



Teilrevision des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (Inkassohilfe- und Bevorschussungsgesetz)

Bericht und Antrag der Kommission für Gesundheit und Soziales
vom 16. Januar 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Gesundheit und Soziales hat die Vorlage des Regierungsrats vom 16. September 2025 (Vorlage Nr. 3996.1 - 18342) an zwei Sitzungen (5. Dezember 2025 und 16. Januar 2026) beraten und verabschiedet. Der Direktor des Innern, Andreas Hostettler, vertrat das Geschäft aus Sicht der Regierung. Er wurde von Manuela Leemann, stellvertretende Generalsekretärin und Leiterin Rechtsdienst, Lea Glaus, juristische Mitarbeiterin, sowie Thomas Hauser, Fachverantwortlicher Sozialhilfe, begleitet. Das Protokoll führte Christa Hegglin.

Inhalt

1. Ausgangslage
2. Ablauf der Kommissionssitzungen
3. Geplante Finanzierung Alimentenhilfe
4. Eintreten
5. Detailberatung
6. Schlussabstimmung
7. Anträge

1. Ausgangslage

Die Verwaltungskommission (VK), welche die Fachstelle für die Alimenteninkassohilfe und -bevorschussung der Frauenzentrale Zug («eff-zett das fachzentrum») beaufsichtigt, warf 2019 Fragen zur Alimentenhilfe und insbesondere zum Finanzierungsmodell auf. Aufgrund dieser Fragen sowie der vom Bundesrat verabschiedeten Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen vom 6. Dezember 2019 (Inkassohilfeverordnung, InkHV; SR 211.214.32) gab die Direktion des Innern ein Gutachten in Auftrag. Das Gutachten kam zum Schluss, die bisherige Ausgestaltung der Inkassohilfe im Kanton Zug sei bundesrechtskonform und es bestehe aufgrund der neuen InkHV kein unmittelbarer Handlungsbedarf für eine grundlegende Neuorganisation der Inkassohilfe oder Änderung des Gesetzes über die Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom 29. April 1993 (Inkassohilfe- und Bevorschussungsgesetz; BGS 213.711). Im Gutachten wurden jedoch Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Alimentenhilfe im Kanton Zug abgegeben. Eine Projektgruppe, die die Direktion des Innern zusammen mit der Konferenz der Sozialvorsteherinnen und Sozialvorsteher der Zugerischen Gemeinden (SOVOKO) einsetzte und die aus Vertreterinnen und Vertretern der Einwohner- und Bürgergemeinden sowie des Kantons bestand, diskutierte die Empfehlungen des Gutachtens und die Anliegen der Gemeinden. Die Projektgruppe erkannte aufgrund der beabsichtigten Anpassung des Finanzierungsmodells sowie den Änderungen auf Bundesebene einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Der vorliegende Revisionsentwurf des Inkassohilfe- und Bevorschussungsgesetzes entstand in enger Zusammenarbeit mit der Projektgruppe und den Einwohner- und Bürgergemeinden, die ihre Anliegen aktiv einbringen konnten.

2. Ablauf der beiden Kommissionssitzungen

Der Direktor des Innern machte zu Beginn der ersten Sitzung einleitend einige Ausführungen zu den politischen Aspekten der Vorlage. Anschliessend führte der Fachverantwortliche Sozialhilfe ins Thema ein und stellte die Vorlage vor. Die Kommission trat ohne Gegenantrag auf die Vorlage ein, führte die Detailberatung durch und stellte zwei Abklärungsaufträge. Diese wurden in der zweiten Sitzung zufriedenstellend beantwortet und somit konnte anschliessend die Schlussabstimmung durchgeführt werden.

3. Geplante Finanzierung Alimentenhilfe

Während der Kommissionssitzung wurde das Anliegen geäussert, es solle im Kommissionsbericht Ausführungen zum Sockelbeitrag und dem neuen Finanzierungsmodell gemacht werden. Diesem Anliegen wird nachfolgend nachgekommen.

Gemäss geltendem Recht hat die Abgeltung der Fachstelle über Fallpauschalen zu erfolgen (vgl. § 11 Abs. 2 Inkassohilfe- und Bevorschussungsgesetz). Dies ist nicht mehr zeitgemäss, weshalb die Projektgruppe ein differenzierteres Modell erarbeitete:

- Fallpauschalen: Neu sollen drei Fallpauschalen definiert werden, welche den unterschiedlichen Arbeitsaufwand der verschiedenen Tätigkeiten der Fachstelle berücksichtigen. So ist etwa ein «Bevorschussungsdossier» bedeutend zeitaufwändiger als ein «Rückstandsdossier», da in ersterem Inkassobemühungen und Bevorschussungsdienstleistungen anfallen, wohingegen in Rückstandsdossiers die Verwaltung von Verlustscheinen im Vordergrund steht.
- Sockelbeitrag: Da die Inkassohilfeverordnung des Bundes die Kantone verpflichtet, fallunspezifische Beratungen und Informationsmaterial der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, soll neu auch ein Sockelbeitrag eingeführt werden, in dem diese fallunspezifischen Tätigkeiten enthalten sind. Im Gegensatz zu den Fallpauschalen (welche nur anfallen, wenn tatsächlich ein Fall bei der Fachstelle anhängig ist) zahlen alle Einwohner- und Bürgergemeinden gemäss Bevölkerungsproporz einen Sockelbeitrag.

Zu den Grundzügen des neuen Finanzierungsmodells haben die Einwohner- und Bürgergemeinden 2022 ihr Einverständnis gegeben. Die Details sind noch nicht ausgearbeitet und werden gegenwärtig in der Verwaltungskommission diskutiert.

4. Eintretensdebatte

Die Kommission beschliesst stillschweigend auf die Vorlage einzutreten.

5. Detailberatung

In der Detailberatung ging die Kommission die einzelnen Bestimmungen der Vorlage durch. Nachfolgend wird auf jene Bestimmungen eingegangen, zu denen Änderungsanträge gestellt wurden oder über die eine inhaltliche Diskussion stattfand.

§ 2 Abs. 1

Ein Kommissionsmitglied beantragt, das Wort «mindestens» zu streichen. Der Direktor des Innern betont, es sei der Wunsch der Einwohner- und Bürgergemeinden gewesen, die Möglichkeit zu haben, mehrere Fachstellen zu führen. Er ergänzt jedoch, dass er die Wahrscheinlichkeit für mehr als eine Fachstelle als gering erachte. Andere Kommissionsmitglieder begrüßen die vorgesehene Flexibilität. Es könne sein, dass die Frauenzentrale die Fachstelle nicht mehr weiterbetreiben oder nicht mit einer bestimmten Gemeinde zusammenarbeiten möchte. Ein anderes Kommissionsmitglied betont, mit zwei Fachstellen gebe es weder mehr Fälle noch mehr Fachpersonal, welches über das notwendige Know-how verfüge. Schlussendlich würde wahrscheinlich Fachpersonal der Frauenzentrale an die neue Fachstelle wechseln. Es wurde ergänzt, bei zwei Fachstellen würde vermutlich sogar mehr Personal gebraucht. Auch der Vorsteher der Direktion des Innern betont, die Overhead-Kosten würden für jede Fachstelle anfallen. Dennoch hätten die Gemeinden diese Flexibilität gewünscht. Ein Kommissionsmitglied betont, der Preis der Fachstelle könne nicht beliebig gedrückt werden, ansonsten die Gefahr bestünde, dass niemand mehr diese Leistungen erbringen werde. Ein Konkurrenzverhältnis sei bei solchen sozialen Tätigkeiten nicht förderlich.

Es wird die Frage gestellt, weshalb die Fachstelle überhaupt bei der Frauenzentrale angesiedelt sei. Ein Kommissionsmitglied erläutert, dies sei historisch gewachsen. Die Frauenzentrale führe seit jeher verschiedene Beratungsangebote. Die Fachstelle für Alimentenhilfe sei ausgelagert worden, weil bei der Frauenzentrale das Know-how vorhanden gewesen sei. Die Direktion des Innern ergänzt, die Arbeit der Frauenzentrale sei von den Mitgliedern der Projektgruppe sehr geschätzt und die fachliche Kompetenz nicht in Frage gestellt worden.

Antrag:

Der erste Satz soll wie folgt geändert werden: «Der Regierungsrat bezeichnet ~~mindestens~~ eine Fachstelle.»

→ Die Kommission stimmt mit 6 zu 6 Stimmen ab; der Präsident entscheidet mit Stichentscheid zugunsten des Streichungsantrags.

§ 2a (neu) Aufsicht

Ein Kommissionsmitglied bringt vor, es fehle eine Bestimmung zur Aufsicht. In der Verordnung über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom 17. August 1993 (Inkassohilfe- und Bevorschussungsverordnung; BGS 213.712) stehe, dass eine Verwaltungskommission eingesetzt werden soll. Im Gesetz werde die Verwaltungskommission hingegen nicht erwähnt. Er beantrage ein neues Kapitel «Aufsicht» auf Gesetzesstufe. Dort soll festgehalten werden, dass die Fachstelle von der Verwaltungskommission beaufsichtigt wird und der Regierungsrat deren Zusammensetzung und die Aufsichtspflicht definiert. Im weiteren Verlauf der Diskussion ergänzt das Kommissionsmitglied seinen Antrag.

Antrag:

Im Gesetz soll stehen: «Der Regierungsrat definiert deren Zusammenstellung und Aufsichtspflichten.»

→ Die Kommission stimmt dem Antrag einstimmig zu (ohne Enthaltung).

Die Direktion des Innern hat auf die zweite Kommissionssitzung hin einen Vorschlag ausgearbeitet, wo die neue Gesetzesbestimmung eingefügt werden könnte und zum besseren

Verständnis einen zusätzlichen Absatz eingefügt:

«§ 2a

Aufsicht

¹ Die Fachstelle wird durch eine Verwaltungskommission beaufsichtigt.

² Der Regierungsrat definiert deren Zusammensetzung und Aufsichtspflichten.»

→ Die Kommission stimmt dem neuen § 2a einstimmig zu (ohne Enthaltung).

Ein weiteres Kommissionsmitglied ergänzt, die Verwaltungskommission habe weitreichende Kompetenzen. Die Fachstelle müsse eine Möglichkeit haben, ihre Entscheide anzufechten. Es solle die Frage der Aufsicht über die Verwaltungskommission und des Rechtsmittelweges geklärt werden.

→ Die Kommission stimmt diesem Abklärungsauftrag einstimmig zu (ohne Enthaltung).

Abklärungsauftrag

Vorgehen bei Streitfall zwischen Fachstelle und Verwaltungskommission:

Die Verwaltungskommission übt eine aufsichtsrechtliche Funktion gegenüber der Fachstelle aus. Ihre Entscheide entfalten keine unmittelbare rechtliche Aussenwirkung. Daher können die aufsichtsrechtlichen Entscheide der Verwaltungskommission mangels Verfügungscharakters nicht mit einem Rechtsmittel angefochten werden.

Die Verwaltungskommission ist als gemeinschaftliches Organ von Kanton sowie den Einwohner- und Bürgergemeinden so ausgestaltet, dass sie eine gemeinschaftliche und unabhängige Aufsicht über die Fachstelle gewährleistet. Mit der Einsetzung der Verwaltungskommission wird bewusst darauf verzichtet, die Aufsicht entweder dem Kanton oder den Gemeinden zuzuweisen; vielmehr wird für Kanton und Gemeinden ein einziges Aufsichtsorgan geschaffen. Vor diesem Hintergrund ist die Verwaltungskommission als unabhängiges Verwaltungsorgan zu verstehen, das nicht in ein hierarchisches Unterstellungsverhältnis zum Regierungsrat eingebettet ist und es besteht auch keine Obergaufsicht. Konflikte zwischen der Fachstelle und der Verwaltungskommission können daher grundsätzlich nicht über einen verwaltungsinternen Instanzenzug gelöst werden, sondern sind auf organisatorischer oder vertraglicher Ebene zu bereinigen. Die Einwohner- und Bürgergemeinden sowie der Kanton sind als Trägerinnen und Träger der Inkassohilfe und als Vertragspartnerinnen und -partner der Fachstelle gefordert, gemeinsam eine Lösung zu finden. Dem Kanton kommt lediglich im Rahmen der kantonalen Gemeindeaufsicht eine beschränkte Rolle zu. Die Gemeindeaufsicht richtet sich dabei nicht auf die Verwaltungskommission als solche, sondern beschränkt sich auf eine Rechtskontrolle des Handelns der Gemeinden.

Ein Kommissionsmitglied fragt nach, ob keine anfechtbare Verfügung verlangt werden könne, so wie es im öffentlichen Recht üblich sei. Die Direktion des Innern erläutert, dass sich anfechtbare Verfügungen direkt auf einen Fall, nicht aber auf die aufsichtsrechtliche Tätigkeit beziehen würden. Eine Aufsichtsbehörde übe ihre Aufsicht nicht mittels Verfügungen aus. Die Direktion des Innern schlägt vor, dass in der Leistungsvereinbarung Bestimmungen aufgenommen werden könnten, wie im Streitfall vorzugehen sei. Eine solche Regelung wird begrüsst.

→ Die Kommission nimmt die Abklärungen der Direktion des Innern mit obigen Ergänzungen zur Kenntnis.

§ 6 Abs. 1

Bezüglich der günstigen wirtschaftlichen Verhältnisse, die eine Bevorschussung ausschliessen, hält ein Kommissionsmitglied fest, dass zwischen Einkommen und Vermögen zu unterscheiden ist. Es stelle sich die Frage, ob das Wort «oder» hier korrekt sei. Die Direktion des Innern erläutert, «oder» bedeute im vorliegenden Fall, dass sowohl für das Einkommen wie auch für das Vermögen Grenzen gelten. Für den Ausschluss einer Bevorschussung sei daher ausreichend, wenn entweder die Einkommens- oder Vermögensgrenze erreicht ist. In anderen Kantonen würden teilweise unterschiedlich hohe Grenzen für Einkommen und Vermögen verwendet.

Es wird die Frage gestellt, ob in den meisten Fällen beide Voraussetzungen unterschritten würden oder ob es Fälle gebe, in denen nur die Vermögensgrenze erreicht werde. Die Direktion des Innern erläutert, es sei schwer eine verlässliche Aussage zu machen, da sich viele Leute gar nicht melden würden, wenn sie die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllten.

Ein Kommissionsmitglied möchte wissen, ob diskutiert worden sei, die Grenze für die Bevorschussung nur ans Einkommen zu knüpfen. Die Direktion des Innern führt aus, dass diese Grenzwerte in der Projektgruppe nicht thematisiert worden seien. Auch die Fachstelle der Frauenzentrale habe sich im Rahmen der Vernehmlassung nicht dazu geäußert und die Grenzwerte seien von fachlicher Seite nicht moniert worden. Sie sehe daher keinen Anlass an diesen Grenzwerten etwas zu ändern.

Auf die zweite Kommissionssitzung hin legte die Direktion des Innern der Kommission sodann die ursprüngliche Festlegung der Grenzwerte sowie einen Kantonsvergleich zu den Einkommens- und Vermögensgrenzen bei der Bevorschussung von Alimenten dar.

Ursprüngliche Festlegung der Grenzwerte von § 6 Abs. 1

Per 1. Januar 1993 wurden die Einkommensgrenzwerte neu festgelegt und die Vermögensgrenzwerte neu eingeführt. Diese neu festgelegten Grenzwerte orientierten sich sowohl für das Einkommen als auch das Vermögen an den Grenzwerten der Gesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen (EL)¹. Da die EL-Größen aufgrund eines besonderen Berechnungssystems sehr tief angesetzt waren, wurden sie mit dem Faktor 2 (für Ehepaare) bzw. 2.5 (für Alleinerziehende) multipliziert. Dies ergab folgende Grenzwerte:

- für Ehepaare: 46 260 Franken (EL-Einkommensgrenze: 23 130 Franken);
- für Alleinstehende: 38 550 Franken (EL-Einkommensgrenze: 15 420 Franken).²

Die Grenzwerte wurden in den Folgejahren jeweils an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst (Verordnung 25³). Sie entsprechen heute nicht den aktuell gültigen Grenzwerten der EL-Gesetzgebung.

Kantonsvergleich zu Einkommens- und Vermögensgrenzen bei der Bevorschussung von Alimenten

Die Direktion des Innern untersuchte in ausgewählten Kantonen die Ausgestaltung der Einkommens- und Vermögensgrenzen in der Alimentenhilfe. Dabei zeigte sich, dass die Grenzwerte bei einem Drei-Personen-Haushalt (zwei Erwachsene und ein minderjähriges Kind) erheblich variieren: Beim Einkommen reichen sie von 21 816 Franken im Kanton Bern bis zu rund 75 962 Franken im Kanton St. Gallen. Beim Vermögen bewegen sich die Grenzwerte von 40 000

¹ Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; BGS 831.30).

² Bericht und Antrag des Regierungsrats zum Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom 28. September 1992, S. 8 ff.

³ Verordnung 25 betreffend Anpassungen an die Lohn- und Preisentwicklung bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen vom 16. Dezember 2014 (BGS, 213.713).

Franken (Bern) bis zu 158 900 Franken (Zürich), wobei einzelne Kantone ganz auf eine Vermögensgrenze verzichten (St. Gallen, Luzern, Schwyz). Mit einer Einkommens- und Vermögensgrenze von 65 050 Franken positioniert sich der Kanton Zug im Vergleich zu den untersuchten Kantonen im Mittelfeld. Im Gegensatz zu einigen anderen Kantonen unterscheidet der Kanton Zug nicht zwischen Einkommens- und Vermögensgrenzen, sondern legt für beide Positionen einen einheitlichen Grenzwert fest. Zudem ist der Kanton Zug schweizweit einer der wenigen Kantone, der auch Ehegattenalimente bevorschusst. Kein anderer der untersuchten Kantone bevorschusst auch Ehegattenalimente.

→ Die Kommission stimmt dieser Bestimmung stillschweigend zu.

§ 11a Abs. 1 und Abs. 2

Ein Kommissionsmitglied wirft die Frage auf, wer die Kosten für die Administration der Bevorschussungsarbeit leiste und ob diese Kosten den säumigen Zahlungspflichtigen in Rechnung gestellt würden. Die Direktion des Innern erläutert, gemäss der Inkassohilfeverordnung des Bundes können die Kosten, die nicht von der pflichtigen Person erhältlich gemacht werden können, nur dann der berechtigten Person auferlegt werden, wenn diese über die erforderlichen Mittel verfügt. Ist dies nicht der Fall, zahlt die öffentliche Hand. Die aktuelle Praxis der Fachstelle kenne die Direktion des Innern jedoch nicht und es könne daher nicht gesagt werden, ob und welche Kosten tatsächlich bei der zahlungspflichtigen Person einverlangt würden.

Ein Kommissionsmitglied möchte abklären lassen, welche wirksamen Mittel es gibt, um zahlungssäumige Personen stärker an den Leistungen zu beteiligen.

→ Die Kommission stimmt diesem Abklärungsauftrag mit 10 zu 2 Stimmen zu.

Abklärungsauftrag

Beteiligung der Zahlungspflichtigen an den Kosten der Fachstelle:

Sowohl nach dem geltenden Recht als auch nach dem Revisionsentwurf tragen im Kanton Zug Gemeinden und Kanton die Kosten der Fachstelle. Es ist nicht vorgesehen, dass sich die zahlungspflichtigen Personen an diesen Kosten beteiligen. Betreuungskosten werden hingegen den Pflichtigen auferlegt. Weitere Bestimmungen, um den Zahlungspflichtigen auch die Kosten der Fachstelle auferlegen zu können, erscheinen nicht sinnvoll. Einerseits geht die Fachstelle davon aus, dass die Kosten der Fachstelle aufgrund fehlender finanzieller Mittel der Pflichtigen nur in wenigen Fällen von diesen bezahlt werden können. Andererseits soll die Beurteilung, ob pflichtige Personen die Alimente nicht zahlen *können* oder *wollen*, nicht die Fachstelle vornehmen müssen, sondern die Strafverfolgungsbehörde. Denn das Nichtbezahlen von Alimenten, obschon die Person über die Mittel dazu verfügt oder verfügen könnte, ist ein Straftatbestand (Art. 217 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0]). Vielmehr ist es die Aufgabe der Fachstelle, möglichst einvernehmliche Lösungen zu finden. Auch ist kein anderer Kanton bekannt, welcher die Kosten der Bevorschussung und des Inkassos den Pflichtigen auferlegt.

→ Die Kommission nimmt die Abklärungen der Direktion des Innern zur Kenntnis.

6. Schlussabstimmung

Die Kommission für Gesundheit und Soziales stimmt der Vorlage Nr. 3996.2 - 18343 (mit den von ihr beschlossenen Änderungen) in der Schlussabstimmung mit 12 zu 0 Stimmen und ohne Enthaltungen zu.

7. Anträge

Die vorberatende Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 12 zu 0 Stimmen und ohne Enthaltungen auf die Vorlage Nr. 3996.2 - 18343 einzutreten;
2. mit 12 zu 0 Stimmen und ohne Enthaltungen der Vorlage Nr. 3996.2 - 18343 zuzustimmen.

Zug, 16. Januar 2026

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Kommission für Gesundheit und Soziales

Der Präsident: Andreas Lustenberger

Beilage: Synopse