

5419

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 251/2014
betreffend Ein Betreibungsregister für den Kanton
Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Dezember 2017,

beschliesst:

I. Auf die vom Regierungsrat in Erfüllung der Motion KR-Nr. 251/2014 betreffend Ein Betreibungsregister für den Kanton Zürich vorgelegte Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) wird nicht eingetreten.

II. Es wird zur Kenntnis genommen, dass die Motion KR-Nr. 251/2014 erledigt ist.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 9. März 2015 folgende von den Kantonsräten Michael Zeugin, Winterthur, Martin Arnold, Oberrieden, und Markus Schaaf, Zell, am 29. September 2014 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen im EG SchKG ZH für ein Betreibungsregister im Kanton Zürich zu schaffen.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Ausgangslage**

Die Motion KR-Nr. 251/2014 weist inhaltlich die gleiche Stossrichtung auf wie das Postulat KR-Nr. 347/2012 betreffend Schaffung eines kantonalen Betreibungsregisters. Der Regierungsrat beantragte am 23. Oktober 2013 die Abschreibung des Postulats (Vorlage 5031) und in seiner Stellungnahme zur vorliegenden Motion deren Nichtüberweisung (RRB Nr. 1255/2014). Diese Einschätzung gilt weiterhin (vgl. dazu im Einzelnen hinten D). Zwar unterstützt der Regierungsrat grundsätzlich das Anliegen der Motionäre, die Aussagekraft der Betreibungsregisterauszüge zu verstärken und den Aufwand sowohl für die Betreibungsämter als auch für die Bevölkerung und die Wirtschaft zu vermindern. Die Schaffung eines kantonalen Betreibungsregisters bzw. die Harmonisierung der Betreibungsregister im Kanton Zürich erscheint jedoch nach wie vor aus verschiedenen Gründen kein effizienter und kostengünstiger Weg, um dieses Anliegen zu verwirklichen.

Für Gläubigerinnen und Gläubiger wäre ein Auszug aus dem Betreibungsregister (nachfolgend: Betreibungsauszug), der die Betreibungsdaten sämtlicher Betreibungen ausweist, die gegen eine Schuldnerin oder einen Schuldner im Kanton Zürich eingeleitet wurden, zweifellos von Nutzen. Allerdings wäre es den Schuldnerinnen und Schuldnern durch einen Umzug in eine Gemeinde ausserhalb des Kantons Zürich weiterhin möglich, zu verhindern, dass gegen sie eingereichte Betreibungen in ihrem Betreibungsauszug erscheinen. Angesichts der Mobilität in der heutigen Gesellschaft muss deshalb ein schweizweiter Zugriff auf sämtliche Betreibungsdaten das Ziel sein. Dies ist denn auch Thema verschiedener parlamentarischer Vorstösse auf Bundesebene (Interpellation 15.3267 von Thomas Maier betreffend Bürokratieabbau durch die Harmonisierung der Betreibungsregister; Interpellation 16.3199 von Jürg Grossen betreffend Harmonisierung der Betreibungsregister; Motion 16.3335 von Martin Candinas betreffend Missbrauch von Betreibungsregisterauszügen stoppen; parlamentarische Initiative 16.405 von Erich Hess betreffend Vernetzung sämtlicher Betreibungsregister). Abklärungen auf Bundesebene, wie eine schweizweite Betreibungsauskunft möglich sein könnte, sind im Gange (vgl. Antworten des Bundesrates auf die erwähnten parlamentarischen Vorstösse), und die Bundesverwaltung klärt ab, was dazu erforderlich ist (vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 29. Juni 2016 zur Motion 16.3335 von Martin Candinas betreffend Missbrauch von Betreibungsregisterauszügen stoppen). Gestützt auf diese parlamentarischen Vorstösse ist damit zu rechnen, dass der Bund eine einheitliche Datenerfassung zum Zwecke

eines einheitlichen Betriebsauszuges anstreben wird, wenn auch der Zeitpunkt noch ungewiss ist. Ein Bericht zu einem in dieser Frage angenommenen Postulat von Martin Candinas (12.3957) ist noch nicht fertiggestellt. Auf diesen Bericht hat der Bundesrat im Zusammenhang mit den anderen Vorstössen denn auch immer wieder hingewiesen. Vor Erstellung des Berichts und – bei positiver Beurteilung – Ausarbeitung einer Vorlage kann sich die Bundesverwaltung weder bezüglich der angestrebten IT-Lösung noch zu den zu verwendenden Identifikatoren äussern. Aus dem Umstand, dass der Nationalrat der Motion 16.3335 von Martin Candinas betreffend Missbrauch von Betriebsregisterauszügen stoppen am 26. September 2017 zugestimmt hat, ist zu folgen, dass auf Bundesebene eine Vorlage ausgearbeitet werden wird. Damit besteht aber das Risiko, dass im Kanton Zürich – nach Einführung einer Bundeslösung – erneut Kosten für eine Vereinheitlichung des Registers anfallen werden.

Ein Betriebsregister für den Kanton Zürich, wie es die Motion fordert, könnte am einfachsten und effizientesten durch eine Zentralisierung der Betriebsämter im Kanton erreicht werden: Anstatt 58 bzw. ab 2018 57 (RRB Nr. 621/2017) kommunal geführter Betriebsämter würde es bei dieser Lösung noch ein einziges kantonales Betriebsamt geben, allenfalls mit Aussenstellen in den Gemeinden. Ein Betriebsauszug würde dann zwingend immer sämtliche im Kanton eingeleiteten Betreibungen enthalten. Eine solche Zentralisierung hätte registertechnisch sicherlich Vorteile, würde dem Ansatz des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 26. November 2007 (EG SchKG, LS 281) jedoch grundlegend zuwiderlaufen. Beim Erlass des EG SchKG im Jahr 2007 wurde eine Kantonalisierung abgelehnt und die Aufgabenerfüllung im Betriebswesen in organisatorischer und personeller Hinsicht innerhalb des neu gesetzten Rahmens den Gemeinden überlassen (vgl. ABl 2006 1201, S. 1211). Die Gemeinden führen die Betriebsämter, die unabhängig voneinander funktionieren. Da nicht zu erkennen ist, dass sich der politische Wille in den letzten zehn Jahren grundlegend verändert hätte, wurde der Ansatz einer vollumfänglichen Zentralisierung der Betriebsämter bei der Umsetzung der Motion nicht weiterverfolgt. Vielmehr wurde versucht, zur Umsetzung der Motion eine Lösung zu finden, die auf dem System der kommunal geführten Betriebsämter aufbaut.

Das Gebiet jedes Kantons bildet für die Durchführung der Schuldbetreibungen und Konkurse einen oder mehrere Kreise (Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs [SchKG, SR 281.1]), wobei jedes Betriebsamt von einer Betriebsbeamtin oder einem Betriebsbeamten geleitet wird (Art. 2 Abs. 1 SchKG). Die Organisation der Betriebs- und Konkursämter

bestimmen im Übrigen die Kantone (Art. 122 Abs. 2 BV, SR 101; Art. 2 Abs. 5 SchKG). Gestützt auf Art. 8 SchKG führen die Ämter über die bei ihnen eingehenden Begehren und Erklärungen Protokoll und die Register (vgl. dazu insbesondere Art. 8 Verordnung vom 5. Juni 1996 über die im Betreibungs- und Konkursverfahren zu verwendenden Formulare und Register sowie die Rechnungsführung [VFRR, SR 281.31]). Nach Einleitung eines Zwangsverwertungsverfahrens werden die für die Zwangsvollstreckung erforderlichen Daten (Name und Wohnort der Gläubigerin oder des Gläubigers, Name und Wohnort der Schuldnerin oder des Schuldners, Forderungssumme und Forderungsurkunde, vgl. Art. 67 Abs. 1 SchKG) im sogenannten Betreibungsregister erfasst. Das Betreibungsregister ist (als Teil einer Datenbank) eines von vielen im Zwangsvollstreckungsverfahren verwendeten Registern.

Wer gestützt auf Art. 8a SchKG beim Betreibungsamt eine Auskunft über eine Schuldnerin oder einen Schuldner verlangt, dem wird ein Betreibungsauszug ausgestellt. Dieser enthält bestimmte Informationen über die Betreibungen, die gegen die Schuldnerin oder den Schuldner während einer bestimmten Zeit angehoben worden sind (u. a. Gläubigerinnen und Gläubiger, Forderungssumme, Stand des Betreibungsverfahrens), und gegen diese oder diesen ausgestellte Verlustscheine (vgl. auch die Weisung der Dienststelle Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs Nr. 4, die es erlaubt, auf dem Betreibungsauszug darauf hinzuweisen, dass die Person, über die der Auszug verlangt wird, nicht als im betreffenden Betreibungskreis wohnhaft aufgeführt ist [nachfolgend: «Weisung Betreibungsauszug 2016»; abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/schkg/weisungen.html]).

Aus den Bestimmungen des SchKG geht nicht wörtlich hervor, dass jedes Amt ein eigenes Register führen muss. Eine entsprechende Deutung mag einer historischen Auslegung entsprechen. Allerdings ist für die Auslegung in Betracht zu ziehen, dass aufgrund der fehlenden technischen Möglichkeiten beim Erlass des SchKG 1889 etwas anderes gar nicht denkbar gewesen wäre. In Betracht zu ziehen ist sodann, dass die Organisation der Betreibungsämter Sache der Kantone ist. Gestützt auf eine zeitgemässe teleologische Auslegung ist deshalb zu schliessen, dass es sowohl zulässig sein muss, die Register (oder einzelne Teile davon) der dezentral organisierten Betreibungsämter in einem zentralen Datenstamm zu führen, als auch die grundsätzlich dezentral bei den Betreibungsämtern geführten Register zusätzlich auf einer zentralen Datenbank zu speichern, die sämtlichen Betreibungsämtern für die Erteilung von Betreibungsauskünften zur Verfügung stünde. Diese Einschätzung teilt offenbar der Bundesrat, der in seiner Stellungnahme zu einer Interpellation festhielt: «Die Kantone können den Ämtern ... eine einheitliche Software vorschreiben und einen zentralen Zugriff auf die Betreibungsdaten sowie auf weitere notwendige Daten vorsehen und

damit die für eine einheitliche Datenverarbeitung notwendige Grundlage schaffen. Das kantonale Recht kann ausserdem vorsehen, dass die Betreibungsämter Zugriff auf die Einwohnerregister haben. Eine Zusammenführung der Betreibungsregister innerhalb eines Kantons ist deshalb vergleichsweise einfach» (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2016 zur Interpellation 16.3199 von Jürg Grossen betreffend Harmonisierung der Betreibungsregister). Diese Sicht wird wohl auch durch das Bundesgericht gestützt, das auf die Beschwerde einer Gemeinde nicht eintrat, die sich gegen die Vorgabe einer einheitlichen Software für alle kantonalen Betreibungsämter zur Wehr setzte (BGE 140 III 644).

B. Vorlage zur Umsetzung der Motion

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

1.1 Erfassung von zusätzlichen Daten der Schuldnerin oder des Schuldners (Art. 2 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 SchKG)

Art. 67 Abs. 1 Ziff. 2 SchKG regelt die Anforderungen an Betreibungsbegehren. Anzugeben sind Name und Wohnort der Schuldnerin oder des Schuldners und gegebenenfalls der gesetzlichen Vertretung. Die Schuldnerin oder der Schuldner muss klar und unzweideutig genannt werden, andernfalls ist die Betreibungsurkunde nichtig (BGE 102 III 63). Die Bestimmung ist auf die Einleitung einer Betreibung gerichtet und bezweckt nicht, dass die Schuldnerin oder der Schuldner für eine spätere Betreibungsauskunft eindeutig identifiziert werden kann. Es muss damit genügen, dass die Schuldnerin oder der Schuldner bei der Einreichung des Betreibungsbegehrens identifizierbar ist. Dazu genügt es, dass die Gläubigerin oder der Gläubiger Name und Wohnort einer Schuldnerin oder eines Schuldners angibt. Die Angabe weiterer Daten darf von einer Gläubigerin oder einem Gläubiger nicht verlangt werden. Zulässig ist jedoch, dass die Betreibungsämter zusätzliche Daten mittels Zugriffs auf die Einwohnerregister abrufen (vgl. die Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Mai 2016 zur Interpellation 16.3199 von Jürg Grossen betreffend Harmonisierung der Betreibungsregister) und diese Daten anschliessend im Betreibungsregister erfassen. Voraussetzung dafür ist jedoch eine kantonale gesetzliche Grundlage. Zudem ist es den Betreibungsämtern gemäss «Weisung Betreibungsauszug 2016» erlaubt, auf dem Betreibungsauszug darauf hinzuweisen, dass die Person, über die der Auszug verlangt wird, nicht als im betreffenden Betreibungskreis wohnhaft aufgeführt ist. Auch Angaben zu Zuzugs- und Wegzugsdatum (nicht jedoch diesbezügliche Adressangaben) sind zulässig, sofern sich der Vorgang innerhalb der letzten fünf Jahre ereignet hat.

1.2 Möglichkeit der Identifizierung von Schuldnerinnen und Schuldnern

1.2.1 Art. 46 Abs. 1 SchKG legt fest, dass Schuldnerinnen und Schuldner an ihrem Wohnsitz betrieben werden müssen. Haben sie keinen festen Wohnsitz, können sie unter Umständen an ihrem Aufenthaltsort betrieben werden (Art. 48 SchKG). Diese Bestimmungen beziehen sich auf natürliche Personen (einschliesslich Inhaberinnen und Inhaber von Einzelunternehmen). Im Handelsregister eingetragene juristische Personen (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Kommanditaktiengesellschaften, Genossenschaften und selbstständige Anstalten sowie zum Teil Vereine und Stiftungen) und Gesellschaften (Kollektiv- und Kommanditgesellschaften) können an ihrem Sitz betrieben werden. Juristische Personen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind (dies kann bei Vereinen und Stiftungen der Fall sein), können am Hauptsitz ihrer Verwaltung betrieben werden (Art. 46 Abs. 2 SchKG).

1.2.2 Handelt es sich bei Schuldnerinnen und Schuldnern um natürliche Personen, besteht im Kanton Zürich in naher Zukunft die Möglichkeit, ihre Personendaten aus der Kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) abzurufen. Verpflichtet das Gesetz die Betreibungsämter zur Erfassung der Personendaten der Schuldnerinnen und Schuldner, erfüllen sie damit eine öffentliche Aufgabe und sind zum Bezug der Daten aus der KEP berechtigt (§ 23 Abs. 1 lit. a Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015 [MERG, LS 142.1]), weshalb der Datenzugriff für die einzelne Datenbezügerin oder den einzelnen Datenbezüger eingerichtet werden kann. Da die KEP ab Mitte 2018 zur Verfügung stehen sollte, erscheint ein Datenbezug durch die Betreibungsämter ab 2019 möglich. Das Einwohnerregister – und die darauf aufbauende KEP – verwendet insbesondere die Identifikatoren und Merkmale nach Art. 6 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG, SR 431.02). Dazu gehören insbesondere die Versichertennummer (AHV-Nummer) nach Art. 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10, vgl. zu den Identifikatoren im Einzelnen C, Erläuterungen zu § 6a). Den Betreibungsämtern ist der Zugriff auf diejenigen Daten in der KEP zu gewähren, die eine eindeutige Identifikation der Person ermöglichen. Um eine natürliche Person eindeutig identifizieren zu können, erscheint jedoch insbesondere der Zugriff auf die AHV-Nummer notwendig. Diese wird als Identifikator der KEP für die Zuordnung der geführten Personen verwendet. Dabei wird sichergestellt, dass die AHV-Nummer der Datenbezügerin oder dem Datenbezüger nicht bekannt gegeben wird (§ 24 MERG). Das abfragende

Betreibungsamt wird diese Nummer zwar kaum kennen. Kann es aber gestützt auf die ihm bekannten Daten (z. B. Namen und Wohnadresse) eine sichere Zuordnung einer Person machen, wird durch die Verwendung der AHV-Nummer anschliessend sichergestellt, dass der Personenabgleich mit den Daten von anderen Betreibungsämtern möglich ist. Die Verwendung der AHV-Nummer ist auch im Hinblick auf ein künftiges eidgenössisches Register angezeigt. Müssen dafür dereinst die Daten sämtlicher Zürcher Betreibungsämter auf einer Bundesplattform zusammengeführt werden, wäre dies bei Verwendung der AHV-Nummer wohl ohne grössere Schwierigkeiten möglich. Gemäss Art. 50e Abs. 3 AHVG darf die Verwendung der AHV-Nummer für kantonale Behörden lediglich zum Vollzug kantonalen Rechts vorgesehen werden. Vorliegend steht der Vollzug von – gestützt auf die im Betreibungs-wesen geltende kantonale Organisationsautonomie – geschaffenem kantonalem Recht (kantonalrechtliche Verankerung einer Grundlage zur Schaffung eines zentralen Betreibungsregisters) im Vordergrund, weshalb die Verwendung der AHV-Nummer mit entsprechender gesetzlicher Grundlage wohl zulässig ist. Ob das Bundesgericht bei einer Anfechtung einer entsprechenden Gesetzesbestimmung dieser Einschätzung folgen würde, kann allerdings nicht mit Sicherheit beurteilt werden. Der Bundesrat hat sich in diesem Zusammenhang im Rahmen der Beantwortung verschiedener Interpellationen und einer Motion zu einer Verwendung der AHV-Nummer durch die Kantone nicht geäussert, jedoch darauf hingewiesen, die Möglichkeit einer Verwendung werde in dem in Aussicht gestellten Bericht geprüft (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Mai 2015 zur Interpellation 15.3267 von Thomas Maier betreffend Bürokratieabbau durch Harmonisierung der Betreibungsregister). In diesem Zusammenhang ist auch die Pressemitteilung des Bundesrates vom 1. Februar 2017 betreffend die «breitere Verwendung der AHV-Nummer» von Bedeutung (vgl. www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-65458.html). Ohne Verwendung der AHV-Nummer wäre eine sichere Zuordnung der Personen in vielen Fällen (z. B. bei häufigen Namen, unbekanntem Geburtsdatum) nicht möglich. Festzuhalten ist, dass eine sichere Zuordnung auch im Interesse der betroffenen Personen ist, da falsche Zuordnungen negative Auswirkungen für das wirtschaftliche Fortkommen haben könnten.

Gemäss § 23 Abs. 1 lit. a MERG ist der Zugriff der Betreibungsämter auf die Daten in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich beschränkt. Da künftig ein gesamtkantonales Register geführt werden soll, würde diese Beschränkung die Möglichkeit der Zuordnung von Betreibungsdaten zu stark einschränken, weshalb sie aufzuheben und der Wortlaut der Bestimmung anzupassen ist.

Festzuhalten ist zudem, dass der Datentransfer aus der KEP an die bezugsberechtigten Stellen voraussichtlich auf verschiedene Weise erfolgen kann. Je nach Bezügerin oder Bezüger und den zu beziehenden Daten zeichnen sich derzeit unterschiedliche Lösungen ab. Die zusätzliche Datenerhebung der Betreibungsämter wird aber in jedem Fall mit Mehraufwand verbunden sein. Ausgehend von einem geschätzten Aufwand von fünf Minuten pro Betreuung, bedeutet dies – bei rund 380 000 Betreibungen pro Jahr – eine zusätzliche Arbeitsbelastung von rund 500 Stunden pro Betreibungsamt. Dies entspricht einem Pensum von rund 30%. Mit der besseren Datenqualität sollte dieser zusätzliche Aufwand jedoch mit der Zeit abnehmen. Zu ergänzen ist in diesem Zusammenhang, dass für die von der KEP bezogenen Daten eine automatisierte Aktualisierung eingerichtet werden kann (vgl. § 23 Abs. 1 MERG), sodass die Daten immer auf dem neuesten Stand gehalten werden können.

1.2.3 Für juristische Personen, Personengesellschaften und Personengemeinschaften werden in der KEP keine Daten erfasst. Allerdings können entsprechende Daten aus dem Handelsregister und dem Register der Unternehmens-Identifikationsnummern (UID) abgerufen werden (Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer [UIDG, SR 431.03]). Die Verwendung der UID ist zulässig, da die Betreibungsämter als «UID-Stellen» gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. d UIDG zu werten sind. Festzuhalten ist, dass nicht nur im Handelsregister eingetragene Personen über eine UID verfügen, sondern auch natürliche und juristische Personen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, etwa natürliche und juristische Personen, deren Steuern vom Bund erhoben werden (Art. 3 Bst. c Ziff. 2 UIDG), natürliche Personen, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe führen oder einen freien Beruf ausüben (Art. 3 Bst. c Ziff. 3 UIDG), sowie Vereine und Stiftungen ohne Mehrwertsteuerpflicht und Handelsregistereintrag, sofern sie AHV-Beträge abrechnen.

1.3 Aussagekraft eines kantonalen Betreibungsregisters

Die Einwohnerregister und folglich auch die KEP enthalten nur Daten von natürlichen Personen, die gemäss §§ 1 ff. MERG gemeldet und in den Registern erfasst sind. Gemäss Art. 46 SchKG in Verbindung mit Art. 23 ZGB (SR 210) können aber auch Schuldnerinnen und Schuldner, welche die Anforderungen von § 1 MERG nicht erfüllen und folglich nicht in der KEP verzeichnet sind, einen Betreibungsort in einer zürcherischen Gemeinde haben. In diesen Fällen muss das entsprechende Betreibungsamt ein eingeleitetes Betreibungsverfahren durchführen. Eine Abfrage von der KEP wird in diesen Fällen und in

Fällen, in denen die betriebenen Personen ihre Meldepflichten gemäss §§ 3 f. MERG nicht erfüllt haben, meistens nicht zu einem Ergebnis führen. Ein Ergebnis wäre lediglich dann denkbar, wenn die Person in einer anderen Zürcher Gemeinde gemeldet ist und dem Betreibungsamt genügend Angaben zur Person bekannt sind (Geburtsdatum, Heimatort usw.), um eine eindeutige Zuordnung vornehmen zu können. Auch der gewünschte kantonale Betreibungsauszug wird in diesen Fällen also nur die beim angefragten Betreibungsamt eingeleiteten Betreibungen enthalten, auch wenn gegen die Schuldnerin oder den Schuldner bereits früher Betreibungen eingeleitet wurden, die im Zuständigkeitsbereich anderer Betreibungsämter lagen. Bei den juristischen Personen verfügen diejenigen Stiftungen und Vereine, die nicht im Handelsregister eingetragen und weder mehrwertsteuer- noch AHV-abrechnungspflichtig sind, nicht über eine UID, weshalb eine Abfrage beim Register der Unternehmens-Identifikationsnummern auch nicht zu einem Ergebnis führen kann. In den geschilderten Fällen ist deshalb eine Erfassung zusätzlicher Daten und damit eine verlässliche Schuldnerzuordnung nicht möglich.

Zudem bestehen für besondere Betreibungsverfahren (z. B. die Arrestbetreibung oder die Betreibung auf Pfandverwertung) besondere Betreibungsorte, die nicht mit dem Wohnsitz und damit dem ordentlichen Betreibungsort der Schuldnerin oder des Schuldners übereinstimmen (vgl. Art. 51 und 52 SchKG). Derartige Betreibungen werden auch auf einem kantonalen Betreibungsauszug, der am ordentlichen Betreibungsort eingeholt wird, nicht erscheinen, es sei denn, die oder der Betreibende habe bei der Betreibung die für eine sichere Schuldnerzuordnung notwendigen Angaben gemacht.

Im Weiteren könnten die vor der Einführung des kantonalen Betreibungsregisters erhobenen Betreibungen nur mit aussergewöhnlich hohem Aufwand in einem kantonalen Register erfasst werden. Betreibungsregisterauskünfte enthalten Angaben über Betreibungen des laufenden Jahres sowie über die vergangenen fünf Jahre seit Auskunftserhebung. Ein kantonales Register wird deshalb noch während fünf Jahren, von der Erfassung der zusätzlichen Daten gerechnet, nur eingeschränkt aussagekräftig sein. Zusätzlich müssen im Betreibungsauszug nicht verjährte Verlustscheine aufgeführt werden. Die Verlustscheine haben eine Verjährungsfrist von 20 Jahren. Mit Bezug auf die Verlustscheine wird ein kantonales Register somit noch während 20 Jahren nicht völlig aussagekräftig sein. Festzuhalten ist überdies, dass Betreibungsauskünfte auch künftig auf den Kanton Zürich beschränkt bleiben würden. Bei Zuzug aus einem anderen Kanton wäre für eine lückenlose Auskunft weiterhin eine Anfrage beim Betreibungsamt des früheren, ausserkantonalen Wohnsitzes nötig.

2. Mögliche Umsetzungsvarianten

Ein Auszug, der sämtliche im Kanton Zürich eingeleiteten Betreibungen ausweist, setzt voraus, dass jedes Betreibungsamt auch auf die Daten der übrigen Ämter zugreifen kann. Zudem müssen die Personen eindeutig identifiziert werden können.

Für die technische Umsetzung dieses Anliegens sind zwei Möglichkeiten denkbar:

- Es wird eine zentrale Infrastruktur (zentraler Server mit einer einheitlichen Software für alle Betreibungsämter) eingerichtet, auf der jedes Amt sämtliche Daten speichert. Dabei ist sicherzustellen, dass alle Betreibungsämter Zugriff auf sämtliche Daten haben, die für die Ausstellung eines Betreibungsauszeuges über eine Person notwendig sind. Ausführungsbestimmungen dazu wären auf Verordnungsstufe zu treffen.

Diese Lösung mittels einer kantonalen, zentralen Infrastruktur würde mittel- und langfristig zu Einsparungen führen (tiefere Kosten für Wartung, Downloads u. Ä.). Allerdings müssten von den Gemeinden als Trägerschaften der Betreibungsämter bestehende IT-Verträge gekündigt werden, was zumindest kurz- und mittelfristig zu erhöhten Kosten führen könnte. Diese Kosten könnten aber durch angemessene Übergangsbestimmungen in einem gewissen Mass verringert werden.

- Alle Betreibungsämter betreiben weiterhin ihre eigenen Systeme und übergeben die für die Ausstellung von Betreibungsauszeugen notwendigen Daten an eine zentrale Plattform, auf die alle Betreibungsämter Zugriff haben. Wann genau die Übermittlung der Mutationen erfolgt (unmittelbar bei jeder Mutation, nach jedem Arbeitstag, an jedem Wochenende), ist dabei von der konkreten Umsetzung der IT-Lösung abhängig. Die genaue Regelung hat nicht Gesetzesrang, sondern könnte – wenn überhaupt Bedarf nach einer Regelung besteht – auf Verordnungsstufe erfolgen.

Bei dieser Lösung würden zusätzlich zu den bei den einzelnen Betreibungsämtern gleichbleibenden Kosten die Kosten der gemeinsamen Plattform für die Betreibungsregistrauszüge anfallen. Zudem müssten alle Betreibungsämter eine Schnittstelle zur gemeinsamen Plattform einrichten, was ebenfalls mit Kosten verbunden wäre.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

Die überwiegende Mehrheit der Personen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, äusserte sich zwar grundsätzlich positiv zum Anliegen einer zentralen Registerführung im Betreuungswesen, lehnte aber gleichzeitig eine auf den Kanton Zürich beschränkte Lösung ab. Zur Begründung wurde hauptsächlich darauf verwiesen, dass unter dem geltenden SchKG eine rechtssichere Umsetzung nicht möglich sei. Das SchKG genüge den Anforderungen einer mobilen Gesellschaft nicht. Überdies bestehe angesichts der Bestrebungen auf Bundesebene die Gefahr, dass die Kosten für die Bereitstellung der notwendigen IT-Lösung zweimal anfallen könnten. Sollte der Bund einen anderen Ansatz wählen als der Kanton Zürich, würde sich auch der Aufwand zur Erfassung der Daten allenfalls als vergeblich herausstellen.

Im Vernehmlassungsentwurf wurden die erwähnten zwei Umsetzungsvarianten zur Auswahl gestellt. Eindeutige Ergebnisse bezüglich der Wahl der Variante brachte das Vernehmlassungsverfahren nicht. Die erste Variante ist jedoch aus Kostengründen eindeutig zu bevorzugen: Die Kosten für die eine gemeinsame, zentrale Infrastruktur sind nicht höher als die Aufwendungen, welche die einzelnen Betreibungsämter zurzeit haben, vielmehr ist sogar davon auszugehen, dass beim Betrieb einer gemeinsamen, zentralen Datenbank die Kosten für die einzelnen Ämter sinken werden. Zudem erscheint diese Lösung auch im Hinblick auf eine künftige, einheitliche Bundeslösung sinnvoller. Die Vorlage beschränkt sich deshalb auf diese Variante.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Datenschutzbeauftragte der Verwendung der AHV-Nummer kritisch gegenübersteht.

4. Kosten der Vorlage

In Art. 12a der Gebührenverordnung vom 23. September 1996 zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.35) werden die zulässigen Gebühren festgelegt. Für einen Betreuungsauszug beträgt die Gebühr Fr. 17. Diese Gebührenregelung ist abschliessend, und es ist nicht zulässig, für einen «kantonalen Betreuungsauszug» zusätzliche kantonale Gebühren zu erheben. Ist künftig nur noch ein Auszug einzuholen, wenn eine Schuldnerin oder ein Schuldner während der letzten fünf Jahre in mehreren Gemeinden gewohnt hat, führt dies für die Betreibungsämter zu einem erheblichen Gebührenrückgang.

Zudem ist mit folgenden Mehrkosten zu rechnen:

- Die Ämter werden bei jedem zwangsvollstreckungsrechtlichen Begehren zusätzliche Daten erfassen und dazu eine Abfrage bei der KEP oder beim Handelsregister bzw. UID-Register vornehmen müssen. Dies wird den Personalaufwand der einzelnen Ämter erhöhen und ihren Ertrag schmälern. Auszugehen ist im Durchschnitt von einem Aufwand im Bereich eines 30%-Pensums pro Betreibungsamt, wobei sich der Aufwand bei den einzelnen Betreibungsämtern je nach Fallzahlen stark unterscheiden kann.
- Zusatzkosten entstehen insbesondere für den Aufbau und den Betrieb der zentralen Infrastruktur. Konkrete Aussagen zu diesen Kosten sind nicht möglich. Aufgrund einer groben Schätzung aufgrund von Erfahrungswerten bei vergleichbaren Projekten (z. B. KEP, elektronisches Grundbuch) ist für den Aufbau der zentralen Infrastruktur von einem Betrag von 2–10 Mio. Franken auszugehen. Für den Betrieb ist mit jährlichen Kosten von mindestens 0,5–1 Mio. Franken zu rechnen. Aufgrund der Festsetzung der Gebühren durch den Bund müssten diese Mehrkosten – trotz des unbestrittenen Mehrwerts für die Rechtsunterworfenen – von Kanton und Gemeinden getragen werden.

Festzuhalten ist, dass in den erwähnten Beträgen die Kosten für eine Migration der bestehenden Daten auf eine neue, zentrale Datenbank nicht erfasst sind. Angesichts der Zahl von zu übertragenden Daten (sämtliche zwangsvollstreckungsrechtlichen Begehren der letzten fünf Jahre) und der fehlenden Qualität dieser Daten müsste für die Nacherfassung der Daten ein enormer Aufwand betrieben werden, was nicht verhältnismässig wäre.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Vorlage auferlegt den Unternehmen keinerlei Handlungspflichten und belastet sie auch sonst in keiner Weise. Vielmehr werden sie durch die Möglichkeit, künftig bei einem Betreibungsamt einen Betriebsauszug zu erhalten, der sämtliche Betreibungen ausweist, die bei einem Betreibungsamt im Kanton Zürich angehoben wurde, entlastet.

C. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

§ 6a. Identifikatoren

Die vorliegende Bestimmung soll eine einheitliche Erfassung der Betreibungsbegehren durch sämtliche Betreibungsämter sicherstellen. Da gemäss Art. 67 Abs. 1 Ziff. 2 SchKG eine Gläubigerin oder ein Gläubiger für die Einleitung einer Betreibung nur den eigenen Namen mit Wohnort sowie Namen und Wohnort der Schuldnerin oder des Schuldners angeben muss, muss das Betreibungsamt die für eine Identifikation der Schuldnerin oder des Schuldners zusätzlich notwendigen Daten aus kantonalen Registern beziehen. Werden die Betreibungsämter verpflichtet, bestimmte Daten zu erfassen, dient dies als Legitimation für den Zugriff auf die KEP gemäss § 23 Abs. 1 lit. c MERG. Der Zugriff auf die KEP bedarf deshalb keiner zusätzlichen gesetzlichen Grundlage im EG SchKG.

Zu lit. a: Handelt es sich bei den Schuldnerinnen und Schuldnern um natürliche Personen, besteht im Kanton Zürich die Möglichkeit, Daten aus der KEP abzurufen, die Daten über im Kanton niedergelassene Personen enthalten wird. Erfasst in der KEP werden Personen, die sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens in einer Gemeinde aufhalten, um dort den für Dritte erkennbaren Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen, und Personen, die sich – ohne Absicht des dauernden Verbleibens – mindestens während dreier aufeinanderfolgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines Jahres in einer Gemeinde aufhalten. Diese Personen sind gemäss § 3 MERG meldepflichtig und werden im Einwohnerregister erfasst. Nur wenn die Gläubigerin oder der Gläubiger die Betreibung am ordentlichen Betreibungsort einreicht, d. h. am Ort, an dem die Schuldnerin oder der Schuldner niedergelassen und auch tatsächlich angemeldet ist (vgl. §§ 1 ff. MERG), ist eine Identifikation anhand des Einwohnerregisters möglich. Dabei setzt eine eindeutige Identifikation einer Person neben dem Namen und der Adresse häufig noch zusätzliche Merkmale voraus (Geburtsdatum, Heimatort u. Ä.). Festzuhalten ist jedoch, dass auch Schuldnerinnen und Schuldner, die in einer Gemeinde nicht angemeldet sind, dort gleichwohl über einen betreibungsrechtlichen Wohnsitz verfügen können (Betreibung am Aufenthaltsort gemäss Art. 48 SchKG). Auch in diesen Fällen muss ein eingeleitetes Betreibungsverfahren durchgeführt werden (Art. 46 SchKG in Verbindung mit Art. 23 ZGB). Zudem gibt es eine Anzahl besonderer Betreibungsverfahren (z. B. die Arrestbetreibung oder die Betreibung auf Pfandverwertung), die nicht zwingend am Wohnsitz (und damit am ordentlichen Betreibungsort) eingeleitet werden müssen (vgl. Art. 51 und 52 SchKG).

Das Einwohnerregister – und die darauf aufbauende KEP – verwendet insbesondere die Identifikatoren und Merkmale nach Art. 6 RHG. Zur Umsetzung der Motion ist den Betreibungsämtern der Zugriff auf diejenigen Daten in der KEP zu gewähren, die für eine eindeutige Identifikation der Schuldnerin oder des Schuldners notwendig erscheinen. Notwendig erscheint insbesondere der Zugriff auf die AHV-Nummer. Dies ist erforderlich, weil nur mit dieser Nummer eine eindeutige Zuordnung auf einer zentralen Datenbank möglich ist, wenn sich andere Daten wie z. B. der Wohnort ändern. Kann ein Betreibungsamt gestützt auf die ihm bekannten Daten bei der Abfrage von der KEP eine sichere Zuordnung einer Person machen, wird durch die Verwendung der AHV-Nummer sichergestellt, dass ein einfacher und sicherer Abgleich mit Daten von anderen Betreibungsämtern möglich ist. Zusätzlich erscheint für eine eindeutige Identifikation der elektronische Bezug folgender Daten aus der KEP notwendig:

- der amtliche Name und die anderen in den Zivilstandsregistern beurkundeten Namen einer Person,
- alle Vornamen in der richtigen Reihenfolge,
- die Wohnadresse und Zustelladresse einschliesslich Postleitzahl und Ort,
- das Geburtsdatum und der Geburtsort,
- das Geschlecht,
- Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde,
- die Niederlassungs- oder Aufenthaltsgemeinde,
- bei Zuzug: das Datum und die Herkunftsgemeinde bzw. der Herkunftsstaat,
- bei Wegzug: das Datum und die Zielgemeinde bzw. der Zielstaat,
- bei Umzug in der Gemeinde: das Datum.

Festzuhalten ist, dass diese Angaben nicht auf einem Betreibungsauszug erscheinen. Dazu besteht keine Notwendigkeit und überdies legt das Bundesamt für Justiz, das die Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs ausübt, den Inhalt der Betreibungsregisterauszüge fest (vgl. dazu «Weisung Betreibungsauszug 2016»).

Zu lit. b: Für juristische Personen, Personengesellschaften und Personengemeinschaften werden in der KEP keine Daten erfasst. Allerdings können entsprechende Daten aus dem Handelsregister und dem Register der Unternehmensidentifikationsnummern (UID) abgerufen werden. Die Verwendung der UID ist zulässig, da die Betreibungsämter als «UID-Stellen» gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. d UIDG zu werten sind. Diese Nummer eignet sich deshalb in diesem Bereich als Identifikator. Diese Daten könnten auch ohne gesetzliche Grundlage abgerufen werden. Mit der vorliegenden Bestimmung soll jedoch sicher-

gestellt werden, dass die Betreibungsämter die Daten entsprechend erfassen, damit eine eindeutige Zuordnung im kantonalen Register möglich ist.

Ergänzend ist festzuhalten, dass nicht nur im Handelsregister eingetragene Personen über eine UID verfügen, sondern auch natürliche und juristische Personen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, etwa natürliche und juristische Personen, deren Steuern vom Bund erhoben werden (Art. 3 Bst. c Ziff. 2 UIDG), natürliche Personen, die ein nach kaufmännischer Art geführtes Gewerbe führen oder einen freien Beruf ausüben (Art. 3 Bst. c Ziff. 3 UIDG), sowie Vereine und Stiftungen ohne Mehrwertsteuerpflicht und Handelsregistereintrag, sofern sie AHV-Beiträge abrechnen. Verfügt eine natürliche Person über eine UID, muss diese nicht erfasst werden, massgebend sind vielmehr die Angaben aus der KEP.

§ 6b. Aufgaben des Obergerichts

Zu Abs. 1: Gemäss der Motion soll ein Betreibungsregister für den Kanton Zürich eingeführt werden. Bei der angestrebten Harmonisierung handelt es sich deshalb um eine neue zentrale Aufgabe des Kantons.

Das Obergericht ist obere Aufsichtsbehörde über die Betreibungsämter (§ 17 EG SchKG). In dieser Funktion hat es die Verordnung über die Betreibungs- und Gemeindeammannämter vom 12. Mai 2010 (VBG, LS 281.1) erlassen, die unter anderem auch Vorschriften über die zu verwendenden Informatiksysteme enthält. Es erscheint deshalb sinnvoll, das Obergericht zur Bereitstellung der notwendigen, zentralen Infrastruktur zu verpflichten. Diese Infrastruktur umfasst den Server und die notwendige Software. Das Obergericht kann diese Aufgabe intern dem Betreibungsinspektorat übertragen. Zudem bedeutet die Aufgabenübertragung an das Obergericht nicht, dass dieses die zentrale Infrastruktur selbst errichten und betreiben müsste, sondern es kann einen Drittanbieter damit beauftragt werden.

Zu Abs. 2: Bearbeiten mehrere öffentliche Organe einen gemeinsamen Informationsbestand, wie dies bei einem zentralen Register wie dem vorliegenden der Fall ist, müssen sie die Verantwortlichkeiten regeln (§ 5 Abs. 1 Satz 2 IDG in Verbindung mit § 1 Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 [LS 170.41]). Diese Aufgabe ist entsprechend der Regelung in Abs. 1 ebenfalls vom Obergericht zu übernehmen.

Die verantwortliche Stelle muss die Datenqualität überwachen und auf die vollständige Datenerfassung durch die Betreibungsämter hinwirken (lit. a). Aus dem Umstand, dass zusätzliche Personendaten erfasst werden, ergibt sich auch ein erhöhtes Risiko des Missbrauchs der

Daten. Diesem Risiko wird mit der Protokollierung aller Datenzugriffe begegnet. Nicht protokolliert werden müssen die tatsächlich abgefragten Daten, da die beziehbaren Daten ohnehin auf das rechtlich Zulässige beschränkt sind (lit. b).

§ 6c. Aufgaben der Betreibungsämter

Zu Abs. 1: Künftig werden die Betreibungsämter ihre Register nicht mehr in eigenen Systemen führen, sondern sie sind verpflichtet, diese zentral auf der vom Obergericht bereitgestellten Infrastruktur zu führen.

Zu Abs. 2: Der Zugriff auf die für die Ausstellung von Betreibungsauszügen notwendigen Daten ist mittels formell-gesetzlicher Grundlage zu regeln (vgl. § 8 Abs. 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [IDG, LS 170.4]). Nur ein entsprechender Zugriff ermöglicht die Ausstellung von Betreibungsauszügen, die sämtliche im Kanton erfassten Betreibungen einer Person enthalten. Ergänzende Vorschriften, z. B. über den Umfang der Datenzugriffsrechte auf einzelne Bereiche, können – falls nötig – auf Verordnungsstufe geregelt werden. Gestützt auf § 24 EG SchKG steht diese Verordnungskompetenz dem Obergericht zu.

§ 6d. Kostentragung

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich keine kantonale Stelle für die vorliegende Aufgabenerfüllung geeignet ist. Die für das Gemeindewesen zuständige Direktion des Regierungsrates befasst sich lediglich im Rahmen der allgemeinen Gemeindeaufsicht mit den Betreibungsämtern. Dem Obergericht werden im EG SchKG zwar verschiedene Aufgaben auferlegt und es obliegt ihm insbesondere die fachliche Aufsicht über die Betreibungsämter (§ 80 Abs. 2 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 [LS 211.1]), die durch das ihm bzw. der Verwaltungskommission des Obergerichts angegliederte Betreibungsinspektorat ausgeübt wird. Seine Einwirkungsmöglichkeiten im IT-Bereich waren bis anhin aber auf rein fachliche Aspekte beschränkt und es hat keinerlei Einfluss auf die Budgettätigkeit der Betreibungsämter. Da ihm jedoch der Erlass des Ausführungsrechts in § 24 EG SchKG übertragen ist, erscheint eine Aufgabenübertragung an das Obergericht deshalb sinnvoll.

Zu Abs. 1: Da der Anstoss für die Einrichtung eines kantonalen Betreibungsregisters und damit die Errichtung der zentralen Infrastruktur Folge eines kantonalen Vorstosses ist, erscheint es angemessen, dem Kanton die Kosten für die Bereitstellung der zentralen Infrastruktur zu überbinden. Dies umfasst einerseits deren erstmalige Beschaffung und andererseits auch später notwendige Erneuerungen der

Infrastruktur. Die Ausgaben für den Aufbau der zentralen Infrastruktur gelten als gebunden im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (LS 611), und das Obergericht ist gestützt auf § 50 Abs. 4 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (LS 611.2) im Rahmen seiner Ausgabenkompetenz für die Bewilligung der Ausgaben zuständig.

Zu Abs. 2: Die Betreibungsämter finanzieren sich über Gebühren und sie bezahlen daraus ihre Betriebskosten. Da künftig das Obergericht die zentrale Infrastruktur zur Führung der Register bereitstellen soll, können die Betreibungsämter einen grossen Teil ihrer bisherigen Infrastrukturkosten einsparen. Es erscheint deshalb angemessen, ihnen die Kosten des Betriebs der zentralen Infrastruktur zu überbinden und ihnen auch die Kosten für die Bereitstellung von Schnittstellen zur zentralen Infrastruktur und zur Anpassung ihrer Systeme an die zentrale Infrastruktur aufzuerlegen. Die letzteren Kosten sollten nicht allzu hoch sein, da zurzeit sämtliche Betreibungsämter dieselbe Software verwenden und diese wohl auch auf dem neuen zentralen Server verwendet werden kann. Allerdings ist es möglich, dass zusätzliche Aufwendungen für Log-ins usw. entstehen. Festzuhalten ist, dass die Betreibungsämter auch weiterhin die Kosten ihrer dezentralen Infrastruktur tragen müssen.

Anzumerken ist, dass die Gebühreneinnahmen der Betreibungsämter – ohne eine Erweiterung des bundesrechtlichen Gebührenkatalogs mit einem teureren, zentralen bzw. mehrere Betreibungskreise umfassenden Betreibungsauszug – abnehmen werden, da künftig weniger Auszüge benötigt werden. Insbesondere die kleineren Betreibungsämter werden davon betroffen sein, da sie weniger Dienstleistungen (z. B. kürzere Öffnungszeiten) anbieten können und in der Regel auch verkehrstechnisch schlechter erreichbar sind. Auch wenn die zentrale Infrastruktur also zu einer Kostensenkung führen wird, kann nicht ohne Weiteres mit einem besseren Ergebnis der einzelnen Betreibungsämter gerechnet werden, sondern es ist davon auszugehen, dass der Kostendeckungsgrad sinken wird. Vorbehalten bleibt eine Anpassung der bundesrechtlichen Gebühregrundlage, die den Mehrwert zentralisierter Registerauskünfte mittels höherer Gebühren berücksichtigen würde. Dies kann jedoch beim Bund bloss angeregt werden. Eine direkte Einflussmöglichkeit besteht demgegenüber nicht.

Zu Abs. 3: Es erscheint sinnvoll, den Kostenanteil an die Zahl der Betreibungen zu knüpfen, da diese Zahl auch als Indikator für die Erträge der einzelnen Betreibungsämter und oftmals für die Verteilung der Kosten unter den beteiligten Gemeinden massgebend ist.

§ 6e. Auszüge aus dem Betreibungsregister

Zu Abs. 1: Festzuhalten ist, dass die Betreibungsauszüge nach wie vor von den Betreibungsämtern ausgestellt werden müssen. Eine Zuständigkeit des Obergerichts dafür besteht auch künftig nicht. Der Inhalt der Betreibungsauszug ist von der Dienststelle Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs in der «Weisung Betreibungsauszug 2016» festgelegt. Danach enthält der Auszug, «eine Liste sämtlicher Betreibungen, die im Laufe der vergangenen fünf Jahre beim betreffenden Betreibungsamt gegen den Schuldner eingeleitet worden sind, und zwar unter Angabe des Namens des betreibenden Gläubigers und eines allfälligen Vertreters, des Forderungsbetrags, des Datums sowie des aktuellen Standes der Betreibung. Aufgeführt werden auch eingestellte Betreibungen sowie die Betreibungen welche infolge Ablaufs der Jahresfrist von Art. 88 SchKG nicht fortgesetzt werden können.» Der Inhalt des Betreibungsauszugs ist folglich im kantonalen Einführungsgesetz nicht festzulegen. Die Dienststelle Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs hat in ihrer Weisung jedoch festgehalten, dass der Betreibungsauszug zusätzlich die Daten eines grösseren Gebietes als des betreffenden Betreibungskreises enthalten dürfe, wobei dann auf dem Betreibungsauszug durch zutreffende Hinweise (z. B. «des ausstellenden Kantons») auf diesen Umstand hingewiesen werden solle.

Zu lit. a: Der Betreibungsauszug soll nicht nur die Daten des Betreibungsamtes enthalten, bei dem er verlangt wird, wie dies die Bundesgesetzgebung vorschreibt, sondern alle entsprechenden Daten, die das auf der zentralen Infrastruktur geführte Betreibungsregister enthält.

Zu lit. b: Da Betreibungsauszüge ohne Wohnsitznachweis verlangt werden können, verbessert ein Hinweis, dass eine Schuldnerin oder ein Schuldner nicht im entsprechenden Betreibungskreis wohnhaft ist, die Rechtssicherheit. Ist ein entsprechender Hinweis angebracht, wird der fehlende Wohnsitz offengelegt und der entsprechende Auszug verliert seine Wirkung gegenüber den Gläubigerinnen und Gläubigern.

Zu lit. c: Auch mit dem Vermerk des Zuzugs- und des Wegzugsdatums wird die Aussagekraft des Betreibungsauszugs und damit auch die Rechtssicherheit verbessert.

Zu Abs. 2: In den Erläuterungen zu § 6a wurde dargelegt, dass nur diejenigen Betreibungsdaten von der zentralen Datenbank abgerufen werden können, die einer Schuldnerin oder einem Schuldner zweifelsfrei zugeordnet werden können. Dies setzt voraus, dass die Betreibungen am ordentlichen Betreibungsort eingeleitet wurden und genügend Merkmale der Schuldnerin oder des Schuldners bekannt sind. Um eine Haftung des Kantons für unvollständige Betreibungsauszüge auszuschliessen, ist künftig bei jedem Betreibungsauszug darauf hinzuweisen, dass dieser nur Daten enthält, die der Schuldnerin oder dem

Schuldner unzweifelhaft zugeordnet werden können. Da eine sichere Zuordnung von vornherein nur für Betreibungsdaten denkbar ist, die nach der Inkraftsetzung der vorliegenden Gesetzesänderung bearbeitet wurden, ist auch dieser Umstand auf dem Auszug zu vermerken.

Ergänzender Hinweis

Wie vorn ausgeführt, legt Art. 67 Abs. 1 Ziff. 2 SchKG die Anforderungen an Betreibungsbegehren verbindlich fest. Gemäss der «Weisung Betreibungsauszug 2016» ist es jedoch zulässig, auf dem Betreibungsauszug darauf hinzuweisen, dass die Person, über die der Auszug erteilt wird, nicht als im betreffenden Betreibungskreis wohnhaft aufgeführt ist und auch Angaben zum Zuzugs- oder Wegzugsdatum innerhalb der letzten fünf Jahre darauf zu vermerken. Zudem erachtet es der Bundesrat gemäss seiner Antwort auf die Interpellation 16.3199 von Jürg Grossen betreffend Harmonisierung der Betreibungsregister als zulässig, dass die Kantone für die Betreibungsämter einen zentralen Zugriff auf die Betreibungsdaten sowie auf weitere notwendige Daten (insbesondere Einwohnerregister) vorsehen können.

Bereits die Angabe auf dem Betreibungsauszug, ob die Person Wohnsitz im betreffenden Betreibungskreis hat und die zusätzliche Angabe des Zuzugs- und Wegzugsdatums würden gegenüber dem heutigen Zustand für eine deutlich bessere Rechtssicherheit sorgen. Wird ein Betreibungsauszug vorgelegt, der entsprechende Hinweise enthält, kann die Gläubigerin oder der Gläubiger abschätzen, ob sie bzw. er allenfalls noch zusätzliche Auszüge verlangen soll und welche. Zudem wird dadurch die Möglichkeit böswilliger Schuldnerinnen und Schuldner, sich mit Betreibungsauszügen von Betreibungskreisen, in denen sie gar nicht wohnhaft sind, Vorteile zu verschaffen, verunmöglicht. Zu ergänzen ist, dass im Kanton Zürich die Möglichkeit besteht, diese Daten aus der KEP abzurufen, die ab Mitte 2018 zur Verfügung stehen wird. Da es sich bei der Führung eines kantonalen Betreibungsregisters um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handelt, für die ein gesetzlicher Auftrag besteht, sind die Aufgabenträger befugt, die Daten aus der KEP abzurufen (§ 23 Abs. 1 lit. a MERG). Werden die Betreibungsämter verpflichtet, auf dem Betreibungsauszug das Zuzugs- und Wegzugsdatum der betreffend Person festzuhalten und zu vermerken, wenn die betreffende Person gar nicht im fraglichen Betreibungskreis wohnhaft ist, folgt aus dieser Verpflichtung gestützt auf § 23 MERG ohne Weiteres auch die Berechtigung, die dazu notwendigen Daten aus der KEP abzurufen.

Wird der Vorschlag zur Umsetzung der Motion nicht beschlossen, könnte mit der folgenden Bestimmung das Anliegen der Motionäre weitgehend umgesetzt werden:

«Zusätzlicher Inhalt des Betreuungsauszugs

§ 6 a. Jedes Betreibungsamt vermerkt nach Möglichkeit auf dem Betreuungsauszug:

- a. wenn die Person, über die der Auszug erteilt wird, nicht im Betreuungskreis wohnhaft ist und
- b. das Zuzugs- und das Wegzugsdatum, wenn diese innert der letzten fünf Jahre liegen.»

Übergangsbestimmungen

Zu I: Mittels Zugriff auf die KEP können die Betreibungsämter ihre Daten, unabhängig von der Nutzung der zentralen Infrastruktur, ab Inkrafttreten der neuen Vorschriften entsprechend erfassen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Daten fünf Jahre nach Inkraftsetzung eine ausreichende Qualität aufweisen, um kantonale Registerauszüge auszustellen. Da alle Betreibungsämter zurzeit dieselbe Software verwenden und die Aufsichtsbehörde Vorgaben zur Software machen kann (BGE 140 III 544), ist das Übertragen der Daten auf die zentrale Infrastruktur wohl vergleichsweise einfach. Die Datenmigration muss auch nicht für alle Betreibungsämter gleichzeitig erfolgen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein Abgleich der vor Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung erfassten Daten der einzelnen Betreibungsämter, die keine ausreichende Datenqualität aufweisen (d. h. ohne AHV-Nummer, die eine eindeutige Zuordnung erlaubt), neben einem riesigen Aufwand auch erhebliche Schwierigkeiten verursachen würde. Bei einer Vielzahl von Personen wäre eine eindeutige Zuordnung weiterhin nicht möglich und das neue Register könnte seinen Zweck nicht erfüllen. Sobald die Daten migriert sind, führen die Betreibungsämter ihre Register nur noch auf der zentralen Infrastruktur.

Zu II: Gestützt auf Art. 8a Abs. 4 SchKG geben Betreibungsauszüge über sämtliche in den letzten fünf Jahren eingeleiteten Betreibungen Auskunft. Zudem sind auf den Betreibungsauszügen die Zahl und der Gesamtbetrag der beim ausstellenden Betreibungsamt verzeichneten und noch nicht getilgten Verlustscheine aus Pfändungen der letzten 20 Jahre aufzuführen. Während fünf Jahren, nachdem die Betreibungsdaten gemäss den neuen Bestimmungen erhoben wurden, besteht deshalb mit Bezug auf die Betreibungen keine Rechtssicherheit. Ein Auszug aus dem kantonalen Register kann deshalb erst nach Ablauf von fünf Jahren, nachdem die Datenerfassung gemäss § 6a erfolgte, eine ausreichende Qualität aufweisen. Mit Bezug auf die Verlustscheine ist dies sogar erst 20 Jahre nach Beginn der zusätzlichen Datenerfassung durch die Betreibungsämter der Fall. Diese letztere Rechtsunsicherheit ist jedoch im Interesse der Personen hinzunehmen, die

Auskunft aus dem Betreibungsregister verlangen. Zudem wird diese Rechtsunsicherheit mit dem Zusatz gemäss § 6e Abs. 2 ausreichend offengelegt.

Zu III: Die Betreibungsämter unterhalten zurzeit eine eigene Infrastruktur für ihre Register. Teils werden ihre IT-Systeme von einer dem Betreibungskreis angeschlossenen Gemeinde, teils aber auch von Dritten betrieben. Zudem haben die Betreibungsämter Lizenzkosten für die Software zu bezahlen. Um die Kosten der Betreibungsämter und damit letztlich der Gemeinden möglichst tief zu halten, sollen die Betreibungsämter nicht dazu verpflichtet sein, ihre Register, sobald die zentrale Infrastruktur bereitsteht, auf dieser zu bearbeiten. Vielmehr sollen ihnen längstens fünf Jahre zur Verfügung stehen, um bestehende Verträge für die Software und allenfalls auch die Nutzung von Hardware auflösen zu können, sodass möglichst geringe Zusatzkosten entstehen (vgl. zu I). Es ist folglich davon auszugehen, dass die einzelnen Betreibungskreise ihre Daten zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf die zentrale Infrastruktur überführen und anschliessend ihre Register auf dieser Infrastruktur führen. Zu regeln ist deshalb, ab welchem Zeitpunkt die Kostenpflicht gemäss § 6d Abs. 2 lit. a beginnt. Da die Betriebskosten unabhängig von der Zahl der gespeicherten Daten anfallen, hat diese Lösung während der Übergangszeit höhere Kosten für das Obergericht zur Folge.

Zur Änderung von § 23 Abs. 1 MERG

Um die Qualität der erhobenen Daten zu verbessern und eine Zuordnung von Betreibungsbegehren zu Personen bestmöglich sicherzustellen, ist den Betreibungsämtern der Zugriff auf die Daten sämtlicher Gemeinden des Kantons zu ermöglichen.

D. Zum Antrag des Regierungsrates auf Nichteintreten

Der Regierungsrat befürwortet ein einheitliches Betreibungsregister im Grundsatz. Dem Wunsch nach einem einheitlichen Register steht allerdings die geltende Ausgestaltung des SchKG entgegen. Hauptanliegen des SchKG ist es, Gläubigerinnen und Gläubigern auf einfache und unbürokratische Weise den Zugang zur Zwangsvollstreckung zu ermöglichen und damit die Befriedigung ihrer Schulden zu ermöglichen. Das Bedürfnis Dritter, durch Einsicht in die Register die Bonität allfälliger Schuldnerinnen und Schuldner abschätzen zu können, und das Bedürfnis der Schuldnerinnen und Schuldner, durch entsprechende Registerauszüge ihre Bonität nachweisen zu können, ist in der heutigen Ausprägung erst als Folge der steigenden Mobilität der Gesellschaft entstanden, auf die das SchKG, das aus dem 19. Jahrhundert stammt,

nicht ausgerichtet ist. Diese neueren Anforderungen an die Betreibungsregister stehen denn auch in einem gewissen Widerspruch zur Möglichkeit, sich auf einfache Art Befriedigung für eine Forderung zu verschaffen. Mit einem «kantonalen Register» kann diesem Umstand nur beschränkt abgeholfen werden. Die Betreibungsämter müssen von denjenigen Daten ausgehen, die ihnen geliefert werden. Sind bei den einzelnen Betreibungen zu wenige Daten über die Schuldnerin oder den Schuldner vorhanden, kann auch bei einer zentralen Datenbank nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob es sich bei verschiedenen Einträgen um diejenigen derselben Person handelt. Auch ein «kantonaler Betreibungsauszug» kann damit die gewünschte Sicherheit, dass gegen eine bestimmte Schuldnerin oder einen bestimmten Schuldner tatsächlich keine Betreibungen bestehen, wenn ein Betreibungsauszug ohne Eintrag vorliegt, nicht gewährleisten.

Hinzu kommt, dass der Bundesgesetzgeber durch mehrere parlamentarische Vorstösse zur Ausarbeitung einer Vorlage verpflichtet ist, wonach Betreibungsauszüge die Daten aus der ganzen Schweiz umfassen. Da zurzeit noch keinerlei Anhaltspunkte dafür bestehen, welche Vorgaben der Bund bezüglich IT-Lösung, Indikatoren und Datenerfassung machen wird, hätte ein Vorpreschen des Kantons Zürich für diesen allenfalls ein zweimaliges Anfallen der Infrastruktur- und Datenmigrationskosten zur Folge.

Mit der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ist der Regierungsrat deshalb der Meinung, dass die Motion nicht umgesetzt und auf die Änderung des EG SchKG nicht eingetreten werden sollte. Zwar würde die erarbeitete Lösung vor allem mit Bezug auf Personen, die über geregelte Wohnsituationen und klare Meldeverhältnisse verfügen, zu aussagekräftigeren Betreibungsauszügen führen. Allerdings kann nie völlige Gewissheit darüber bestehen, dass wirklich alle zwangsvollstreckungsrechtlichen Vorgänge einer Person erfasst sind. Diese Rechtsunsicherheit rechtfertigt es nicht, die erheblichen Kosten, die mit der Umsetzung der Motion verbunden wären, in Kauf zu nehmen. Zu ergänzen bleibt in diesem Zusammenhang, dass zudem einerseits die Gebühreneinnahmen der Betreibungsämter – ohne bundesrechtliche Anpassungen – sinken würden und diese andererseits mehr Aufwand bei der Erfassung von Betreibungsbegehren hätten. Letztlich besteht eine gewisse Unsicherheit mit Bezug auf die Verwendung der AHV-Nummer: Sollte das Bundesgericht im Falle einer gerichtlichen Anfechtung von § 6a lit. a EG SchKG gemäss der Vorlage zur Umsetzung der Motion zur Auffassung gelangen, dass die Führung der Betreibungsregister nicht als Vollzug von kantonalem Recht im Sinne von Art. 50e Abs. 3 AHVG angesehen werden könne, wäre die Verwendung der AHV-Nummer als Identifikator unzulässig. Auch diese Rechtsunsicherheit spricht gegen eine Umsetzung der Motion.

Um die Aussagekraft der Betreuungsauszüge dennoch zu verbessern, könnte derjenige Teil des zur Umsetzung der Motion ausgearbeiteten Gesetzestextes beibehalten werden, der die Betreibungsämter verpflichtet, auf den Betreuungsauszügen zu vermerken, wenn die fragliche Person gemäss Einwohnerregister nicht im Betreuungskreis gemeldet ist, und darauf zudem das Zuzugs- und Wegzugsdatum aufzuführen (vgl. C, Erläuterungen zu § 6e «Ergänzender Hinweis»). Sind sie dazu verpflichtet, steht ihnen, da sie damit eine öffentliche Aufgabe erfüllen, ohne Weiteres auch der Datenzugriff auf die KEP zu. Festzuhalten ist, dass auch diese Lösung zu einem Mehraufwand für die Betreibungsämter führen würde; dieser wäre jedoch wesentlich geringer als für die Bereitstellung einer zentralen Infrastruktur zur Führung der Betreibungsregister. Zudem würde diese Lösung nicht zu Gebührenerückgängen bei den Betreibungsämtern führen.

Anhang

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG)

(Änderung vom; kantonales Betreibungsregister)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 6. Dezember 2017,

beschliesst:

I. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 26. November 2007 wird wie folgt geändert:

Titel nach § 6:

C. Kantonales Betreibungsregister

§ 6a. Bei zwangsvollstreckungsrechtlichen Begehren und bei Begehren um Erstellung eines Auszuges aus dem Betreibungsregister erfassen die Betreibungsämter soweit möglich folgende Daten der Schuldnerin oder des Schuldners bzw. der Person, die einen Auszug über sich selber verlangt:

Identifikatoren

- a. bei natürlichen Personen: die Versichertennummer gemäss Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) und die weiteren für die eindeutige Identifikation notwendigen Personendaten,
- b. bei juristischen Personen, Personengesellschaften und Personengemeinschaften: die Unternehmens-Identifikationsnummer gemäss Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer und die weiteren, für die eindeutige Identifikation, notwendigen Daten.

Aufgaben des
Obergerichts

§ 6b. ¹ Das Obergericht stellt den Betreibungsämtern die zentrale Infrastruktur zur elektronischen Führung ihrer Register bereit.

² Es ist verantwortlich für

- a. die Qualitätskontrolle der zentral gespeicherten Daten,
- b. die Protokollierung der Zugriffe auf die Register.

Aufgaben der
Betreibungs-
ämter

§ 6c. ¹ Die Betreibungsämter führen die Register auf der zentralen Infrastruktur.

² Sie haben Zugriff auf die Daten, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, insbesondere die Versichertennummer gemäss AHVG.

Kostentragung

§ 6d. ¹ Das Obergericht trägt die Kosten für die Bereitstellung der zentralen Infrastruktur.

² Die Betreibungsämter tragen die Kosten

- a. des Betriebs der zentralen Infrastruktur,
- b. für Anpassungen ihrer Systeme zur Führung ihrer Register auf der zentralen Infrastruktur.

³ Das Obergericht legt die Beiträge der einzelnen Betreibungsämter fest. Massgebend ist die Zahl der Betreibungen.

Auszüge aus
dem Betrei-
bungsregister

§ 6e. ¹ Das Betreibungsamt vermerkt auf dem Auszug aus dem Betreibungsregister gemäss Art. 8a des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) zusätzlich zum von der Bundesgesetzgebung festgelegten Inhalt:

- a. die Angaben zu Betreibungen und Verlustscheinen der betreffenden Person, die auf der zentralen Infrastruktur gespeichert sind,
- b. einen Hinweis, falls die Person, über die der Auszug erstellt wird, nicht im Betreibungskreis wohnhaft ist, und
- c. das Zuzugs- und das Wegzugsdatum, wenn diese innert der letzten fünf Jahre liegen.

² Jeder Auszug enthält folgenden Hinweis: «Dieser Auszug enthält Angaben zu Betreibungen und Verlustscheinen aus dem ganzen Kanton, sofern diese der Schuldnerin oder dem Schuldner mit Sicherheit zugeordnet werden können und nach Inkrafttreten von § 6 c des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs erfasst wurden.»

Titel C und D werden zu Titeln D und E.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

I. Die Betreibungsämter übertragen ihre Daten innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung auf die zentrale Infrastruktur und führen ab diesem Zeitpunkt ihre Register auf dieser.

II. Sie stellen Auszüge aus dem Betreibungsregister gemäss § 6 e ab fünf Jahren nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung aus.

III. Sie tragen die Kosten gemäss § 6 d Abs. 2 lit. a sobald sie die Register auf der zentralen Infrastruktur führen.

II. Das Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015 wird wie folgt geändert:

§ 23. ¹ Die folgenden öffentlichen Organe (Datenbezüger) rufen die Daten nach § 22 Abs. 1 elektronisch aus der KEP ab und können sich Datenänderungen melden lassen, soweit es für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben nötig ist:

- a. Zivilstandsämter sowie Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich,
- b. Behörden und Verwaltung des Kantons sowie die kommunale Polizei und die Betreibungsämter,

lit. c unverändert.

Abs. 2–5 unverändert.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Markus Kägi

Der Staatsschreiber:

Beat Husi