Nationalrat
Conseil national
Consiglio nazionale
Cussegl naziunal

24.065 n Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (Betreibungsauskunft, elektronische Zustellungen und Online-Versteigerung). Änderung

Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen vom 7. November 2024

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 7. November 2024 ihre erste Beratung der Vorlage des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs abgeschlossen. Die Kommission schlägt vor, in dieser Vorlage die gesetzlichen Grundlagen für eine schweizweite Betreibungsregisterauskunft zu schaffen. Da dieser Vorschlag erheblich von der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates abweicht, hat sie sich entschieden, Stellungnahmen der Kantone und von betroffenen Kreisen dazu einzuholen, bevor sie die Vorlage dem Nationalrat unterbreitet.

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Vincent Maitre

Inhalt des Berichtes
1 Ausgangslage
2 Handlungsbedarf
3 Vorschläge der Kommission

1 Ausgangslage

1.1 Vorlage des Bundesrates

Der Bundesrat hat die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (Betreibungsauskunft, elektronische Zustellungen und Online-Versteigerung) am 14. August 2024 verabschiedet[1]. In seiner Vorlage sieht der Bundesrat punktuelle Anpassungen zur Modernisierung des Schuldbetreibungs- und Konkurswesens vor. Dazu wurde eine ordentliche Vernehmlassung durchgeführt.[2]

Der Bundesrat schlägt unter anderem vor, dass bei Betreibungsauskünften in Zukunft eine Wohnsitzüberprüfung stattfinden soll und die Auskunft aus dem Betreibungsregister zukünftig die Angabe umfassen soll, ob die genannte Person im Einwohnerregister des Betreibungskreises erfasst ist oder nicht (Art. 8*a* Abs. 2bis E-SchKG). Demgegenüber hat der Bundesrat darauf verzichtet, im Rahmen dieser Vorlage das Anliegen der Schaffung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft aufnehmen, auch wenn er dem Anliegen offen gegenübersteht und dieses für die Zukunft als wünschbar und zielführend erachtete und diesbezügliche Initiativen begrüsste.[3]

1.2 Beratungen der Kommission

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat die Beratung der Vorlage des Bundesrates am 18. Oktober 2024 aufgenommen und ist dabei oppositionslos auf die Vorlage eingetreten. An ihrer Sitzung vom 7. November 2024 hat sie die Vorlage im Detail beraten.

Die Kommission hat sich dabei einstimmig dafür ausgesprochen, die gesetzlichen Grundlagen für eine schweizweite Betreibungsregisterauskunft bereits im Rahmen der hängigen Vorlage zu schaffen. Die Kommission anerkennt, dass ihre Vorschläge (vgl. Art. 8–8*c* E-SchKG) in diesem Punkt erheblich von der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates abweichen. Entsprechend lädt sie die Kantone und betroffenen Kreise ein, zu ihren Vorschlägen Stellung zu nehmen. Sie wird sich vor dem Hintergrund der eingetroffenen Rückmeldungen erneut mit der Vorlage befassen, bevor sie diese dem Nationalrat unterbreitet.

2 Handlungsbedarf

In der Schweiz werden alljährlich wiederkehrend zwischen 1.5 und 2 Millionen Betreibungsregisterauskünfte erteilt.[4] Die Betreibungsauskunft ist jedoch jeweils auf den Betreibungskreis desjenigen Amtes beschränkt, bei dem das Gesuch eingereicht wird. Betreibungen, die von einem anderen Amt eingeleitet worden sind, erscheinen nicht auf dem Auszug. Dementsprechend ist die Aussagekraft einer Betreibungsregisterauskunft nach geltendem Recht eingeschränkt.[5]

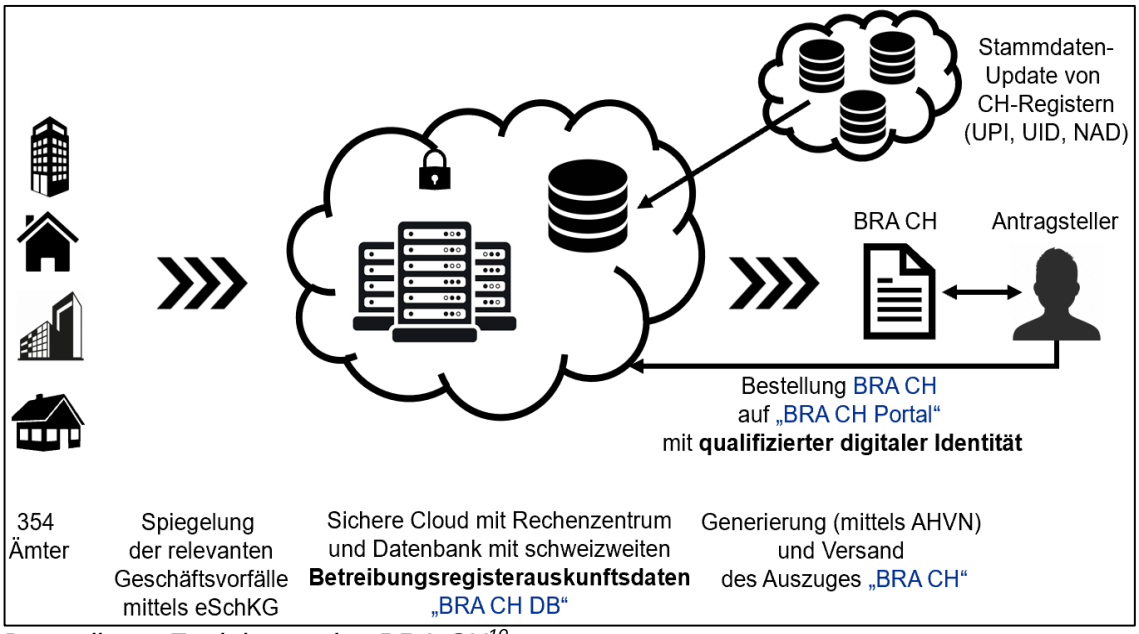
---

[1] BBl **2024** 2174 (Entwurf) und BBl **2024** 2173 (Botschaft)
[2] Siehe Ergebnisbericht vom 14. August 2024
[3] Botschaft, Ziff. 1.2.2
[4] Konferenz der Stadtammänner/Stadtamtsfrauen Zürich, Machbarkeitsstudie «Schweizweite Betreibungsregisterauskunft», Zürich, 2023.
[5] Siehe Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3957 Candinas, S. 15 ff.

Rund 80 Prozent aller Betreibungsregisterauskünfte werden für Bewerbungen für Mietwohnungen verwendet.[6] Falls eine Mieterin oder ein Mieter innerhalb der letzten fünf Jahre umgezogen ist, muss sie oder er bei einer Wohnungsbewerbung üblicherweise auf Verlangen der vermietenden Partei mehrere Betreibungsregisterauszüge vorlegen. Dies bedeutet für die Wohnungsbewerberin oder den Wohnungsbewerber einen Mehraufwand. Für die vermietende Partei wiederum ist es schwer einzuschätzen, ob ihr gegenüber Betreibungen gezielt verschwiegen werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Probleme mit einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft grösstenteils gelöst werden können. Ausserdem könne dadurch Betrügerinnen und Betrügern, darunter die sogenannten «Schuldnertouristen» oder «Mietnomaden», Einhalt geboten werden[7].

Sie ist weiter der Meinung, dass für die schweizweite Betreibungsregisterauskunft bereits ein breiter Konsens besteht und alle Voraussetzungen für deren rasche Umsetzung und Einführung gegeben sind. Die grundsätzliche Machbarkeit einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft wurde 2023 im Rahmen einer Machbarkeitsstudie geprüft und nachgewiesen.[8] Gestützt auf diese Vorarbeiten wurde das Projekt BRA CH von der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) lanciert und finanziert und seit Juni 2024 auch bereits initialisiert. Bei der DVS handelt es sich um eine gleichberechtigt von Bund und Kantonen getragene Organisation mit dem Schweizerischen Städteverband (SSV) und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) als Partner.
Im Rahmen des Projektes BRA CH soll eine zentrale Datenbank mit den notwendigen Daten für Betreibungsregisterauskünfte aufgebaut werden. Sämtliche Betreibungsämter würden ihre Betreibungsdaten unter Verwendung der AHV-Nummer (AHVN) bzw. Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) liefern, nachdem sie diese entsprechend zugeordnet haben. Die auskunftsrelevanten Daten sollen automatisiert und in kurzen Intervallen mittels eSchKG-Messaging in einer zentralen Datenbank gespiegelt werden. Die zentralen Daten werden von den schweizweiten Stammdaten-Quellen (UPI- und UID-Register, Einwohnerdatenplattformen, etc.) laufend angereichert und geprüft. Die Betreibungsauskunft würde in Zukunft die Daten aus dieser Datenbank enthalten, welche von dieser Plattform bezogen würden. Diese schweizweite Betreibungsregisterauskunft könnte damit unter Verwendung der zukünftigen E-ID insbesondere auch digital erfolgen, insb. als online-Selbstauskunft.[9]

[6] Idem, S. 12
[7] Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 12.3957 Candinas, S. 16
[8] Konferenz der Stadtammänner/Stadtamtsfrauen Zürich, Machbarkeitsstudie «Schweizweite Betreibungsregisterauskunft, Zürich, 2023
[9] Vgl. Projektwebseite BRA CH aufrufbar unter https://www.eoperations.ch/service/brach/ (aufgerufen am 2.12. 2024)



Darstellung: Funktionsweise BRA CH[10]

Die Kommission möchte weitere Verzögerungen verhindern und sieht die vorliegende Vorlage deshalb als eine wichtige Chance, bereits heute die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft zu schaffen. Damit wird auch das Anliegen der Motion 19.4338 Candinas bereits umgesetzt.[11]

3 Vorschläge der Kommission

Im folgenden Abschnitt erläutert die Kommission ihre Vorschläge zu einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889[12] (SchKG). Die Vorschläge der Kommission zu den einzelnen Artikeln sind als zusammenhängendes Konzept zu verstehen und beziehen sich auf den bundesrätlichen Entwurf (d.h. Ergänzung bzw. Änderung).[13]

3.1 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 8 Abs. 1bis

[1bis] Die Ämter verwenden in den Registern systematisch als Identifikator:

[10] Projektwebseite BRA CH abrufbar unter https://www.eoperations.ch/service/brach/ (aufgerufen am 2.12. 2024)
[11] Motion 19.4338 Candinas. Einführung eines schweizweit vollständigen Betreibungsregisterauszuges
[12] SR **281.1**
[13] BBl **2024** 2174

a. *die AHV-Nummer nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung bei natürlichen Personen;*

b. *die Unternehmens-Identifikationsnummer nach dem Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikations-nummer bei anderen Rechtsträgern.*

Zwar besteht in Artikel 153c Absatz 1 Buchstabe a Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946[14] (AHVG) seit 2022 eine gesetzliche Grundlage für die systematische Verwendung der AHV-Nummer für verschiedene Behörden, «soweit sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist.». Mit der Einführung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (und der damit gesetzlich statuierten Pflicht zur zweifelsfreien Identifikation) könnte an sich von einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für die systematische Verwendung der AHV-Nummer ausgegangen werden. Angesichts der zentralen Bedeutung der AHV-Nummer als Identifikator bei der schweizweiten Betreibungsregisterauskunft erscheint es aber als angemessen, eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zur Verwendung der AHV-Nummer (respektive Unternehmens-Identifikationsnummer UID) spezifisch im Betreibungswesen zu schaffen. Das entspricht auch der ab dem 1. Januar 2025 geltenden Weisung Nr. 10 der Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs des Bundesamtes für Justiz vom 1. September 2023.

Aus Sicht der Kommission ist es zentral, dass die AHV-Nummer (oder die UID) in Zukunft nirgendwo auf der Auskunft, dem Zahlungsbefehl oder sonst einem betreibungsamtlichen Dokument erscheint – sie kann einzig der Identifikation beim Eingang eines Betreibungsbegehrens und dem Datenzusammenzug (sogenanntes «Personen-Matching») dienen. Dies wird mit den Vorschlägen der Kommission auch entsprechend umgesetzt.

Art. 8 Abs. 3 zweiter Satz

[3] ... Der Antrag ist beim Betreibungsamt, das den fehlerhaften Eintrag vorgenommen hat, zu stellen.

Artikel 8 Absatz 3 sieht vor, dass das Betreibungsamt einen fehlerhaften Eintrag von Amtes wegen oder auf Antrag einer betroffenen Person berichtigt. Ficht eine Person die Protokollierung eines Betreibungsverfahrens an, steht ihr die Beschwerde gemäss Artikel 17 ff. SchKG offen. Auf einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft werden künftig gegebenenfalls Betreibungen aus mehreren Betreibungskreisen protokolliert sein. Entsprechend muss geregelt werden, bei welchem Betreibungsamt ein Antrag auf Korrektur eines fehlerhaften Eintrags zu stellen ist (und gegebenenfalls gegen dieses Amt Beschwerde führen).

Art. 8a Randtitel und Abs. 2bis

Randtitel: streichen (gemäss geltendem Recht)

Abs. 2bis : streichen

[14] SR **831.10**

Gemäss dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Artikel 8*a* Absatz 2bis E-SchKG sollte in Zukunft die Protokollierung eines Zu- und Wegzugs auf der Betreibungsregisterauskunft durch die Betreibungsämter erfolgen. Nach Ansicht der Kommission würde diese unbefriedigende und wenig aussagekräftige Zwischenlösung die Einführung der schweizweiten Betreibungsregisterauskunft erheblich erschweren. Insbesondere würde damit eine automatisierte online-Selbstauskunft verhindert. Die Einführung von Artikel 8*a* Absatz 2bis E-SchKG würde überdies übergangsrechtliche Fragen (beispielsweise eine Staffelung) der Einführung der schweizweiten Betreibungsregisterauskunft mit sich bringen.

Die Streichung dieser vom Bundesrat vorgesehenen Regelung würde nichts daran ändern, dass bereits heute in einigen Kantonen und vielen Betreibungsämtern ohnehin Zu- und Wegzug einstweilen weiterhin auf der Auskunft protokolliert werden.

Art. 8a Abs. 5 (neu)

[5] Die Auskunft aus dem Betreibungsregister über eine Person richtet sich nach Artikel 8c.

Das Einsichtsrecht wurde bekanntlich per 1. Januar 1997[15] grundlegend neu konzipiert. Damals fand auch Artikel 8*a* SchKG ins Gesetz Eingang. Im Rahmen der Einführung der schweizweiten Betreibungsauskunft soll hier aus systematischen Gründen im neuen Absatz 5 ein Verweis auf den neu vorgeschlagenen Artikel 8*c* verankert werden. Dadurch soll systematisch hervorgehoben werden, dass es sich bei der Auskunft aus dem Betreibungsregister um eine Unterform einer Einsicht in «Protokolle und Register» gemäss Artikel 8*a* Absatz 1 SchKG handelt, die in Artikel 8*c* abschliessend geregelt werden soll. Der vorgeschlagene Artikel 8*a* Absatz 5 regelt spezifisch die «Betreibungsauskunft», also Auskünfte über Betreibung über eine Person. Demgegenüber können – das entsprechende Interesse jeweils vorausgesetzt – alle möglichen Auskünfte verlangt werden, z.B. in einem Konkursverfahren die Forderungseingaben anderer Gläubiger u.dgl., was allerdings nicht Gegenstand einer schweizweiten Auskunft sein soll.

Art. 8b (neu) 3. Zentrale Datenbank

[1] Im Auftrag der Kantone betreibt die eOperations Schweiz AG eine zentrale Datenbank in der Schweiz mit den notwendigen Daten für Betreibungsregisterauskünfte, die mittels Identifikator verknüpft sind.

[2] Die Betreibungsämter übermitteln die notwendigen Daten aus ihren Registern an die zentrale Datenbank.

[3] Die von den Betreibungsämtern übermittelten Daten können mit dem Einwohnerregister sowie weiteren amtlichen Registern abgeglichen und mit der AHV-Nummer bzw. der Unternehmens-Identifikationsnummer angereichert werden.

[4] Die Betreibungsämter sind berechtigt, mittels Einzelabfragen auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten zuzugreifen.

[5] Der Bundesrat regelt:

a. das Format der Daten;

b. die Art und Weise der Übermittlung;

[15] AS **1995** 1227

c. die Datensicherheit;
d. die Anforderungen an die Schnittstellen.

Der neue Artikel 8*b* sieht als Kernstück der schweizweiten Betreibungsauskunft neu eine zentrale Datenbank für die gesamte Schweiz vor (Abs. 1). Sämtliche Betreibungseinträge von allen Ämtern sollen in einer zentralen Datenbank gespiegelt werden und bei der Erstellung einer schweizweiten Auskunft soll entsprechend auf diese Datenbank zugegriffen werden. Es wird vorgeschlagen, hier die eOperations Schweiz AG zu benennen, die bereits heute im Auftrag der Kantone fungiert[16]. Die eOperations Schweiz AG wurde von der Schweizerischen Informatikkonferenz SIK gegründet und befindet sich vollständig in der Hand von Schweizer Gemeinwesen und Organisationen von Gemeinwesen, namentlich der Kantone, verschiedener Gemeinden und Städte sowie verschiedener Organisationen in der Hand von Gemeinwesen, darunter auch die DVS. eOperations Schweiz AG soll im Auftrag der für das Betreibungswesen zuständigen Kantone, denen auch die Betreibungsdaten zustehen, die neue zentrale Datenbank betreiben und nicht etwa der Bund.

In Absatz 2 findet sich sodann die neue Rechtsgrundlage für die Übermittlung der Daten über Betreibungen an die zentrale Datenbank durch die Betreibungsämter. Für die Kommunikation der Daten zwischen den verschiedenen Rechtssubjekten, also den einzelnen Kantonen und dem Träger der Datenbank, sowie der Bearbeitung der Daten durch jedes dieser Rechtssubjekte, ist eine entsprechende gesetzliche Grundlage erforderlich.
Absatz 3 regelt die eigentliche Datenbearbeitung in der Datenbank, das heisst die Identifikation der Daten und ihre Verknüpfung mit dem Identifikator, soweit dies nicht bereits durch das Betreibungsamt erfolgen konnte (vgl. Art. 8 Abs. 1bis). Der Zugang zu amtlichen Registern soll sodann die weitere Steigerung der Qualität der Daten erlauben. Es soll insbesondere erlauben, bei unklaren Fällen die Identität der Schuldner abzuklären.
Absatz 5 enthält sodann eine Delegationsnorm, wonach die weitere technische Spezifizierung durch eine bundesrätliche Verordnung vorzunehmen ist. Demnach regelt der Bundesrat die weitere technische Spezifizierung durch entsprechende Vorgaben zum Format der Daten, zur Art und Weise der Übermittlung, zur Datensicherheit und zu den Anforderungen an die Schnittstellen.

Art. 8c (neu) 4. Auskunft aus dem Betreibungsregister

[1] Die Auskunft aus dem Betreibungsregister über eine Person kann entweder beim Betreibungsamt an einem Betreibungsort dieser Person oder elektronisch über die von den Kantonen betriebene zentrale Plattform eingeholt werden.

[2] Das Betreibungsamt oder die zentrale Plattform identifiziert die Person, über die Auskunft verlangt wird und prüft das Interesse an der Auskunft.

[3] Die Auskunft umfasst sämtliche Daten zum Identifikator der Person in der zentralen Datenbank.

[4] Der Bundesrat regelt:
a. die Form der Auskunft;
b. den Inhalt der Auskunft;
c. die Gebühren und deren Abrechnung;
d. die Validierung der Auskunft.

[16] Vgl. SR **172.019.1** Verordnung über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben vom 22. November 2023, Art. 2

Mit dem vorgeschlagenen neuen Artikel 8*c* soll die Betreibungsregisterauskunft, der neben dem Zwangsvollstreckungsverfahren selber wohl häufigste Rechtsanwendungsakt der Justizverwaltung, für die Zukunft neu und ausdrücklich geregelt werden.

In Absatz 1 wird gesetzlich statuiert, dass die schweizweite Betreibungsregisterauskunft in Zukunft einerseits online über die zentrale Plattform oder am Schalter bezogen werden kann. Der Bezug am Schalter soll jedoch nur an einem Betreibungsort möglich sein (am *ordentlichen Betreibungsort gemäss Artikel* 46 oder am *besonderen Betreibungsort gemäss den Artikeln* 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 oder 55 SchKG). Ob die Anforderung eines besonderen Betreibungsortes am Ort, an dem eine Auskunft verlangt wird, erfüllt ist oder nicht, ist Gegenstand der Prüfung durch das angefragte Betreibungsamt im Rahmen der Prüfung gemäss Absatz 2.

Absatz 2 hält fest, dass die Person, über die Auskunft verlangt wird, vom Betreibungsamt oder der zentralen Plattform identifiziert wird und dass das Interesse an der Auskunft (im Sinne von Artikel 8*a)* geprüft werden muss. Bei online bezogenen Selbstauskünften soll die Identifikation in Zukunft gegebenenfalls über die E-ID erfolgen. Im Falle einer Auskunft am Schalter kann die Identifikation wie bisher erfolgen. Scheitert in einem Fall die Identifikation der Person, über die eine Auskunft verlangt wird, so sollte nach Ansicht der Kommission ein entsprechender Vermerk auf der Auskunft erfolgen (was auf dem Verordnungsweg noch näher spezifiziert werden kann, vgl. dazu Abs. 4) oder ausnahmsweise keine Auskunft erteilt werden.

In der gesetzlichen Regelung wird im Grundsatz zwecks Komplexitätsreduktion nicht nach Selbstauskunft (Gesuchsteller und Zielperson identisch) oder Drittauskunft (Gesuch um Auskunft einer Person über einen Dritten als Zielperson) differenziert.
Im Falle einer Selbstauskunft gilt die Identifizierung der gesuchstellenden Person als ausreichender Interessennachweis (sowohl online als auch am Schalter). Im Falle einer Drittauskunft kann die zentrale Plattform der gesuchstellenden Person hingegen online keine Auskunft erteilen. In diesem Falle wird das Gesuch automatisch an das Betreibungsamt übermittelt, welches von der gesuchstellenden Person im Rahmen der Darbringung des Interessennachweises zu nennen ist. Diese Zuständigkeit kann auf dem Verordnungsweg spezifiziert werden.

Absatz 3: Diese Bestimmung regelt den grundsätzlichen Inhalt der schweizweiten Betreibungsregisterauskunft und stellt klar, dass die Auskunft alle Einträge in der Datenbank mit dem entsprechenden Identifikator einer Person – also der AHV-Nummer oder UID – aus der ganzen Schweiz wiedergibt. Voraussetzung dafür ist, dass die Identifikation durch das Betreibungsamt oder die zentrale Datenbank erfolgreich war (siehe Erläuterung zu Abs. 2) und mit dem entsprechenden Identifikator einer Person nach Einträgen gesucht werden kann. Sobald das System vollständig funktionsfähig sein wird, werden somit auf dem Auszug sämtliche Betreibungen einer Person aus der ganzen Schweiz für die letzten fünf Jahre ersichtlich sein.

Absatz 4 enthält wiederum eine Delegationsnorm an den Bundesrat, um die Einzelheiten (namentlich Form, Inhalt, Validierung und Gebühren der Auskunft) zu regeln, entsprechend wie er das bereits bei der heutigen Betreibungsauskunft macht. Nach Ansicht der Kommission ist es zielführend, dass diese weiteren Einzelheiten in einer Verordnung geregelt werden.