Realität ist (siehe Ziff. 2.3), aber von allen Beteiligten als unbefriedigend kritisiert und als verbesserungswürdig angesehen wird (Ziff. 2.5).

- Die dezentral organisierte Sachbearbeitung (Ziff. 2.5c) führt dazu, dass viele verschiedene Stellen in den Gemeinden und Kantonen involviert sind, die aber nur selten mit internationalen Fällen zu tun haben, weshalb oftmals das zur effizienten Sachbearbeitung notwendige Fachwissen fehlt. In vielen Kantonen fehlen zudem die juristischen, sprachlichen und zeitlichen Ressourcen für die Behandlung komplexer internationaler Fälle. Die heutigen kantonalen Empfangs- und Übermittlungsstellen können mangels Ressourcen und Know-How oft keine Unterstützung für die Gemeinden leisten.
- Insbesondere in kleinen Kantonen gibt es nicht viele internationale Fälle, sodass die Ausbildung lokaler Sachbearbeitender für internationale Fälle ineffizient ist, da sie nur sehr selten damit zu tun haben.

⁵⁵ Diese Einschätzung wurde allerdings nicht von allen Teilnehmenden der Arbeitsgruppe geteilt, und in einigen Kantonen wird bereits heute auf ein persönliches Gespräch mit den unterhaltspflichtigen Personen verzichtet.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

- Der aktuelle Behördenkommunikationsweg, der oftmals über verschiedene Stufen führt, ist langwierig und verzögert die Dossierbearbeitung.
- Wegen der Sachbearbeitung auf Stufe Kanton bzw. Gemeinde fehlt die Koordination, wenn Forderungen von bevorschusstem Unterhalt aus verschiedenen Kantonen gegenüber einer unterhaltspflichtigen Person geltend gemacht werden, was unter Umständen zu Doppelspurigkeiten führt.
- Erkenntnisse und Erfahrungen aus bisherigen Fällen (z.B. Fragen zur Verjährung, zum Unterhalt volljähriger Kinder, etc.) können bei einer kantonalen Federführung nicht in anderen Kantonen genutzt werden und müssen deshalb immer wieder von neuem abgeklärt werden.
- Für eingehende Gesuche ist die Dienstleistungsbereitschaft zum Teil tief, weil jede lokale Behörde ihren eigenen grossen Aufwand mit dem tiefen Ertrag vergleicht, der vom Ausland in die Schweiz überwiesen wird. Aus Reziprozitätsüberlegungen werden Anfragen aus gewissen Staaten zudem nur schleppend bearbeitet. Diese mangelnde Dienstleistungsbereitschaft schützt aber im Ergebnis die unterhaltspflichtige Person, die nicht genügend in die Pflicht genommen wird, und schadet der unschuldigen unterhaltsberechtigten Person.

b. Privatisierung

Das Unterhaltsübereinkommen schliesst die Übertragung des Alimenteninkassos an private Dienstleistungserbringer nicht aus (Art. 6 Abs. 3 HUÜ). Bereits heute haben Gemeinden in einzelnen Kantonen das Alimenteninkasso an private Organisationen übertragen, welche gewisse Aufgaben unter dem NYÜ übernehmen.⁵⁶

Aufbau

- Bei den eingehenden Fällen kümmern sich die privaten Dienstleistungserbringer, denen die Gemeinden die Bearbeitung ihrer Fälle übertragen haben, um die Zwangsvollstreckung in der Schweiz.
- Bei den ausgehenden Fällen bereiten die privaten Dienstleistungserbringer die Dossiers vor und übermitteln sie an die ZB-BJ.
- Die grenzüberschreitende Übermittlung erfolgt durch die ZB-BJ. So kann gegenüber dem Ausland ein einheitlicher Auftritt gewahrt werden. Ohnehin ist jeder Vertragsstaat unter dem HUÜ verpflichtet, eine Zentrale Empfangsbehörde zu haben, welche Mitteilungen entgegennimmt und weiterleitet, auch wenn Aufgaben unter dem HUÜ an private Organisationen übertragen werden.
- Die ZB-BJ wird im Bedarfsfall auch für die unterhaltspflichtigen Personen tätig.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Die Kosten variieren je nach Anbieter. Einige arbeiten mit Fallpauschalen pro Jahr (ca. 900 CHF), andere rechnen monatlich ab (ca. 90-120 CHF), wobei je nach Dienstleistung höhere oder tiefere Beträge verlangt werden. Inkassobüros wiederum verlangen in der Regel einen Prozentsatz des einkassierten Geldes (Erfolgsbeteiligung von 10-20%).
- Auf Bundesebene ist im Hinblick auf die Fallzunahme sowie den erhöhten Beratungsaufwand längerfristig mit einem steigenden Ressourcenbedarf zu rechnen.
- Es bleibt jedem Gemeinwesen, welches dieses Modell wählt, selbst überlassen, die gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistungserbringern zu schaffen und die Details in Verträgen zu regeln.
- Ein Umsetzungsgesetz auf Bundesebene wäre trotzdem sehr sinnvoll, um die Zuständigkeiten und den Leistungskatalog festzulegen.

⁵⁶ Es steht natürlich jeder Stelle immer frei, nicht den Weg über die internationalen Übereinkommen zu wählen, sondern direkt ausländische Anwaltsbüros mit der Durchsetzung von Unterhaltsforderungen im Ausland zu beauftragen.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Vorteile

- Weniger Aufwand für staatliche Behörden.
- Wenn mehrere Gemeinden die Sachbearbeitung an denselben privaten Dienstleistungserbringer delegieren, entstehen Synergien und ergeben sich Effizienzsteigerungen durch Konzentrierung und Spezialisierung.
- Spezialisierte Dienstleistungserbringer verfügen über Sprach- und Fachkenntnisse.

Nachteile

- Private Dienstleistungserbringer arbeiten in der Regel gewinnorientiert. Je nach Anbieter werden zudem Anwaltskosten und Gerichtsgebühren separat verrechnet. Diese Kosten muss der Staat übernehmen, da sie nicht der unterhaltsberechtigten Person übertragen werden dürfen (Art. 8 HUÜ). Es ist also nicht möglich, die Kosten einfach vom einkassierten Geld abzuziehen, wenn dieses der unterhaltsberechtigten Person zusteht.
- Vertragsstaaten, die sich für eine Privatisierungslösung entscheiden, müssen unter dem HUÜ dieselben Leistungen und Garantien bieten wie bei einer staatlichen Behördenstruktur. Sie müssen die privaten Dienstleistungserbringer beaufsichtigen (Art. 6 Abs. 3 HUÜ), was zu einem gewissen Aufwand führt.
- Private Unternehmen dürfen nicht alle Aufgaben übernehmen, die das HUÜ vorschreibt (z.B. Unterstützung bei Zustellungen und Beweiserhebungen, wofür staatliche Behörden zuständig sind). Somit könnten nicht alle Aufgaben ausgelagert werden, wodurch wieder ineffiziente Doppelpurigkeiten entstehen.
- Für den Austausch mit ausländischen Partnerbehörden und die Vertretung der Schweiz bei der Haager Konferenz zur Verbesserung der praktischen Durchführung des Übereinkommens ist die Bundesverwaltung zuständig, d.h. die Bundesverwaltung muss zur Problemlösung trotz einer allfälligen Privatisierung der Sachbearbeitung über die Herausforderungen bei der Fallbearbeitung informiert werden, und braucht so Ressourcen.

c. Kantonale Zentrale Behörden⁵⁷

Verschiedene Haager Übereinkommen im Kindes- und Erwachsenenschutzbereich wurden in der Schweiz föderal umgesetzt, mit 26 Zentralen Behörden in den Kantonen und einer Zentralen Behörde beim Bund, die Koordinierungsaufgaben wahnimmt.⁵⁸ Solch ein Behördenorganisationsmodell wäre auch für das HUÜ denkbar, welches in Artikel 4 ausdrücklich vorsieht, dass Bundesstaaten mehrere Zentrale Behörden vorsehen können.

Aufbau

- Das HUÜ spricht in Artikel 4 ausdrücklich von «Zentralen» Behörden, was begriffslogisch ausschliesst, dass jede Gemeinde eines Kantons als zuständig bezeichnet wird (es wären sonst keine Zentralen Behörden mehr). Pro Kanton braucht es eine oder einige wenige Zentrale Behörden.
- Die Zentralen Behörden der Kantone sind mit der Umsetzung des Übereinkommens betraut und machen die Sachbearbeitung. Sie koordinieren die Arbeiten mit weiteren involvierten kantonalen und kommunalen Behörden (z.B. KESB, Betreibungsämtern, Gerichten).
- Die Zentralen Behörden der Kantone kümmern sich auch direkt um den grenzüberschreitenden Austausch mit den Behörden im Ausland, ohne Intervention der ZB-BJ, weil es sonst durch die zwischengeschaltete Stelle auf Bundesebene, wie sie heute existiert, zu Verzögerungen kommt.

⁵⁷ Dieses Modell wurde in der Arbeitsgruppe nicht besprochen.

⁵⁸ [> Gesellschaft > Internationaler Kinderschutz > Aufgaben der Kantone](http://www.bj.admin.ch) und [> Gesellschaft > Internationaler Erwachsenenschutz > Aufgaben der Kantone](http://www.bj.admin.ch).

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Dieses Modell wurde auch für die Haager Kindes- und Erwachsenenschutzübereinkommen gewählt: Die kantonalen Stellen kommunizieren direkt mit dem Ausland.

- Die kantonalen Zentralen Behörden müssen mit allen nötigen fachlichen, sprachlichen und juristischen Ressourcen ausgestattet sein, um die Aufgaben unter dem HUÜ erfüllen zu können,⁵⁹ und z.B. auf Französisch und Englisch kommunizieren können (Art. 44 Abs. 3 HUÜ).
- Die ZB-BJ braucht es auch weiterhin: Sie nimmt primär Koordinationsaufgaben wahr, vertritt die Schweiz im Bedarfsfall gegenüber ausländischen Behörden, berät die Kantone, und fördert den Austausch unter den Kantonen sowie die Aus- und Weiterbildung.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Jeder Kanton trägt seine eigenen Kosten. Geht man davon aus, dass nach der Ratifikation des HUÜ die jährlichen Fallzahlen zunehmen (siehe Ziff. 3.3), bedeutet dies, dass auf alle Kantone verteilt alle paar Jahre pro 140-150 zusätzliche Dossiers eine neue Stelle geschaffen werden müsste.
- Auch wenn die Kantone für die Sachbearbeitung zuständig bleiben, braucht es ein Umsetzungsgesetz, um die Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Gebühren festzulegen (Ziff. 3.4), da diese Fragen heute nicht geklärt sind, was immer wieder zu Schwierigkeiten führt (Ziff. 2.5a).

Vorteile

- Durch die Sachbearbeitung bei einer einzigen Stelle oder einigen wenigen Stellen pro Kanton können Fachwissen konzentriert und Erfahrungen gesammelt werden.
- Siehe bereits Ziff. 4.1a: Bei den bevorschuisten Forderungen geht es um Gelder der Kantone oder Gemeinden, d.h. sie haben ein direktes Interesse an der Fallbearbeitung; der persönliche direkte Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern kann besser auf kantonaler/lokaler Ebene erfolgen.
- Es entstünden keine Verfahrensleerläufe durch zwischengeschaltete Stellen, wenn die kantonalen Zentralen Behörden direkt mit dem Ausland kommunizieren.

Nachteile

- Siehe bereits Ziff. 4.1a: In Kantonen mit wenig Fällen ist keine Spezialisierung und kein Erfahrungsgewinn möglich: die zehn Kantone mit den wenigsten Fallzahlen bearbeiteten im Jahr 2020 nur insgesamt 168 ein- und ausgehende Fälle, was nur eine Vollzeitstelle auslastet; die Koordination, wenn Ansprüche mehrerer Antragsteller aus verschiedenen Kantonen betroffen sind, ist nur schwer möglich; unter Umständen gibt es in gewissen Kantonen aus Reziprozitätsgründen eine tiefe Dienstleistungsbereitschaft der kantonalen Stellen.
- Hinzu kommt der sehr grosse Nachteil, dass es heute noch keine solchen kantonalen Zentralen Behörden im Alimenteninkassobereich gibt, die auch direkt mit dem Ausland kommunizieren. Es müsste also in jedem Kanton eine Zentrale Behörde mit den entsprechenden sprachlichen und juristischen Fachkenntnissen aufgebaut werden, die neue Aufgaben übernimmt, bzw. die bestehenden Stellen müssten neue Aufgaben übernehmen, und es müsste in jedem Kanton ein geeignetes Fallbearbeitungssystem eingesetzt werden, was noch nicht alle Kantone haben.
- Um eine gewisse einheitliche Qualität gegenüber dem Ausland und den Parteien im Inland zu bieten und um zu verhindern, dass sich jede der Zentralbehörden sämtliches Know How separat aneignen muss, müsste ein Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen Zentralen Behörden stattfinden.
- Auf Bundesebene sind keine wesentlichen Einsparungen möglich, da die ZB-BJ weiterhin Dossiers entgegennehmen muss, Koordinationsaufgaben erledigt, die Schweiz nach aussen vertritt, etc.

⁵⁹ Erläuternder Bericht zum HUÜ (siehe Fussnote 52), Rz. 86

d. Interkantonale Zusammenarbeit⁶⁰

Auch kantonsübergreifende Behördenorganisationsmodelle kommen in Frage. So arbeiten z.B. gewisse Kantone bei der Anerkennung ausländischer Zivilstandseignisse zusammen;⁶¹ und auch die Adoptionsverordnung sieht in Art. 2 Abs. 3 vor, dass jeder Kanton seine Zuständigkeiten auf andere Kantone oder eine interkantonale Behörde übertragen kann.

Aufbau; Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf; Vorteile

Siehe Ziff. 4.1c. Hinzu kommt der grosse Vorteil, dass Fachwissen und Erfahrung konzentriert werden können, wenn mehrere Kantone mit tiefen Fallzahlen die Sachbearbeitung zusammenlegen.

Nachteile

Der persönliche Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern ist weniger direkt, was den Hauptvorteil kantonaler Behörden relativiert; und die geltend gemachten bevorschussten Forderungen betreffen nicht mehr unbedingt den fraglichen Kanton.

Kantonsübergreifende Organisationsmodelle sind einfacher gesagt als umgesetzt. So ist z.B. der Adoptionsbereich mit vergleichbaren Problemen konfrontiert wie das grenzüberschreitende Alimenteninkasso: tiefe Fallzahlen in vielen Kantonen, daraus folgend wenig Erfahrung und keine Spezialisierung. Dennoch wurde im Adoptionsbereich bislang noch keine kantonsübergreifende Behörde geschaffen, obwohl seit vielen Jahren darüber diskutiert wird.

e. Bundeszentralbehörde mit Sachbearbeitungsfunktion

In mehreren ausländischen Staaten wurden die Aufgaben, die sich aus dem Unterhaltsübereinkommen ergeben, komplett bei einer einzigen Behörde zentralisiert. So können sich z.B. die Antragstellenden in Norwegen und den Niederlanden direkt an eine Zentralbehörde wenden und ihre Anträge online einreichen; die Zentralbehörde kümmert sich anschliessend um die gesamte Sachbearbeitung. Diese Lösung wäre auch in der Schweiz umsetzbar, und wurde insbesondere im Bereich der Kindesentführungen so umgesetzt, wo sich eine Bundeszentralbehörde um die Sachbearbeitung für das ganze Land kümmert, auch wenn die Situation angesichts der tieferen Fallzahlen (ca. 100 Kindesentführungsfälle pro Jahr) nicht unbedingt vergleichbar ist.

Aufbau

- Die ZB-BJ ist grundsätzlich für die gesamte Sachbearbeitung und alle unter dem Übereinkommen anfallenden Aufgaben zuständig, sowohl bei den eingehenden als auch bei den ausgehenden Gesuchen, egal ob bevorschusst oder nicht, und sowohl für die unterhaltsberechtigten als auch die unterhaltspflichtigen Personen. Sie steht im direkten Kontakt mit den betroffenen Personen. Zur Sachbearbeitung durch die ZB-BJ gehören bei den *eingehenden* Gesuchen die Anerkennung und Vollstreckung sowie Titelerrichtung und -abänderung, letzteres gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den KESB; bei den *ausgehenden* Gesuchen kümmert sich die ZB-BJ um die Dossiervorbereitung (in Zusammenarbeit mit der antragstellenden Person bzw. der bevorschussenden Behörde: d.h. Zusammenstellung der vollstreckbaren Ausfertigung des Titels, Rückstandsberechnung unter Berücksichtigung allfälliger Vorschüsse, Vollmachten, etc.), gegebenenfalls inklusive Organisation der Übersetzung der Unterlagen; die grenzüberschreitende Übermittlung des Dossiers; der Kontakt

⁶⁰ Dieses Modell wurde in der Arbeitsgruppe nicht besprochen.

⁶¹ [> Verwaltung > Sicherheit und Justiz > Justiz > Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst des Kantons Glarus > Zivilstandseignisse im Ausland](http://www.gl.ch)

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

- mit den ausländischen Behörden; Adressnachforschungen sowie Abklärung der Vermögensverhältnisse der unterhaltpflichtigen Person bei der ausländischen Zentralbehörde; Sachstandsnachfragen; die Beratung/Information der unterhaltsberechtigten Personen bzw. bevorschussenden Behörden; die Bearbeitung von Akteneinsichtsgesuchen; die Entgegennahme von Zahlungen aus dem Ausland, sofern die Überweisung wegen Transferschwierigkeiten (Checkzahlungen etc.) nicht direkt an die berechtigten Personen oder Gemeinwesen erfolgen kann, oder weil verschiedene Behörden bevorschusst haben und die Zahlung zwischen mehreren Gläubigern aufgeteilt werden muss; sowie die Erleichterung der Zustellung von Schriftstücken und der Beweiserhebung; Anträge auf Titelerrichtung und -abänderung im Ausland werden in Zusammenarbeit mit der ausländischen Partnerbehörde bearbeitet. Hinzu kommen *Grundsatzaufgaben* wie z.B. die Know-How-Sammlung, der Unterhalt einer Webseite mit Informationen, das Erstellen von Merkblättern, etc.
- Die Kantone sind nur noch für jene Aufgaben zuständig, die der Bund mangels Informationen bzw. mangels Unterlagen oder mangels Entscheidungskompetenz gar nicht erledigen kann. Dies betrifft z.B. Informationen über die Rückstände (nur die Gläubiger [Behörde oder natürliche Person] wissen, wieviel Geld bezahlt worden ist); das Einreichen von Bevorschussungsentscheiden; oder Entscheidungen über Fallabschluss, Stundung, Schulderlass etc., wenn auch der Kanton oder eine Gemeinde an den Geldern berechtigt ist.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Gestützt auf die Umfrage bei den kantonalen Alimenteninkassostellen (Ziff. 2.4) sowie Zahlen aus Deutschland kann davon ausgegangen werden, dass für die Sachbearbeitung pro 140-150 Dossiers eine Vollzeitstelle benötigt wird. Die ZB-BJ muss abhängig von der Anzahl zu bearbeitender Dossiers (siehe Ziff. 2.4) entsprechend personell ausgestattet werden.
- Dieses Personal könnte nur teilweise auf kantonaler und kommunaler Ebene abgebaut werden, da viele kantonale/kommunale Sachbearbeitende nur zu einem geringen Prozentsatz internationale Dossiers betreuen. Einsparungen wären nur in jenen Kantonen möglich, die aktuell viele Fälle bearbeiten.
- Der Personalbedarf liesse sich vermutlich auch dann nicht wesentlich reduzieren, wenn Prozessschritte mittels einer Informatiklösung automatisiert werden, denn es ist fraglich und wohl zu verneinen, ob z.B. Formulare, welche die antragstellenden Personen direkt ausfüllen und elektronisch übermitteln, wirklich zu Vereinfachungen führen. Das Ausfüllen eines Formulars mit komplexen juristischen Angaben dürfte sowohl aus sprachlichen und technischen als auch aus inhaltlichen Gründen viele Personen überfordern, egal ob es online oder auf Papier daherkommt. Zudem werden häufig noch Originaldokumente in Papierform benötigt (z.B. Urteile für die Zwangsvollstreckung). Es ist zu vermuten, dass im Endeffekt trotz eines online-Formulars persönliche Unterstützung geboten werden müsste, um den antragstellenden Personen zu erklären, wo und in welcher Form die notwendigen Unterlagen (je nach anwendbarer Rechtsgrundlage z.B. Originaltitel, Übersetzungen, beglaubigte Kopie, Zustellnachweise, Rechtskraftbescheinigungen, Anhang V LugÜ, etc.) beschafft werden müssen. Abgesehen davon kostet auch eine Informatiklösung viel Geld und muss regelmäßig aktualisiert werden und ist kein Garant für Erfolg⁶².
- Die Finanzierung der zusätzlichen Stellen einer Bundeszentralbehörde wäre anlässlich der Ausarbeitung eines Umsetzungsgesetzes zu klären.
- Es braucht ein Umsetzungsgesetz, um die Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Gebühren festzulegen (Ziff. 3.4).

⁶² Siehe z.B. die Erfahrung in Dänemark, wo ein Informatikprojekt im Kindesunterhaltsbereich mehr Probleme geschaffen als gelöst hat, was 2019 Anlass zu einer parlamentarischen Untersuchung gab; siehe S. 74 des Jahresberichts des Ombudsmans, abrufbar unter [> publications > annual reports > 2019](https://en.ombudsmanden.dk).

Vorteile

- Zentralisierung von juristischem und sprachlichem Fachwissen. Länder mit zentralisierten Behörden haben die Möglichkeit, sich Spezialwissen anzueignen, indem sie z.B. Jurist/innen mit besonderen Sprach- und Rechtskenntnissen anstellen, um die Fallbearbeitung mit gewissen Ländern zu erleichtern und somit auch zu beschleunigen.
- Erfahrungsaufbau und dadurch Effizienzgewinne bei repetitiven Aufgaben und juristischen Abklärungen.
- Schnellere Kommunikationswege: Die Sachbearbeitung ist in Staaten mit zentral organisierten Alimenteninkassostellen dank weniger Zwischenstellen massiv schneller.⁶³
- Auch die Schulung und der Erfahrungsaustausch wird wesentlich einfacher, wenn nur die Mitarbeitenden einer zentralisierten Behörde geschult werden müssen, anstatt hundert Mitarbeitende von lokalen Behörden, die nur sporadisch internationale Fälle bearbeiten.
- Vermeidung von Doppelspurigkeiten: Die Bearbeitung der eingehenden Gesuche durch eine Bundeszentralbehörde hat den Vorteil, dass dieselben Personen, die auch schon die Vollständigkeit des Dossiers beim Eintreffen überprüft haben, die Betreibung und gegebenenfalls die Rechtsöffnung beantragen können. Damit werden Doppelspurigkeiten vermieden; es müssen nicht aufwändige Erläuterungen an eine weitere Behörde erfolgen, damit sie für die Vollstreckungsverfahren umfassend im Bilde und dokumentiert ist resp. eine solche Behörde muss sich den Sachverhalt und die Rechtsgrundlagen nicht auch noch erarbeiten. Zudem können Rückfragen an die ausländischen Behörden zeitnah und gegebenenfalls in Fremdsprachen erfolgen.
- Kein Zuständigkeitswechsel beim Umzug der unterhaltpflichtigen Person in einen anderen Kanton.
- Organisatorische Effizienzgewinne, wenn die Bundeszentralbehörde im Bundesamt für Justiz (BJ) angesiedelt ist, da das BJ bereits heute die Schweizer Zentralbehörde für verschiedene Haager Rechtshilfeübereinkommen ist. Z.B. erteilt das BJ die Bewilligungen für Beweiserhebungen per Telefon, die in Unterhaltsprozessen im Ausland vermehrt eingesetzt werden, um Personen in der Schweiz zu befragen. Das BJ vertritt die Schweiz zudem bei der Haager Konferenz für internationales Privatrecht und den Spezialkommissionen zur Prüfung der praktischen Durchführung der Übereinkommen, und ist in Projekte mit Bezug zum bzw. Nutzen für das Alimenteninkasso wie z.B. die Nationale Adressdatenbank oder den Austausch von elektronischen Betreibungsdaten involviert. So könnten Synergien genutzt werden.
- Die ausländischen Alimenteninkassobehörden verlangen in der Regel die Angabe einer Kontoverbindung pro unterhaltpflichtiger Person für Überweisungen, auch wenn dieser unterhaltpflichtigen Person unter Umständen mehrere Gläubiger gegenüberstehen (z.B. unterhaltsberechtigte natürliche Person sowie diverse Gemeinden in verschiedenen Kantonen, die Bevorschussungen geleistet haben). Eine Bundeszentralbehörde kann solche Zahlungen einfacher verarbeiten und aufteilen als eine kantonale Behörde.
- Einfachere Umsetzung/Integration der Sachbearbeitungssoftware iSupport, wenn diese nur auf Stufe Bund eingesetzt wird und nicht in 26 Kantonen.

Nachteile

- Gemäss der Inkassohilfeverordnung (InkHV) müssen die Kantone Fachstellen aufbauen und die Mitarbeitenden für die sehr anspruchsvolle Tätigkeit ausbilden. Der Leistungskatalog der Fachstellen (s. Art. 12 InkHV) umfasst auch viele der Dienstleistungen, die für das internationale Alimenteninkasso relevant sind. Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurde deshalb von einigen vorgebracht, dass es zu ineffizienten Doppelspurigkeiten führen könnte, wenn parallel zu den kantonalen Fachstellen

⁶³ RMUS MARIJANA, Bachelorthesis 2020 PHW Bern zum Thema « Wie kann die Bearbeitung der internationalen Alimentenfälle bei der schweizerischen Zentralbehörde effizienter gestaltet werden? ». Die Autorin vergleicht die Arbeitsorganisation im internationalen Alimenteninkassobereich der Schweiz mit Deutschland, Norwegen und den Niederlanden.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

- eine Fachstelle mit Sachbearbeitungsfunktion auf Stufe Bund gebildet würde, deren Aufgaben sich nicht wesentlich von jenen der kantonalen/kommunalen Fachstellen gemäss InkHV unterscheiden.⁶⁴
- Auch bei einer kompletten Zentralisierung der Sachbearbeitung beim Bund kommen die kantonalen Stellen nicht umhin, die Dossiers zumindest teilweise selbst vorzubereiten oder bei der Dossiervorbereitung zu unterstützen, denn nur die kantonalen Fachstellen verfügen über gewisse Informationen und Dokumente (z.B. Rückstandsberechnungen unter Berücksichtigung der geleisteten Vorschüsse), die für die Dossiervorbereitung notwendig sind. So oder so müsste also in vielen Fällen eine kantonale oder kommunale Fachstelle in die Dossiervorbereitung mit einbezogen werden.
 - In vielen Fällen besteht zudem ohnehin bereits ein Kontakt zwischen den unterhaltsberechtigten Personen und den kantonalen Fachstellen, z.B. weil in einem Fall sowohl Alimentenbevorschussung (durch die Gemeinde/Kanton) und grenzüberschreitende Inkassohilfe notwendig sind, oder weil ein Fall zunächst auf nationaler Ebene bearbeitet und erst später international wurde. In solchen Fällen wäre es ineffizient, wenn sich die gesuchstellenden Personen für die Vorbereitung der internationalen Dossiers an eine andere Stelle wenden müssten als jene, bei denen sie z.B. bereits die Alimentenbevorschussung beantragt haben. Auch die Vorgesichte des Falles (welche Schritte wurden z.B. bisher zur Verjährungsunterbrechung unternommen?) ist oft nur den kantonalen Fachstellen bekannt. Es erscheint sinnvoll, diese vorbestehenden Direktkontakte zwischen den lokalen Behörden und den Gesuchstellenden zu nutzen, was gegen eine komplett Sachbearbeitung durch eine Bundeszentralbehörde spricht.
 - Wurden Unterhaltsbeiträge teilbevorschusst, ist neben der natürlichen Person auch das bevorschussende Gemeinwesen daran interessiert, ein Inkassodossier einzureichen, um die bevorschussten Beträge zurückzuerhalten. In solchen Fällen ist es einfacher, wenn diese Gesuche von einer Stelle auf Kantons- oder Gemeindeebene gesammelt und koordiniert eingereicht werden, damit bei Unterlagen, die von beiden Gläubigern eingereicht werden müssen, Synergien genutzt werden können. Würde die Dossiervorbereitung durch eine Bundeszentralbehörde erfolgen, könnte dieser Vorteil nicht genutzt werden, und das Inkasso würde unter Umständen z.B. nur für die Privatperson beantragt, nicht aber für das Gemeinwesen.

f. Bundeszentralbehörde mit kantonaler Dossiervorbereitung

Um die Vorteile einer Bundeszentralbehörde zu nutzen, aber gleichzeitig die vorgenannten Nachteile so weit wie möglich zu vermeiden, könnten gewisse Vorbereitungsaufgaben auf der Stufe der Kantone bzw. Gemeinden belassen werden, aber die weitere Sachbearbeitung bei einer Bundeszentralbehörde zentralisiert werden. Unter Berücksichtigung der im Ausland bei der Umsetzung des HUÜ gewonnenen Erfahrungen (insbesondere in Deutschland) wäre z.B. denkbar, die Sachbearbeitung der eingehenden Gesuche komplett bei einer Bundeszentralbehörde zu zentralisieren, die ausgehenden Gesuche aber durch die von den Kantonen bezeichneten Stellen vorzubereiten zu lassen.

Aufbau

- Bei den ausgehenden Gesuchen ist die vom Kanton bezeichnete Stelle die erste Anlaufstelle für die unterhaltsberechtigte Person, und dafür zuständig, ein komplettes und nötigenfalls übersetztes Dossier vorzubereiten und bei der Bundeszentralbehörde einzureichen. Zudem bleibt die vom Kanton bezeichnete Stelle für allfällige Dossierergänzungen oder z.B. das regelmässige Nachreichen von aktualisierten Rückstandsberechnungen zuständig. Auch die Vorbereitung des Dossiers für die

⁶⁴ Andere Arbeitsgruppenmitglieder waren jedoch der Ansicht, dass die internationalen Fälle wesentlich komplizierter seien und unbedingt bei einer Bundeszentralbehörde konzentriert werden müssten.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Titelerrichtung⁶⁵ oder Abänderung zugunsten der unterhaltsberechtigten Personen wird von den Behörden auf Stufe Kanton oder Gemeinde unterstützt, da sie i.d.R. bereits vorher den Direktkontakt mit diesen Personen haben.

- Der Rest der Sachbearbeitung (zu den Aufgaben siehe Ziff. 4.1e «Aufbau»; hinzu käme noch die Organisation/Vermittlung von Schulungen und Weiterbildungen zuhanden der kantonalen Behörden) wird durch die Bundeszentralbehörde erledigt.
- Bei den eingehenden Fällen, die aus dem Ausland in die Schweiz geschickt werden, ist grundsätzlich die Bundeszentralbehörde für die gesamte Sachbearbeitung zuständig, wie z.B. den Direktkontakt mit der unterhaltspflichtigen Person, die Betreibung und nötigenfalls Rechtsöffnung.
- Die Bundeszentralbehörde bearbeitet zudem auch allfällige Anträge der unterhaltspflichtigen Personen.
- Wenn Anträge auf Titelerrichtung oder Abänderung im Ausland gestellt und in die Schweiz zur Erledigung übermittelt werden, können diese im Bedarfsfall von der Bundeszentralbehörde an lokale KESB oder private Anwältinnen und Anwälte übertragen werden.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Damit die ZB-BJ neue Aufgaben wahrnehmen kann, sind zusätzliche Stellen nötig. Pro 150-200 Dossiers ist eine Sachbearbeitendenstelle vorzusehen, wenn die Vorbereitung bereits auf kantonaler Ebene erfolgt.
- Es braucht ein Umsetzungsgesetz, um die Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Kosten zu klären (Ziff. 3.4).

Vorteile

- Jede Stufe im Bundesstaat übernimmt jene Aufgaben, die sie am besten erledigen kann: Durch die Konzentration der Sachbearbeitung der eingehenden Gesuche bei einer einzigen Stelle auf Stufe Bund ergeben sich die vielen bereits unter Ziff. 4.1e erwähnten Vorteile (Zentralisierung von Fachwissen, fachliche und organisatorische Effizienzgewinne, schnellere Kommunikationswege, Vermeidung von Doppelspurigkeiten, Vereinfachungen bei der Entgegennahme von Zahlungen, kein Zuständigkeitswechsel beim Umzug der unterhaltspflichtigen Person in einen anderen Kanton, etc.).
- Die Dossiervorbereitung der ausgehenden Gesuche auf Stufe Kanton/Gemeinde hat den Vorteil der Bürgernähe: Die Stellen, die Erfahrung im Direktkontakt mit Bürgerinnen und Bürgern haben, können diese auch weiterhin bei der Dossiervorbereitung unterstützen. Diese Behörden verfügen entweder bereits über die notwendigen Informationen und Dokumente (z.B. Bevorschussungsscheide) oder können diese einfach erstellen (z.B. Rückstandsberechnungen). Zudem können allfällige fehlende Informationen (z.B. Veröffentlichungen im Amtsblatt im Hinblick auf die Vollstreckung von Abwesenheitsurteilen im Ausland; Nachweise der durch das Gericht unternommenen Zustellversuche; Vollstreckbarkeitsbescheinigungen) auf dieser Stufe einfacher aufgetrieben werden, oder wurden allenfalls bereits im Rahmen der Alimentenbevorschussung geprüft und sind vorhanden. Es macht deshalb Sinn, dass sich unterhaltsberechtigte Personen zunächst an eine Behörde auf Stufe Kanton oder Gemeinde wenden, um das Unterhaltsdossier vorzubereiten und zu vervollständigen. Diese Aufgabe unterscheidet sich im Übrigen auch nicht wesentlich von der Tätigkeit der kantonalen oder kommunalen Fachstellen im Rahmen des nationalen Alimenteninkassos gemäss der InkHV. Mit diesem Ablauf können auch Doppelspurigkeiten vermieden werden, und insbesondere Privatpersonen von der Last, alles zweimal erklären und beschaffen zu müssen, befreit werden.

⁶⁵ Bei Titelerrichtungen könnte es ratsam sein, dass andere Behörden als die Fachstellen für Alimenteninkasso als zuständig bezeichnet werden, nämlich z.B. die KESB. Diese hatten evtl. bereits Kontakt mit der Kindesmutter, haben aber jedenfalls Know How betr. Titelerrichtungen.

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Nachteile

- Die Kantone würden einen Teil ihrer heutigen Aufgaben abgeben, was nicht alle wollen.
- Weiterhin Bedarf an Schulungen und Weiterbildungen für die Sachbearbeitenden in den Kantonen, die für die Dossiervorbereitung zuständig sind.

g. Fakultative Bundeszentralbehörde

Eine Bundeszentralbehörde kann auch der gestalt aufgebaut werden, dass sie nur für die Sachbearbeitung jener Fälle zuständig ist, die ihr von den Kantonen übertragen werden.

Aufbau

- Die Entscheidung, ob die Fallbearbeitung der ein- und ausgehenden Fälle an die Bundeszentralbehörde übertragen oder vom Kanton gemäss der von ihm gewählten Organisationsform erledigt wird, bleibt jedem Kanton überlassen.
- Alternativ könnte vorgesehen werden, dass die Bundeszentralbehörde grundsätzlich für alle Fälle zuständig ist, ausser wenn sich ein Kanton aktiv dagegen entscheidet; auch dies würde die kantonale Organisationsautonomie wahren, gleichzeitig aber die Bundeszentralbehörde stärken (*Nudging*).
- Die Übertragung der Fallbearbeitung an die Bundeszentralbehörde muss immer alle Fälle eines Kantons umfassen, da die Ressourcen sonst nicht planbar sind und es ineffizient wäre, bei jedem einzelnen Fall immer kontrollieren zu müssen, wer für die Bearbeitung zuständig ist.
- Jene Kantone, die sich selbst um die Sachbearbeitung kümmern wollen, sollten einige wenige Zentrale Behörden (Ziff. 4.1c) einsetzen oder eine Konkordatslösung (Ziff. 4.1d) vorsehen müssen, die auch für den Direktkontakt mit den ausländischen Behörden zuständig ist. Sonst blieben alle Nachteile des status quo (Ziff. 4.1a) bestehen.

Kosten und gesetzlicher Änderungsbedarf

- Der zusätzliche Personalbedarf einer Bundeszentralbehörde hängt davon ab, welche Kantone die Sachbearbeitung an den Bund übertragen. Wie unter Ziff. 2.4 ausgeführt kann grob geschätzt davon ausgegangen werden, dass bei der Sachbearbeitung pro 140-150 Fälle eine Stelle nötig ist. Wenn also z.B. die zehn Kantone mit den tiefsten Fallzahlen (AI, AR, GL, JU, NE, NW, OW, SH, TI, UR: auf diese Kantone entfielen 2020 insgesamt 53 ausgehende und 126 eingehende Dossiers) die Sachbearbeitung an die ZB-BJ übertragen würden, bräuchte es dafür nur etwas mehr als eine zusätzliche Stelle.
- Für die übernommenen Fälle müsste die Bundeszentralbehörde vom normalerweise zuständigen Kanton mit einer Fallpauschale entschädigt werden.
- Es braucht ein Umsetzungsgesetz, um die Zuständigkeiten, Verfahrensabläufe und Gebühren festzulegen (Ziff. 3.4).

Vorteile

- Eine fakultative Bundeszentralbehörde belässt den Kantonen die grösstmögliche Gestaltungsfreiheit, trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung, und beachtet die Organisationsautonomie der Kantone (Art. 46 Abs. 3 und Art. 47 Abs. 2 BV).

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

- Eine fakultative Bundeszentralbehörde entspräche einem Anliegen vieler Kantone: Im Rahmen der Vernehmlassung zur Inkassohilfleverordnung⁶⁶ wünschten sich 2017 ungefähr die Hälfte der Kantone eine «Kann-Bestimmung» für die Übertragung der internationalen Inkassohilffälle an eine Bundeszentralbehörde.

Nachteile

- Beim Alimenteninkasso geht es um ein Massengeschäft mit ca. 2840 laufenden Fällen (Anzahl offener Fälle im BJ Ende 2020). Um effizient arbeiten und von Erfahrungen profitieren zu können, ist es deshalb von Vorteil, wenn immer dieselben Sachbearbeitenden für dieselben Kantone und dieselben Länder zuständig sind. Solch eine Effizienzsteigerung und solch ein Erfahrungsgewinn kann sich aber nur einstellen, wenn alle Fälle bei einer einzigen Behörde konzentriert werden.
- Ca. 15% der unterhaltpflichtigen Personen ziehen während der Bearbeitungsdauer eines Dossiers mindestens einmal um; dies kann bei jedem Umzug zu Zuständigkeitswechseln führen, wenn je nach Kanton eine andere Behörde zuständig ist.
- Wenn je nach Kanton und je nach Fall andere Abläufe zur Anwendung kämen, würde die Sachbearbeitung verkompliziert und der Effizienzgewinn einer Bundeszentralbehörde relativiert. Es wäre den ausländischen Partnerbehörden nur schwer vermittelbar, wenn in einem Fall alles über die Bundeszentralbehörde läuft, in einem anderen Fall aber der Kanton (bzw. jede einzelne Gemeinde) zuständig ist.
- Wenn die Schweiz ein Übereinkommen ratifiziert, muss sie auch für die Erfüllung ihrer staatsvertraglichen Pflichten mit einer angemessenen Qualität sorgen. Diese Qualität kann nicht gewährleistet werden, wenn es jedem Kanton überlassen bleibt, sich selbst um die Sachbearbeitung der internationalen Dossiers zu kümmern bzw. diese an jede einzelne Gemeinde zu übertragen, möglicherweise ohne die zuständigen Stellen mit den nötigen personellen, sprachlichen und juristischen Ressourcen auszustatten. Schon heute stellt sich dieses Problem in einzelnen Kantonen. Die Vorteile einer Bundeszentralbehörde würden dadurch relativiert.
- Der Aufwand für die Aus- und Weiterbildung der kantonalen Sachbearbeitenden sowie die mehrsprachige Vermittlung von Know-how für die Sachbearbeitung bleibt immer gleich hoch, auch wenn nur wenige Kantone die Sachbearbeitung behalten würden. Es wäre ineffizient, diesen Aufwand nur für wenige Kantone zu betreiben.
- Mit der InkHV wollte der Gesetzgeber die Inkassohilfe nicht nur effizienter ausgestalten, sondern auch für alle Unterhaltsberechtigten in der ganzen Schweiz die gleiche Unterstützung gewährleisten. Das Modell fakultative Bundeszentralbehörde birgt aber das Risiko, dass die Ungleichbehandlung bei den internationalen Alimenteninkassofällen weiterbestehen würde.

4.2 Rückmeldungen zu den Organisationsoptionen

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe, die Rückmeldungen der BeKo-SODK sowie der Austausch im Rahmen des Kontaktorgans EJPD-SODK-KKJPD (Ziff. 1.2) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a. Forderung nach mehr Unterstützung durch den Bund

Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe befürworteten eine stärkere Rolle der ZB-BJ, sei dies in Form von mehr Unterstützung zuhanden der sachbearbeitenden Stellen, oder durch direkte Übernahme der Sachbearbeitung im Sinne einer Bundeszentralbehörde.

⁶⁶ www.admin.ch/Bundesrecht/Vernehmlassungen/Abgeschlossene-Vernehmlassungen/2017/EJPD

b. Spezialisierung und Verfahrensbeschleunigung durch Konzentration

In der Arbeitsgruppe bestand Konsens, dass für die internationalen Fälle eine Konzentration der Sachbearbeitung und eine Spezialisierung von Vorteil sind, damit Erfahrung, Fachwissen und sprachliche Kompetenz gesammelt und die Verfahrensabläufe beschleunigt werden können. Dieser Grundgedanke wurde auch am Treffen des Kontaktorgans EJPD-SODK-KKJPD im März 2021 bestätigt: Eine Bündelung der Ressourcen sei zu begrüssen, da damit die Qualität der Sachbearbeitung gesteigert werden könne.

Offen blieb in der Arbeitsgruppe aber, ob die Spezialisierung und Konzentration auf kantonaler Ebene (bzw. in grossen Städten: auf kommunaler Ebene) erfolgen sollte, oder ob eine Bundeszentralbehörde mit Sachbearbeitungsfunktion vorzuziehen wäre, die gegebenenfalls fakultativ ausgestaltet sein könnte. Die Vorstellungen der Aufgaben einer Bundeszentralbehörde variierten von «mehr Unterstützung als heute» bis zur «kompletten Sachbearbeitung inklusive Kontakt mit den betroffenen Personen». Auch am Treffen des Kontaktorgans EJPD-SODK-KKJPD wurde hervorgehoben, dass für eine Ressourcenbündelung verschiedene Optionen (Bundeszentralbehörde, Konkordate, kantonale Lösungen) in Frage kommen.

Viele in der Arbeitsgruppe, insbesondere die Sachbearbeitenden aus kleineren Gemeinden mit wenig Fällen, waren klar für den Aufbau einer Bundeszentralbehörde. Andere, insbesondere Vertreter von grösseren Städten sowie teilweise von Kantonen mit zentralisierter Sachbearbeitung, waren aber nicht von der Notwendigkeit einer Bundeszentralbehörde überzeugt, bzw. sprachen sich für eine fakultative Bundeszentralbehörde aus (Ziff. 4.1g).

Die BeKo-SODK, die zu einem Entwurf des Berichts konsultiert wurde, äusserte sich dahingehend, dass aus fachlicher Optik und aus Effizienzüberlegungen das Modell einer Bundeszentralbehörde mit kantonaler Dossiervorbereitung den Besonderheiten des grenzüberschreitenden Alimenteninkassos am besten gerecht würde. Unter Berücksichtigung der föderalistischen Aspekte solle aber das Modell einer fakultativen Bundeszentralbehörde ebenfalls weiterverfolgt werden. Diese Ansicht wurde vom Präsidium der SODK am Treffen des Kontaktorgans EJPD-SODK-KKJPD im März 2021 bestätigt.

5 Haager Unterhaltsprotokoll

Das Haager Unterhaltsprotokoll von 2007 (HUP) regelt das auf Unterhaltpflichten anwendbare Recht. Es modernisiert das auch für die Schweiz geltende Haager Übereinkommen von 1973 über das anwendbare Recht, das Schwachstellen aufweist (dazu Ziff. 2.5b). Die Schweiz hatte sich aktiv an den Verhandlungen zum Protokoll beteiligt: Der Schweizer Delegierte Prof. Andrea Bonomi war Vorsitzender der Arbeitsgruppe, die das Protokoll ausgearbeitet hat, und er ist Autor des offiziellen Berichts zum HUP.⁶⁷

Das HUP baut auf den Regeln des Haager Übereinkommens von 1973 auf und verbessert sie punktuell. Gemäss der allgemeinen Regel des Protokolls richtet sich die Unterhaltpflicht grundsätzlich nach dem am gewöhnlichen Aufenthaltsort der berechtigten Person geltenden Recht, da dieses Recht den engsten Bezug zum Sachverhalt aufweist. Auch für den nachehelichen Unterhalt gilt grundsätzlich (das HUP sieht allerdings Ausnahmen vor) das Recht des gewöhnlichen Aufenthaltsorts und nicht mehr, wie unter dem 1973er-Übereinkommen, das auf die Scheidung oder Trennung angewandte Recht. Dies ist im

⁶⁷ BONOMI ANDREA, Protokoll vom 23. November 2007 über das auf Unterhaltpflichten anzuwendende Recht, Erläuternder Bericht, Oktober 2009, [> Instrumente > Übereinkommen > 39 > HccH Veröffentlichungen > Rapport explicatif sur le Protocole HCCH Loi applicable aux obligations alimentaires de 2007.](http://www.hcch.net)

Haager Unterhaltsübereinkommen: Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz

Resultat sachgerechter. Das Protokoll enthält zudem Bestimmungen zur Rechtswahl, welche die Parteiautonomie stärken, und sieht in gewissen Situationen die Anwendung des am Gerichtsort geltenden Rechts vor, was die Rechtsanwendung vereinfacht, wenn Schweizer Gerichte Schweizer Recht anwenden können.

Das Haager Unterhaltsprotokoll ist inhaltlich unproblematisch und kompatibel mit den Schweizer Rechtsgrundsätzen. Umsetzungsarbeiten sind nicht nötig. Mit einer Ratifikation des Protokolls hätte die Schweiz das gleiche Regime betreffend anwendbares Recht wie die meisten Staaten der EU, Brasilien und weitere Staaten. Dies würde die Rechtsanwendung vereinfachen und einen Wettkampf zu den Gerichten verringern, da dieselben Kollisionsnormen angewendet werden, egal wo auf Unterhalt geklagt wird.

Aus den genannten Gründen kann in Beantwortung des Postulatsauftrags gesagt werden, dass die Ratifikation des Haager Unterhaltsprotokolls problemlos möglich und aus Sicht des Bundesrates auch wünschenswert ist. Der Bundesrat befürwortet deshalb eine baldige Ratifikation.

6 Gesamtwürdigung

Aus Sicht des Bundesrates bringt ein Beitritt der Schweiz zum Haager Unterhaltsübereinkommen und zum Haager Unterhaltsprotokoll klare Vorteile:

Die Ratifikation des Haager Unterhaltsprotokolls (Ziff. 5), an dessen Ausarbeitung die Schweiz aktiv beteiligt war, ist vorbehaltlos zu empfehlen und kann ohne weitere Umsetzungsarbeiten sofort erfolgen. Die modernen Vorschriften würden bekannte Schwachstellen der heutigen Übereinkommen verbessern und zu einheitlichen Regeln über das anwendbare Recht führen, was im Interesse aller liegt.

Auch die Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens ist aus Sicht des Bundesrates zu empfehlen, denn die Vorteile und Chancen des neuen Übereinkommens (Ziff. 3.2) überwiegen die möglichen Nachteile und Risiken klar (Ziff. 3.3). Viele der rechtlichen Probleme und praktischen Herausforderungen des heutigen Systems (Ziff. 2.5) würden mit dem neuen Übereinkommen gelöst (Ziff. 3.4) und die Durchsetzung der Ansprüche der bevorschussenden Gemeinden sowie der Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz verbessert.

Vor einer Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens muss aber geklärt werden, ob die Sachbearbeitung auf Stufe der Kantone und Gemeinden erfolgen soll, oder auf Stufe Bund, oder von allen gemeinsam. Diese Frage betrifft den Kern des Föderalismus und hat auch finanzielle Konsequenzen. Bei der Befragung der Kantone, Konferenzen und sachbearbeitenden Personen hatte sich keine klare Linie abgezeichnet. Daher sollte die konkrete Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen sowie die Finanzierung in einem Umsetzungsgesetz geregelt werden. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsprozesses wird die Meinung der Kantone abgeholt und berücksichtigt werden können, damit das HUÜ so umgesetzt wird, wie es am besten zur Schweiz passt. Da der Nutzen der Schuldeneintreibung im Zusammenhang mit den bevorschussten Unterhaltszahlungen letztendlich den Kantonen und Gemeinden zugutekommt, wären die Kosten einer entsprechenden Erweiterung der Bundesaufgaben gestützt auf Art. 43a der Bundesverfassung zumindest teilweise durch diese zu tragen.

Angesichts der Föderalismus- und Finanzfragen, die die Umsetzung des HUÜ in der Schweiz aufwirft, muss der Anstoß für weitere Arbeiten inklusive Richtungsentscheid für das weiterzuverfolgende Behördenorganisationsmodell aus dem Parlament kommen.