

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 26. Februar 2025

181. Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Konsultation)

Mit Schreiben vom 3. Juni 2022 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) betreffend Betreibungsauskunft, elektronische Zustellungen und Online-Versteigerung. Der Regierungsrat beteiligte sich an der Vernehmlassung und machte namentlich eine schweizweite Betreibungsregisterauskunft beliebt (RRB Nr. 1334/2022). Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates möchte die ursprüngliche Vernehmlassungsvorlage um den besagte Regelungsgegenstand, die schweizweite Betreibungsregisterauskunft, erweitern. Mit Schreiben vom 12. Dezember 2024 lud sie die Kantonsregierungen zur diesbezüglichen Stellungnahme ein.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, 3003 Bern (Zustellung auch als PDF- und Word-Version an rk.caj@parl.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 12. Dezember 2024 und bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Zu den von Ihnen gestellten Fragen äussern wir und wie folgt:

1) Begrüssen Sie es grundsätzlich, dass die RK-N im Rahmen der Vorlage des Bundesrates die gesetzlichen Grundlagen für eine schweizweite Betreibungsregisterauskunft schafft? Falls nicht, welche Vorbehalte haben Sie?

Wir begrüssen es, wenn gesetzliche Grundlagen für eine schweizweite Betreibungsregisterauskunft geschaffen werden. Das geltende Gesetzesrecht entspricht nicht mehr den Bedürfnissen einer mobilen Gesellschaft. Einträge erfolgen heute im Betreibungsregister des jeweiligen Betreibungskreises, gehen aber bei Umzug oder Sitzwechsel in einen neuen Betreibungskreis nicht in den neuen Kreis über, sondern bleiben am alten Betreibungsort bestehen. Wird eine Schuldnerin oder ein Schuldner im neuen Betreibungskreis betrieben, wird das Betreibungsregister im früheren Betreibungskreis nicht mehr angereichert, sondern es entstehen nur im neuen Betreibungskreis Einträge. Eine schweizweite Be-

treibungsregistrauskunft würde die Möglichkeiten einerseits den «Schuldentourismus» beschränken, d. h. die Erschwerung der Rückverfolgung früherer Betreibungen für Dritte durch Wohnortswechsel, was insbesondere im Bereich des Mietwohnungsmarktes zu mehr Transparenz führen würde. Andererseits würde sie die «Konkursreiterei» erschweren, bei der überschuldete Kapitalgesellschaften bei absehbarer Insolvenz mittels Organ-, Firmen-, Sitz- und Zweckänderungen durch «Firmenbestatter» von den Vororganen abgekoppelt werden, damit sie mit scheinbar ungetrübtem wirtschaftlichem Leumund ihr Verlustgeschäft im Rahmen einer Auffanggesellschaft fortsetzen können. Eine schweizweite Betreibungsregistrauskunft führt somit zu einer erhöhten Aussagekraft der Betreibungsregistrauszüge und dürfte zugleich den administrativen Aufwand sowohl für die Anforderung als auch für die Ausstellung von Betreibungsregistrauszügen reduzieren. Damit handelt es sich bei der vorgeschlagenen schweizweiten Betreibungsregistrauskunft um ein wichtiges Anliegen aus der Praxis.

Die mit der konkreten Umsetzung verbundenen Fragen sollten jedoch nicht unterschätzt werden (Kompetenzen und Aufgabengebiet der zentralen Plattform, Gebührenaufteilung, Vorbehalte auf den Betreibungsregistrauszügen usw.).

2) Wie beurteilen Sie das spezifische Regelungskonzept, das die Kommission vorschlägt (vgl. Art. 8–8c E-SchKG)?

Wir begrüßen grundsätzlich das spezifische Regelungskonzept. Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone und Gemeinden werden jedoch in Ihrem Zusatzbericht nicht konkretisiert, insbesondere nicht hinsichtlich der Kosten des Aufbaus und des Betriebs der zentralen Datenbank sowie der Gebühren für Auskünfte aus dem Betreibungsregister. Der Bund sollte mit einer leistungsgerechten Ausgestaltung der Gebühren für Auskünfte aus dem Betreibungsregister dafür sorgen, dass den Betreibungsämtern keine ungedeckten Kosten entstehen.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 8 Abs. 1^{bis} E-SchKG

Die Verwendung der AHV-Nummer (AHVN₁₃) bzw. der Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) als Identifikatoren ist zweckmässig und praxisingerecht, insbesondere um Schuldentourismus und Konkursreiterei zu erschweren. Zu bedenken ist jedoch, dass durch die vorgeschlagenen Identifikatoren nicht sämtliche Schuldnerinnen und Schuldner erfasst werden (beispielsweise Erbgemeinschaften oder im Handelsregister nicht eingetragene Vereine), womit für diesen – kleinen – Anteil keine schweizweite Auskunft erteilt werden kann.

Art. 8 Abs. 3 Satz 2 E-SchKG

Die Ergänzung ist sinnvoll. Gerade bei einem schweizweiten Betreibungsregistrauszug ist die Anlieferung der Datenqualität an die Plattform zentral. Diese Anlieferung erfolgt durch die einzelnen Betriebsämter, die für ihre Daten auch im Rahmen eines schweizweiten Betreibungsregistrauszugs verantwortlich sind. Nur das einzelne Amt oder, auf Beschwerde hin, seine Aufsichtsbehörde kann fehlerhafte Daten korrigieren. Damit die Betroffenen beim zuständigen Betriebsamt einen Antrag stellen können, muss aus dem schweizweiten Betriebsregistrauszug ersichtlich sein, von welchem Amt welche Daten angeliefert worden sind.

Art. 8a Abs. 2^{bis} E-SchKG

Der Verzicht auf diese Bestimmung erscheint notwendig, wenn man die Online-Selbstauskunft rund um die Uhr an allen Wochentagen (24/7) einführen möchte. Eine automatisierte Selbstauskunft ist mit der Protokollierung des Zu- und Wegzugsdatums grundsätzlich nicht vereinbar, da eine automatisierte Protokollierung des Zu- und Wegzugsdatums nicht machbar ist.

Selbst wenn man dem Entwurf des Bundesrates folgte, hätte dies nichts daran geändert, dass Personen, die sich gegen Betrug schützen wollen, nicht davon entlastet worden wären, mehrere Betriebsregistrauskünfte einzuholen und die Auszüge über juristische Personen mit dem Handelsregister abzugleichen. Dem Ziel indessen, den Selbstschutz zu fördern, diene es am besten, wenn er möglichst wenig Umtriebe verursacht.

Art. 8a Abs. 5 E-SchKG

Die Formulierung kann leicht zu Missverständnissen führen. Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass es sich bei der Auskunft aus dem Betriebsregister um eine Unterform des allgemeinen Einsichtsrechts handelt. Dies wird aber aus der Gesetzssystematik nicht klar. Die Verweisung auf Art. 8c E-SchKG kann ohne Weiteres so verstanden werden, als handle es sich um ein eigenes und eigenständiges Einsichtsrecht. Dies kann z. B. mit folgender Formulierung verhindert werden: «Im Übrigen richtet sich die Auskunft aus dem Betriebsregister über eine Person nach Artikel 8c.»

Marginalie zu Art. 8b E-SchKG

In Art. 8b E-SchKG wird durchgängig von «Datenbank» gesprochen, in Art. 8c Abs. 1 und 2 E-SchKG von «Plattform». Dem Entwurf lässt sich nicht deutlich genug entnehmen, worin sich «Datenbank» und «Plattform» unterscheiden. Zu prüfen ist demnach folgende Formulierung der Marginalie: «Zentrale Plattform und zentrale Datenbank» oder «Zentrales Informationssystem».

Art. 8b Abs. 1 E-SchKG

Die Bestimmung nennt das Unternehmen, das die Datenbank betreiben soll (eOperations Schweiz AG). Eine solche Nennung auf Gesetzesstufe ist nicht nur unüblich (Stufengerechtigkeit), sondern erschwert spätere Änderungen (Flexibilität). Die Verordnungsstufe ist hierfür geeigneter. Ein Augenmerk ist jedenfalls auf den Datenschutz hinsichtlich der sensiblen Registerdaten zu legen, womit die Datenbankbetreiberin ausschliesslich in staatlicher Hand sein und auch bleiben muss. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob nicht eine Stelle des Bundes die zentrale Datenbank betreiben könnte.

Die Formulierung «Im Auftrag der Kantone» ist wegzulassen, da damit in die verfassungsmässige Kompetenzordnung eingegriffen würde (vgl. hierzu auch unten, Art. 8c Abs. 1 und 4 E-SchKG). Zudem führt Anhang Ziff. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 2024 über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID; BBl 2025 20) Art. 33a Abs. 2^{bis} SchKG ein. Diese Bestimmung spricht von der «Plattform des Bundes», was der Formulierung Ihrer Kommission widerspricht («[i]m Auftrag der Kantone ... zentrale Datenbank»).

Jedenfalls sollte der Bund – und nicht die Kantone – die Kosten für den Aufbau und den Betrieb der zentralen Datenbank tragen.

Art. 8b Abs. 3 E-SchKG

Gemäss Entwurf «können» die «von den Betreibungsämtern übermittelten Daten ... mit der AHV-Nummer bzw. der Unternehmens-Identifikationsnummer angereichert werden». Es ist davon auszugehen, dass es sich nicht um «können» handelt, denn ohne Identifikator ist eine eindeutige und endgültige Zuweisung in der zentralen Datenbank nicht möglich. Da die übrigen Inhalte von Abs. 3 tatsächlich freigestellt sind (Abgleich mit dem Einwohner- und anderen Registern), der Identifikator aber zwingend ist, sollte dieser nicht in Abs. 3 geregelt werden, sondern in Abs. 2, beispielsweise wie folgt: «[...] Datenbank.] Die Daten werden, soweit möglich, mit der AHV-Nummer bzw. der Unternehmens-Identifikationsnummer angereichert.»

Art. 8b Abs. 4 E-SchKG

Gemäss der vorgeschlagenen Bestimmung sollen Betreibungsämter bloss Einzelabfragen vornehmen dürfen. Dies wäre jedoch mit einer effizienten Verwaltung kaum vereinbar. Vielmehr sollten solche Abfragen elektronisch und vor allem automatisiert mittels Fachapplikation möglich sein, wofür die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen sind.

Art. 8c Abs. 1 und 2 E-SchKG

Auch in Art. 8c Abs. 1 E-SchKG sollte wegen der verfassungsmässigen Kompetenzordnung auf die Nennung der Kantone verzichtet werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 8b Abs. 1 und Art. 8c Abs. 4 E-SchKG). Überdies sollten es nicht die Kantone sein, welche die Plattform betreiben, sondern der Bund.

Die in Art. 8c Abs. 1 und 2 E-SchKG vorgeschlagene Regelung zur Einholung der Betreibungsregistrauskunft beim Betreibungsamt bzw. elektronisch über die neue zentrale Plattform unterscheidet gemäss S. 8 der Erläuterungen «zwecks Komplexitätsreduktion» nicht zwischen Selbstauskunft (gesuchstellende Person und Zielperson identisch) oder Drittauskunft (Gesuch um Auskunft einer Person über einen Dritten als Zielperson). Gemäss den Erläuterungen soll indessen nur die Selbstauskunft elektronisch bei der Plattform verlangt werden können. Für eine Drittauskunft dagegen kann die Plattform der gesuchstellenden Person elektronisch keine Auskunft erteilen. Diesfalls übermittelt sie das Gesuch automatisch an das Betreibungsamt, dem von der gesuchstellenden Person der Interessennachweis darzubringen ist. Mit Blick auf die ausgesprochen praxisrelevante Frage, wie eine Betreibungsregistrauskunft einzuholen ist, sollte der vorgeschlagene Wortlaut dahingehend überprüft werden, ob er nicht zu neuen Unklarheiten führen könnte.

Im Weiteren setzt eine automatisierte Selbstauskunft die noch einzuführende elektronischen Identität (E-ID) des Bundes gemäss dem BGEID voraus.

Art. 8c Abs. 4 E-SchKG

Im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt ist die Änderung gemäss Anhang Ziff. 5 BGEID, womit Art. 33a Abs. 2^{bis} SchKG geschaffen wurde. Diese Bestimmung nennt die «Plattform des Bundes» und regelt, dass der «Bundesrat bestimmt, welche Plattformen dazu eingesetzt werden können». Da Art. 33a Abs. 2^{bis} SchKG dem Bundesrat eine Verordnungskompetenz einräumt, sollte dies auch in einem neuen Bst. a in Art. 8c Abs. 4 E-SchKG erfolgen: «a. die Ausgestaltung und den Betrieb der zentralen Plattform; [...]». Die Bst. a–d gemäss vorliegendem Entwurf würden dann zu Bst. b–e.

Im Übrigen spricht Art. 33a Abs. 2^{bis} SchKG («Plattform des Bundes») gegen die vorgesehene Lösung, wonach die Kantone die Plattform betreiben (vgl. Bemerkungen zu Art. 8b Abs. 1 und 8c Abs. 1 E-SchKG).

Zu begrüssen ist die einheitliche Form und Validierung der Auskunft, was die Fälschungsfahr von Registereuszügen wirksam vermindert (Bst. a gemäss Aufzählung des vorliegenden Entwurfs).

Der Bundesrat sollte hinsichtlich Bst. b (gemäss Aufzählung des vorliegenden Entwurfs) prüfen, ob der Inhalt der Betreibungsregisterauskünfte aussagekräftiger gestalten werden kann. In ausländerrechtlichen Verfahren ist es bei verschuldeten Personen massgeblich, ob es sich bei den verzeichneten Betreibungen um erstmals in Betreibung gesetzte Schulden oder um wieder in Betreibung gesetzte (alte) Schulden handelt. Dieser Sachverhalt ist heute nur sehr aufwendig festzustellen. Es würde die Arbeit der Gerichte substanziell entlasten, wenn diese Information künftig im Auszug ersichtlich wäre.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli