



Schweizweite Betreuungsauskunft

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3957 Candinas

vom 4. Juli 2018

Zusammenfassung

1. *Betreibungsauskünfte über Privatpersonen sind heute nur **beschränkt aussagekräftig**: Sie enthalten ausschliesslich Betreibungen, die im Betreibungskreis des angefragten Betreibungsamtes durchgeführt worden sind. Die Daten zur betriebenen Person beruhen auf den Angaben des betreibenden Gläubigers, weil in erster Linie dieser für die richtige Identifikation und Benennung des Schuldners verantwortlich ist. Der Gläubiger hat die Personalien zumeist vom Schuldner selbst, beispielsweise aus Verträgen, Bestellformularen oder anderer Korrespondenz. Bei den Betreibungsämtern erfolgt zwar teilweise eine Abgleichung dieser Personalien mit den Einwohnerregistern. Dies ist jedoch nicht schweizweit und über Kantonsgrenzen hinweg gewährleistet. Zudem sind auch die Daten in den Einwohnerregistern nicht in allen Fällen vollständig und aktuell. Beides hat zur Folge, dass eine Person in den verschiedenen Betreibungsregistern mit unterschiedlichen Namen geführt werden kann. Auch Namensänderungen und Adresswechsel werden im Betreibungsregister nur beschränkt nachgeführt. Schliesslich führt die Anknüpfung am zivilrechtlichen Wohnsitz dazu, dass sowohl der Betreibungsort als auch das für die Betreibungsauskunft zuständige Amt in manchen Fällen nicht eindeutig sind und wechseln können, ohne dass dies aus dem Register oder der Betreibungsauskunft ersichtlich wäre.*
2. *Als Folge davon weist eine Betreibungsauskunft heute in bestimmten Fällen nicht sämtliche gegen eine Person eingeleiteten (und vom Gläubiger nicht zurückgezogenen) Betreibungen aus. Da bereits die Daten in den Betreibungsregistern **unvollständig und nur beschränkt aussagekräftig** sind, wäre die elektronische Vernetzung aller Betreibungsämter der Schweiz und ihrer Register für sich alleine kaum von Nutzen: Die Datensätze über denselben Schuldner könnten gar nicht zuverlässig gefunden und zugeordnet werden, weil sie kein unveränderliches und eindeutiges Identifikationsmerkmal enthalten.*
3. *Anders verhält es sich demgegenüber bei den im Handelsregister eingetragenen **juristischen Personen und Personengesellschaften**: Deren im Handelsregister eingetragener Sitz ist zugleich der ordentliche Betreibungsort und Firmenänderungen oder Sitzverlegungen sind aus dem Handelsregister nachvollziehbar ersichtlich. Gestützt auf diese Information kann eine vollständige Betreibungsauskunft aus allen relevanten Registern eingeholt werden. Aufgrund der Firmengebrauchspflicht ist die Identifikation mit Hilfe der öffentlich zugänglichen Handelsregisterinformationen für jedermann möglich. Daher bestehen die dargestellten Probleme bei der Betreibungsauskunft über juristische Personen und Personengesellschaften nicht. Die Auskunft ist in Verbindung mit den Handelsregisterinformationen umfassend aussagekräftig.*
4. *Soll die Aussagekraft der Betreibungsauskünfte über Privatpersonen auf die gleiche Stufe gehoben werden wie diejenige über juristische Personen, so bräuchte es ein **vorbestehendes, öffentliches Personenregister**, in welchem sämtliche Mutationen der Personalien im Zeitverlauf dargestellt werden und in welchem für jede Person ein zusätzlich eindeutig identifizierendes Merkmal (Identifikator), wie zum Beispiel das Geburtsdatum, oder eine unveränderliche Personennummer (entsprechend der Unternehmensidentifikationsnummer) ersichtlich ist. Zudem bräuchte es eine Pflicht für Privatpersonen (entsprechend der Firmengebrauchspflicht), im Alltag und im Geschäftsverkehr ihren Identifikator zu verwenden. Einerseits wäre nur so sichergestellt, dass bei der Einleitung einer Betreibung diese in jedem Fall eindeutig einer Privatperson und damit deren allfällig vorbestehenden Registereintrag zugeordnet werden kann. Andererseits wäre auch nur so gewährleistet, dass beim Gesuch um eine Betreibungsauskunft eine gesuchte natürliche Person eindeutig identifiziert und die richtige Auskunft erteilt werden kann.*

5. **Andere Lösungsansätze** ohne Verwendung eines öffentlich bekannten Identifikators und ohne Verpflichtung, diesen auch im Alltag zu verwenden, würden zwar eine spürbare Verbesserung der heutigen Situation bewirken. Sie würden aber in verschiedenen kritischen Einzelfällen versagen. Weil die Gläubiger selber oft nur über unpräzise Angaben über ihre Schuldner verfügen, müssten die Betreibungsämter die Schuldner anhand der Angaben des Gläubigers auf dem Betreibungsbegehren oder dem Begehren um eine Betreibungsauskunft identifizieren (zum Beispiel unter Verwendung eines nicht öffentlichen Identifikators, wie der AHVN13 oder der Daten der Einwohnerregister). Würde diese Identifikation strikte gehandhabt, würde dies einen **tiefgreifenden Eingriff in das Betreibungssystem** und auch einen **erheblichen Zusatzaufwand für die Betreibungsämter** bedeuten, was die Kosten für eine Betreibungsauskunft erhöhen würde. Gleichzeitig würde das Risiko erhöht, dass einer Person fälschlicherweise Betreibungen zugewiesen werden, die gar nicht sie betreffen. Die Identifikation durch die Betreibungsämter müsste deswegen weniger strikte gehandhabt werden. Dann bestünde aber gerade bei unkooperativen Schuldnern, welche sich nicht an ihrem Wohnort bei der Einwohnerkontrolle angemeldet haben, **auch in Zukunft ein Risiko für unvollständige Betreibungsauskünfte**.

6. Heute ist das schweizerische Betreibungswesen unbestrittenermassen kostengünstig und effizient. Es erlaubt jedem Gläubiger, seinen Schuldner zu moderaten Kosten nur aufgrund von Name und Adresse zu betreiben oder eine Betreibungsauskunft über ihn zu verlangen. Diese Vorteile – die es nach Ansicht des Bundesrates unbedingt zu erhalten gilt – wären bei der Umsetzung eines schweizweiten fehlerfreien Lösungsmodells gefährdet. Unter diesen Umständen kommen nach Ansicht des Bundesrates daher zurzeit lediglich **zwei mögliche Lösungsansätze in Betracht**: Einerseits besteht die Möglichkeit, am bestehenden Konzept der Betreibungsauskunft festzuhalten, deren beschränkte Aussagekraft für Privatpersonen als systembedingt hinzunehmen und davon abzusehen, die Betreibungsregister für die Zukunft zu einer nationalen Bonitätsdatenbank auszubauen. Die andere Möglichkeit besteht in der Schaffung einer schweizweiten Betreibungsauskunft, welche aber auch in Zukunft in bestimmten Fällen – insbesondere bei unkooperativen Schuldner, welche sich nicht an ihrem Wohnsitz angemeldet haben – nach wie vor versagen würde.

7. Unabhängig davon, welcher Weg hier weiter verfolgt wird, sind nach Ansicht des Bundesrates die heute schon auf den Betreibungsauskünften vorhandenen **Hinweise** auf deren beschränkte Aussagekraft weiter zu verdeutlichen. Die entsprechende Massnahme kann im Rahmen der Oberaufsicht des Bundesrates über das Betreibungs- und Konkurswesen rasch und unkompliziert umgesetzt werden. Parallel sollte eine **weitergehende Information über die beschränkte Aussagekraft von Betreibungsauskünften** spezifisch für Gläubiger in gewissen Branchen – wie zum Beispiel in der privaten Immobilienvermietung – in Betracht gezogen werden. Dies könnte ebenfalls einfach und kostengünstig, beispielsweise über Branchenverbände, erfolgen. Die Aussagekraft des Betreibungsauszugs kann zudem erhöht werden, wenn schweizweit alle Betreibungsämter konsequent die Personalien der Schuldner mit den jeweiligen Einwohnerdaten abgleichen. Wo keine Übereinstimmung gefunden wird, würde dies mit entsprechender Warnwirkung aus dem Auszug hervorgehen. Eine solche Praxis besteht bereits heute in jenen Kantonen, in welchen die Betreibungsämter Zugriff auf die Daten der Einwohnerregister haben.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	6
1.1	Auftrag	6
1.2	Weitere Vorstösse zum gleichen Themenfeld	6
1.3	Externe Studien	7
1.4	Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB zum Bericht	7
2	Grundlagen	7
2.1	Ausgangslage	7
2.2	Organisation des Betreibungswesens	8
2.3	Grundsätze des Betreibungsverfahrens	8
2.4	Betreibungsregister und Betreibungsauskunft	9
2.4.1	Gesetzliche Grundlagen	9
2.4.2	Konzeption des Betreibungsregisters und Auswirkungen auf die Betreibungsauskunft	9
2.5	Zuständiges Amt	10
2.5.1	Betreibungsort	11
2.5.2	Zivilrechtlicher Wohnsitz und Meldeort	11
2.6	Identifikation des betriebenen Schuldners	12
2.7	Bedeutung der Betreibungsauskunft für die Praxis	13
2.8	Situation in anderen Ländern	14
3	Aussagekraft der Betreibungsauskunft	15
3.1	Beschränkte Aussagekraft der Betreibungsauskunft	15
3.1.1	Umzug in einen anderen Betreibungskreis («Schuldner-tourismus»)	16
3.1.2	Umzug innerhalb desselben Betreibungskreises	16
3.1.3	Betreibung nicht am Wohnsitz oder Auskunft nicht am Wohnsitz	17
3.1.4	Namensänderung	18
3.1.5	Verwendung falscher oder unterschiedlicher Personalien	18
3.1.6	Rückzug von Betreibungen und Nichterscheinen von Einträgen wegen Zeitablaufs	19
3.2	Empirische Ergebnisse zur Aussagekraft der Betreibungsauskunft und zur Notwendigkeit einer schweizweiten Betreibungsauskunft	19
3.3	Situation bei im Handelsregister eingetragenen juristischen Personen und Personengesellschaften	20
4	Zwischenfazit	21
5	Mögliche Lösungsansätze	22
5.1	Voraussetzungen für eine schweizweite Betreibungsauskunft	22
5.2	Elektronische Vernetzung sämtlicher Betreibungsämter	23
5.3	Systeminterne Identifikation der Datensätze im Betreibungswesen	26
5.4	Fehlerfreie Zuordnung der externen Daten zum internen Identifikator	29
5.4.1	Allgemeine Überlegungen	29
5.4.2	Verwendung der Daten der Einwohnerregister zur systeminternen Identifikation	32
5.4.3	Verwendung der AHVN13 als systeminternen Identifikator mit Zuordnung des Identifikators durch das Betreibungsamt	36
5.5	Meldeort als ordentlicher Betreibungsort	43
5.6	Einzelmassnahmen zur Steigerung der Aussagekraft der Betreibungsauskunft	46
5.7	Datenschutzspezifische Aspekte der Verwendung eines präzisen Personenidentifikators	53

6	Zusammenfassung und Schlussfolgerung	54
6.1	Wichtigste Erkenntnisse.....	54
6.2	Schlussfolgerungen	56

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Am 28. September 2012 reichte Nationalrat Martin Candinas das Postulat 12.3957 «Dem Schuldner-tourismus einen Riegel schieben» ein. Der Bundesrat beantragte am 14. November 2012 die Annahme des Postulates. Der Nationalrat nahm das Postulat am 14. Dezember 2012 an.¹

Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt «zu prüfen, wie mit gesetzlichen und organisatorischen Massnahmen dem Schuldner-tourismus auf eine einfache, unbürokratische und bestehende Kompetenzbereiche respektierende Weise Einhalt geboten werden könnte».

Zur Begründung des Postulates wird ausgeführt, dass Betreuungsauskünfte heute auf den betreffenden Betreibungskreis beschränkt und damit vielfach unvollständig und wenig aussagekräftig seien. So würden bei einem Domizilwechsel des Schuldners bestehende Betreibungen nicht in das Betreibungsregister des neu zuständigen Betreibungskreises überführt. Den Nutzern von Betreuungsauskünften stünde der Weg zu vormaligen Domizilen und dem dortigen Betreibungsregister mangels Kenntnis und Information vielfach nicht offen. Zudem seien die Betreibungsregister generell nicht schweizweit verbunden. Aus diesen Gründen seien dem Schuldner-tourismus Tür und Tor geöffnet.

Im Postulat wird weiter darauf verwiesen, dass Betreuungsauskünfte eine immer grössere Bedeutung erhielten. Sie hätten zahlreiche Nutzer wie beispielsweise Vermieter, Lieferanten, Amtsstellen sowie auch Kunden, welche die Zuverlässigkeit ihrer Lieferanten abschätzen möchten.

Gemäss dem Postulanten könnte das Problem einfach und föderalismustauglich gelöst werden. Durch eine elektronische Vernetzung sämtlicher Betreibungsregister und eine Harmonisierung ihrer Daten wären die Betreibungsämter befähigt, auf sämtliche vorhandenen Informationen zuzugreifen. So könnte jedes einzelne Amt eine schweizweite Betreuungsauskunft erstellen. Damit wäre dem Schuldner-tourismus ein Riegel geschoben.

1.2 Weitere Vorstösse zum gleichen Themenfeld

In der Motion 11.3287 «Schluss mit der Schuldenwirtschaft auf Kosten anderer» von Nationalrätin Sylvia Flückiger-Bäni vom 18. März 2011 sollte der Bundesrat beauftragt werden, geeignete Massnahmen einzuleiten, um zu verhindern, dass hochverschuldete Personen unerkannt und zum Schaden Dritter weitere Verpflichtungen eingehen, für welche sie finanziell nicht aufkommen können. Der Bundesrat empfahl die Motion zur Ablehnung. In seiner Stellungnahme wies er auf den eSchKG-Verbund hin, mit dem die Betreibungsämter schweizweit vernetzt und mit dem die technischen Voraussetzungen für eine Zusammenführung der Register geschaffen wurden. Das Bundesamt für Justiz (BJ) sei daran, entsprechende Abklärungen zu tätigen. Die Motion wurde gestützt auf Artikel 119 Absatz 5 Buchstabe a ParlG² abgeschrieben, nachdem sie mehr als zwei Jahre hängig war.

Hinzuweisen ist ebenfalls auf die Interpellation 15.3267 «Bürokratieabbau durch die Harmonisierung der Betreibungsregister» von Nationalrat Thomas Maier vom 19. März 2015 (erledigt), sowie die Interpellation 16.3199 «Harmonisierung der Betreibungsregister» von Nationalrat Jürg Grossen vom 18. März 2016 (vom Bundesrat am 18. Mai 2016 beantwortet).

¹ AB N 2012 2253.

² Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

Am 10. März 2016 wurde die parlamentarische Initiative 16.405 «Vernetzung sämtlicher Betreibungsregister» von Nationalrat Erich Hess eingereicht. Diese verlangt, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass durch eine einzige Anfrage bei einem Betreibungsregister Auskunft über sämtliche in der Schweiz registrierten Betreibungen und Verlustscheine erteilt wird. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat der Initiative am 3. November 2016 Folge gegeben; dagegen hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates am 27. Oktober 2017 beschlossen, der Initiative keine Folge zu geben.

Schliesslich ist auf die Motion 16.3335 «Missbrauch von Betreibungsregistrauszügen stoppen» von Nationalrat Martin Candinas vom 27. April 2016 hinzuweisen. Mit dieser Motion wird der Bundesrat aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass Betreibungsämter vor der Ausstellung einer Betreuungsauskunft zwingend eine Wohnsitzüberprüfung vornehmen müssen. Der Nationalrat hat die Motion am 26. September 2017 angenommen. Der Ständerat hat sie noch nicht behandelt.

1.3 Externe Studien

Im Zusammenhang mit diesem Bericht hat das Bundesamt für Justiz zwei Studien bei externen Vertragspartnern in Auftrag gegeben:

- Die Studie «Bedarfsanalyse schweizweite Betreuungsauskunft» vom 8. Dezember 2016 wurde von der Firma Ecoplan AG (Bern) erstellt (nachfolgend «Bericht Ecoplan»). Es handelt sich dabei um eine empirische Untersuchung, welche darauf ausgerichtet ist, den Bedarf nach einer schweizweiten Betreuungsauskunft zu eruieren. Dazu wurde untersucht, wer sich heute auf Betreuungsauskünfte verlässt und welche Aussagekraft diese Benutzerkreise den Betreuungsauskünften zuschreiben. Es handelt sich um eine auf gewisse Branchen fokussierte qualitative Untersuchung. Auf eine umfassende quantitative Erhebung wurde aus Kostengründen verzichtet.
- Bei der Studie «Lösungsansätze für einen umfassenden Betreibungsauszug» vom 26. Januar 2017 von der Firma Zweiacker & Partner AG (Oensingen) handelt es sich um eine technische Machbarkeitsstudie zu möglichen Lösungsmodellen (nachfolgend «Bericht Zweiacker»). Sie bildet Grundlage für die Lösungsansätze in diesem Bericht.

Beide Studien sind auf der Website des Bundesamts für Justiz abrufbar.³

1.4 Stellungnahme des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB zum Bericht

Der EDÖB wurde im Rahmen der Ämterkonsultation zu diesem Bericht begrüsst. Seine Stellungnahme bezieht sich auf die im hinteren Teil dargestellten möglichen Lösungsansätze.⁴ Die Stellungnahme wurde in diesen Bericht integriert und sie wird nachfolgend im Bericht (jeweils unter Verweis auf den EDÖB) erwähnt.

2 Grundlagen

2.1 Ausgangslage

Heute ist die Betreuungsauskunft auf diejenigen Betreibungen beschränkt, die *vor dem ersuchten Amt* gegen die angegebene Person durchgeführt worden sind. Betreibungen, die

³ www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte.

⁴ Nachfolgend Ziff. 5.

gegen die gleiche Person, aber *bei einem anderen Amt* eingeleitet worden sind, sind dagegen aus der Betreibungsauskunft nicht ersichtlich.⁵ Damit ist die Aussagekraft des Betreibungsregistrauszugs beschränkt: Ein einfacher Umzug, der in der Regel eine Verlegung des zivilrechtlichen Wohnsitzes nach sich zieht, hat zur Folge, dass in der Betreibungsauskunft des Betreibungsamts am neuen Wohnsitz allfällige Betreibungen am früheren Wohnsitz nicht aufgeführt werden. Mit einem Wohnsitzwechsel kann damit der Betreibungsauszug faktisch «gelöscht» werden.⁶

Um zu verstehen, weshalb diese aus der Sicht des Gläubigers sicherlich unbefriedigende Situation entstanden ist und nach wie vor besteht, ist es erforderlich, die Grundlagen des Betreibungswesens zu analysieren.

2.2 Organisation des Betreibungswesens

Die Kantone bestimmen (heute) die Organisation der Betreibungs- und der Konkursämter (Art. 2 Abs. 5 SchKG⁷). Gemäss Artikel 1 Absatz 1 SchKG bildet das Gebiet jedes Kantons für die Durchführung der Schuldbetreibungen und der Konkurse einen oder mehrere Kreise. Die Kantone bestimmen die Zahl und die Grösse dieser Kreise (Art. 1 Abs. 2 SchKG). In jedem Betreibungskreis besteht ein Betreibungsamt, das vom Betreibungsbeamten geleitet wird (Art. 2 Abs. 1 SchKG).

Zurzeit bestehen über 500 Betreibungskreise und -ämter in der Schweiz. Während in gewissen Kantonen der Betreibungskreis dem Kantonsgebiet entspricht und es somit nur ein Betreibungsamt im ganzen Kanton gibt (z.B. BS, GE), entsprechen in anderen Kantonen die Betreibungskreise den Einwohnergemeinden (z.B. AG) oder gibt es sogar mehrere Betreibungskreise pro Gemeinde (z.B. in der Stadt Zürich). In gewissen Kantonen gibt es deshalb verhältnismässig viele Betreibungsämter (z.B. AG: 213; ZH: 58).

2.3 Grundsätze des Betreibungsverfahrens

Eine Betreibung wird stets auf Verlangen eines Gläubigers eingeleitet. Das Betreibungsamt wird nicht von sich aus aktiv. Es entspricht dem allgemeinen Grundsatz, dass zivilrechtliche Ansprüche nur auf Veranlassung des Rechtssuchenden und nicht durch den Staat von Amtes wegen vollstreckt werden. Bei der Vollstreckung von Geldforderungen wird die Betreibung, wie auch die späteren Verfahrensschritte, jeweils erst auf Veranlassung des Gläubigers vom Betreibungs- oder Konkursamt durchgeführt. Der Gläubiger entscheidet somit, ob, wann, in welchen Umfang und gegen welchen Schuldner er eine Forderung vollstrecken lassen will. Das Betreibungsverfahren unterliegt damit, ähnlich wie das Verfahren vor den Zivilgerichten, grundsätzlich der Dispositionsmaxime.⁸ Um ein Betreibungsverfahren einzuleiten, hat der Gläubiger das Betreibungsbegehren zu stellen. Dabei hat er neben seinen eigenen Personalien insbesondere Namen und Wohnort des Schuldners wie auch die Forderungssumme und den Forderungsgrund anzugeben (vgl. Art. 67 Abs. 1 SchKG).

Es entspricht dabei einer Besonderheit des schweizerischen Vollstreckungsrechts, dass der Gläubiger eine Betreibung einleiten kann, *ohne* den Bestand seiner Forderung nachweisen

⁵ Einige Kantone sind bestrebt, einen kantonsweiten Auszug einzuführen oder haben einen solchen bereits umgesetzt (so z.B. der Kanton TI). Die Aussagekraft eines solchen kantonsweiten Auszuges hängt im Wesentlichen von der konkreten Umsetzung ab. Mögliche Lösungsmodelle für einen schweizweiten Auszug sind im hinteren Teil dieses Berichts skizziert (siehe dazu nachfolgend im Kapitel 5).

⁶ In vielen Kantonen wird auf der Betreibungsauskunft zwar auf den Zuzug hingewiesen. Nicht alle Gläubiger wissen aber, dass sie dann unter Umständen auch eine Betreibungsauskunft am früheren Wohnort einholen müssen (siehe dazu auch die Ergebnisse der Studie Ecoplan unten Ziff. 3.2).

⁷ Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1).

⁸ Vgl. KREN KOSTKIEWICZ, Schuldbetreibungs- & Konkursrecht, 2. A., Zürich/Basel/Genf 2014, Rz. 311.

zu müssen. Das Betreibungsamt darf nicht materiell über den Bestand der Betreibungsforderung befinden; dies kann nur ein Gericht.⁹ Somit darf es auch nicht amtlich feststellen, wer in materiell-rechtlicher Hinsicht richtigerweise der Schuldner der in Betreibung gesetzten Forderung ist. Dadurch würde es den Bestand der Forderung präjudizieren, was im Widerspruch zur Dispositionsmaxime stünde. Das Betreibungsamt hat deswegen ohne Rücksicht auf die Begründetheit der Forderung den Zahlungsbefehl zu erstellen und an die vom Gläubiger als Schuldner bezeichnete Person zuzustellen. Will der Schuldner die Forderung bestreiten, so hat er nach Zustellung des Zahlungsbefehls Rechtsvorschlag zu erheben. Damit ist allerdings nicht gewährleistet, dass eine im Betreibungsregister eingetragene Forderung überhaupt besteht, dass sie gegen den richtigen Schuldner gerichtet ist oder dass die Personalien des Schuldners richtig angegeben worden sind.

Beispiel: X behauptet, eine Forderung gegen «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» zu haben. Um diese Forderung zu vollstrecken, reicht er beim für Z. zuständigen Betreibungsamt ein Betreibungsbegehren ein. Das Betreibungsamt stellt den Zahlungsbefehl Hans Meier zu, ohne zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Forderung besteht und ob jener der Schuldner ist. Sofern über seine Identität keine Zweifel bestehen und er an der angegebenen Adresse erreichbar ist, werden seine Personalien nicht weiter abgeklärt.

Später betreibt Y. «Hans Meier, Dorfstrasse 4 in Z.». An der angegebenen Adresse ist kein Hans Meier erreichbar, der Betreibungsbeamte weiss jedoch, dass es an der Bahnhofstrasse 123 in Z. einen «Hans Meier» gibt. Ohne weitere Hinweise, dass der Gläubiger tatsächlich diesen Hans Meier meint, darf er diesem den Zahlungsbefehl nicht zustellen. Es könnte sich dabei nämlich auch um einen Namensvetter des tatsächlich gesuchten Schuldners handeln, was sich unter Umständen erst in einem anschliessenden Forderungsprozess herausstellen würde. Y. hätte dann die Kosten für die vergebliche Betreibung und die Verfahrenskosten für das Gerichtsverfahren zu tragen, obwohl seine Forderung gegen den anderen Hans Meier tatsächlich bestanden hat.

2.4 Betreibungsregister und Betreuungsauskunft

2.4.1 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 SchKG führen die Betreibungs- und Konkursämter über ihre Amtstätigkeiten sowie über die bei ihnen eingehenden Begehren und Erklärungen Protokoll und sie führen die Register. Gemäss Artikel 8a Absatz 1 SchKG kann sodann jede Person, die ein Interesse glaubhaft macht, die Protokolle und Register der Betreibung- und Konkursämter einsehen und sich Auszüge daraus geben lassen.

2.4.2 Konzeption des Betreibungsregisters und Auswirkungen auf die Betreuungsauskunft

Das Betreibungsregister enthält gemäss der heutigen Konzeption ausschliesslich die Angaben über die *vor dem betroffenen Amt* durchgeführten Betreibungen. Es handelt sich beim Betreibungsregister mit anderen Worten um eine Sammlung und Aufbereitung der Informationen aus den Protokollen über die vor dem betroffenen Amt durchgeführten Betreibungsverfahren. Die Daten fliessen so in das Register, wie sie in den Verfahren angegeben und in den Protokollen vermerkt wurden. So entsprechen beispielsweise die Personalien des be-

⁹ BGE 125 III 149 E. 2a; 115 III 18 E. 3b.

triebenen Schuldners grundsätzlich den Angaben des Gläubigers im Betreibungsbegehren.¹⁰ Das Betreibungsregister baut deshalb auch nicht auf einem vorbestehenden Personenstamm – etwa einer Liste mit Name und Adresse sämtlicher Personen mit Wohnsitz im betreffenden Betreibungskreis¹¹ – auf, sondern wird erst durch protokoll-wirksame Vorgänge aufgebaut: Durch jede Betreibung gegen einen neuen Schuldner wird das Betreibungsregister entsprechend erweitert.

Seiner Natur nach ist das Betreibungsregister deswegen auch weniger als klassisches Register, wie beispielsweise das Grundbuch oder das Handelsregister, anzusehen; eine Betreuungsauskunft entspricht vielmehr eher einer Akteneinsicht als einem umfassenden Registerauszug. Die Aussagekraft einer Betreuungsauskunft kann sich deshalb auch jeweils nur auf die Frage erstrecken, ob gegen einen Schuldner, so wie er auf dem Auskunftsbegleichen umschrieben wird, vor dem angefragten Amt eine Betreibung eingeleitet wurde. Eine weitergehende Aussage kann das Betreibungsregister gar nicht machen. Dementsprechend müssen die Betreibungsämter auf der schriftlichen Betreuungsauskunft heute den Hinweis anbringen, dass nicht geprüft wurde, ob die auf der Auskunft genannte Person ihren Wohnsitz im Betreibungskreis des angefragten Amtes hatte und dass gegebenenfalls vom Amt am Wohnsitzort eine Auskunft eingeholt werden muss.¹² Dies bedeutet vor allem auch, dass die Betreibungsämter die Erteilung der Betreuungsauskunft nicht davon abhängig machen dürfen, ob die gesuchte Person ihren Wohnsitz innerhalb des Betreibungskreises des angefragten Betreibungsamtes hat.¹³

Beispiel: X. lässt «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Im Betreibungsregister entsteht damit ein neuer Eintrag, welcher eine Betreibung gegen «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» ausweist. Dies unabhängig davon, ob im Register bereits eine Betreibung gegen «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.», gegen «Hans Meier, Bahnhofstrasse 12 in Z.» oder gegen «Hans Meier, Bahnstrasse 123 in Z.» eingetragen ist.

Im Grundbuch würde dagegen, wenn auf der Liegenschaft an der Bahnhofstrasse 123 ein Grundpfand errichtet würde, das Grundpfand auf dem vorbestehenden Grundbuchblatt über das Grundstück eingetragen. Die Anmeldung des Grundpfandes würde so dem bereits im Grundbuch eingetragenen Grundstück zugeordnet.

Für denjenigen Inhalt, den das Betreibungsregister wiederzugeben geeignet ist, ist dieses aber bis zum Beweis des Gegenteils beweiskräftig (Art. 8 Abs. 2 SchKG; Art. 9 Abs. 1 ZGB¹⁴); es geniesst somit erhöhte Beweiskraft.

2.5 Zuständiges Amt

Die Beschränkung der Betreuungsauskunft auf Betreibungen vor dem ersuchten Amt hat zur Folge, dass der Frage, wo eine Betreibung gegen einen bestimmten Schuldner angehoben werden muss, eine zentrale Bedeutung zukommt. Der Betreibungsort und damit auch das Betreibungsregister, in welchem in Zukunft ein Eintrag über einen Schuldner besteht, ist nicht in das Belieben des betreibenden Gläubigers gestellt, da dieser Ort gesetzlich geregelt ist. Allerdings kann dieser Ort nicht immer ohne Schwierigkeiten festgestellt werden.

¹⁰ Berichtigungen durch das Betreibungsamt dürfen höchstens in offensichtlichen Fällen gemacht werden, wenn an den Personen und an der Identität des Schuldners keinerlei Zweifel bestehen.

¹¹ Vielen Betreibungsämtern fehlt sogar der Zugang zu den (für die Bestimmung des Wohnsitzes ohnehin nicht massgeblichen) Einwohnerdaten, vgl. dazu nachfolgend Ziff. 2.5.2.

¹² Vgl. Weisung der Dienststelle Obergericht für Schuldbetreibung und Konkurs Nr. 4 (Betreibungsauszug 2016), Ziff. 11.

¹³ Vgl. Weisung der Dienststelle Obergericht für Schuldbetreibung und Konkurs Nr. 4 (Betreibungsauszug 2016), Ziff. 4.

¹⁴ Zivilgesetzbuch (SR 210).

2.5.1 Betreuungsort

Betreuungsort und damit zuständigkeitsbegründend ist gemäss Artikel 46 SchKG der Wohnsitz des Schuldners. Dabei handelt es sich um den zivilrechtlichen Wohnsitz des Schuldners im Sinne von Artikel 23 ff. ZGB.¹⁵

Neben diesem ordentlichen Betreuungsort gibt es für spezielle Fälle noch eine Reihe besonderer Betreuungsorte, wie zum Beispiel der Aufenthaltsort des Schuldners, der keinen festen Wohnsitz hat, der letzte Betreuungsort des Erblassers bei Betreibungen gegen eine Erbschaft oder der Ort der gelegenen Sache, wenn für die Forderung ein Pfand bestellt wurde, sowie noch weitere (vgl. zum Ganzen Art. 48–55 SchKG). Die vorliegende Problematik steht vor allem mit dem ordentlichen Betreuungsort am Wohnsitz im Zusammenhang. Die speziellen Betreuungsorte verschärfen die Problematik jedoch, weil die dort angehobenen Betreibungen aus den dargestellten Gründen nicht in der Betreuungsauskunft aufgeführt werden, die vom Betreibungsamt am Wohnsitz des Schuldners ausgestellt wird.

Die Betreuungsorte sind zwingender Natur und von Amtes wegen zu beachten. Eine Einlassung ist nicht möglich, weswegen das Betreibungsamt seine Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen hat. Dabei stützt es sich grundsätzlich auf die Angaben des Gläubigers im Betreibungsbegehren und überprüft diese gegebenenfalls; es hat aber nicht den Wohnsitz des Schuldners ausfindig zu machen. Eigene Abklärungen durch das Betreibungsamt wären nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts systemwidrig; falls erforderlich, hat das Amt den Gläubiger aber aufzufordern, weitere Angaben nachzuliefern.¹⁶ Ein von einem örtlich unzuständigen Betreibungsamt zugestellter Zahlungsbefehl ist im Übrigen in der Regel nicht nichtig, sondern (innert Frist) anfechtbar.¹⁷ Ficht der betriebene Schuldner die Betreibung nicht an, so wird diese am falschen Ort durchgeführt und an in diesem Ort im Register eingetragen.

2.5.2 Zivilrechtlicher Wohnsitz und Meldeort

Wie erwähnt, ist der ordentliche Betreuungsort am zivilrechtlichen Wohnsitz des Schuldners. Gemäss Artikel 23 Absatz 1 ZGB befindet sich der Wohnsitz einer Person an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Bei der Feststellung des so definierten Wohnsitzes wird in der Regel auf den *Lebensmittelpunkt* der betroffenen Person abgestellt, das heisst auf den Ort, an welchem eine Person ihre intensivsten gesellschaftlichen, familiären und beruflichen Beziehungen unterhält. Diese Kriterien sind von einem Dritten oft nicht oder nur schwer erkennbar, weswegen die Bestimmung des zivilrechtlichen Wohnsitzes einer Person ohne deren Mitwirkung schwierig oder gar unmöglich sein kann. Die An- oder Abmeldung bei der Einwohnerkontrolle oder die Schriftenhinterlegung an einem bestimmten Ort kann im Übrigen ein Indiz für den Wohnsitz sein, dieser entspricht aber nicht zwingend dem bei der Einwohnerkontrolle tatsächlich (unter Umständen fälschlicherweise) gemeldeten Ort («Meldeort»)¹⁸. Es besteht im Gegenteil umgekehrt die Pflicht, sich am Ort des Lebensmittelpunktes, in der sogenannten Niederlassungsgemeinde, anzumelden.¹⁹ In der Regel entspricht der Meldeort somit dem zivilrechtlichen Wohnsitz, dies ist aber nicht gewährleistet. In der Praxis geschieht es denn auch relativ häufig, dass die An- und Abmeldung unterlassen wird oder mit erheblicher Verspätung erfolgt. Trotzdem wird dabei in den meisten Fällen

¹⁵ BGE 125 III 100 E. 3; zum Wohnsitz nachfolgend Ziff. 2.5.2.

¹⁶ Urteil des BGer 5A_403/2010 vom 8. September 2010 E. 2.2; BGE 120 III 110 E. 1a; 118 III 10 E. 3a; 109 III 4 E. 1a und b.

¹⁷ Urteil des BGer 5A_30/2013 vom 7. Mai 2013 E. 3; BGE 96 III 89 E. 2.

¹⁸ Zum Ganzen BGE 125 III 100 E. 3.

¹⁹ Vgl. Art. 3 Bst. b Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006 (RHG; SR 431.02).

ein zivilrechtlicher Wohnsitz am neuen Wohnort begründet. Die betreffende Person bleibt am alten Ort gemeldet, obwohl sie verpflichtet wäre, sich am neuen Ort anzumelden. Die Behörden haben in solchen Fällen oft keine zuverlässige Möglichkeit, den Wohnsitz dieser Person zu eruieren und die Anmeldung zu erzwingen. Daran ändern auch die gesetzlichen Auskunftspflichten Dritter²⁰, wie namentlich der Arbeitgeber, Vermieter und Logisgeber nichts. Diese Auskunftspflichten bestehen oft nur auf Anfrage der Behörde. Wenn aber gar nicht bekannt ist, wo sich die gesuchte Person befinden könnte und wer im konkreten Fall der betroffene Vermieter, Arbeitgeber oder Logisgeber ist, so hilft diese Auskunftspflicht nichts. Selbst wenn diese Auskunftspflichten nicht nur auf Nachfrage bestehen²¹, ist kaum zu erwarten, dass Logisgeber, zu welchen die gesuchte Person persönliche Beziehungen unterhält, dieser Pflicht in jedem Fall nachkommen würden.

Besonders schwierig kann die Feststellung des Wohnsitzes dann sein, wenn eine Person mehrere Lebensmittelpunkte hat, wie zum Beispiel wenn der Wohn- und Arbeitsort auseinanderfallen und die Person Wochenaufenthalter am Arbeitsort ist. Dann besteht in der Regel der Wohnsitz am bisherigen Wohnort fort, solange die Person dort persönliche Beziehungen unterhält und regelmässig dorthin zurückkehrt.²²

Beispiel: Hans Meier zieht um. Die Meldung bei der Einwohnerkontrolle unterlässt er aber einstweilen. Trotzdem hat er am neuen Ort seinen zivilrechtlichen Wohnsitz und den ordentlichen Betreuungsort. Aus dem Einwohnerregister ist dies aber nicht ersichtlich.

Wenn Hans Meier stattdessen an seinem Wohnort, wo auch seine Familie wohnt, bleibt, sich jedoch am Arbeitsort eine Wohnung mietet, dann bleiben sein zivilrechtlicher Wohnsitz und der ordentliche Betreuungsort am bisherigen Ort.

Da der zivilrechtliche Wohnsitz oft nur schwer feststellbar ist, ist er dem betreibenden Gläubiger nicht immer bekannt. In vielen Fällen kann er vom Gläubiger auch nicht ohne weiteres ermittelt werden. Dies kann dazu führen, dass der Gläubiger den Schuldner am falschen Ort betreibt oder vom falschen Betreibungsamt eine Auskunft einholt.²³ Eine Recherche im Einwohnerregister ist sowohl bei der Zustellung des Zahlungsbefehls als auch bei der Erteilung einer Betreuungsauskunft grundsätzlich zulässig. Dies machen heute in der Praxis auch viele Betreibungsämter. Da der zivilrechtliche Wohnsitz und der Meldeort aber nicht zwingend übereinstimmen und es auch besondere Betreuungsorte an einem anderen Ort als dem Wohnsitz gibt, ist der Eintrag des Schuldners im Einwohnerregister keine Voraussetzung für die Erteilung einer Betreuungsauskunft²⁴ und auch keine Voraussetzung für die Durchführung der Betreuung²⁵.

2.6 Identifikation des betriebenen Schuldners

Für die vorliegende Fragestellung von zentraler Bedeutung ist ausserdem, dass der einzelne Schuldner im Betreibungswesen letztlich ausschliesslich anhand der Angaben des Gläubigers identifiziert wird. Die Identifikationsmerkmale sind dabei der «Name» und der «Wohnort» des Schuldners, welche der Gläubiger im Betreibungsbegehren anzugeben hat (vgl. Art. 67 Abs. 1 Ziff. 2 SchKG). Soweit dies für die Identifikation des Schuldners erforderlich ist, ist dabei sein amtlicher Name zu verwenden.²⁶ Beim anzugebenden Wohnort handelt es

²⁰ Vgl. zu den Auskunftspflichten Dritter Art. 12 Abs. 1 RHG.

²¹ So z.B. § 8 Abs. 1 des Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister des Kantons ZH (MERG; LS ZH 142.1).

²² HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 4. A., Bern 2016, Rz. 09.32.

²³ Siehe dazu auch unten Ziff. 3.1.3.

²⁴ Siehe dazu bereits oben Ziff. 2.4.2.

²⁵ Der fehlende Eintrag im Einwohnerregister kann bei der Betreuung immerhin ein Indiz gegen die Zuständigkeit des betreffenden Betreibungsamtes sein.

²⁶ Vgl. dazu BGE 120 III 60 E. 2.

sich um eine mögliche Zustelladresse des Schuldners, welche nicht zwingend dem zivilrechtlichen Wohnsitz entsprechen muss.²⁷

Diese Angaben bezwecken, den Schuldner eindeutig zu identifizieren. Bestehen trotz dieser Angaben aber nach wie vor Zweifel an der Identität des Schuldners und ist der wirkliche Schuldner nicht erkennbar, dann ist die Betreuung nichtig.²⁸ Der Betreibungsbeamte darf in solchen Fällen die Betreuung nicht einfach derjenigen Person zuordnen, die seinem Ermessen nach am ehesten dem auf dem Zahlungsbefehl genannten Schuldner entspricht. Es ist auch nicht verpflichtet oder befugt, vertiefte eigene Abklärungen zu tätigen, um herauszufinden, wer materiell-rechtlicher Schuldner der in Betreuung gesetzten Forderung und somit richtigerweise Adressat des Zahlungsbefehls sein müsste.²⁹ Es darf lediglich zwecks Zustellung des Zahlungsbefehls Abklärungen betreffend den Wohnort oder eine mögliche Zustelladresse des Schuldners machen.³⁰ Die Verantwortung für die Identifikation des Schuldners trägt heute also ausschliesslich der Gläubiger.

Beispiel: X. lässt «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Der amtliche Name des Schuldners lautet «Johannes Meier». Seinen zivilrechtlichen Wohnsitz hat er an der «Hauptstrasse 4 in Z.». Unter dieser Adresse ist er auch im Einwohnerregister verzeichnet. Der Zahlungsbefehl kann ihm jedoch an der Adresse an der Bahnhofstrasse zugestellt werden, womit er unter den Angaben «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» im Betreibungsregister eingetragen wird.

In vielen Kantonen erfolgt ein Abgleich mit den Daten des Einwohnerregisters und so wird gegebenenfalls die Adresse des Schuldners berichtigt. Dies ist allerdings nicht in allen Fällen möglich. Der Betreibungsbeamte muss nämlich mit grosser Gewissheit davon ausgehen können, dass es sich bei der gleichnamigen Person um den tatsächlich gesuchten Schuldner und nicht um einen Namensvetter handelt. Dies kann insbesondere in bevölkerungsreichen Betreibungskreisen zum Problem werden. Schliesslich gehen die Abklärungen unter Umständen ins Leere, wenn der gesuchte Schuldner in einem Einwohnerregister eines anderen Betreibungskreises oder eines anderen Kantons verzeichnet ist, auf welches das Betreibungsamt keinen Zugriff hat. Auch bei einem Gesuch um eine Betreuungsauskunft durch einen Dritten, namentlich den Gläubiger, obliegt die richtige Identifikation jenem:

Beispiel: X. will eine Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Der Betreibungsbeamte findet im Betreibungsregister keinen entsprechenden Eintrag. Auch im Einwohnerregister findet er an der angegebenen Adresse keinen «Hans Meier». Er sieht im Einwohnerregister jedoch einen «Johannes Meier» der an der «Hauptstrasse 4 in Z.» gemeldet ist. Der Betreibungsbeamte weiss nun aber nicht, ob dies die gesuchte Person oder ein Namensvetter ist, weshalb er eine leere Auskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» machen wird.

2.7 Bedeutung der Betreuungsauskunft für die Praxis

Mit der Studie Ecoplan wurde untersucht, ob und wie oft in den Branchen der Immobilienverwaltung, des Versandhandels, der Inkassobüros sowie der Bau- und Handwerksbetriebe zwecks Abklärung der Solvenz von potenziellen Kunden vor der Leistungserbringung Betreuungsauskünfte eingeholt werden. Demnach verlassen sich in diesen Branchen rund die Hälfte von zufällig ausgewählten Unternehmen auf Betreuungsauskünfte, und von diesen wiederum holen rund 80 % in der Hälfte der Fälle oder häufiger eine Auskunft ein; im Ergeb-

²⁷ Vgl. BGE 112 III 6 E. 4.

²⁸ BGE 102 III 63 E. 2.

²⁹ Vgl. dazu bereits oben Ziff. 2.3.

³⁰ BGE 112 III 6 E. 4; siehe dazu insbesondere auch oben Ziff. 2.3.

nis lässt sich sagen, dass 42 % der Befragten in der Hälfte der Fälle oder häufiger eine Auskunft einholen.³¹ Erwartungsgemäss hat die Betreuungsauskunft insbesondere im Immobilienbereich einen hohen Stellenwert, wobei allerdings professionelle Immobilienverwalter noch ergänzende Auskünfte einholen (bspw. beim vorherigen Vermieter und beim Arbeitgeber), private Vermieter dagegen eher selten; in den anderen Branchen sind andere Auskünfte, wie insbesondere private Bonitätsdatenbanken, genauso wichtig oder wichtiger als eine Betreuungsauskunft.³²

Solche Auskünfte von sogenannten Wirtschaftsauskunfteien werden heute oft neben oder anstelle von Betreuungsauskünften zwecks Bonitätsabklärung von potenziellen Vertragspartnern und Schuldnern eingeholt. Bei diesen Wirtschaftsauskunfteien handelt es sich um privatrechtlich organisierte Unternehmen, welche meist entgeltlich und gewerbsmässig über Privatpersonen und andere Unternehmen wirtschaftsrelevante Daten sowie Kreditwürdigkeitseinstufungen abgeben. Diese Unternehmen sammeln Wirtschaftsdaten und legen wirtschaftliche Profile zum Teil vorsorglich an, so dass sie Kreditwürdigkeitseinstufungen in Echtzeit liefern können. Dies ist in gewissen Branchen, wie insbesondere im Versandhandel, von grossem Nutzen.³³ Die Wirtschaftsauskunfteien stützen ihre Informationen zwar auf verschiedene Quellen, unter anderem aber ebenfalls auf Betreuungsauskünfte. Von allen eingeholten Betreuungsauskünften entfällt denn auch ein grösserer Teil auf die Wirtschaftsauskunfteien.³⁴

Das Einholen von anderweitigen Auskünften ist ein wichtiger Grund, dass gewisse Unternehmen auf das Einholen von Betreuungsauskünften verzichten.³⁵ Dienste von Wirtschaftsauskunfteien stehen also in einer gewissen Konkurrenz zur staatlichen Betreuungsauskunft. Da auf das Einholen einer Betreuungsauskunft teilweise auch wegen ihrer beschränkten Aussagekraft verzichtet wird³⁶, ist anzunehmen, dass mit einer Erhöhung der Aussagekraft der Betreuungsauskunft tendenziell mehr Betreuungsauskünfte und weniger anderweitige Auskünfte eingeholt würden.

2.8 Situation in anderen Ländern

Die Zwangsvollstreckung von Geldforderungen im Ausland ist nur begrenzt vergleichbar mit der Situation in der Schweiz. Im Ausland liegt der Zwangsvollstreckung von Geldforderungen im Allgemeinen ein gerichtliches Verfahren zugrunde. Dies steht im Gegensatz zur Situation in der Schweiz, wo die Zwangsvollstreckung durch Verwaltungsbehörden und unter Umständen ohne gerichtliche Überprüfung der zu vollstreckenden Forderung erfolgt.

Der Bericht Zweiacker hat die Situation in anderen europäischen Staaten untersucht (Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien, Belgien, Vereinigtes Königreich, Irland).³⁷ Zusammenfassend kann dazu gesagt werden, dass es in den untersuchten Ländern keine landesweiten staatlichen Betreibungsregister gibt. In einzelnen Ländern gibt es lokale oder regionale Register (z.B. in Deutschland die «Schuldnerverzeichnisse» der Bundesländer), diese haben jedoch meist einen deutlich anderen Inhalt als die Betreibungsregister in der Schweiz. So werden beispielsweise in den Schuldnerverzeichnissen in Deutschland unter anderem diejenigen Schuldner aufgeführt, welche über ihre Vermögensverhältnisse nicht wahrheitsgemäss Auskunft gegeben haben, deren Vermögensverhältnisse zur Befriedigung der Gläubiger

³¹ Bericht Ecoplan, S. 6 ff. und 26.

³² Bericht Ecoplan, S. 6 ff., 9 ff. und 26 und zur Immobilienbranche insbesondere auch S. 21 f.

³³ Siehe Bericht Ecoplan, S. 22.

³⁴ Siehe dazu Bericht Ecoplan, S. 21 f.

³⁵ Bericht Ecoplan, S. 9 f.

³⁶ Siehe dazu Bericht Ecoplan, S. 9 f.

³⁷ Für näheres zur Situation in diesen Ländern wird auf den Bericht Zweiacker, Ziff. 9, S. 57 ff. verwiesen.

nicht ausreichen würden oder die insolvent geworden sind. Abgesehen davon haben viele der untersuchten Länder ein nationales Insolvenzregister. Sodann bestehen in verschiedenen Ländern Kredit- oder Bonitätsdatenbanken, worin die an Privatpersonen vergebenen Kredite und allenfalls weitere Informationen aufgeführt sind, ähnlich der «IKO» («Informationsstelle für Konsumkredite») oder der «ZEK» («Zentralstelle für Kreditinformation») in der Schweiz (so z.B. die «Schufa» in Deutschland).

3 Aussagekraft der Betreibungsauskunft

3.1 Beschränkte Aussagekraft der Betreibungsauskunft

In gewissen Fällen führt die Beschränkung der Betreibungsauskunft auf Betreibungen, die beim angefragten Amt eingeleitet worden sind, dazu, dass in der Betreibungsauskunft nicht alle gegen den betreffenden Schuldner tatsächlich durchgeführten Betreibungen ausgewiesen werden. Die Betreibungsauskunft bleibt dann hinter der Erwartung ihres Verwenders zurück. Für die derartige Beschränkung der Aussagekraft der Betreibungsauskunft wird in diesem Bericht der Begriff «falsch negativ» verwendet.³⁸ «Falsch positiv» wäre demgegenüber eine Betreibungsauskunft, welche über einen Schuldner eine Betreibung ausweist, die in Wahrheit gar nie gegen ihn angehoben wurde. Falsch positive Auskünfte sollte es nach der heutigen Konzeption der Betreibungsauskunft heute grundsätzlich keine geben.

Hervorzuheben ist allerdings, dass die Betreibungsauskunft heute nicht nur aufgrund der dargestellten Beschränkung auf das angefragte Amt tendenziell zu wenig Information enthält. Verschiedene weitere Faktoren verstärken diesen Effekt weiter, indem auch sie dazu führen, dass die Zahl der auf der Betreibungsauskunft aufgeführten Betreibungen tendenziell geringer ist als die tatsächlich gegen eine Person durchgeführten Betreibungen: Nicht nur die bereits angesprochene Möglichkeit des Umzugs in einen anderen Betreibungskreis (nachfolgend Ziff. 3.1.1), sondern auch der Umzug innerhalb des gleichen Betreibungskreises (nachfolgend Ziff. 3.1.2), die Schwierigkeiten, die mit dem zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff verbunden sind sowie der Umstand, dass dieser teilweise nicht dem öffentlich-rechtlichen Meldeort entspricht (nachfolgend Ziff. 3.1.3), die Möglichkeit einer Namensänderung (nachfolgend Ziff. 3.1.4), die Verwendung falscher oder unterschiedlicher Personalien durch den Gläubiger im Betreibungsbegehren (Ziff. 3.1.5) sowie schliesslich die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit eines Rückzugs von Betreibungen durch den betreibenden Gläubiger und das Nichterscheinen von Einträgen wegen Zeitablaufs (nachfolgend Ziff. 3.1.6). Die vom Parlament beschlossene Revision von Artikel 8a SchKG³⁹ wird die Aussagekraft der Betreibungsauskünfte voraussichtlich noch weiter relativieren, weil das neue Verfahren es unter gewissen Voraussetzungen ermöglicht, auch berechnete Betreibungen unsichtbar zu machen.

Diese Defizite der heutigen Betreibungsauskunft spielen allerdings bei all denjenigen Personen, die in den vergangenen fünf Jahren nicht betrieben worden sind – und damit bei der grossen Mehrheit der Bevölkerung – keine Rolle: Die Betreibungsauskunft über diese Personen enthält heute keine Betreibungen, und sie bliebe auch dann leer, wenn ein umfassendes schweizweites Betreibungsregister eingeführt würde. Im Zentrum der nachfolgenden Überlegungen stehen deshalb die «Problemfälle». Dabei handelt es sich einerseits um Personen, die durch ihre persönliche Situation (beispielsweise wenn kein klarer Wohnsitz feststellbar ist) oder ihr Verhalten (beispielsweise durch die Verwendung eines anderen als des amtlichen Namens im Rechtsverkehr oder durch ein Unterlassen der vorgeschriebenen Anmel-

³⁸ Genau genommen ist die Betreibungsauskunft allerdings nicht falsch negativ, da sie das – und nur das – wiedergibt, was sich vor dem angefragten Amt tatsächlich abgespielt hat.

³⁹ BBl 2016 8897 f.

dung am Wohnsitz) ihre registerrechtliche Identifikation ungewollt erschweren oder verunmöglichen, andererseits aber vor allem auch um Personen, die *bewusst und gewollt* versuchen, das System zu missbrauchen, indem sie beispielsweise im Rechtsverkehr falsche Namen oder Adressen verwenden oder durch einen Umzug in einen anderen Betreuungskreis die bestehende Schwachstelle des Systems für ihre Zwecke missbrauchen. Das Postulat 12.3957 nimmt denn auch explizit Bezug auf die «Schuldner-touristen» und zielt damit auf das bestehende Missbrauchspotenzial ab. Die Frage, ob es gelingt, erfolgreich eine schweizweite Betreuungsauskunft einzuführen, muss deshalb vor allem mit Blick darauf beantwortet werden, ob und in welchem Umfang der Informationsgehalt der Betreuungsauskunft bei diesen Problemfällen verbessert werden kann.

3.1.1 Umzug in einen anderen Betreuungskreis («Schuldner-tourismus»)

Wenn ein Schuldner, welcher an seinem alten Wohnort betrieben worden ist, an einen neuen Ort umzieht, welcher in einem anderen Betreuungskreis gelegen ist, so kann er von dem für seinen neuen Wohnort zuständigen Betreibungsamt eine leere Auskunft vorlegen. Diese Auskunft entspricht inhaltlich der Wahrheit, da sie sich nur über Betreibungen in diesem Betreuungskreis äussern kann und der Schuldner jetzt seinen Wohnsitz und seinen ordentlichen Betreibungsort auch tatsächlich in diesem Betreuungskreis hat. Wenn ein interessierter Gläubiger aber vom kürzlich erfolgten Zuzug keine Kenntnisse hat, so wird er unter Umständen irrtümlicherweise davon ausgehen, dass der Schuldner in letzter Zeit nie betrieben worden ist.

Beispiel: X. möchte eine Betreuungsauskunft von «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Vor seinem Zuzug nach Z. wurde Hans Meier an seinem alten Wohnort an der Dorfstrasse 4 in A. betrieben. Im Betreibungsregister des für A. zuständigen Betreibungsamtes ist diese Betreibung eingetragen. Der Betreibungsbeamte in Z. weiss jedoch nichts von dieser Betreibung und er erstellt eine leere Auskunft.

Zwar wird in einigen Auszügen auf den Zuzug des Schuldners hingewiesen. Dies würde dem Gläubiger prinzipiell ermöglichen, am vormaligen Wohnort des Schuldners eine Auskunft einzuholen. Dies wissen in der Praxis allerdings nicht alle Gläubiger.⁴⁰

3.1.2 Umzug innerhalb desselben Betreuungskreises

Auch bei einem Umzug innerhalb desselben Betreuungskreises besteht die Gefahr, dass der Schuldner bei einer Abfrage aus dem Betreibungsregister nicht als diejenige Person identifiziert wird, welche am alten Wohnort betrieben worden ist. Zwar wird ein solcher Umzug heute von vielen Betreibungsämtern nachvollzogen werden können. Schweizweit dürfte ein solcher Nachvollzug der Wohnsitzgeschichte im selben Betreuungskreis aber nicht durchwegs gewährleistet sein. Zudem wird das Betreibungsamt insbesondere dann keinen Eintrag auffinden, wenn der Schuldner seinen Umzug bei der Einwohnerkontrolle (noch) nicht angemeldet hat oder wenn das Betreibungsamt nicht über einen Zugang zu den Daten des Einwohnerregisters verfügt.

Beispiel: X. möchte eine Betreuungsauskunft von «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Vor seinem Zuzug an die Bahnhofstrasse 123 wurde Hans Meier an seinem alten Wohnort an der Hauptstrasse 4 in Z. betrieben. Der Betreibungsbeamte in Z. sieht im Betreibungsregister den Eintrag über die Betreibung gegen einen «Hans Meier» an der Hauptstrasse 4. Da es in Z. aber mehrere «Hans Meier» gibt, ist sich

⁴⁰ Siehe dazu auch Fn. 6.

der Betreibungsbeamte nicht sicher, ob es sich bei diesem Eintrag um denjenigen Hans Meier handelt, über welchen X. eine Auskunft möchte. Mangels sicheren Wissens erstellt er eine leere Auskunft.

3.1.3 Betreuung nicht am Wohnsitz oder Auskunft nicht am Wohnsitz

Aus verschiedenen Gründen kann es dazu kommen, dass ein Schuldner nicht an seinem Wohnsitz betrieben wird. Einerseits kann dies regulär erfolgen, weil ein besonderer Betreuungsort⁴¹ vorliegt. Andererseits kann dies auch fälschlicherweise erfolgen. Letzteres kann zum Beispiel dann geschehen, wenn der Schuldner Wochenaufenthalter an einem bestimmten Ort ist oder aus anderen Gründen dort eine Adresse hat, aber den Wohnsitz an einem anderen Ort behält (z.B. weil er dort familiäre Beziehungen hat). Wenn er sich an die andere Adresse Waren liefern lässt oder diese Adresse bei Vertragsabschlüssen angibt – was oft ohne böse Absicht und mit guten Gründen erfolgen wird – so wird er unter Umständen an diesem Ort betrieben. Der Gläubiger wird dann nämlich unter Umständen irrtümlicherweise annehmen, dass der Schuldner an der angegebenen Adresse seinen zivilrechtlichen Wohnort hat. Wenn ihm der Zahlungsbefehl zustellbar ist und wenn er selbst keine betriebsrechtliche Beschwerde erhebt, wird die Betreuung am falschen Ort im Register vermerkt. So kann die Auskunft aus dem Betreibungsregister am Wohnsitz des Schuldners sauber bleiben, obwohl dieser Schuldner tatsächlich betrieben worden ist. Umgekehrt erfährt ein Gläubiger aber auch nichts von allfälligen Betreibungen des Schuldners am zivilrechtlichen Wohnsitz, wenn er ein Auskunftsbegehren an einem anderen Ort stellt, wie eben beispielsweise am Ort des Wochenaufenthaltes. Wie gezeigt kann dies insbesondere dann geschehen, wenn der Schuldner diesen Ort als Adresse für die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen angibt.

Schliesslich kann der zivilrechtliche Wohnsitz eines Schuldners aufgrund besonderer Lebensumstände auch objektiv unklar sein, beispielsweise weil kein eindeutiger Lebensmittelpunkt feststellbar ist. Auch in solchen Fällen ist die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass ein Schuldner betrieben wird, ein Gläubiger aber eine Auskunft aus einem anderen Betreibungsregister verlangt.

Selbst wenn die Adresse, unter welcher der Schuldner betrieben oder für welche das Auskunftsbegehren gestellt wird und der zivilrechtliche Wohnsitz im selben Betreibungskreis liegen, besteht Verwechslungsgefahr, denn der Betreibungsbeamte kann dabei oft nicht ausschliessen, dass in seinem Betreibungskreis zwei gleichnamige Schuldner wohnen.

Beispiel: X. möchte vom Betreibungsamt in Z. eine Betreuungsauskunft von «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Hans Meier arbeitet in A. und ist dort Wochenaufenthalter, hat seinen Wohnsitz jedoch an der angegebenen Adresse in Z. Vor kurzem hat ihn sein Vermieter in A. für eine Forderung aus dem Mietvertrag betrieben. Der Vermieter ging ohne weiteres davon aus, dass Hans Meier seinen ordentlichen Betreuungsort in A. hat. Der Zahlungsbefehl konnte Hans Meier in A. zugestellt werden und dieser erhob keine Beschwerde wegen Unzuständigkeit, da auch er gar nicht über die gesetzliche Zuständigkeit nachgedacht hat. Der Betreibungsbeamte in Z. hat jedoch keine Kenntnisse von der Betreuung gegen Hans Meier in A. und erstellt eine leere Betreuungsauskunft.

Wochenaufenthalter sind grundsätzlich gehalten, sich am Aufenthaltsort bei der Einwohnerkontrolle anzumelden.⁴² Vielen Personen dürfte diese Pflicht jedoch nicht bekannt sein und

⁴¹ Dazu oben Ziff. 2.5.1.

⁴² Vgl. Art. 6 Bst. o und q RHG.

wenn sie nicht unter eigenem Namen eine Wohnung mieten oder die Auskunftspflichtigen Dritter nur auf Nachfrage bestehen⁴³, werden sie von den Behörden unter Umständen auch nicht zur Anmeldung aufgefordert werden können. Ist für den Betreibungsbeamten jedoch im Einwohnerregister ersichtlich, dass der entsprechende Schuldner Wochenaufenthalter ist, kann er in der Auskunft immerhin einen entsprechenden Vorbehalt anbringen.

3.1.4 Namensänderung

Nach wie vor wechseln viele Personen ihren Namen infolge Eheschliessung. Während die Führung eines Doppelnamens bei Beibehaltung des alten Wohnortes dem Betreibungsamt oft erlauben wird, die Namensänderung nachzuvollziehen, wird dies bei einer vollständigen Übernahme des Nachnamens des Ehegatten und insbesondere dann, wenn es gleichzeitig zu einem Wohnsitzwechsel kommt, in vielen Fällen nicht mehr möglich sein.

Beispiel: X. möchte eine Betreuungsauskunft von «Anna Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Die gesuchte Anna Meier hiess vor ihrer Heirat «Anna Müller». Sie wurde vor ihrer Heirat unter ihrem alten Namen an ihrer alten Adresse an der Hauptstrasse 4 in Z. betrieben. Der Betreibungsbeamte von Z. erkennt nicht, dass hinter diesem Registereintrag die gesuchte Anna Meier steht, und er erstellt eine leere Betreuungsauskunft.

In einigen Kantonen werden Namensänderungen heute allerdings in den betroffenen Datenbanken nachvollzogen.

3.1.5 Verwendung falscher oder unterschiedlicher Personalien

Oftmals werden für Vornamen Abkürzungen verwendet («Johann», «Hans», «Hausi», «Hannes») oder es kommt zu Verwechslungen in der Schreibweise (z.B. sind in der Schweiz die Formen «Philipp», «Philip», «Phillip», «Phillipp» und «Meier», «Meyer», «Maier», «Mayer» in Gebrauch). Ausländische Namen haben zudem oft mehrere Bestandteile und eventuell auch noch in der Schweiz ungebräuchliche Zeichen, welche transkribiert werden müssen. Deswegen kann es auch ohne böse Absicht des Schuldners geschehen, dass er unter einem anders geschriebenen Namen betrieben wird, als unter demjenigen, für welchen später eine Auskunft aus dem Betreibungsregister verlangt wird.⁴⁴ Vor allem in Kombination mit einem Wohnsitzwechsel wird das Betreibungsamt die Anfrage dann nicht dem wahren Eintrag zuordnen können und somit eine negative Auskunft ausstellen müssen.

Beispiel: X. möchte eine Betreuungsauskunft von «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Hans Meier wurde vor einiger Zeit als «Johannes Meier» an seinem ehemaligen Wohnort an der Hauptstrasse 4 in Z. betrieben. Obwohl dies der einzige Eintrag über einen «Hans» oder «Johannes» mit dem Nachnamen «Meier» im Betreibungsregister von Z. ist, kann der Betreibungsbeamte nicht ausschliessen, dass es sich dabei um verschiedene Personen handelt. So erstellt er eine leere Betreuungsauskunft.

Kurz darauf möchte X. eine Betreuungsauskunft über einen Vertragspartner von ihm, welcher auf dem Vertrag die Personalien «Juan García, Hauptstrasse 4, Z.» angegeben hat. Der Betreibungsbeamte findet im Betreibungsregister keinen Eintrag zu die-

⁴³ Siehe zur Ausgestaltung der Auskunftspflichtigen Dritter oben Ziff. 2.5.2.

⁴⁴ Der Gläubiger hat auf dem Betreibungsbegehren nicht zwingend den vollen amtlichen Namen des Schuldners zu verwenden, solange der Schuldner zweifelsfrei identifiziert werden kann (siehe dazu auch oben Ziff. 2.6); dass dieser Eintrag bei einer anderslautenden Anfrage um eine Betreuungsauskunft gefunden wird, ist dann aber nicht gewährleistet.

sem Namen an dieser Adresse. Zwar ist an dieser Adresse vor einiger Zeit ein «Antonio Martínez» betrieben worden. Der Betreibungsbeamte geht aber ohne weiteres davon aus, dass es sich dabei um verschiedene Personen handelt und stellt eine leere Betreibungsauskunft aus. Tatsächlich heisst der Vertragspartner von X. mit amtlichem Namen «Juan Antonio García Martínez» und wurde vor einiger Zeit für eine Forderung aus einem Vertrag, auf welchem er seinen Namen als «Antonio Martínez» angegeben hatte, betrieben.

Daneben gibt es in der Praxis – insbesondere bei Warenbestellungen auf Kredit – auch die *missbräuchliche Verwendung* unterschiedlicher Namensbestandteile oder unterschiedlich geschriebener Namen sowie die missbräuchliche oder betrügerische Verwendung einer falschen Adresse oder einer gänzlich falschen Identität. Auch die im Postulat 12.3957 genannten «Schuldner-touristen» fallen unter Umständen in diese Kategorie. Auch wenn es sich dabei um Einzelfälle handelt, sollte eine schweizweite Betreibungsauskunft genau diese Problemfälle abdecken, will es seine zugedachte Aufgabe erfüllen können.

3.1.6 Rückzug von Betreibungen und Nichterscheinen von Einträgen wegen Zeitablaufs

Vom Gläubiger zurückgezogene Betreibungen erscheinen in einer Betreibungsauskunft nicht mehr (vgl. Art. 8a Abs. 3 Bst. c SchKG). Dabei ist unerheblich, ob die Betreibung gerechtfertigt war oder nicht. Ein solcher Rückzug findet in der Praxis relativ häufig statt, weil er die Motivation für den Schuldner bildet, die in Betreibung gesetzte Forderung zu bezahlen. Eine Betreibungsauskunft hat auch aus diesen Gründen nur eine beschränkte Aussagekraft. Schliesslich erscheinen in einer Betreibungsauskunft nur die Betreibungen aus den letzten fünf Jahren (Art. 8a Abs. 4 SchKG). Verfahren, die früher abgeschlossen oder nicht mehr fortgesetzt wurden, erscheinen in der Auskunft nicht mehr.

Diese Beschränkungen der Aussagekraft sind grundsätzlich andersgeartet als die oben erwähnten Fallgruppen und stehen nicht in einem näheren sachlichen Zusammenhang mit der vorliegend diskutierten Problematik. Sie werden deshalb hier nicht weiter vertieft.

3.2 Empirische Ergebnisse zur Aussagekraft der Betreibungsauskunft und zur Notwendigkeit einer schweizweiten Betreibungsauskunft

Wie viele Betreibungen durch die dargestellten Umstände letztlich nicht auf einer Betreibungsauskunft erscheinen und ob dadurch ein volkswirtschaftlicher Schaden auf Seiten der Gläubiger entsteht, ist nicht bekannt. Es können jedoch in einem gewissen Rahmen qualitative Aussagen darüber gemacht werden, ob sich die Verwender von Betreibungsauskünften der Beschränkung der Aussagekraft der Auskünfte bewusst sind.

Von den im Rahmen der Studie Ecoplan befragten Unternehmen sind sich 70 % bewusst, dass eine Betreibungsauskunft nur die vor dem betreffenden Amt durchgeführten Betreibungen ausweisen kann; Inkassobüros und professionelle Immobilienverwaltungen wissen über diese Problematik überdurchschnittlich gut Bescheid; diejenigen Branchen und Unternehmen hingegen, die selten Betreibungsauskünfte einholen, scheinen sich dieser Problematik weniger im Klaren zu sein.⁴⁵ In der Immobilienvermietung scheint das Risiko für eine Fehlbeurteilung vor allem bei den privaten Immobilienvermietern zu bestehen und sich mit der zunehmenden Häufigkeit von Umzügen in den letzten Jahrzehnten vergrössert zu haben.⁴⁶

⁴⁵ Bericht Ecoplan, S. 11 f. und 26.

⁴⁶ Bericht Ecoplan, S. 22 und 23.

Der Umstand, dass eine Betreuungsauskunft nur beschränkte Aussagekraft hat, scheint aber nicht der Hauptgrund für dessen Nichtverwendung zu sein; ausschlaggebend dafür sind eher andere Umstände wie anderweitige Bonitätsabklärungen oder geringe Vertragsvolumen.⁴⁷

Der Mehrwert einer schweizweiten Betreuungsauskunft wird von rund 50 % der befragten Unternehmen als sehr gross bezeichnet; von den befragten Immobilienverwaltungen bezeichnen sogar 62 % den Mehrwert als sehr gross.⁴⁸ Unter der Annahme, dass die Umsetzung einer schweizweiten Betreuungsauskunft Kosten verursacht und von Steuergeldern finanziert würde, erachten immerhin noch 31 % der befragten Unternehmen die Notwendigkeit als sehr gross.⁴⁹

3.3 Situation bei im Handelsregister eingetragenen juristischen Personen und Personengesellschaften

Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die vorgehend erläuterten Probleme ausschliesslich die natürlichen Personen betreffen. Bei den im Handelsregister eingetragenen juristischen Personen und Personengesellschaften zeigt sich eine vollständig andere Situation:

- Solche Rechtseinheiten erhalten eine Unternehmens-Identifikationsnummer (UID), über welche sie eindeutig identifizierbar sind (Art. 936a Abs. 1 OR⁵⁰). Die UID bleibt auch bei einer Sitzverlegung, einer Umwandlung oder einer Änderung des Namens oder der Firma des Rechtsträgers unverändert (Art. 936a Abs. 2 OR). Damit ist eine Zurück- oder Nachverfolgung des Rechtssubjekts trotz Änderung seiner Identifikationsmerkmale möglich. Ferner besteht eine Pflicht, die im Handelsregister eingetragene Firma oder den eingetragenen Namen zu gebrauchen (sog. *Firmen und Namensgebrauchspflicht*, vgl. Art. 954a Abs. 1 OR und Art. 326^{ter} StGB⁵¹). Damit ist die Identifikation des Rechtsträgers gewährleistet und das Risiko für eine falsche oder unterschiedliche Verwendung der Identifikationsmerkmale ist ausgeschlossen oder zumindest stark verringert.
- Auch die Unsicherheiten bezüglich des Betreibungsortes stellen sich hier nicht, da mit dem Eintrag ins Handelsregister nicht mehr der Wohnsitz, sondern der im Register eingetragene und öffentlich ersichtliche Sitz als Betreibungsort massgeblich ist. Die Unschärfe des Wohnsitzbegriffs sowie das Problem des Auseinanderfallens von zivilrechtlichem Wohnsitz und Meldeort spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle. Zudem ist auch eine Verlegung des Sitzes in einen anderen Betreibungskreis zwar zulässig, er gilt aber erst mit der Eintragung im Handelsregister und ist dadurch auch öffentlich erkennbar. Entsprechendes gilt auch für die Firmenänderung, die aus dem Handelsregister ohne weiteres ersichtlich ist.

Aus diesen Gründen kommt es bei den im Handelsregister eingetragenen juristischen Personen und Personengesellschaften nicht zu den bei natürlichen Personen auftretenden Problemen.

Beispiel: X. möchte die «Hans Meier AG» in Z. betreiben. Er sieht im Handelsregister, wo der Sitz der AG ist und reicht beim für Z. zuständigen Betreibungsamt ein Betreibungsbegehren ein.

Kurz darauf verlegt die Hans Meier AG ihren Sitz nach A. Einige Zeit nach der Sitzverlegung möchte Y. eine Betreuungsauskunft über die «Hans Meier AG» einholen.

⁴⁷ Bericht Ecoplan, S. 9 f. und 27.

⁴⁸ Bericht Ecoplan S. 13 und 27.

⁴⁹ Bericht Ecoplan, S. 15 f. und 27.

⁵⁰ Obligationenrecht (SR 220).

⁵¹ Strafgesetzbuch (SR 311.0).

Im Handelsregister sieht er, dass sich der Sitz der AG heute in A. befindet und früher in Z. war. Er kann sich nun eine Betreuungsauskunft vom Betreibungsamt in A. wie auch vom Betreibungsamt in Z. geben lassen, so dass er Kenntnis von der Betreuung am ehemaligen Sitz der AG erhält.

4 Zwischenfazit

Die Betreibungsregister vermögen heute in vielen Fällen nur ein unvollständiges Bild über die Betreuungsgeschichte einer natürlichen Person zu geben. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass es sich nicht um eigentliche Register handelt, welche über einen vorbestehenden prinzipiell geschlossen Personenstamm verfügen. Vielmehr handelt es sich im Wesentlichen um eine Sammlung von Protokollen, welche erst durch Betreibungen fortlaufend aufgebaut wird. Dabei wird grundsätzlich der Name und die Adresse des Schuldners verwendet, wie sie der betreibende Gläubiger angibt. Schweizweit erfolgt nicht in allen Betreibungsämtern eine Verifikation der vom betreibenden Gläubiger angegebenen Daten anhand der Einwohnerregister. Zudem ist insbesondere bei kantonsübergreifenden Sachverhalten oder bei häufig auftretenden Namen in bevölkerungsreichen Betreibungskreisen nicht gewährleistet, dass die Überprüfung zielführend ist. Zum andern gibt es mehr als 400 Betreibungsämter in der Schweiz, so dass jedes Betreibungsamt nur über Betreibungen Auskunft geben kann, welche bei ihm durchgeführt worden sind. Vor welchem Amt eine Betreibung durchgeführt wird, hängt vom betreibenden Gläubiger ab, welcher den Schuldner allerdings in der Regel an dessen zivilrechtlichem Wohnsitz zu betreiben hat. Somit hat die Betreuungsauskunft an sich nur eine beschränkte Aussagekraft. In einigen Fallkonstellationen kommt es deswegen vor, dass eine gegen einen Schuldner tatsächlich erfolgte Betreibung nicht in einer Betreuungsauskunft erscheint. Dies betrifft insbesondere Fälle, bei welchen sich Name oder Adresse eines Schuldners ändern (wie vor allem infolge eines Umzugs) oder bei der Anhebung der Betreibung oder eines Auskunftsbegehrens ein falsch oder anders geschriebener Name des Schuldners verwendet wird, ohne dass das Betreibungsamt dies korrigieren konnte. In solchen Fällen wird in einer Betreuungsauskunft eine Betreibung über die tatsächlich gesuchte Person nicht ausgewiesen. Die Betreuungsauskunft ist falsch negativ. Falsch positive Auskünfte sollten dagegen heute keine vorkommen.

Durch eine Abklärung des früheren Wohnortes und gegebenenfalls des amtlichen Namens des Schuldners durch den Gläubiger und die Einholung weiterer Auskünfte bei den entsprechenden Betreibungsämtern wären solche falsch negativen Auskünfte vermeidbar. Nicht immer sind die Gläubiger allerdings in der Lage, diese Informationen einzuholen. Oft müssen sie sich auf die vom Schuldner selbst – beispielsweise beim Vertragsschluss – freiwillig gemachten Angaben verlassen, die nicht in allen Fällen den in den Registern hinterlegten Angaben entsprechen. Unter anderem aus diesen Gründen werden von vielen Gläubigern heute Auskünfte von privaten Wirtschaftsauskunfteien anstelle von Betreuungsauskünften eingeholt. Vielen Gläubigern ist zudem gar nicht bekannt, dass Betreuungsauskünfte eine in dieser Hinsicht beschränkte Aussagekraft haben.

Bei im Handelsregister eingetragenen juristischen Personen und anderen Einheiten treten solche Probleme nicht auf. Für die Firma oder den Namen dieser Rechtssubjekte gilt der Grundsatz der Ausschliesslichkeit der im Handelsregister eingetragenen Firma oder des eingetragenen Namens. Ausserdem ist ihnen eine UID zugeordnet, welche sich trotz Veränderungen der übrigen Identifikationsmerkmale des Rechtssubjekts nicht ändert. Zusätzlich besteht für diese Rechtssubjekte eine Pflicht zum Gebrauch ihrer im Handelsregister eingetragenen Firma oder ihres eingetragenen Namens. Aufgrund der öffentlichen Zugänglichkeit des vorbestehenden Registers können Firmenänderungen und Sitzverlegungen problemlos

nachvollzogen werden und bei Bedarf eine zusätzliche Betreibungsauskunft eingeholt werden. Das Problem, dass eine Betreibungsauskunft nur die vor dem angefragten Betreibungsamt durchgeführten Betreibungen enthält, beschränkt sich damit auf den Mehraufwand, der durch die allfällige Pflicht zur Einholen von mehr als einer Betreibungsauskunft entsteht.

In einem Überblick⁵² gestaltet sich die Situation bei Privaten wie folgt:

Überblick: Betreibungsauskunft nach heutigem Standard					
Problemfälle				Falsch positive Auskünfte	Kosten im Betreibungswesen
Umzug	Betreibung oder Auskunft nicht am Wohnsitz	Namensänderung	Falsch oder unterschiedlich geschriebener Name		
Unterschiedliche Häufigkeit von falsch negativen Betreibungsauskünften am neuen Wohnsitzort und zwar abhängig davon, ob das Betreibungsamt das Einwohnerregister überprüft und ob der Schuldner von ausserhalb des Betreibungskreises oder des Kantons zugezogen ist. Je nach Kanton erfolgt ein Hinweis auf den Zuzug oder Wegzug des Schuldners.	Unterschiedliche Häufigkeit von falsch negativen Betreibungsauskünften, abhängig davon, ob das Betreibungsamt das Einwohnerregister überprüft und ob der Schuldner ausserhalb des Betreibungskreises oder des Kantons Wohnsitz hat. Je nach Kanton erfolgt ein Hinweis auf den fehlenden Eintrag im Einwohnerregister.	Gefahr für falsch negative Auskunft; abhängig vom Einzelfall.	Gefahr für falsch negative Auskunft; abhängig vom Einzelfall.	Prinzipiell kein Risiko	Verhältnismässig niedrig sowohl bei Betreibungen wie auch Betreibungsauskünften.

5 Mögliche Lösungsansätze

5.1 Voraussetzungen für eine schweizweite Betreibungsauskunft

Mit der schweizweiten Betreibungsauskunft wird das Ziel verfolgt, dass eine Betreibungsauskunft über eine Person sämtliche in der Schweiz gegen diese Person jemals durchgeführten Betreibungen ausweist (wobei beim Drittauszug die Fünfjahresfrist von Art. 8a Abs. 4 SchKG zu beachten ist), und zwar ungeachtet davon, welches Betreibungsamt die Auskunft ausstellt. Es soll mit anderen Worten gewährleistet sein, dass es keine falsch negativen Betreibungsauskünfte mehr gibt.

Um dies zu ermöglichen, müssen die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Elektronische Vernetzung sämtlicher Betreibungsämter (nachfolgend 5.2)
- Systeminterne Identifikation der Datensätze im Betreibungswesen (nachfolgend 5.3)

⁵² Die Farben der Feldern dieser und der nachfolgenden Übersichtstabellen haben folgende Bedeutung: Rot bedeutet, dass der heutige Standard bzw. das im entsprechenden Kapitel beschriebene Modell im Hinblick auf den genannten Problemfall oder das genannte Kriterium prinzipiell versagen und generell unbefriedigende Ergebnisse liefern würde; Gelb bedeutet, dass im Hinblick auf den Problemfall oder das Kriterium nicht in allen Einzelfällen oder nicht mit hinreichender Sicherheit befriedigende Ergebnisse zu erwarten wären; Grün bedeutet, dass im Hinblick auf den Problemfall oder das Kriterium prinzipiell und für alle Einzelfälle mit für praktische Zwecke ausreichender Wahrscheinlichkeit befriedigende Ergebnisse zu erwarten wären.

- Fehlerfreie Zuordnung der externen Daten zum internen Identifikator (nachfolgend 5.4)

5.2 Elektronische Vernetzung sämtlicher Betreibungsämter

Da die Daten in den Betreibungsregistern anlässlich der Betreibungen vor den einzelnen Betreibungsämtern entstehen und nur dort in die Register einfließen⁵³, muss ein Datenaustausch zwischen sämtlichen Betreibungsämtern in der Schweiz gewährleistet sein. Andernfalls könnte das um eine Betreuungsauskunft angefragte einzelne Amt schon mangels verfügbarer Daten keine schweizweite Betreuungsauskunft erstellen.

Damit schweizweite Betreuungsauskünfte in nützlicher Frist und in der gleichen Zahl wie heute erstellt werden könnten, ist ein Datenaustausch *auf elektronischem Weg* erforderlich. Dies bedingt einerseits eine elektronische Datenhaltung bei den Betreibungsämtern, und andererseits eine definierte Schnittstelle für den Datenaustausch zwischen den verschiedenen Betreibungsämtern.

Die Möglichkeit des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Betreibungsämtern ist gesetzlich vorgeschrieben (vgl. Art. 33a SchKG). Mit eSchKG hat der Bund sodann einen Standard für den elektronischen Datenaustausch im Betreibungswesen geschaffen. Damit ist gewährleistet, dass heute alle Betreibungsämter über eine standardisierte Datenschnittstelle nach aussen verfügen, über die sich mit anderen Betreibungsämtern Daten austauschen können. Noch nicht vorhanden und deshalb erst noch zu definieren wäre dafür lediglich ein neuer Meldungstyp, mit dem die entsprechenden Informationen zwischen den einzelnen Ämtern ausgetauscht werden können. Die grundsätzlich erforderlichen technischen Voraussetzungen für eine elektronische Vernetzung sämtlicher Betreibungsämter untereinander sind damit schon weitgehend vorhanden.

Modell 1: Datenaustausch zwischen sämtlichen Betreibungsämtern⁵⁴

Funktionsprinzip: Ein Gesuch für eine Betreuungsauskunft könnte so bei einem beliebigen Betreibungsamt in der Schweiz erfolgen. Das angefragte Amt würde bei allen anderen Ämtern eine Anfrage zu den vom Gläubiger angegebenen Personalien durchführen; die angefragten Ämter würden in der Folge eine Rückmeldung an das anfragende Amt machen. Die so zusammengetragenen Daten würden vom ersuchten Amt schliesslich zu einer einzigen Auskunft konsolidiert, die dann an den Gesuchsteller ausgehändigt werden könnte.

Wirksamkeit: Entscheidend ist bei einem solchen Modell, auf welche Weise der Schuldner identifiziert wird. Wenn dies mittels *Name und Adresse* erfolgt, wird – trotz des umfassenden Datenaustausches zwischen den Ämtern – kein zusätzlicher Eintrag bei anderen Registern als bei demjenigen, in dessen Kreis die abgefragte Adresse liegt, gefunden werden können, da die Adresse die gleichnamigen Personen ausschliesst. Würde die Abfrage dagegen auf den Namen eingeschränkt, käme es in der Regel zu einer grösseren Trefferzahl, weil auch Einträge von weiteren, gleichnamigen Personen rückgemeldet würden. Das die Abfrage durchführende Amt hätte bei gleichen oder ähnlichen Namen, die in anderen Registern gefunden würden, in den allermeisten Fällen keine Möglichkeit zu unterscheiden, ob es sich um die gesuchte Person oder bloss um einen Namensvetter handelt. Eine manuelle Triage, die gestützt auf Wahrscheinlichkeiten und Vermutungen die Meldungen über Drittpersonen aussondern wollte, wäre mit einem sehr hohen Aufwand (und damit verbunden mit einer zeitli-

⁵³ Siehe dazu oben Ziff. 2.1.

⁵⁴ Siehe zu einem solchen Modell auch die umfassende Untersuchung im Bericht Zweiacker, Ziff. 8.1.1.

chen Verzögerung sowie einer beträchtlichen Erhöhung der Kosten für den Gesuchsteller) verbunden, ohne dass dadurch letztendlich eine Gewähr für die Richtigkeit des Ergebnisses bestehen würde.⁵⁵ Die Einführung der Möglichkeit eines umfassenden Datenaustausches zwischen den Betreibungsämtern erscheint deswegen für sich allein nicht nur unzureichend, um die hier vorliegende Problematik insgesamt zu lösen, sondern auch um dem Problem des Schuldner-tourismus im Besonderen (d.h. dem Umzug zwischen verschiedenen Betreibungskreisen) beizukommen.⁵⁶

Beispiel: X. verlangt vom Betreibungsamt in Z. eine schweizweite Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Das Betreibungsamt macht unter diesen Personalien eine schweizweite Abfrage bei allen anderen Betreibungsämtern. Da die Bahnhofstrasse 123 in Z. in seinem eigenen Betreibungskreis liegt, erhält es keine Rückmeldungen von anderen Ämtern. Es macht deswegen eine weitere Anfrage nur unter Verwendung des Namens «Hans Meier». Darauf erhält es Auskünfte über mehr als hundert Betreibungen von anderen Ämtern. Der Betreibungsbeamte von Z. versucht nun herauszufinden, welche der Auskünfte zum angefragten Hans Meier an der Bahnhofstrasse 123 in Z. gehören und welche lediglich einen Namensvetter betreffen. Schliesslich erteilt er eine konsolidierte Auskunft an X., in welcher verschiedene an anderen Orten erhobene Betreibungen ausgewiesen werden. Wie sich später herausstellt, wurde der im Auskunftsbegehren referenzierte Hans Meier in Wahrheit aber noch nie betrieben.

Kurz darauf verlangt Y. eine Auskunft über «Peter Müller, Dorfstrasse 4 in Z.». Nach den schlechten Erfahrungen mit der letzten Auskunft ist der Betreibungsbeamte nun vorsichtiger. Nachdem wiederum über hundert Auskünfte von anderen Ämtern eingehen, erteilt er eine leere Auskunft an Y. mit dem Hinweis, dass die Auskunft eventuell unvollständig sei. Wie sich später herausstellt, wurde Peter Müller vor seinem kürzlich erfolgten Umzug an seinem alten Wohnort in A. für mehrere Forderungen betrieben.

Umsetzung: Die Umsetzung eines umfassenden Datenaustausches zwischen den Betreibungsämtern in der Schweiz bedürfte einer Gesetzesänderung. Es müsste im Gesetz klar gestellt werden, dass die Betreibungsämter bei einem Auskunftsbegehren nicht nur zur Auskunft aus den eigenen Protokollen und Registern verpflichtet wären, sondern eine schweizweite Auskunft unter Beizug der Protokoll- und Registereinträge sämtlicher anderer Betreibungsämter zu erstellen hätten. Dabei müsste auch eine Pflicht für die übrigen Ämter geschaffen werden, dass sie dem federführenden Amt auf Anfrage Auskunft zu erteilen haben. Dies würde neue Pflichten und Tätigkeiten umfassen, welche heute gesetzlich nicht verankert sind (vgl. den diesbezüglich offenen Wortlaut des heutigen Artikel 8 Absatz 1 und Artikel 8a Absatz 1 SchKG).

Wie bereits oben erwähnt, sind mit der heute vorhandenen Möglichkeit für elektronischen Rechtsverkehr zugleich auch die technischen Voraussetzungen für einen elektronischen Datenaustausch unter den Betreibungsämtern grundsätzlich vorhanden. Die einmaligen Kosten für die Umsetzung wären deswegen im Vergleich zu anderen Modellen im mittleren Bereich.⁵⁷ Ein solches Modell würde jedoch aufgrund der manuellen Kontrolle und Zusammenführung der verschiedenen Teilauskünften relativ hohe laufende Kosten verursachen; es ist davon auszugehen, dass für diese Tätigkeit in jedem Betreibungsamt zusätzliche Stellenprozente geschaffen werden müssten.⁵⁸ Diese Kosten müssen auf die gesuchstellenden Personen abgewälzt werden und würden so die Betreuungsauskunft erheblich verteuern.

⁵⁵ Vgl. dazu auch Bericht Zweacker, Ziff. 8.1.1, S. 26.

⁵⁶ Vgl. auch das diesbezügliche Fazit im Bericht Zweacker, Ziff. 8.1.1, S. 27.

⁵⁷ Siehe auch Bericht Zweacker, Ziff. 8.1.1 S. 26.

⁵⁸ Bericht Zweacker, Ziff. 8.1.1 S. 26.

Hinzuweisen ist also darauf, dass eine elektronische Vernetzung aller Betreibungsämter in der Schweiz nicht zur Folge hätte, dass alle relevanten Einträge über einen bestimmten Schuldner in den verschiedenen Betreibungsregistern gefunden würden. Das gleiche Problem bestünde im Übrigen auch, wenn unter den heutigen Voraussetzungen ein einziges zentrales Register geschaffen würde: Die Einträge über denselben Schuldner wären auch in einem zentralen Register nicht zuverlässig auffindbar, wenn dieser dort lediglich mit Namen und Adresse eingetragen ist. Die räumliche Zersplitterung des Betreuungswesens in einzelne Betreuungskreise ist damit nicht die entscheidende Ursache für die vorliegende Problematik. Das Problem liegt vielmehr darin, dass Einträge über denselben Schuldner unter Umständen unter verschiedenen Attributen in den Betreibungsregistern geführt werden. Damit wird deutlich, dass für eine aussagekräftige schweizweite Betreuungsauskunft zusätzlich zur Vernetzung der Betreibungsämter weitere Elemente hinzugefügt werden müssen.

Denkbar wäre es zwar, ein Modell als Minimallösung vorzusehen, das ausschliesslich auf einer elektronischen Vernetzung der Betreibungsämter beruht: Dabei könnte beispielsweise dem anfragenden Gläubiger eine Liste aller gleichnamigen Personen und aller Personen mit Namen mit einer gewissen Ähnlichkeit, über welche schweizweit Einträge bestehen, ausgehändigt werden. Es wäre dann am Gläubiger, anhand dieser Daten zu entscheiden, diese Informationen zu bewerten und allenfalls über weitere Personen eine umfassende Betreuungsauskunft zu verlangen. Eine solche Lösung stünde allerdings in einem erheblichen Konflikt mit dem Persönlichkeits- beziehungsweise Datenschutz der zunächst als Schuldner in Frage kommenden Personen, da deren Daten bereits zwecks Triage an den Gläubiger weitergegeben werden; dieser hat jedoch nur an den Daten des gesuchten Schuldners ein schützenswertes Interesse.⁵⁹ Ein solches Minimalmodell ist damit unter den heutigen Gegebenheiten abzulehnen.⁶⁰

⁵⁹ Gemäss Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1) muss jede Bearbeitung von Personendaten verhältnismässig sein.

⁶⁰ Auch der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte EDÖB erachtet eine solche Datenbearbeitung als unverhältnismässig und lehnt sie ab.

Überblick: Modell 1 – Elektronische Vernetzung sämtlicher Betreibungsregister					
Wirksamkeit				Falsch positive Auskünfte	Kosten im Be- treibungswesen
Umzug	Betreibung oder Auskunft nicht am Wohnsitz	Namensänderung	Falsch oder unterschiedlich geschriebener Name		
Unterschiedliche Häufigkeit von falsch negativen Betreuungsauskünften am neuen Wohnsitzort und zwar abhängig davon, ob das Betreibungsamt das Einwohnerregister überprüft und ob der Schuldner von ausserhalb des Betreibungskreises oder des Kantons zugezogen ist.	Unterschiedliche Häufigkeit von falsch negativen Betreuungsauskünften, abhängig davon, ob das Betreibungsamt das Einwohnerregister überprüft und ob der Schuldner ausserhalb des Betreibungskreises oder des Kantons Wohnsitz hat.	Gefahr für falsch negative Auskunft; abhängig vom Einzelfall.	Gefahr für falsch negative Auskunft; abhängig vom Einzelfall.	Gefahr vorhanden; umso grösser, je mehr falsch negative Auskünfte vermieden werden sollen.	Hohe laufende Kosten für Betreuungsauskünfte in jedem einzelnen Betreibungsamt in der Schweiz.

5.3 Systeminterne Identifikation der Datensätze im Betreibungswesen

Heute wird der Schuldner im Betreibungswesen anhand seines Namens und der Adresse, wie sie der Gläubiger gegenüber dem Betreibungsamt angibt, identifiziert.⁶¹ Wie die Fallgruppen gezeigt haben⁶², können Name und Adresse jedoch mehrdeutig sein, sich ändern oder falsch oder unterschiedlich geschrieben werden. Schon bei der Anhebung der Betreuung werden deswegen unter Umständen qualitativ schlechte Daten im Betreibungsregister geschaffen (falsch geschriebene Namen; Betreibungen, die nicht am Wohnsitz ergehen). In anderen Fällen ändern sich die Identifikationsmerkmale im Nachhinein (Umzüge; Namensänderungen). Der Schuldner ist in solchen Fällen nur noch über die falschen oder veralteten Attribute in den Betreibungsregistern auffindbar. Eine auf die richtigen oder aktuellen Attribute bezogene Betreuungsauskunft wäre dann falsch negativ. Daneben können aber auch die Angaben des Gläubigers auf seinem Begehren um eine Betreuungsauskunft mangelhaft sein. Dann wird der gesuchte Eintrag – gerade weil er richtig ist – nicht gefunden und die Betreuungsauskunft ist unter Umständen ebenfalls falsch negativ.

Deswegen muss, um eine schweizweite Betreuungsauskunft zu ermöglichen, neben einer elektronischen Vernetzung der Betreibungsregister zusätzlich eine *eindeutige und schweizweit einheitliche Identifikation der Datensätze* in den Betreibungsämtern erfolgen. Die Schuldner müssten in den Betreibungsregistern so präzise identifiziert sein, dass die Einträge über denselben Schuldner als zusammengehörig erkannt würden und das Risiko für die zweimalige Erfassung derselben Person unter verschiedenen Attributen somit ausgeschlossen wäre. Ausserdem müsste diese Identifikation schweizweit und dauerhaft nach einheitlichen Prinzipien erfolgen, so dass die zusammengehörigen Datensätze – also die verschiedenen Einträge über denselben Schuldner – in den verschiedenen Registern auch nach einer gewissen Zeit, wenn sich beispielsweise Name oder Adresse geändert haben, noch erkannt würden. Damit ist gleichzeitig gesagt, dass die heute in den Registern vorhandenen

⁶¹ Oben Ziff. 2.1.

⁶² Oben Ziff. 3.

Informationen nicht ausreichen, um diese Aufgabe der Identifikation übernehmen zu können: Namen sind häufig mehr als einmal vorhanden und können ändern, und auch Adressen können ändern, ohne dass dies zwingend in einem Register nachvollzogen wird. Auch das Geburtsdatum ist nicht geeignet, diese Aufgabe zu übernehmen, da es dem betreibenden Gläubiger beziehungsweise der die Betreuungsauskunft ersuchenden Person häufig gar nicht bekannt ist und auch dort nicht ausgeschlossen ist, dass gleichnamige Personen am gleichen Tag geboren sind.

Ein eindeutiges Identifikationsmerkmal muss vielmehr so spezifisch sein, dass es nur eine Person erfasst. Zusätzlich muss es unveränderlich sein oder seine Änderungen müssen in der zeitlichen Entwicklung zurückverfolgbar sein. Grundsätzlich ist eine systeminterne eindeutige Identifikation innerhalb der Betreibungsämter und -register ausreichend. Damit wird das Ziel erreicht, dass alle relevanten Datensätze in allen Betreibungsregistern gefunden werden. Als solches Identifikationsmerkmal in Fragen kommt ein einzelnes abschliessend identifizierendes Kriterium (z.B. eine Identifikationsnummer wie die AHVN13 oder ein eigener sektorieller Identifikator) oder ein ergänzendes Kriterium zu Name und Adresse, welches im Ergebnis zu einer eindeutigen Identifikation führt (z.B. die Daten der Einwohnerregister, in welchen auch der jeweilige Zu- und Wegzugsort vermerkt ist), oder ganz allgemein ein Eintrag in einer Adressdatenbank mit vorbestehendem Personenstamm und temporaler Datenerhaltung (Historisierung). Bei Letzterem muss der Personenstamm deswegen vorbestehend sein, um bei einer Änderung oder Falschangabe des Namens oder der Adresse das Risiko für die mehrmalige Erfassung desselben Schuldners als verschiedene Personen auszuschliessen. Die Historisierung der Daten ist erforderlich, um Änderungen von Name oder Adresse zurückverfolgen zu können.

In konzeptioneller Hinsicht ist es zunächst unerheblich, was für eine Art von Identifikator verwendet wird. Nachfolgend wird für die Darstellung eines Modells die Verwendung eines sektoriellen Identifikators angenommen. Bei einem sektoriellen Identifikator kann es sich zum Beispiel um eine persönliche Identifikationsnummer für jeden Schuldner handeln, welche einmalig ist und ausschliesslich im Betreuungswesen verwendet wird.

Modell 1a: Systeminterne Verwendung eines präzisen (sektoriellen) Identifikators

Funktionsprinzip: In den Betreibungsregistern wird jedem Schuldner, zu welchem ein Eintrag erstellt wird, eine sektorielle Identifikationsnummer zugeordnet. Diese Nummer wird nur innerhalb der Betreibungsämter und -register verwendet. Im Übrigen entspricht dieses Modell dem Modell 1⁶³, das heisst bei einem Gesuch um eine Betreuungsauskunft macht das angefragte Betreibungsamt seinerseits eine Anfrage bei sämtlichen anderen Betreibungsämtern in der Schweiz und konsolidiert die Teilauskünfte zu einer einzigen Betreuungsauskunft zuhanden des gesuchstellenden Gläubigers. Der grosse Vorteil der Verwendung des sektoriellen Identifikators liegt nun darin, dass kein manuelles Aussondern und Zusammenfügen der verschiedenen Teilauskünfte gestützt auf Vermutungen und Wahrscheinlichkeiten erfolgen muss. Sämtliche Datensätze in allen Betreibungsregistern der Schweiz enthalten entweder den in der Anfrage des federführenden Amtes referenzierten Identifikator oder nicht. Mit der elektronischen Datenbankabfrage werden die richtigen Datensätze zuverlässig gefunden und zugeordnet. Die Konsolidierung der Teilauskünfte ist nur noch ein formaler (und deshalb automatisierbarer) Vorgang.

Wirksamkeit: Innerhalb des Systems funktioniert das Modell fehlerlos. Die relevanten Datensätze werden beispielsweise auch erkannt, wenn der referenzierte Schuldner seine Ad-

⁶³ Oben Ziff. 5.2.

resse gewechselt oder eine Namensänderung hinter sich hat, da sich der sektorielle Identifikator dadurch nicht ändert.

Beispiel: X. möchte eine Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Der gesuchte Hans Meier ist vor einiger Zeit an seinem alten Wohnort an der Hauptstrasse 4 in A. betrieben worden. Da dieser Eintrag mit seiner Identifikationsnummer verknüpft ist, welche sich durch den Umzug nicht ändert, wird dieser Datensatz bei der Suche unter Verwendung seiner Identifikationsnummer sofort gefunden und die alte Betreuung erscheint in der Auskunft.

X. möchte sodann auch eine Betreuungsauskunft über «Anna Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Die gesuchte Anna Meier ist kurz vor ihrer Heirat mit Hans Meier unter ihrem damaligen Namen «Anna Müller» an ihrer alten Adresse an der Dorfstrasse 10 in A. betrieben worden. Trotz Namensänderung und Umzug wird der gesuchte Eintrag anhand der Identifikationsnummer sofort gefunden.

Die entscheidende Frage ist allerdings, wie – sei es bei der Betreuung oder bei der Anfrage um eine Betreuungsauskunft – der präzise Identifikator, hier also die sektorielle Identifikationsnummer, dem vom Gläubiger angegebenen Schuldner zugeordnet wird. Einen sektoriellen Identifikator, welcher nur systemintern im Betreuungswesen verwendet wird, kennt der Gläubiger in der Regel nicht. Der Gläubiger wird in seinem Betreibungs- oder Auskunftsbegehren also wie heute nur den Namen und die Adresse des Schuldners nennen können. Würde man von ihm die Angabe des Identifikators zwingend verlangen, könnte er in vielen Fällen gar kein Betreibungs- oder Auskunftsbegehren einreichen.

Beispiel: X. möchte «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Er kennt dessen sektorielle Identifikationsnummer jedoch nicht. Was geschieht nun? Wird der Eintrag über die Betreuung gegen Hans Meier ohne Identifikationsnummer im Betreibungsregister eingetragen und so später nie wieder gefunden? Oder soll gar keine Betreuung zulässig sein, solange die Identifikationsnummer des Schuldners nicht zweifelsfrei feststeht?

Y. möchte eine Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Auch er kennt dessen sektorielle Identifikationsnummer jedoch nicht. Zwar ist die Betreuung gegen Hans Meier an dessen altem Wohnsitz an der Dorfstrasse 4 in A. im Betreibungsregister mit dessen sektorieller Identifikationsnummer eingetragen. Wenn die Anfrage von Y. aber ohne Angabe der Identifikationsnummer erfolgt, kann dieser Eintrag der Anfrage nicht zweifelsfrei zugeordnet werden. Die systeminterne Verwendung des Identifikators bringt in diesem Fall keinen Nutzen.

Umsetzung: Die Umsetzung eines solchen Modells bedürfte einer Gesetzesänderung, welche die Verwendung des Identifikators sowie den Datenaustausch zwischen den Betreibungsämtern regelt. Im Übrigen ist offen, wie ein solches Modell umgesetzt werden soll, da – wie gerade gezeigt – nicht klar ist, wie die Personalien der Schuldner dem systeminternen Identifikator zugeordnet werden sollen.

Es zeigt sich somit, dass mit der Verwendung eines präzisen Identifikators alleine, wie z.B. einer sektoriellen Nummer oder der AHVN13, noch keine aussagekräftige schweizweite Betreuungsauskunft geschaffen werden kann. Die eindeutige interne Identifikation ist zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine funktionierende schweizweite Betreuungsauskunft. Solange nicht gewährleistet ist, dass die Daten aus den Betreibungs- oder Auskunftsbegehren zweifelsfrei dem richtigen internen Identifikator zugeordnet werden können, liefert ein solches Modell unzureichende Ergebnisse. Es ist für das Funktionieren

einer schweizweiten Betreuungsauskunft dabei unumgänglich, dass diese Zuordnung bereits bei jeder Anhebung eines Betreibungsbegehrens erfolgt. Andernfalls würden die entsprechenden Datensätze später nicht mehr gefunden. Schliesslich muss auch bei jedem Auskunftsbeglehen der darin genannte Schuldner auf diese Weise identifiziert werden, um den relevanten Datensatz in den Betreibungsregistern zu finden. Es stellt sich somit die praktisch bedeutsame Frage, wie der Identifikator dem im Betreibungs- oder Auskunftsbeglehen genannten Schuldner zugeordnet werden soll. Das Problem liegt also im Kern nicht im Betreibungswesen, sondern in der «Aussenwelt».

Aus diesen Überlegungen folgt ausserdem die Erkenntnis, dass eine schweizweite Auskunft grundsätzlich *nur für die Zukunft* geschaffen werden kann. Weil die Datensätze heute ohne absolut eindeutige Attribute in den Registern vorhanden sind, ist es in vielen Fällen nicht mehr möglich, im Nachhinein eine Zuordnung zu einem präzisen Identifikator zuverlässig vorzunehmen. Damit ist eine vollumfängliche Aussagekraft einer schweizweiten Betreuungsauskunft selbst bei einem vollständigen Funktionieren des Modells erst nach fünf Jahren gewährleistet (ältere Betreibungen werden gegenüber Dritten gemäss Art. 8a Abs. 4 SchKG nicht mehr ausgewiesen). Verlustscheine welche vor der Umsetzung eines solchen Modells ausgestellt worden sind, werden aus diesem Grund ebenfalls nie in einer schweizweiten Betreuungsauskunft erscheinen.

Überblick: Modell 1a – Systeminterne Verwendung eines präzisen Identifikators					
Wirksamkeit				Falsch positive Auskünfte	Kosten im Betreibungs- wesen
Umzug	Betreibung oder Auskunft nicht am Wohnsitz	Namensänderung	Falsch oder unterschiedlich beschriebener Name		
Sofern Name und Adresse des Schuldners dem richtigen Identifikator zugeordnet werden können, sind falsch negative Auskünfte prinzipiell ausgeschlossen.	Sofern Name und Adresse des Schuldners dem richtigen Identifikator zugeordnet werden können, sind falsch negative Auskünfte prinzipiell ausgeschlossen.	Sofern Name und Adresse des Schuldners dem richtigen Identifikator zugeordnet werden können, sind falsch negative Auskünfte prinzipiell ausgeschlossen.	Sofern Name und Adresse des Schuldners dem richtigen Identifikator zugeordnet werden können, sind falsch negative Auskünfte prinzipiell ausgeschlossen.	Ob ein Risiko besteht hängt davon ab, mit welcher Zuverlässigkeit der Identifikator dem Namen und der Adresse des Schuldners zugeordnet werden kann	Abhängig davon, welcher Identifikator verwendet wird und wie die Zuordnung zum Schuldner erfolgt.

5.4 Fehlerfreie Zuordnung der externen Daten zum internen Identifikator

5.4.1 Allgemeine Überlegungen

Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, stellt sich bei der Verwendung eines präzisen Identifikators im Betreibungswesen die Frage, in welchem Verfahren und durch welche Stelle die Daten, das heisst Name und Adresse des Schuldners, wie sie der Gläubiger auf dem Betreibungs- oder Auskunftsbeglehen aufführt, dem richtigen Identifikator zugeordnet werden. Es geht also im Grunde darum, auf welchem Weg und durch wen die Schuldner präziser identifiziert werden.

Heute stellt sich die Frage nach der Zuordnung zu einem Identifikator nicht. Auch systemintern werden nur Name und Adresse der Schuldner verwendet, und zwar grundsätzlich so, wie sie der Gläubiger gegenüber dem Betreibungsamt angibt.⁶⁴ Die richtige Identifikation des Schuldners ist damit ausschliesslich Sache des Gläubigers. Wenn er den Namen oder die

⁶⁴ Siehe dazu oben Ziff. 2.1.

Adresse des Schuldners nicht kennt, kann er ihn nicht betreiben und er kann über ihn keine Betreuungsauskunft verlangen. Wenn der Gläubiger die falsche Person betreibt, trägt er die Kosten für die vergebliche Betreuung. In der Regel kennt der Gläubiger den Namen und die Adresse seines Schuldners jedoch oder er kann diese Daten herausfinden, da sie über verschiedene Wege relativ leicht verfügbar sind.⁶⁵ Diese Risikoverteilung entspricht auch der im Betreibungsverfahren grundsätzlich geltenden Dispositionsmaxime.⁶⁶ Der Nachteil dieser nicht sehr hohen Ansprüche an die Identifikation des Schuldners ist dann allerdings die beschränkte Aussagekraft der Betreuungsauskünfte.

Würde an das heute im Betreuungswesen geltende Prinzip der Dispositionsmaxime angeknüpft, so hätte der Gläubiger den Schuldner, soweit dies im Betreibungsverfahren erforderlich ist, zu identifizieren. Er müsste also den Identifikator des Schuldners auf dem Betreibungs- oder Auskunftsbegleichen nennen. Wie bereits im Modell 1a gezeigt, ist allerdings fraglich, woher der Gläubiger den Identifikator kennen soll. Ideal wäre deswegen ein präziser Identifikator, den der Gläubiger ohnehin kennt und den er bei der Anhebung der Betreuung oder bei einem Auskunftsbegleichen jeweils selber angeben könnte.

Einen sektoriellen Identifikator, welcher nur im Betreuungswesen verwendet würde, würde der Gläubiger grundsätzlich nicht kennen. Und auch dann, wenn der Identifikator öffentlich einsehbar wäre, würde dies dem Gläubiger in denjenigen Fällen, welche schon heute zu einer unvollständigen Auskunft führen, nicht weiterhelfen. Selbst wenn ein solcher Identifikator in einer öffentlichen Datenbank mit Name und Adresse verknüpft wäre, könnte der Gläubiger den Identifikator seines Schuldners beispielsweise dann nicht mehr herausfinden, wenn der Schuldner umgezogen ist. Lediglich in Fällen von seltenen beziehungsweise schweizweit einmaligen Namen kann mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass es sich bloss um einen Namensvetter handelt. Der Gläubiger müsste dann also im Wesentlichen dieselben Nachforschungen über seinen Schuldner tätigen wie heute, um eine schweizweite Betreuungsauskunft zu erlangen. Das Ziel einer schweizweiten Betreuungsauskunft ist allerdings gerade, dem Gläubiger solche Nachforschungen zu ersparen.

Auch die AHVN13 ist dem Gläubiger in den meisten Fällen nicht bekannt und sie ist auch nicht öffentlich einsehbar. Zwar verfügen in der Praxis viele Gläubiger über die AHVN13 ihrer Schuldner, so insbesondere die Krankenversicherungen und Steuerämter. Andere Gläubiger, darunter insbesondere die Wohnungsvermieter, kennen die AHVN13 ihrer Schuldner hingegen meist nicht. Deswegen kann auch nicht vorausgesetzt werden, dass die Gläubiger die AHVN13 ihrer Schuldner gegenüber dem Betreibungsamt angeben.

Günstiger erscheint deswegen die Verwendung der Daten aus dem Einwohnerregister. Diese Daten lassen sich – zumindest im Regelfall – anhand von Name und Adresse einer Person einfach beziehen. Der entscheidende Vorteil der Daten aus dem Einwohnerregister, welcher diese im Gegensatz zur Wohnadresse im Allgemeinen zu einem möglichen Identifikator macht, ist, dass sie in der Regel die Zuzugs- und die Wegzugsorte umfassen. Damit kann die Wohnsitzgeschichte einer Person rekonstruiert werden und es können spezifisch die Betreibungsregister an ihrem alten Wohnort abgefragt werden. Die Daten der Einwohnerregister sind für Private allerdings nur begrenzt einsehbar. In der Regel ist ein Interessennachweis erforderlich, wie zum Beispiel ein unterzeichneter Vertrag. Je nach dem kann dieser Interessennachweis schwierig sein und so die heute einfache Möglichkeit zur Betreuung einschränken. Wie gerade erwähnt sollen diese Hürden im Rahmen einer schweizweiten Betreuungsauskunft aber abgebaut werden. Auch bei einem Modell, welches die Daten der

⁶⁵ Dies ist allerdings nicht immer so; gerade bei ausservertraglichen Schadenersatzforderungen stellt sich dieses Problem bisweilen, aber auch bei Versandbestellungen, wenn unter einem falschen Namen bestellt wurde. Das Risiko, die Personalia des Schuldners nicht zu kennen, liegt vollständig beim Gläubiger.

⁶⁶ Siehe oben Ziff. 2.3.

Einwohnerregister verwendet, kann also nicht vorausgesetzt werden, dass der Gläubiger den Meldeort des Schuldners herausfindet. Sonst könnte dies vom Gläubiger gerade auch heute verlangt werden, womit in vielen Fällen der Schuldner-tourismus verhindert werden könnte.

Auch die Angabe anderer zusätzlicher Identifikatoren oder Identifikationsmerkmalen, wie zum Beispiel dem Geburtsdatum, können kaum vom Gläubiger verlangt werden, wenn seine Position gegenüber heute nicht wesentlich verschlechtert werden soll.

Ein allgemein bekannter, präziser Identifikator mit einer gesetzlichen Pflicht für natürliche Personen zur Verwendung dieses Identifikators kann auch nicht einfach neu geschaffen beziehungsweise «eingeführt» werden. Analog zur Firmengebrauchspflicht der im Handelsregister eingetragenen juristischen Personen und Personengesellschaften⁶⁷ wären sämtliche natürliche Personen in der Schweiz dann verpflichtet, im Rechts- und Geschäftsverkehr neben oder anstelle ihres Namens und ihrer Adresse diesen Identifikator zu verwenden. Abgesehen davon, dass trotz einer gesetzlichen Pflicht die Verwendung dieses Identifikators immer noch nicht in allen Fällen erfolgen würde, erscheint dem Bundesrat eine solche Pflicht auch klar als unverhältnismässig.

Es zeigt sich somit, dass es keinen zuverlässigen Identifikator gibt, welchen der Gläubiger kennen würde. Um eine schweizweite Betreuungsauskunft überhaupt umsetzen zu können, muss ein anderer Weg gefunden werden, den Identifikator dem Betreibungs- oder Auskunftsbegehren zuzuordnen. Übrig bleibt damit nur die Zuordnung des Identifikators durch das Betreibungsamt selbst. Die folgenden Modelle⁶⁸ werden deswegen unter dieser Annahme geprüft.

Projekt «E-ID»: Substantiell zur Lösung dieses Problems beitragen könnte in Zukunft die «E-ID». Es handelt sich dabei um einen elektronischen Identitätsnachweis, welcher dereinst die Funktion eines eindeutigen Identifikators übernehmen könnte. Da die Verwendung der «E-ID» jedoch freiwillig bleiben soll, wäre Voraussetzung dazu, dass sich ihre Verwendung flächendeckend durchsetzt, so dass ihre Angabe von jedem Vertragspartner faktisch verlangt werden könnte. Sollte sich eine solche Verbreitung der E-ID in Zukunft realisieren, würden sich weitere Möglichkeiten zur Lösung der in diesem Bericht behandelten Problematiken eröffnen.⁶⁹

Am 1. Juni 2018 hat der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) verabschiedet.⁷⁰

Projekt «Nationale Adressdienste» (NAD): Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) arbeitet zurzeit einen Vernehmlassungsentwurf zu einem zentralen Dienst mit den Adressen der Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz aus. Die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden sollen künftig im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben auf diesen Dienst zugreifen können.⁷¹ Die NAD sollen zu jeder Einwohnerin und jedem Einwohner der Schweiz die Adresse des sogenannten öffentlich-rechtlichen Wohnsit-

⁶⁷ Siehe dazu oben Ziff. 3.3.

⁶⁸ Die an dieser Stelle und nachfolgend in grauer Farbe unterlegten Abschnitte haben zukünftige Szenarien zum Gegenstand, deren Eintreten und Auswirkungen gegenwärtig nur mit unzureichender Sicherheit abgeschätzt werden können.

⁶⁹ Allerdings würde eine Verwendung der «E-ID» als Identifikator im Betreibungswesen einem etwaigen rein faktischen Zwang zur Verwendung der «E-ID» Vorschub leisten, was dem Prinzip der Freiwilligkeit der Verwendung der «E-ID» zuwiderlaufen würde. Der EDÖB erachtet die Verwendung der «E-ID» als Identifikator im Betreibungswesen deshalb als problematisch. Zudem bemängelt er, dass damit der sektorspezifische Charakter der «E-ID» verloren ginge.

⁷⁰ Siehe zum Projekt «E-ID» www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Elektronische Identifizierung (E-ID)

⁷¹ Siehe www.ejpd.admin.ch > Aktuell > News > 2017 > Nationale Adressdienste für die öffentliche Hand

zes, der weitgehend dem Meldeort entspricht, führen.⁷² Die Daten sollen dabei ursprünglich von der Einwohnerkontrolle der Gemeinden stammen und würden damit grundsätzlich deren (heutiger) Qualität entsprechen. Verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Datenqualität sind jedoch geplant, wie beispielsweise eine Drittmeldepflicht insbesondere für Vermieter, Logisgeber und Arbeitgeber⁷³, ähnlich wie sie einige Kantone bereits heute kennen.⁷⁴ Eine Datenhistorisierung, um die Zu- und Wegzugsbewegungen einer Person verfolgen zu können, ist ebenfalls geplant.⁷⁵

Die Umsetzung der NAD ist zurzeit noch nicht absehbar. Insbesondere ob die Drittmeldepflichten schweizweit eingeführt beziehungsweise ausgebaut werden und wie mit solchen Drittmeldungen umgegangen werden wird, ist heute noch nicht klar. So wird sich die Frage stellen, ob bei jeder Divergenz zwischen Anmeldung und Drittmeldung von Amtes wegen eine Ermittlung des richtigen (öffentlich-rechtlichen) Wohnsitzes und eine zwangsweise Durchsetzung der Anmeldung bei den Einwohnerdiensten der Gemeinde erfolgen wird. Damit würde die Datenqualität deutlich erhöht werden, der Aufwand dafür wäre jedoch vermutlich relativ gross.⁷⁶

5.4.2 Verwendung der Daten der Einwohnerregister zur systeminternen Identifikation

Wie oben gezeigt, lassen sich die Daten aus dem Einwohnerregister durch das Betreibungsamt anhand der Adressangaben des Gläubigers relativ einfach beziehen. Die Verwendung der Daten aus dem Einwohnerregister als systeminterner Identifikator erscheint für die Prüfung eines Modells, bei welchem das Betreibungsamt die externen Daten dem systeminternen Identifikator zuordnet, deshalb als günstig.

Modell 2: Verwendung der Daten der Einwohnerregister⁷⁷

Funktionsprinzip: Das Betreibungsamt greift bei der Erstellung einer Betreuungsauskunft auf die Daten der Einwohnerregister zu. Dabei eruiert das angefragte Amt basierend auf den Angaben des Gläubigers zu Name und Adresse des Schuldners dessen aktuellen Meldeort. Sodann eruiert es anhand der in den Einwohnerregistern vermerkten Herkunftsorte die ehemaligen Meldeorte des Schuldners in den letzten fünf Jahren. Danach fragt das angefragte Amt seinerseits bei den für die ehemaligen Meldeorte zuständigen Betreibungsämtern um Teilauskünfte an. Die Konsolidierung der Teilauskünfte zu einer schweizweiten Betreuungsauskunft erfolgt automatisch durch das anfragende Amt.

Nach Schaffung der NAD könnte das Betreibungsamt den aktuellen Meldeort anhand der NAD eruiieren.

Sollten die NAD dereinst eine temporale Datenhaltung, das heisst eine Historisierung der Adressdaten, umfassen, dann könnten die Betreibungsämter die Wohnsitzgeschichte eines Schuldners direkt über die NAD erstellen. Ein Zugriff auf die verschiedenen Einwohnerregis-

⁷² Siehe zu den Grundzügen der Nationalen Adressdienste und insbesondere zum Begriff des öffentlich-rechtlichen Wohnsitzes den Bericht Nationale Adressdienste (NAD) – Bericht zur technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Machbarkeit, S. 4 ff., abrufbar unter www.ejpd.admin.ch > Aktuell > News > 2017 > Nationale Adressdienste für die öffentliche Hand.

⁷³ Bericht Nationale Adressdienste (NAD), S. 7.

⁷⁴ Bericht Nationale Adressdienste (NAD), S. 7; vgl. etwa § 8 Abs. 1 MERG ZH.

⁷⁵ Bericht Nationale Adressdienste (NAD), S. 8.

⁷⁶ Es ist auch in diesem Zusammenhang bspw. an den Fall zu denken, in welchem eine Person eine Wohnung an ihrem Arbeitsort mietet, aber den zivil- und öffentlich-rechtlichen Wohnsitz an einem anderen Ort behält. Um den öffentlich-rechtlichen Wohnsitz einer Person in einem solchen Fall zu beurteilen, wären seitens des zuständigen Amtes unter Umständen vertiefte Abklärungen über das berufliche und private Leben einer Person erforderlich.

⁷⁷ Vgl. zu diesem Modell im Allgemeinen auch Bericht Zweiacker, Ziff. 8.1.2 S. 27 ff.

ter wäre dann nicht mehr erforderlich. Ein solches Modell wäre technisch noch einfacher umsetzbar.⁷⁸

Wirksamkeit: Mit einem solchen Modell können Betreibungen des Schuldners, welche an Orten ergangen sind, an denen er früher gemeldet war, ermittelt werden. Ein Umzug – sowohl innerhalb eines Betreibungskreises wie auch über verschiedene Betreibungskreise hinweg – wäre dann nicht mehr geeignet, eine alte Betreibung zu verschleiern. Mit diesem Modell könnte dem «Schuldner-tourismus» also zumindest im Grundsatz begegnet werden.

Beispiel: X. möchte von einem beliebigen Betreibungsamt eine schweizweite Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Der Betreibungsbeamte verlangt nun beim für die Bahnhofstrasse 123 in Z. zuständigen Einwohnerregister eine Adressauskunft. Darin sieht er den vormaligen Meldeort von Hans Meier. Er verlangt auch vom für diesen Ort zuständigen Einwohnerregister eine Adressauskunft, worin er wiederum den früheren Meldeort von Hans Meier sieht. Der Betreibungsbeamte geht so vor, bis er die Wohnsitzgeschichte von Hans Meier über die letzten fünf Jahre erstellt hat. Danach verlangt er bei allen für diese Meldeorte zuständigen Betreibungsämtern eine Teilauskunft über «Hans Meier» an der jeweiligen Adresse. Schliesslich werden die Teilauskünfte zu einer Gesamtauskunft konsolidiert, die nun alle Betreibungen gegen Hans Meier an seinen ehemaligen Meldeorten in den letzten fünf Jahren ausweist.

Ein Problem bei einem solchen Modell besteht darin, dass der zivilrechtliche Wohnsitz und damit auch der ordentliche Betreibungsort nicht zwingend mit dem Meldeort übereinstimmen. Bedingung für das Funktionieren dieses Modells ist deswegen, dass der Schuldner sich an seinem zivilrechtlichen Wohnsitz ordentlich anmeldet und dabei jeweils auch den Herkunfts- und bei einem Wegzug den Zielort angibt. Andernfalls könnte keine Meldeort-Historie und somit keine schweizweite Betreuungsauskunft erstellt werden. Würde sich der Schuldner am Wohnsitz nicht anmelden, wäre zudem nicht gewährleistet, dass eine dort erfolgte Betreibung Eingang in seine Betreibungsgeschichte findet. So könnte ein Schuldner, welcher oft umzieht und sich nie anmeldet, wiederholt betrieben werden, ohne dass diese Betreibungen jemals in einer konsolidierten Auskunft erfasst würden.

Beispiel: X. möchte eine Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Hans Meier hat zwar seinen zivilrechtlichen Wohnsitz an diesem Ort, er hat sich jedoch nie angemeldet. Der Betreibungsbeamte verlangt nun eine Adressauskunft vom für Z. zuständigen Einwohneramt. Da Hans Meier dort nicht gemeldet ist, können sein jetziger und seine früheren Meldeorte nicht ermittelt werden. Der Betreibungsbeamte kann nur eine Auskunft nach heutigem Standard erstellen. Die zahlreichen Betreibungen gegen Hans Meier an dessen alten Wohnorten bleiben so unentdeckt.

Später betreibt X. «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Der Zahlungsbefehl kann Hans Meier an der angegebenen Adresse zugestellt werden. Kurz darauf zieht dieser jedoch nach A., ohne sich jemals in Z. angemeldet zu haben. Als nach einiger Zeit Y. beim Betreibungsamt in A. eine Betreuungsauskunft über «Hans Meier in A.» verlangt, kann die Wohnsitzgeschichte von Hans Meier wiederum nicht erstellt werden. Die in Z. gegen ihn durchgeführte Betreibung bleibt unentdeckt.

Die Erstellung der Meldeorthistorie oder die Anforderung von Teilauszügen kann sodann auch dann scheitern, wenn am alten Meldeort des Schuldners mehrere Personen mit dessen

⁷⁸ Die Wirksamkeit wäre voraussichtlich aber ungefähr gleich gross, wie beim Modell mit Zugriff auf die Einwohnerregister, denn die in den NAD enthaltenen Adressdaten würden letztlich grösstenteils aus den kantonalen bzw. kommunalen Einwohnerregistern stammen.

Namen registriert waren. Im Einwohnerregister wird heute nur der Herkunftsort (Gemeinde) einer Person, aber nicht ihre vollständige Adresse angegeben. Deswegen kann in solchen Fällen unter Umständen nicht gesagt werden, von welcher der gleichnamigen Personen ein Teilauszug eingeholt werden muss.⁷⁹

Schliesslich würde dieses Modell weitere Fälle nicht erfassen, wie zum einen eine Betreuung, die nicht am zivilrechtlichen Wohnsitz ergangen ist, sei es weil ein besonderer Betreuungsort vorlag oder weil am falschen Ort betrieben wurde. Problematisch wäre auch eine Anfrage um eine Auskunft bei einem Betreibungsregister, in dessen Kreis der Schuldner gegenwärtig nicht gemeldet ist und auch nie war. Für eine solche Anfrage kann es aber legitime Gründe geben (z.B. bei Wochenaufenthalten oder wenn ein besonderer Betreuungsort gegeben ist). In einem solchen Fall könnte gar keine Meldeort-Historie erstellt werden. Dann könnte keine Auskunft nach dem neuen Standard erstellt werden. Auch die Problematik von Namensänderungen und schwierigen beziehungsweise unterschiedlich oder falsch geschriebenen Namen wird mit diesem Modell nicht vollständig gelöst. Während bei offensichtlichen Fällen (z.B. nur leicht abweichenden Schreibweisen und gleicher Adresse) eine Zuordnung der entsprechenden Daten aus dem Einwohnerregister noch vorgenommen werden könnte, müsste in vielen Fällen mangels Eindeutigkeit der Sachlage wie heute eine beschränkt aussagekräftige Auskunft erteilt werden.

Beispiel: X., der einen Handel mit Elektronikgeräten betreibt, hat eine Bestellung für ein Fernsehgerät für «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» erhalten. Er möchte für diesen Namen und diese Adresse vor der Lieferung nun eine Betreuungsauskunft. An der angegebenen Adresse ist jedoch kein «Hans Meier» im Einwohnerregister gemeldet. In Wahrheit hat der referenzierte Hans Meier seinen Wohnsitz nämlich an der Hauptstrasse 4 in A. In Z. ist Hans Meier nur Wochenaufhalter, ohne sich aber bisher angemeldet zu haben. Das Fernsehgerät braucht er tatsächlich in seiner Wohnung in Z. Der Betreibungsbeamte kann nun keine schweizweite Betreuungsauskunft ausstellen. Um dies tun zu können, müsste er herausfinden, an welchem Ort Hans Meier im Einwohnerregister gemeldet ist.

Mit der Schaffung der NAD könnte die Wirksamkeit eines solchen Modells unter Umständen erhöht werden. Dies würde massgeblich davon abhängen, wie die NAD umgesetzt würde. Insbesondere könnten versäumte Anmeldungen nach Umzügen aufgrund der Drittmeldungen erkannt und durchgesetzt werden. Es käme damit in weniger Fällen zu einem Auseinanderfallen von zivilrechtlichem Wohnsitz und Meldeort. Über einen Schuldner, der sich nicht (freiwillig) am neuen Wohnort anmeldet, könnte dann unter Angabe der neuen Adresse gegebenenfalls trotzdem eine Betreuungsauskunft nach neuem Standard erstellt werden. Andere Problemfälle, wie der Fall, dass der Gläubiger die Adresse am Wohnsitz des Schuldners nicht kennt (sondern beispielsweise nur die Adresse am Wohnort oder an einem besonderen Betreuungsort) sowie Probleme im Zusammenhang mit falsch oder unterschiedlich geschriebenen Namen, würden prinzipiell nicht erfasst. In vielen Fällen würde die gesuchte Person dann in der NAD gar nicht gefunden und es könnte keine Betreuungsauskunft nach dem neuen Standard erstellt werden.

Umsetzung: Dieses Modell würde verschiedene Gesetzesänderungen erfordern. Insbesondere der Datenbezug der Betreibungsämter von den Einwohnerregistern müsste schweizweit einheitlich und kantonsübergreifend gewährleistet werden. Ebenso müsste der Datenaustausch zwischen den Betreibungsämtern zwecks Einholung der Teilauskünfte gewährleistet werden.

⁷⁹ Um dieses Problem zu vermeiden müsste dann letztlich nur zwecks Erstellung der Wohnsitzgeschichte des Schuldners auch in einem solchen Modell trotzdem wieder die AHVN13 verwendet werden.

In praktischer Hinsicht würde die Erstellung der Meldeort-Historie entsprechende Anpassungen in der elektronischen Infrastruktur erfordern, was mit eher moderaten einmaligen Kosten verbunden wäre. Insgesamt wäre dieses Modell verhältnismässig günstig umzusetzen.⁸⁰

Die Auslieferung von Betreuungsauskünften nach diesem Standard könnte nicht in (annähernd) Echtzeit erfolgen, sondern frühestens innerhalb einiger Stunden. Grund dafür ist die notwendigerweise manuell zu erstellende Wohnsitzgeschichte der Schuldner. Somit wären der Bezug einer Betreuungsauskunft direkt am Schalter oder auch routinemässige Abfragen vor Vertragsschluss in zeitkritischen Fällen (z.B. im Versandhandel) nicht möglich.⁸¹

Dieses Modell ist in der Theorie zwar ziemlich gut auf die Fälle von «Schuldner-tourismus» zugeschnitten. Zudem würde es in vielen Fällen auch die Ausstellung falsch negativer Betreuungsauskünfte verhindern. Allerdings bedingt es die ordentliche Anmeldung der Schuldner bei der Einwohnerkontrolle an ihrem zivilrechtlichen Wohnsitz, weswegen es vermutlich gerade bei vielen der «Problemfälle» versagen würde. Alle anderen oben genannten Fallgruppen, die es neben dem «Schuldner-tourismus» noch gibt, werden von diesem Modell zudem grundsätzlich nicht erfasst. Deswegen würde es ähnlich wie heute auch immer noch zu relativ vielen falsch negativen Auskünften kommen – zumindest soweit die Einträge von anderen Ämtern als den in der Historie aufgeführten nicht auch abgerufen und einbezogen würden. Letzteres würde allerdings einen zusätzlichen eindeutigen systeminternen Identifikator des Schuldners voraussetzen, wie gerade nachfolgend gezeigt wird.⁸²

Dieses Modell hat eine weitere grundlegende Problematik bei der Umsetzung einer schweizweiten Betreuungsauskunft aufgezeigt. Neben einer (zumindest) systeminternen Identifikation der Datensätze anhand eines eindeutigen Identifikators braucht es ebenfalls ein zuverlässiges Verfahren für die richtige Zuordnung der Personalien der Schuldner aus den Betreibungs- und Auskunftsbefehlen zu diesem Identifikator. Diesen letzten Schritt kann der Gläubiger nicht vornehmen, und auch das Betreibungsamt kann diese Zuordnung nur dann zuverlässig durchführen, wenn sich dies ohne weiteres aus den vorhandenen Registern ergibt, also wenn beispielsweise der gesuchte Name an der gesuchten Adresse im Einwohnerregister verzeichnet ist. In vielen Fällen ist die Zuordnung aber nicht offensichtlich. Dann würde das Modell versagen. Es stellt sich die Frage, wie dieser Mangel beseitigt werden kann.

⁸⁰ Vgl. Bericht Zweieracker, Ziff. 8.1.2, S. 29.

⁸¹ Vgl. Bericht Zweieracker, Ziff. 8.1.2, S. 29.

⁸² Ziff. 5.4.3.

Überblick: Modell 2 – Verwendung der Daten der Einwohnerregister					
Wirksamkeit				Falsch positive Auskünfte	Kosten im Betreuungswesen
Umzug	Betreibung oder Auskunft nicht am Wohnsitz	Namensänderung	Falsch oder unterschiedlich geschriebener Name		
Falsch negative Auskunft, wenn sich der Schuldner nicht bei der Einwohnerkontrolle angemeldet hat.	In den meisten Fällen falsch negative Auskunft.	Gefahr für falsch negative Auskunft; abhängig vom Einzelfall.	Gefahr für falsch negative Auskunft; abhängig vom Einzelfall.	Keine Gefahr, sofern bei <i>keinem</i> Treffer im Einwohnerregister <i>keine</i> weiteren Abklärungen getätigt werden, sondern eine Auskunft nach heutigem Standard erteilt wird.	Moderate Kosten für Betreuungsauskünfte, sofern bei <i>keinem</i> Treffer im Einwohnerregister <i>keine</i> weiteren Abklärungen getätigt werden sondern eine Auskunft nach heutigem Standard erteilt wird.

5.4.3 Verwendung der AHVN13 als systeminternen Identifikator mit Zuordnung des Identifikators durch das Betreibungsamt

Um das im im vorangehenden Kapitel aufgezeigte Problem der richtigen Zuordnung zum Identifikator zu beseitigen, müsste das Betreibungsamt bei jedem Betreibungsbegehren und vor allem auch bei jedem Begehren um eine Betreuungsauskunft eine Abklärung zur Identifikation des Schuldners durchführen. Diese Abklärung müsste in dem Umfang und mit denjenigen Mitteln durchgeführt werden, wie es die sichere Zuordnung der vom Gläubiger angegebenen Personalien des Schuldners zum internen Identifikator im Einzelfall erfordert. Was dies praktisch bedeuten würde, zeigt sich im nachfolgenden Modell, in welchem die Verwendung der AHVN13 als Identifikator durchgespielt wird.

Bei der AHVN13 handelt es sich unter konzeptionellen Gesichtspunkten zwar um einen idealen Identifikator, da jede Nummer nur für genau eine Person verwendet wird und sämtliche Nummern voneinander unterscheidbar sind.⁸³ Die AHVN13 ist den Gläubigern allerdings meistens nicht bekannt und müsste deswegen vom Betreibungsamt zugeordnet werden. Würde vom Gläubiger verlangt, die AHVN13 des Schuldners, den er betreiben möchte oder über den er eine Betreuungsauskunft möchte, zwingend anzugeben, könnte der Gläubiger in den meisten Fällen gar keine Betreuung einleiten oder keine Betreuungsauskunft beantragen.

Modell 2a: Verwendung der AHVN13⁸⁴

Funktionsprinzip: Dieses Modell beinhaltet eine vollständige Vernetzung zwischen sämtlichen Betreibungsregistern in der Schweiz wie im Modell 1.

Als Identifikator dient die von der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS vergebene AHVN13. Sollte am Prinzip festgehalten werden, dass ein Betreibungs- oder ein Auskunftsbeghären nur unter Angabe von Name und Adresse des Schuldners gestellt werden kann, so würde eine Zuordnung der AHVN13 zur referenzierten Person primär anhand dieser Angaben erfolgen. Im Register der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS wird die Adresse der AHVN13-Träger jedoch

⁸³ Tatsächlich hat allerdings eine grössere Zahl von Personen mehr als eine AHVN13 zugeteilt erhalten und eine grössere Zahl von AHVN13 wurden mehr als einer Person zugeteilt; siehe dazu die entsprechenden Ausführungen und Verweise gerade nachfolgend zur «Wirksamkeit» des Modells 2a.

⁸⁴ Vgl. zu diesem Modell im Allgemeinen auch Bericht Zweiacker, Ziff. 8.2.1, S. 38 ff.

nicht geführt.⁸⁵ Eine sichere Zuordnung nur anhand des Namens dürfte in den meisten Fällen aussichtslos sein. Erst mit der zusätzlichen Verknüpfung der AHVN13 mit der Adresse könnte die Menge der Suchergebnisse überhaupt auf ein vernünftiges Mass eingegrenzt werden. Da die AHVN13 ihrerseits in den Einwohnerregistern geführt wird⁸⁶, müssten die Betreibungsämter die AHVN13 der Schuldner deswegen von dort beziehen. Damit wäre also auch in einem Modell mit Verwendung der AHVN13 ein Zugriff auf die Daten der Einwohnerregister erforderlich.

Bereits bei jedem Betreibungsbegehren würde die AHVN13 des Schuldners anhand des Einwohnerregisters eruiert. Dazu würde das Betreibungsamt die vom Gläubiger auf dem Betreibungsbegehren angegebene Adresse des Schuldners verwenden. Somit wären sämtliche Einträge in den Betreibungsregistern mit den AHVN13 der Schuldner verknüpft. Die Angabe der AHVN13 des Schuldners könnte daneben auch fakultativ vom Gläubiger verlangt werden, da es doch einige Gläubiger gibt, welche die AHVN13 ihrer Schuldner bereits kennen (so insbesondere die Krankenversicherungen und die Steuerämter).

Bei einer Betreuungsauskunft würde das Betreibungsamt wiederum anhand der Einwohnerregister die AHVN13 der Person, über welche eine Auskunft verlangt wird, eruieren. Nach Zuordnung der AHVN13 zur referenzierten Person würde bei allen anderen Betreibungsämtern in der Schweiz anhand dieser AHVN13 eine Abfrage durchgeführt. Schliesslich würden alle Teilauskünfte, welche zur entsprechenden AHVN13 einen Eintrag enthalten, zu einer einzigen Auskunft konsolidiert.

Im Rahmen dieses Modells könnte zudem auch vorausgesetzt werden, dass die anfragende Person bei Selbstauskünften dem Betreibungsamt zwingend ihre AHVN13 oder wenigstens ihr Geburtsdatum anhand eines amtlichen Ausweises bekannt geben muss. Dann hätte das Betreibungsamt in diesen Fällen die AHVN13 dieser Person bereits oder könnte sie anhand des Geburtsdatums ohne grossen Aufwand anhand des Registers der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS feststellen.

In Zukunft könnte der Meldeort gegebenenfalls von den NAD bezogen werden. Die NAD würden zudem ebenfalls die AHVN13 führen.⁸⁷ Je nachdem, ob die Bekanntgabe der AHVN13 an hierzu berechnigte Benutzer vorgesehen wäre, könnte deswegen auch die AHVN13 von den NAD bezogen werden. Dies würde die Umsetzung dieses Modells erleichtern, da dann jedes Betreibungsamt mit einem einfachen Zugriff auf die NAD die AHVN13 eines jeden beliebigen Schuldners in der Schweiz beziehen könnte.

Wirksamkeit: Bei diesem Modell ist ein Umzug des Schuldners – sowohl innerhalb wie ausserhalb des Betreibungskreises – nicht geeignet, Betreibungen am alten Wohnort zu verschleiern, denn die AHVN13 ändert sich mit einem Umzug nicht. Zudem werden Betreibungen auch nach einer Namensänderung gefunden, da eine Namensänderung nicht zur Neuzuteilung der AHVN13 führt. Mit einer schweizweiten Abfrage anhand der AHVN13 werden diese Fälle ohne weiteres erfasst.⁸⁸

Beispiel: X. möchte eine Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Der gesuchte Hans Meier ist vor einiger Zeit an seinem alten Wohnort an der Hauptstrasse 4 in A. betrieben worden. Der Betreibungsbeamte findet im Einwohnerregister eine AHVN13 zu «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Da der Eintrag der Betreuung von Hans Meier in A. mit dessen AHVN13 verknüpft ist, wird dieser Da-

⁸⁵ Vgl. Art. 133^{bis} der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101).

⁸⁶ Vgl. Art. 6 Bst. a RHG.

⁸⁷ Vgl. Bericht Nationale Adressdienste S. 5 Ziff. 3.2 und 4.1.

⁸⁸ Vgl. dazu auch Bericht Zweijacker, Ziff. 8.2.1, S. 40.

tensatz bei der Abfrage bei den anderen Betreibungsämtern in der Schweiz sofort gefunden. Die Betreuung in A. erscheint in der konsolidierten Auskunft.

X. möchte sodann auch eine Betreuungsauskunft über «Anna Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Die gesuchte Anna Meier ist kurz vor ihrer Heirat mit Hans Meier unter ihrem damaligen Namen «Anna Müller» an ihrer alten Adresse an der Dorfstrasse 10 in A. betrieben worden. Die AHVN13 verändert sich trotz eines Namenswechsels nicht. Trotz Namensänderung und Umzug wird der gesuchte Eintrag im Betreibungsregister von A. sofort gefunden.

In anderen Fällen ergeben sich jedoch auch bei diesem Modell Probleme. Zwar würde die AHVN13 grundsätzlich auch das Auffinden von Datensätzen in den anderen problematischen Fallgruppen⁸⁹ ermöglichen, also bei Betreibungen oder Auskunftsbegehlen, die nicht am Wohnsitz ergangen sind, oder wenn bei der Betreuung oder beim Auskunftsbegehlen ein falsch geschriebener Name verwendet wird. In vielen Fällen wird dann eine Zuordnung mit relativ grosser Sicherheit möglich sein, da sich im Einwohnerregister die AHVN13 einer Person mit ähnlichem Namen und gleicher Adresse finden wird. In einigen Fällen wird eine Zuordnung aber nicht mit Sicherheit möglich sein. Je nachdem, wie vorsichtig der Betreibungsbeamte wäre, bestünde ein grösseres oder kleineres Risiko für falsch positive Betreuungsauskünfte.

Beispiel: X. möchte «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Er hat diese Personalien von einer telefonischen Bestellung für eine Warenlieferung. Bei Anhebung der Betreuung sucht der Betreibungsbeamte die AHVN13 des Schuldners. An der angegebenen Adresse findet er im Einwohnerregister nur die AHVN13 eines «Hans Meyer». Dabei handelt es sich tatsächlich um die richtige Person. Die Betreuung ist im Register von nun an mit der richtigen AHVN13 verknüpft.

Kurz darauf möchte X. über «Juan García, Hauptstrasse 4 in Z.» eine Betreuungsauskunft. Nach entgegennahme des Auskunftsbegehens versucht der Betreibungsbeamte die AHVN13 des angegebenen Schuldners im Einwohnerregister zu finden. An der angegebenen Adresse ist aber keine Person mit diesem Namen genannt. Allerdings wohnen an dieser Adresse ein «Juan Antonio García Martínez» und ein «Francisco Juan García Rodríguez». Was soll der Betreibungsbeamte in einem solchen Fall tun? Welche Pflichten zur Identifikation sollen ihm obliegen?

Da die AHVN13 aber wie erwähnt von den Einwohnerregistern bezogen werden müsste, ergeben sich Probleme, wenn die Angaben des Gläubigers gar keinem Eintrag im Einwohnerregister entsprechen. Wenn er also nicht am angegebenen Ort angemeldet wäre, wäre eine Zuordnung des referenzierten Schuldners zu einer AHVN13 nicht möglich.

Beispiel: X. möchte «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Bei Anhebung der Betreuung sucht der Betreibungsbeamte die AHVN13 des Schuldners. An der angegebenen Adresse findet er im Einwohnerregister allerdings niemanden mit diesem oder einem ähnlichen Namen. Der referenzierte Hans Meier hat sich nach seinem Zuzug nach Z. bis heute nie beim Einwohneramt angemeldet.

Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass gesuchte Personen oft deswegen nicht unter der angegebenen Adresse gemeldet sein werden, weil sie es unterlassen haben, sich ordentlich anzumelden oder gegenüber dem Gläubiger eine alternative Wohn- oder Lieferadresse angegeben haben. Damit besteht gerade in den angesprochenen «Problemfällen» und namentlich bei sich missbräuchlich verhaltenden Person ein hohes Risiko, dass sie auch von diesem Modell nicht erfasst werden. Es stellt sich dann die Frage, welche weiteren Abklärungen

⁸⁹ Oben Ziff. 3.

das Betreibungsamt vorzunehmen hätte und insbesondere ob ultimativ eine zwangsweise Identitätsabklärung allenfalls mit Hilfe der Polizei erfolgen soll. Dies würde allerdings einen ausserordentlich grossen Aufwand bedeuten. Eine solche amtliche Identifikation würde zudem ein Risiko für Fehler und somit für falsch positive Betreuungsauskünfte mit sich bringen. Wie gross dieses Risiko wäre, würde massgeblich davon abhängen, mit welchem Aufwand und mit welchen Mitteln die Identifikation durchgeführt würde:

Beispiel: X. möchte «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Der Betreibungsbeamte sucht nun die AHVN13 des Schuldners. An der angegebenen Adresse findet er im Einwohnerregister allerdings niemanden mit diesem oder einem ähnlichen Namen. Der Betreibungsbeamte fährt für die Zustellung des Zahlungsbefehls und zwecks weiterer Identitätsabklärungen schliesslich an die angegebene Adresse. Eine Person gibt sich dort als Hans Meier zu erkennen. Auf Nachfrage des Betreibungsbeamten nennt er sein Geburtsdatum als «vor ungefähr einem halben Jahrhundert», weitere Angaben zu seiner Person habe er «im Moment aber vergessen». Um nicht einen noch grösseren Aufwand zu verursachen gibt sich der Betreibungsbeamte mit diesen Angaben zufrieden und übergibt Hans Meier den Zahlungsbefehl. Er findet im Einwohnerregister tatsächlich einen «Hans Meier» welcher 50 Jahre alt ist und der in Z., allerdings an einer anderen Adresse gemeldet ist. Er ordnet die Betreuung von X. schliesslich dieser AHVN13 zu. In Wahrheit handelt es sich beim Träger dieser AHVN13 aber um einen anderen «Hans Meier», der noch nie betrieben worden ist, nun aber mit der Betreuung von X. im Betreibungsregister vermerkt ist.

Darüber hinaus, ist – je nach Handhabung eines solchen Auftrags des Betreibungsbeamten zur amtlichen Identifikation des Schuldners – nicht auszuschliessen, dass dieser einen falschen Schuldner identifiziert und betreibt:

Beispiel: X. möchte «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Der Betreibungsbeamte sucht nun die AHVN13 des Schuldners. An der angegebenen Adresse findet er im Einwohnerregister allerdings niemanden mit diesem oder einem ähnlichen Namen. Der Betreibungsbeamte fährt für die Zustellung des Zahlungsbefehls und zwecks weiterer Identitätsabklärungen schliesslich an die angegebene Adresse. Dort zeigt sich niemand kooperativ. Der Betreibungsbeamte findet dann im Einwohnerregister aber einen «Hans Meier» an der Dorfstrasse 4 in Z. Er geht davon aus, dass dies die richtige Adresse des gesuchten Schuldners ist und stellt diesem «Hans Meier» den Zahlungsbefehl zu. Erst in einem gerichtlichen Verfahren wird klar, dass X. aber wirklich einen anderen Hans Meier gemeint hat. X trägt wegen der falschen Identifikation durch den Betreibungsbeamten die Gerichtskosten und die Kosten für die vergebliche Betreuung. Währenddessen ist seine Forderung gegen den richtigen Hans Meier verjährt.

Diese Probleme können immerhin in denjenigen Fällen umgangen werden, in welchen die Gläubiger die AHVN13 ihres Schuldners bereits kennen und somit im Betreibungsbegehren angeben können. Dies sind vor allem die Krankenversicherungen und die Steuerämter, auf welche ein grösserer Teil aller Betreibungen entfällt. Damit würde die Gesamtzahl der Fälle, in welchen eine amtliche und gegebenenfalls zwangsweise Feststellung der AHVN13 erfolgen müsste, reduziert.

Ein fehlender Treffer im Einwohnerregister ist aber nicht nur bei einer Betreuung, sondern auch bei einer Betreuungsauskunft problematisch. Schon heute muss das Betreibungsamt mit dem Schuldner bei der Zustellung des Zahlungsbefehls in Kontakt treten. In vielen Fällen wird sich der Betreibungsbeamte bei der Zustellung einen amtlichen Ausweis des Schuldner vorlegen lassen können. Um einer polizeilichen Zustellung zu entgehen, werden sich viele Schuldner diesbezüglich kooperativ zeigen. Bei einem Begehren um eine Betreuungsaus-

kunft ist heute aber kein Kontakt zum Schuldner erforderlich. Es handelt sich dabei heute bloss um eine kurze Recherche in den eigenen Akten. Mit diesem Modell würde der Aufwand für die Erstellung einer Betreibungsauskunft in gewissen Fällen jedoch massiv erhöht, da der Betreibungsbeamte dann wie bei einer Betreibung versuchen müsste, die AHVN13 des angegebenen Schuldners herauszufinden. Würde auf eine solche vertiefte Identitätsabklärung verzichtet, so könnte nur eine Betreibungsauskunft mit der heutigen Aussagekraft erstellt werden.

Beispiel: X. möchte eine Betreibungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Der Betreibungsbeamte möchte zunächst die AHVN13 der angegebenen Person herausfinden. An der angegebenen Adresse findet er im Einwohnerregister allerdings niemanden mit diesem oder einem ähnlichen Namen. Während heute für die Erstellung einer Betreibungsauskunft lediglich ein Ausdruck aus dem eigenen Register erfolgen muss, müsste der Betreibungsbeamte bei einem solchen Modell nun an die angegebene Adresse fahren und dort einen «Hans Meier» suchen. Würde er dort tatsächlich jemanden antreffen, der sich aber unkooperativ zeigt, müssten weiter Nachforschungen getätigt und ultimativ polizeilicher Zwang angewendet werden.

Wenn man bedenkt, dass die Erteilung von Betreibungsauskünften für die Betreibungsämter ein Massengeschäft bildet, erscheint ein solches Modell kaum praktikabel. Zwar handelt es sich bei den Problemfällen um Einzelfälle. Der Aufwand für eine amtliche Identifikation eines Schuldners, über welchen eine Auskunft verlangt wird, kann unter Umständen jedoch ausserordentlich gross sein und in keinem Verhältnis mehr zur Bedeutung einer Betreibungsauskunft stehen. Wiederum müssten zudem die entstehenden Kosten auf die Auskunftsersuchende Person abgewälzt werden, was die Auskunft erheblich verteuern würde.

Immerhin könnte bei Selbstauskünften die Angabe der AHVN13 oder wenigstens des Geburtsdatums anhand eines amtlichen Ausweises vom Schuldner als Voraussetzung für die Ausstellung der Betreibungsauskunft verlangt werden. Ein Schuldner mit Betreibungen könnte sich dann nicht mehr von einem Amt, von welchem er nie betrieben worden ist, eine leere Auskunft über sich selber einholen. In diesen Fällen müsste also keine aufwändige Feststellung der AHVN13 erfolgen. Zu bedenken ist dabei aber, dass durch eine solche Massnahme Personen, welche keine AHVN13 haben, eine Betreibungsauskunft über sich selbst verwehrt wäre und sie damit in gewissen Belangen vom Geschäftsverkehr faktisch ausgeschlossen wären.⁹⁰

Die Wirksamkeit dieses Modells wird zudem nochmals durch den Umstand reduziert, dass eine grössere Zahl von Personen mehr als eine AHVN13 zugeteilt erhalten hat und dass eine grössere Zahl von AHVN13 mehr als einer Person zugeteilt wurde.⁹¹ Dadurch käme es – bei Personen mit mehreren AHVN13 – wiederum zu Mehrfachidentitäten in den Betreibungsregistern und – wegen den mehreren Personen zugeteilten AHVN13 – unter Umständen zu falsch positiven Betreibungsauskünften.

Im Übrigen würde wie schon beim Modell 2 auch bei diesem Lösungsmodell die Schaffung der NAD – je nachdem wie die Drittmeldungen gehandhabt würden – unter Umständen zu einer Steigerung der Datenqualität führen, so dass der zivilrechtliche Wohnort beziehungs-

⁹⁰ Dies würde insbesondere Ausländer betreffen, welche keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben und nicht in der Schweiz arbeiten, oder welche sich ohne Bewilligung in der Schweiz aufhalten und keine AHVN13 haben (namentlich «Sans-Papiers», denen keine AHVN13 zugeteilt wurde). Solche Personen könnten zum Beispiel faktisch keine Wohnungen mehr mieten.

⁹¹ Gemäss einer Abklärung des EDÖB bei der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS im Jahr 2011 ging diese damals davon aus, dass ca. 200'000 Personen mehr als eine AHVN13 zugeteilt erhalten haben und dass ca. 10'000-20'000 AHVN13 mehr als einer Person zugeteilt worden sind.

weise der Betreuungsort und der Meldeort in weniger Fällen auseinanderfallen würde.⁹² Ein grosser Teil der Probleme bliebe aber gleichwohl bestehen.

Umsetzung: Ein solches Modell wäre also, gerade um auch in den problematischen Fällen wirksam zu sein, mit erheblichen Umstellungen im Betreuungswesen verbunden. Es müsste ein Verfahren vorgesehen werden, um Schuldner, welche unter der angegebenen Adresse nicht gemeldet sind, zu identifizieren und ihnen die richtige AHVN13 zuzuordnen. Dies müsste wie gezeigt sowohl bei der Zustellung des Zahlungsbefehls als auch bei einem Auskunftsbeglehen gemacht werden.

Die Umsetzung würde verschiedener Gesetzesänderungen auf allen Ebenen des Gemeinwesens bedürfen. Zunächst bedürfte die Verwendung der AHVN13 im Betreuungswesen einer gesetzlichen Grundlage.⁹³ Es müsste zudem schweizweit gewährleistet sein, dass alle Kantone die AHVN13 im Betreuungswesen verwenden. Eine gesetzliche Grundlage wäre sodann auch für den Datenaustausch zwischen den verschiedenen Registern erforderlich. Schliesslich müssten schweizweit gesetzliche Grundlagen insbesondere auch für das Verfahren zur amtlichen Identifikation von Personen, nicht nur bei der Zustellung des Zahlungsbefehls, sondern auch bei der Erstellung einer Betreuungsauskunft geschaffen werden. Dabei müssten ultimativ auch Zwangsmassnahmen vorgesehen sein.

Die laufenden Kosten eines solchen Modells sind schwer abschätzbar, sie wären aber wohl hoch, und zwar insbesondere wegen des Zusatzaufwandes, welche die Mitarbeiter der Betreibungsämter im Zusammenhang mit der Identifikation der Schuldner erbringen müssten.⁹⁴ Die Erteilung einer Betreuungsauskunft könnte sodann nicht in Echtzeit erfolgen, sondern würde im besten Fall einige Stunden in Anspruch nehmen.⁹⁵ Damit wäre der elektronische Bezug in zeitkritischen Fällen (z.B. im Versandhandel) nicht möglich.

Schliesslich ist auch zu bedenken, dass durch ein solches Modell die Persönlichkeitsrechte der Schuldner im Betreibungsverfahren erheblich stärker betroffen sein könnten, als dies heute der Fall ist. Dies wäre nicht nur durch die Verwendung der AHVN13 bedingt, sondern vor allem durch die erforderliche amtliche Identifikation; eine solche könnte einen erheblichen Eingriff in die Grundrechte einer Person darstellen. Vor allem dann, wenn es nur um die Erstellung einer Betreuungsauskunft geht, ergeben sich bezüglich der Verhältnismässigkeit einer solchen amtlichen und gegebenenfalls zwangsweisen Identitätsfeststellung Zweifel.⁹⁶

Vor einer Umsetzung eines solchen Modells müssten deswegen umfassende und vertiefte weitere Abklärungen erfolgen.

Erfolgt die Betreuung oder die Anfrage im Betreibungsamt des Kreises, in welchem der Schuldner angemeldet ist, ergeben sich keine Schwierigkeiten und in der Regel kein Bedarf nach weiteren Abklärungen. Damit aber dieses Modell perfekte Resultate auch in den anderen – zwar seltenen aber eben problematischen – Fällen liefern würde, wäre in diesen Fällen ein erheblicher Zusatzaufwand erforderlich und es würden sich in einzelnen Fällen auch schwierige rechtliche Fragen hinsichtlich der Verhältnismässigkeit stellen. Bei einer weniger

⁹² Vgl. dazu die Ausführungen zum Modell 2 oben Ziff. 5.4.2.

⁹³ Art. 50e Abs. 1 und 3 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10). Der Bundesrat hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur breiteren Verwendung der AHVN13 vorzubereiten. Demnach sollen Bund, Kantone und Gemeinden generell ermächtigt werden, die AHVN13 im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben systematisch zu verwenden. Es ist geplant, die Vernehmlassung noch im Jahr 2018 zu eröffnen (siehe dazu die Medienmitteilung des Bundesrates vom 1. Februar 2017 "Breitere Verwendung der AHV-Nummer" sowie www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Geplante Vernehmlassungen > EDI).

⁹⁴ Bericht Zweiacker, Ziff. 8.2.1, S. 40.

⁹⁵ Bericht Zweiacker, Ziff. 8.2.1, S. 40.

⁹⁶ Es ist fraglich, ob solche Zwangsmassnahmen vom verfassungsrechtlichen Prinzip der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) gedeckt wären. Diesbezüglich wären nähere Untersuchungen erforderlich.

strikten Umsetzung würden auch in Zukunft in einzelnen Fällen falsch negative Betreibungsauskünfte auftreten. Diese Erkenntnisse gelten im Grunde für jedes Modell, welches einen präzisen Identifikator im Betreibungswesen verlangt. Der Grund dafür wurde bereits oben genannt und er ist denkbar simpel: heute wird im Alltag und oft auch im Geschäftsverkehr kein präziser Identifikator verwendet. Die Privatpersonen identifizieren sich untereinander oft nur anhand von Name und Adresse. Nur selten werden weitere Identifikationsmerkmale, wie z.B. das Geburtsdatum verwendet. Der Gläubiger hat also im Grunde schlicht zu wenige Informationen über seinen Schuldner, um diesen für die Zwecke eines lückenlosen Systems für schweizweite Betreibungsauskünfte hinreichend zu identifizieren.

Zu einem gewissen Masse würde deswegen das Betreibungsamt das Risiko für die richtige Zuordnung der Angaben des Gläubigers zum entsprechenden Identifikator tragen. Dieses Risiko wäre mehr als nur theoretischer Natur. Wie bereits heute würde der Gläubiger auch bei einem solchen Modell oft mit mangelhaften Angaben an das Betreibungsamt gelangen. Dieses wäre mit einer uneindeutigen Sachlage konfrontiert. Sofern das Betreibungsamt nicht befugt wäre, in solchen Fällen das Gesuch des Gläubigers zurückzuweisen – was allerdings wiederum dem Prinzip einer lückenlosen schweizweiten Betreibungsauskunft entgegenstehen würde –, bestünde dann die Gefahr, dass das Betreibungsamt dem Schuldner den falschen Identifikator zuordnen würde. Damit würde ein Risiko für falsch positive Betreibungsauskünfte geschaffen.

Darüber hinaus besteht, wie gezeigt, unter Umständen sogar ein Risiko für eine Betreibung gegen einen falschen Schuldner. Dieses Risiko bestünde vor allem dann, wenn der Betreibungsbeamte unbedingt verpflichtet wäre, in jedem Fall die AHVN13 des Schuldners zu eruiieren, auch wenn dies mangels eines passenden Eintrags im Einwohnerregister zu den auf dem Betreibungsbegehren vom Gläubiger angegebenen Personalien des Schuldners im Einzelfall nicht möglich ist. Eine Betreibung gegen den falschen Schuldner wäre aber äusserst problematisch, da die Betreibung dann wegen eines (obwohl im Einzelfall sogar unvermeidlichen) Fehlers des Betreibungsbeamten erfolglos wäre. Dies würde wiederum Fragen nach einer Haftung des Betreibungsbeamten aufwerfen. Solche Probleme werden heute vermieden, da die Bezeichnung der Person des Schuldners heute in Übereinstimmung mit der im Zivilrecht geltenden Dispositionsmaxime in der Verantwortung des Gläubigers liegt.⁹⁷

Indem in gewissen Fällen die AHVN13 des Schuldners bei der Anhebung der Betreibung direkt vom Gläubiger bezogen werden könnte und bei Selbstauskünften vom Schuldner selbst, kann die Zahl dieser Fälle immerhin deutlich reduziert werden.

Dieses Modell wäre damit entweder mit der Einschränkung umsetzbar, dass in den Fällen, in welchen der Schuldner nicht im Einwohnerregister gefunden wird und weder der Gläubiger (bei der Anhebung der Betreibung) noch der Schuldner selbst (bei einer Selbstauskunft) die AHVN13 dem Betreibungsamt mitteilen kann, die Betreibung oder die Erstellung der Betreibungsauskunft nach heutigem Standard durchgeführt würde, oder mit einer Auflage an die Ämter, in diesen Fällen eine eindeutige Identifikation des Schuldners vorzunehmen. Im ersten Fall hätte das Modell zwar eine geringere Wirksamkeit und es käme immer noch zu einzelnen falsch negativen Auskünften, die Situation würde sich gegenüber heute aber zumindest verbessern. Im zweiten Fall käme auf das Amt wohl ein zusätzlicher Aufwand hinzu und das Risiko für falsch positive Betreibungsauskünfte und allenfalls sogar für Betreibungen gegen die falsche Person wäre erhöht.

⁹⁷ Siehe dazu auch oben Ziff. 2.1 und Ziff. 2.3.

In Zukunft könnte statt der AHVN13 die **E-ID** als Identifikator verwendet werden. Dies würde deren flächendeckende Verbreitung und Verwendung voraussetzen, so dass deren Verwendung von jedem Vertragspartner faktisch verlangt werden könnte.⁹⁸

Überblick: Modell 2a – Verwendung der AHVN13 mit Zuordnung durch das Betreibungsamt					
Wirksamkeit				Falsch positive Auskünfte	Kosten im Betreuungswesen
Umzug	Betreibung oder Auskunft nicht am Wohnsitz	Namensänderung	Falsch oder unterschiedlich geschriebener Name		
Prinzipiell keine falsch negativen Auskünfte, sofern der Aufwand für eine sichere Zuordnung der AHVN13 gemacht wird.	Prinzipiell keine falsch negativen Auskünfte, sofern der Aufwand für eine sichere Zuordnung der AHVN13 gemacht wird.	Prinzipiell keine falsch negativen Auskünfte, sofern der Aufwand für eine sichere Zuordnung der AHVN13 gemacht wird.	Prinzipiell keine falsch negativen Auskünfte, sofern der Aufwand für eine sichere Zuordnung der AHVN13 gemacht wird.	In der Praxis würde – je nach Aufwand für die Zuordnung der AHVN13 zum Schuldner – ein grösseres oder kleineres Risiko bestehen.	Für eine sichere Zuordnung der AHVN13 wären die Kosten voraussichtlich hoch und selbst dann bestünde noch ein Fehlerrisiko.

5.5 Meldeort als ordentlicher Betreuungsort

Eine konzeptionelle Weiterentwicklung stellt die radikale Lösung dar, statt des zivilrechtlichen Wohnsitzes den Meldeort im Gesetz als ordentlichen Betreuungsort vorzusehen. Damit wird die Problematik, dass der Meldeort und der zivilrechtliche Wohnsitz auseinanderfallen können «an der Wurzel» beseitigt. Da kein Identifikator verwendet wird, wird auch die Problematik, dass die in den Betreibungs- und Auskunftsbegleichen genannten Schuldner durch das Betreibungsamt einem Identifikator zugeordnet werden müssen, vermuthungsweise umgangen.

Modell 3: Letzter Meldeort als ordentlicher Betreuungsort

Funktionsprinzip: Der ordentliche Betreuungsort wäre gemäss dem Gesetz nicht mehr der zivilrechtliche Wohnsitz sondern der Ort, an welchem der Schuldner gegenwärtig im Einwohnerregister gemeldet ist. Dadurch würden die Betreibungen zwingend mit dem (letzten) Meldeort verknüpft. Die ehemaligen Meldeorte könnten wie bereits im Modell 2 anhand des im Einwohnerregister eingetragenen Zuzugsortes eruiert werden. Von den für die früheren Meldeorten zuständigen Betreibungsämtern würden dann Teilauskünfte eingeholt und zur schweizweiten Auskunft konsolidiert.

Wirksamkeit: Bei diesem Modell könnte der Schuldner nicht fälschlicherweise an einem anderen Ort als dem Meldeort betrieben werden, da das Betreibungsamt seine örtliche Zuständigkeit anhand des Einwohnerregisters sofort mit Sicherheit abklären könnte. Es bestünde somit kein Risiko, dass Einträge über denselben Schuldner in verschiedenen Betreibungsregistern nicht mehr aufgefunden würden. Auch die Unterlassung der Meldung eines Umzugs bei den Einwohnerregistern wäre an sich nicht geeignet, die Ermittlung der Betreuungsgeschichte zu vereiteln, da der Schuldner am neuen, nicht gemeldeten Ort gar keinen Betreuungsort hätte.

⁹⁸ Siehe dazu bereits oben Ziff. 5.4.1.

Beispiel: X. möchte über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» eine Betreibungsauskunft. Hans Meier wohnte vor seinem Umzug nach Z. in A., wo er sich jedoch nie angemeldet hatte. Während seiner Zeit in A. wurde er wiederholt betrieben. Da er damals noch am Wohnort seiner Eltern in B. gemeldet war, konnte er nur an diesem Ort betrieben werden. Der Betreibungsbeamte sieht im Einwohnerregister von Z. zwar nur, dass Hans Meier von B. hergezogen ist. Indem er aber eine Teilauskunft vom Betreibungsregister in B. einholt, werden alle Betreibungen gegen Hans Meier in den letzten Jahren entdeckt und aufgeführt.

Bei diesem Modell stellt sich aber die Frage, wie – sei es bei der Anhebung einer Betreibung oder bei der Anfrage um eine Betreibungsauskunft – zu verfahren wäre, wenn der Schuldner an der dem Gläubiger bekannten Adresse nicht angemeldet wäre. Der Schuldner dürfte dort nicht betrieben werden und es wäre auch der falsche Ort für eine schweizweite Betreibungsauskunft. Würde dies strikte umgesetzt, wäre die Position des Gläubigers gegenüber heute sogar noch verschlechtert, da es ihm wohl oft nicht gelingen würde, den Meldeort des Schuldners herauszufinden. Dann könnte er gar keine Betreibung anheben oder er erhielte eine gleich begrenzt aussagekräftige Auskunft wie heute. Eine Möglichkeit, um diesen Mangel zu beheben wäre, dass das Betreibungsamt abklären würde, ob an der angegebenen Adresse eine Person mit dem gesuchten Namen auffindbar ist und ob diese Person verpflichtet ist, sich dort anzumelden. Die Erstellung der Meldeorthistorie oder die Anforderung von Teilauszügen kann sodann auch dann scheitern, wenn am alten Meldeort des Schuldners mehrere Personen mit dessen Namen registriert waren. Im Einwohnerregister wird heute nur der Herkunftsort (Gemeinde) einer Person, aber nicht ihre vollständige Adresse angegeben. Deswegen kann in solchen Fällen unter Umständen nicht gesagt werden, von welcher der gleichnamigen Personen ein Teilauszug eingeholt werden muss. Es zeigen sich also im Wesentlichen die gleichen Probleme wie beim Modell 2 und 2a⁹⁹.

Beispiel: X. möchte «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Den Namen und die Adresse hat er von einer Warenbestellung an diese Adresse. Nachdem er das Betreibungsbegehren beim Betreibungsamt eingereicht hat, prüft der Betreibungsbeamte seine Zuständigkeit anhand des Einwohnerregisters. Dort ist an der angegebenen Adresse kein «Hans Meier» gemeldet. Der gesuchte Hans Meier hat seinen zivilrechtlichen Wohnsitz in Wahrheit in A. und er ist auch dort gemeldet. In Z. verfügt er nur über Räumlichkeiten, für welche er die bestellten Waren braucht. X. müsste Hans Meier nun in A. betreiben, er kennt dessen Meldeort in A. allerdings nicht.

Später möchte Y. «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» betreiben. Wiederum klärt der Betreibungsbeamte seine Zuständigkeit anhand des Einwohnerregisters ab und sieht, dass an der angegebenen Adresse immer noch kein «Hans Meier» gemeldet ist. Der gesuchte Hans Meier hat zwar seine Wohnung in A. aufgegeben und seinen zivilrechtlichen Wohnsitz mittlerweile nach Z. verlegt. Er hat es jedoch bisher versäumt, sich in Z. anzumelden. Y. müsste Hans Meier deswegen an dessen altem Wohnort in A. betreiben. Auch Y. kennt den Meldeort von Hans Meier in A. aber nicht.

Bei diesem Modell stellt sich dann auch die Frage, ob die besonderen Betreibungsorte¹⁰⁰ beibehalten werden könnten. Würden diese beibehalten, käme es trotzdem wieder zu einem Auseinanderfallen von Betreibungsort und Wohnsitz.

Schliesslich ist auch zu bedenken, dass der Meldeort grundsätzlich ein rein formeller Bezugspunkt für den Schuldner ist (insbesondere dann, wenn er sich nicht rechtmässig abge-

⁹⁹ Oben Ziff. 5.4.2 und 5.4.3.

¹⁰⁰ Siehe dazu oben Ziff. 2.5.1.

meldet hat und an diesem Ort gar keine Adresse hat). Dies kann zur Folge haben, dass er an diesem Ort gar nicht erreichbar ist, der Zahlungsbefehl also nicht zugestellt werden kann, und er auch keine pfändbaren Güter besitzt. Eine Betreuung und insbesondere eine Pfändung würden damit für alle Beteiligten erheblich erschwert.

Auch bei diesem Modell würde die Schaffung der NAD die Wirksamkeit wie schon beim Modell 2 und 2a erhöhen; viele Problemfälle würden jedoch weiterbestehen.¹⁰¹

Umsetzung: Dieses Modell bedürfte verschiedener Gesetzesänderungen. So müsste insbesondere das SchKG hinsichtlich des ordentlichen Betreuungsortes angepasst werden und es müssten die Grundlagen für den Informationsaustausch zwischen den Einwohnerregistern und den Betreibungsämtern geschaffen werden.¹⁰²

Wie oben gezeigt wurde, bestehen hinsichtlich der Umsetzung dieses Modells viele Unklarheiten und es würden erhebliche laufende Kosten in jedem einzelnen Betreibungsamt in der Schweiz verursacht.¹⁰³ Insgesamt ist die Umsetzbarkeit nur schwer abschätzbar.¹⁰⁴

Die Auslieferung einer solchen Auskunft könnte im Übrigen nicht in (annähernd) Echtzeit erfolgen, sondern bestenfalls innerhalb von Stunden.¹⁰⁵

Die Erwartung, dass dieses Modell das Problem, des Auseinanderfallens von Meldeort und zivilrechtlichem Wohnsitz sowie das Problem der Zuweisung des Identifikators umgehen kann, wurde nicht bestätigt. Bei diesem Modell dient im Grunde der Meldeort – ebenso wie beim Modell 2 – als Identifikator. Das Problem der Zuweisung des Identifikators besteht dabei weiterhin, es wird jedoch einfach auf die Eben der Zuständigkeit vorverlagert und in die Verantwortung des Gläubigers überwältigt. Da der Meldeort von aussen noch weniger ersichtlich ist als der zivilrechtliche Wohnsitz, würde der Gläubiger bei der Betreuung gegenüber heute schlechter gestellt. Dies umso mehr, als heute eine Betreuung, welche nicht am Wohnsitz ergeht, trotzdem ihren Fortgang nehmen kann, solange der Zahlungsbefehl an der angegebenen Adresse zugestellt werden kann und der Schuldner keine Beschwerde wegen Unzuständigkeit erhebt. Bei diesem Modell wäre eine schweizweite Betreuungsauskunft also nur zum Preis umgesetzt, dass in vielen Fällen keine Betreuung mehr möglich wäre. Um diesen Mangel zu kompensieren, müssten ebenso wie in den Modellen 2 und 2a der Schuldner seitens des Betreibungsamtes amtlich und gegebenenfalls zwangsweise identifiziert werden. Damit würden die bereits erwähnten erheblichen Probleme entstehen.¹⁰⁶

Es stellt sich die Frage, ob ein solches Modell eine grössere Wirksamkeit hätte, wenn der Meldeort einer Person öffentlich bekannt wäre, beispielsweise entsprechend dem Firmensitz im Handelsregister. Dann könnte der Gläubiger diesen theoretisch zwar im entsprechenden Register eruieren. Wenn dem Gläubiger allerdings nur eine andere Adresse seines Schuldners bekannt ist, wird ihm dies oft immer noch nicht gelingen, da in diesem Register unter dem angegebenen Namen auch sämtliche Namensvetter des Schuldners erscheinen würden. Zudem kann ein Gläubiger bereits heute bei Interessennachweis Einblick in das Einwohnerregister erhalten und so den aktuellen und früheren Meldeorte seines Schuldners eruieren. Gerade dieser Schritt, der heute von den wenigsten Gläubigern gemacht wird, soll aber mit einer schweizweiten Betreuungsauskunft vermieden werden.

¹⁰¹ Siehe dazu die Ausführungen zum Modell 2 oben Ziff. 5.4.2.

¹⁰² Siehe zu Letzterem oben Ziff. 5.4.2.

¹⁰³ Vgl. dazu auch Bericht Zweieracker, Ziff. 8.1.3, S. 32.

¹⁰⁴ Vgl. Bericht Zweieracker, Ziff. 8.1.3, S. 33.

¹⁰⁵ Bericht Zweieracker, Ziff. 8.1.3, S. 33.

¹⁰⁶ Siehe dazu oben Ziff. 5.4.3.

Überblick: Modell 3 – Meldeort als ordentlicher Betreuungsort					
Wirksamkeit				Falsch positive Auskünfte	Kosten im Betrei- bungswesen
<i>Umzug</i>	<i>Betreibung oder Auskunft nicht am Wohnsitz</i>	<i>Namensände- rung</i>	<i>Falsch oder unterschiedlich geschriebener Name</i>		
Wenn sich der Schuldner am neuen Wohnort nicht anmeldet und der Gläubiger den (alten) Meldeort nicht kennt, dann kann ihn der Gläubiger nicht betreiben und auch keine Auskunft über ihn verlangen.	Wenn der Schuldner nicht (fälschlicherweise) seinen Meldeort an diesem Ort hat, ist keine Betreuung oder Auskunft möglich.	Es ist nicht gewährleistet, dass die Namensänderung bei der Erstellung der Meldeorthistorie in allen Fällen berücksichtigt wird; dann kann es falsch negative Auskünfte geben.	Es ist nicht gewährleistet, dass das Betreibungsamt seine Zuständigkeit für eine Betreuung erkennt oder die Meldeorthistorie richtig erstellt, wenn der Gläubiger einen falsch geschriebenen Namen angibt.	Keine Gefahr, sofern bei <i>keinem</i> Treffer im Einwohnerregister <i>keine</i> weiteren Abklärungen getätigt werden, sondern eine Auskunft nach heutigem Standard erteilt wird. Dann ist in vielen Fällen aber keine Betreuung zulässig und es kann keine Auskunft nach dem neuen Standard erstellt werden.	Schwer abschätzbar; wenn das Modell perfekt funktionieren soll, wäre in vielen Fällen eine kostenintensive amtliche Identifikation der Schuldner erforderlich.

5.6 Einzelmassnahmen zur Steigerung der Aussagekraft der Betreuungsauskunft

Nachdem keines der geprüften Modelle die Erstellung einer abschliessend aussagekräftigen Betreuungsauskunft mit einem realistischen Aufwand erlaubt, ist zu prüfen, inwieweit mit einer Kombination verschiedener Einzelmassnahmen wenigstens eine *Steigerung* der Aussagekraft der Betreuungsauskunft bei einem vertretbaren Aufwand erlauben würde. Dieser Lösungsansatz kombiniert Elemente aus den Modellen 2 und 2a, die allerdings weniger strikte gehandhabt würden. Damit wäre der Aufwand auf ein vertretbares Mass begrenzt. Die Identität der Schuldner würde dabei einmalig anlässlich der Anhebung der Betreuung abgeklärt, so dass – soweit möglich – nur verifizierte und somit qualitativ hochwertige Daten in die Betreibungsregister Eingang fänden.

Es würden dabei namentlich die folgenden Massnahmen kombiniert:

- Verwendung der AHVN13 innerhalb des Betreuungswesens zur Identifikation der Schuldner;
- Abklärung der Identität des Schuldners bei Zustellung des Zahlungsbefehls anhand eines amtlichen Ausweises (soweit möglich);
- fakultative Angabe der AHVN13 des Schuldners durch den Gläubiger bei der Anhebung der Betreuung;
- Zugriff auf das AHVN13-Register der Zentralenausgleichsstelle ZAS (subsidiär auf das Einwohnerregister);
- Zugriff auf die Daten der Einwohnerregister bei Erstellung der Betreuungsauskunft; sowie
- Angabe der AHVN13 oder Vorzeigen eines amtlichen Ausweises durch den Schuldner selbst bei Selbstauskünften.

Auch im Rahmen eines solchen Modells würde die AHVN13 grundsätzlich nur innerhalb des Betreuungswesens verwendet. Für Dritte, das heisst namentlich für Personen, welche eine

Betreibungsauskunft verlangen, wäre die AHVN13 des jeweiligen Schuldners nicht sichtbar. Sie hätte nur die Funktion des internen Identifikators, weil sowohl die heutigen Identifikatoren (Name und Adresse) als auch der Meldeort gemäss dem Einwohnerregister wie gezeigt¹⁰⁷ ungenügend sind.

Modell 4: Kombination verschiedener Einzelmassnahmen

Funktionsprinzip: Der innerhalb der Betreibungsämter und -register verwendete Identifikator ist die AHVN13. Der betreibende Gläubiger hat auf dem Betreibungsbegehren wie heute nur Name und Wohnort des Schuldners anzugeben. Die Angabe der AHVN13 des Schuldners wird vom Gläubiger nur fakultativ verlangt, falls er sie bereits kennt (was insbesondere bei Krankenversicherungen und Steuerämtern und somit bei einer grösseren Zahl aller Betreibungen der Fall ist). Die Betreuung würde damit gegenüber heute nicht erschwert. Im Rahmen der Betreuung versucht der den Zahlungsbefehl zustellende Betreibungsbeamte oder Postbote sodann die Identität des Schuldners anhand eines amtlichen Ausweises zu verifizieren. Dem amtlichen Ausweis kann der amtliche Name und das Geburtsdatum des Schuldners entnommen werden. Der Betreibungsbeamte eruiert anhand dieser Daten dann die AHVN13 des Schuldners direkt im Register der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS, falls er die AHVN13 nicht bereits vom mitgeteilten Gläubiger erhalten hat. Ist diese Identifikation nicht möglich, so kann der Betreibungsbeamte immer noch versuchen, die AHVN13 des Schuldners im Einwohnerregister anhand der vom Gläubiger angegebenen Adresse des Schuldners herauszufinden. Kann die AHVN13 herausgefunden werden, ist die Betreuung im Betreibungsregister fortan mit der AHVN13 des Schuldners verknüpft. Fünf Jahren nach Einführung dieses Modells sind alle für eine Auskunft gegenüber Dritten zu diesem Zeitpunkt relevanten Datensätze in den Betreibungsregistern mit den jeweiligen AHVN13 verknüpft.¹⁰⁸

Bei einer Betreuungsauskunft hat der Gläubiger wie heute nur Name und Wohnort des Schuldners anzugeben. Der Betreibungsbeamte verifiziert im Einwohnerregister den Meldeort des angegebenen Schuldners und findet dort auch die AHVN13 des Schuldners.¹⁰⁹ Der Betreibungsbeamte führt sodann unter Verwendung der AHVN13 als Suchkriterium eine Abfrage im eigenen und in allen anderen Betreibungsregistern der Schweiz durch. Er erhält dann zu sämtlichen Einträgen, welche mit der angegebenen AHVN13 verknüpft sind, einen Teilauszug. Schliesslich werden diese Teilauszüge zu einem einzigen Auszug zusammengestellt. Im Rahmen dieses Modells könnte zudem auch vorausgesetzt werden, dass die anfragende Person bei Selbstauskünften dem Betreibungsamt zwingend ihre AHVN13 oder wenigstens ihr Geburtsdatum anhand eines amtlichen Ausweises bekannt geben muss, andernfalls keine Auskunft erstellt wird. Durch dieses Erfordernis würde die Einholung einer Betreuungsauskunft nicht unzumutbar erschwert. Das Betreibungsamt würde auf diesem Weg die AHVN13 der betreffenden Person erfahren oder würde sie anhand des Geburtsdatums ohne grossen Aufwand im Register der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS finden.

Die NAD würden in Zukunft zudem ebenfalls die AHVN13 führen.¹¹⁰ Je nachdem, ob die Bekanntgabe der AHVN13 an Berechtigte vorgesehen wäre, könnten die Betreibungsämter die AHVN13 deswegen von dort beziehen. Dies würde die Umsetzung dieses Modells erleichtern, da jedes Betreibungsamt mit einem einfachen Zugriff auf die NAD die AHVN13 eines jeden beliebigen Schuldners in der Schweiz beziehen könnte.

¹⁰⁷ Siehe dazu oben Ziff. 5.4.2 und Ziff. 5.5.

¹⁰⁸ Da Verlustscheine erst nach 20 Jahren verjähren (vgl. Art. 149a Abs. 1 SchKG), sind erst nach dieser Frist auch sämtliche Verlustscheine in den Registern mit den AHVN13 verknüpft.

¹⁰⁹ Die AHVN13 wird im Einwohnerregister geführt; siehe dazu oben Fn. 86.

¹¹⁰ Vgl. Bericht Nationale Adressdienste S. 5 Ziff. 3.2 und 4.1.

Wirksamkeit: Bei diesem Modell ist ein Umzug des Schuldners – sowohl innerhalb wie ausserhalb des Betreibungskreises – nicht geeignet, Betreibungen am alten Ort zu verschleiern, denn die AHVN13 ändert sich mit einem Umzug nicht. Zudem werden Betreibungen auch nach Namensänderungen gefunden, da eine Namensänderung nicht zur Neuzuteilung der AHVN13 führt. Mit einer schweizweiten Abfrage anhand der AHVN13 werden diese Fälle ohne weiteres erfasst.¹¹¹ Grundsätzlich werden bei diesem Modell in einer Betreuungsauskunft auch Betreibungen, die an einem besonderen Betreibungsort oder sogar schlicht am falschen Ort ergangen sind, erfasst. Dieser Vorteil ergibt sich daraus, dass die AHVN13 nicht aus dem Einwohnerregister anhand der Angaben des Gläubigers gesucht wird, sondern dass bei diesem Modell der Schuldner persönlich angehalten wird, bei der Zustellung des Zahlungsbefehls einen amtlichen Ausweis vorzulegen, so dass sein amtlicher Name und sein Geburtsdatum das Auffinden der AHVN13 direkt im Register der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS ermöglicht. Aus diesem Grund wird auch ein falsch geschriebener Name vom Betreibungsbeamten entdeckt und er kann die Schreibweise im Betreibungsregister korrigieren beziehungsweise darin den vollen amtlichen Namen verwenden.

Auch ein derartiges Modell enthält jedoch Schwächen: Die Identifikation des Schuldners bei der Zustellung des Zahlungsbefehls beruht auf dessen Bereitschaft, dem Betreibungsbeamten oder dem Postboten einen amtlichen Ausweis vorzulegen. Die Mitwirkung des Schuldners ist somit – ausgehend von den heutigen Grundsätzen der Zustellung – freiwillig. Weigert sich der Schuldner, einen amtlichen Ausweis vorzulegen, so kann die AHVN13 des Schuldners auf diesem Weg nicht ermittelt werden. Ebenso kann die AHVN13 des Schuldners nicht herausgefunden werden, wenn der Zahlungsbefehl nicht dem Schuldner persönlich, sondern einem Hausgenossen oder Angestellten zugestellt wird¹¹² und dies nicht an seiner Meldeadresse erfolgt. Diese in der Praxis bedeutsame Zustellungsart wäre unter einem solchen Modell also bei Schuldnern, die sich nicht an ihrem Wohnsitz bei der Einwohnerkontrolle angemeldet haben, kaum mehr möglich.¹¹³ Ob sich polizeilicher Zwang nicht nur zur Zustellung des Zahlungsbefehls, sondern auch zur Ermittlung des amtlichen Namens und des Geburtsdatums der auf dem Zahlungsbefehl genannten Person unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit rechtfertigen würde, ist äusserst fraglich.¹¹⁴ Sofern der Zahlungsbefehl zugestellt werden kann, sich der Schuldner aber weigert, einen amtlichen Ausweis vorzulegen, kann der Betreibungsbeamte immerhin noch versuchen, die AHVN13 des Schuldners über das Einwohnerregister herauszufinden. Dies bedingt allerdings, dass sich der Schuldner an der vom Gläubiger angegebenen Adresse angemeldet hat. Bei Betreibungen, die nicht am Wohnort erfolgen oder bei Schuldnern, die ihre Meldepflicht missachtet haben, wird die Suche im Einwohnerregister unter dem heutigen System ergebnislos bleiben.¹¹⁵ Weil zu erwarten ist, dass diese Umstände gerade bei den angesprochenen «Problemfällen» gehäuft anzutreffen sein werden, ist zu erwarten, dass die betreffenden Massnahmen gerade dort, wo

¹¹¹ Diesbezüglich verhält es sich wie beim Modell 2a oben Ziff. 5.4.3.

¹¹² Die Zustellung von Zahlungsbefehlen an erwachsene Hausgenossen oder Angestellte des Schuldners ist gemäss Art. 64 Abs. 1 SchKG zulässig.

¹¹³ Allerdings dürfte diese Zustellungsart bei solchen Schuldnern bereits heute in einigen Fällen nicht möglich sein, da bei einem nicht gemeldeten Schuldner dann oft auch nicht bekannt sein wird, in welchem Verhältnis die angetroffene Person zu ihm steht. Die Zustellung darf gemäss der Praxis aber nur an Hausgenossen erfolgen, von denen eine Weiterleitung des Zahlungsbefehls an den Schuldner erwartet werden kann, wie insbesondere an Familienmitglieder und feste Hausangestellte des Schuldners, nicht aber beispielsweise an Mitbewohner einer Wohngemeinschaft, Untermieter oder -vermieter oder eine gelegentliche Reinigungskraft.

¹¹⁴ Dies würde nämlich in der Regel eine polizeiliche Durchsuchung des Schuldners und unter Umständen sogar eine Durchsuchung seiner Räumlichkeit mit sich bringen. Im Rahmen einer etwaigen Einführung eines solchen Modells müssten deswegen vertiefte Abklärungen zur Verhältnismässigkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV gemacht werden. Die Zustellung des Zahlungsbefehls durch die Polizei ist heute im Übrigen grundsätzlich zulässig (vgl. Art. 64 Abs. 2 SchKG und BGE 117 III 7 E. 3b).

¹¹⁵ Siehe dazu bereits oben zum Modell 2 und 2a (Ziff. 5.4.2 und Ziff. 5.4.3).

eine Identifikation und damit eine schweizweite Betreuungsauskunft am dringendsten wäre, ihr Ziel nicht erreichen könnten.

Beispiel: Der Versandhändler X. möchte «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» für eine Forderung aus einer Bestellung betreiben. An der angegebenen Adresse findet der für Z. zuständige Betreibungsbeamte eine Wohngemeinschaft von jungen Leuten vor, zu welcher gemäss Briefkastenanschrift neben zwei weiteren Namen auch ein «Meier» gehört. Ein Mann öffnet zwar die Tür, verweigert jedoch jegliche Auskunft über sich und den gesuchten Hans Meier. Auf die Nachfrage des Betreibungsbeamten, ob er einen amtlichen Ausweis vorlegen könnte, schlägt er die Türe zu. Ohne den Zahlungsbefehl zugestellt zu haben und ohne die AHVN13 des Schuldners herausgefunden zu haben, kehrt der Betreibungsbeamte zurück. Nun sucht er im Einwohnerregister einen «Hans Meier» an der angegebenen Adresse. Auch diese Suche ist allerdings ergebnislos. Der betreffende Hans Meier hat sich nie an seinem Wohnort angemeldet.

Kurze Zeit später möchte Y. eine Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Der für Z. zuständige Betreibungsbeamte sucht nun im Einwohnerregister nach der angegebenen Person, allerdings wiederum ergebnislos, da sich Hans Meier immer noch nicht angemeldet hat. Der Betreibungsbeamte erstellt eine leere Betreuungsauskunft mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass die Person im Einwohnerregister nicht gefunden wurde und die Betreuungsauskunft deswegen unter Umständen nicht vollständig sei.

Variante: Bei der Betreuung von X. gegen «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.» gibt sich der Mann an der Türe als Hans Meier zu erkennen und nimmt den Zahlungsbefehl entgegen. Er gibt jedoch an, keinen Ausweis im Haus zu haben. Auch die Suche des Betreibungsbeamten im Einwohnerregister ist ergebnislos, da sich Hans Meier bisher nicht an seinem Wohnort angemeldet hat. Somit kann der entsprechende Eintrag im Betreibungsregister nicht mit der AHVN13 des Schuldners verknüpft werden. Der betreffende Hans Meier ist übrigens schon vor zwei Jahren, als er noch bei seinen Eltern in A. gewohnt hat, für mehrere Forderungen betrieben worden.

Kurze Zeit später möchte Y. eine Betreuungsauskunft über «Hans Meier, Bahnhofstrasse 123 in Z.». Der für Z. zuständige Betreibungsbeamte sucht nun im Einwohnerregister nach der angegebenen Person, allerdings ergebnislos, da sich Hans Meier immer noch nicht angemeldet hat. Immerhin findet er unter diesen Personalien im eigenen Register den Eintrag über die Betreuung von X. gegen Hans Meier. Der Betreibungsbeamte erstellt eine Betreuungsauskunft, in welcher diese Betreuung ausgewiesen wird, nicht jedoch die älteren Betreibungen gegen Hans Meier in A. Diese entdeckt er mangels Kenntnisse der AHVN13 von Hans Meier nicht. Die Betreuungsauskunft enthält den ausdrücklichen Hinweis, dass die Person im Einwohnerregister nicht gefunden wurde und die Betreuungsauskunft deswegen unter Umständen nicht vollständig sei.

Das Problem der gescheiterten Feststellung der AHVN13 bei der Zustellung des Zahlungsbefehls kann immerhin in denjenigen Fällen umgangen werden, in welchen die Gläubiger die AHVN13 ihres Schuldners bereits kennen und somit im Betreibungsbegehren angeben können. Dies sind vor allem die Krankenversicherungen und die Steuerämter, auf welche ein erheblicher Teil aller Betreibungen entfällt. Damit reduziert sich die Gesamtzahl der Fälle, in welchen die AHVN13 des Schuldners nicht festgestellt werden kann, nochmals in einem grösseren Umfang. Es ist jedoch fraglich, wie gross bei solchen Gläubigern die Bereitschaft

wäre, die AHVN13 des Schuldners freiwillig anzugeben, da der betreibende Gläubiger davon selber keinen individuellen Nutzen hat.¹¹⁶

Dieses Modell erfasst somit zwar grundsätzlich alle problematischen Konstellationen, jedoch nur dann, wenn es gelingt, die AHVN13 des Schuldners anhand eines amtlichen Ausweises oder anhand der Daten des Einwohnerregisters zu eruieren. Andernfalls kann es in sämtlichen «Problemfällen» zu einem Versagen des Modells kommen. Vermutungsweise ist das Modell wegen der redundanten Möglichkeit der Eruierung der AHVN13 aber wirksamer als die anderen Modelle. Wie das vorangehende Beispiel ausserdem zeigt, kann das Modell sowohl dann versagen, wenn die AHVN13 des Schuldners bei der Zustellung des Zahlungsbefehls nicht eruiert werden kann, als auch dann, wenn zwar eine mit der AHVN13 verknüpfte Betreuung in einem (anderen) Register eingetragen ist, der betreffende Schuldner aber vom angefragten Amt im Einwohnerregister nicht gefunden wird und deswegen seine AHVN13 im Rahmen der Betreuungsauskunft nicht festzustellen ist. Dann fehlt das für die schweizweite Suche erforderliche Identifikationsmerkmal und die Betreuungsauskunft muss sich wie heute auf den betroffenen Betreuungskreis beschränken.

Letztere Problematik kann immerhin bei allen Selbstauskünften umgangen werden, indem die Angabe der AHVN13 oder wenigstens des Geburtsdatums anhand eines amtlichen Ausweises vom Schuldner als Voraussetzung für die Ausstellung der Betreuungsauskunft verlangt wird. Ein Schuldner mit Betreibungen könnte sich dann nicht mehr von einem Amt, von welchem er nie betrieben worden ist, eine leere Auskunft über sich selber einholen. Zu bedenken ist dabei, dass durch eine solche Massnahme Personen, welche keine AHVN13 haben, eine Betreuungsauskunft über sich selbst verwehrt wäre und sie damit faktisch teilweise vom Geschäftsverkehr ausgeschlossen wären.¹¹⁷

Da die Betreuungsauskünfte immer noch falsch negativ respektive beschränkt aussagekräftig sein können, ist ein entsprechender Hinweis auf der Betreuungsauskunft nach wie vor erforderlich. Problematisch ist dabei, dass in keinem Fall bekannt ist, ob eine Betreuungsauskunft abschliessend aussagekräftig ist. Mit anderen Worten kann der Gläubiger auch bei diesem Modell nie sicher sein, dass der Schuldner trotz leerer Betreuungsauskunft in den letzten fünf Jahren nicht irgendwo in der Schweiz betrieben worden ist. Die Schaffung einer «sicheren Betreuungsauskunft» ist somit nicht möglich. Dies kann durch das folgende Beispiel verdeutlicht werden:

Beispiel: Einige Zeit nachdem Hans Meier wie in der Variante des vorangehenden Beispiels betrieben worden ist, beschliesst er, seinem bisherigen Lebensstil ein Ende zu setzen. Er zieht alleine in eine eigene Wohnung in der Gemeinde B. und möchte fortan schuldenfrei leben. Nach einiger Zeit möchte C. eine Betreuungsauskunft über ihn. Der Betreibungsbeamte eruiert im Einwohnerregister die AHVN13 von Hans Meier und führt anhand dieser eine Anfrage bei allen Betreibungsämtern in der Schweiz durch. Weil die Betreuung gegen Hans Meier in Z. nie mit seiner AHVN13 verknüpft werden konnte und – da er in Z. nie angemeldet war – dieser Ort im Einwohnerregister auch nicht als Herkunftsort sichtbar ist, hat der Betreibungsbeamte von B. keine Möglichkeit, um die Betreuung in Z. zu wissen. Da in den letzten fünf Jahren sonst keine Betreibungen gegen Hans Meier eingeleitet wurden, erstellt der Betreibungsbeamte eine leere Auskunft.

¹¹⁶ Da es sich bei den meisten Gläubigern, welche die AHVN13 ihrer Schuldner kennen, um staatliche oder staatsnahe Organisationen handelt, dürfte die Bereitschaft dazu insgesamt aber eher gross sein.

¹¹⁷ Dies würde insbesondere Ausländer betreffen, welche keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben und nicht in der Schweiz arbeiten, oder welche sich ohne Bewilligung in der Schweiz aufhalten und keine AHVN13 haben (namentlich «Sans-Papiers», denen keine AHVN13 zugeteilt wurde). Solche Personen könnten zum Beispiel faktisch keine Wohnungen mehr mieten.

Es zeigt sich also, dass in manchen Fällen trotz bekannter AHVN13 der auf dem Auskunftsbegleichen aufgeführten Person, nicht alle Betreibungen entdeckt werden können.

Umsetzung: Dieses Modell scheint mit einem vernünftigen Aufwand realisierbar. Bedingung sind verschiedene Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen. Insbesondere muss eine Gesetzesgrundlage dafür geschaffen werden, dass die AHVN13 überhaupt im Betreibungsweisen verwendet werden darf sowie dafür, dass die Betreibungsämter bei der Zustellung des Zahlungsbefehls die AHVN13 direkt von der Datenbank der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS beziehen können.¹¹⁸ Sodann muss der Bezug der AHVN13 durch die Betreibungsämter von den Einwohnerregistern bei der Erstellung der Betreuungsauskunft schweizweit einheitlich und kantonsübergreifend gewährleistet werden. Schliesslich muss der Datenaustausch zwischen den Betreibungsämtern untereinander gewährleistet werden, damit die Teilauskünfte eingeholt werden können. Zu diesem Zweck muss im Gesetz klargestellt werden, dass die Betreibungsämter bei einem Auskunftsbegleichen nicht nur zur Auskunft aus den eigenen Protokollen und Registern verpflichtet sind, sondern eine schweizweite Auskunft unter Bezug der Protokoll- und Registereinträge sämtlicher anderer Betreibungsämter zu erstellen haben. Dabei muss auch eine Pflicht für die übrigen Ämter geschaffen werden, dass sie dem federführenden Amt auf Anfrage Auskunft zu erteilen haben. Diese Pflichten und Tätigkeiten können heute wohl nicht aus dem Gesetz abgeleitet werden (vgl. den diesbezüglich offenen Wortlaut des heutigen Art. 8 Abs. 1 und Art. 8a Abs. 1 SchKG).

Die technischen Voraussetzungen für dieses Modell sind heute teilweise vorhanden, so namentlich die Voraussetzungen für einen Datenaustausch der Betreibungsämter untereinander. Noch geschaffen werden muss hingegen eine einheitliche Schnittstelle für den Zugriff der Betreibungsämter auf die Einwohnerregister. Ebenso muss der Zugriff der Betreibungsämter auf die AHVN13 im Register der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS in technischer Hinsicht gewährleistet werden.

Die Verifizierung der Identität des Schuldners und die Eruierung seines amtlichen Namens und Geburtsdatums anhand eines amtlichen Ausweises bei der Zustellung des Zahlungsbefehls bedeuten für die Betreibungsämter zumindest keinen *erheblichen* Mehraufwand gegenüber heute. Die Erstellung der Betreuungsauskunft kann sodann automatisiert elektronisch erfolgen. Da die Abfrage anhand der AHVN13 erfolgt, weisen die Teilauszüge nur relevante Ergebnisse aus, die ohne weitere manuelle Prüfung elektronisch zum Hauptauszug konsolidiert werden können. Die laufenden Kosten für ein solches Modell werden deswegen eher moderat sein.

Es zeigt sich also, dass mit einem solchen Modell sicherlich eine gewisse Verbesserung des heutigen Zustandes zu einem vernünftigen Aufwand erzielt werden kann. Leider kann keine quantitative Aussage darüber gemacht werden, wie gross die Verbesserung wäre und wie hoch die Fehlerquote ausfallen würde. Möglich sind lediglich Aussagen in qualitativer Hinsicht: Wie bereits ausgeführt, werden zwar grundsätzlich alle heute problematischen Fallkonstellationen erfasst, jedoch nur unter der alternativen Voraussetzung, dass entweder der amtliche Name und das Geburtsdatum des Schuldners bei der Zustellung des Zahlungsbefehls anhand eines amtlichen Ausweises festgestellt werden können oder dass er am Ort, wo er betrieben wird, im Einwohnerregister gemeldet ist. Mit welcher Erfolgsquote die AHVN13 der Schuldner bei der Zustellung des Zahlungsbefehls abgeklärt werden kann, ist insgesamt schwer einzuschätzen. Zwar wäre dieses Modell in der grossen Mehrzahl aller Fälle wirksam, es würde jedoch gerade in den angesprochenen «Problemfällen» und dabei namentlich

¹¹⁸ Vgl. zur Verwendung der AHVN13 grundsätzlich Art. 50e Abs. 1 AHVG und zum Abrufverfahren Art. 50b AHVG; siehe zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für die Verwendung der AHVN13 und zum Projekt des Bundesrates zur breiteren Verwendung der AHVN13 auch oben Fn.93.

bei renitenten Schuldnern, welche sich bei der Zustellung des Zahlungsbefehls weigern würden, einen amtlichen Ausweis vorzulegen und sich zugleich nie ordentlich an ihrem Wohnsitz angemeldet haben, versagen. Diese heikelsten «Problemfälle» würden damit auch unter diesem Modell nicht oder nicht vollständig erfasst. Dieses Problem würde allerdings nur dann auftreten, wenn der Gläubiger die AHVN13 des Schuldners nicht bereits kennt und dem Betreibungsamt mitteilen könnte. Die AHVN13 ist immerhin allen Krankenversicherungen und Steuerämtern bekannt. Diese Gläubiger stehen in der Praxis hinter einem grösseren Anteil sämtlicher Betreibungen, was die Wirksamkeit dieses Modells nochmals deutlich verbessern würde. Ebenso würde das Modell dann versagen, wenn (ungeachtet davon, ob die AHVN13 des Schuldners bei der Betreibung festgestellt werden konnte oder nicht) der Gläubiger im Begehren um eine Betreibungsauskunft einen Wohnort des Schuldners angibt, an welchem dieser nicht gemeldet ist. Dies kann einerseits dann der Fall sein, wenn sich der Schuldner nicht ordentlich angemeldet hat, aber auch dann, wenn er beispielsweise im Rahmen einer Warenbestellung auf Rechnung eine spezielle Lieferadresse angegeben hat oder auch bei Vorliegen eines besonderen Betreibungsorts. Immerhin könnte bei Selbstauskünften die AHVN13 direkt vom Schuldner verlangt werden, was die missbräuchliche Einholung einer falsch negativen Selbstauskunft von einem nicht zuständigen Betreibungsamt verhindern würde. Damit würde allerdings ein Zwang geschaffen, sich bei der Einholung einer Selbstauskunft gegenüber dem Betreibungsamt mit der AHVN13 zu identifizieren. Da praktisch jede Person irgendwann gezwungen ist, eine Selbstauskunft einzuholen, würde die Freiheit über die Verwendung der eigenen AHVN13 noch weiter eingeschränkt.

Bei diesem Modell würde im Übrigen weder die Anhebung der Betreibung noch die Stellung eines Auskunftsbegehrens für den Gläubiger gegenüber heute erschwert. Es genügt in beiden Fällen die Angabe des Namens und der Adresse des Schuldners. Die Angabe der AHVN13 wäre fakultativ. Es ist allerdings nochmals hervorzuheben das gewisse Formen der Zustellung – namentlich die Zustellung an einen Hausgenossen in Fällen, in denen der Schuldner nicht an seinem Meldeort betrieben wird und der Gläubiger die AHVN13 des Schuldners nicht kennt – bei diesem Modell nicht mehr möglich wären, da dabei dessen AHVN13 nicht herausgefunden werden könnte. Würde eine Zustellung dagegen weiterhin vorgenommen, wäre mit einer höheren Quote von falsch negativen Auskünften zu rechnen. Eine gewisse Erschwerung des Betreibungsverfahrens wäre deswegen in Kauf zu nehmen. Zudem könnte auch unter diesem Modell nie eine «sichere Betreibungsauskunft» erstellt werden. Ein Hinweis auf der Betreibungsauskunft über ihre beschränkte Aussagekraft bliebe also auch unter diesem Modell erforderlich. Dieses Modell hätte seine maximale Wirksamkeit im Übrigen fünf Jahre nach der Einführung erreicht.¹¹⁹

¹¹⁹ Hinsichtlich Verlustscheine würde diese Dauer allerdings 20 Jahre betragen; siehe dazu oben Fn. 108.

Überblick: Modell 4 – Kombination verschiedener Einzelmassnahmen					
Wirksamkeit				Falsch positive Auskünfte	Kosten im Betrei- ungswesen
<i>Umzug</i>	<i>Betreibung oder Auskunft nicht am Wohnsitz</i>	<i>Namensände- rung</i>	<i>Falsch oder unterschiedlich geschriebener Name</i>		
Falsch negative Auskunft (1.) hinsichtlich Betreibungen welche bei der Zustellung des Zahlungsbefehls nicht einer AHVN13 zugeordnet werden konnten, weil vom Schuldner kein amtlicher Ausweis verlangt werden konnte und er auch nicht an der angegebenen Adresse im Einwohnerregister gemeldet war, sowie (2.) dann, wenn der Schuldner nicht an der im Auskunftsbegehren vom Gläubiger angegebenen Adresse im Einwohnerregister gemeldet ist.				Keine Gefahr, da das Erfordernis der Zuordnung der Betreibung oder des Auskunftsbegehrens zu einer AHVN13 weniger strikte gehandhabt wird.	Moderate Kosten für Betreibungen und Auskunftsbegehren (im ähnlichen Bereich wie heute).

5.7 Datenschutzspezifische Aspekte der Verwendung eines präzisen Personenidentifikators

Bei der Verwendung eines präzisen Personenidentifikators im Betreuungswesen ist aus Sicht des Datenschutzes vor allem die Unterscheidung zwischen einem sektoriellen Identifikator, welcher nur im Bereich des Betreuungswesens verwendet wird, und einem sektorübergreifenden Identifikator, wie zum Beispiel der AHVN13, von Bedeutung.

Der EDÖB bevorzugt die Verwendung eines sektoriellen Identifikators und steht insbesondere der Verwendung der AHVN13 als Personenidentifikator kritisch gegenüber. Die Verwendung der AHVN13 erachtet er nicht nur aus den praktischen Gründen als problematisch, dass eine grössere Zahl von Personen mehr als eine AHVN13 zugeteilt erhalten haben und eine grössere Zahl von AHVN13 mehr als einer Person zugeteilt worden sind, sowie dass nicht alle natürlichen Personen, welche betrieben werden können, überhaupt über eine AHVN13 verfügen. Mit der Verwendung der AHVN13 als Identifikationsmerkmal im Betreuungswesen würde nämlich auch das Potential ihrer missbräuchlichen Verwendung ansteigen, und zwar auch dann, wenn kein zentrales Register mit den Daten der Schuldner geführt würde. In diesem Zusammenhang ist auch auf die vom EDÖB und dem BJ gemeinsam in Auftrag gegebene Risikofolgenabschätzung zur Verwendung der AHV-Nummer als Personenidentifikator zu verweisen.¹²⁰ Das Risiko für die Offenlegung besonders schützenswerter Personendaten oder der Erlangung solcher Daten durch Unbefugte erhöht sich demnach insbesondere aufgrund zweier Faktoren. Einerseits erhöht sich das Risiko umso mehr, je mehr Organisationen Personendaten in Verbindung mit der AHVN13 bearbeiten. Dann ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass einige ihrer Systeme kompromittiert werden. Andererseits ist das Risiko umso höher, je mehr Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung die AHVN13 systematisch verwenden, da bei solchen Systemen ausserhalb der Bundesverwaltung die Sicherheitsstandards oft tiefer und die Qualitätssicherungsprozesse schwächer seien und beim Design dieser Systeme typischerweise nicht die Informationssicherheit im Vordergrund gestanden sei.¹²¹ Die AHVN13 soll gemäss dem EDÖB nur dann als Identitätsmerkmal verwendet werden, wenn dies für den beabsichtigten Zweck verhältnismässig im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 DSG ist und keine Alternative besteht. Dabei sei zu beachten,

¹²⁰ Es handelt sich dabei um den Bericht «Risk Analysis on Different Usages of the Swiss AHV Number» von Prof. Dr. David Basin, ETH Zürich, vom 27. September 2017 (nachfolgend «Bericht Basin»), abrufbar unter www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Verordnungen > Verwendung der AHV-Nummer als persönlicher Identifikator: Risikofolgenabschätzung.

¹²¹ Bericht Basin, Ziff. 5.3.1 S. 25 f.

dass eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich ist, welche den Verwendungszweck und die Nutzungsberechtigten hinreichend bestimmt.

Aus diesen Gründen bevorzugt der EDÖB die Verwendung eines sektorspezifischen Identifikators. Dabei wäre allerdings zu beachten, dass dieser Identifikator nicht in bereichsfremden Register geführt oder verwendet wird. Sollte sich dieser sektorspezifische Identifikator von der AHVN13 ableiten, so müsste dies mit einer Einwegfunktion erfolgen, so dass vom sektoriellen Identifikator nicht mehr auf die AHVN13 zurückgerechnet werden kann.

Vorliegend ergibt sich der grosse Vorteil der Verwendung der AHVN13 als Personenidentifikator im Betreuungswesen vor allem daraus, dass sie aus anderen Identifikationsmerkmalen, wie namentlich dem Meldeort oder dem Geburtsdatum durch das Betreibungsamt herausgefunden werden kann. Bei der Verwendung eines sektoriellen Identifikators gäbe es diese Abgleichmöglichkeiten nicht, was die richtige Zuordnung des Identifikators durch das Betreibungsamt stark erschweren würde. Diese Nachteile würden so schwer wiegen, dass die Verwendung eines sektoriellen Identifikators überhaupt nur dann realistisch und sinnvoll wäre, wenn er in irgendeiner Weise von der AHVN13 abhinge.¹²² Dafür müssten voraussichtlich vollständig neue Schnittstellen und Funktionen geschaffen werden, was die Kosten für ein solches Modell deutlich erhöhen würde. Auf jeden Fall müsste die Machbarkeit eines solchen Modells vertieft geprüft werden.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

6.1 Wichtigste Erkenntnisse

Die aus der vorangehenden Untersuchung gewonnen wichtigsten Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Wo die Betreibungsämter heute einen Abgleich der Gläubigerdaten mit den Einwohnerdaten vornehmen, wird auf der Betreuungsauskunft auf die Umstände hingewiesen, welche den Wert der Auskunft relativieren (fehlende Anmeldung, Zu- und Wegzug während der Auskunftsperiode). Damit wird das Missbrauchspotenzial verringert. Allerdings nehmen diesen Abgleich nicht alle Betreibungsämter vor, da heute nicht alle Ämter Zugriff auf die Einwohnerdaten haben. Zudem erscheinen am Meldeort des Schuldners keine Betreibungen, die gegen ihn in einem anderen Betreibungskreis durchgeführt wurden. Auf diesen Umstand wird aber ebenfalls auf der Betreuungsauskunft verwiesen.
- Die elektronische Vernetzung sämtlicher Betreibungsregister und damit die Durchführung schweizweiter Abfragen verhindert für sich alleine noch keine falsch negativen Betreuungsauskünfte; ein solches Modell hätte praktisch keine Vorteile gegenüber heute.
- Die heute im Betreuungswesen verwendeten Attribute zur Identifikation der Schuldner im Betreuungswesen sind Name und Adresse. Diese können jedoch ursprünglich (falsche Schreibweise; Betreibungen am falschen Ort) oder nachträglich (Umzüge; Namensänderungen) fehlerhaft sein. Wo die Betreibungsämter keinen Abgleich mit den Einwohnerdaten vornehmen oder wo dieser nicht zielführend ist (z.B. weil der Schuldner im Einwohnerregister nicht gefunden wird), werden alte Einträge in einer späteren Betreuungsauskunft nicht gefunden.

¹²² Vgl. dazu insbesondere das im Bericht Zweiacker geprüfte Modell mit Verwendung eines sektoriellen Identifikators in Ziff. 8.2.2 in S. 41 ff. des Berichts Zweiacker.

- Voraussetzung für eine schweizweite Betreuungsauskunft ohne falsch negative Ergebnisse ist deswegen eine präzise Identifikation der Schuldner zumindest innerhalb des Betreuungssystems anhand eines unveränderlichen oder nachverfolgbaren Identifikators (zum Beispiel AHVN13, Daten aus dem Einwohnerregister; sektorieller Identifikator). Die Verwendung eines solchen Identifikators kann allerdings hinsichtlich des Datenschutzes problematisch sein.¹²³
- Die praktische Hürde für eine schweizweite Betreuungsauskunft ist die sichere Zuordnung des richtigen systeminternen Identifikators zum auf dem Betreibungs- oder Auskunftsbegleichen anhand des Namens und der Adresse beschriebenen Schuldners.
- Die Zuordnung des Identifikators zum Schuldner würde in gewissen Fällen scheitern, weil weder der Gläubiger noch das Betreibungsamt über genug Informationen über den Schuldner verfügen. Das Problem liegt im Kern also nicht im Betreuungswesen, sondern in der «Aussenwelt».
- Ein Zwang zum flächendeckenden Gebrauch eines eindeutigen Identifikators durch natürliche Personen (zum Beispiel einer persönlichen Identifikationsnummer) im Geschäftsverkehr erscheint aus der Sicht des Bundesrates heute allerdings politisch kaum realisierbar. Eine gesetzliche Pflicht für alle natürlichen Personen analog der Firmengebrauchspflicht, lediglich um damit die Aussagekraft der Betreuungsauskunft zu verbessern, wäre als unverhältnismässig anzusehen.
- Um eine flächendeckende und fehlerfreie Zuordnung vornehmen zu können, müsste das Betreibungsamt in Zweifelsfällen den Identifikator des auf dem Betreibungs- oder Auskunftsbegleichen genannten Schuldners amtlich und gegebenenfalls unter Einsatz von Zwangsmassnahmen eruieren. Dies gilt zumindest für diejenigen Fälle, in welchen der Schuldner nicht an seinem Meldeort betrieben wird oder nicht unter Angabe der Adresse seines Meldeortes ein Auskunftsbegleichen gestellt wird. Die Gesetzmässigkeit und die Verhältnismässigkeit von allenfalls erforderlichen Zwangsmassnahmen zur Identifikation sind aber heikel. Ebenso wäre der Aufwand für die Betreibungsämter gegenüber heute deutlich erhöht, da der verwendete Identifikator bei einigen Schuldnern nicht nur bei der Zustellung des Zahlungsbefehls, sondern auch im Rahmen eines Auskunftsbeglehrens festgestellt werden müsste. Würde ein solches Modell konsequent umgesetzt, wäre auch das Risiko für falsch positive Auskünfte gegenüber heute erhöht. Andernfalls käme es in Einzelfällen immer noch zu falsch negativen Auskünften.
- Bei der Verwendung der AHVN13 muss die Zuordnung der AHVN13 durch das Betreibungsamt anhand der Einträge im Einwohnerregister erfolgen. Wenn ein Schuldner nicht an der vom Gläubiger angegebenen Adresse im Einwohnerregister gemeldet ist und im Einwohnerregister gar nicht gefunden werden kann, versagt das System. Es kommt zu oben geschilderten Identifikationsproblemen. Selbst Ämter mit Zugriff auf das Einwohnerregister haben heute keinen Zugriff auf die Register anderer Gemeinden oder Kantone. Zudem wüsste das angefragte Amt oft gar nicht, an welchem anderen Ort es den Schuldner im Register suchen müsste. Zwar könnte die AHVN13 auch über das Geburtsdatum ermittelt werden; dies würde allerdings eine entsprechende Auskunft (bzw. das Vorzeigen eines amtlichen Ausweises) seitens des Schuldners erforderlich machen.

¹²³ Dies gilt nach Einschätzung des EDÖB besonders für die Verwendung der AHVN13 als Identifikator; siehe dazu oben 5.7.

- Auch der Ansatz, den Meldeort zum Betreuungsort zu machen, erscheint für sich alleine keine sinnvolle Option zu sein: Weil Gläubiger den Meldeort ihrer Schuldner oft nicht kennen, wäre ihnen eine Betreuung oder eine Betreuungsauskunft oft versagt. Ein öffentlich abrufbarer Meldeort (analog dem im Handelsregister eingetragenen Firmensitz) fände politisch und aus Gründen des Datenschutzes kaum Akzeptanz. Zudem würde dies das Problem des Gläubigers dann nicht lösen, wenn es im Register mehrere Personen mit dem Namen des Schuldners gäbe, so dass er keine eindeutige Identifikation vornehmen kann.
- Hinsichtlich dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag und der Realisierbarkeit eines Modells würde sich am ehesten eine Kombination mehrerer Einzelmassnahmen empfehlen, welche sowohl bei der Zustellung des Zahlungsbefehls als auch bei der Erstellung der Betreuungsauskunft ansetzen. Dabei würde auf eine zwangsweise Identifikation weitestgehend verzichtet.¹²⁴ Damit wäre zwar eine gewisse Verbesserung zu erwarten, gerade in den «Problemfällen» würden die Schwierigkeiten des geltenden Systems aber zumindest teilweise fortbestehen.

6.2 Schlussfolgerungen

Die Analyse zeigt, dass es das perfekte Modell einer schweizweiten Betreuungsauskunft innerhalb des bestehenden und ansonsten bewährten Betreuungssystems nicht gibt. Jedes Lösungsmodell würde auch in Zukunft in einzelnen und gerade in den aus der Sicht des Gläubigers zentralen «Problemfällen» versagen. Es wäre jeweils nicht ersichtlich, welche diese Fälle wären, so dass nie eine «sichere Betreuungsauskunft» erstellt werden könnte.

Das Problem liegt dabei im Wesentlichen nicht im Betreuungswesen selbst, sondern in der «Aussenwelt»: Bereits die betreibenden oder die um eine Betreuungsauskunft ersuchenden Gläubiger haben in den meisten Fällen zu wenig Informationen, um die Schuldner mit der erforderlichen Sicherheit zu identifizieren. Würde von den Gläubigern die Beibringung solcher Informationen – das heisst letztlich eines eindeutigen Identifikators – verlangt, so wäre ihnen eine Betreuung in vielen Fällen versagt. Eine gesetzliche Pflicht für alle natürlichen Personen zur Verwendung eines solchen Identifikators im Alltag und im Geschäftsverkehr könnte diesem Mangel mindestens teilweise begegnen, wäre jedoch unverhältnismässig. Deswegen müsste das Betreibungsamt die Aufgabe der Identifikation der Schuldner übernehmen. Es müsste bei jeder Betreuung und bei jedem Auskunftsbegehren die Zuordnung des vom Gläubiger genannten Schuldners zum richtigen Identifikator vornehmen. Falls ein Schuldner nicht an besagter Adresse gemeldet und renitent ist, müsste er ähnlich wie im Strafverfahren amtlich und gegebenenfalls unter Zwang identifiziert werden. Dies würde für jedes einzelne Betreibungsamt einen erheblichen Mehraufwand bedeuten, was wiederum die Betreibungen und die Auskunftsbegehren verteuern könnte. Zudem bestünde bei einer strikten Umsetzung eines solchen Modells ein Risiko für falsch positive Betreuungsauskünfte und eventuell auch für Betreibungen gegen die falsche Person.

Dem steht das heutige Modell gegenüber, bei welchem die Betreuungsauskunft zwar eine Betreuung, welche vor einem anderen Betreibungsamt als dem angefragten erfolgt ist, nicht ausweist. Das Betreuungswesen ist insgesamt jedoch sehr kostengünstig und flexibel. Es erlaubt jedem Gläubiger, mit wenig Aufwand seinen Schuldner zu betreiben oder einen Betreuungsauskunft über ihn zu verlangen. Damit ist auch der Geschäftsverkehr im Alltag relativ einfach und effizient und es müssen keine sensiblen persönlichen Daten ausgetauscht

¹²⁴ Zum Zwang, sich im Rahmen einer Selbstauskunft selbst zu identifizieren, vgl. jedoch oben Ziff. 5.6, zweitletzter Abschnitt.

werden. Es ist also sorgfältig abzuwägen, ob und inwieweit diese Vorteile des heutigen Modells beeinträchtigt werden sollen.

Der Bundesrat anerkennt die im Postulat erwähnte Problematik, und die Bundesverwaltung ist seit Jahren bemüht, das Betreuungswesen – insbesondere unter Einbezug heutiger technischer Möglichkeiten – effizienter und benutzerfreundlicher auszugestalten. So hat das BJ mit dem Projekt «E-SchKG» einen Standard für den Austausch von elektronischen Geschäftsdaten im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen definiert und einen «elektronischen Betreuungsschalter» geschaffen. Betreibungsbegehren und Begehren um Betreuungsauskünfte können damit heute vollständig elektronisch gestellt werden. Die vorliegenden Abklärungen machen jedoch deutlich, dass sich die Problematik nicht rein technisch lösen lässt. Sie ist im Wesentlichen darin begründet, wie sich Private im Alltag und im Geschäftsverkehr gegenüberreten respektive identifizieren.

Die Umsetzung des Vorhabens der E-ID könnte längerfristig allerdings zur Lösung des vorliegenden Problems der mangelnden Identifizierung von Personen beitragen. Voraussetzung dafür ist eine so starke Verbreitung und Nutzung der E-ID, so dass deren flächendeckende Verwendung gewährleistet wäre. Der Bundesrat ist deshalb bereit, nach erfolgter Einführung der E-ID in der Bevölkerung und nach Sammlung von Erfahrungen insbesondere betreffend deren Verbreitung und Nutzung das Anliegen des Postulats unter den neuen Begebenheiten wieder aufzugreifen.

Da zurzeit aber noch keine in jeder Hinsicht befriedigende Lösung ersichtlich ist, verzichtet der Bundesrat auf die Abgabe einer konkreten Empfehlung im Hinblick auf die Umsetzung eines bestimmten Lösungsmodells. Verschiedene Lösungsansätze erscheinen grundsätzlich realisierbar und immerhin soweit wirksam, dass damit eine spürbare Verbesserung der Situation gegenüber heute bewirkt werden könnte: Dies betrifft namentlich ein Modell, bei welchem auf die Daten der Einwohnerregister zugegriffen wird¹²⁵ oder bei welchem die AHVN13 aus dem Einwohnerregister bezogen und im Betreuungswesen intern verwendet wird.¹²⁶ Bei Letzterem dürfte aber die Bekanntheit der AHVN13 des Schuldners nicht strikte Voraussetzung für die Betreuung oder eine Auskunft sein. Ein weiteres denkbare Modell bestünde aus der Kombination mehrerer Einzelmassnahmen, nämlich der systeminternen Verwendung der AHVN13 sowie dem Rückgriff sowohl auf die Datenbank der ZAS als auch auf die Einwohnerregister.¹²⁷ Die Wirksamkeit dieses Modells wäre voraussichtlich noch grösser als beim zuvor genannten Modell. Bei allen diesen Modellen wären in einzelnen Fällen aber auch in Zukunft falsch negative Betreuungsauskünfte zu erwarten. Unbefriedigend ist dabei, dass gerade bei unkooperativen Schuldnern, welche sich auch nicht an ihrem Wohnsitz bei der Einwohnerkontrolle angemeldet haben, nach wie vor ein erhebliches Risiko für eine unvollständige Auskunft bestünde. Obwohl bei einem Modell mit Verwendung der AHVN13 einem grossen Teil von falsch negativen Auskünften begegnet werden könnte, ist zu befürchten, dass auch ein solches Modell gerade bei den kritischen «Problemfällen» versagen würde. Immerhin könnte die Anzahl dieser Problemfälle deutlich reduziert werden, indem einerseits die Angabe der AHVN13 des Schuldners von denjenigen Gläubigern verlangt würde, welche diese ohnehin kennen (was immerhin sämtliche Krankenversicherungen und Steuerämter sind), und indem andererseits bei Selbstauskünften die AHVN13 zwingend vom Schuldner selbst angegeben werden müsste (oder dieser stattdessen einen amtlichen Ausweis mit Geburtsdatum vorlegen müsste, was dem Betreibungsamt bei einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung erlauben würde, die AHVN13 im Register der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS herauszufinden). Die Umsetzung eines solchen Modells würde einen

¹²⁵ Oben Ziff. 5.4.2.

¹²⁶ Siehe dazu oben Ziff. 5.4.3.

¹²⁷ Oben Ziff. 5.6.

einmalig grossen Aufwand voraussetzen. So müssten insbesondere auf allen Stufen des Gemeinwesens Gesetzesänderungen erfolgen, und es müssten zudem die technischen Grundlagen geschaffen oder angepasst werden (letztere sind mit dem E-SchKG-Verbund aber immerhin teilweise schon vorhanden). Es müsste insgesamt mit einem *Zeitraumen von etwa fünf bis zehn Jahren* gerechnet werden, bis ein solches Modell operativ werden könnte. Ab diesem Zeitpunkt bedürfte es, falls ein neuer Identifikator wie beispielsweise die AHVN13 verwendet würde, nochmals fünf Jahre, bis die relevanten Datensätze in den Betreibungsregistern vollständig mit diesem Identifikator verknüpft wären (bei Verlustscheinen 20 Jahre). Immerhin wäre der laufende Betrieb eines solchen Modells nicht mit erheblich grösseren Kosten gegenüber heute verbunden.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung eines Lösungsmodells, welches den Zugriff auf die Daten der Einwohnerregister oder die Verwendung der AHVN13 voraussetzt, wäre in jedem Fall zu berücksichtigen, dass die NAD die Umsetzung gegebenenfalls erheblich erleichtern könnte. Die technischen und auch rechtlichen Voraussetzungen für den Zugriff auf die Daten der Einwohnerregister würden damit unter Umständen hinfällig. Es gälte zu vermeiden, dass aufwendige technische Voraussetzungen für den Zugriff auf die Einwohnerregister geschaffen würden, welche mit der späteren Umsetzung der NAD überflüssig würden.

Ob der Handlungsbedarf die Kosten und Risiken für die Umsetzung von unter Umständen nicht vollständig wirksamen Massnahmen rechtfertigt, kann aus objektiver Perspektive nicht beurteilt werden. Immerhin zeigt auch der Vergleich mit dem europäischen Ausland, dass solche landesweiten Betreibungsregister dort nicht betrieben werden.¹²⁸

Als konkrete Massnahme wird der Bundesrat prüfen, ob zur Verbesserung der heutigen Situation der auf der Betreuungsauskunft bereits heute vorhandene Hinweis¹²⁹ weiter verdeutlicht werden kann, so dass die Verwender der Betreuungsauskünfte noch expliziter über deren beschränkte Aussagekraft informiert werden, insbesondere darüber, dass sie sich gegebenenfalls zusätzlich zur eingeholten Betreuungsauskunft auch je eine Betreuungsauskunft von den früheren Wohnorten des Schuldners und gegebenenfalls bezogen auf seinen früheren Namen einholen sollen. Diese Massnahme kann über die Oberaufsichtskompetenz des Bundes im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen (Art. 15 Abs. 1 SchKG) schnell und einfach umgesetzt werden, indem die Dienststelle Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs die entsprechende Weisung an die Betreibungsämter anpasst.

Zudem will der Bundesrat die Kantone ermuntern und allenfalls weitere Massnahmen prüfen, um die Angaben der Gläubiger in den Ämtern anhand der Einwohnerregister zum Regelfall zu machen. Auf Auffälligkeiten bezüglich des Meldeortes, wie insbesondere ein gänzlich Fehlen des gesuchten Schuldners darin wie auch ein kürzlich erfolgter Zu- oder Wegzug, soll im Auszug hingewiesen werden (wie dies teilweise schon heute der Fall ist). Damit würde mit vertretbarem Aufwand zumindest eine graduelle Verbesserung der Aussagekraft der Betreuungsauszüge erreicht.

Als weiterer Lösungsansatz könnte sodann auch die bessere Information bestimmter Branchen – wie insbesondere die privaten Immobilienvermieter – diskutiert werden. Solche Informationskampagnen liessen sich relativ einfach, beispielsweise über Branchenverbände, durchführen. Zwar würden auch damit nicht alle Probleme beseitigt, die dafür erforderlichen

¹²⁸ Siehe dazu oben Ziff. 2.8.

¹²⁹ Der heutige Hinweis lautet wie folgt: «**Ob die oben genannte Person im massgeblichen Zeitraum ihren Wohnsitz bzw. Sitz tatsächlich im Betreibungskreis des ausstellenden Betreibungsamtes hat oder gehabt hat, wurde nicht überprüft.** Sofern sich der Wohnsitz bzw. Sitz in einem anderen Betreibungskreis befindet oder befunden hat, ist bei diesem Betreibungsamt ein separater Betreibungsregistrauszug einzuholen.» (die optische Hervorhebung findet sich auch in der Formularvorlage).

Kosten beliefen sich aber auf einen Bruchteil dessen, was für die Umsetzung eines der oben erwähnten Lösungsansätze zu veranschlagen wäre.