

16. August 2017

Interpellation 218 / Pascal Stieger, SVP  
eingereicht am 18. Mai 2017 – Wortlaut siehe Beilage

## **„Alimentenbevorschussung; einkassieren statt abschreiben“**

### Vorbemerkung

#### Gesetzliche Grundlagen

Das Zivilgesetzbuch (ZGB) verpflichtet die Kantone Fachstellen zu bezeichnen, die unterhaltsberechtigten Personen auf Gesuch hin, bei der Vollstreckung ihres Unterhaltsanspruchs in geeigneter Weise und in der Regel unentgeltlich helfen. Zusätzlich zu dieser reinen Inkassohilfe hat das öffentliche Recht die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für Kindern zu regeln, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen (Art. 293 Abs. 2 ZGB).

Im Kanton St. Gallen erfolgt dies nach dem Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge (sGS 911.51; abgekürzt GIVU). Danach sind die Gemeinden für die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und die Inkassohilfe zuständig. Sie können nur für Unterhaltsbeiträge von Kindern Vorschüsse bis zu einem Maximalbetrag von Fr. 940.00 pro Kind und Monat ausrichten, nicht aber für Ehegattenalimente und für über Fr. 940.00 hinaus gehende Kinderalimente sowie Kinderzulagen. Für diese Unterhaltsforderungen leisten die Gemeinden aber Inkassohilfe. Dies bedeutet, dass die Gemeinden sowohl für die bevorschussten Alimente als auch für nicht bevorschusste Alimente das Inkasso betreiben.

#### Hintergründe für Alimentenausstände

Ein Anspruch auf Bevorschussung von Kinderalimenten besteht, wenn der Unterhaltsbeitrag in einem Urteil oder einem durch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde genehmigten Vertrag festgelegt ist und der Unterhaltsbeitrag trotz angemessener Inkassoversuche nicht rechtzeitig eingeht. Zur Bevorschussung kommt es in aller Regel, weil der unterhaltspflichtige Elternteil finanziell nicht in der Lage ist, den Unterhaltsbeitrag zu bezahlen oder diesen nur teilweise entrichten kann oder sich seiner Unterhaltspflicht entzieht, in dem er beispielsweise ohne Angabe einer neuen Adresse wegzieht.

Wird eine Bevorschussung verfügt, wird der unterhaltspflichtige Elternteil angewiesen, den Unterhaltsbeitrag an die Sozialen Dienste zu leisten. Ist der pflichtige Elternteil nicht bereit, seiner Unterhaltspflicht im Rahmen seiner Möglichkeiten nachzukommen, wird diese auf dem Betreibungsweg eingefordert. Zur Sicherstellung der nicht gedeckten Bevorschussungsleistungen werden die Unterhaltsforderungen - auch bei fehlender Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils - immer vor Ablauf der 5-jährigen Verjährungsfrist auf dem Betreibungsweg geltend gemacht. Mit Erhalt des Verlustscheins ist die Verjährung für 20 Jahre unterbrochen und damit die Forderung gesichert.

Da in aller Regel keine oder nur eine teilweise Leistungsfähigkeit beim unterhaltspflichtigen Elternteil vorliegt, fallen die Zahlungen der Alimentenschuldner/innen wesentlich tiefer aus als die ausgerichteten Vorschüsse. Aus dieser Differenz zwischen der Alimentenbevorschussung und der Leistungen der unterhaltspflichtigen Elternteile, welche jährlich in der städtischen Rechnung als Netto-Aufwand aufgeführt wird, entstehen die akkumulierten Alimentenausstände.

Dass die Differenz relativ gross ist, ist auch Folge der Praxis zum bisherigen Unterhaltsrecht. Danach wurde auch dann ein Unterhaltsbeitrag gerichtlich oder vertraglich festgelegt, wenn die unterhaltspflichtige Person zu diesem Zeitpunkt finanziell nicht leistungsfähig war. Es war gesetzlich gewollt, dass die Alimentenbevorschussung hier einspringt. Mit dem seit 1. Januar 2017 geltenden neuen Unterhaltsrecht ist dies nicht mehr möglich. Neu können keine Unterhaltsbeiträge mehr festgelegt werden, wenn die unterhaltspflichtige Person nicht leistungsfähig ist. Damit gibt es auch keine Bevorschussungen mehr, wenn die unterhaltspflichtige Person von vornherein nicht in der Lage ist, einen Unterhaltsbeitrag zu leisten. Insgesamt führt dies dazu, dass ab 2017 weniger Kinder Anspruch auf Alimentenbevorschussung haben, was eine gewisse Verlagerung in die Sozialhilfe zur Folge haben wird.

#### Abschreibung von uneinbringbaren Forderungen

Uneinbringbare Forderungen abzuschreiben, ist buchhalterisch korrekt und im Sinne eines effizienten Inkassos sinnvoll. Damit eine buchhalterische Abschreibung möglich ist, hat die Fachperson Alimente einen schriftlich begründeten Antrag zu stellen, welcher durch die Leitung Zentrale Dienste und die Leitung der Sozialen Dienste bewilligt werden muss. Buchhalterisch abgeschrieben werden durch die Sozialen Dienste Wil nur Forderungen, die trotz mehrfacher Inkassoersuche nicht einbringbar waren und bei denen keine Aussicht auf spätere Einbringbarkeit besteht, z.B. weil die Person im Rentenalter ist und kein Erbe zu erwarten ist. Abschreibungen werden auch von der Stadt St. Gallen (vorgegebene Kriterien) und der Stadt Rapperswil-Jona (bei Verjährung) getätigt. Zu beachten ist, dass die buchhalterische Abschreibung kein Erlass der Forderung ist. Falls zu einem späteren Zeitpunkt wider Erwarten doch noch eine finanzielle Besserung eintritt, kann auch die abgeschriebene Forderung wieder geltend gemacht werden.

#### **Beantwortung**

##### 1. Zuständigkeit für Alimenteninkasso

In der Stadt Wil sind für den Aufgabenbereich der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos die Sozialen Dienste zuständig (Art. 3 Reglement der Stadt Wil über die Delegation von Kompetenzen auf dem Gebiet des Zivilrechts). Innerhalb der Sozialen Dienste ist dieser Aufgabenbereich der kaufmännischen Dienststelle Zentrale Dienste zugewiesen.

##### 2. Datenlage zu den Alimentenausständen und dem Inkasso in vergleichbaren Gemeinden

###### Vergleich Alimentenausstände

Die Fachperson Alimente der Zentralen Dienste führt eine Schuldnerliste, in der alle Alimentenausstände erfasst werden. Dies dient der jährlichen Überprüfung der Schuldner. Eine Umfrage bei den Städten Gossau, Rapperswil-Jona und St. Gallen hat ergeben, dass die Stadt Wil die Alimentenausstände am weitesten zurück erfasst

(1989). Die Sozialen Dienste der Stadt St. Gallen erfassen die Alimentenausstände nicht, in der Stadt Gossau werden sie seit 2002 und in der Stadt Rapperswil-Jona seit 1999 erfasst. Ein Vergleich dieser Alimentenausstände ist daher aufgrund der divergierenden Datenbasis nicht möglich. Aufgrund des nachfolgenden Vergleichs der Inkassoquoten kann aber gesagt werden, dass der Anteil der Ausstände in der Stadt Wil nicht höher ist als der Anteil der Ausstände in den Vergleichsgemeinden.

#### Vergleich Inkassoquoten an den laufenden Bevorschussungen

Die Inkassoquote sagt aus, in welchem Umfang die unterhaltspflichtigen Elternteile Zahlungen gegenüber den laufenden Bevorschussungen ausgerichtet haben. Leider ist ein Vergleich der Inkassoquoten auf der Grundlage der Jahresstatistik der St. Gallischen Konferenz für Sozialhilfe nur bedingt möglich. Dies weil im Unterschied zur Stadt Wil die meisten Gemeinden aufgrund ihres Erfassungstools die Zahlungseingänge und –ausgänge nicht sortieren können und sämtliche Zahlungen und Eingänge einander gegenüberstellen, auch diejenigen für nicht bevorschusste Leistungen (reine Inkassofälle, Zahlungen für Anteil Unterhaltsbeitrag über Bevorschussungsgrenze und Kinderzulagen). Dies führt dazu, dass in diesen Gemeinden die Inkassoquote gegenüber den bevorschussten Alimentern höher ausfällt, als sie effektiv ist. Dies gilt auch für die drei Vergleichsstädte Gossau, Rapperswil-Jona und St. Gallen.

Gemäss der Statistik der St. Gallischen Konferenz für Sozialhilfe liegt die Inkassoquote an die laufenden Bevorschussungen in den Jahren 2013 – 2015 im Durchschnitt aller Gemeinden bei 47,5%. Diejenige der Stadt Wil ist mit 49,1% leicht höher, obschon darin wie oben ausgeführt die Ein- und Ausgänge für die nicht bevorschussten Leistungen nicht enthalten sind. Werden diese hinzugezählt beläuft sich die durchschnittliche Inkassoquote der Sozialen Dienste von 2013 – 2015 auf 62%. Sie liegt damit leicht höher als die durchschnittliche Inkassoquote der drei Vergleichsstädte Gossau, Rapperswil-Jona und St. Gallen, welche sich zwischen 59,1% und 61,5% bewegen. Der Titel der Interpellation suggeriert, dass die Stadt Wil das Inkasso der Alimenterforderungen vernachlässigt und diese nur abschreibt. Dies ist offensichtlich nicht zutreffend.

#### Vergleich Fallzahlen und Stellenprozente

Der Vergleich der Fallzahlen und Stellenprozente ist mit Vorsicht zu geniessen, da die Zählweise möglicherweise leicht variiert. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die Sozialen Dienste mit tiefen Stellenprozenten pro Fall operieren.

Gemeinde	Fallzahlen 31.12.2016	Stellenprozente	Stellenprozente pro Fall <sup>1</sup>
Gossau	123 Fälle <ul style="list-style-type: none"> <li>• 60 laufende Bevorsch. + Inkassohilfe</li> <li>• 63 abgeschlossene Bevorsch.</li> </ul>	40% - 50%	0.32 – 0.40
Rapperswil-Jona	Gesamtzahl ist der Stadt Rapperswil-Jona nicht bekannt. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 76 laufende Bevorsch. + Inkassohilfe</li> <li>• abgeschlossene Bevorsch.: Zahl fehlt</li> </ul>	70%	Nicht vergleichbar
St. Gallen	821 Fälle <ul style="list-style-type: none"> <li>• 512 laufende Bevorsch. + Inkassohilfe</li> <li>• 309 abgeschlossene Bevorsch.</li> </ul>	400% (inkl. 70% Fachstelle)	0.48
Wil	305 Fälle <ul style="list-style-type: none"> <li>• 161 laufende, inkl. Inkassohilfe</li> <li>• 144 abgeschlossene Bevorsch.</li> </ul>	70% Stellenplan 90% aktuell (20% von anderen Stellen)	0.23 0.29

### Vergleich Bewirtschaftung Verlustscheine

In allen drei Vergleichsstädten erfolgt die Bewirtschaftung der Verlustscheine zentral für die ganze Stadt durch eine Stelle beim Finanzamt. In der Stadt Wil ist dies bis heute nicht der Fall. Im Zusammenhang mit der laufenden Organisationsentwicklung wurde erkannt, dass die finanzielle Führung der städtischen Finanzen zentralisiert werden sollte. Nebst der Integration der Schulbuchhaltung in die Finanzverwaltung soll auch die Debitorenbewirtschaftung (exkl. Steuern) zentral erfolgen. Darin enthalten ist auch die Verlustscheinbewirtschaftung der Sozialen Dienste. Die Fachperson Alimente wäre folglich von der Verlustscheinbewirtschaftung entlastet und könnte die daraus resultierenden freien Ressourcen für das „normale“ Inkasso einsetzen.

### 3. Massnahmen zum Alimenteninkasso

Wie obige Ausführungen zeigen, wies die Stadt Wil eine im Vergleich gute Inkassoquote aus. Zwischen 2015 und 2016 kam es im Fachbereich Alimente zu zwei Personalwechseln und einer längeren Vakanz. Dies führte zu einem erheblichen Rückstand insbesondere beim Inkasso aber auch bei der Bevorschussung. Vor allem die Rechnung 2016 weist daher eine tiefere Inkassoquote aus, als in den Vorjahren. Ferner ist seit 2013 ein Fallanstieg von 23% bei der Alimentenbevorschussung eingetreten, wie nachstehende Tabelle zu den geführten Fällen zeigt. Aufgrund dieses Fallanstiegs stehen heute gemäss Stellenplan weniger Ressourcen für das Inkasso zur Verfügung als in den Vorjahren.

Alimentenbevorschussung	2016	2015	2014	2013
Anzahl geführte Fälle Alimentenbevorschussung	172	162	148	140
Anzahl Kinder mit Alimentenbevorschussung	205	183	159	135
Anzahl zusätzliche Fälle Alimenteninkasso	60	64	84	58

Per Frühjahr 2016 konnten die Zentralen Dienste einen ausgewiesenen Fachmann im Alimenteninkasso und der Alimentenbevorschussung einstellen. Ferner haben die Sozialen Dienste durch Umlagerung von anderen Stellen sein Pensum vorderhand um 20% auf 90% erhöht. Dies wegen der höheren Falllast und dem durch die Vakanz entstandenen Rückstand. Mittlerweile konnte der Bearbeitungsrückstand aufgeholt werden. Mit den - auch im Vergleich zu den anderen Städten – knappen Ressourcen ist es aber schwierig, die Inkassoquote der Vorjahre wieder zu erreichen. Vorgesehen ist, die Entwicklung im Jahr 2017 und das Ergebnis 2017 abzuwarten und aufgrund dieser Daten, das weitere Vorgehen zu planen. Aus Sicht des Stadtrats könnte mit mehr Ressourcen höchstwahrscheinlich auch eine höhere Inkassoquote erreicht werden.

### 4. Auslagerung Inkasso Alimentenausstände an private Firmen

Eine Auslagerung des Alimenteninkassos an eine private Inkassofirma macht aus verschiedensten Gründen keinen Sinn. Der Gesetzgeber hat die öffentliche Hand mit der Schaffung von Inkassostellen beauftragt, um den Unterhaltsberechtigten eine unentgeltliche Dienstleistung zukommen zu lassen und insbesondere mit der Bevorschussung, den Kindesunterhalt zu sichern und Sozialhilfeleistungen vorzubeugen. Den Alimenteninkasso und -bevorschussungsstellen kommt auch eine Vermittlerrolle zwischen den Eltern zu und bei Bedarf haben sie auch die unterhaltspflichtigen Personen zu beraten, z.B. mit dem Hinweis eine Abänderungsklage anzustrengen. Unterhaltsansprüche sind keine Einmalforderung sondern stellen sehr lange Dauerschuldverhältnisse dar, die aus

einem intimen, persönlichen Verhältnis stammen und daher emotional stark belastet sein können. Eine neutrale staatliche Stelle kann aufgrund der diesbezüglichen Fachkompetenz und Vernetzung die Einforderung dieser Leistungen auf lange Dauer weit besser wahrnehmen als eine private Inkassofirma. Hinzu kommt, dass die Bevorschussung und das Inkasso eng zusammenhängen und mit der Auslagerung des Inkassos sich datenschutzrechtliche Probleme ergeben. Werden Unterhaltsbeiträge bevorschusst, so geht in diesem Umfang der Unterhaltsanspruch aufgrund der Legalzession von Art. 289 ZGB auf die Gemeinde über, was ihr ermöglicht sämtliche Rechte des Unterhaltsgläubigers auszuüben. Darin eingeschlossen sind spezifische, dem Unterhaltsrecht vorbehaltene Zwangsvollstreckungsmassnahmen, wie die Schuldneranweisungen, welche nicht auf eine Inkassofirma übertragen werden können.

Der Stadt Wil ist keine Schweizer Gemeinde bekannt, die das Alimenteninkasso an eine private Inkassofirma ausgelagert hätte. Abschliessend kann auch festgehalten werden, dass angesichts der im aufgezeigten Vergleich guten Inkassoresultate der Sozialen Dienste Wil keine Veranlassung zu einer Änderung dieser Zuständigkeit besteht. Sinnvoll sind aber sicher, die im Rahmen der aktuell laufenden Organisationsentwicklung geplante Einführung einer zentralen Bewirtschaftung der Verlustscheine für die Stadt Wil bei der Finanzverwaltung und die Prüfung einer Erhöhung der Stellenprozente, um eine maximale Inkassoquote zu erreichen.

Stadt Wil



Susanne Hartmann  
Stadtpräsidentin



Hansjörg Baumberger  
Stadtschreiber