

# **Botschaft zum Änderungsentwurf des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen**

---

*Der Staatsrat des Kantons Wallis*

*an den*

*Grossen Rat*

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Wir beehren uns, Ihnen mit der vorliegenden Botschaft einen Entwurf zur Änderung des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen zu unterbreiten.

## **1. Allgemeiner Rahmen**

Die Hilfe in Sachen Unterhaltsleistungen bezweckt die Sicherstellung der Ansprüche der Kinder und der Ehegatten bezüglich dieser Beiträge, wenn der Schuldner seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Die Hilfe beinhaltet zwei Bereiche: die dem Bundesrecht unterstellte Hilfe bei der Eintreibung und die Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträge, die in der Zuständigkeit des Kantons liegen. Zurzeit ist der Bereich der Vorschüsse von Kanton zu Kanton unterschiedlich organisiert.

Im Wallis ist dieser Bereich durch das Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen vom 13.11.1980 und durch dessen Ausführungsreglement vom 15.04.1981 geregelt.

Der vorliegende Änderungsentwurf des Reglements betrifft nur den Bereich der Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträge.

Um die festgestellten Lücken bei der Hilfe bei der Eintreibung zu schliessen, sieht der Bundesrat vor, Verbesserungen und Präzisierungen im Zivilgesetzbuch anzubringen, die einem durch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates « *Vorschüsse und Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen. Harmonisierung* » eingereichtem Postulat entsprechen.

Das Departement für Sicherheit, Sozialwesen und Integration hat sämtliche Vorschläge des Entwurfs zum Bericht des Bundesrates betreffend die Harmonisierung der Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträgen und der Hilfe bei der Eintreibung ebenfalls auf umfassende Weise geprüft. Dieser Bericht beantwortet das Postulat (06.2003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) vom 13. Januar 2006 und enthält Bemerkungen, welche eine Änderung des kantonalen Gesetzes wie auch des Ausführungsreglementes bedingen.

## **2. Bemerkungen zum Bericht des Bundesrates betreffend die Harmonisierung der Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträgen und der Hilfe bei der Eintreibung**

Die Eintreibung ist für diejenigen Gläubiger vorgesehen, deren Unterhaltsbeiträge nicht vollumfänglich, nicht pünktlich, nicht regelmässig oder überhaupt nicht bezahlt werden.

Die Wirksamkeit der Hilfe bei der Eintreibung hängt teilweise wenigstens mit den persönlichen und finanziellen Mitteln ab, welche die öffentliche Hand den Eintreibungsstellen zuweist.

Gemäss der Walliser Gesetzgebung ist das Amt für die Eintreibung und Vorschüsse von Unterhaltsbeiträgen (ORAPA) mit der Eintreibung der Unterhaltsbeiträge beauftragt. Als solches kann das Amt sämtliche erforderlichen Vorkehrungen treffen, um die Bezahlung der Unterhaltsbeiträge zu erreichen (Betreibungen, Anträge

auf Lohnabtretungen, Strafklagen für Verletzung einer Unterhaltspflicht). Die vom Amt geleistete Hilfe ist für den Gesuchsteller kostenlos.

Das Amt hat jedoch nicht die Kompetenz, über den zu bezahlenden Unterhaltsbeitrag zu befinden. In Anwendung des Bundesgesetzes liegt diese Zuständigkeit ausschliesslich bei den Gerichten oder gar bei den Vormundschaftskammern.

Das Walliser Gesetz befugt die ORAPA für jede Person zu handeln, die Anspruch auf einen Unterhaltsbeitrag hat, der auf einem Urteil oder auf einem rechtsgültig zustande gekommenen Versprechen gründet (Ehegatte, minderjähriges Kind, volljähriges Kind).

**Zurzeit erlaubt die für die Anwendung der Bundesbestimmungen vorgesehene Walliser Gesetzgebung auf befriedigende und effiziente Art und Weise bei der Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen vorzugehen.**

Jedoch begegnet das Amt bei seinen Handlungen Schwierigkeiten, insbesondere in folgenden Fällen :

- a. Die ORAPA kann für volljährige Kinder in Ausbildung, die über keinen rechtsgültigen Titel verfügen, nicht intervenieren. In diesem Fall muss das Kind, wenn es einen Unterhaltsbeitrag erhalten will, persönlich beim Gericht gegen den betreffenden Elternteil Klage einreichen, damit dieser zur Bezahlung des Unterhaltsbeitrages für den über den Zeitpunkt des Erreichens der Volljährigkeit hinausgehenden Zeitraum verurteilt wird. Aus eher familiären und affektiven Gründen handelt es sich dabei um ein heikles Vorgehen, da ein Kind seine Eltern in der Regel nicht gerne vor Gericht zieht. Aus wirtschaftlicher Sicht kann ein Kind ohne eigene Mittel von einem kostenlosen Rechtsbeistand profitieren.

Es gilt jedoch hervorzuheben, dass die Unterhaltsverpflichtung der Eltern gegenüber dem volljährigen Kind der Einschätzung des Richters und nicht dem Gesetz unterliegt.

**So wäre es wünschenswert, wenn die Richter im Rechtstitel, welcher die Unterhaltsverpflichtung festlegt, ausdrücklich darauf hinweisen, dass diese bis zum Abschluss der Ausbildung des Kindes gilt.**

- b. Eine andere Schwierigkeit betrifft die Suche nach dem Aufenthaltsort der Schuldner von Unterhaltsbeiträgen. Es wäre wünschenswert, wenn die ORAPA diejenigen Schuldner, die ihre neue Adresse über längere Zeit verheimlichen, im System RIPOL « Recherches informatisées de police » erfassen könnten.

**Das Walliser Gesetz wird diese Bestimmung allerdings nicht vorsehen können, weil das Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes diejenigen Behörden aufführt, die zur Verbreitung von Ausschreibungen berechtigt sind.**

- c. Massnahmen zur Sicherstellung von Berufsvorsorgeguthaben :

Die Berufsvorsorgeguthaben stellen oftmals das einzige Vermögen von Eltern mit angehäuften Unterhaltsschulden dar. Die Eintreibungsdienste sollten darüber informiert werden, wenn ein BVG-Versicherter Unterhaltsschulden hat und die Auszahlung seiner Guthaben verlangt. Bevor der Rentenschuldner nicht ein solches Gesuch eingereicht hat, können die Eintreibungsdienste die Ansprüche auf Vorsorgeleistungen in der Tat nicht geltend machen, und wenn die zum Unterhalt verpflichtete Person die Vorsorgeguthaben einmal bezogen hat, können die Dienste kein Gesuch um Beschlagnahme mehr einreichen.

**Es wäre wünschenswert, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Vorsorge- oder die Freizügigkeitsinstitutionen verpflichtet, die Eintreibungsdienste über den Eingang solcher Rückzugsgesuche zu informieren.**

### **3. Vorschüsse**

Im Gegensatz zur Hilfe bei der Eintreibung hängt die Bezahlung der Vorschüsse von der kantonalen Gesetzgebung ab.

Im Wallis ist der Grundsatz im Artikel 5 des Gesetzes über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen vom 13.11.1980 und in dessen Ausführungsreglement vom 15.04.1981 bestimmt :

<sup>1</sup> *Gläubiger, welche die ihnen für den Unterhalt und die Erziehung geschuldeten Beiträge nicht oder nur unregelmässig erhalten, gelangen auf ihr Gesuch in Genuss eines finanziellen Beitrages durch das Amt, sofern sie sich in einer wirtschaftlich heiklen Lage befinden. Dieser Beitrag besteht in der Entrichtung eines Vorschusses an den Unterhaltsbeitrag.*

<sup>2</sup> *Die aus diesem Grunde bezahlten Beträge sind durch die begünstigte Person nicht zurückzuerstatten, es sei denn, sie seien unberechtigterweise eingezogen worden. Hingegen ist sie gehalten, dem Staat die Rechte gegenüber dem säumigen Schuldner bis zur Höhe des vorausbezahlten Betrages abzutreten.*

Der Staatsrat legt die Bedingungen, die Modalitäten und die Grenzen der Vorschüsse im oben genannten Reglement vom 15.04.1981 fest. Dieses sieht unter anderem Vorschüsse vor :

- für ein Kind bis zum erfüllten zwanzigsten Lebensjahr ;
- für einen Ehegatten bis zum Alter, von dem an er Anrecht auf Leistungen der AHV hat.

Die Vorschüsse werden für einen Zeitraum von 12 Monaten gewährt. Anschliessend können sie jährlich erneuert werden. Sie werden jährlich der Entwicklung des Schweizer Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. 2011 betrug der Höchstbetrag des Vorschusses für ein Kind Fr. 573.- und für den Ehegatten Fr. 500.-. Diese Summen entsprechen im Durchschnitt dem durch die Walliser Gerichte festgelegten Unterhalt.

Die Gewährung von Vorschüssen hängt jedoch vom jährlichen steuerpflichtigen Einkommen sowie vom Vermögen des Gesuchstellers ab. Dieses System ermöglicht die Sicherstellung einer finanziellen Hilfe für Personen, deren Einkommen und Vermögen sich unter den vom Kanton festgelegten Höchstbeträgen befinden. Eine alleinerziehende Person mit einem minderjährigen Kind durfte im Jahr 2011 nicht über ein steuerpflichtiges Nettoeinkommen von über Fr. 40'117.- verfügen, um die Bedingungen für den Anspruch auf die Bezahlung von Vorschüssen zu erfüllen. Diese betragen Fr. 500.- für den begünstigten Erwachsenen und Fr. 573.- für das Kind ; das bedeutet einen monatlichen Betrag von Fr. 1'073.-.

Wird diese Grenze überstiegen, so erlöscht der Anspruch auf Vorschüsse und der Familie wird ein Einkommen von Fr. 12'876.- pro Jahr in Form von Vorschüssen vorenthalten.

**Zurzeit sieht unser kantonales System die Bezahlung von abgestuften Vorschüssen nicht vor. Dies bewirkt einen Schwelleneffekt, so dass sich die Wiederaufnahme einer Arbeit oder die Erhöhung des Beschäftigungsgrades für den Elternteil mit dem Sorgerecht nicht unbedingt auszahlt.**

Es ist interessant, sich in diesem Zusammenhang die Überlegungen des Berichtes der SKOS vom 15. April 2010 (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) betreffend dem Einkommen der Familien im Wallis näher anzusehen. Um die Einstellung der Bezahlung der Vorschüsse auszugleichen, müsste sich die im Beispiel erwähnte Familie gemäss den Schlussfolgerungen dieses Berichtes nämlich ein Bruttoeinkommen in der Grössenordnung von Fr. 80'000.- verschaffen, um den selben Lebensstandard zu erhalten. Denn mit der Zunahme des Einkommens werden verschiedene Sozialleistungen (wie die Subventionierung der Krankenversicherungsprämien oder der kantonale Familienfonds) gekürzt oder fallen ganz weg. Die Progression der Besteuerungsskala vermindert zudem jene des verfügbaren Einkommens erheblich. Bei dieser Sachlage entspricht der Höchstbetrag des steuerpflichtigen Nettoeinkommens von Fr. 40'117.- ungefähr einem Bruttoeinkommen von Fr. 53'000.-.

Um dieser Situation zu begegnen, schlägt die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ein Modell zur Bezahlung von degressiven Vorschüssen vor, entsprechend dem gestützt auf das Modell der EL zu AHV/IV berechneten Einkommen des/der Begünstigten. Allerdings ist diese Form komplex und es scheint sinnvoller und vor allem einfacher, ein System von abgestuften degressiven Vorschüssen einzuführen.

#### **4. Änderung von Art. 4 des Reglementes**

Die Einführung von Stufen würde es daher ermöglichen, die strukturellen Schwächen des aktuellen Systems zu verbessern und würde den Familien dank den Vorschüssen auf Unterhaltsbeiträgen ein stabiles Einkommen garantieren.

Die Einsetzung eines Modells mit verschiedenen Tarifen besteht darin, die Leistung stufenweise zu verringern, was zwar trotzdem einen reduzierten Schwelleneffekt verursachen würde, jedoch wäre dieser beim Übergang auf die nächstfolgende Stufe erträglich.

Der nachfolgend unterbreitete Vorschlag beschränkt sich auf vier Stufen. Die Schwelleneffekte zwischen den Stufen hätten somit eine geringere Auswirkung auf das verfügbare Einkommen der Familien.

Die im Rahmen dieser Reglementsrevision geführten Überlegungen verdrängen schlussendlich das Modell der Vorschüsse, welche nicht an die Bedürfnisse gebunden sind (unabhängig des Einkommens der Begünstigten gewährte Leistungen). Die Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträgen haben in der Tat den Zweck, schwierige Situationen zu vermeiden, wenn vom Rentenschuldner keine Bezahlungen zu erhalten sind, und nicht eine unbeschränkte Garantie der Bezahlung von Vorschüssen an Personen, die in günstigen Verhältnissen leben.

Wir sind der Meinung, dass es nicht erforderlich ist, das Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen vom 13. November 1980 zu ändern, da eine Anpassung von Artikel 4 des Reglements ausreicht. Ausserdem ist es zweckmässig, daran zu erinnern, dass der Vorschuss auf Unterhaltsbeiträgen eine durch den Begünstigten nicht zurückzuerstattende Unterhaltsleistung darstellt, die durch die öffentliche Hand an Stelle und auf Rechnung des säumigen Elternteils oder Ehegattens vorgenommen wird. Diese Leistung stellt deshalb keine Unterstützungsleistung dar.

## 5. Finanzielle Auswirkung

Die finanzielle Auswirkung sollte die Ausgabe von jährlich rund Fr. 300'000.- nicht übersteigen. Wenn man sich auf die 630 zurzeit durch die ORAPA behandelten Dossiers bezieht, beschränkt sich die Anzahl Personen, die von der Einführung eines Stufensystems profitieren würden, auf ungefähr 30 Fälle, würde aber die zufriedenstellende Lösung von stets schwierigen Situationen ermöglichen. Zur Information : Der Betrag der 2010 für Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträgen gewährt wurde, beläuft sich auf Fr. 5'800'000.-, während sich jener für das Jahr 2011 der Summe von Fr. 6'060'000.- nähert.

## 6. Änderung der Reglementsartikel

### I

Das Ausführungsreglement zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen vom 15. April 1981 wird wie folgt geändert:

#### Art. 4 Einkommens- und Vermögensgrenze und Betrag der Vorschüsse

<sup>1</sup>Vorschüsse können zum Zeitpunkt der Gesuchstellung nur gewährt werden, wenn das jährliche steuerpflichtige Einkommen und prinzipiell das steuerpflichtige Vermögen des Gesuchstellers folgende Grenzen nicht übersteigt:

Betrag des Vorschusses pro Kind	Fr. 550.- I	Fr. 450.- II	Fr. 350.- III	Fr. 250.- IV
Grenzen des jährlichen steuerpflichtigen Einkommens und des Vermögens				
alleinstehende Person	Fr. 32'000.-	Fr. 40'000.-	Fr.50'000.-	Fr.60'000.-
in gemeinsamem Haushalt lebende Person	Fr. 40'000.-	Fr. 48'000.-	Fr.58'000.-	Fr.66'000.-
unterstützungspflichtiges Kind	Fr. 6'500.-	Fr. 6'500.-	Fr. 6'500.-	Fr. 6'500.-
Vermögen	Fr. 65'000.-	Fr. 65'000.-	Fr.65'000.-	Fr.65'000.-

Betrag des Vorschusses pro berechtigten Erwachsenen	Fr. 480.- I	Fr. 400.- II	Fr. 320.- III	Fr. 240.- IV
Grenzen des jährlichen steuerpflichtigen Einkommens und des Vermögens				
alleinstehende Person	Fr. 32'000.-	Fr. 40'000.-	Fr.50'000.-	Fr.60'000.-
in gemeinsamem Haushalt lebende Person	Fr. 40'000.-	Fr. 48'000.-	Fr.58'000.-	Fr.66'000.-
unterstützungspflichtiges Kind	Fr. 6'500.-	Fr. 6'500.-	Fr. 6'500.-	Fr. 6'500.-
Vermögen	Fr. 65'000.-	Fr. 65'000.-	Fr.65'000.-	Fr.65'000.-

<sup>2</sup>Das berücksichtigte Einkommen und das berücksichtigte Vermögen entspricht dem jährlichen Nettoeinkommen und dem steuerbaren Vermögen, d.h.:

- alle Bar- und Natureinkünfte aus einer unselbständigen oder/und selbständigen Erwerbstätigkeit, von denen die Beiträge an AHV, IV, EO, ALV und die Beiträge an die berufliche Vorsorge abgezogen werden;
- Familienzulagen;
- der steuerbare Ertrag aus mobilem und Immobilienvermögen;
- die Leibrenten und andere ähnliche periodische Einkünfte;
- alle Einkünfte aus Sozialversicherungen oder beruflicher Vorsorge, einschliesslich der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV;
- andere Einkünfte mit Ausnahme der Alimente und Unterhaltsbeiträge, für die der Gläubiger Vorschüsse beantragt, und von Stipendien;
- die Grundstückgewinne.

<sup>3</sup>Das Gehalt von minderjährigen oder volljährigen Kindern, die mit dem Empfänger zusammenleben und für die er noch unterstützungspflichtig ist, wird bei der Berechnung des Familieneinkommens nur gezählt, wenn es 500 Franken monatlich übersteigt.

#### Art. 7 Betrag der Vorschüsse

Aufgehoben

#### Art. 12 Indexierung

Die in den Artikel 4 und 7 Artikel 4 dieses Reglements festgelegten Beträge werden jährlich dem Landesindex der schweizerischen Konsumentenpreise angepasst.

## **7. Schlussfolgerung**

Die Hilfe bei der Eintreibung liegt in der Gesetzeszuständigkeit des Bundes.

Die Optimierung der Hilfe bei der Eintreibung kann nur durch die Änderung der eidgenössischen Gesetzgebung erfolgen. Diese ist zurzeit Gegenstand einer vertieften Studie bei den parlamentarischen Kommissionen und den betroffenen kantonalen Instanzen. Jegliche kantonale Änderung, welche die Hilfe bei der Eintreibung betrifft, wäre im Widerspruch zum Bundesrecht, welches gegenüber dem kantonalen Recht Vorrang hat.

Die Organisation der Vorschüsse untersteht dem öffentlichen Recht der Kantone. Der Staatsrat schlägt vor, das Reglement zu ändern und ein System von abgestuften Vorschüssen einzuführen, um damit die Schwelleneffekte einzuschränken. Diese Anpassung ist für die Begünstigten vorteilhaft.

Diese Revision des Ausführungsreglements muss gemäss den Gesetzesbestimmungen dem Parlament vorgelegt werden.

Abschliessend ist es uns wichtig hervorzuheben, dass die Eintreibung der Unterhaltsbeiträge in unserem Kanton auf zufriedenstellende Weise erfolgt, und zwar trotz der steigenden Anzahl an Dossiers.

Eingesehen der oben dargelegten Argumente, beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, den vorliegenden Entwurf zur Änderung des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen anzunehmen, und empfehlen Sie mitsamt dem Machtschutze Gottes.

Sitten, den 16. Mai 2012

Die Präsidentin des Staatsrates : **Esther Waeber-Kalbermatten**

Der Staatskanzler : **Philipp Spörri**