



Betreibungs- und Konkursamt, Engelbergstrasse 34, 6371 Stans  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesamt für Justiz

Adresse: [zz@bj.admin.ch](mailto:zz@bj.admin.ch)

6371 Stans, 9. Juli 2018

## **Revision Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Für die uns eingeräumte Möglichkeit, uns zum oben erwähnten Verordnungsentwurf vernehmen zu lassen, danken wir Ihnen bestens.

Wir äussern uns dazu wie folgt:

### **Einleitung**

Die Vernehmlassungsvorlage kann in mehreren Punkten ausdrücklich begrüsst werden. Verschiedene Einzelfragen, insbesondere im Bereich eSchKG, geben aber Anlass zu *Kritik, vor allem auch unter den Gesichtspunkten* der praktischen Umsetzung und Justiziabilität.

Die Gebührenverordnung hat ihre Wurzeln unzweifelhaft in einer Zeit, in welcher in der Schweiz kleine und kleinste Betreibungskreise die Regel waren. Kleinere Kreise wurden ausserdem, und dies hatte in organisatorischer und betriebswirtschaftlicher Hinsicht durchaus seine Berechtigung, häufig von Sportelbeamten geleitet, welche teilweise im Nebenamt für ihren Betreibungskreis verantwortlich waren. Nicht zuletzt die Sporteltätigkeit, also die einkommensmässige Beteiligung eines Beamten an den vereinnahmten Betreibungsgebühren, war eine Ursache dafür, dass ein ausführlicher und detaillierter Gebührentarif geschaffen werden musste, welcher anfangs der Siebzigerjahre schweizweit vereinheitlicht wurde. Zu den einzelnen Bestimmungen in der GebV SchKG gibt es eine breite bundesgerichtliche Rechtsprechung; in der Lehre sind sodann eine detaillierte Kommentierung und eine umfassende Wegleitung zur GebV SchKG zu finden (allfällige französisch- oder gar italienischsprachige Literatur ist hier nicht berücksichtigt). Die mehreren Änderungen in der GebV SchKG sowie die bundesgerichtliche Rechtsprechung führten zu einem wohl kaum antizipierten und verdichteten Regelwerk, welches aus heutiger Optik als Flickenteppich bezeichnet werden muss. Ein Flickenteppich, welcher in der Praxis für die Gläubiger und die Schuldner teilweise nur schwer nachvollziehbare Resultate liefert. Der Umstand, dass in der Praxis die Gebührenerhebung von

Amt zu Amt stark variiert – dies nicht zuletzt auch aufgrund des enormen Kosteneinsparungsdrucks durch die politischen Verantwortlichen – trägt weiter zur schweren Verständlichkeit der GebV SchKG bei. Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Gebührenerhebung im Betreibungsalltag als eher ineffizient zu bezeichnen ist und einiges an Personalressourcen bindet.

Die vorstehenden Ausführungen sollten Anlass genug sein, sich ernstlich die Frage zu stellen, ob und inwiefern bezüglich der Gebührenerhebung im Betreibungswesen nicht ganz neue und andere Wege beschritten werden sollten.

### Im Einzelnen:

Art. 9 I<sup>bis</sup>: Die Regelung, welche primär für Konkursämter (aber auch für Betreibungsämter bei der Erfüllung von spezifischen Aufgaben wie Zwangsverwaltung oder Zwangsverwertung von Liegenschaften etc.) Anwendung finden wird, ist im Grundsatz zu begrüssen. Es wäre aber sinnvoll und angemessen, dass *nicht erst ein Zusatzaufwand von mehr als einer Stunde, sondern bereits ein solcher von mehr als einer halben Stunde* mit einer Zusatzgebühr von Fr. 40.00 verrechnet werden könnte. Die Verrechnung der Mehrzeit von mehr als einer halben Stunde würde im Übrigen GebV SchKG 11, 12 II resp. 30 V entsprechen. Im Sinne einer konsistenten Systematik könnten sowohl GebV SchKG 20 III resp. 46 I lit. c ebenfalls von einer ganzen auf eine *halbe Stunde* als Grundtarif gesenkt werden. Zutreffend ist, wie aus dem Kreise der verbandsinternen Vernehmlassungsteilnehmer geäussert wurde, dass Fr. 80.00 pro Stunde in einem Lohnvergleich für qualifizierte kaufmännische Sachbearbeitung (zum Vollkostenansatz) noch immer als bescheiden zu bezeichnen ist.

Art. 9 V Vorab ist mit Nachdruck darauf zu verweisen, dass es sich bislang bei der GebV SchKG um einen Gebühren-Tarif für die Betreibungs- und Konkursämter gehandelt hat und nicht um einen Bussenkatalog. Es muss hier deshalb die Frage aufgeworfen werden, ob mit dieser (und anderen Strafgebühren), effektiv ein Paradigmenwechsel stattfinden soll? Aus unserer Sicht muss die vorgesehene Strafgebühr von Fr. 5.00 als *systemfremd* bezeichnet werden.

Sodann ist festzustellen, dass gemäss der vorliegenden Formulierung die hier vorgesehene „Strafgebühr“ nicht nur für Betreibungsbegehren, sondern auch für *Fortsetzungsbegehren, Verwertungsbegehren und Auskünfte somit also für jede Form von „Begehren“* gelten wird, welche an das Betreibungsamt gerichtet wird. Ist dies vom Verordnungsgeber effektiv so gewollt?

Im Weiteren ist die Argumentation in den Erläuterungen zum GebV-Entwurf wenig stichhaltig: Es wird ausgeführt, die Einreichung von Papier-Eingaben bei den Betreibungsämtern führe zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand, welcher den Verursachern überbunden werden müsse. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass dieser Aufwand bereits seit 126 Jahren anfällt. Es gibt keinen Grund, ihn neu zusätzlich abzugelten. Wenn schon eine Lenkungswirkung erzeugt werden soll, so müssten die Gebühren für e-SchKG-Betreibungsbegehren (und auch alle übrigen e-Begehren) gesenkt werden. Dies würde aber zu einem in der Praxis

schwer umzusetzenden doppelten Gebührenkatalog führen, welcher mehr neue Probleme schaffen, als alte lösen würde.

Weiter ist anzuführen, dass auch viele KMU von nGebV SchKG 9 V erfasst würden, welche nur wenige Betreibungen pro Jahr einreichen und für welche sich ein Beitritt zum eSchKG-Verbund kaum rechnen würde. Es stellt sich zudem die Frage, ob und in welchem Ausmass sich KMU als sogenannte virtuelle eSchKG-Nutzer in Position bringen werden und ob sich das Modell der virtuellen eSchKG-Nutzer überhaupt durchsetzen wird. Falls ja, wäre *rein unter dem Gesichtspunkt der rechtsgleichen Behandlung von Gross- und Kleingläubigern*, dieser Lenkungsmassnahme selbstverständlich wenig entgegenzuhalten.

Es soll hier ausserdem die Frage erlaubt sein, wie mit denjenigen UID-Eignern verfahren werden soll, welche sich *freiwillig* eine UID-Nummer zuteilen liessen. Bspw. verfügen knapp 30 Betreibungsämter in der Schweiz über eine UID – diese würden gemäss der gewählten Formulierung unter diese Bestimmung fallen. Entspricht dies effektiv am Willen des Verordnungsgebers? Wie ist handkehrum mit öffentlich-rechtlichen Gläubigern zu verfahren, die über keine UID-Nummer verfügen? In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass auch diese von der „Strafgebühr“ betroffen sind. Es ist einzuräumen, dass wohl nur eine Minderheit der öffentlich-rechtlichen Betreibungsparteien über eine solche Nummer verfügt.

Die in Art. 9 Abs. 5 verwendete „Kann-Formulierung“ ist überdies geeignet, eine unterschiedliche Anwendung dieser Bestimmung zu begründen, was weder im Sinne des Gesetzgebers noch der Gläubiger sein kann.

Art. 9 VI: Die Frage der (programmier-)technischen Umsetzung der vorstehend vorgeschlagenen Strafgebühren dürfte nicht einfach zu lösen sein. Dies deshalb, weil – sofern der Gläubiger nicht persönlich am Schalter erscheint (und die Strafgebühr unmittelbar berappt) – mit der gewählten Lösung eine *Gabelung* der Gebühren-Verrechnung erfolgen müsste: Die Umsetzung könnte durchaus Probleme nach sich ziehen. So müsste einerseits sichergestellt werden, dass die herkömmliche „Papiereingabe“ nicht auf den konkreten Fall gebucht wird, da dies ggf. die Überbindung auf den Schuldner zur Folge hätte; vielmehr müsste auf den Gläubiger direkt gebucht werden. Sogenannte Sammelrechnungen können andererseits wesensgemäss nicht zum Einsatz kommen, da solche ja eben gerade den (Gross-)gläubigern vorbehalten sind, welche viele Betreibungen einleiten. Die Fr. 5.00 Strafgebühr müsste somit gesondert in Rechnung gestellt werden, was in der Logik der angestammten GebV SchKG durchaus mit Fr. 18.30 zu Buche schlagen könnte (Fr. 5.00 als Gebühr, Fr. 8.00 für die Kostenverfügung gemäss GebV SchKG 9 I sowie Fr. 5.30 für die postalische Einschreibgebühr gem. GebV SchKG 13 I). Dies wäre eine Gebührenerhebung, welche die Frage nach ihrer Verhältnismässigkeit provozieren würde. Deshalb wird aus dem Kreise der Betreibungsamtsleiter darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Strafgebühr in letzter Konsequenz unverhältnismässig hohen Aufwand auslösen dürfte.

Entsprechend den vorstehenden Ausführungen wird die Neuerung von Art. 9 Abs. 5 und 6 als weder zielführend noch als praktisch umsetzbar betrachtet.

Art. 12b: Vorab ist festzuhalten, dass die vorgesehenen Fr. 20.00 wohl zu tief veranschlagt wurden. Selbst im *einfachsten* Fall, würden nach bisheriger Lesart der GebV SchKG Fr. 21.00 an Gebühren anfallen (Fr. 8.00 für das Schreiben an den Gläubiger resp. der entsprechende Entscheid an den Schuldner oder Gläubiger und Fr. 5.00 für die Protokollierung). Hinzu kommt der Aufwand für die *Fristenüberwachung* sowie *die Prüfung des eingehenden Gesuchs resp. der eingehenden Dokumente* des Gläubigers verbunden mit allfälligen *Nachfragen* beim Gericht (so zum Beispiel, wenn der Gläubiger einen „überholten Nachweis“ einreicht, welcher nur über die seinerzeitige Einreichung eines Rechtsöffnungsbegehrens Auskunft gibt, nicht aber das zwischenzeitlich längst ergangene abweisende Rechtsöffnungsurteil). Diese in der Praxis zu leistenden Aufwände wären mit der Pauschalgebühr von Fr. 20.00 nicht abgedeckt. Demgemäss ist festzuhalten, dass das Kostendeckungsprinzip im Falle einer Pauschale von Fr. 20.00 *nicht* eingehalten ist (dies allerdings unter der Prämisse, dass mit den Ansätzen der heutigen GebV SchKG gerechnet wird).

Aber auch das Äquivalenzprinzip steht den Fr. 20.00 entgegen. Der (letztlich ggf. zu Unrecht betriebene) Schuldner erhalte für Fr. 20.00 (und zusätzlich die verrechneten Auslagen gem. GebV SchKG 13) eine Löschung der gegen ihn erhobenen Betreuung. Ein Betreibungsregister-Eintrag konnte bislang für einen (zu Unrecht betriebenen) Schuldner negative Konsequenzen haben (insbesondere bei der Wohnungs- und Arbeitssuche). Die Beseitigung dieses Zustandes kostet ihn heute schnell einmal Fr. 10'000.00 (Gerichts- und Anwaltskosten für die entsprechenden Rechtsbehelfe gem. SchKG 85 resp. 85a). Im Vergleich dazu erhält ausserdem ein Gesuchsteller einen Betreibungsregisterauszug für Fr. 17.00 (GebV SchKG 12a I). Das Äquivalenzprinzip steht somit einer Erhöhung einer entsprechenden Gebühr sicherlich nicht entgegen.

Im Anschluss an die vorstehenden Ausführungen ist darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Fall der oft zitierte Sozialtarif (in Unterschreitung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips) nur in vermindertem Masse zum Tragen kommt: Ein „Stammschuldner“ wird aufgrund seiner zahlreichen Betreibungen kaum einmal ein Begehren gemäss SchKG 8a III lit. d stellen – weil es ihm schlicht *nicht darauf ankommt*, ob eine Betreuung mehr oder weniger in seinem Betreibungsregister-Auszug aufgelistet ist. Er ist somit weniger oder gar nicht auf einen Sozialtarif angewiesen.

Es ist aber nicht nur die Höhe der Pauschalgebühr, welche zu Diskussionen Anlass gibt, sondern auch deren *Inhalt*. So begrüssenswert ein pauschaler Ansatz grundsätzlich ist, so ist die gewählte Formulierung auch geeignet, bei den Schuldnern zahlreiche Rückfragen auszulösen. Dies deshalb, weil vieles dafür spricht, dass ein Schuldner bei einer Pauschalgebühr davon ausgehen wird, dass es sich um die effektiv zu erwartenden Kosten des Verfahrens gemäss nSchKG 8a III lit. d handeln wird. Wenn nun der gesamte Aufwand *inkl. der vorstehend beschriebenen Auslagen* etc. auf über Fr. 35.00 oder gar mehr als Fr. 50.00 zu stehen kommt, fühlt sich ein Schuldner, zurückhaltend ausgedrückt, rasch einmal hinters Licht geführt. Amtsleiter wissen aus Erfahrung, dass entsprechende Rückfragen und Beschwerden rasch viel Zeitaufwand verursachen können.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wäre aus Sicht der Konferenz deshalb ein *höherer pauschaler Ansatz von Fr. 40.00 oder gar Fr. 50.00 zu wählen* – inkl. der Abgeltung von jeglichen Auslagen etc. mit der entsprechenden konkret formulierten und ausdrücklichen Deckelung (analog GebV SchKG 12a I). Zudem wäre von der Oberaufsicht SchKG eine Weisung zu erlassen, in welcher das Verfahren detailliert beschrieben wird. Wird keine Pauschale gewählt, müssten in der Weisung die einzelnen Auslagen betragsmässig genau bezeichnet werden. Es ist hier aber einzuräumen, dass eine *Pauschalgebühr* inkl. Auslagen in der GebV SchKG systemfremd ist und sodann bei Anpassungen im postalischen Taxsystem (Frankierung für A-Post, Einschreiben etc.) Handlungsbedarf bezüglich der Änderung der GebV SchKG auslösen würde.

Die Notwendigkeit einer detaillierten Weisung ergibt sich weiter aus der Tatsache, dass die Vorgaben in der Gebührenverordnung in guten Treuen unterschiedlich interpretiert werden können: Wird sowohl die amtliche Aufforderung an den Gläubiger zum Nachweis der Einleitung eines Rechtsöffnungsverfahrens per *Einschreiben* versandt als auch die entsprechende Kopie an den Schuldner? Erst recht gilt dies für die nach der amtlichen Prüfung der vom Gläubiger eingereichten Unterlagen und Dokumente: Ist die Verfügung des Betreibungsamtes betr. „Unsichtbarmachung“ des zugestellten Zahlungsbefehls sowohl an Gläubiger und den Schuldner zu richten oder nur an denjenigen mit der „belasteten Rechtsposition“? Werden also alle vier Schreiben mittels Einschreiben zugestellt oder ggf. sogar noch mehrere Zustellversuche unternommen, kann dies rasch einmal Auslagen von Fr. 21.20 entsprechen – hinsichtlich der vorstehenden Argumentation wären das dann zusammen Fr. 41.20. Bei dieser Lesart ausgeklammert ist das Schreiben betreffend Kostenvorschuss, welches dem Schuldner zugestellt werden muss. Da angedroht wird, im Falle der nicht rechtzeitigen Überweisung des Kostenvorschusses werde auf das Gesuch nicht eingetreten, besitzt dieses Schreiben Verfügungscharakter und muss demzufolge *eingeschrieben* versandt werden. Damit sind weitere Fr. 5.30 hinzuzurechnen, und es ist von insgesamt Fr. 46.50 auszugehen.

Sodann soll, und dies ist von grundlegender Wichtigkeit, in der zu erlassenden Weisung auch im Detail geregelt werden, wie verfahren werden soll, wenn das Gesuch gestellt und in der Zwischenzeit die Forderung vom Schuldner bezahlt wird: Am ehesten wäre wohl eine formelle Nichteintretensverfügung angezeigt, deren Kosten mit der Grundgebühr abschliessend abgedeckt würde, ohne Rückerstattungsanspruch der übrigen vorgeschossenen Kosten.

Schliesslich ist die gewählte Formulierung wohl etwas zu offen geraten. Wäre es angesichts des Entwurfs von EGebV SchKG 12b nicht auch möglich, die Verfügungen dennoch separat zu berechnen – über die Pauschalgebühr hinaus? Der Verordnungstext lautet wie folgt: „Die Gebühr für das Gesuch nach Artikel 8a Absatz 3 Buchstabe d SchKG beträgt zwanzig Franken.“ Dies könnte auch so verstanden werden, dass allein die *Anhandnahme des Gesuches* mit Fr. 20.00 zu bevorschussen ist. Unter weitere Auslagen könnten auch die damit in Zusammenhang stehenden Verfügungen, Schriftstücke und Protokolleintragungen subsumiert werden, welche dann gemäss GebV SchKG 9 und 42 zusätzlich verrechnet werden könnten. Der dabei entstehende Gebühren-Wildwuchs wäre, angesichts der gemäss dem Bundesgesetzgeber bestehenden sozialpoli-

tischen Notwendigkeit von nSchKG 8 III lit. d, nicht zu verantworten. Auch aus diesem Grunde wäre eine „wasserdichte“ Weisung des Bundesamtes für Justiz dringend notwendig.

Auch die letztgenannten Punkte lassen eine abschliessende und vollumfängliche Pauschale (inkl. aller Auslagen etc.) als die eleganteste und klarste Lösung erscheinen.

Art. 13 I -

Art. 13 II<sup>bis</sup> Mit der Neuerung wird in der GebV SchKG der Rechtsprechung des Bundesgerichts Rechnung getragen (5A\_536/2012, BGer-Urteil vom 20.03.2013), gemäss welcher die Abholungseinladung (für Betreibungs-urkunden), welche bei einem erfolglosen Zustellversuch beim Schuldner im Briefkasten deponiert wird, als zweckmässige amtliche Vorkehr bezeichnet wurde und welche seinerzeit gestützt auf BGE 138 III 25 S. 29 weder auf Art. 13 Abs. 1 GebV SchKG (allg. Auslagenbestimmung) noch auf Art. 9 GebV SchKG (nicht besonders tarifierbare Schriftstücke) gestützt werden konnte. Mit der Regelung in EGebV SchKG 13 II<sup>bis</sup> wird nun die materiell-gesetzliche Grundlage geschaffen, gemäss welcher dem Schuldner zugestellte Abholungseinladungen verrechnet werden können.

In Anbetracht der vorstehend erwähnten bundesgerichtlichen Entscheide ist ein gewisses Risiko, dass das Bundesgericht eine Abholungseinladung, welche einzig in der GebV SchKG statuiert ist, als gesetzliche Grundlage für deren Verrechnung nicht akzeptiert und eine formell-gesetzliche Grundlage fordert, nicht zu leugnen. Es muss aber in diesem Zusammenhang angeführt werden, dass der Bundesrat bekanntlich gestützt auf die formell-gesetzliche Grundlage von SchKG 16 I die ihm zugewiesene Kompetenz wahrgenommen und die GebV SchKG erlassen hat. Viele der darin verankerten Gebührenansätze weisen nicht nur einen *konkretisierenden*, sondern naturgemäss, weil das SchKG eine hohe Praxisrelevanz aufweist und die im SchKG beschriebenen Abläufe und Prozesse sich tagtäglich im tückenreichen Alltag bewähren und Bestand haben müssen, auch einen *spezifizierenden* Charakter auf. Ohne entsprechende spezifizierende Regelungen, welche im Übrigen gestützt auf ZGB 1 II häufig auch durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung geschaffen werden, wäre der geordnete und effiziente Ablauf eines Betreibungsverfahrens im Rahmen eines Rechtspflegeverfahrens denn auch gar nicht möglich. Dieser Umstand spiegelt sich insbesondere im rechtspolitisch dem Betreibungsbeamten zugestandenem relativ grossen Ermessensspielraum. Ohne Ermessensspielraum liessen sich die tagtäglich zu fällenden Einzelfallentscheidungen gar nicht begründen. Es kann nun aber nicht sein, dass in Ausübung des gesetzlich zugestandenem Ermessens gefällte Entscheidungen (und damit ausgelöste Betreibungshandlungen) gebührenmässig nicht entschädigt werden – zumal, wenn sie wie das Bundesgericht dies für die Abholungseinladung ausführt – als *zweckmässig* zu bezeichnen sind. Demgemäss hat der Verordnungsgeber seinerzeit auch die Blankettnorm von GebV SchKG 9 I lit. a geschaffen, gemäss welcher nicht besonders tarifierte Schriftstücke mit Fr. 8.00 verrechnet werden können. Die Abholungseinladung hätte somit auch mit GebV SchKG 9 I lit. a begründet werden können. Das Bundesgericht sah dies in mehreren Entscheidungen aber anders. Immerhin ist aber zu er-

wähnen, dass das Bundesgericht in 5A\_236/2012 einzig von einer gesetzlichen und nicht von einer formell-gesetzlichen Grundlage spricht.

Die bundesrätliche explizite Verankerung einer entsprechenden Gebühr wie im Entwurf vorgesehen wird nach dem vorstehend Ausgeführten nach unserem Dafürhalten als materiell-gesetzliche Grundlage ausreichen, um künftig eine Abholungseinladung verrechnen zu können.

Es ist darauf aufmerksam zu machen, dass ein Schuldner mittels Abholungseinladung grundsätzlich *nicht* zur Abholung eines Zahlungsbefehls *verpflichtet* wird. Er wird hierzu einzig eingeladen ggf. auch aufgefordert – letztlich aber einzig mit den Zielen der Vermeidung zusätzlicher Kosten und der Steigerung der Effizienz des Verfahrens. In der Praxis zeigt sich ein Schuldner in aller Regel froh darum, dass der Zahlungsbefehl nicht der Polizei (zur Zustellung am Wohn- oder Arbeitsort) übergeben wird – was nicht nur weitere Kostenfolgen auslösen würde, sondern durchaus geeignet sein kann, unangenehme Konsequenzen nach sich zu ziehen.

Sodann ist darauf hinzuweisen, dass es angesichts des gesellschaftlichen Wandels wohl angezeigt wäre, SchKG 64 I umzuformulieren und den realen Gegebenheiten anzupassen. Die Erreichbarkeit (des durchschnittlichen Schuldners) zu Hause ist im Jahre 2018 offensichtlich geringer als im Jahre 1892. Auch in diesem Zusammenhang würde sich eine Anpassung des entsprechenden Gesetzesartikels aufdrängen. Dabei könnte, angesichts der fortschreitenden Digitalisierung, selbst eine elektronische Zustellung eines Zahlungsbefehls (und ggf. weiterer Betreuungsurkunden) zur Diskussion gestellt werden.

Zu guter Letzt fragt sich, ob die Formulierung „kann für dieses Schreiben“ nicht durch „wird für dieses Schreiben“ zu ersetzen wäre – dies um eine einheitliche Praxis sicherzustellen. Überdies ist zu beachten, dass es sich bei der Pfändungsankündigung um kein dem Zahlungsbefehl oder der Konkursandrohung vergleichbares Dokument handelt, womit wohl die Pfändungsankündigung aus GebV 13 II<sup>bis</sup> zu streichen wäre.

Art. 13 III lit. d Die Aufhebung ist richtig und dient der Klarheit.

Art. 13 III lit. f Diese Regelung wird wohl mehr neue Probleme schaffen als dass sie alte lösen wird. Ausserdem steht sie unseres Erachtens systematisch am falschen Ort (und müsste in einen spezifischen eSchKG-Teil der GebV SchKG integriert werden).

Inhaltlich ist die Neuerung nicht nur als system- sondern auch als praxisfremd zu bezeichnen. Hinzu kommt die mangelnde Justiziabilität. Letzteres kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, dass die Formulierung „innert nützlicher Frist“ zu offen formuliert ist. Die Formulierung „technisch fehlerhafte oder widersprüchliche Meldungen“ bietet Raum für eine schwer nachvollziehbare Abgrenzungsproblematik. Aber nicht nur das: Der Mechanismus ist an sich zwar verständlich (wenn innert kurzer Frist reagiert wird, werden seitens der betroffenen eSchKG-Gläubigerschaft noch keine grossen und aufwendigen Vorkehrungen getroffen worden sein). Dennoch ist die Lösung sachlich nicht zu rechtfertigen: Eine Wiedererwägung eines einmal – auf elektronischem Wege getroffenen Ent-



scheides – muss grundsätzlich und in jedem Fall für den Gläubiger (und für den Schuldner) weiterhin wie bisher kostenfrei sein.

Es kommt hinzu, dass die Neuregelung ohnehin nur auf Auslagen beschränkt sein wird (da der Artikel unter dem Ingress von Abs. 3 „Keinen Anspruch auf Ersatz begründen“ und vor den Auslagen wie bspw. Material, Telekommunikationsgebühren, Postkontotaxen etc.) eingefügt werden soll. Die Regelung steht schlicht am falschen Ort, da der Regelungsgegenstand von Art. 13 unbestrittenermassen „Auslagen“, d.h. Kosten (für Post, Polizei, Sachverständige etc.) des Verfahrens sind, im vorgeschlagenen Artikel jedoch von Ersatz von „Meldungen“ die Rede ist. Wie können „Meldungen ersetzt werden“ und was hat dies in einer GebV zu suchen? Die gewählte Formulierung schießt somit völlig am Ziel vorbei.

Art. 15a I Die Skalierung der Anzahl Betreibungsbegehren der degressiven Gebührenerhebung ist nicht sauber abgegrenzt. Vielmehr müsste diese wie folgt lauten: (...) für die Begehren zwischen 1'001 und 5'000, für die Begehren zwischen 5'001 und 10'000, für die Begehren über 10'000.

Schliesslich sei die Bemerkung erlaubt, dass angesichts der mittlerweile sehr hohen Zahl der via eSchKG eingereichten Betreibungsbegehren (2017 ca. 1.3 Mio. Betreibungsbegehren) die Frage nach der Einhaltung des Kostendeckungs- resp. Äquivalenzprinzips durch das Bundesamt für Justiz aufgeworfen werden muss. Sind die hier unverändert übernommenen Ansätze und die damit seitens des Bundesamts für Justiz realisierten Einnahmen im Endeffekt nicht zu hoch? Werden mit den Einnahmen Projektarbeiten und ggfs. welche (re- oder gar vor-)finanziert? In welchem Rahmen dürfen solche re- und/oder vorfinanzierte Projekte überhaupt durch Einnahmen aus dem laufenden eSchKG-Betrieb gedeckt werden? Müssten angesichts der vorstehend erwähnten verfassungsrechtlichen Prinzipien nicht die hier genannten Ansätze reduziert werden?

Art. 15a III Die Regelung ist als systemfremd zu bezeichnen: Bei der GebV SchKG handelt es sich wie erwähnt nicht um einen Bussenkatalog; die Einfügung einer Bestimmung mit pönalem Charakter wirkt deshalb verfehlt.

Zum Inhalt: Wie wird verrechnet? Wird pro erfolglosen Versuch, ein Begehren per eSchKG einem Betreibungsamt zuzustellen verrechnet oder für jeden technischen reject oder für jede letztlich postalisch einzureichende Papier-Eingabe eines Gläubigers? Oder soll eine Verspätung von mehreren Tagen dazu führen, dass gleich sämtliche in einem Rechnungsjahr (postulierte Formulierung: „während der gesamten Rechnungsperiode“) einem Betreibungsamt per eSchKG übermittelte Betreibungsbegehren mit der Straftaxe von Fr. 2.00 belegt werden? Aufgrund welcher Grundlagen wird die gerichtliche Aufsichtsinstanz letztlich entscheiden? Die praktische Umsetzung dieser Norm erscheint vor dem Hintergrund dieser offenen Fragen schwierig – gleiches gilt für deren Justiziabilität.

Zudem soll die Frage nach dem Verursacherprinzip gestellt werden: In letzter Konsequenz müssten die bei einem Betreibungsamt ausgelösten Kostenfolgen die Grundlage für einen Regressanspruch gegenüber dem Software-Entwickler liefern, da oftmals nicht ohne Weiterungen geklärt



werden kann, wer nun effektiv die mangelnde Abwicklung der Geschäfte nach eSchKG verschuldet hat. Wäre diese Grundlage geeignet, einen klaren und gesetzlich ausreichenden Regressanspruch zu begründen (Haftungsnormen benötigen eine formell-gesetzliche Grundlage)?

Schliesslich stellt sich auch in diesem Falle die Frage nach der Systematik: Ist hier der richtige Ort für diese Regelung?

Art. 15a IV Auch bei dieser Neuregelung muss die Frage aufgeworfen werden, ob diese Regelung letztlich nicht mehr neue Probleme schafft als sie alte löst. Zudem fragt sich aufgrund der offenen, um nicht zu sagen schwammigen, Formulierung „spezielle Abklärungen“ wiederum, ob und wie diese Norm in der Praxis umgesetzt werden kann. Wie ist der unbestimmte Rechtsbegriff der „speziellen Abklärungen“ zu definieren? Dementsprechend bezweifeln wir die Justiziabilität dieser Bestimmung. Unklar ist in diesem Zusammenhang auch, wie denn eigentlich eine Kostenverfügung des Bundesamtes für Justiz angefochten werden könnte. Hier müsste wenigstens ansatzweise ein Rechtsweg aufgezeigt werden, wie entsprechende umstrittene Kostenverfügungen verwaltungsgerichtlich überprüft werden könnten.

Art. 15b I -

Art. 15b II -

Art. 15b III -

Art. 15b IV Auch bei dieser Regelung ist die Umsetzung in der Praxis zu bemängeln: In welchem Zeitpunkt kann welche Art von Verrichtung eines Dritten als *notwendig qualifiziert* werden? Welches sind die Vorgaben, gemäss welchen das hier statuierte Verursacherprinzip angewendet werden kann? Richtet sich die Bestimmung nun ausschliesslich an Betreibungsämter oder auch an Gläubiger? Die Justiziabilität der Neuregelung erscheint deshalb zweifelhaft. Im Übrigen ist auf die Ausführungen zu Art. 15b IV zu verweisen: Haftungsnormen benötigen eine formell-gesetzliche Grundlage.

Art. 15b V Mit der „von ihm beauftragten Stelle“ ist offenbar ein privater Dritter für den Fall gemeint, dass sich das Bundesamt für Justiz der Aufgabe der Durchführung von eSchKG oder nur der Rechnungsstellung entledigen möchte. Die vorliegende GebV SchKG ist aber kaum der geeignete Rahmen, eine in Zukunft mögliche Ausgliederung der Rechnungsstellung zu ermöglichen – ein Gesetz im formellen Sinne wäre wohl richtiger.

Schliesslich gälte es den Ausdruck „Rechnungsstellung“ weiter zu konkretisieren: Es müsste explizit festgehalten werden, dass EGebV SchKG 15b V für EGebV SchKG 15b I - IV gelten soll.

Die Abkürzung „BJ“ in einem materiellen Gesetz ist unschön und müsste durch den Ausdruck „Bundesamt für Justiz“ ersetzt werden oder, analog GebV SchKG 15a I, vorgängig definiert werden.

#### Art. 41

Die analog zur Löschung von Verlustscheinen vorgeschlagene Kostenfreiheit wird im Allgemeinen befürwortet. Aus dem Kreise der Mitglieder sind jedoch auch andere Stimmen zu vernehmen. Zum einen wird darauf verwiesen, dass das Bundesgericht unlängst die Löschung von Betreibungen für gebührenpflichtig erklärt hat und sich Schuldner und Gläubiger damit abgefunden hätten. Sodann wird bemängelt, dass die Löschung von Betreibungen Arbeit generiert, welche entlohnt werden müsse. Es wird sodann bestritten, dass die Fr. 5.00 an Lösungsgebühr dazu führe, dass letztlich weniger Betreibungen gelöscht würden. Dies mit Verweis auf die teilweise sehr hohen Lösungskosten von Gläubigern (bis zu Fr. 200.00 und mehr), welche von den Schuldnern anstandslos bezahlt würden. Hinsichtlich der praktischen Handhabung wird darauf aufmerksam gemacht, dass viele Gläubiger das Schreiben betr. Löschung direkt dem Schuldner zustellten, damit dieser damit auf dem Amt erscheine und die Löschung der Betreibung bezahlen komme.

Dieser Argumentation ist nicht zu folgen. Allein schon die konkrete Handhabung des Prozederes der Rechnungsstellung einerseits und das Missverhältnis in der Gebührenerhebung (vgl. gleich nachfolgend) andererseits schreckt bereits heute viele Betreibungsämter davon ab, die Fr. 5.00 für eine Löschung effektiv einzufordern. Dem Zentralvorstand der Konferenz ist bekannt, dass manche Ämter eine Kostenvorschuss-Verfügung (Fr. 8.00) mittels Einschreiben (Fr. 5.30) dem Schuldner zusenden und somit einen Vorschuss von Fr. 18.30 verlangen. Manche Betreibungsämter verlangen noch zusätzlich Fr. 8.00 plus Fr. 5.30 Auslagen für das Schreiben, welches die Löschung der Betreibung bestätigen soll (also insgesamt Fr. 31.60). Solch gebührentreibendes Verhalten kann nicht unterstützt werden. Die sozialpolitische Perspektive sollte Argument genug sein, eine Betreibung gebührenfrei zu löschen.

Zwar entstehen einem Betreibungsamt im Zusammenhang mit der Löschung resp. deren Protokollierung gewisse Aufwendungen. Der sozialpolitisch erwünschte Anreiz zur Löschung einer Betreibung vermag den Aufwand eines Betreibungsamtes jedoch in rechtspolitischer Hinsicht zu überwiegen. Dem Schuldner soll, nachdem er die Forderung bezahlt hat, diese Rechtswohlthat gewährt werden. Überdies ist festzuhalten, dass der angesprochene Bundesgerichtsentscheid (BGer 5A\_172/2016), welcher einem Betreibungsamt erlaubt, von einem Schuldner Fr. 5.00 für die Löschung zu verlangen, in letzter Konsequenz nicht ganz konsistent wirkt. Dies deshalb, weil wenig dafür spricht, die Löschung eines Verlustscheinens kostenfrei zu gestalten, nicht hingegen die Löschung einer Betreibung. Aus diesem Grunde ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Redaktion des Gebührentarifs SchKG 1971 resp. dem Neuerlass der GebV SchKG schlicht vergessen wurde, den Sachverhalt betreffend Löschung von Betreibungen ebenfalls in GebV SchKG 41 aufzuführen. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass bis zur SchKG-Revision 1997 gemäss Gesetz Löschungen nicht oder nur unter sehr restriktiven Bedingungen möglich waren (der Gläubiger hatte schriftlich gegenüber dem Amt zu bestätigen, dass die Betreibung „irrtümlich erfolgt sei“). Ge-

rade weil die heute bekannte Lösungspraxis von Betreibungen seinerzeit weder bekannt noch zu erwarten war, ging ein entsprechender Hinweis in GebV SchKG 41 wohl schlicht vergessen. Mit der vorgesehenen Neuformulierung wird dies korrigiert.

Nur am Rande sei bemerkt, dass das konkrete Prozedere der Rechnungsstellung und deren mögliche gebührenmässige Auswüchse an die neu in Art. 9 V einzufügenden Fr. 5.00 für Papier-Betreibungsbegehren erinnert und in der Umsetzung wohl ähnliche Zustände erzeugen dürfte.

Art. 48 -

## **Zur Gebührensituation und zum Kostendeckungsprinzip im Betreibungswesen:**

### ***Unterschiedliche Kostenstruktur in den Kantonen:***

Angesichts der Vielzahl von sehr unterschiedlichen Kostenstrukturen in den Kantonen und Gemeinden, lassen sich schweizweit keine gesicherten Aussagen zum Kostendeckungsprinzip machen. Die in der eingereichten Motion angesprochenen Gewinnzahlen aus den Kantonen VS, FR, NE und BE sind deshalb mit Vorsicht zu geniessen und können somit in keiner Weise verallgemeinert werden. Die in der Motion übermittelten Zahlen erwecken den Eindruck, dass es schweizweit die Regel sei, dass auf 100'000 Betreibungen Deckungsbeiträge für die öffentliche Hand von gegen 10 Mio. Franken zu erzielen seien. Diese Milchbüchlein-Rechnung ist jedoch nicht nur irreführend; die Gleichstellung von Betreibungsämtern mit Profit-Centern geht ausserdem auch rechtspolitisch von völlig falschen Prämissen aus.

Die Definition der Aufwandseite der Rechnungen der Trägergemeinden resp. der Trägerkantone differiert erheblich. Viele Trägergemeinden und -kantone kennen einerseits keine Vollkostenrechnungen. Vielerorts werden keine Mietzinsen oder zumindest keine marktkonformen verrechnet, da Räumlichkeiten der öffentlichen Hand genutzt werden. Zudem unterscheiden sich die m<sup>2</sup>-Preise je nach Zentrumsnähe stark. Weiter geht der Kostenanteil der internen Verrechnung für die Inanspruchnahme von Querschnittsdienstleistungen der Zentralverwaltung (bspw. Aufwendungen für die Dienstleistungen der Finanzverwaltung, der Human Resources, der Telefonie, der Informatik, der Immobilienverwaltung der benutzten Räumlichkeiten inkl. Reinigung und Hauswartung, die Frankaturen für die Briefpost, der Zugriff auf Daten der Einwohnerkontrolle, die Hard- und Software, die Aufwendungen für die Sicherheit der Mitarbeitenden, die Beiträge an Personalvorsorgeeinrichtungen für bereits nach Leistungsprimat Pensionierte, die polizeiliche Dienstleistungen bezüglich der betreibungsamtlichen Aufgabenerfüllung etc.) weit auseinander.

Die Personalkosten stellen aber zweifellos den grössten Teil der Kosten des Betriebs eines Betreibungsamtes dar. Diese sind in den letzten 20 Jahren jedoch nicht gesunken, sondern vielmehr vielerorts nominell und real gestiegen – die kantonalen oder kommunalen Lohnstrukturen gehen sodann weit auseinander und lösen sehr unterschiedliche Kostenfolgen aus. Der Personalaufwand pro Betreibung ist ausserdem aufgrund der zunehmenden Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen und der anspruchsvolleren Kundschaft eher im Steigen begriffen. In urbanen Regionen kommt die Erschwernis der Anonymität der Verhältnisse hinzu, welche insbesondere den Zeitaufwand des Pfändungsvollzugs ansteigen lassen (Sozialbezüger suchen die Anonymität der Städte, wodurch wiederum die Zahl der Verlustschein-Schuldner steigt).

Kommt hinzu, dass viele Betreibungsämter ihre Aufgaben in Kombination mit anderen erfüllen (Konkurs-, Notariats- und Grundbuchämter, Inventarisierungen, Gerichtsvollzug, Schuldenpräventionsstellen etc.). Aufgrund dieser zusätzlichen Aufgaben ist es äusserst schwierig, einen zuverlässigen und aussagekräftigen Vergleich der Rechnungen verschiedener Betreibungsämter anzustellen.

### ***Effizienzgewinne im Betreibungswesen***

Der Gebührentarif SchKG aus dem Jahre 1971 wurde auf den 1.1.1997 vom Bundesrat total revidiert. Seit diesem Zeitpunkt erfolgte keine Anpassung der Höhe der Gebühren mehr (anzumerken ist, dass die Teuerung seit 1.1.1997 9.1 Prozent beträgt). Die angesprochenen Effizienzgewinne durch die EDV im Allgemeinen wurden durch die GebV SchKG 1997 bereits konsumiert.

Es bleiben die Effizienzgewinne durch eSchKG, welche den Betreibungsämtern im Resultat bis heute einzig die Erfassung des Zahlungsbefehls vereinfachen. Für das ganze restliche Verfahren bringt eSchKG den Betreibungsämtern hingegen keine nennenswerten Effizienzgewinne (es kann sogar von gegenläufigen Entwicklungen gesprochen werden, da der Ausbau der digitalisierten Prozesse auf Seiten der Gläubiger mit einer markanten Erhöhung der Anzahl Fehler einhergeht, welche in der Folge bei den Betreibungsämtern ressourcenintensiv behoben werden müssen und womit Effizienzsteigerungen zu einem guten Teil wieder weggefressen werden). Über die Bearbeitung der Betreibungsbegehren hinaus halten sich die Effizienzgewinne durch eSchKG für die Betreibungsämter jedoch in engen Grenzen. Effizienzgewinne können auf der anderen Seite jedoch die (Gross-)Gläubiger verbuchen. Die Einleitung der Betreibung sowie die Einreichung der Fortsetzungs- und Verwertungsbegehren konnten infolge der standardisierten Prozesse digitalisiert werden – gleiches gilt für Sachstandsanfragen und die Bearbeitung der Pfändungsurkunden. Den Betreibungsämtern bringen diese gläubigerseitigen Effizienzgewinne jedoch wenig bis nichts.

Hinsichtlich der Skaleneffekten kann sicherlich von gewissen Effizienzgewinnen gesprochen werden. Es stellt sich aber die Frage, welche Rahmenbedingungen diesen zu Grunde liegen. Sollte eine Senkung der Gebühren dazu führen, dass die Kantone im Resultat gezwungen werden, Zusammenlegungen der Betreibungsämter zu forcieren, wäre nicht zuletzt die kantonale Organisationshoheit des Betreibungswesens in Frage gestellt. Mit gleichem Recht kann darauf verwiesen werden, dass es in der Entscheidungsmacht eines jeden Kantons liegen sollte, ob er den Schuldnern zumuten will, die teilweise in der (miet-)kostengünstigeren Peripherie gelegenen Betreibungsämter aufzusuchen.

Ausserdem wäre auch die Frage aufzuwerfen, ob, wenn die Zahl der Betreibungsverfahren sich (bspw. infolge einer Anpassung der Gesetzgebung im KVG) wieder abflacht und der Skaleneffekt somit geringer ausfällt, die Gebühren des GebV SchKG quasi automatisch wieder angehoben würden? Wenn der Logik der Motion gefolgt würde, so wäre dies die folgerichtige Konsequenz.

Die in der Motion vorgebrachten Gewinne bzw. Deckungsbeiträge der Kantone VS, FR, NE und BE sind gemäss den vorstehenden Ausführungen somit mit Vorsicht zu geniessen. Wenn diese tatsächlich das Ergebnis von ausdifferenzierten Vollkostenrechnungen wären, so müsste dies als Ausdruck des Willens der jeweiligen Gemeinwesen betrachtet werden, die Betreibungsämter ungeachtet der dadurch verursachten Qualitätsverluste durch exzessive Sparbemühungen in der Rechtspflege zu Profit-Centern zu machen. Es

versteht sich von selbst, dass dies ganz grundsätzlich nicht die Idee des Gesetzgebers gewesen sein kann.

### **Qualität der von den Betreibungsämtern geleisteten Arbeit**

Bevor überstürzt in Erwägung gezogen wird, die Betreibungsgebühren in der GebV SchKG allgemein zu senken, müsste zumindest eine sorgfältige Analyse vorgenommen werden, wie sich die Kostenstruktur der einzelnen Betreibungsämter in der Schweiz gestaltet. Mit der Diskussion über die Gebühreneinnahmen und die (Personal-)Kosten, müsste jedoch unweigerlich auch die Qualität der von den einzelnen Betreibungsämtern geleisteten Arbeit evaluiert werden. In diesem Zusammenhang ist mit aller Deutlichkeit darauf zu verweisen, dass Betreibungsverfahren und insbesondere Pfändungsvollzüge, nicht in einem seriellen Massenabfertigungsverfahren durchgeführt werden können. Es darf nicht in erster Linie darum gehen, Pfändungen mit möglichst wenig Personalressourcen durchzuführen, da andernfalls der dem Vollzugsbeamten durch das SchKG überantwortete grosse Ermessensspielraum nicht mehr sachgerecht ausgeübt werden kann. Im Rahmen dieser Erwägungen wäre hier die nicht unberechtigte Frage zu stellen, wie es denn um das Ergebnis der Tätigkeit der Betreibungsämter steht? Wie sieht die durch die Arbeit der Betreibungsämter bei Schuldnern, Gläubigern und den weiteren Stakeholdern erzielte Wirkung aus?

Wenn also die Zusammensetzung des Kostendeckungsgrades und der Gewinne bzw. Verluste der Trägerkantone bzw. -gemeinden näher analysiert wird, wäre es hilfreich und zweckdienlich, wenigstens ansatzweise gleichzeitig gewisse Qualitätsparameter (bspw. der Reinerlös, welcher an die Gläubiger ausbezahlt wird, die absolute aufsummierte Höhe als auch relativ zur betriebenen Forderung oder die Anzahl und betragsmässige Summe von Verlustscheinen nach SchKG 115 und 149 sowie der prozentuale Anteil der Verlustscheinsumme an den betriebenen Forderungen [beides ggf. in Gewichtung des Steuerkraftindex und/oder der Sozialhilfequote pro Gemeinde/Betriebungskreis]; die Höhe der Gebühreneinnahmen wie auch die Gewinnablieferungen an den Kanton bzw. die Gemeinde; die Personalfuktuation der Mitarbeiter der Betreibungsämter; die von Schuldnern hervorgerufenen Gefährdungssituationen etc.) zu definieren. Nur wenn neben der Kostensituation einerseits, auch die Qualität der geleisteten Arbeit andererseits in Betracht gezogen wird, bestünde wenigstens bis zu einem gewissen Grad die Gewähr, dass hinsichtlich Kostendeckungsprinzip nicht Äpfel mit Birnen oder etwas Drittem verglichen werden.

Für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Mit freundlichen Grüssen

Konferenz der Betreibungs- und  
Konkursbeamten der Schweiz

Gerhard Kuhn, Sekretär

Armin Budliger, Präsident