



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bern, 29. Oktober 2025

Genehmigung und Umsetzung des Haager Unterhaltsübereinkommens und -protokolls von 2007 und Bundesgesetz zur Verbesse- rung der nationalen Inkassohilfe bei familien- rechtlichen Unterhaltsansprüchen

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Das Haager Unterhaltsübereinkommen und das Unterhaltsprotokoll von 2007 vereinfachen die internationale Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen, insbesondere von Kindern. Sie sollen die heute für die Schweiz geltenden Übereinkommen im Unterhaltsbereich modernisieren. Zudem soll die Behördenorganisation an die neuen Bedürfnisse angepasst werden. Parallel dazu soll auch das nationale Alimenteninkasso punktuell verbessert werden.

Ausgangslage

Unterhaltsberechtigte in der Schweiz haben Anspruch auf behördliche Unterstützung (Inkassohilfe) bei der Durchsetzung ihrer Unterhaltsforderungen, auch gegenüber Unterhaltspflichtigen im Ausland. Die Rechtsgrundlagen, die diese grenzüberschreitende Inkassohilfe in der Schweiz regeln, sind aber mittlerweile veraltet. Das heute geltende New Yorker Unterhaltsübereinkommen von 1956 erlaubt es z.B. nicht, in der Schweiz bevorschusste Unterhaltsforderungen im Ausland durchzusetzen. Den Gemeinwesen gehen so Millionen Franken verloren.

Zuständig für die grenzüberschreitende Inkassohilfe sind die Kantone, die sehr unterschiedliche Behördenorganisationsmodelle gewählt haben: teils gibt es zentrale kantonale Stellen, teils sind die Gemeinden zuständig. Die dezentral organisierte Sachbearbeitung in einigen Kantonen führt dazu, dass viele verschiedene Stellen involviert sind, die aber nur äusserst selten 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 heutige Behördenorganisation und bemängeln die zu geringe Unterstützung durch den Bund.

Vor diesem Hintergrund wurde der Bundesrat mit der Motion Paganini 22.3250 «Haager Unterhaltsübereinkommen. Vorbereitung und Ratifizierung durch die Schweiz» beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen die für eine Ratifizierung des Haager Übereinkommens vom 23. November 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen (Haager Unterhaltsübereinkommen) notwendige angepasste Behördenorganisation im Bereich des internationalen Unterhaltsinkassos zu schaffen und danach dem Parlament einen Vorschlag für die Ratifikation des Übereinkommens mit der dafür nötigen Umsetzungsgesetzgebung zu unterbreiten.

Auch im Bereich des anwendbaren Rechts gibt es Handlungsbedarf. Fast alle Nachbarstaaten der Schweiz wenden mittlerweile die modernen Regeln des Haager Unterhaltsprotokolls zur Bestimmung des anwendbaren Rechts an. In der Schweiz gelten hingegen noch die Regeln des Haager Übereinkommens von 1973, die häufig zur Anwendung ausländischen Rechts führen. Mit Regeln, die in Europa und vielen anderen Ländern vereinheitlicht sind und die vermehrt das Recht des angerufenen Gerichts zur Anwendung bringen – bei Verfahren in der Schweiz also Schweizer Recht –, wird die Rechtslage vereinfacht und besser vorhersehbar.

Inhalt der Vorlage 1

Ein Beitritt der Schweiz zum Haager Unterhaltsübereinkommen und zum dieses ergänzenden Haager Unterhaltsprotokoll würde die hiervor beschriebenen Mängel im internationalen Verhältnis lösen. Der Bundesrat beantragt deshalb den Beitritt der Schweiz zu beiden Staatsverträgen.

Gleichzeitig soll die heute unbefriedigende Behördenorganisation verbessert werden. Mit einer Konzentration der Sachbearbeitung bei einer einzigen Stelle pro Kanton können Erfahrungen und Fachwissen konzentriert werden, was in vielen Gemeinden wegen der tiefen Fallzahlen nicht möglich ist. Zudem sollen die Aufgaben der Behörden geklärt werden und es soll festgehalten werden, dass sie mit genügend Ressourcen für ihre Aufgaben ausgestattet werden müssen, was heute nicht in allen Kantonen und auch beim Bund nicht der Fall ist.

Viele Kantone sind heute bereits zentral organisiert. Der Anpassungsbedarf dürfte in diesen Kantonen deshalb relativ gering sein. Für jene Kantone, die ihre Behördenorganisation anpassen müssen, lässt der Vorentwurf des Umsetzungsgesetzes genug Freiraum, um ein für sie passendes zentralisiertes Behördenmodell wählen zu können. Das Umsetzungsgesetz sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass auch kantonsübergreifend Lösungen gesucht werden können. Eine gemeinsame regionale Fachstelle könnte insbesondere für jene Kantone interessant sein, die pro Jahr nur einige wenige Fälle bearbeiten.

Inhalt der Vorlage 2

Einige Neuerungen, die für die Umsetzung des HUÜ eingeführt werden, wie z.B. die Auskunftsrechte der Fachstellen in Bezug auf Adressen und Einkommen bzw. Vermögen der unterhaltsverpflichteten Person, sollen auch im Rahmen der nationalen Inkassohilfe gelten und somit auch innerhalb der Schweiz eine wirksamere Unterstützung bei der Geltendmachung von Unterhaltszahlungen ermöglichen.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
1.1	Handlungsbedarf und Ziele	5
1.2	Statistik und Vergleich mit dem Ausland	6
1.3	Behördenorganisation	9
1.4	Probleme und Herausforderungen	10
1.5	Geprüfte Alternativen	11
1.6	Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis	11
1.7	Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	11
1.8	Erledigung parlamentarischer Vorstösse	12
2	Bisherige Arbeiten	12
3	Haager Unterhaltsübereinkommen (Vorlage 1)	13
3.1	Grundzüge des HUÜ	13
3.2	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des HUÜ	14
3.3	Vorbehalte und Erklärungen zum HUÜ	23
4	Haager Unterhaltsprotokoll (Vorlage 1)	24
4.1	Grundzüge des HUP	24
4.2	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des HUP	25
5	Umsetzungserlass (Vorlage 1 Anhang 1)	26
5.1	Die beantragte Behördenorganisation	26
5.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	28
5.3	Erläuterungen zum BG-HUÜ	28
5.4	Umsetzungsfragen	36
6	Anpassungen anderer Rechtsvorschriften (Vorlage 1 Anhang 2)	37
6.1	Kündigungen von Staatsverträgen	37
6.2	Obligationenrecht	38
6.3	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht	38
6.4	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme	38
6.5	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	39
6.6	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge	39
6.7	Freizügigkeitsgesetz	40
6.8	Arbeitslosenversicherungsgesetz	40
6.9	Anpassung von Verordnungen	41
6.10	Verworfenne Anpassungsvorschläge	41
7	Verbesserung der nationalen Inkassohilfe (Vorlage 2)	41
7.1	Grundzüge	41
7.2	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme	42
7.3	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	42
8	Auswirkungen	43
8.1	Auswirkungen auf den Bund	43
8.2	Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	43
8.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	44
9	Rechtliche Aspekte	45
9.1	Verfassungsmässigkeit	45
9.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	45
9.3	Erlassform Vorlage 1 (Bundesbeschluss, Umsetzungserlass)	46
9.4	Erlassform Vorlage 2 (Bundesgesetz zur nationalen Inkassohilfe)	46
9.5	Datenschutz	46

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Seit vielen Jahrzehnten schon hat sich die Schweiz dazu verpflichtet, unterhaltsberechtigte Personen bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen im Ausland zu unterstützen («Inkassohilfe»). Als der Bundesrat 1975 die Botschaften zu den Haager Übereinkommen über Unterhaltspflichten von 1973¹ sowie zum New Yorker Übereinkommen von 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland (NYÜ)² unterbreitete, wies er auf die humanitären Interessen und sozialen Bedürfnisse in internationalen Verhältnissen hin. Erklärtes Ziel des Bundesrates war es, den in besonderem Masse schutzbedürftigen Unterhaltsberechtigten wirksam beistehen zu können. Zudem konnte die Schweiz so zur Vereinheitlichung der internationalen Regeln auf einem Gebiet beitragen, in dem der humanitäre Gesichtspunkt vorherrscht.³

Diese wichtigen privaten Interessen, die damals zur Ratifikation der vorerwähnten Übereinkommen durch die Schweiz führten, behalten auch heute noch ihre Gültigkeit. Sie begründen den Bedarf, auch den neuen Staatsverträgen im Unterhaltsbereich – dem Haager Unterhaltsübereinkommen vom 23. November 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen (HUÜ)⁴ und dem Protokoll vom 23. November 2007 über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht (HUP)⁵ – beizutreten, um die Unterhaltsberechtigten auch in Zukunft weiterhin unterstützen zu können.

Die Inkassohilfe dient aber auch einem Interesse des Staates bzw. der Allgemeinheit: dass nämlich in erster Linie die unterhaltspflichtigen Personen – und nicht der Staat bzw. die Allgemeinheit – für Unterhaltsforderungen aufkommen. Die unterhaltspflichtigen Personen sollen sich nicht durch einen Wegzug ins Ausland ihrer Verpflichtungen entziehen können.

Die Inkassohilfe hat sich im Grundsatz bewährt. Die heute in der Schweiz geltenden Rechtsgrundlagen des internationalen Alimenteninkassos⁶ sind aber mittlerweile veraltet und können die vorstehend erwähnten Interessen nicht mehr wirksam schützen. Als 1956 das New Yorker Übereinkommen geschlossen wurde, war dieses primär für bedürftige Personen gedacht, da es damals noch keine Alimentenbevorschussungen gab. Deshalb legen einige Vertragsstaaten das NYÜ aus historischen Gründen so aus, dass bevorschusste Unterhaltsforderungen von seinem Anwendungsbereich ausgeschlossen sind. Da viele Unterhaltsansprüche in der Schweiz heute aber ganz oder zum Teil bevorschusst werden, können diese im Ausland teilweise nicht durchgesetzt werden. Die unterhaltspflichtigen Personen können sich so durch gezielten Wegzug ins Ausland ihrer Pflichten entziehen. Damit gehen den Gemeinwesen die Gelder verloren, die sie bevorschusst haben, denn die finanziellen, praktischen und sprachlichen

¹ BBI 1975 II 1395; Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über das auf Unterhaltspflichten 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

² 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

³ BBI 1975 II 1414

⁴ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Texte de la Convention

⁵ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Texte du Protocole

⁶ NYÜ (siehe Fussnote 2); Abkommen vom 31. August 2004 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Durchsetzung von Unterhaltsverpflichtungen (SR 0.211.213.133.6); Gegenseitigkeitserklärungen vom 5. Juni 2003, 9. Juli 2003, 5. Juni 2013 sowie 25. Januar 2016 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den kanadischen Provinzen Manitoba (SR 0.211.213.232.1), Saskatchewan (SR 0.211.213.232.2), Britisch Kolumbien (SR 0.211.213.232.3) sowie Alberta (SR 0.211.213.232.4) im Bereich der Anerkennung, Vollstreckung, Schaffung und Abänderung von Unterhaltsverpflichtungen.

Hürden der Geltendmachung von Unterhalt im Ausland sind nicht nur für Private, sondern auch für das Gemeinwesen oft zu hoch.

Da das NYÜ in den meisten Vertragsstaaten mittlerweile durch das HUÜ ersetzt wurde, ist es ein Auslaufmodell: Es wird nicht mehr modernisiert; Vorschläge der Schweiz zu Verbesserungen des NYÜ werden mit der Einladung abgelehnt, doch dem HUÜ beizutreten; und in den internationalen Netzwerken zum grenzüberschreitenden Unterhaltsinkasso ist die Schweiz zunehmenden isoliert. Auch die Regeln des Haager Übereinkommens vom 2. Oktober 1973 über das auf Unterhaltspflichten anzuwendende Recht (HÜ73-R) sind nicht mehr zeitgemäss; fast alle Vertragsstaaten sind mittlerweile dem HUP beigetreten. Mit einer Beibehaltung des Status quo würden demnach die aufgezeigten Probleme weiter bestehen und sich zunehmend verstärken.

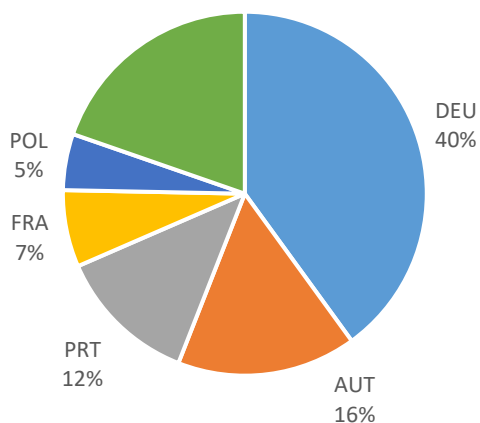
Auf nationaler Ebene wurde im Rahmen der Revision des Kindesunterhaltsrechts bereits 2015 entschieden, das Alimenteninkasso zu verbessern. Begründet wurde der Handlungsbedarf im erläuternden Bericht zur Inkassohilfeverordnung (InkHV)⁷ mit dem Risiko, dass sich unterhaltspflichtige Personen sonst zu Lasten der Allgemeinheit ihrer Verpflichtungen entziehen, was die Sozialkosten der Gemeinwesen erhöht.⁸

Die Gründe, die auf nationaler Ebene zur Verbesserung der Inkassohilfe geführt haben, gelten auch im internationalen Kontext und unterstreichen den Bedarf, das Alimenteninkasso auch in grenzüberschreitenden Konstellationen durch den Beitritt zum HUÜ und zum HUP zu verbessern.

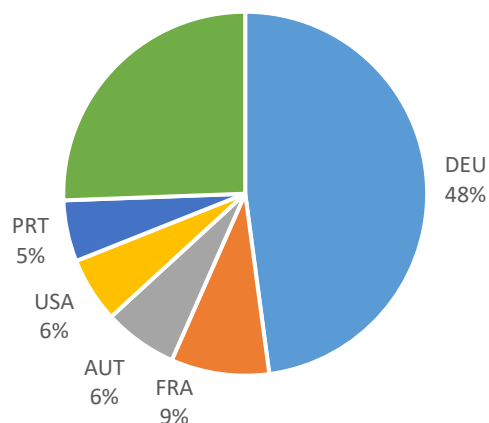
1.2 Statistik und Vergleich mit dem Ausland

2024 wurden in der Schweiz im Rahmen der Amtshilfeübereinkommen ca. 1600 Alimenteninkassodossiers aus dem Ausland bearbeitet. Mit Abstand die meisten Gesuche kamen aus Deutschland, gefolgt von Österreich, Portugal und Frankreich. Im gleichen Zeitraum wurden ungefähr 1160 Dossiers aus der Schweiz im Ausland bearbeitet, primär in Deutschland, gefolgt von Frankreich, Österreich, den USA und Portugal.

Eingehende Gesuche



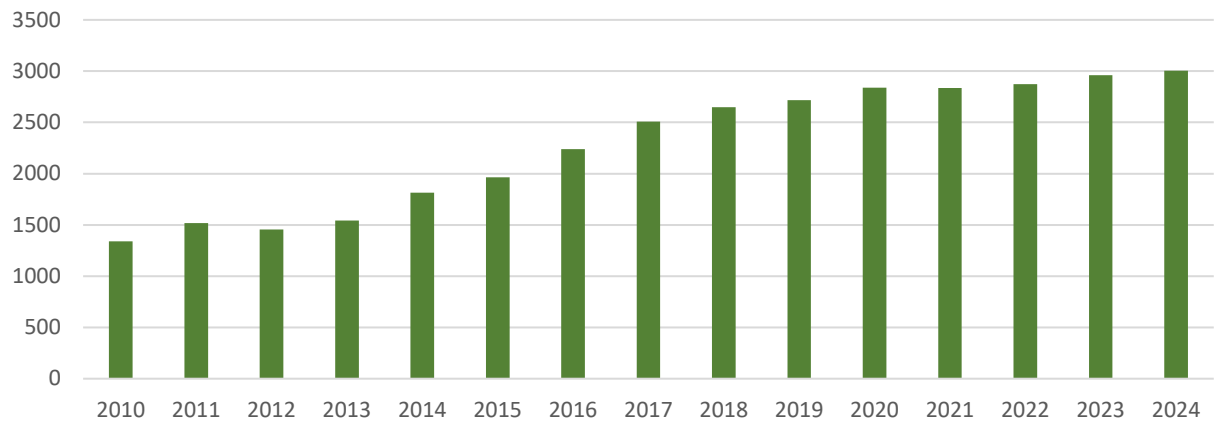
Ausgehende Gesuche



Die Anzahl der Dossiers (Gesuche und Anfragen) hat sich zwischen 2010 und 2020 verdoppelt. Seit 2020 sind die Zahlen auf hohem Niveau annähernd stabil.

⁷ Verordnung vom 6. Dezember 2019 über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV), SR 211.214.32

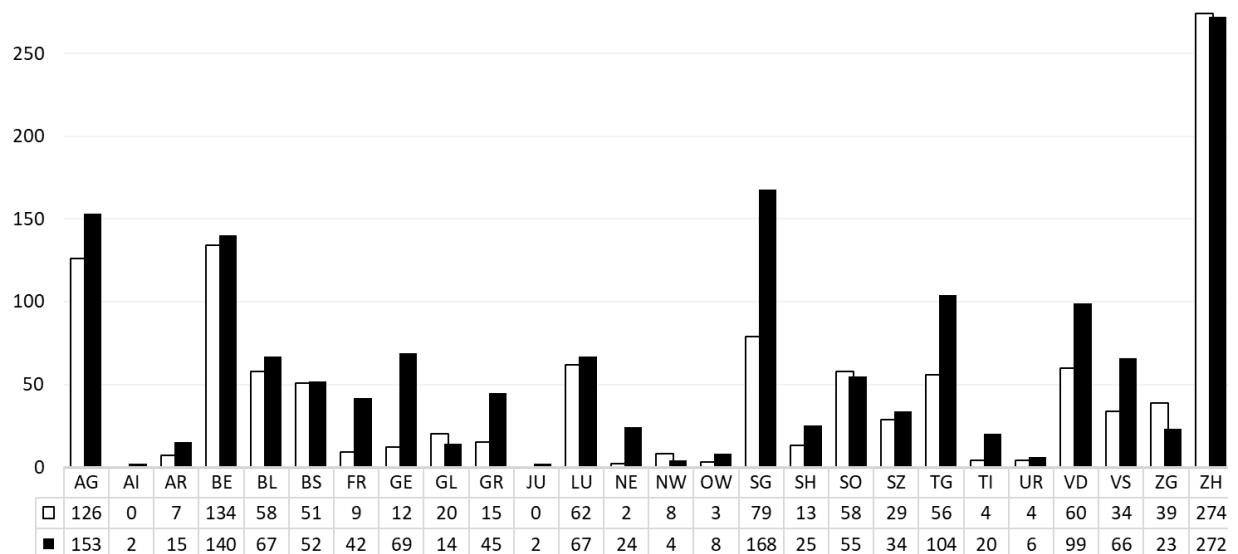
⁸ Erläuternder Bericht zur InkHV, S. 11 f.



Die Kantone sind in höchst unterschiedlichem Mass mit dem grenzüberschreitenden Alimen-teninkasso konfrontiert. Fast die Hälfte aller hängigen ausgehenden Gesuche betreffen drei Kantone (ZH, AG, BE). Der Kanton Zürich schickt pro Jahr ca. 250 Gesuche ins Ausland, was gleich viele sind wie aus den 17 Kantonen mit den wenigsten Gesuchen zusammen. Sieben Kantone haben im Jahr 2024 kein einziges neues Gesuch ins Ausland geschickt.

Bei den eingehenden Gesuchen variieren die Zahlen ähnlich stark zwischen den Kantonen: Mehr als die Hälfte der eingehenden Gesuche sind auf fünf Kantone verteilt (ZH, SG, AG, BE, TG). Der Kanton mit den meisten Gesuchen (ZH) bearbeitet mehr Gesuche als die Hälfte aller anderen Kantone zusammen, und sechs Kantone haben 2024 nur ein oder gar kein Gesuch aus dem Ausland erhalten.

Gesuche in Bearbeitung 2024. Weiss die ausgehenden, schwarz die eingehenden Gesuche



Auffällig ist, dass einige Kantone massiv weniger Gesuche unter dem geltenden NYÜ ins Ausland schicken, als sie aus dem Ausland erhalten. Dies ist teils auf fehlende Ressourcen in den Kantonen und teils auf mangelnde Erfolgsaussichten im Ausland zurückzuführen. Insbesondere die Grenzkantone erledigen viele Fälle auch direkt, ohne über die Zentralbehörden des NYÜ zu gehen, oder beauftragen selbst Anwälte im Ausland mit der Titelvollstreckung; diese Fälle erscheinen nicht in der Statistik.

Eine Umfrage bei den kantonalen Empfangs- und Übermittlungsbehörden im Jahr 2020 ergab, 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 Rück-

meldungen machen konnten und die Zahlen nur ungefähr die Hälfte aller Alimenteninkassodossiers betreffen, kann davon ausgegangen werden, dass die tatsächlichen einkassierten Gelder höher sind.

Die Erfolgsquoten des internationalen Alimenteninkassos (tatsächliche Zahlungen im Verhältnis zur Höhe der geltend gemachten Unterhaltsforderungen) sind von Kanton zu Kanton und von Land zu Land höchst unterschiedlich. In der Botschaft zum NYÜ wurde die Erfolgsquote als «zwischen 20 und 90%» angegeben,⁹ was wohl etwas zu optimistisch war. Die Erfolgsquote liegt heute bei den ausgehenden Fällen ungefähr bei 20%, bei den eingehenden Fällen schätzungsweise bei 50%. Diese Unterschiede lassen sich zu einem grossen Teil durch die unterschiedlichen Einkommensniveaus und Lebenshaltungskosten erklären: Die Chancen für das Inkasso einer betragsmässig eher tiefen «ausländischen» Unterhaltsforderung sind in der Schweiz, wo der monatliche Bruttolohn im Durchschnitt bei fast 7'000 CHF liegt¹⁰, naturgemäss wesentlich besser als jene für das Inkasso eines «schweizerischen» monatlichen Unterhaltsanspruchs von mehreren hundert Franken in einem Land wie z.B. Frankreich oder Portugal, wo der durchschnittliche Monatslohn wesentlich tiefer liegt als in der Schweiz. Hinzu kommt, dass mehrere Kantone die erfolgsversprechenden Fälle selbst bearbeiten oder eine Anwaltperson engagieren, wenn z.B. bekannt ist, dass eine unterhaltspflichtige Person im Ausland Immobilieneigentum hat; diese Fälle, bei denen die Erfolgsrate wesentlich höher wäre, sind dann nicht in der Statistik erfasst.

Wie viele Personen in der Schweiz bei den Kantonen und Gemeinden Alimenteninkassodossiers betreuen, ist nicht bekannt. Auf der Grundlage einer 2020 durchgeführten Umfrage bei den kantonalen Stellen kann geschätzt werden, dass in der Schweiz für die Sachbearbeitung der internationalen Alimenteninkassodossiers ca. 20 Vollzeitstellen eingesetzt wurden: viereinhalb auf Stufe Bund (320 Stellenprozente Sachbearbeitung, 100% Juristin, 20% Teamleitung) und ca. 16 in den Kantonen und Gemeinden, d.h. es werden ca. 140–150 Dossiers pro Vollzeitstelle bearbeitet. Diese Zahlen beruhen allerdings auf Hochrechnungen und sind nur von beschränkter Aussagekraft, da nur etwa die Hälfte der Kantone Rückmeldungen geben konnten. Die Stellenprozente können nur geschätzt werden, da fast alle Mitarbeitenden in den Kantonen und Gemeinden auch nationale Fälle bearbeiten und in einigen Kantonen viele internationale Fälle direkt erledigt werden, d.h. ohne den Amtshilfeweg über das NYÜ zu nutzen. Eine stichprobenartige Umfrage im Frühjahr 2025 in Luzern, Neuenburg und Schwyz bestätigte, dass pro Vollzeitstelle ca. 150–200 Fälle bearbeitet werden können.

Die Personalressourcen in der Schweiz sind mit jenen aus Deutschland vergleichbar, wo pro Vollzeitstelle 150 internationale Dossiers bearbeitet werden.¹¹

Aus Österreich sind statistische Angaben zu den nationalen Fällen erhältlich. In vier untersuchten österreichischen Alimenteninkassostellen wurden pro Vollzeitäquivalent 170, 210, 300 bzw. 1600 Fälle bearbeitet. Die Erfolgsquote betrug im ersten Fall 66%, im zweiten Fall 36%, im dritten Fall 29% und im vierten Fall lediglich 2%.¹² Auch die Kosten-Nutzen-Relation war im ersten Fall am besten, da mit 92'000 EUR Personalkosten fast eine halbe Million EUR an Unterhaltsvorschüssen hereingebracht werden konnten (Verhältnis 1 zu 5), während im zweiten und dritten Fall das Verhältnis zwischen Personalkosten und eingebrachten Vorschüssen nur noch 1 zu 3 betrug.¹³ Aus diesen Fallzahlen lässt sich folgern, dass für eine erfolgreiche Durchführung des Alimenteninkasso ausreichende Ressourcen unerlässlich sind.

⁹ BBl 1975 I 1569

¹⁰ www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Löhne, Erwerbseinkommen und Arbeitskosten (Zahlen von 2022)

¹¹ 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 (www.bundesjustizamt.de) und www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Questionnaires et Réponses > Réponses au Questionnaire d'août 2019 > Germany > S. 4.

¹² Bericht des österreichischen Rechnungshofes 2016/2017, Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, S. 330 sowie S. 294 und S. 333 für den vierten Fall; abrufbar unter www.rechnungshof.gv.at

¹³ Bericht Rechnungshof (Quelle Fussnote 12), S. 330-332

Die Zuständigkeit für das grenzüberschreitende Alimenteninkasso ist heute in keinem Erlass geregelt. Unter dem NYÜ hat sich folgende Praxis entwickelt, die auf dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip des Vollzugsföderalismus aufbaut: Eine Zentralbehörde im Bundesamt für Justiz ist für die grenzüberschreitende Übermittlung und den Empfang der Inkassohilfegesuche sowie den Kontakt mit dem Ausland zuständig und bietet den Alimenteninkassostellen in den Kantonen subsidiär juristische Unterstützung. Die eigentliche Sachbearbeitung (z.B. Dossier-vorbereitung 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]¹⁴ 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 gutlichem 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 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.»¹⁵

Artikel 21 der Inkassohilfeverordnung, die am 1. Januar 2022 in Kraft getreten ist, 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 zentralisierte Behörden (z.B. GE, NE), während in anderen Kantonen jede einzelne Gemeinde für die Bearbeitung ihrer eigenen Fälle zuständig ist (z.B. AG, TG, GR). Verschiedene dieser Gemeinden und auch einige Kantone haben das Alimenteninkasso wiederum an private Dienstleistungserbringer delegiert (so z.B. ZG, AG). In anderen Kantonen gibt es wenige Alimentenhilfestellen, bei denen das Inkasso für mehrere Bezirke und Gemeindeverbände regional zusammengefasst ist. In Luzern z.B. bearbeitet die Gemeinde Sursee alle Gesuche des ganzen Kantons.

Im Ausland wurden sehr unterschiedliche Modelle für die Umsetzung des HUÜ gewählt. Sehr summarisch zusammengefasst: Norwegen und die Niederlande haben sich 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.¹⁶

Die Schweiz hat für die Umsetzung der meisten Haager Übereinkommen ein System mit einer Zentralbehörde beim Bund und kantonalen Vollzugsstellen vorgesehen. Es ist naheliegend, dieses System auch für das Haager Unterhaltsübereinkommen zu wählen. Davon abgesehen

¹⁴ Damals war die «Eidgenössische Polizeiabteilung» zuständig.

¹⁵ BBl 1975 I 1566

¹⁶ Detaillierte Beschreibungen sind unter www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Profils des Etats verfügbar.

kommen aber auch andere Behördenorganisationsmodelle in Frage. Sie reichen vom *status quo* über die Privatisierung oder kantonale Zentralbehörden, die auch überkantonale organisiert sein könnten, bis hin zur teilweisen oder weitgehenden Zentralisierung bei einer Bundeszentralbehörde. Eine Bundeszentralbehörde könnte zudem fakultativ sein, d.h. dass die Kantone die Sachbearbeitung nur dann abgeben, wenn sie dies wünschen. Die verschiedenen Modelle werden unter Ziffer 5 näher beschrieben.

1.4 Probleme und Herausforderungen

Das New Yorker Übereinkommen ist mittlerweile veraltet. Abgesehen vom Hauptproblem der Nichtdurchsetzbarkeit bevorschusster Forderungen in vielen Ländern (Ziff. 1.1) gibt es verschiedene wichtige Fragen wie zum Beispiel die Verjährung, die im NYÜ nicht geregelt sind und die je nach Land unterschiedlich beurteilt werden, was zu Rechtsunsicherheit führt. Problematisch ist auch, dass Gesuchstellende aus der Schweiz in diversen Ländern keine unentgeltliche Prozessführung erhalten. 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.

Probleme gibt es auch beim anwendbaren Recht, welches in der Schweiz heute hauptsächlich durch das HÜ73-R geregelt ist: Die Schweiz bestimmt das anwendbare Recht nach anderen Rechtsgrundlagen als viele ausländische Staaten, die bereits das Haager Unterhaltsprotokoll ratifiziert haben. Mit einem Beitritt zum Unterhaltsprotokoll würden auch in der Schweiz moderne Regeln gelten und die Frage, welches Recht in einem internationalen Verhältnis zur Anwendung kommen würde oder könnte, wäre einfacher zu beantworten.

Die Regeln, die aktuell in der Schweiz das anwendbare Recht bestimmen, sind 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.

Zu den rechtlichen Problemen kommen praktische Herausforderungen hinzu. Die Aufgabenteilung zwischen den Kantonen und dem Bund ist in keinem Erlass geregelt. Dies führt zu organisatorischen Unklarheiten. Aufgrund der föderalen Organisation des internationalen Alimenteninkassos in der Schweiz gibt es in den Kantonen und Gemeinden sehr 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. Mehrere Kantone haben viel zu wenig Ressourcen (insbesondere auch juristische) bei der kantonalen Stelle, welche den Gemeinden beratend zur Seite stehen sollte. Viele Kantone verfügen auch nicht über geeignete Fallbearbeitungssysteme für die Bearbeitung von internationalen Fällen.

Nicht wenige Gemeinden verzichten gar 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 nachteilig, weil ihnen keine Hilfe geleistet wird. Auch das Gemeinwesen bezahlt hier indirekt einen Preis, weil bevorschusste Gelder abgeschrieben werden müssen.

Die hiervor beschriebenen organisatorischen Probleme sind nicht neu. Schon 1989 wurde zur Behördenorganisation in der Schweiz geschrieben: «Zeitliche Verzögerungen treten insbeson-

dere in bundesstaatlich organisierten Vertragsländern auf. Mit jeder Delegationsstufe müssen da und dort auch Einbussen bei der qualitativen Fallbetreuung in Kauf genommen werden.»¹⁷ Diese Probleme könnten anlässlich des Beitritts der Schweiz zum HUÜ gelöst werden.

1.5 Geprüfte Alternativen

Der Abschluss bilateraler Staatsverträge ist im Vergleich zu multilateralen Übereinkommen ineffizient. Bezeichnenderweise sind die USA und einige der kanadischen Provinzen, mit denen die Schweiz in den letzten Jahrzehnten im Unterhaltsbereich bilaterale Abkommen geschlossen hat, mittlerweile dem HUÜ beigetreten.

Aufgrund der Kosten wäre eine Alternative, die bestehenden Unterhaltsübereinkommen zu kündigen und künftig ganz auf das internationale Alimenteninkasso zu verzichten. Dies wäre aber nicht mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Die Schweiz hat sich nämlich mit der Ratifikation der UN-Kinderrechtskonvention (KRK)¹⁸ 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 der KRK 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). Hinzu kommen die positiven Effekte eines effizienten internationalen Alimenteninkassos (siehe dazu Ziff. 1.1 und 5.2), auf die man ohne rechtlichen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verzichten müsste.

Aus Sicht des Bundesrates ist der Beitritt der Schweiz zum HUÜ und dem dazugehörigen Protokoll die klar zu favorisierende Lösung.

1.6 Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnis

Das HUÜ und das HUP wurden zwischen 2003 und 2007 verhandelt. Die Schweiz war aktiv an den Verhandlungen beteiligt. Die Arbeitsgruppe über das anwendbare Unterhaltsrecht wurde vom Schweizer Delegierten Prof. Andrea Bonomi (Universität Lausanne) geleitet, der auch den offiziellen erläuternden Bericht¹⁹ zum Haager Unterhaltsprotokoll verfasst hat. Das Verhandlungsergebnis ist mit dem Schweizer Recht vereinbar.

1.7 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlagen sind weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024²⁰ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024²¹ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Sie decken sich aber mit verschiedenen Zielen des Bundesrates, die in der Legislaturplanung aufgeführt sind. So wird zum Beispiel die Chancengleichheit gefördert (Ziel 11), wenn Kinder, deren Eltern ihre Unterhaltungspflichten vernachlässigen, bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche unterstützt werden, damit auch sie über genügend Ressourcen verfügen. Das Inkasso staatlich bevorschusster Unterhaltsforderungen trägt auch zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialwerke bei (Ziel 12). Durch die Zusammenarbeit der Behörden unter dem HUÜ

¹⁷ Zingaro, Die Arbeit mit dem NYÜ, in: Volken/Hangartner, Alimenteninkasso im Ausland, Referate und Unterlagen der Tagung vom 6. Mai 1988, St. Gallen 1989

¹⁸ 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

¹⁹ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Rapport explicatif, établi par Andrea Bonomi

²⁰ BBl 2024 525

²¹ BBl 2024 1440

wird die multilaterale Zusammenarbeit gestärkt (Ziel 14), sodass die Schweiz kohärent und als verlässliche Partnerin agieren kann (Ziel 15).

Beide Vorlagen entsprechen auch den Zielen der am 28. April 2021 vom Bundesrat verabschiedeten Gleichstellungsstrategie 2030, da das verbesserte Inkasso von Unterhaltsbeiträgen das Armutsrisiko von Familien, insbesondere von Einelternhaushalten, verringert.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Das Gesetzgebungsprojekt dient der Erfüllung der Motion Paganini 22.3250 «Haager Unterhaltsübereinkommen. Vorbereitung und Ratifizierung durch die Schweiz».

2 Bisherige Arbeiten

Das internationale Alimenteninkasso – und insbesondere die Organisation der dafür zuständigen Behörden in der Schweiz – ist schon seit vielen Jahren Gegenstand von Diskussionen, sowohl auf der Fachebene als auch auf der politischen Ebene.

Der Bericht des Bundesrates «Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso» in Erfüllung des Postulats (06.3003) von 2011 wies auf zahlreiche Herausforderungen im Bereich des internationalen Alimenteninkassos hin (z.B. Unklarheiten bei den Kosten, fehlendes Fachwissen bei den Sachbearbeitenden, Aufgabenverlagerungen von den Kantonen zum Bund, Ungleichbehandlung nationaler und internationaler Fälle).

Als 2015 die Alimenteninkassostellen zur Harmonisierung der nationalen Inkassohilfe befragt wurden, sprachen sich viele Sachbearbeitende für eine Übernahme der internationalen Fälle durch eine Bundeszentralbehörde aus.²² Im Rahmen der 2017 durchgeführten Vernehmlassung²³ zur Inkassohilfeverordnung wünschten sich ungefähr die Hälfte der Kantone eine «Kann-Bestimmung», die es den Fachstellen ermöglicht, die Bearbeitung der internationalen Inkassohilfefälle an den Bund 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.

2019 wurde das Postulat Vogler 19.3105 «Familien schützen und Gemeinwesen entlasten. Die Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen» an den Bundesrat überwiesen. Unter Einbezug der Behörden und Dienstleistungserbringer auf Kantons- und Gemeindeebene wurde daraufhin vom Bundesamt für Justiz (BJ) in Absprache mit dem Sekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) eine repräsentative Arbeitsgruppe eingesetzt, die an drei Sitzungen zwischen 2019 und 2020 die Probleme des heutigen Alimenteninkassosystems aus Sicht der sachbearbeitenden Personen diskutierte sowie verschiedene Modelle für die zukünftige Behördenorganisation entwarf.

Der 2021 veröffentlichte Bericht²⁴ zum Postulat Vogler kam zum Schluss, dass die heutigen Probleme des grenzüberschreitenden Unterhaltsinkassos mit einer Konzentration der Sachbearbeitung bei möglichst wenigen Stellen behoben werden können. Offen blieb in der Arbeitsgruppe aber, ob die Spezialisierung und Konzentration auf kantonaler Ebene erfolgen sollte, oder ob eine Bundeszentralbehörde mit Sachbearbeitungsfunktion vorzuziehen wäre. Die Vorstellungen der Aufgaben einer Bundeszentralbehörde variierten von «mehr Unterstützung als heute» bis hin zur kompletten Sachbearbeitung inklusive Kontakt mit den betroffenen Perso-

²² www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Unterhalt des Kindes > Vernehmlassungsverfahren betreffend die Inkassohilfeverordnung > Anhang zum Bericht

²³ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EJPD

²⁴ www.parlament.ch > Suchbegriff «19.3105» > Bericht

nen. Als der Bericht 2021 in der Rechtskommission des Nationalrats vorgestellt wurde, gab es allerdings keine Diskussion, die Anhaltspunkte für die weiteren Arbeiten hätte geben können.

Für die Umsetzung der Motion Paganini 22.3250 wurde erneut eine repräsentative Arbeitsgruppe mit Sachbearbeitenden aus Kantonen und Gemeinden einberufen, die an drei Sitzungen zwischen 2023 und 2024 die Behördenorganisation unter dem HUÜ diskutierte. Die Meinungen, ob die Sachbearbeitung inskünftig beim Bund oder weiterhin in den Kantonen erfolgen sollte, gingen aber auseinander. Dabei gab es auch keine Korrelation zwischen der Präferenz für eine bestimmte Lösung und der Kantonsgrösse oder der bestehenden Organisationsform. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe wiesen auch darauf hin, dass sich die Meinung der Sachbearbeitenden nicht unbedingt mit den Ansichten der politischen Entscheidungsträger decken. Alle waren sich immerhin einig, dass die heutige Situation nicht gut ist. Als problematisch erachtet wurde die geltende Lage vor allem von den Sachbearbeitenden aus jenen Kantonen, die nicht über genügend Ressourcen und Unterstützung für die Sachbearbeitung verfügen. Auch die Sachbearbeitenden aus Kantonen mit genügend Fallvolumen bestätigten, dass es eine gewisse Anzahl Fälle pro Person braucht, um Erfahrung aufzubauen und mit sinnvollem Aufwand gute Arbeit leisten zu können. Dieser Umstand sollte bei der politischen Entscheidung mitberücksichtigt werden.

Fazit aus all diesen Diskussionen der letzten Jahre ist, dass die heutige Situation unbefriedigend ist, und dass die Sachbearbeitung inskünftig bei möglichst wenigen Stellen konzentriert werden muss, um Fachwissen und Erfahrung zu gewährleisten.

3 Haager Unterhaltsübereinkommen (Vorlage 1)

3.1 Grundzüge des HUÜ

Das Übereinkommen über die internationale Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen von Kindern und anderen Familienangehörigen, das am 23. November 2007 in Den Haag verabschiedet wurde, zielt darauf ab, die internationale Zusammenarbeit bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen zu verbessern. Dazu werden Zentralbehörden eingesetzt, die grenzüberschreitend zusammenarbeiten und bei der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen helfen (Art. 1 HUÜ).

Das HUÜ verbessert und erweitert die Mechanismen, die bereits mit dem NYÜ eingeführt worden waren. Das Übereinkommen präzisiert z.B., welche Aufgaben die Behörden wahrnehmen müssen. Dazu gehören die Lokalisierung der unterhaltspflichtigen Person oder Auskünfte über ihre finanziellen Verhältnisse. Das HUÜ regelt die Grundlagen und Verfahren der Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltstiteln und erleichtert diese sowie die Titellerrichtung und -änderung, indem die vorzulegenden Schriftstücke präzisiert und Legalisierungs- und Übersetzungserfordernisse geklärt werden. Auch wird mittels einheitlicher Formulare, die in mehreren Sprachen verfügbar sind, die grenzüberschreitende Kooperation vereinfacht. Schliesslich macht das Übereinkommen gewisse Vorgaben, z.B. zur Kostentragung oder zur Bearbeitungsdauer. Zudem wird durch die kostenlose Bereitstellung der meisten Dienstleistungen ein effektiver Zugang zu grenzüberschreitenden Unterhaltsverfahren ermöglicht. Neu ist, dass die Zentralbehörden unter gewissen Umständen auch im Interesse der unterhaltspflichtigen Personen tätig werden müssen.

Das Übereinkommen fördert die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Vertragsstaaten. Um eine einheitliche Anwendung des Übereinkommens zu gewährleisten und Probleme zu lösen, finden im Rahmen der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht regelmässige Treffen der Vertragsstaaten und von Arbeitsgruppen statt.

Durch diese Massnahmen – ergänzt durch ein spezielles und unter der Leitung der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht ausgearbeitetes Datenverwaltungssystem (iSupport), welches auch die grenzüberschreitend sichere Kommunikation und Übermittlung von Unterhaltsdossiers ermöglicht und dessen Einführung in der Schweiz zu gegebener Zeit zu prüfen

sein wird – wird ein effektives System zur Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen geschaffen, das den Bedürfnissen von Kindern und anderen Familienangehörigen gerecht wird und gleichzeitig die rechtlichen Rahmenbedingungen zwischen den Staaten harmonisiert.

3.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des HUÜ

Das HUÜ baut auf dem NYÜ auf, welches in der Schweiz bereits seit 1977 gilt. Die wesentlichen Grundzüge bleiben unverändert. Es ersetzt zudem das Haager Übereinkommen vom 2. Oktober 1973 über die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen (HÜ73-A/V), welches wiederum das Übereinkommen vom 15. April 1958²⁵ über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen auf dem Gebiet der Unterhaltspflicht gegenüber Kindern (HÜ58-A/V) ersetzt hatte. Es kann deshalb zumindest teilweise auf die Ausführungen in der Botschaft²⁶ zum NYÜ sowie die Botschaften zum HÜ73-A/V²⁷ und zum HÜ58-A/V²⁸ verwiesen werden.

Zudem sei der offizielle erläuternde Bericht²⁹ der Haager Konferenz zum HUÜ erwähnt, der auf über hundert Seiten jeden einzelnen Artikel des Übereinkommens detailliert erläutert. Die Haager Konferenz hat des Weiteren zwei Handbücher³⁰ für Zentralbehörden und Sachbearbeiter erstellt, die die Aufgaben unter dem HUÜ detailliert beschreiben. Hinzu kommen weitere offizielle Handbücher zu einzelnen Aspekten der Unterhaltsdurchsetzung, z.B. betreffend Unterhaltsvereinbarungen.³¹ Zudem werden regelmässig Spezialkommissionen betreffend die praktische Anwendung des HUÜ organisiert, an welchen auch Auslegungsfragen besprochen und in Form von Schlussfolgerungen und Empfehlungen veröffentlicht werden.³² All diese Materialien können und müssen genutzt werden, wenn sich Fragen zur Auslegung des neuen Übereinkommens stellen.

Die nachfolgenden Erläuterungen beschränken sich auf die wesentlichen Änderungen im Vergleich zum NYÜ. Fragen zur Behördenorganisation und zur Umsetzung des HUÜ in der Schweiz werden unter Ziffer 5 erläutert.

Art. 2 Anwendungsbereich

Das HUÜ enthält einen «Kernanwendungsbereich» und ermöglicht den Vertragsstaaten, durch Vorbehalte oder Erklärungen den Anwendungsbereich einzuschränken und zu erweitern. Diese Anpassungen des Anwendungsbereichs gelten jeweils (nur) im Verhältnis zu jenen Staaten, die dieselben Erklärungen gemacht haben.

Das HUÜ ist primär auf Unterhaltsansprüche von Kindern gegenüber ihren Eltern anwendbar. Erfasst sind Kinder bis zur Vollendung des 21. Lebensjahrs (zur möglichen Erstreckung über dieses Alter hinaus siehe den nachfolgenden Absatz). Die Altersgrenze bedeutet, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, anspruchsberechtigten Personen für Unterhalt bis zu diesem Alter Amtshilfe zu leisten. Auch einer älteren Person muss geholfen werden, sofern es um Rückstände aus der Zeit vor der Vollendung des 21. Lebensjahres geht. Die Altersgrenzen gelten auch für die direkten Anträge, die nicht bei einer Fachstelle oder der Zentralen Behörde des Bundes eingereicht werden.

Das HUÜ sieht bezüglich der Altersgrenze vor, dass jeder Vertragsstaat mittels Vorbehalts bzw. Erklärung diese auf 18 Jahre heruntersetzen oder aber auf über 21 Jahre erhöhen kann.

²⁵ SR 0.211.221.432

²⁶ BBl 1975 I 1566

²⁷ BBl 1975 II 1395

²⁸ BBl 1964 I 501

²⁹ Abrufbar unter www.hcch.net > Recouvrement des aliments

³⁰ Siehe Dateipfad in Fussnote 29.

³¹ Siehe Dateipfad in Fussnote 29.

³² Siehe Dateipfad in Fussnote 29.

Vorliegend ist beabsichtigt, dass die Schweiz anlässlich der Ratifikation eine Erklärung abgeben wird, um den Anwendungsbereich des gesamten Übereinkommens auf die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhalt für Kinder über 21 Jahre, die sich in Ausbildung befinden, auf bis zu 25 Jahre zu erstrecken. Die Wirksamkeit der Erklärung bedingt dabei die Gegenseitigkeit; sie wird somit nur dann Auswirkungen haben, wenn auch andere Länder eine entsprechende Erklärung abgeben, so wie dies etwa Norwegen getan hat. Die EU sowie die USA haben darauf verzichtet, womit das Maximalalter im Verhältnis zu diesen bei 21 Jahren bleibt.

Vom Anwendungsbereich erfasst ist auch die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhalt zwischen Ehegatten und früheren Ehegatten, sofern er im Zusammenhang mit Kindesunterhalt geltend gemacht wird. Für solche Ansprüche muss also in jedem Fall Amtshilfe geleistet werden – nicht aber für Ehegattenunterhalt allein. Die Schweiz beabsichtigt einstweilen nicht, den Anwendungsbereich des Übereinkommens diesbezüglich mittels Erklärung zu erweitern, d.h. sie wird keine Amtshilfe leisten für Ehegattenunterhalt allein. Betreffend Ehegattenunterhalt würde somit inskünftig weniger Unterstützung geleistet, als dies heute unter dem NYÜ der Fall ist (da mittels dieser Vorlage die Kündigung des NYÜ beantragt wird; vgl. Ziff. 6.1). Dies ist insofern gerechtfertigt, als der Schutzbedarf von Ehegatten geringer ist als jener von Kindern, und die wenigen betroffenen Fälle können die mit der Beibehaltung des NYÜ verbundenen Nachteile (Komplexität der Rechtsgrundlagen, ineffiziente Abläufe) nicht aufwiegen. Es gibt heute auch fast keine Gesuche, die nur Ehegattenunterhalt allein betreffen (pro Jahr nur ca. fünf Gesuche, dies im Verhältnis zu mehreren hundert Gesuchen betreffend Kindesunterhalt). Immerhin gelten abgesehen von den Kapiteln II und III (Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene und Anträge über die zentralen Behörden) die anderen Regeln des Übereinkommens auch für Ehegattenunterhalt allein, so insbesondere die allgemeinen Anerkennungs- und Vollstreckungsvoraussetzungen der Artikel 19 ff. HUÜ.

Es steht jedem Vertragsstaat frei, den Anwendungsbereich des HUÜ auch auf weitere Ansprüche wie z.B. Verwandtenunterstützung auszudehnen. Die Schweiz wird von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch machen, damit die Behörden ihre beschränkten Ressourcen auf jene Situationen konzentrieren können, in denen ihre Unterstützung am dringendsten ist. Zum Anwendungsbereich des HUÜ für schutzbedürftige Personen wird auf die Ausführungen zu Artikel 37 verwiesen.

Unter dem HUÜ wird es auch möglich sein, einen Antrag auf Titelerrichtung zu stellen, wenn Unterhalt aus einer Eltern-Kind- Beziehung für eine Person, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, betroffen ist.

Der territoriale Anwendungsbereich des neuen Übereinkommens ist nicht explizit geregelt, sondern ergibt sich implizit aus den verschiedenen Bestimmungen des Übereinkommens. Er ist einerseits dann eröffnet, wenn sich die unterhaltsberechtignte oder die unterhaltspflichtige Person in der Schweiz aufhalten (in der Regel Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt); andererseits aber auch in den Fällen, in denen z.B. in der Schweiz die Zwangsvollstreckung möglich ist, weil etwa in der Schweiz Vermögenswerte vorhanden sind.

Art. 4 *Bestimmung der Behörden*

Jeder Vertragsstaat muss eine Zentrale Behörde bestimmen, welche die ihr durch das HUÜ übertragenen Aufgaben wahrnimmt. Bundesstaaten können auch mehrere Stellen bestimmen. Zudem können Aufgaben unter dem HUÜ anderen Stellen übertragen werden (Art. 6 Abs. 3).

Für die Schweiz wird folgende Behördenorganisation vorgeschlagen, die sich an die auch bei anderen Haager Übereinkommen gewählten Organisationsmodellen anlehnt (Beweiserhebung, Zustellung, Adoption, Kindesschutz, Kindesentführungen): Das Bundesamt für Justiz (BJ) ist die Zentrale Behörde. Das BJ steht im Kontakt mit dem Ausland und kümmert sich um die Übermittlung von Gesuchen. Hinzu kommen alle weiteren Aufgaben unter dem HUÜ, sofern diese nicht den Kantonen zugeordnet sind. Jeder Kanton muss eine zentrale Fachstelle bezeichnen, welche für die Vorbereitung der ausgehenden Gesuche auf Titelvollstreckung sowie für die Sachbearbeitung der eingehenden Gesuche auf Titelvollstreckung zuständig ist. Diese Lösung passt organisatorisch zum Bundesstaat Schweiz.

Beim Betritt der Schweiz hat sie dem Ständigen Büro der Haager Konferenz die zuständigen Stellen und die Aufgabenteilung in der Schweiz anzugeben. Für die Details der Organisation und die Aufgaben der involvierten Behörden siehe die Ausführungen zum Umsetzungsgesetz unter Ziffer 5.

Art. 5–7 Aufgaben der Behörden

Wie bereits unter dem NYÜ besteht die Hauptaufgabe der Behörden unter dem HUÜ darin, zusammenzuarbeiten, um Unterhaltsentscheidungen grenzüberschreitend zu vollstrecken.

Die Aufgaben der Zentralen Behörden sind aber erweitert und detaillierter geregelt als im NYÜ. Neu sieht das HUÜ vor, dass Adressabklärungen und Auskünfte über die finanziellen Verhältnisse auch unabhängig von einem Antrag auf Unterhaltsvollstreckung möglich sind, z.B. um zu prüfen, ob es überhaupt sinnvoll ist, solch einen Antrag einzureichen. So kann unnötiger Aufwand vermieden werden. Heute werden teilweise ganze Dossiers vorbereitet und teuer übersetzt, nur um herauszufinden, dass die unterhaltspflichtige Person gar nicht mehr im angegebenen Staat wohnt oder dort weder über Einkommen noch Vermögen verfügt.

Unter dem HUÜ ist auch Hilfe bei der Feststellung der Abstammung zu leisten, wenn dies zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen notwendig ist. Dies ist für die Schweiz nicht neu, denn bereits gestützt auf das Abkommen zwischen der Schweiz und den USA könnte z.B. ein Kind aus der Schweiz, dessen vermuteter Vater in den USA lebt, eine Vaterschaftsklage zusammen mit einer Unterhaltsklage in den USA einreichen und von der Unterstützung der amerikanischen Behörden profitieren. Umgekehrt wird auch die Schweiz ausländischen Kindern bei der Feststellung der Abstammung helfen müssen. Auch wenn diese Aufgaben häufiger sein werden, unterscheiden sie sich nicht wesentlich von der heutigen Situation: Schon heute kann ein Kind für eine Vaterschaftsklage unentgeltliche Rechtspflege beantragen, worauf seine Interessen durch eine Anwaltperson durchgesetzt würden. Dies bliebe inskünftig gleich, nur ist der Anspruch klarer ersichtlich.

Die Zentralen Behörden müssen auch Unterstützung bei der Rechtshilfe leisten. Um keine Doppelspurigkeiten zu schaffen, wird sich die Zentrale Behörde des Bundes darauf beschränken, allfällige Anfragen an die zuständigen Stellen gemäss den einschlägigen Haager Rechtshilfeübereinkommen weiterzuleiten, ohne selbst Aufgaben zu übernehmen.

Art. 8 Kosten

Grundsätzlich haben die Behörden die Aufgaben unter dem HUÜ kostenlos zu erledigen (Art. 8). Antragsteller können zudem unter Umständen von der unentgeltlichen Rechtspflege profitieren (Art. 14; siehe dazu auch weiter unten die Kommentierung von Art. 15–17).

Art. 9–11 Vom HUÜ vorgesehene Anträge

Will eine Person einen Antrag (z.B. auf Vollstreckung eines Unterhaltstitels) stellen, kann sie dazu den Amtshilfeweg des HUÜ nutzen. Dafür hat sie sich an die Zentrale Behörde des Vertragsstaats zu wenden, in dem sie ihren Aufenthalt hat, welche den Antrag dann an die Zentrale Behörde des ersuchten Staates weiterleitet.

Die meisten Anträge unter dem HUÜ werden auf Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltstiteln lauten; dafür werden wie bisher die Kantone zuständig sein (zur Organisation in den Kantonen siehe Art. 3 BG-HUÜ).

Es kann aber auch das Herbeiführen einer Entscheidung im ersuchten Staat beantragt werden, wenn keine Entscheidung vorliegt, einschliesslich, soweit erforderlich, der Feststellung der Abstammung (Art. 10 Abs. 1 Bst. c HUÜ). Für solche Anträge wird die Zentrale Behörde des Bundes zuständig sein (Art. 2 Abs. 2 Bst. i BG-HUÜ), welche die konkrete Bearbeitung an geeignete Dritte wie z.B. Anwaltpersonen delegieren kann (Art. 4 Abs. 2 BG-HUÜ). Dies wird zu Mehraufwand für die Schweizer Behörden führen; es werden aber auch Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz in den umgekehrten Situationen von dieser Regelung profitieren. Wenn z.B. ein

Schweizer Urteil im Ausland nicht durchsetzbar ist, kann inskünftig der Antrag gestellt werden, dass im Ausland ein neuer Titel errichtet wird (Art. 10 Abs. 1 Bst. d HUÜ).

Auch Anträge auf Abänderung einer Entscheidung sind unter dem HUÜ möglich. So kann z.B. ein Kind eine Anpassung des Unterhaltsbetrags beantragen, wenn sich die Umstände geändert haben.

Neu aus Schweizer Sicht und auf den ersten Blick schwer verständlich ist die Tatsache, dass auch unterhaltspflichtige Personen unter dem HUÜ Amtshilfe für die Anerkennung oder die Abänderung von Unterhaltstiteln beanspruchen können. Auf den zweiten Blick ist die Amtshilfe in diesen Fällen aber nachvollziehbar, denn es ist für alle Parteien besser, wenn ein realistischer Unterhaltsbetrag auch effektiv durchgesetzt wird, als dass sich hohe Rückstände anhäufen, die von unterhaltspflichtigen Personen mit Wohnsitz und Einkommen im Ausland ohnehin nie bezahlt werden können. Hervorzuheben ist, dass für solche Anträge der unterhaltspflichtigen Personen kein Anspruch auf Kostenlosigkeit besteht. Es ist aber schon heute so, dass jede unterhaltspflichtige Person jederzeit eine Überprüfung und Anpassung ihrer Unterhaltspflicht verlangen und dafür auch unentgeltliche Rechtspflege beantragen kann, sofern sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Im Ergebnis wird also nichts Neues geschaffen, sondern es werden bestehende Möglichkeiten besser sichtbar und einfacher zugänglich gemacht.

Diese neuen Aufgaben sollen von der Zentralen Behörde des Bundes übernommen werden, da dies nicht mit dem Auftrag der Inkassohilfestellen vereinbar ist, die nur für unterhaltsberechtigte Personen tätig werden. Die Zentrale Behörde des Bundes kann diese an externe Anwaltspersonen delegieren, welche im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege tätig werden. Dies wird heute auch bei anderen Haager Übereinkommen so gehandhabt, insbesondere im Bereich der internationalen Kindesentführungen (siehe Art. 3 Bundesgesetz vom 21. Dezember 2007³³ über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen).

Art. 12 Fallbearbeitung

Die Behörden des ersuchenden Staates müssen den antragstellenden Personen behilflich sein, um sicherzustellen, dass ihre Anträge alle notwendigen Schriftstücke und Angaben umfassen. Bei Anträgen auf Titelvollstreckung und damit zusammenhängenden Anträgen wie z.B. Adressabklärungen und Auskünfte über die finanziellen Verhältnisse wird dies die Aufgabe der zentralen Fachstellen der Kantone sein (Art. 3 BG-HUÜ). Für die anderen Anträge wie z.B. auf Titelerrichtung oder Titelabänderung ist demgegenüber die Zentrale Behörde des Bundes zuständig (Art. 2 BG-HUÜ).

Die vollständigen Anträge werden von der Zentralen Behörde des Bundes, an welche die zentralen Fachstellen der Kantone alle Unterlagen weiterleiten, der Zentralen Behörde des ersuchten Staates übermittelt. Dazu ist ein vom HUÜ vorgeschriebenes Formular zu verwenden.

Alle eingehenden Anträge werden von der Zentralen Behörde des Bundes entgegengenommen; Anträge auf Titelvollstreckung (und damit zusammenhängende Anträge wie z.B. Adressabklärungen und Auskünfte über die finanziellen Verhältnisse) werden an die zentralen Fachstellen der Kantone zur Bearbeitung weitergeleitet, alle anderen Anträge entweder direkt durch die Zentrale Behörde des Bundes erledigt oder an Dritte delegiert. Das HUÜ schreibt vor, dass innerhalb von sechs Wochen mit vorgeschriebenem Formular der Empfang bestätigt und die ersten Massnahmen mitgeteilt werden und danach innerhalb von drei Monaten über den Sachstand zu informieren ist.

Art. 14 und 17 Effektiver Zugang zu den Verfahren

In Artikel 14 ist das Prinzip festgelegt, dass allen Antragstellenden effektiver Zugang zu den Verfahren im ersuchten Staat zu gewähren ist (inkl. Rechtsmittelverfahren). Inwieweit dafür (unentgeltliche) juristische Unterstützung zu gewähren ist, hängt von verschiedenen Faktoren

³³ SR 211.222.32

ab, einerseits davon wie der betreffende Staat organisiert ist, aber auch von den Antragsstellenden und vom Antrag.

Gewisse Staaten sind so organisiert, dass ihre Zentralbehörde und allenfalls weitere Behörden unentgeltlich alle Unterstützung bieten, die nötig ist für die Erledigung der Anträge der Antragstellenden (Art. 14 Abs. 3). Um vergleichbare Dienstleistungen zu bieten, müsste die Zentrale Behörde des Bundes Fachpersonen mit Rechts- und Sprachkenntnissen aus der ganzen Schweiz anstellen, die mit Verfahren vor den kantonalen Gerichten vertraut sind. Dies wäre nicht effizient, da es pro Kanton teilweise nur um wenige Fälle gehen wird. Für einige Verfahren wie z.B. die Titelerrichtung werden deshalb im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege (d.h. Unentgeltlichkeit der Verfahren und – falls nötig – unentgeltliche Rechtsvertretung durch eine Anwaltperson) externe Anwaltpersonen beauftragt werden (siehe dazu die Ausführungen unter Art. 15–17).

Artikel 14 Absatz 5, der eine Sicherheitsleistung oder Hinterlegung für Verfahrenskosten ausschliesst und Artikel 17 Buchstabe b betreffend unentgeltliche Unterstützung im Vollstreckungsstaat, wenn schon im Ursprungsstaat eine solche gewährt worden war, gelten auch für direkt bei Behörden eingereichte Anträge. Das ist nichts Neues, denn schon das HÜ73-A/V und das HÜ58-A/V enthielten solche Bestimmungen.

Art. 15–17 Unentgeltliche juristische Unterstützung

Berechtigte Personen, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erhalten für Anträge auf Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen, die sie über die Zentralen Behörden stellen, unentgeltliche juristische Unterstützung ohne Prüfung ihrer finanziellen Verhältnisse (Art. 15 HUÜ). Das gleiche Anrecht auf unentgeltliche juristische Unterstützung gilt für einen gleichzeitigen Antrag auf Anerkennung und/oder Vollstreckung von Unterhalt zwischen Ehegatten oder früheren Ehegatten. Die unentgeltliche juristische Unterstützung wird in der Regel auch nach Vollendung des 21. Lebensjahres fortgeführt bzw. gewährt, soweit Rückstände aus der Zeit davor betroffen sind.

Auch öffentliche Aufgaben wahrnehmende Einrichtungen (z.B. bevorschussende Behörden), die Anträge auf Anerkennung und/oder Vollstreckung für Kindesunterhalt bis 21 Jahre stellen, haben Anrecht auf unentgeltliche juristische Unterstützung³⁴.

Die unentgeltliche juristische Unterstützung erfasst einerseits die unentgeltliche Rechtspflege gemäss Schweizer Rechtsverständnis (Art. 117 ff. Zivilprozessordnung³⁵ [ZPO]); andererseits geht sie darüber hinaus, da auch die Unterstützung der Antragsteller im Zusammenhang mit dem Einreichen von Anträgen darunterfällt.

Während der Anspruch auf unentgeltliche juristische Unterstützung bei Anträgen von Kindern bis 21 Jahre auf Titelanerkennung und -vollstreckung sowie Titelerrichtung (inkl. Feststellung der Abstammung) oder -abänderung, die über die Zentralen Behörden gestellt werden, nicht von einer Prüfung der wirtschaftlichen Situation abhängig gemacht werden kann (Art. 15), stellt Artikel 17 klar, dass bei Anträgen z.B. von unterhaltspflichtigen Personen die üblichen Kriterien der unentgeltlichen Rechtspflege geprüft werden können. Die Schweiz wird sich hier auf das Minimum beschränken und alle Anträge, die nicht die Geltendmachung von Kindesunterhalt (gegebenenfalls mit gleichzeitig geltend gemachter Durchsetzung von Ehegattenunterhalt) betreffen, von den Kriterien gemäss Artikel 117 ff. ZPO abhängig machen.

Sofern der antragstellenden Person bereits im Ursprungsverfahren unentgeltliche Rechtspflege gewährt worden war, so ist ihr dies gemäss Artikel 17 Buchstabe b HUÜ auch im Anerkennungs- und Vollstreckungsverfahren zu gewähren.

Gemäss Artikel 16 HUÜ wäre es möglich, die unentgeltliche juristische Unterstützung für Kinder – ausser bei Anträgen um Anerkennung und/oder Vollstreckung von Unterhaltstiteln – von einer Abklärung ihrer finanziellen Verhältnisse abhängig zu machen. Die Schweiz wird keine ent-

³⁴ So ausdrücklich Erläuternder Bericht, Rz. 384

³⁵ SR 272

sprechende Erklärung abgeben, da Kinder, die ihre Unterhaltsansprüche auf dem Amtshilfegeweg durchsetzen müssen, wohl kaum je wohlhabend sein dürften, da gemäss HUÜ nur die Ressourcen des Kindes, nicht aber die seiner Eltern, geprüft werden. Artikel 16 sieht in der Tat nur eine Prüfung der finanziellen Verhältnisse des Kindes vor, wozu die finanzielle Situation des erziehungsberechtigten Elternteils nicht gehört. Artikel 16 wurde denn auch nur aufgrund der Befürchtungen einiger weniger Staaten eingeführt, die reiche Kinder von der Amtshilfe ausschliessen wollten. Wer wohlhabend ist, würde aber wohl kaum je den eher langsamen und nicht immer effizienten Amtshilfegeweg beschreiten, sondern vielmehr selbst eine Anwaltsperson mit der Rechtsdurchsetzung beauftragen. Die Prüfung würde somit nur Aufwand generieren, ohne einen erkennbaren Vorteil zu schaffen.

Art. 18 Einschränkung von Abänderungsklagen

Unter dem HUÜ werden auch unterhaltspflichtige Personen von der Amtshilfe profitieren können, so insbesondere für Abänderungsklagen. Das HUÜ sieht aber für solche Verfahren – auch wenn sie direkt bei Gerichten eingeleitet werden – Einschränkungen vor. So kann z.B. die verpflichtete Person kein Verfahren in einem anderen Vertragsstaat einleiten, um eine Änderung einer Entscheidung oder eine neue Entscheidung herbeizuführen, solange die berechtigte Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt weiterhin in dem Staat hat, in dem die Entscheidung ergangen ist. Die Anerkennung und Vollstreckung einer Entscheidung kann verweigert werden, wenn sie unter Verletzung von Art. 18 HUÜ ergangen ist (Art. 22 Bst. f). Diese Verfahrensbegrenzung reduziert die Gefahr widersprechender Entscheidungen und stellt sicher, dass nicht jeder Antrag auf Titelvollstreckung einer unterhaltsberechtigten Person mit einer Abänderungsklage der unterhaltspflichtigen Person gekontert wird.

Ausnahmsweise ist dennoch eine Abänderungsklage möglich, wenn die Parteien eine Zuständigkeitsvereinbarung schliessen, die berechtigte Person sich einlässt, im Staat des Ursprungsverfahrens keine Abänderung möglich ist, oder die Entscheidung des Ursprungsstaats nicht anerkannt werden kann.

Art. 19–29 Anerkennung und Vollstreckbarerklärung

Kapitel V (Art. 19 ff. HUÜ) ersetzt das in der Schweiz seit 1976 geltende HÜ73-A/V und regelt die Anerkennung und Vollstreckbarerklärung von Unterhaltstiteln. Kapitel V modernisiert die Regeln des HÜ73-A/V, baut aber im Wesentlichen auf ihnen auf und übernimmt sie zu einem grossen Teil. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf die wesentlichen Neuerungen des HUÜ im Vergleich zum HÜ73-A/V.

Artikel 19 präzisiert u.a., dass die Vollstreckung eines Unterhaltstitels auch eine automatische Anpassung durch Indexierung oder Verzugszinsen umfassen kann. Dies ist unter dem NYÜ umstritten und somit eine willkommene Präzisierung.

Des Weiteren hält Artikel 19 fest, dass auch Unterhaltsvereinbarungen anerkannt und vollstreckt werden können. Gerade bei Schweizer Unterhaltsvereinbarungen, die heute vor Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (früher vor Vormundschaftsbehörden) geschlossen werden, gibt es teilweise Probleme bei der Vollstreckung im Ausland, sodass hier nunmehr Rechtssicherheit besteht: Von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) bzw. Vormundschaftsbehörde genehmigte Unterhaltsvereinbarungen fallen unter Artikel 19 Absätze 1 und 3 HUÜ und nicht unter Artikel 30 HUÜ, d.h. profitieren von denselben Anerkennungsregeln wie Gerichtsurteile. Dies ist wichtig, weil Mitgliedstaaten die Anerkennung und Vollstreckung der in Artikel 30 geregelten Unterhaltsvereinbarungen – wie z.B. im Rahmen von Mediationsverfahren geschlossenen Vergleichen oder notarielle Urkunden gemäss Definition von Art. 3 e – mittels Vorbehalts ausschliessen können (was die Schweiz allerdings nicht plant). Die Schweiz wird beim Beitritt zum HUÜ gemäss Artikel 57 Absatz 1 e in Verbindung mit Artikel 25 Absatz 1 b HUÜ angeben, dass die Entscheidungen ihrer Verwaltungsbehörden (KESB und Vormundschaftsbehörden) die Voraussetzungen von Artikel 19 Absatz 3 HUÜ stets erfüllen. Ein solcher Nachweis kann auch von anderen Vertragsstaaten verlangt werden, da die Schweiz nicht angeben wird, dass sie darauf verzichte (Art. 25 Abs. 3 Bst. c).

Artikel 20 enthält Regeln zur indirekten Zuständigkeit. Die Anknüpfungspunkte entsprechen dem Standard im europäischen internationalen Privatrecht und weitgehend den heute in der Schweiz geltenden Kriterien (z.B. Aufenthaltsort der beklagten oder der unterhaltsberechtigten Partei, etc.). Als Unterschied zwischen dem HÜ73-A/V und Kapitel V HUÜ ist zu erwähnen, dass Artikel 7 Ziffer 3 HÜ73-A/V die Staatsangehörigkeit beider Parteien als Zuständigkeitsgrund ansah, was beim HUÜ nicht mehr der Fall ist.

Die Vertragsstaaten können Vorbehalte gegen verschiedene der in Artikel 20 Absatz 1 HUÜ vorgesehenen indirekten Zuständigkeiten einlegen (nicht aber gegen den Beklagtengerichtsstand oder die Einlassung). Insbesondere in den USA gelten andere Standards, und Urteile, die am Gläubigergerichtsstand ergangen sind, können in den USA nicht ohne Weiteres anerkannt und vollstreckt werden. Artikel 20 Absatz 4 schreibt deshalb vor, dass in Fällen der Nichtanerkennung aufgrund eines Vorbehalts der betroffene Staat bei Gesuchen über die zentralen Behörden die Errichtung einer neuen Entscheidung unterstützen muss. Dies dient den Interessen von Kindern mit Wohnsitz in der Schweiz, die schon heute regelmässig mit diesem Problem konfrontiert sind. Die heutigen Probleme werden zudem durch die Einführung von zwei Regelungen massiv reduziert: Gemäss Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe d sind Unterhaltsentscheidungen anzuerkennen und zu vollstrecken, wenn das Kind zum Zeitpunkt der Verfahrenseinleitung seinen Aufenthalt im Ursprungsstaat hatte und die unterhaltspflichtige Person dort mit ihm zusammenlebte oder in dem Staat Aufenthalt hatte und dort Unterhalt für das Kind bezahlt hatte. Gleiches gilt gemäss Artikel 20 Absatz 3, wenn bei vergleichbarem Sachverhalt die Vertragsstaaten, die einen Vorbehalt gemacht haben, eine Zuständigkeit hätten («fact-based approach»)³⁶. Es empfiehlt sich deshalb für Gerichte, bei am Gläubigergerichtsstand in der Schweiz errichteten Unterhaltstiteln, die möglicherweise einmal im Ausland durchgesetzt werden müssen, nicht nur die Zuständigkeit aufgrund des gewöhnlichen Aufenthalts der berechtigten Person zu erwähnen, sondern auch die weiteren in diesem Fall gegebenen Voraussetzungen bzw. Sachverhaltselemente von Artikel 20 Absatz 1 HUÜ aufzuführen. Es obliegt den interessierten Personen bzw. den sie vertretenden Anwaltspersonen, das Gericht nötigenfalls darauf aufmerksam zu machen.

Das Anerkennungs- und Vollstreckungsverfahren richtet sich grundsätzlich nach dem Recht des Vollstreckungsstaats (Art. 23), wobei es einige Ausnahmen gibt. So sieht Artikel 23 Absatz 6 eine Frist von 60 Tagen für Rechtsmittel vor, wenn die anfechtende Partei ihren Aufenthalt im Ausland hat. Dies kann mitunter länger sein als die im nationalen Recht vorgesehenen Rechtsmittelfristen, entspricht aber für die Schweiz den bereits aus dem Lugano-Übereinkommen³⁷ bekannten Vorschriften (Art. 43 Abs. 5 LugÜ).

Das HUÜ sieht verschiedene Verfahren für die Anerkennung und Vollstreckung vor, welche mit einer Erklärung gewählt werden können. Die Schweiz wird keine Erklärung abgeben, da das vom HUÜ in Artikel 23 vorgesehene Standardverfahren dem Schweizer Verfahrensrecht entspricht.

Artikel 25, der die – auch für direkt bei Behörden eingereichte Verfahren – vorzulegenden Schriftstücke regelt, sieht die Möglichkeit vor, Urteilszusammenfassungen anzuerkennen, um die Durchsetzung zu erleichtern. Dazu können die beitretenden Staaten eine entsprechende Erklärung abgeben. Die Schweiz wird aber keine solche Erklärung abgeben, da die Schwierigkeiten vorprogrammiert wären: So dürfte es nicht selten vorkommen, dass die Erwägungen eines Urteils für dessen Verständnis notwendig sind; oder dass Fragen auftreten, für die dann im Nachhinein das ganze Urteil übersetzt werden muss.

Bei Abwesenheitsurteilen erwähnt Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe c zwei Nachweise: den Nachweis der Zustellung des verfahrenseinleitenden Schriftstücks, oder den Nachweis der Zustellung der Entscheidung. Dies bezieht sich auf Artikel 22 Buchstabe e, wo klargestellt ist, dass der Nachweis der Zustellung der Entscheidung nur in jenen Fällen relevant ist, in denen das Verfahren ohne Beteiligung der unterhaltspflichtigen Person vor einer Verwaltungsbehörde

³⁶ Erläuternder Bericht Rz. 463 ff.

³⁷ SR 0.275.12

durchgeführt wurde, wie dies z.B. in Australien oder Norwegen der Fall ist.³⁸ Bei Abwesenheitsurteilen nach Schweizer Prozessrecht wird es wie bisher so sein, dass nur der Nachweis des verfahrenseinleitenden Schriftstücks zu erbringen ist. Zudem wird die Schweiz im Zeitpunkt der Ratifikation mitteilen, dass bei einem Gesuch auf Anerkennung oder Vollstreckung eine beglaubigte vollständige Kopie des Unterhaltstitels einzureichen ist (Art. 25 Abs. 3).

Art. 30 Unterhaltsvereinbarungen

Artikel 30 regelt die Anerkennung und Vollstreckung der in Artikel 3 Buchstabe e definierten Unterhaltsvereinbarungen. Dieser Artikel betrifft nicht die schweizerischen, von der KESB genehmigten Unterhaltsvereinbarungen gemäss Artikel 287 ZGB, welche bereits von der Regelung in Artikel 19 erfasst werden; vielmehr geht es hier um Unterhaltsvereinbarungen, die z.B. im Rahmen von Mediationsverfahren geschlossen wurden, sofern solche Vereinbarungen im Ursprungsstaat wie eine Entscheidung vollstreckbar sind.

Ein Vertragsstaat kann sich das Recht vorbehalten, die in Artikel 30 geregelten Unterhaltsvereinbarungen nicht anzuerkennen und zu vollstrecken oder erklären, dass solche Anträge nur über die zentralen Behörden gestellt werden können. Aus Schweizer Sicht ist kein Grund ersichtlich, einen entsprechenden Vorbehalt oder eine solche Erklärung abzugeben.

Art. 32 Vollstreckung

Die Frage, nach welchem Recht sich die Verjährung von Unterhaltstiteln regelt, ist kompliziert und wird heute von Land zu Land unterschiedlich beantwortet. Während einige Länder immer ihr eigenes Prozessrecht anwenden, gehen andere von der Anwendung des im Unterhaltstitel angewendeten Rechts aus, oder wenden das Recht des Ursprungsstaats des Unterhaltstitels an. Artikel 32 Absatz 5 sieht nun vor, dass die Verjährungsfrist für die Vollstreckung von Zahlungsrückständen nach dem Recht des Ursprungsstaats der Entscheidung oder dem Recht des Vollstreckungsstaats bestimmt wird, je nachdem, welches Recht die längere Frist vorsieht.

Art. 34 Vollstreckungsmassnahmen

Artikel 34 listet beispielhaft mögliche Massnahmen auf, welche die Vertragsstaaten zur Vollstreckung von Unterhaltsforderungen vorsehen können. Viele ausländische Staaten haben sehr gute Erfahrungen mit dem Führerausweisentzug (z.B. Vereinigtes Königreich, Polen, Tschechische Republik, Lettland, Estland) oder dem Entzug von anderen staatlichen Bewilligungen wie z.B. für die Fischerei, Spiele, Alkoholbezug (z.B. USA), Bootsführerscheine (z.B. Kanada) oder Waffenscheine (z.B. Lettland) gemacht. In einigen Staaten (z.B. Niederlande, Bosnien-Herzegowina) kann auch die Ausstellung von Pässen gesperrt werden, sodass Schuldner, die im Ausland wohnen, spätestens beim Ablauf ihres Passes gezwungen werden, mit den Behörden Kontakt aufzunehmen, um ihre Unterhaltsschulden zu regeln.

Die Einführung solcher Strafen im Schweizer Recht ist aktuell nicht vorgesehen und müsste im Rahmen der Vernehmlassung klar gewünscht oder vom Parlament eingebracht werden.³⁹

Art. 36 Anträge von Behörden

Neu können auch Behörden Anträge auf dem Amtshilfeweg stellen und durch Bevorschussung oder Sozialhilfe auf sie übergegangene Forderungen aus einem bestehenden Unterhaltstitel geltend machen. Heute ist dies erst in einigen Staaten möglich. Dies stellt eine für die Schweiz äusserst relevante Verbesserung dar und ist mit ein Grund, weshalb der Bundesrat die Ratifikation des HUÜ empfiehlt.

³⁸ Erläuternder Bericht Rz. 488

³⁹ Siehe z.B. Ip 10.4157 Humbel

Art. 37–43 Allgemeine Vorschriften

Artikel 37 hält fest, dass der Amtshilfeweg des HUÜ nicht obligatorisch ist. Jeder Interessierte kann die Anträge auf Titelanerkennung und Vollstreckung etc. auch direkt bei den Gerichts- oder Verwaltungsbehörden einreichen. Für die Anerkennung und Vollstreckung sind die Schriftstücke gemäss Artikel 25 vorzulegen. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass ein ersuchter Staat nicht verpflichtet ist, einem Antragsteller irgendeine Form von juristischer Unterstützung zu gewähren, wenn dieser sich entscheidet, einen unmittelbaren Antrag bei einer zuständigen Behörde zu stellen, obwohl die Angelegenheit über die Zentrale Behörde betrieben werden könnte.⁴⁰ Vorbehalten bleibt aber Artikel 17 Buchstabe b HUÜ (Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn diese im Ursprungsstaat gewährt wurde; siehe dazu die Ausführungen oben zu den Artikeln 14 und 17).

Zu beachten ist, dass Artikel 18 HUÜ (Verfahrensbegrenzung für verpflichtete Personen bezüglich Änderung oder Errichtung einer Entscheidung; siehe dazu die Erläuterungen weiter oben) auch bei direkt gestellten Anträgen gilt.

In Artikel 37 Absatz 3 ist die Anwendung des HUÜ (insbesondere seines Abschnitts V betreffend die Anerkennung und Vollstreckung) auf schutzbedürftige Personen i.S.v. Artikel 3 Buchstabe f geregelt, die aufgrund einer Beeinträchtigung oder der Unzulänglichkeit ihrer persönlichen Fähigkeiten nicht in der Lage sind, für sich zu sorgen. Für solche schutzbedürftige Personen kommt – im Rahmen von direkten Anträgen im ersuchten Staat – das HUÜ auch dann zur Anwendung, wenn sie älter als 21 Jahre alt sind.

Gemäss Artikel 41 ist im Anwendungsbereich des HUÜ auf Legalisationen (z.B. Apostillen) zu verzichten. Solche dürfen also nicht verlangt werden.

Artikel 42 hält fest, dass eine Vollmacht nur verlangt werden kann, wenn dies für die Vertretung in Gerichtsverfahren nötig ist. Für die Schweiz sieht Artikel 5 BG-HUÜ vor, dass keine Vollmacht vorgelegt werden muss.

Artikel 43 erinnert daran, dass ein Staat Kosten bei einer unterliegenden Partei eintreiben kann. Dies kann unter Umständen auch die antragstellende Partei sein.

Art. 44–45 Sprache und Übersetzungen

Alle Unterlagen müssen grundsätzlich in die Amtssprache des ersuchten Staates übersetzt werden. Die Schweiz wird bei der Ratifikation die Erklärung abgeben, für welche Kantone welche Sprache zu verwenden ist. Für den übrigen Austausch wird die Schweiz neben den Amtssprachen auch die Verwendung der englischen Sprache zulassen und diesbezüglich keinen Vorbehalt anbringen.

Die Kosten für die Übersetzung eines Antrags und der damit verbundenen Schriftstücke kann die ersuchende Zentrale Behörde dem Antragsteller auferlegen, es sei denn, diese Kosten können durch die unentgeltliche Rechtspflege gedeckt werden. Für die Details betreffend die Übersetzungskosten für Anträge ins Ausland wird auf die Ausführungen in der InkHV und ihren erläuternden Bericht verwiesen. Im Hinblick auf das Inkrafttreten des HUÜ wird die InkHV aber gegebenenfalls noch angepasst werden.

Art. 48–52 Verhältnis zu anderen Übereinkommen

Das HUÜ ersetzt das NYÜ sowie das HÜ73-A/V und das HÜ58-A/V, soweit sich ihr Anwendungsbereich decken.

Das HUÜ lässt vorbestehende Übereinkünfte wie z.B. das Lugano-Übereinkommen unberührt. Im Verhältnis z.B. zu den EU-Staaten werden sich die Voraussetzungen der Anerkennung und Vollstreckbarerklärung somit weiterhin (auch) nach dem LugÜ richten.

⁴⁰ Erläuternder Bericht Rz. 602

Da das HUÜ die Anerkennung und Vollstreckung erleichtern will, schliesst es selbstverständlich nicht aus, dass gegebenenfalls anerkennungsfreundlichere Staatsverträge oder nationale Gesetze wie das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987⁴¹ über das Internationale Privatrecht (IPRG) angewandt werden, sofern diese vorteilhafter sein sollten.

Art. 56 Übergangsbestimmungen

Das HUÜ wird auf alle nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens zwischen dem ersuchenden Staat und dem ersuchten Staat eingereichte Anträge angewendet, unabhängig vom Zeitpunkt der Titelerrichtung. Auf die Anerkennung und Vollstreckung von Titeln, die vor Inkrafttreten des HUÜ ergangen sind, kann jedoch das HÜ73-A/V angewendet werden, wenn dieses vorteilhafter sein sollte.

Art. 57 Länderprofile

Eine grosse Neuerung des HUÜ sind die Länderprofile. Dort werden die rechtsanwendenden Behörden relevante Informationen über das ausländische Recht finden, z.B. ob das Kind oder die Eltern anspruchsberechtigt sind, welche Verjährungsfristen gelten etc.

Art. 58–60 Unterzeichnung, Ratifikation und Inkrafttreten

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird so gewählt werden müssen, dass die Kantone genügend Zeit für die Umsetzung haben. Dies ist noch zu prüfen, aber es dürfte mit zwei Jahren nach der Verabschiedung durch das Parlament zu rechnen sein. Auch die Inkassohilfeverordnung wurde zwei Jahre nach ihrer Verabschiedung in Kraft gesetzt.

Art. 62–63 Vorbehalte und Erklärungen

Die Schweiz wird die unter Ziffer 3.3 aufgeführten Vorbehalte und Erklärungen abgeben.

Formulare

Das HUÜ sieht obligatorische Übermittlungs- und Empfangsbestätigungsformulare für die Anträge vor (dem Übereinkommen angehängt).

Sehr nützlich werden die fakultativen Formulare⁴² sein, welche für die Anträge verwendet werden können und z.B. auch helfen, Auskunft über die wirtschaftliche Situation eines Antragstellers oder über die Vollstreckbarkeit einer Entscheidung zu geben. Sie können auch für die gemäss Artikel 37 unmittelbar bei Behörden gestellten Anträge verwendet werden.

3.3 Vorbehalte und Erklärungen zum HUÜ

Für die Schweiz werden folgende Vorbehalte und Erklärungen vorgeschlagen:

Artikel 2 Ausdehnung auf volljährige Kinder in Ausbildung

Die Schweiz wird anlässlich der Ratifikation eine Erklärung abgeben, um den Anwendungsbereich des gesamten Übereinkommens auf die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhalt für Kinder über 21 Jahre, die sich in Ausbildung befinden, bis zum 25. Altersjahr zu erstrecken. Diese Alterslimite wurde auch in anderen Staaten so gewählt (z.B. Norwegen, Türkei, Albanien) und erlaubt es, die Diskussion zu vermeiden, die mit an die Ausbildung geknüpften Bedingungen verbunden sind. Z.B. ist es oft nicht klar, wann eine «angemessene Ausbildung» abge-

⁴¹ SR 291

⁴² Abrufbar unter www.hcch.net > Recouvrement des aliments > formulaires recommandés. Deutschsprachige Formulare sind auf https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Familieinternational/Unterhalt/HaagerUnterhaltsuebereinkommen/Formulare/Formulare_node.html abrufbar

geschlossen ist. Eine klare Altersangabe sorgt für mehr Rechtssicherheit und reduziert den Abklärungsaufwand.

Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe g

Inhalt von Anträgen

Betreffend einzureichende Informationen und Unterlagen schreibt das HUÜ nur das absolute Minimum vor, erlaubt aber den Staaten, bei gewissen Gesuchen Zusätzliches zu verlangen. Hiervon beabsichtigt die Schweiz, wie viele andere Vertragsstaaten auch, Gebrauch zu machen. Die Schweiz wird soweit möglich Angaben betreffend die Nationalität aller Parteien (kann z.B. für Adressabklärungen oder Zustellungen relevant sein), bei bevorschusstem Unterhalt den Namen und das Geburtsdatum der ursprünglich berechtigten Person, sowie allgemein eine beglaubigte Kopie der relevanten Unterhaltstitel mit Vollstreckbarkeitsbescheinigung, eine Rückstandsberechnung sowie Ausbildungsbescheinigungen bei Unterhalt nach Volljährigkeit verlangen, da diese Informationen und Dokumente erfahrungsgemäss sonst regelmässig nachgereicht werden müssten.

Artikel 44 Amtssprachen

Damit die Unterlagen aus dem Ausland in der richtigen Sprache in die Schweiz geschickt werden, wird die Schweiz anlässlich der Ratifikation erklären, dass die relevanten Unterlagen in die Amtssprache der Behörde übersetzt werden müssen, bei der Massnahmen beantragt werden sollen. Die Amtssprachen werden mithilfe einer elektronischen Orts- und Gerichtsdatenbank abrufbar sein.

Mitteilungen anlässlich der Ratifikation

Anlässlich der Ratifikation wird die Schweiz dem Ständigen Büro der Haager Konferenz gestützt auf Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe e mitteilen, dass die Entscheidungen von schweizerischen Verwaltungsbehörden (z.B. KESB) die Voraussetzungen von Artikel 19 Absatz 3 immer erfüllen (d.h. sie können vor Gericht angefochten oder von einem Gericht nachgeprüft werden und haben eine vergleichbare Kraft und Wirkung wie eine Gerichtsentscheidung), sowie dass Gesuchen auf Anerkennung und Vollstreckung eine von der zuständigen Behörde des Ursprungsstaats beglaubigte vollständige Kopie der Entscheidung beizufügen ist (Art. 25 Abs. 3 Bst. a).

4 Haager Unterhaltsprotokoll (Vorlage 1)

4.1 Grundzüge des HUP

Das Haager Unterhaltsprotokoll ergänzt das HUÜ und vereinheitlicht die Kollisionsregeln, welche in internationalen Sachverhalten das auf Unterhaltsforderungen anwendbare Recht bestimmen. Die Hauptziele des Protokolls sind die Schaffung von Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit für Unterhaltsberechtigte und -verpflichtete. Der internationale Entscheidungseinklang wird verbessert, wenn unabhängig vom Gerichtsstand dieselben Vorschriften zur Anwendung kommen.

Das HUP baut auf den Regeln des HÜ73-R auf, welches das Haager Übereinkommen von 1956 (HÜ56)⁴³ ersetzt hatte, und verbessert sie punktuell. Gemäss der allgemeinen Regel des Protokolls richtet sich die Unterhaltspflicht 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 Recht des gewöhnlichen Aufenthaltsorts der berechtigten Person und nicht mehr, wie unter dem HÜ73-

⁴³ SR 0.211.221.431

R, das auf die Scheidung oder Trennung angewandte Recht. Dies ist im Resultat sachgerechter.

Das HUP 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. Anders als beim Übereinkommen können beim Protokoll keine Vorbehalte angebracht werden. Das HUP bestimmt das anwendbare Recht für alle Unterhaltsverhältnisse, unabhängig von der Art der zugrunde liegenden Familien- bzw. Verwandtschaftsbeziehung. Es ist auch anwendbar, wenn das darin bezeichnete Recht das eines Nichtvertragsstaats ist (Anwendbarkeit *erga omnes*). Ein Beitritt zum HUP ist auch ohne Beitritt zum HUÜ möglich.

4.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des HUP

Zum HUP gibt es den offiziellen erläuternden Bericht⁴⁴, der von Prof. Andrea Bonomi (Universität Lausanne) verfasst wurde und auf Französisch, Deutsch und Italienisch verfügbar ist. Da dieser Bericht sehr ausführlich jeden einzelnen Artikel des HUP kommentiert, kann zu grossen Teilen darauf verwiesen werden. Zudem werden regelmässig Spezialkommissionen betreffend die praktische Anwendung des HUP organisiert, an welchen auch Auslegungsfragen besprochen und in Form von Schlussfolgerungen und Empfehlungen veröffentlicht werden.⁴⁵ Das HUP baut auf dem HÜ73-R auf, welches die Schweiz bereits 1976 ratifiziert hat. Die nachfolgenden Erläuterungen beschränken sich auf die Neuigkeiten im Vergleich zum HÜ73-R.

Art. 3–4 *Anzuwendendes Recht im Allgemeinen*

Wie bereits das HÜ73-R hält auch das HUP an der grundsätzlichen Anwendung des Rechts am gewöhnlichen Aufenthaltsort der unterhaltsberechtigten Person fest (Art. 3). Anders als unter dem HÜ73-R wird aber subsidiär auf das im Staat des angerufenen Gerichts geltende Recht abgestellt, wenn das Aufenthaltsrecht keinen Anspruch auf Unterhalt vorsieht. Ganz allgemein wird das im Staat des angerufenen Gerichts geltende Recht angewendet, wenn die beklagte unterhaltspflichtige Person dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat (Art. 4 Abs. 3). So wird die Rechtsanwendung für die Gerichte vereinfacht, die im Regelfall ihr eigenes Recht anwenden können.

Art. 5 *Unterhaltspflichten zwischen Ehegatten*

Eine grundlegende Änderung im Vergleich zum HÜ73-R gibt es beim auf Unterhaltspflichten anwendbaren Recht im Zusammenhang mit Ehescheidungen. Während unter dem HÜ73-R das auf die Ehescheidung angewandte Recht massgebend ist (Art. 8 HÜ73-R), wird unter dem HUP grundsätzlich das Recht am Aufenthaltsort der unterhaltsberechtigten Partei angewandt (Art. 3 HUP), ausser wenn sich eine Partei dagegen wehrt und ein anderes Recht wie z.B. das Recht des letzten gemeinsamen gewöhnlichen Aufenthalts einen engeren Bezug zur Ehe aufweist (Art. 5 HUP). Dies gilt auch für die Unterhaltspflicht zwischen Ehegatten oder Personen, deren Ehe für ungültig erklärt wurde.

Art. 7–8 *Rechtswahl*

Unter dem HUP wird die Parteiautonomie gestärkt. So können die unterhaltspflichtige und die unterhaltsberechtigte Person gemeinsam die Anwendung des im Staat des angerufenen Gerichts anwendbaren Rechts vereinbaren (Art. 7), oder das Heimatrecht einer Partei, das an einem ihrer gewöhnlichen Aufenthaltsorte geltende Recht, oder das auf das Güterrecht oder das auf die Scheidung oder Trennung anwendbare Recht (Art. 8). Artikel 8 enthält aber Ausnahme- bzw. Sonderregelungen, z.B. für schutzbedürftige Personen, für den Verzicht auf Un-

⁴⁴ www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Rapport explicatif, établi par Andrea Bonomi

⁴⁵ Siehe Dateipfad in Fussnote 29.

terhaltsansprüche, oder bei offensichtlich unbilligen oder unangemessenen Folgen für eine der Parteien.

Art. 11 *Geltungsbereich des anwendbaren Rechts*

Das gemäss Artikel 3 ff. bestimmte Recht regelt nicht nur den Umfang der Unterhaltspflicht, sondern z.B. auch die Verjährung. Aus Schweizer Sicht ist dies nichts Neues (vgl. Art. 148 IPRG), in ausländischen Rechtsordnungen wird dies aber bisweilen anders gesehen. Zudem ist die Verjährung in gewissen Staaten im materiellen Recht geregelt, in anderen ist sie eine Frage des Prozessrechts.

Art. 14 *Bemessung des Unterhaltsbeitrags*

Bei Artikel 14 handelt es sich um eine materiellrechtliche Regelung. Bei der Bemessung des Unterhaltsbetrags sind auch etwaige der berechtigten Person anstelle einer Unterhaltszahlung geleistete Entschädigungen zu berücksichtigen. Dies gilt selbst dann, wenn das anzuwendende Recht etwas anderes bestimmt. Hier geht es um Fälle, in denen z.B. ein ex-Ehegatte anlässlich der Scheidung den Unterhalt durch die Zahlung einer grösseren einmaligen Pauschalzahlung erfüllt hat. In solchen Situationen muss verhindert werden, dass die unterhaltsberechtigte Person später für genau dieselben Unterhaltsforderungen gestützt auf ein anderes anwendbares Recht ihre Ansprüche ein zweites Mal durchsetzen könnte.

5 **Umsetzungserlass (Vorlage 1 Anhang 1)**

In der Schweiz bedürfen Staatsverträge grundsätzlich keiner Umsetzung ins innerstaatliche Recht. Völkerrechtliche Verträge haben unmittelbare Geltung. Ausführungsbestimmungen sind nur dann zu erlassen, wenn der Vertrag selbst nicht ausreichend präzise und detailliert ist, um direkt von den zuständigen Behörden angewandt zu werden. Die Ausführungsgesetzgebung hat sich dabei auf die Fragen zu konzentrieren, die im Übereinkommen selbst nicht geregelt werden, oder die konkretisiert werden müssen.

Im vorliegenden Fall sprechen mehrere Gründe für eine ausführende Regelung auf Gesetzesstufe: Die Zuständigkeit des Bundes und der Kantone muss geklärt sein und die mit der Ratifizierung des HUÜ anfallenden Aufgaben müssen präzisiert werden. Das BG-HUÜ beschränkt sich auf die Klärung der Behördenorganisation und Verfahrensabläufe in der Schweiz; Fragen wie z.B. der Anwendungsbereich des HUÜ werden direkt durch dieses geregelt und entsprechend nicht im BG-HUÜ wiederholt.

5.1 **Die beantragte Behördenorganisation**

Für die Schweiz werden vorliegend zentrale kantonale Fachstellen vorgeschlagen: Die Sachbearbeitung soll bei den Kantonen bleiben, aber zentralisiert bei einer einzigen Stelle pro Kanton. So kann Erfahrung gesammelt und auf kantonale Besonderheiten Rücksicht genommen werden; die Nähe der Behörden zu den Bürgern ist sichergestellt; und es kann auf das bereits für die nationalen Fälle in den Kantonen vorhandene Personal und vorbestehende Wissen aufgebaut werden.

Jeder Kanton soll deshalb inskünftig eine einzige Fachstelle bezeichnen, welche sich um die internationalen Alimenteninkassofälle kümmert. Es kann sich dabei um eine kantonale Dienststelle handeln (so heute z.B. NE oder BS), aber auch um eine Gemeinde, welche im Rahmen einer Leistungsvereinbarung alle Gesuche des gesamten Kantons betreut (so heute z.B. LU). Möglich ist auch der Zusammenschluss mehrerer Kantone, wie dies z.B. für die Opferhilfe (mehrere Kantone betreiben gemeinsam eine Opferhilfestelle) oder für Zivilstandsereignisse im Ausland bereits praktiziert wird (Fälle betreffend GL werden von GR bearbeitet; das Gemeindeamt ZH ist auch die Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen für SZ; LU nimmt für NW, OW und UR die Aufgaben wahr, die das Bundesrecht den kantonalen Aufsichtsbehörden im

Zivilstandswesen zuweist). Die Sachbearbeitung kann auch an eine einzige private Organisation delegiert werden (so z.B. heute in ZG). Im Bereich der internationalen Adoption gibt es z.B. eine Leistungsvereinbarung von LU, UR, SZ, OW, NW und ZG mit einer Fachstelle, welcher Vollzugsaufgaben übertragen werden. Es gibt somit viele Umsetzungsmöglichkeiten auf kantonaler Ebene, sodass jeder Kanton die für ihn passende Organisationsform wählen und diese entsprechend finanzieren kann. Damit folgt der Entwurf dem bisherigen Grundsatz einer Zweiteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen unter gleichzeitiger Wahrung einer gewissen Organisationsautonomie.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe (Ziff. 2) wurde als Alternative insbesondere das Modell einer Übernahme aller Aufgaben durch eine Bundeszentralbehörde intensiv diskutiert. Würde man die Behördenstruktur ohne Bezug zum föderal organisierten Bundesstaat planen, wäre eine derartige Bundeszentralbehörde naheliegend. Im Jahr 2024 schickten sieben Kantone kein einziges neues Gesuch ins Ausland, drei weitere nur je eines; insgesamt 20 Kantone schickten 2024 weniger als zehn neue Gesuche ins Ausland. Auch bei den eingehenden Gesuchen sind die Zahlen vergleichbar: drei Kantone erhielten kein einziges neues Gesuch im ganzen Jahr 2024, drei weitere nur je eines; insgesamt 17 Kantone erhielten weniger als zehn neue Gesuche pro Kanton (für alle Zahlen siehe die Statistik unter Ziff. 1.2). Es liegt auf der Hand, dass es mit solch einem Mengengerüst schwierig ist, eine kantonale Fachstelle auszulasten. Und es ist offensichtlich, dass eine Spezialisierung und Konzentration von Erfahrung mit so wenig Fällen nicht möglich sind.

Eine Bundeszentralbehörde wäre jedoch sehr teuer und würde zusätzliches Personal, Fachwissen und IT-Lösungen z.B. für die Finanzbuchhaltung voraussetzen, die heute bereits in den Kantonen für das nationale Alimenteninkasso existieren, sodass Behördenstrukturen verdoppelt würden. Zudem wurde in der Arbeitsgruppe mehrfach darauf hingewiesen, dass auch beim internationalen Alimenteninkasso Kompetenzen im Umgang mit den unterhaltspflichtigen Personen wichtig sind, die sich nicht wesentlich vom nationalen Inkasso unterscheiden, d.h. über die die Kantone bereits heute verfügen, während eine Bundeszentralbehörde diese Kenntnisse neu und für die gesamte Schweiz aufbauen müsste. Hinzu kommt, dass gewisse Aufgaben wie z.B. der Kontakt zu den unterhaltsberechtigten Personen besser auf lokaler/kantonomer Ebene wahrgenommen werden, weil diese Stellen in vielen Fällen sowieso schon mit den unterhaltsberechtigten Personen im Zusammenhang mit einer allfälligen Unterhaltsbevorschussung in Kontakt standen. Der Vorschlag einer Bundeszentralbehörde konnte deshalb nicht alle Personen in der Arbeitsgruppe überzeugen und rief teils starke Abwehrreaktionen hervor. Die Option einer Bundeszentralbehörde mit Sachbearbeitungsfunktion wird somit nicht weiterverfolgt.

Im Übrigen kommt der Nutzen der Schuldeneintreibung im Zusammenhang mit den bevorstehenden Unterhaltszahlungen den Kantonen und Gemeinden zugute. Bei einer Verschiebung von Kompetenzen hin zum Bund wären deshalb die Kosten gestützt auf Artikel 43a der Bundesverfassung (BV)⁴⁶ zumindest teilweise durch die Kantone (und Gemeinden) zu tragen.

Als Alternative stellt auch die komplette Privatisierung der Sachbearbeitung und Auslagerung z.B. an ein international tätiges Inkassobüro keine angemessene Lösung dar, da Inkassounternehmen gewinnorientiert arbeiten, während es aus Gründen der Prävention im Unterhaltsbereich teilweise notwendig ist, auch in nicht rentablen Fällen Zwangsvollstreckungsmassnahmen zu ergreifen, um so ein Exempel zu statuieren und andere unterhaltsverpflichtete Personen zur freiwilligen Zahlung zu ermuntern.

Aus all diesen Gründen werden für die Schweiz vorliegend zentrale kantonale Fachstellen vorgeschlagen, welche für die Vorbereitung der ausgehenden Gesuche und die Vollstreckung der eingehenden Gesuche zuständig sind, mit einer Zentralen Stelle beim Bund, welche sich primär um die Koordination, die Weiterleitung von Informationen und Gesuchen und die Beratung kümmert.

⁴⁶ SR 101

5.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die grenzüberschreitende Inkassohilfe dient sowohl den Interessen von Privatpersonen als auch den Interessen des Staates (Schutz von unterhaltsberechtigten Personen; finanzielle Verantwortung der Eltern für ihre Kinder; zum Ganzen siehe Ziff. 1.1). Die Erreichung dieser Ziele, die gemäss HUÜ zu den Aufgaben staatlicher Behörden gehören, ist aufwändig und ressourcenintensiv (siehe Ziff. 1.2). Schon in der Botschaft zum NYÜ wurde das Missverhältnis zwischen dem «mit einer Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland verbundenen Aufwand» und «dem zu erwartenden Erfolg» angesprochen,⁴⁷ gleichzeitig aber die Notwendigkeit betont, dem Übereinkommen beizutreten.

Die Bedeutung der Aufgabe und der damit verbundene Aufwand stehen in einem vertretbaren Verhältnis zueinander. Jeder behördlich einkassierte Franken führt vermutlich zu mehreren freiwillig gezahlten Franken.⁴⁸ Die behördlich einkassierten Gelder tragen dazu bei, dass Unterhaltspflichten vermehrt freiwillig erfüllt werden. Mittel- bis langfristig dürfte eine effiziente und effektive Durchsetzung der Unterhaltsforderungen so zu einer Verringerung der Staatsausgaben für die Alimentenbevorschussung führen, die für die Schweiz insgesamt pro Jahr ca. 100 Mio. CHF beträgt.⁴⁹ Dies dürfte zu einer finanziellen Entlastung des Schweizer Gemeinwesens beitragen.

5.3 Erläuterungen zum BG-HUÜ

Anwendungsbereich

Der sachliche und territoriale Anwendungsbereich des BG-HUÜ ergibt sich direkt aus diesem und braucht im Gesetz nicht zusätzlich erwähnt zu werden. Das BG-HUÜ kommt nur zur Anwendung, wenn ein Anspruch vom HUÜ erfasst ist. Zum Anwendungsbereich des HUÜ siehe die Ausführungen unter Ziff. 3.2.

Das BG-HUÜ ist sinngemäss auch auf Gesuche anwendbar, die unter einem nicht mehr geltenden Staatsvertrag oder einer Gegenseitigkeitserklärung zur internationalen Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen auf dem Amtshilfeweg eingereicht wurden (siehe dazu Art. 9 BG-HUÜ und die entsprechenden Ausführungen dazu).

Das Umsetzungsgesetz hindert die zentralen Fachstellen der Kantone nicht daran, ausgehende Gesuche um Titelvollstreckung selbst zu bearbeiten, d.h. ausserhalb der Unterhaltsübereinkommen, wie dies heute schon einige Kantone machen.

Art. 1 Begriffe

Da das HUÜ in seinem Artikel 3 schon viele Begriffe definiert, beschränkt sich Artikel 1 BG-HUÜ auf jene Definitionen, die für das Verständnis des Umsetzungserlasses notwendig sind.

Das HUÜ erfasst auch Forderungen von Behörden oder anderen öffentliche Interessen wahrnehmende Einrichtungen, wenn diese z.B. Unterhalt bevorschusst haben. Dies ergibt sich aus Artikel 36 HUÜ, erscheint aber nicht in der Begriffsbestimmung von Artikel 3 HUÜ, und wird deshalb in Artikel 1 BG-HUÜ klargestellt.

Art. 2 Zentrale Behörde des Bundes

Das HUÜ schreibt die Bezeichnung einer Zentralen Behörde pro Staat vor (Art. 4 HUÜ). In der Schweiz soll diese Funktion vom Bundesamt für Justiz (BJ) übernommen werden, welches heute schon als Zentralbehörde unter dem NYÜ sowie den anderen Amtshilfeübereinkommen im Unterhaltsbereich tätig ist. Die Bezeichnung als Zentrale Behörde bedeutet, dass das BJ für

⁴⁷ BBI 1975 I 1567

⁴⁸ So die Zahlen aus Österreich am Ende der Statistik unter Ziff. 1.2.

⁴⁹ www.bfs.admin.ch > Nettoaussagen für Sozialhilfe im weiteren Sinn nach Leistung

alle Aufgaben gemäss dem HUÜ zuständig ist, sofern sie nicht anderen Stellen zugeordnet sind (Art. 3).

Bst. a: Die Zentrale Behörde des Bundes soll allgemeine Informationen und Formulare zur Verfügung stellen. Diese richten sich einerseits an die kantonalen Fachstellen; andererseits gehören auch Privatpersonen zu den Adressaten, z.B. bei Anträgen auf Titelerrichtung.

Bst. b: Es kommt heute regelmässig vor, dass Anträge unter dem NYÜ nicht den formellen Vorgaben genügen. Würden sie einfach ohne Kontrolle und gegebenenfalls unvollständig ins Ausland bzw. an die zuständigen Fachstellen der Kantone weitergeleitet, könnten die Gesuche dort nicht bearbeitet werden, was zu monatelangen Verzögerungen führen würde. Nur mit einer einheitlichen Kontrolle durch eine zentrale Stelle kann die Qualität und rasche Bearbeitung der ein- und ausgehenden Gesuche sichergestellt werden. Es geht hier aber nur um eine formelle Kontrolle der Gesuche, da die Zentrale Behörde des Bundes die Unterlagen nicht inhaltlich prüfen kann. Ob z.B. die Rückstandsberechnung stimmt, entzieht sich der Kenntnis der Zentralen Behörde des Bundes, da dazu der gesamte Fall im Detail durchgeschaut werden müsste.

Bst. c: Wichtigste Aufgabe der Zentralen Behörde des Bundes ist der Empfang und die Übermittlung von Anträgen und Unterlagen ins Ausland bzw. an die zuständigen Fachstellen der Kantone. In diesem Zusammenhang werden zum Beispiel Personalien, Adressen, Informationen über ausstehende Unterhaltsbeiträge, Arbeitsstellen, das Einkommen, das Vermögen, Strafverfahren im Zusammenhang mit der Verletzung von Unterhaltspflichten, sowie die damit zusammenhängenden Unterlagen wie Unterhaltstitel, Ausbildungsbestätigungen oder Vermögensnachweise übermittelt. Auch Massnahmen der sozialen Hilfe können darunterfallen, wie z.B. Bevorschussungsentscheide, oder Kindesschutzmassnahmen, die für die Bemessung des Unterhalts relevant sein können, da die Unterhaltspflicht teilweise an das Sorgerecht geknüpft ist.

Es werden nur Daten übermittelt, «die für den Vollzug des HUÜ notwendig sind». Damit wird das im Datenschutz wichtige Proportionalitätsprinzip festgehalten. Mit Blick auf die Erforderlichkeit der Massnahme lässt sich namentlich festhalten, dass nur diejenigen Informationen und Personendaten bekanntgegeben werden, die für die Erfüllung der im HUÜ ausgewiesenen Aufgaben erforderlich sind (sachliche Dimension). Ferner erfolgt eine Einschränkung, an welche Stellen eine solche Bekanntgabe erfolgen darf (personelle Dimension). Wenn es z.B. darum geht, im Rahmen einer Vermögensabklärung zu entscheiden, ob eine Zwangsvollstreckung sinnvoll erscheint, sind also nicht ganze Steuererklärungen mit Details über das Vermögen ins Ausland weiterzuleiten, sondern z.B. nur die Information, dass die betroffene Person über genügend Vermögen für eine Zwangsvollstreckungsmassnahme verfügt. Die Informationen und Unterlagen werden an die zuständigen Zentralen Behörden im Ausland weitergegeben (Art. 12 HUÜ). Zum Datenschutz im Allgemeinen und betreffend Datenübermittlung ins Ausland siehe die Ausführungen unter Ziffer 9.5.

Bst. d: Grundsätzlich sind die Fachstellen des Wohnsitzkantons der verpflichteten Person für Adressabklärungen zuständig (Art. 3 Abs. 5 BG-HUÜ). Falls die Abfrage einfach in einem zentralen Register möglich ist (z.B. im zentralen Migrationssystem ZEMIS, oder in der geplanten nationalen Adressdatenbank), kann sich die Zentrale Behörde des Bundes darum kümmern. Dies wird insbesondere in jenen Fällen sinnvoll sein, in denen vor Einreichung eines Gesuchs abgeklärt werden soll, wo eine Person wohnt, oder wenn eine ausländische Behörde im Zusammenhang mit einem Gesuch auf Vollstreckung eines Unterhaltstitels wissen möchte, ob die Unterlagen abhängig vom Wohnort auf Deutsch, Französisch oder Italienisch übersetzt werden müssen.

Bst. e: Die Zentrale Behörde des Bundes hat neu explizit den Auftrag, die Kantone bei Rechtsfragen im grenzüberschreitenden Kontext im Zusammenhang mit dem HUÜ zu beraten. Für das NYÜ ist heute nur vorgesehen, dass der Bund «notfalls»⁵⁰ die Kantone unterstützt.

⁵⁰ So ausdrücklich in der Botschaft zum NYÜ, BBl 1975 I 1571

Bst. f: Es ist denkbar, dass die Zentrale Behörde des Bundes in der Zukunft ein Dossierverwaltungssystem einführt, welches die Zusammenarbeit mit den kantonalen Stellen und dem Ausland erleichtert. Die Haager Konferenz stellt mit iSupport bereits ein solches System zur Verfügung. Um dieses effizient nutzen zu können, muss die Zentrale Behörde des Bundes Vorgaben zur Form der einzureichenden Unterlagen (z.B. nur elektronisch) machen können. Im Rahmen einer allfälligen Einführung von iSupport wären auch datenschutzrechtliche Fragen zu klären.

Bst. g: Die Zentrale Behörde des Bundes ist den kantonalen Fachstellen nicht übergeordnet und kann ihnen keine Weisungen im Einzelfall erteilen. Die kantonalen Fachstellen unterstehen der Aufsicht gemäss kantonalem Recht. Damit aber der Vollzug der Übereinkommen in der Schweiz einheitlich erfolgt, kann die Zentrale Behörde des Bundes Empfehlungen machen.

Bst. h: Sehr wichtig ist auch der Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen Stellen, der von der Zentralen Behörde des Bundes gefördert werden soll, z.B. durch regelmässige Treffen oder eine online-Plattform. Die Kantone können so gegenseitig von den Erfahrungen in der Sachbearbeitung profitieren. Zentral ist auch die Aus- und Weiterbildung im Alimentenbereich. Die Zentrale Behörde des Bundes kann hier ergänzend zum bereits existierenden Angebot Weiterbildungen für grenzüberschreitende Sachverhalte anbieten.

Bst. i: Die Zentrale Behörde des Bundes vertritt die Schweiz bei den regelmässig stattfindenden Spezialkommissionen der Haager Konferenz, an denen die Funktionsweise und Aktualisierung des HUÜ besprochen wird. Dort können auch allfällige Probleme mit ausländischen Behörden diskutiert werden. Zudem steht die Zentrale Behörde des Bundes zur Verfügung, um bei Problemen im Einzelfall mit den ausländischen Partnern Lösungen zu suchen.

Bst. j: Gestützt auf das HUÜ können Gesuche auf Titellerrichtung (soweit erforderlich inklusive Feststellung der Vaterschaft) und Titelabänderung gestellt werden. Diese Aufgaben unterscheiden sich markant von den Aufgaben, die die Kantone heute auf nationaler Ebene unter der Inkassohilfeverordnung erledigen. Es ist deshalb naheliegend, dass diese Aufgaben nicht von den Inkassostellen der Kantone übernommen werden, sondern in die Zuständigkeit der Zentralen Behörde des Bundes fallen. Es wäre zudem unverhältnismässig, wenn sich die Kantone mit solchen Gesuchen befassen müssten, von denen zu vermuten ist, dass es pro Jahr nicht um viele Fälle gehen wird. Privatpersonen in der Schweiz, die solche Anträge stellen möchten, können sich also direkt an die Zentrale Behörde des Bundes wenden.

Diese Zuständigkeit bedeutet nicht, dass die Zentrale Behörde des Bundes diese Aufgaben selbst erledigen muss; Artikel 4 Absatz 3 BG-HUÜ sieht ausdrücklich vor, dass für die Erfüllung der Aufgaben geeignete Dritte wie z.B. Anwaltspersonen beauftragt werden können. Dies wird vor allem bei Gesuchen aus dem Ausland wichtig sein. Im Falle einer einvernehmlichen Lösung kann unter Umständen eine Unterhaltsvereinbarung vor einer KESB geschlossen werden, in den anderen Fällen ein Gerichtsverfahren eingeleitet werden.

Art. 3 *Zentrale Fachstellen der Kantone*

Die Kantone sind zuständig für die Vorbereitung der ausgehenden Gesuche auf Titelvollstreckung und für die Sachbearbeitung der eingehenden Gesuche auf Titelvollstreckung. Dies ist bereits heute unter dem NYÜ so. Diese Aufgaben unterscheiden sich auch nicht wesentlich von den Aufgaben, für die die Kantone auf nationaler Ebene zuständig sind.

Abs. 1: Damit Erfahrung und Fachkenntnisse angeeignet werden können, ist es angesichts des Mengenprofils wichtig, dass sich pro Kanton nur eine einzige Stelle um die Sachbearbeitung kümmert. Heute sind teilweise alle Gemeinden eines Kantons als Fachstellen bezeichnet, d.h. mehrere hundert Fachstellen, die aber nur alle paar Jahre einen Fall bearbeiten und dann mit den Besonderheiten der internationalen Fälle nicht vertraut sind. Die meisten Kantone haben bereits eine zentrale Stelle für die Sachbearbeitung der internationalen Fälle bezeichnet, d.h. für die Mehrheit der Kantone ändert sich durch diese Regelung nichts. Wesentliche Anpassungen müssten die derzeit auf Gemeindeebene organisierten Kantone Aargau, Graubünden, St.

Gallen und Thurgau vornehmen. Bei jenen Kantonen wie z.B. Solothurn, die heute regional organisiert sind, wäre die Umstellung auf eine einzige Stelle weniger gross.

Wichtig ist, dass die zentralen Fachstellen mit den nötigen personellen Ressourcen und Fachkenntnissen ausgestattet werden. Eine Umfrage bei den kantonalen Behörden gemäss NYÜ hat ergeben, dass pro Vollzeitstelle ca. 150–200 Fälle bearbeitet werden können (siehe dazu Ziff. 1.2). Fachkenntnisse bedeutet im vorliegenden Kontext, dass die Sachbearbeitenden nicht nur die nationalen Zwangsvollstreckungsregeln beherrschen, sondern z.B. auch in der Lage sind, eine Rechtsöffnung gestützt auf einen ausländischen Titel zu beantragen und die dafür nötigen Beilagen zu organisieren. Derzeit stehen nicht in allen Kantonen genügend Ressourcen für die Sachbearbeitung zur Verfügung und regelmässig fehlen die nötigen Fachkenntnisse. Auch Fremdsprachenkenntnisse (zumindest Englisch) oder Übersetzungsdienstleistungen sind nötig, da die Zentralbehörden unter dem Übereinkommen immer auch entweder auf Englisch oder Französisch kommunizieren dürfen. Ein Vertragsstaat kann zwar einen Vorbehalt anbringen und gegen die Verwendung entweder des Französischen oder des Englischen Einspruch erheben; das wäre für die Schweiz aber nicht zielführend, da in der grenzüberschreitenden Praxis Englisch die Hauptkommunikationssprache zwischen den Behörden ist.

Abs. 2: Angesichts des kleinen Mengengerüsts kann für einzelne Kantone selbst eine Zentralbehörde noch zu gross sein. Insbesondere diesen Kantonen steht die Möglichkeit offen, dass sie sich zusammenschliessen und kantonsübergreifend regionale Stellen mit der Sachbearbeitung beauftragen. Einige Kantone haben dies bereits in anderen Bereichen getan. So gibt es z.B. für die Anerkennung von ausländischen Zivilstandsereignissen bereits diverse Verwaltungsvereinbarungen betreffend die Zusammenarbeit verschiedener Kantone bei der Aufsicht im Zivilstandswesen.⁵¹ Ein anderes Beispiel ist die Opferhilfe, wo mehrere Kantone gemeinsam Dienstleistungen erbringen. Solche Zusammenschlüsse könnten auch im Alimentenbereich zielführend sein.

Abs. 3: Zuständig für die Vorbereitung der ausgehenden Gesuche auf Titelvollstreckung, inkl. der damit in Zusammenhang stehenden oder im Hinblick darauf eingereichten Ersuchen nach Artikel 7 HUÜ (z.B. Anträge auf Adress- und Vermögensabklärungen), ist die zentrale Fachstelle des Kantons, in dem die berechtigte Person ihren Wohnsitz hat. Das HUÜ stellt zwar auf den «Aufenthalt» ab; damit wird aber nicht die örtliche Zuständigkeit festgelegt, sondern lediglich zum Ausdruck gebracht, welches Land sich um einen Fall kümmern muss.

Die Fachstelle am Wohnsitz der gesuchstellenden Personen unterstützt diese und leitet Ersuchen sowie vollständige und übersetzte Dossiers an die Zentrale Behörde des Bundes weiter. Sie ist für die Fallführung zuständig, d.h. sie muss selbst darum besorgt sein, sich regelmässig über die Zentrale Behörde des Bundes im Ausland nach dem Stand der Dinge zu erkundigen, sofern Zahlungen ausbleiben sollten. Zu den Informationen, die für die Sachbearbeitung im Ausland relevant sein können und die der Zentralen Behörde des Bundes mitzuteilen sind, gehören z.B. regelmässig Rückstandsberechnungen oder Schulbestätigungen.

Für die Übersetzungskosten von Unterlagen bei den ausgehenden Gesuchen sollen die Bestimmungen der Inkassohilfeverordnung gelten, welche die Ausführungsbestimmungen gemäss Artikel 8 BG-HUÜ darstellen. Gemäss Artikel 18 InkHV werden Übersetzungskosten vom Gemeinwesen bevorschusst. Gemäss Artikel 19 Absatz 1 InkHV sind sie von der unterhaltsverpflichteten Person zu tragen, was allerdings im Ausland selten durchsetzbar sein dürfte. Im Übrigen können gemäss Artikel 19 Absatz 2 InkHV die Übersetzungskosten der unterhaltsberechtigten Person auferlegt werden, wenn diese über die erforderlichen Mittel verfügt, wie es auch Artikel 45 Absatz 3 HUÜ vorsieht. Es wird allerdings abzuklären sein, ob die InkHV im Rahmen des Beitritts zum HUÜ für die internationalen Verhältnisse noch angepasst werden muss.

Abs. 4: Für die eingehenden Gesuche auf Titelvollstreckung ist die zentrale Fachstelle des Kantons zuständig, in dem sich der Wohnsitz der verpflichteten Person befindet.

⁵¹ Siehe die Beispiele unter Ziffer 5.1.

Abs. 5: Die Fachstelle des Wohnsitzkantons der betroffenen Person ist zuständig für die Abklärung von Adressen und betreffend Einkommen und Vermögen. Dabei kann es sich sowohl um verpflichtete Personen handeln, gegen die ein Urteil durchgesetzt werden soll, als auch um berechnete Personen, gegen die z.B. ein Antrag auf Abänderung eines Urteils eingereicht wird. Eine Adressabklärung wird z.B. nötig sein, wenn die unterhaltspflichtige Person den Wohnsitz wechselt, oder wenn vor der Einleitung von Zwangsvollstreckungsmassnahmen die Adresse überprüft werden muss. Zu den Modalitäten siehe Artikel 6 BG-HUÜ. Dass überhaupt auf den Wohnsitz abgestellt wird, und nicht auf den im HUÜ verwendeten Begriff des Aufenthalts, dient der klaren Zuteilung der Zuständigkeit in der Schweiz.

Abs. 6: Hat die verpflichtete Person keinen Wohnsitz in der Schweiz, wird auf den gewöhnlichen Aufenthalt abgestellt. Fehlt auch dieser, ist die Fachstelle des Kantons am Ort der vorzunehmenden Massnahme zuständig (z.B. am Belegenheitsort von Vermögenswerten oder am Sitz eines Arbeitgebers).

Das HUÜ sieht vor, dass man Anträge am «Aufenthaltort» einreichen kann. Die Idee dahinter ist, dass Anträge nicht bloss am zivilrechtlichen Wohnsitz einer Person gestellt werden können sollen, der bei Kindern mitunter schwierig zu definieren sein kann, da unter Umständen auf die Situation der Eltern abzustellen ist. Kinder sollen z.B. auch während eines Studienaufenthalts im Ausland einen Antrag gegenüber einer unterhaltspflichtigen Person, in der Schweiz einreichen können. Hervorzuheben ist, dass die blosse Anwesenheit allein aber nicht reicht; es braucht weitere Bezugspunkte wie z.B. eine längere Ausbildung, ähnlich wie beim gewöhnlichen Aufenthalt (siehe Art. 9 HUÜ).

Da Behörden keinen Wohnsitz haben, wird bei ihnen auf den Ort der Verwaltung abgestellt, wenn im Gesetz von Wohnsitz die Rede ist und sie als Berechnete einen Antrag stellen.

Art. 4 Aufgabenübertragung

Zieht eine unterhaltspflichtige Person innerhalb der Schweiz um, wechselt grundsätzlich die Zuständigkeit für die Sachbearbeitung. Artikel 4 erlaubt es in diesen Fällen den Behörden, ihre Tätigkeiten zu koordinieren. Im Einzelfall kann es aber sinnvoll und effizient sein, dass die bisher zuständige kantonale Fachstelle den Fall noch fertig betreut – dies etwa, wenn ein hochkomplexer Fall eine grosse Einarbeitung benötigt oder der Fall kurz vor dem Abschluss steht. In derartigen Konstellationen ermöglicht Artikel 4 den involvierten Fachstellen, die Betreuung des Falles entsprechend zu vereinbaren. Artikel 4 Absatz 2 enthält auch die Rechtsgrundlage für den dazu gegebenenfalls nötigen Informationsaustausch, z.B. betreffend Adressen, Vermögenswerte, Arbeitgeberangaben etc. Der Austausch zwischen den Fachstellen und der Zentralen Behörde des Bundes ist bereits durch Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c BG-HUÜ abgedeckt.

Eine derartige anderweitige Vereinbarung kann auch mit der Zentralen Behörde des Bundes für einzelne Aspekte der Sachbearbeitung adäquat sein, zum Beispiel um den Empfang von Zahlungen aus dem Ausland zu ermöglichen. Dieses Problem stellte sich z.B. mit Checks aus den USA, die in der Schweiz nirgends mehr oder nur noch unter hohen Gebühren eingekassiert werden konnten, sodass sich nun der Bund um die Einlösung der Checks kümmert und dann das Geld an die Kantone weiterleitet.

Für die Erfüllung der Aufgaben können geeignete Dritte beauftragt werden oder es kann juristische Unterstützung vermittelt werden. Es ist also möglich, für eine komplizierte Rechtsöffnung oder die Titelerrichtung externe Anwaltspersonen zu mandatieren, die dann gegebenenfalls im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege tätig werden. Der Artikel ermöglicht aber nicht, wie es heute zum Teil der Fall ist, dass ein grosser Teil der Aufgaben der Fachstellen an Gemeinden übertragen werden.

Art. 5 Vollmachten

Im Rahmen des HUÜ sollen möglichst keine Förmlichkeiten oder Unterschriften verlangt werden. Zudem soll der technologische Fortschritt genutzt und digitalen Entwicklungen Rechnung getragen werden können. Dies ist insbesondere für Vollmachten relevant.

Heute kommt es regelmässig vor, dass die Durchsetzung von Unterhaltsforderungen an fehlenden Vollmachten scheitert. Gerade in Unterhaltsdossiers, in denen die unterhaltspflichtige Person unregelmässig zahlt, werden mitunter Zwangsvollstreckungshandlungen erst nach einigen Jahren ergriffen. Bis dann ist die Vollmacht der unterhaltsberechtigten Person unter Umständen schon einige Jahre alt, oder das früher minderjährige Kind ist volljährig geworden. In solchen Fällen muss heute eine Vollmacht nachverlangt werden, was zeitaufwändig ist. Gerade bei bevorschussten Unterhaltsforderungen ist auch nicht immer klar, wer die Vollmacht erteilen muss, da dies je nach anwendbarem Recht unterschiedlich sein kann. Um die erwähnten Probleme zu vermeiden, ist vorgesehen, dass die Fachstellen und die Zentrale Behörde des Bundes keine schriftlichen Vollmachten vorlegen müssen. Die Erteilung der Vollmacht geschieht mit Einreichung des Gesuchs unter dem HUÜ. Diese Regel geht Artikel 68 ZPO und anderen entsprechenden Regeln in kantonalen Gesetzen vor. Auch Deutschland hat eine vergleichbare Regel eingeführt (§5 Abs. 5 des deutschen Auslandsunterhaltsgesetzes). Gewisse Staaten erachten eine Vollmacht auch gar nicht als nötig, weil sie das HUÜ so auslegen, dass die Behörden die Aufgaben aus dem HUÜ erfüllen und nicht die Gesuchstellenden vertreten.

Da es hier nicht nur um die unterhaltsberechtigten Personen geht, sondern auch unterhaltspflichtige Personen betroffen sein können, wird im Artikel ganz allgemein von «gesuchstellenden Personen» gesprochen.

Art. 6 Auskunftsrecht

Die Durchsetzung von Unterhaltsforderungen setzt voraus, dass man weiss, wo eine unterhaltspflichtige Person wohnt und ob sie über Vermögen verfügt. Das Übereinkommen sieht deshalb die Möglichkeit vor, dass bereits vor dem Einreichen eines vollständigen Inkassogesuchs abgeklärt werden kann, ob eine unterhaltspflichtige Person überhaupt in einem Vertragsstaat wohnt und dort über genügend finanzielle Mittel verfügt, um zu vermeiden, dass sinnlose Gesuche eingereicht werden, die nur Spesen verursachen, aber keinen Erfolg versprechen.

Die Adress- und Vermögensabklärungen betreffen in fast allen Fällen unterhaltspflichtige Personen, die trotz rechtskräftiger Verurteilung ihren Unterhaltspflichten nicht nachkommen. Die Daten werden also in der Regel nur erhoben, wenn dies erforderlich ist, weil eine unterhaltspflichtige Person ihre Pflichten nicht erfüllt.

Bei der Umsetzung des HUÜ muss ein Vertragsstaat das Recht des Kindes auf finanzielle Unterstützung gegen das Recht des Erwachsenen auf Privatsphäre abwägen. Allgemein anerkannt und von der UN-Kinderrechtskonvention impliziert ist dabei, dass die Rechte des Kindes aufgrund seiner Schutzbedürftigkeit Vorrang haben sollen.⁵² Artikel 27 Absatz 4 KRK hält ausdrücklich fest, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen treffen müssen, um die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes gegenüber den Eltern oder anderen finanziell für das Kind verantwortlichen Personen sowohl innerhalb des Vertragsstaats als auch im Ausland sicherzustellen. Die Güterabwägung spricht also klar für das Interesse der Kinder an der effizienten Unterhaltsdurchsetzung und gegen den absoluten Schutz der Privatsphäre der unterhaltspflichtigen Personen. Die Spezialkommission 2022 der Haager Konferenz über die Umsetzung des Haager Unterhaltsübereinkommens forderte alle Vertragsstaaten des HUÜ ausdrücklich auf, «in ihren Durchführungsmassnahmen das Recht des Kindes auf finanzielle Unterstützung gegen das Recht eines Erwachsenen auf Privatsphäre abzuwägen, und betonte, dass das Recht des Kindes Vorrang haben sollte.»⁵³

Artikel 6 hält das Auskunftsrecht als Grundsatz fest. Zusätzlich wird das Auskunftsrecht auch in einigen Spezialgesetzen ausdrücklich aufgeführt; siehe dazu die Erläuterungen unter Ziffer 6.

Abs. 1: In den meisten Fällen, in denen eine Adressauskunft vor einem Antrag auf Errichtung, Anerkennung und Vollstreckung oder Abänderung eines Unterhaltstitels beantragt wird, werden die Adressen durch die Zentrale Stelle des Bundes mithilfe zentraler Register abgeklärt

⁵² So auch der Erläuternde Bericht, Rz. 138

⁵³ Abrufbar unter www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Commissions spéciales > 2022, E. 23.

werden können (ZEMIS, nationale Adressdatenbank; siehe Art. 2 Abs. 2 Bst. d BG-HUÜ). Ist dies nicht möglich, oder stellt sich z.B. im Rahmen der Dossierbearbeitung heraus, dass die Adresse der betroffenen Person nicht mehr stimmt, müssen die zentralen Fachstellen der Kantone und die Zentrale Behörde des Bundes die Möglichkeit haben, von den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden Informationen über den Wohnort der unterhaltspflichtigen Personen zu erhalten, um z.B. Zwangsvollstreckungsmassnahmen einleiten zu können. Auch wenn es um die Adressen von Arbeitgebenden im Hinblick auf eine Schuldneranweisung geht, oder die Adresse einer unterhaltsberechtigten Person, gegen die eine Abänderungsklage eingereicht wird, können die vorerwähnten Stellen Auskunft geben.

Zu denken ist etwa an Versicherungsträger und Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen, Strafverfolgungsbehörden, Strassenverkehrsämter oder Zivilstandsbehörden. Die Adressbeschaffung bei diesen Stellen ist verhältnismässig, weil sie geeignet ist für die Erfüllung der Aufgaben unter dem HUÜ: So kommt es gelegentlich vor, dass für ein Kind z.B. Familienzulagen bezogen werden, was über das Familienzulagenregister ersichtlich ist; mangels korrekter Anmeldung bei der Einwohnergemeinde findet man aber die Adresse der Person nicht, welche die Familienzulagen bezieht und nicht an sein Kind weiterleitet. In solchen Fällen muss es möglich sein, von der Familienausgleichskasse Informationen über die Adresse des betroffenen Elternteils zu erhalten. Die Adressabfrage bei den Sozialversicherungen ist auch erforderlich für die Erfüllung der Aufgaben unter dem HUÜ, wenn z.B. keine Anhaltspunkte für die Abfrage der Adresse bei den Einwohnerregistern bestehen. Zudem besteht ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und der Datenbearbeitung, weil die Kenntnis der Adresse notwendig ist, um armutsgefährdeten Kindern bei der Durchsetzung ihrer Unterhaltsforderungen zu helfen. Eine unterhaltspflichtige Person, die ihrer Unterhaltsverpflichtung nicht nachkommt, hat kein schutzwürdiges Interesse an der Geheimhaltung ihrer Adresse.

Abs. 2: Um die wirtschaftliche Situation der betroffenen Personen (insbesondere Einkommen und Vermögen der unterhaltspflichtigen Personen) abzuklären, können die Fachstellen und die Zentrale Behörde des Bundes Auskünfte von Steuerbehörden, Betreibungsämtern, dem Zentralen Migrationssystem (ZEMIS) des Staatssekretariats für Migration, der Schweizerischen Ausgleichskasse, Grundbuchämtern, Strassenverkehrsämtern, Versicherungsträgern und Durchführungsorganen der einzelnen Sozialversicherungen wie z.B. der Zentralen Ausgleichsstelle oder den kantonalen Ausgleichskassen, Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtungen etc. verlangen: bei Betreibungsämtern über bestehende Schulden zur Beurteilung der Erfolgsaussichten von Vollstreckungsmassnahmen; bei Steuerbehörden über Einkommen und Vermögen; bei Grundbuchämtern über Immobilienbesitz; bei Strassenverkehrsämtern über Fahrzeugesigentum; bei Vorsorge- und Freizügigkeitseinrichtungen über Pensionskassenguthaben; und bei Versicherungsträgern und Durchführungsorganen der einzelnen Sozialversicherungen über den Bezug und die Höhe von Sozialleistungen wie z.B. Familienzulagen, AHV- oder IV-Renten, Kinderrenten oder Ergänzungsleistungen, sowie die diesbezüglichen Verfügungen und Bemessungsgrundlagen. Auch der Individuelle Kontoauszug kann von den AHV-Ausgleichskassen verlangt werden, da er Informationen über die Arbeitstätigkeit, die Arbeitgeber und die beitragspflichtigen Einkommen gibt, welche relevant sind für die Pfändung von Lohnansprüchen sowie gegebenenfalls die Schuldneranweisung.

Das im Vorentwurf erwähnte Auskunftsrecht gegenüber den Steuerbehörden wird nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens noch vertieft geprüft und präzisiert werden. So wird der Kreis der auskunftspflichtigen Behörden zu klären sein (kantonale Behörden oder auch Bundesbehörden). Zudem besteht Klärungsbedarf, wie die in den Steuergesetzen verankerten Geheimhaltungspflichten (Steuergeheimnis) zu berücksichtigen sind, und ob ergänzende Regelungen vorzusehen sind, beispielsweise zur Aufhebung des Steuergeheimnisses im Einzelfall oder zur allfälligen Parteistellung der betroffenen Person im Verfahren.

Das Auskunftsrecht soll auch gegenüber den Arbeitgebenden gelten. Sie verfügen über die Lohnangaben ihrer Mitarbeitenden und könnten schon heute im Rahmen eines Beweiserhebungsersuchens (z.B. gestützt auf das Haager Beweiserhebungsübereinkommen [HBewÜ]⁵⁴)

⁵⁴ SR 0.274.132

zur Herausgabe dieser Informationen gezwungen werden. Das HUÜ sieht vor, dass die Zentralen Behörden alle geeigneten Massnahmen treffen müssen, um «die Beweiserhebung, sei es durch Urkunden oder durch andere Beweismittel, zu erleichtern» (Art. 6 Abs. 2 Bst. g HUÜ). Jede unterhaltspflichtige Person ist dazu verpflichtet, ihre Einkommens- und Vermögenssituation offenzulegen, um die Berechnung ihrer Unterhaltspflichten zu ermöglichen (sofern die Zivilprozessordnung anwendbar ist: siehe die Mitwirkungspflicht in Art. 160 ZPO); an einer Geheimhaltung dieser Information kann also keine unterhaltspflichtige Person ein schützenswertes Interesse haben. Auch eine Ablehnung eines Auskunftersuchens betreffend den Lohn gestützt auf Artikel 12 HBewÜ (Ordre public) ist nicht denkbar, da der Lohn einer Privatperson nicht die Hoheitsrechte oder die Sicherheit des Staates betrifft. In der Praxis sind keine Fälle denkbar, in denen ein korrekt gestelltes Rechtshilfeersuchen betreffend die Lohnauskunft im Zusammenhang mit Unterhaltsforderungen abgelehnt würde. Deshalb ist es zielführend und sinnvoll, den Fachstellen und der Zentralen Behörde des Bundes das Recht einzuräumen, von den Arbeitgebenden direkt Auskunft über den Lohn von betroffenen Personen zu verlangen, ohne den Umweg über ein Rechtshilfegesuch nehmen zu müssen.

Die Erhebung der Daten ist notwendig, um die Unterhaltsfähigkeit realistisch einzuschätzen und mögliche Vollstreckungsmassnahmen vorzubereiten. Die Auskunft ist beschränkt auf Angaben über das Einkommen, Vermögen, Guthaben wie z.B. Pensionskassenguthaben, Ansprüche (wie z.B. Rentenansprüche) und Schulden. Die Bearbeitung erfolgt also zweckgebunden, verhältnismässig und im Einklang mit dem Datenschutzrecht.

Für die Zwecke des Übereinkommens wird z.B. relevant sein, ob eine Person arbeitet (dann hat sie Lohn, der gepfändet werden kann); ob sie Immobilieneigentum hat (dann liegen Vermögenswerte für eine Zwangsvollstreckung vor); oder ob sie arbeitslos ist und Sozialhilfe bezieht (dann dürfte eine Zwangsvollstreckung in der Regel nicht erfolgreich sein). Auch die familiären Verhältnisse können unter Umständen relevant sein: Ein monatliches Durchschnittseinkommen dürfte einer alleinstehenden Person problemlos erlauben, Unterhalt für ein Kind zu zahlen; schwieriger ist es, wenn diese Person mit diesem Geld auch noch eine Familie mit anderen Kindern ernähren muss.

Die Abklärungen können auch besonders schützenswerte Personendaten betreffen, wie z.B. das Sorgerecht, da die Unterhaltspflicht an dieses geknüpft sein kann.

Die Datenbearbeitung erfüllt die drei Voraussetzungen des Verhältnismässigkeitsprinzips: Die vorerwähnten Daten sind geeignet, die Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Person zu beurteilen und Vollstreckungsmassnahmen vorzubereiten. Die Informationen sind notwendig, da sie für die Rechtsdurchsetzung unerlässlich sind und nicht auf weniger eingriffsintensive Weise beschafft werden können. Es wäre lebensfremd zu denken, dass eine Person, die sich trotz Verurteilung weigert, ihren Unterhaltspflichten nachzukommen, freiwillig Auskunft über ihr Einkommen und Vermögen geben und den Arbeitgeber bezeichnen würde, bei dem der Lohn gepfändet werden kann. Die Bearbeitung erfolgt zweckgebunden, durch befugte Stellen und unter Beachtung des Grundsatzes der Datenminimierung. Besonders schützenswerte Daten (z. B. zum Sorgerecht/Kindesschutzmassnahmen, oder Bevorschussungsentscheide) werden nur erhoben, wenn sie für die konkrete Durchsetzung erforderlich sind, d.h. wenn z.B. die Unterhaltspflicht an das Sorgerecht gekoppelt ist, oder weil bei bevorschussten Forderungen der Nachweis des Rechtsübergangs erbracht werden muss. Das Interesse an der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen überwiegt in den hier interessierenden Fällen das Interesse der unterhaltspflichtigen Personen am Datenschutz.⁵⁵

Abs. 3: Die Auskünfte wie z.B. Betreibungsregisterauszüge sind kostenlos zu erteilen, da auch die Fachstellen und Zentralbehörden unter dem HUÜ grundsätzlich keine Kosten oder Gebühren verlangen bzw. weiterverrechnen dürfen.

⁵⁵ Siehe Erläuternder Bericht Rz. 138, Artikel 27 Absatz 4 KRK sowie die Empfehlungen der Spezialkommission 2022, abrufbar unter www.hcch.net > Recouvrement des aliments > Commissions spéciales > 2022, E. 23.

Art. 7 Unentgeltliche Rechtspflege für Behörden

Auch Behörden im Sinne von Artikel 36 HUÜ kommen in den Genuss von unentgeltlicher juristischer Unterstützung gemäss Artikel 15 Absatz 1 HUÜ.⁵⁶ Dies betrifft von ihnen über die zentralen Behörden gestellte Anträge auf Anerkennung und Vollstreckung einer Entscheidung betreffend Kinderunterhalt gemäss Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben a und b und in Situationen von Artikel 20 Absatz 4 HUÜ (Titelerrichtung wegen Nichtanerkennung). Da der Anspruch nicht wörtlich im HUÜ erwähnt ist, soll mit Artikel 7 BG-HUÜ klargestellt werden, dass dieser Anspruch tatsächlich besteht. Es wird also kein neuer Anspruch geschaffen, sondern nur das präzisiert, was gemäss HUÜ sowieso gilt. Bei einer Behörde macht die Prüfung der wirtschaftlichen Situation ohnehin keinen Sinn, weil sie grundsätzlich immer zahlungsfähig ist; dennoch hat sie für die unter Artikel 15 HUÜ fallenden Anträge Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege. Im Falle des Unterliegens kann allerdings von der unterliegenden Partei eine Nachzahlung verlangt werden, auch wenn es eine Behörde ist (siehe Art. 43 HUÜ).

Art. 8 Ausführungsbestimmungen

Nicht alle Details können im Gesetz geregelt werden; der Bundesrat soll deshalb Ausführungsbestimmungen betreffend die Gesuche und Leistungen gemäss HUÜ und die Kosten erlassen können, z.B. zu Inhalt und Form der Gesuche (vgl. Art. 9, Art. 12 und Art. 17–19 InkHV).

Es wird zu prüfen sein, ob für die Ausführungsbestimmungen ganz oder teilweise auf die InkHV verwiesen werden kann, gegebenenfalls mit Sondervorschriften für die internationalen Fälle. Die InkHV regelt die vom Gemeinwesen zu leistende Hilfe bei der Durchsetzung familienrechtlicher Unterhaltsansprüche, wenn die verpflichtete Person ihre Unterhaltspflicht nicht erfüllt. Schon heute sieht die InkHV vor, dass ihre Vorschriften grundsätzlich auch in grenzüberschreitenden Verhältnissen gelten, soweit sich aus den Unterhaltsübereinkommen nichts anderes ergibt (Art. 20 Abs. 2 InkHV).

Art. 9 Übergangsbestimmungen

Gesuche, die unter einem nicht mehr geltenden Unterhaltsübereinkommen eingereicht wurden, werden soweit möglich und allenfalls in Absprache mit den Vertragsparteien der bilateralen Übereinkommen bzw. Gegenseitigkeitserklärungen gemäss den Bestimmungen des HUÜ sowie dem BG-HUÜ weitergeführt. Es bleibt den Kantonen überlassen, ob sie die Sachbearbeitung der alten Gesuche bei den dafür bisher zuständigen Behörden lassen, oder diese an die neuen zentralen kantonalen Fachstellen übertragen.

Waren die bisher geltenden Regeln für den Gesuchsteller vorteilhafter, bleiben diese anwendbar. Für das NYÜ gilt zudem Artikel 15 Absatz 2 NYÜ: «Fälle, die zur Zeit des Wirksamwerdens der Kündigung anhängig sind, bleiben davon unberührt.»

5.4 Umsetzungsfragen

Das Datum des Inkrafttretens wird in Absprache mit den Kantonen festgelegt werden, um genügend Zeit für die Umsetzung zu lassen (Organisation der Fachstellen und gegebenenfalls Anpassung kantonaler Gesetze betreffend Auskunftsrechte, Datenschutz etc.). Bei der Inkasohilfeverordnung z.B. wurden den Kantonen für die Umsetzung zwei Jahre Zeit gegeben zwischen dem Bundesratsbeschluss und dem Inkrafttreten der Verordnung.

⁵⁶ Erläuternder Bericht Rz. 384

6 Anpassungen anderer Rechtsvorschriften (Vorlage 1 Anhang 2)

6.1 Kündigungen von Staatsverträgen

Da die neueren Übereinkommen in der Regel die älteren ersetzen, wird vorgeschlagen, zusammen mit dem Beitritt zum HUÜ und zum HUP auch die Kündigung der älteren Staatsverträge zu beantragen.

In Artikel 2 des Bundesbeschlusses wird die Kündigung des NYÜ beantragt. 99,5% aller ca. 1600 eingehenden Fälle, die im Jahr 2024 in der Schweiz in Anwendung des NYÜ in Bearbeitung waren, betrafen Vertragsstaaten des HUÜ; nur gerade einmal 9 Fälle (4 Israel, 3 Australien, 1 Nordmazedonien, 1 Marokko) kamen aus Nicht-Vertragsstaaten des HUÜ. Bei den ausgehenden Fällen ist es ähnlich: 98% aller ausgehenden 1160 Fälle gehen in Vertragsstaaten des HUÜ, nur 27 in Nicht-Vertragsstaaten (20 Australien, 2 Marokko, 2 Chile, 1 Tunesien, 1 Argentinien, 1 Seychellen). Australien wird möglicherweise in ein paar Jahren ebenfalls dem HUÜ beitreten. Davon abgesehen bliebe das NYÜ auch nach einer allfälligen Kündigung für die bereits laufenden Fälle weiterhin anwendbar (Art. 15 Abs. 2 NYÜ).

Es sind nur wenige Fälle, die nicht unter das HUÜ fallen und die nach einer Kündigung des NYÜ nicht mehr bearbeitet würden: pro Jahr einige Fälle von volljährig gewordenen Kindern in Ausbildung, ca. fünf Ehegattenunterhaltsfälle, ca. zwei neue Unterhaltsfälle mit Australien, und alle paar Jahre ein Fall mit Verwandtenunterstützung oder ein Fall mit einem Nicht-HUÜ-Vertragsstaat. Für diese zusammen ca. 20 Fälle würde man kein neues Abkommen schliessen, und es lohnt sich auch nicht, dafür ein altes Abkommen beizubehalten, welches in der Praxis zu den unter Ziffer 1.4 aufgeführten Problemen führt. Die Kündigung hat den Vorteil, dass die Rechtsgrundlagen vereinfacht werden. Zudem würde es zu einem massiven Aufwand führen, wenn ein Gesuch, das bis zum 21. Lebensjahr unter dem HUÜ durchgesetzt wurde, für die Zeit danach (oft nur eine kurze Zeit bis zum Abschluss der Ausbildung) neu unter dem NYÜ mit anderen Formularen, einer neuen Vollmacht, sowie gegebenenfalls auch anderen Belegen eingereicht werden müsste, unter Umständen aufgeteilt nach bevorschussten und nicht bevorschussten Forderungen. Ohne das NYÜ können sich die Behörden auf jene Gesuche konzentrieren, in denen der Unterstützungsbedarf am grössten ist, nämlich jene zugunsten von Kindern bis 21 Jahre. In mehreren Kantonen wird auch der Volljährigenunterhalt bevorschusst; solche Forderungen können unter dem NYÜ oft nicht durchgesetzt werden, sodass man in diesen Kantonen mit der Kündigung des NYÜ nicht viel verliert.

Das HÜ56 sowie das HÜ73-R können problemlos gekündigt werden, da das HUP sie ersetzt und ohne Reziprozitätserfordernis anwendbar ist.

Auch das HÜ58-A/V kann gekündigt werden, da es nur noch im Verhältnis zu Suriname und Macao relevant ist, im Verhältnis zu denen die Schweiz kaum Unterhaltsfälle hat. Für die anderen Mitgliedstaaten kommen entweder multilaterale oder bilaterale Staatsverträge zur Anwendung.

Das HÜ73-A/V kann demgegenüber nicht gekündigt werden, da sich sowohl der territoriale als auch der materielle Anwendungsbereich nicht ganz mit jenem des HUÜ decken.

Die weiteren Abkommen und Gegenseitigkeitserklärungen, die aufgehoben werden sollen, sind nicht im Bundesbeschluss aufzuführen, da ihre Kündigung Sache des Bundesrates ist (siehe dazu Ziff. 9). Das Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Durchsetzung von Unterhaltsverpflichtungen sowie die Gegenseitigkeitserklärungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den kanadischen Provinzen Manitoba und Britisch Kolumbien im Bereich der Anerkennung, Vollstreckung, Schaffung und Abänderung von Unterhaltsverpflichtungen können gekündigt werden, weil die USA und diese kanadischen Provinzen mittlerweile dem HUÜ beigetreten sind.

Die Kündigung der Gegenseitigkeitserklärungen mit Saskatchewan und Alberta ist vertretbar, weil mit diesen Provinzen ohnehin kaum Fälle bearbeitet werden und es nur eine Frage der Zeit sein dürfte, bis Kanada seine Ratifikationserklärung auf diese Provinzen erstrecken wird.

6.2 Obligationenrecht

Art. 134 Abs. 1 Ziff. 6^{bis}

Gemäss Artikel 134 Absatz 1 Ziffer 6 OR⁵⁷ beginnt die Verjährung nicht und steht still, falls sie begonnen hat, solange eine Forderung aus objektiven Gründen vor keinem Gericht geltend gemacht werden kann. Vor dem 1. Januar 2020 lautete diese Bestimmung anders: Die Verjährung steht still, «solange eine Forderung vor einem schweizerischen Gerichte nicht geltend gemacht werden kann.»

Im Ausland ist die Rechtsdurchsetzung wegen hoher Kosten oder fehlender rechtlicher Unterstützung in der Regel kompliziert oder sehr langwierig, woran auch das HUÜ nichts ändern wird. Anders als in der Schweiz ist es im Ausland oftmals nicht möglich, die Verjährung schnell und mit wenig Aufwand zu unterbrechen, da z.B. das Institut der Betreuung im Ausland nicht bekannt ist. Viele ausländische Behörden verzichten unter dem HUÜ z.B. auf Zwangsvollstreckungsmassnahmen, wenn kein Vermögen vorhanden ist, was aber zur Folge hat, dass auch die Verjährung nicht unterbrochen wird. Solange ein Gesuch unter dem HUÜ läuft, ist es der unterhaltsberechtigten Person (was auch bevorschussende Behörden miterfasst) aber nicht erlaubt, selbst tätig zu werden (vgl. in diesem Sinne Art. 10 Abs. 2 InkHV), d.h. es besteht für sie gar keine Möglichkeit, die Verjährung zu unterbrechen, wenn die ersuchte Behörde nicht oder nicht rechtzeitig tätig wird. In Frankreich z.B. dauert es teilweise mehrere Jahre, bis die mit der Rechtsdurchsetzung beauftragten Gerichtsvollzieher (*huissiers de justice*) bzw. Anwaltspersonen überhaupt tätig werden. Wenn dann die unterhaltspflichtige Person doch wieder zu Vermögen kommt, ist die Forderung vielleicht bereits verjährt.

Deshalb soll für Unterhaltsforderungen wieder die frühere Regelung gelten, die als neue Ziffer 6^{bis} eingefügt wird. Die Rechtsnatur der Unterhaltspflichten als familienrechtliche Verpflichtung verdient diese besondere Behandlung.

6.3 Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht

Art. 49 und 83

Die Verweise auf das HÜ73-R sind durch das HUP zu ersetzen.

6.4 Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme

Art. 15

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) betreibt gemäss dem Bundesgesetz vom 13. Juni 2008⁵⁸ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein automatisiertes Personenfahndungssystem (RIPOL). Dieses dient den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung verschiedener Aufgaben wie z.B. zur Anhaltung oder Gewahrsamnahme bei Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen oder fürsorglicher Unterbringung oder zur Verhinderung von internationaler Kindesentführung.

Bereits nach geltendem Recht können Ausschreibungen im Zusammenhang mit der Vernachlässigung von Unterhaltspflichten im RIPOL erfasst werden. Diese Ausschreibungen zum Zwecke der Ermittlung des Aufenthaltes erfolgen in der Regel durch kantonale Polizeibehörden im Auftrag von Staatsanwaltschaften und Sozialämtern, z.B. nach dem Einreichen eines Strafan-

⁵⁷ SR 220

⁵⁸ SR 361

trags wegen Vernachlässigung von Unterhaltspflichten gemäss Artikel 217 des Strafgesetzbuchs (StGB)⁵⁹. Inskünftig sollen die Fachstellen bei den Polizeibehörden der Kantone die Ausschreibung von Unterhaltsschuldnern auch ohne die gleichzeitige Stellung eines Strafantrags beantragen können, um ihren Aufenthalt ausfindig zu machen.

Die Antragsberechtigung soll neben den Fachstellen auch der Zentralen Behörde des Bundes gemäss BG-HUÜ für die internationalen Alimenteninkassofälle zukommen; sie kann die Anmeldung mittels Formular über fedpol beantragen.

6.5 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 50a

Die Organe, die mit der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946⁶⁰ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) betraut sind, verfügen über Daten, die auch für die Durchsetzung von Unterhaltsforderungen interessant sein können. Diese Daten wie z.B. Adressen oder Angaben über Arbeitgeber/Renten sollen inskünftig auch die Behörden nutzen können, die mit dem internationalen Alimenteninkasso befasst sind.

Relevant für die Durchsetzung von Unterhaltsforderungen kann z.B. sein, ob und in welchem Umfang AHV-/IV Renten, Kinderrenten oder Ergänzungsleistungen bezogen werden und wie die diesbezüglichen Verfügungen und Berechnungsgrundlagen lauten. Zudem ist der individuelle Kontoauszug relevant, da er Informationen über die Arbeitstätigkeit, den Arbeitgeber und den Lohn enthält. Auch die Adresse der betroffenen Person kann erfragt werden, soweit sie bekannt ist.

Die Datenbekanntgabe erfolgt nur im Einzelfall und auf schriftliches, begründetes Gesuch hin. Die Datenbekanntgabe soll an die Fachstellen sowie die Zentrale Behörde des Bundes gemäss BG-HUÜ für die internationalen Alimenteninkassofälle erfolgen können.

Es ist darauf hinzuweisen, dass ein vergleichbares Auskunftsrecht der auf nationaler Ebene mit dem Alimenteninkasso betrauten Fachstellen bereits am 14. Juni 2024 vom Parlament im Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982⁶¹ (AVIG) eingeführt wurde⁶².

6.6 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Art. 40

Bereits heute können die für die Inkassohilfe zuständigen Fachstellen der Kantone den gemäss dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982⁶³ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) zuständigen Vorsorgeeinrichtungen melden, ob sich eine versicherte Person mit regelmässig zu erbringenden Unterhaltszahlungen im Umfang von mindestens vier monatlichen Zahlungen in Verzug befindet. Die Vorsorgeeinrichtung muss dann der Fachstelle den Eintritt der Fälligkeit der Ansprüche der ihr gemeldeten Versicherten melden und darf frühestens 30 Tage nach Zustellung der Meldung an die Fachstelle Auszahlungen machen. So können gegebenenfalls Gelder verarrestiert und für die Tilgung von Alimentenschulden genutzt werden.

⁵⁹ SR 311.0

⁶⁰ SR 831.10

⁶¹ SR 837.0

⁶² BBl 2024 1457

⁶³ SR 831.40

Auch die in Artikel 3 BG-HUÜ bezeichneten Fachstellen sowie die Zentrale Behörde des Bundes sollen inskünftig Meldungen an die Vorsorgeeinrichtung machen können und die Mitteilungen der Vorsorgeeinrichtungen betreffend Fälligkeit erhalten, gleich wie die kantonalen Fachstellen. Dies ist auch für jene Fälle nötig, die in den Zuständigkeitsbereich des Zentralen Behörde des Bundes fallen, wie die Errichtung oder Abänderung von Unterhaltstiteln.

In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass die Frist von 30 Tagen bis zur Auszahlung viel zu kurz ist, um rechtliche Schritte einzuleiten, z.B. um das Vermögen verarrestieren zu lassen. Inskünftig soll deshalb eine Frist von 3 Monaten gelten. Für die Fristberechnung kann auf Artikel 142 ZPO abgestellt werden.

Art. 86a

Die Vorsorge- oder Freizügigkeitseinrichtung muss schon heute die Art und Höhe der Leistung angeben, die die Meldung nach Artikel 14 InkHV auslöst. Es soll aber ganz generell die Möglichkeit bestehen, auch unabhängig von einem Eintritt der Fälligkeit den Fachstellen gemäss Inkassohilfeverordnung und BG-HUÜ sowie der Zentralen Behörde des Bundes die Höhe der Guthaben mitzuteilen. Die Kenntnis über das vorhandene Pensionskassenguthaben kann für die Entscheidung über den Widerruf der Meldung bei Dossierabschluss, die Einleitung eines Arrestverfahrens oder Verhandlungen mit dem Schuldner von entscheidender Bedeutung sein (siehe dazu auch die Ausführungen in Ziffer 5.3 zu Art. 6 Abs. 2 BG-HUÜ).

6.7 Freizügigkeitsgesetz

Art. 24^{bis}

Die Ausführungen unter Ziffer 6.6 zu Artikel 40 BVG gelten sinngemäss auch für den gleichlautenden Artikel 24^{bis} des Freizügigkeitsgesetzes vom 17. Dezember 1993⁶⁴ (FZG).

Für die Bekanntgabe von Personendaten verweist Artikel 25 FZG auf das BVG. Die Ausführungen zu Artikel 86a BVG gelten daher sinngemäss.

6.8 Arbeitslosenversicherungsgesetz

Art. 97a

Die Organe, die mit der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung des AVIG betraut sind, verfügen über Daten, die auch für die Durchsetzung von Unterhaltsforderungen interessant sein können. Diese Daten wie z.B. Adressen oder die Information, ob eine Person Arbeitslosen-Taggelder bezieht, wieso die Person gegebenenfalls keine Taggelder mehr bezieht (z.B. weil sie sich abgemeldet hat oder ausgesteuert ist), oder wie hoch der Zuschlag zum Arbeitslosentaggeld ist, der an die Stelle der Familienzulage tritt, sollen inskünftig auch die Behörden nutzen können, die mit dem internationalen Alimenteninkasso befasst sind. Die Daten erlauben es den Behörden, bei aussichtslosen Fällen auf das Inkasso zu verzichten, oder aber bei ausreichenden finanziellen Verhältnissen die Taggelder zu pfänden.

Die Datenbekanntgabe erfolgt nur im Einzelfall und auf schriftliches, begründetes Gesuch hin.

Die Datenbekanntgabe soll einerseits an die Fachstellen sowie die Zentrale Behörde des Bundes gemäss BG-HUÜ für die internationalen Alimenteninkassofälle erfolgen können.

Es ist darauf hinzuweisen, dass ein vergleichbares Auskunftsrecht der auf nationaler Ebene mit dem Alimenteninkasso betrauten Fachstellen bereits am 14. Juni 2024 vom Parlament im Arbeitslosenversicherungsgesetz eingeführt wurde⁶⁵.

⁶⁴ SR 831.42

⁶⁵ BBl 2024 1457

6.9 Anpassung von Verordnungen

Die Inkassohilfeverordnung regelt in nationalen Fällen die vom Gemeinwesen zu leistende Hilfe bei der Durchsetzung familienrechtlicher Unterhaltsansprüche, wenn die verpflichtete Person die Unterhaltspflicht nicht erfüllt. Da sich das grenzüberschreitende Alimenterinkasso in einigen Bereichen nicht wesentlich von den nationalen Fällen unterscheidet, soll für die Fallbearbeitung der internationalen Fälle wo möglich auf die Inkassohilfeverordnung verwiesen werden. Gewisse Anpassungen der Inkassohilfeverordnung, insbesondere der Artikel 20–22, werden dafür notwendig sein. Diese sollen später separat in eine Vernehmlassung geschickt werden und gleichzeitig wie das BG-HUÜ in Kraft treten. Die InkHV ist als Ausführungsbestimmung zu Artikel 8 BG-HUÜ anzusehen.

Die Anpassung im BPI wird allenfalls auch auf Verordnungsstufe in der RIPOL-Verordnung umzusetzen sein (Anpassung von Art. 6 RIPOL-VO⁶⁶ und der Zugriffsmatrix).

Die Familienzulagenverordnung⁶⁷ wird anzupassen sein, um auch die kantonalen Fachstellen als zugriffsberechtigte Stellen auf das Familienzulagenregister zu erfassen.

6.10 Verworfenne Anpassungsvorschläge

Gemäss Artikel 134 Absatz 1 Ziffer 1 OR beginnt die Verjährung nicht und steht still, falls sie begonnen hat, für Forderungen der Kinder gegen die Eltern bis zur Volljährigkeit der Kinder. In der Arbeitsgruppe war vorgeschlagen worden, dass im Gesetz klargestellt werden sollte, dass dieses Privileg auch für Unterhaltsforderungen gilt, die auf die öffentliche Hand übergegangen sind. Verschiedene Gerichte haben den Verjährungsstillstand gemäss Art. 134 Abs. 1 Ziff. 1 OR auch bei bevorschussten Forderungen bejaht,⁶⁸ aber eine höchstrichterliche Klärung steht noch aus, und in den Gesetzesmaterialien wurde die Frage verneint. Die Klärung dieser Frage kann den Gerichten überlassen werden.

7 Verbesserung der nationalen Inkassohilfe (Vorlage 2)

7.1 Grundzüge

Einige der Änderungen, die in den Spezialgesetzen vorgeschlagen werden, sind auch für die nationale Inkassohilfe relevant. Die Fachstellen gemäss InkHV haben fast die gleichen Aufgaben wie in den internationalen Fällen (siehe Art. 290 ZGB sowie Art. 6 Abs. 2 Bst. e HUÜ), und müssen deshalb auch in den nationalen Fällen über wirksame Hilfsmittel für die Erfüllung dieser Aufgaben verfügen. Oftmals wird es sich bei den Fachstellen gemäss InkHV sowie den Fachstellen gemäss BG-HUÜ um dieselben Stellen und dieselben Personen handeln.

Das Auskunftsrecht der Fachstellen gemäss InkHV ist bereits in Artikel 7 InkHV vorgesehen. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass sich verschiedene Behörde weigern, die Daten bekanntzugeben, weil das Recht nicht in einem formellen Gesetz erwähnt ist. Das soll nun nachgeholt werden und es sollen für die nationalen Fälle dieselben Auskunftsrechte vorgesehen werden, wie sie in Artikel 6 BG-HUÜ aufgeführt sind.

Die Gesetzesanpassungen im Zusammenhang mit der nationalen Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen können nicht im Genehmigungsbeschluss zum Haager Unterhaltsübereinkommen (HUÜ) integriert werden, da sie nicht direkt der Umsetzung des internationalen Vertrags dienen. Es besteht zwar ein sachlicher Zusammenhang, da die Aufgaben der Fachstellen in internationalen und nationalen Fällen weitgehend identisch sind, doch fehlt

⁶⁶ SR 361.0

⁶⁷ SR 836.21

⁶⁸ So z.B. OGer ZH, Urteil RT150043-O/U vom 28. April 2015

der erforderliche materielle Bezug zur Vertragsimplementierung gemäss Artikel 141a Absatz 2 BV. Die Anpassungen zugunsten der gemäss InkHV zuständigen Fachstellen für nationale Fälle stellt deshalb ein eigenständiges Regelungsvorhaben dar. Somit ist eine separate Vorlage 2 erforderlich, die zusammen mit dem Genehmigungsbeschluss unterbreitet werden kann. Zu den rechtlichen Aspekten (insbesondere Verfassungsmässigkeit und Erlassform) siehe Ziffer 9.

Nicht mehr geregelt werden muss das Auskunftsrecht der für die Umsetzung der Inkassohilfeverordnung zuständigen Fachstellen im Arbeitslosenversicherungsgesetz. Dieses wurde bereits am 14. Juni 2024 vom Parlament beschlossen⁶⁹ und wird per 1. Januar 2026 in Kraft treten.

Die für die internationalen Fälle notwendige Anpassung von Artikel 86a BVG (Ziff. 6.6) wirkt sich auch auf die nationalen Fälle aus, da das Auskunftsrecht der «vom kantonalen Recht bezeichneten Fachstelle» zukommt; dies betrifft nicht nur die gemäss BG-HUÜ bezeichneten Fachstellen, sondern auch jene gemäss InkHV. Die Bestimmung braucht deshalb nicht in der Vorlage 2 aufgeführt zu werden.

7.2 Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme

Art. 15

Das Bundesamt für Polizei fedpol betreibt gemäss dem BPI in Zusammenarbeit mit den Kantonen das automatisierte Personenfahndungssystem RIPOl. Dieses dient den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung verschiedener Aufgaben wie z.B. zur Anhaltung oder Gewahrsamnahme bei Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen oder fürsorglicher Unterbringung oder zur Verhinderung von internationaler Kindesentführung.

Bereits nach geltendem Recht können Ausschreibungen im Zusammenhang mit der Vernachlässigung von Unterhaltspflichten im RIPOl erfasst werden. Diese Ausschreibungen zum Zwecke der Ermittlung des Aufenthaltes erfolgen in der Regel durch kantonale Polizeibehörden im Auftrag von Staatsanwaltschaften und Sozialämtern, z.B. nach dem Einreichen eines Strafantrags wegen Vernachlässigung von Unterhaltspflichten gemäss Artikel 217 StGB. Inskünftig sollen die Fachstellen bei den Polizeibehörden der Kantone die Ausschreibung von Unterhaltsschuldnern auch ohne die gleichzeitige Stellung eines Strafantrags beantragen können, um ihren Aufenthalt ausfindig zu machen.

7.3 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 50a

Die Organe, die mit der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung des AHVG betraut sind, verfügen über Daten, die auch für die Durchsetzung von Unterhaltsforderungen interessant sein können. Diese Daten wie z.B. Adressen oder Angaben über Arbeitgeber/Renten sollen inskünftig auch die Behörden nutzen können, die mit dem nationalen Alimenteninkasso befasst sind.

Relevant für die Durchsetzung von Unterhaltsforderungen kann z.B. sein, ob und in welchem Umfang AHV-/IV Renten, Kinderrenten oder Ergänzungsleistungen bezogen werden und wie die diesbezüglichen Verfügungen und Berechnungsgrundlagen lauten. Zudem ist der individuelle Kontoauszug relevant, da er Informationen über die Arbeitstätigkeit, den Arbeitgeber und den Lohn enthält. Auch die Adresse der betroffenen Person kann erfragt werden, soweit sie bekannt ist.

Die Datenbekanntgabe erfolgt nur im Einzelfall und auf schriftliches, begründetes Gesuch hin.

⁶⁹ BBl 2024 1457

8 Auswirkungen

8.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Beitritt zum HUÜ führt beim Bund zu einem Mehrbedarf an zwei Stellen für die Sachbearbeitung und zwei Stellen für die juristische Beratung ab Inkrafttreten des neuen Übereinkommens.

Diese zusätzlichen Stellen erklären sich wie folgt: Erstens gibt es unter dem HUÜ im Vergleich zum NYÜ zusätzliche Vertragsstaaten.

Zweitens können inskünftig auch bevorschusste Forderungen geltend gemacht werden. Da ein Grossteil der unter den Amtshilfeübereinkommen durchgesetzten Unterhaltsforderungen bevorschusst sind, ist von einem bedeutenden Anstieg der Fallzahlen auszugehen. Aus Deutschland ist z.B. bekannt, dass nach Inkrafttreten der mit dem HUÜ vergleichbaren EU-Unterhaltsverordnung im Jahr 2011 die Anträge auf Vollstreckung innerhalb von zwei Jahren um fast 50% zugenommen haben, während sich die Anfragen, Adressnachfragen und Vermögensabklärungen nahezu verdoppelten.⁷⁰ In den Jahren danach stagnierte die Zahl der Vollstreckungsanträge, während sich die Anfragen, Adressnachfragen und Vermögensabklärungen nochmals verdoppelten. Auch für die Schweiz ist somit von einer Fallzunahme von ca. 50% auszugehen, was eine entsprechende Personalerhöhung nahelegt.

Drittens verpflichtet das HUÜ auch zur Unterstützung bei der Titelerrichtung und bei Titelabänderungen, auch zugunsten der unterhaltspflichtigen Personen.

Viertens ist neu explizit vorgesehen, dass der Bund die Kantone unterstützt. Für die juristische Beratung der ca. 2'800 hängigen Fälle existiert heute aber nur eine Vollzeitstelle, da die juristische Unterstützung durch den Bund heute nicht ausdrücklich vorgesehen ist und der Bund die Kantone heute nur «notfalls»⁷¹ unterstützt. Da sich die Kantone über die mangelnde Unterstützung durch den Bund beklagt haben, wären hier mehr Stellen vorzusehen.

Fünftens kommt die jährliche Erhöhung der Fallzahlen aufgrund der steigenden Mobilität der Gesellschaft hinzu (siehe Ziff. 1.2: Verdoppelung der Fallzahlen zwischen 2010 und 2020). All diese Aufgaben und Entwicklungen bedeuten auch zusätzlichen Aufwand, der zu einem Grossteil von der Zentralen Behörde des Bundes getragen wird und die beantragten zusätzlichen Stellen rechtfertigt.

Das mit der Prozessführung zusammenhängende Kostenrisiko für den Bund ist überschaubar: Da der Bund nicht Partei in den Verfahren ist, sondern immer nur Vertreter, oder externe Anwaltspersonen mit der Vertretung der Antragsteller beauftragt, würden im Falle des Unterliegens die Kosten der Gegenpartei nicht dem Bund, sondern der gesuchstellenden Partei auferlegt.

8.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Für die Kantone und Gemeinden ist es positiv, wenn sie die von ihnen bevorschussten Unterhaltsgelder im Ausland zurückfordern können.

Viele Gemeinden werden zudem entlastet, wenn sie sich nicht mehr um die Sachbearbeitung der internationalen Alimenteninkassofälle kümmern müssen.

Für die Mehrheit der Kantone, in denen sich schon heute eine einzige Stelle um die Sachbearbeitung der internationalen Alimenteninkassofälle kümmert, sind keine organisatorischen Anpassungen nötig. Die Umsetzung des HUÜ bietet aber die Gelegenheit, dass die Kantone über eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene nachdenken.

⁷⁰ Deutsches Bundesamt für Justiz, Tätigkeitsbericht 2024, abrufbar unter www.bundesjustizamt.de

⁷¹ So ausdrücklich in der Botschaft zum NYÜ, BBl 1975 I 1571

Damit die zentralen kantonalen Fachstellen eine Verbesserung im Vergleich zu heute darstellen, muss es sich wirklich um Fachstellen handeln, d.h. um Stellen mit Fachkenntnissen und genügend Ressourcen für die Sachbearbeitung in einem internationalen Umfeld. Nur so können die Schwachstellen des heutigen Systems behoben werden. Zudem werden auch die Kantone die zu erwartende Erhöhung der Fallzahlen spüren und teilweise entsprechend mehr Personal einplanen müssen. Dies dürfte insbesondere jene Kantone betreffen, die viele Fälle bearbeiten. Die Kantone, die schon heute genügend Ressourcen für die Sachbearbeitung vorgesehen haben, wie es gemäss der Inkassohilfeverordnung vorgesehen ist, werden keine Mehrausgaben haben.

Jene Kantone, in denen die Sachbearbeitung heute den Gemeinden überlassen ist, wie z.B. AG, TG, SG und GR, werden hingegen in Personal und Organisation investieren müssen.

Gerichtskosten und Parteientschädigungen in Verfahren, die im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege geführt werden, werden der unterliegenden Partei auferlegt und sind von dieser zu bezahlen. Sofern die unterliegenden Parteien aber nicht über die erforderlichen Mittel verfügen, besteht das Risiko, dass die Kantone bzw. Gerichtskassen auf den Kosten sitzenbleiben. Dies ist allerdings auch ausserhalb des Unterhaltsbereichs so.

Kosten werden auch im Zusammenhang mit zu mandatierenden Rechtsanwaltspersonen anfallen, die die Verfahren auf Errichtung (inkl. gegebenenfalls Vaterschaftsverfahren) oder Abänderung von Unterhaltstiteln für die unterhaltsberechtigten Personen für Kindesunterhalt bis 21 Jahre führen: Diese Kosten sind von den Gerichtskassen in den Kantonen zu tragen, sofern sie nicht gemäss Artikel 123 ZPO wieder eingetrieben werden können. Die betroffenen Kinder werden aber wohl kaum je über die finanziellen Ressourcen verfügen, um die Kosten zu erstatten. Wie viele Fälle davon betroffen sein werden, lässt sich nicht sagen; aus Deutschland, wo pro Jahr über 10'000 grenzüberschreitende Alimenteninkassofälle bearbeitet werden, ist jedenfalls bekannt, dass es dort nur um einige Dutzend Fälle pro Jahr geht. Für die Schweiz ist von ähnlich vielen Verfahren auszugehen. Selbst wenn die Zahlen für die Schweiz höher sein sollten und hundert neue Verfahren hinzukämen, sind diese zusätzlichen Verfahren angesichts der mehreren hunderttausend Zivilverfahren, die jedes Jahr in der Schweiz eingeleitet werden,⁷² nicht systemrelevant.

Die Erweiterung der Auskunftsrechte im internationalen und nationalen Alimenteninkasso wird die Arbeit der Fachstellen erleichtern.

8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Für die Allgemeinheit ist es von Vorteil, wenn Unterhaltsforderungen nicht vom Staat getragen werden, sondern von den Eltern der betroffenen Kinder. Das internationale Alimenteninkasso ist zudem aus Präventionssicht sehr wichtig, da sich sonst unterhaltspflichtige Personen durch den Wegzug ins Ausland ihrer Pflichten entziehen können. Das internationale Alimenteninkasso kostet zwar, hat aber insgesamt positive Auswirkungen auf die Gesellschaft (siehe Ziff. 1.2).

Auf eine Regulierungsfolgeabschätzung kann angesichts der fehlenden Auswirkungen auf Unternehmen, Konsument/innen und Arbeitnehmer/innen verzichtet werden.

⁷² In ZH, wo ca. 17% der Schweizer Bevölkerung leben, wurden 2024 gemäss dem Rechenschaftsbericht des Obergerichts 48'061 Zivilverfahren eingeleitet. In GE, wo ca. 6% der Schweizer Bevölkerung leben, wurden 2024 gemäss dem Rechenschaftsbericht der Justizkommission Genf 32'984 Zivilverfahren eingeleitet.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage 1 stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Darüber hinaus ermächtigt Artikel 184 Absatz 2 BV den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Schliesslich überträgt Artikel 166 Absatz 2 BV der Bundesversammlung die Kompetenz für die Genehmigung von Abkommen, es sei denn, ihr Abschluss fällt aufgrund eines Gesetzes oder eines völkerrechtlichen Vertrags in die alleinige Zuständigkeit des Bundesrats, was beim HUÜ und dem HUP nicht der Fall ist (siehe auch Art. 24 Abs. 2 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002⁷³ (ParlG) und Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG)⁷⁴).

Nach Artikel 24 Absatz 2 ParlG ist der Bundesrat für die Vertragskündigung zuständig, wenn die in Artikel 7a RVOG aufgeführten Voraussetzungen für die Zuständigkeit zum selbständigen Vertragsabschluss erfüllt sind. Das NYÜ, HÜ56, HÜ58-A/V und HÜ73-R enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Die in Artikel 7a RVOG genannten Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Somit obliegt die Zuständigkeit für die vorgeschlagene Kündigung der genannten völkerrechtlichen Verträge der Bundesversammlung.

Demgegenüber ist der Bundesrat zuständig für die Kündigung des Abkommens zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika über die Durchsetzung von Unterhaltsverpflichtungen und der Gegenseitigkeitserklärungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den kanadischen Provinzen Manitoba, Saskatchewan, Britisch Kolumbien und Alberta im Bereich der Anerkennung, Vollstreckung, Schaffung und Abänderung von Unterhaltsverpflichtungen. Diese Abkommen und Gegenseitigkeitserklärungen halten nämlich nur fest, dass gegenseitig Amts- und Rechtshilfe im Unterhaltsbereich geleistet wird, während sich die Rechte und Pflichten aus anderen Rechtsgrundlagen wie z.B. dem IPRG ergeben. Anlässlich des Inkrafttretens des HUÜ wird deshalb der Bundesrat die Kündigung dieser Abkommen und Gegenseitigkeitserklärungen beschliessen.

Nach Artikel 141a BV können die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, der dem Referendum untersteht, in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden. Die in der Vorlage 1 vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen dienen der Umsetzung des HUÜ und ergeben sich unmittelbar aus den darin enthaltenen Verpflichtungen. Der Entwurf des Umsetzungserlasses kann deshalb in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.

Die Vorlage 2 stützt sich auf Artikel 122 Absatz 1 BV, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes ist. Die vorgeschlagenen Auskunftsrechte dienen nämlich der Umsetzung der in Artikel 131 und 290 ZGB vorgesehenen Pflicht der vom kantonalen Recht bezeichneten Fachstellen, unterhaltsberechtigten Personen auf Gesuch hin bei der Vollstreckung des Unterhaltsanspruchs in geeigneter Weise zu helfen. Um diese Pflicht erfüllen zu können, müssen diese Fachstellen – gleich wie die für das internationale Alimenteninkasso zuständigen Fachstellen – über geeignete Instrumente verfügen.

9.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Das HUÜ und das HUP sind mit den bestehenden internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Das Verhältnis zu anderen in der Schweiz geltenden internationalen Rechtsinstrumenten über die Zuständigkeit, Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen ist im HUÜ bzw. betreffend das anwendbare Recht im HUP geregelt und wirft keine Probleme auf.

⁷³ SR 171.10

⁷⁴ SR 172.010

Der Beitritt zu den Übereinkommen erfüllt die Pflichten, welche die Schweiz mit der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention eingegangen ist (Art. 27 Abs. 4 KRK: Verpflichtung, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen von Kindern auch gegenüber Eltern im Ausland sicherzustellen; Absichtserklärung, den Beitritt zu internationalen Übereinkünften zu fördern, um Kinder zu unterstützen, wenn die für das Kind finanziell verantwortliche Person in einem anderen Staat lebt als das Kind).

9.3 Erlassform Vorlage 1 (Bundesbeschluss, Umsetzungserlass)

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1 und 2 BV unterliegt ein völkerrechtlicher Vertrag dem Referendum, wenn er unbefristet und unkündbar ist (Ziff. 1) oder wenn er den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsieht (Ziff. 2). Da das HUÜ und das HUP durch eine schriftliche Notifikation an den Depositar gekündigt werden können und den Beitritt zu keiner internationalen Organisation vorsieht, sind diese Bestimmungen nicht anwendbar.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV untersteht ein völkerrechtlicher Vertrag dem fakultativen Referendum, wenn er wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen. Das HUÜ regelt die internationale Zusammenarbeit der Behörden sowie die Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen. Das HUP wiederum legt das auf Unterhaltspflichten anwendbare Recht fest. Die beiden Verträge enthalten folglich wichtige rechtsetzende Bestimmungen. Daher ist der Bundesbeschluss über die Genehmigung dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Da die Aufhebung des NYÜ, des HÜ56, des HÜ58-A/V und des HÜ73-R vorgeschlagen wird, deren Kündigung dem Referendum untersteht, weil sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV enthalten, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen (Art. 22 Abs. 4 ParlG), ist für die Aufhebung die Form eines Bundesbeschlusses zu wählen (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

Formell ist das vorgeschlagene Umsetzungsgesetz Bestandteil des Bundesbeschlusses zur Genehmigung des HUÜ. Artikel 141a Absatz 2 BV sieht diesbezüglich vor, dass die Bundesversammlung Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines Übereinkommens dienen, in den Beschluss aufnehmen kann, der dem fakultativen Referendum untersteht.

9.4 Erlassform Vorlage 2 (Bundesgesetz zur nationalen Inkassohilfe)

Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen grundlegende Bestimmungen über die Rechte und Pflichten von Personen und sind daher in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV). Die Vorlage 2 ist ein Mantelerlass, mit dem Bestimmungen in verschiedenen Gesetzen angepasst werden.

9.5 Datenschutz

Die Risikoprüfung kommt zum Ergebnis, dass kein hohes Risiko für die Persönlichkeit der Betroffenen besteht, sodass keine Datenschutz-Folgenabschätzung zu erstellen ist.

Rechtsgrundlage für die Datenbearbeitung ist das HUÜ selbst, welches die Zusammenarbeit von Zentralbehörden vorsieht, die Daten übermitteln, um die Geltendmachung von Unterhaltspflichten zu erleichtern. Die Daten werden sowohl durch die kantonalen Fachstellen als auch durch die Zentrale Behörde des Bundes gemäss der in Artikel 2 und 3 BG-HUÜ beschriebenen Aufteilung bearbeitet: Die kantonalen Fachstellen kümmern sich primär um die Dossievorbe-

reitung und Sachbearbeitung, während die Zentrale Behörde des Bundes hauptsächlich für die Übermittlung ins Ausland bzw. an die kantonalen Stellen zuständig ist.

Der Bearbeitungszweck ergibt sich aus den Artikeln 1, 6 und 10 HUÜ (insbesondere die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltstiteln, sowie deren Abänderung bzw. nötigenfalls deren Erstellung).

Bearbeitet werden nur die Informationen, Personendaten und Unterlagen, die nötig sind, um die Bearbeitungszwecke zu erreichen. Dazu gehören unter anderem Personalien, Adressen, Informationen über ausstehende Unterhaltsbeiträge, Arbeitsstellen, das Einkommen, das Vermögen, Strafverfahren im Zusammenhang mit der Verletzung von Unterhaltungspflichten, die Bevorschussung von Unterhalt, die Familiensituation, gegebenenfalls die Sorgerechtsituation, sowie alle damit zusammenhängenden oder für ihre Beurteilung notwendigen Unterlagen wie Unterhaltstitel, Ausbildungsbestätigungen, Vermögensnachweise oder Bevorschussungsentscheide.

Die Kenntnis der Bevorschussung (Massnahme der sozialen Hilfe im weiteren Sinne) ist nötig, um die antragstellende Person korrekt bezeichnen zu können. Das Sorgerecht kann relevant sein, da teilweise die Unterhaltungspflicht daran geknüpft ist. Auch die Information, ob jemand arbeitslos ist oder Sozialhilfe bezieht, kann im Hinblick auf die Abklärung der Erfolgchancen eines Unterhaltsinkassos relevant sein.

Die Personendaten werden in einem vom Bundesamt für Justiz betriebenen Personen-, Akten- und Geschäftsverwaltungssystem (TROVA) bearbeitet. Die in TROVA geführten Personendossiers aus dem Aufgabenbereich der internationalen Alimente sind gemäss Bewertungsentcheid des Schweizerischen Bundesarchivs vom 1. Februar 2019 archivwürdig. Da viele Dossiers gleichförmig sind, wird allerdings nur ein Prozent von zufällig ausgewählten Dossiers archiviert. Die anderen Dossiers werden nach Ablauf der Archivierungsfrist, die maximal zehn Jahre betragen wird und die nach dem Abschluss eines Dossiers zu laufen beginnt, vernichtet (siehe Art. 16 ELPAG-Verordnung vom 23. September 2016⁷⁵). Der Abschluss wird von den sachbearbeitenden Stellen gemeldet, wenn die gesamte offenstehende Unterhaltsforderung getilgt ist, oder wenn ein Antrag zurückgezogen wird. Die Aufbewahrungsdauer von zehn Jahren ist nötig, da es regelmässig vorkommt, dass Dossiers wieder eröffnet werden müssen, wenn ein Unterhaltsschuldner zwar zwischenzeitlich seine Pflichten erfüllt, sie aber später wieder vernachlässigt. Es kommt auch regelmässig vor, dass in einem Dossier während vieler Jahre nichts passiert, etwa weil die unterhaltspflichtige Person über noch nicht fällige Pensionskassenansprüche verfügt; erst bei Fälligkeit kann auf diese Gelder zugegriffen werden. Die Dossiers müssen deshalb regelmässig über viele Jahre hinweg offengehalten werden.

In ca. 95% aller Fälle werden die Personendaten an Staaten bekanntgegeben, deren Gesetzgebung einen angemessenen Datenschutz gewährleistet; drei Viertel aller Fälle betreffen Deutschland, Österreich, Portugal und Frankreich. Die Übermittlung von Personendaten ins Ausland erfolgt in diesen Fällen somit gestützt auf Art. 16 Abs. 1 DSG.

Die Datenübermittlung in Länder, deren Gesetzgebung keinen angemessenen Datenschutz gewährleistet, erfolgt gestützt auf Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 DSG, wenn sie für die Feststellung, Ausübung bzw. Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor einem Gericht oder einer anderen ausländischen Behörde notwendig ist (Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 DSG). Die Ausnahmebestimmung von Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 DSG ist eng auszulegen. Entsprechend erfolgt die Bekanntgabe ins Ausland nur im Einzelfall, wobei jeweils geprüft wird, ob die Bedingungen zur Anwendung dieses Ausnahmetatbestands erfüllt sind. Dazu gehört in erster Linie die Überprüfung der Notwendigkeit der Datenbekanntgabe ins Ausland für die Feststellung, Ausübung oder Durchsetzung der geltend gemachten Rechtsansprüche, wobei dem Verhältnismässigkeitsprinzip besonders Rechnung zu tragen ist. Eine auf Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 DSG gestützte Datenübermittlung erfolgt einerseits dann, wenn ein Kind, welches sich in solch einem Land aufhält, Unterhalt von einer unterhaltspflichtigen Person mit Aufenthalt in der Schweiz verlangt, die ihren Unterhaltungspflichten nicht nachkommt. Die Güterabwägung zwischen den Daten-

⁷⁵ SR 351.12

schutzinteressen der unterhaltspflichtigen Person und dem rechtlich geschützten Anspruch des Kindes auf Erfüllung seines Unterhaltsanspruchs spricht klar für das Kind. Andererseits erfolgt eine solche Datenübermittlung dann, wenn die unterhaltspflichtige Person in solch einem Land lebt. In diesen Fällen können die berechtigten Personen aus der Schweiz entscheiden, ob ein Gesuch um Geltendmachung der Unterhaltsansprüche eingereicht werden soll. Wurde der Unterhalt bevorschusst, liegt die Entscheidung beim bevorschussenden Gemeinwesen. Allfälligen Datenschutzinteressen der unterhaltsberechtigten Person kann bei der Übermittlung ins Ausland Rechnung getragen werden, da bereits das Übermittlungsformular einen Hinweis auf die Vertraulichkeit und den Schutz personenbezogener Daten vorsieht und eine Entscheidung zur Nichtoffenlegung von Daten getroffen werden kann.⁷⁶

Die Datenübermittlung ins Ausland erfolgt entweder per Post, wenn Papierdokumente im Original wie z.B. Urteile übermittelt werden müssen, oder elektronisch mit angemessenen Sicherheitsmassnahmen.

Die betroffenen Personen haben Kenntnis über die Datenbearbeitung. Antragstellende Personen, die ein Gesuch unter dem HUÜ einreichen, tun dies freiwillig und mit der ausdrücklichen Bitte, dass im Ausland Massnahmen eingeleitet werden, d.h. sie beantragen selbst die Datenübermittlung ins Ausland. Wer einen Antrag auf Errichtung, Anerkennung und/oder Vollstreckung oder Abänderung einer Unterhaltsentscheidung im Ausland stellt, wird ein Formular ausfüllen, auf dessen Deckblatt Hinweise auf die Vertraulichkeit und den Schutz personenbezogener Daten enthalten sind.⁷⁷ Das Formular erwähnt ausdrücklich, dass die Daten «übermittelt» werden, d.h. ins Ausland geschickt werden, und dass sich der Datenschutz nach dem Recht des jeweiligen Landes richtet. Die antragstellenden Personen willigen somit in die Übermittlung ihrer Daten ein. Es steht jeder Person frei, auf die behördliche Unterstützung zu verzichten und sich selbst um die Durchsetzung ihrer Ansprüche zu kümmern.

Auch die von einer Massnahme betroffenen Personen werden über die Datenbearbeitung informiert, da sie in der Regel vor allfälligen Massnahmen durch die zuständigen Behörden kontaktiert werden und in diesem Zusammenhang erfahren, welche Daten über sie bearbeitet werden.

Gemäss Artikel 38 HUÜ dürfen die gemäss HUÜ gesammelten oder übermittelten personenbezogenen Daten nur für die Zwecke verwendet werden, zu denen sie gesammelt oder übermittelt worden sind. Jede Behörde, die Informationen verarbeitet, stellt nach dem Recht ihres Staates deren Vertraulichkeit sicher (Art. 39 HUÜ). Eine Behörde darf zudem keine gesammelten oder übermittelten Informationen offenlegen oder bestätigen, wenn ihres Erachtens dadurch die Gesundheit, Sicherheit oder Freiheit einer Person gefährdet werden könnte (Art. 40 Abs. 1 HUÜ). Der Datenschutz durch die bearbeitenden Behörden ist somit gewährt.

Die Datenbearbeitung durch die Kantone ist durch die kantonalen Datenschutzgesetze geregelt. Es ist Sache der Kantone, abzuklären, ob im Hinblick auf die Umsetzung des HUÜ auch Anpassungen in den kantonalen Datenschutzgesetzen notwendig sind.

⁷⁶ Siehe Anlage 1 zum HUÜ.

⁷⁷ Siehe die in Fussnote 42 abrufbaren Formulare.