

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs

Bundesamt für Justiz

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.20236.402.00132
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Knappe Mittel für die Oberaufsicht	17
3 Eine Risikoanalyse, die es zu entwickeln gilt	19
3.1 Die Risikoanalyse muss eine Priorisierung der Massnahmen ermöglichen	19
3.2 Indikatoren müssten für das Monitoring festgelegt werden	21
4 Die kantonale Aufsicht ist sehr heterogen	22
4.1 Den Austausch zwischen kantonalen Behörden fördern	22
4.2 Wenige Berichte der Aufsichtsbehörden sind vollständig	22
5 Manche Kantone erzielen mit den Gebühren Gewinne	25
6 Mehr Digitalisierung, jedoch ohne nationales Betreibungsregister	28
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	30
Anhang 2: Abkürzungen	31
Anhang 3: Glossar	32

Prüfung der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs

Bundesamt für Justiz

Das Wesentliche in Kürze

Die Betreibungs- und Konkursämter (BKA) spielen eine wesentliche Rolle für das reibungslose Funktionieren der Wirtschaft. Sie ermöglichen es Gläubigern, ihre Forderungen gegenüber Schuldern im Rahmen eines rechtlichen Inkassoverfahrens durchzusetzen. 2019 wurden von den mehr als 400 BKA schweizweit rund drei Millionen Betreibungsurkunden zugestellt und 16 000 Konkursverfahren eröffnet. Für die Organisation und die Aufsicht über die BKA sind die Kantone zuständig. Das Bundesamt für Justiz (BJ) hat die Oberaufsicht über den einheitlichen Vollzug des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) inne¹. Für die Erfüllung dieser Aufgabe verfügt das BJ über eine Teilzeitstelle.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die vom BJ ausgeübte Oberaufsicht geprüft. Sie stellt ein Informationsdefizit sowie das Fehlen einer Risikoanalyse fest, die eine Priorisierung der Aufsichtsmaßnahmen ermöglichen würde.

Konzept und Organisation der Oberaufsicht müssen an die Risiken angepasst werden

Um seine Aufgabe der Oberaufsicht zu erfüllen, kann sich das BJ nicht ausreichend auf relevante, aktuelle und zuverlässige Informationen stützen. Die Berichte der kantonalen Aufsichtsbehörden sind seine wichtigste Informationsquelle. Diese werden ihm aber nur jeweils alle zwei Jahre vorgelegt und sind schwer auszuwerten. Da sie in Form und Inhalt sehr unterschiedlich sind, ist ein Vergleich so gut wie unmöglich. Ausserdem gibt es keine gemeinsamen Indikatoren, die es ermöglichen würden, den einheitlichen Vollzug des SchKG zu beurteilen.

Daraus folgt, dass die Risikoanalyse des BJ nicht alle Risiken berücksichtigt. Sie muss deshalb ausgebaut werden, damit die Aufsichtsaufgaben priorisiert werden können. Zudem muss das BJ sicherstellen, dass sein Aufsichtskonzept, die Organisation und die eingesetzten Ressourcen den erkannten Risiken entsprechen.

Die beim BJ mit der Aufsicht betrauten Abteilungen verfügen nicht über Standardvorlagen wie ein Aufsichtskonzept, eine Risikoanalyse oder ein Monitoring, um ihre Aufsichtstätigkeit zu beaufsichtigen. Eine Harmonisierung dieser für die Aufsicht wesentlichen Instrumente würde eine *unité de doctrine* gewährleisten.

Kantone erzielen mit den Gebühren Gewinne

Die Gebühren für die Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren sind in einer Bundesverordnung geregelt und werden für die ganze Schweiz einheitlich festgelegt. Grundsätzlich ist eine Gebühr dazu gedacht, die Kosten einer Dienstleistung zu decken. Doch die meisten Kantone, die ihre Staatsrechnung veröffentlichen, machen dabei Gewinne.

¹ Das BJ befasst sich nicht mit Klagen und Beschwerden bei der Anwendung des SchKG. Diese fallen in die Kompetenz der Kantonsgerichte, anschliessend des Bundesgerichts.

Diese Feststellung ist insofern zu relativieren, als die Kantone mehrheitlich nur Teilkostenrechnungen vorlegen und die Konkursämter systematisch defizitär arbeiten. Dennoch ist die EFK der Auffassung, dass die geltenden Tarife der fortschreitenden Digitalisierung, den tatsächlichen Kosten der Leistungen und dem öffentlichen Interesse nicht genug Rechnung tragen.

In Sachen Digitalisierung haben die BKA mit der Einführung des eSchKG-Systems 2005 grosse Fortschritte gemacht. 2019 wurden mehr als 60 % der Betreibungsverfahren von den Gläubigern per Datentransfer eingeleitet. Da aber die Datenbanken der BKA untereinander nicht vernetzt sind, kommt es zu Problemen bei der Vollständigkeit der Datensätze, zum Beispiel bei den Auszügen aus dem Betreibungsregister. Das Projekt eines nationalen Adressregisters auf der Grundlage der AHV-Nummer könnte die Voraussetzung für eine solche langfristige Vernetzung sein.

Originaltext auf Französisch

Audit de la haute surveillance en matière de poursuite pour dettes et faillite

Office fédéral de la justice

L'essentiel en bref

Les offices des poursuites et les offices des faillites (OPF) jouent un rôle essentiel dans la bonne marche de l'économie. Ils permettent aux créanciers de faire valoir leurs créances auprès des débiteurs dans le cadre d'une procédure d'encaissement par voie juridique. En 2019, environ trois millions d'actes de poursuites ont été notifiés et 16 000 procédures de faillites ouvertes par les plus de 400 OPF opérants en Suisse. Les cantons sont responsables de l'organisation et de la surveillance des OPF. La haute surveillance sur l'application uniforme de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) incombe à l'Office fédéral de la justice (OFJ)¹. L'OFJ dispose d'un poste à mi-temps pour cette mission.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la haute surveillance exercée par l'OFJ. Il relève un déficit d'informations et l'absence d'une analyse des risques pour permettre de prioriser les actions de surveillance.

Un concept de haute surveillance et une organisation à adapter aux risques

Pour réaliser sa mission de haute surveillance, l'OFJ ne peut pas suffisamment s'appuyer sur des informations pertinentes, à jour et fiables. Les rapports des autorités cantonales de surveillance sont sa principale source d'informations. Or, ces rapports ne lui parviennent que tous les deux ans et sont difficilement exploitables. L'absence d'homogénéité au niveau de la forme et du fonds rend toute comparaison quasi impossible. De plus, il n'y a pas d'indicateurs communs permettant d'apprécier l'application uniforme de la LP.

L'analyse des risques de l'OFJ ne tient par conséquent pas compte de tous les risques. Elle nécessite d'être développée afin de pouvoir prioriser les tâches de surveillance. L'OFJ doit aussi s'assurer que son concept de surveillance, ainsi que l'organisation et les ressources mises en place répondent aux risques déterminés.

Les différentes unités en charge d'activité de surveillance à l'OFJ ne disposent pas de modèles standards, tels qu'un concept de surveillance, une analyse des risques ou un monitoring pour encadrer leur tâche de surveillance. Une harmonisation de ces outils essentiels de la surveillance permettrait d'assurer une unité de doctrine.

Des cantons réalisent des bénéfices grâce aux tarifs des émoluments

Les procédures de poursuites et de faillites sont tarifées dans une ordonnance fédérale. Ces tarifs d'émoluments sont appliqués de manière uniforme dans toute la Suisse. Par principe, un émolument sert à couvrir les coûts des prestations. Or, la majorité des cantons qui publient leurs comptes font des bénéfices.

¹ L'OFJ ne traite pas les plaintes et recours en matière d'application de la LP. Ceux-ci sont du ressort des tribunaux cantonaux, puis du Tribunal fédéral.

Ce constat doit être nuancé compte tenu que la plupart des cantons présentent des résultats aux coûts partiels et que les offices des faillites sont systématiquement déficitaires. Le CDF estime néanmoins que les tarifs ne tiennent pas suffisamment compte du développement de la digitalisation, des coûts effectifs des prestations et de l'intérêt public.

En matière de digitalisation, les OPF ont fait de grands pas avec l'introduction du système e-LP en 2005. En 2019, plus de 60 % des procédures de poursuites ont été introduites par les créanciers auprès des OPF par un transfert de données. En revanche, l'absence d'une mise en réseau des bases de données des OPF pose le problème de l'exhaustivité des données, par exemple pour des extraits de registre des poursuites. Le projet de création d'un registre national d'adresses, basé sur le numéro de sécurité sociale, pourrait être le préalable à une telle mise en réseau à long terme.

Texte original en français

Verifica dell'alta vigilanza in materia di esecuzione e fallimento

Ufficio federale di giustizia

L'essenziale in breve

Gli uffici d'esecuzione e gli uffici dei fallimenti (UEF) svolgono un ruolo essenziale nel buon funzionamento dell'economia. Essi consentono ai creditori di far valere i loro crediti presso i debitori nel quadro di una procedura di riscossione per vie giuridiche. Nel 2019, circa tre milioni di atti esecutivi sono stati notificati e 16 000 procedure di fallimento sono state aperte dagli oltre 400 UEF attivi in Svizzera. I Cantoni sono responsabili dell'organizzazione e della vigilanza degli UEF. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) è responsabile dell'alta vigilanza dell'applicazione uniforme della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF)¹. L'UFG dispone di un posto al 50 per cento per svolgere questo compito.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato l'alta vigilanza esercitata dall'UFG. Ha constatato un deficit di informazioni e la mancanza di un'analisi dei rischi che consenta di priorizzare gli interventi di vigilanza.

È necessario elaborare un piano di alta vigilanza e adeguare l'organizzazione in funzione dei rischi

Per svolgere il suo compito di alta vigilanza, l'UFG non può contare sufficientemente su informazioni pertinenti, aggiornate e affidabili. I rapporti delle autorità cantonali di vigilanza sono la sua principale fonte di informazione. Tuttavia, questi rapporti gli vengono trasmessi solo ogni due anni e sono solo parzialmente utilizzabili. La mancanza di omogeneità nella forma e nel contenuto rende il confronto quasi impossibile. Inoltre, non ci sono indicatori comuni per valutare l'applicazione uniforme della LEF.

L'analisi dei rischi elaborata dall'UFG non tiene quindi conto di tutti i rischi. Questa analisi ha bisogno di essere sviluppata per essere in grado di definire le priorità tra i compiti di vigilanza. L'UFG deve anche garantire che il suo piano di vigilanza, così come l'organizzazione e le risorse esistenti, rispondano ai rischi individuati.

Le diverse unità incaricate delle attività di vigilanza presso l'UFG non dispongono di modelli standard, come un piano di vigilanza, un'analisi dei rischi o un sistema di monitoraggio a sostegno dei loro compiti di vigilanza. L'armonizzazione di questi strumenti di vigilanza essenziali garantirebbe un approccio uniforme.

Alcuni Cantoni realizzano utili grazie alle tariffe per gli emolumenti

Le tariffe applicabili alle procedure d'esecuzione e di fallimento sono disciplinate in un'ordinanza federale. Le tariffe relative ad emolumenti sono applicate in modo uniforme in tutta la Svizzera. In via di principio, un emolumento serve a coprire i costi delle prestazioni.

¹ L'UFG non tratta i reclami e i ricorsi in materia di applicazione della LEF, che sono di competenza dei tribunali cantonali e successivamente del Tribunale federale.

Tuttavia, la maggior parte dei Cantoni che pubblicano i loro conti realizzano utili in questo ambito.

Questa constatazione deve essere differenziata poiché la maggior parte dei Cantoni presenta risultati parziali dei costi e gli uffici dei fallimenti sono sempre deficitari. Tuttavia, il CDF ritiene che le tariffe non tengano sufficientemente conto dello sviluppo della digitalizzazione, dei costi reali delle prestazioni e dell'interesse pubblico.

In termini di digitalizzazione, gli UEF hanno fatto grandi passi avanti con l'introduzione del sistema e-LEF nel 2005. Nel 2019, più del 60 per cento delle richieste di avvio di procedure di esecuzione sono state presentate agli UEF dai creditori tramite un trasferimento elettronico di dati. Tuttavia, la mancanza di interconnessione delle banche dati degli UEF pone il problema della completezza dei dati, ad esempio per gli estratti del registro delle esecuzioni. Il progetto che prevede di creare un registro nazionale degli indirizzi, basato sul numero di assicurazione sociale, potrebbe essere un prerequisito per tale interconnessione a lungo termine.

Testo originale in francese

Audit of the supreme supervision of debt enforcement and bankruptcy

Federal Office of Justice

Key facts

The debt enforcement and bankruptcy offices play an essential role in the proper functioning of the economy. They allow creditors to pursue their claims on debtors as part of legal enforcement proceedings. In 2019, around 3 million claims were reported and 16,000 bankruptcy proceedings were opened by debt enforcement and bankruptcy offices operating in Switzerland, of which there are over 400. The cantons are responsible for organising and supervising the debt enforcement and bankruptcy offices. The Federal Office of Justice (FOJ) is responsible for the supreme supervision of the consistent application of the Federal Act on Debt Enforcement and Bankruptcy (DEBA).¹ The FOJ has half an FTE for this activity.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the supreme supervision exercised by the FOJ. The audit revealed a lack of information and the absence of risk analysis that would allow supervisory activities to be prioritised.

A supreme supervision concept and organisation that need adapting to the risks

The FOJ does not have enough relevant, up-to-date and reliable information to perform its supreme supervision mandate. The reports from the cantonal supervisory authorities are its main source of information. However, they are submitted only every two years and are not very user-friendly. The lack of uniformity in terms of form and content renders any comparison virtually impossible. Moreover, there are no common indicators that would allow an assessment of whether the DEBA is being consistently applied.

Thus, the FOJ's risk analysis does not capture all risks. It needs to be refined so that supervisory tasks can be prioritised. In addition, the FOJ must ensure that its supervisory concept, as well as the organisation and resources put in place, address the identified risks.

The different units in charge of supervisory activities at the FOJ have no standard models, such as a supervisory concept, risk analysis or monitoring that would provide a framework for their supervisory tasks. Harmonising these essential supervisory tools would ensure a consistent approach.

The cantons realise profits thanks to fee tariffs

The tariffs for debt enforcement and bankruptcy procedures are set out in a federal ordinance. These fee tariffs are applied consistently throughout Switzerland. In principle, fees serve to cover the cost of services. However, the majority of cantons that publish their accounts are making a profit.

¹ The FOJ does not deal with complaints and appeals relating to the application of the DEBA. These are within the purview of the cantonal courts, and thereafter the Federal Supreme Court.

This finding calls for some nuance, given that most cantons publish partial cost data and that the bankruptcy offices systematically report a deficit. Nonetheless, the SFAO considers that the tariffs do not take sufficient account of advances in digitalisation, the actual cost of services and the public interest.

As regards digitalisation, the debt enforcement and bankruptcy offices made great strides with the introduction of the e-DEBA system in 2005. In 2019, over 60% of debt enforcement procedures were submitted to the debt enforcement and bankruptcy offices via data transfer. By contrast, the absence of networking for the FOJ databases poses a problem regarding completeness of data, for example for extracts from the debt collection register. The project to create a national address register, based on social security numbers, could be the precursor to such networking over the long term.

Original text in French

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz

Das Bundesamt für Justiz (BJ) dankt der EFK für die gründliche Prüfung der Tätigkeiten der Dienststelle Oberaufsicht SchKG (OA SchKG), für das Verständnis für die komplexen rechtlichen und organisatorischen Zusammenhänge und für das konstruktive Gesprächsklima. Das BJ nimmt die Empfehlungen gerne an und will diese umgehend umsetzen. Dabei ist allerdings das komplexe Aufsichtsumfeld zu berücksichtigen, in welchem die OA SchKG ihre Aufgaben zu erfüllen hat. Dieses Aufsichtsumfeld weist neben der OA SchKG auch dem Bundesgericht und den kantonalen (gerichtlichen) Aufsichtsbehörden wesentliche Aufsichtsaufgaben zu.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) wird von den Kantonen umgesetzt. Die Oberaufsicht liegt beim Bundesrat, der auch für die einheitliche Anwendung des Gesetzes sorgt. Ausserdem setzt er in der Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (GebV SchKG, SR 281.35) die Tarife für die Verfahren fest. Das Bundesgericht befasst sich seinerseits mit den Beschwerden gegen Entscheidungen der Kantonsgerichte hinsichtlich Schuldbetreibung und Konkurs.

Die Oberaufsicht auf Bundesebene wird vom Bundesamt für Justiz (BJ) ausgeübt, gemäss Verordnung betreffend die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs (OAV-SchKG, SR 281.11). Für die Durchführung dieser Aufgabe verfügt das BJ über 0,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ).

Das BJ kann Musterformulare für die Betreibungs- und Konkursverfahren erstellen. Es kann den kantonalen Aufsichtsbehörden sowie den Betreibungs- und Konkursämtern (BKA) Weisungen erteilen und sie einer Inspektion unterziehen.

Die Kantone erlassen ihre eigenen Gesetze und Beschlüsse zur Anwendung des SchKG. Die BKA haben sie nach Kreisen bzw. Bezirken eingeteilt, derzeit sind es mehr als 400. Die Kantone stellen die BKA-Beauftragten ein und benennen eine Aufsichtsbehörde. Für einen oder mehrere Kreise können sie eine untere Aufsichtsbehörde einrichten. Die Kantonalen Aufsichtsbehörden müssen bei ihren Ämtern einmal jährlich eine Inspektion durchführen und dem BJ mindestens alle zwei Jahre Bericht erstatten.

Der föderalistische Vollzug des SchKG hat unterschiedliche Organisationsformen hervorgebracht. Grundsätzlich wird die Aufsicht über die BKA der Judikative übertragen (Kantonsgericht). Diese befasst sich mit den Beschwerden gegen die Bescheide der BKA und ist in der Regel auch für die Inspektionen zuständig. Diese Inspektionsaufgabe haben einige Kantone an eigene Inspektorate delegiert (beispielsweise Aargau und Zürich) oder an die unmittelbar vorgesetzte Behörde der BKA (z. B. Bern, Neuenburg und Thurgau). Die kantonalen Finanzkontrollen können mit ihren Prüfungen von Rechnung und Finanzen auch eine Rolle bei der Aufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs spielen. Ihre Prüfberichte gehen allerdings nicht an das BJ.

Die unterschiedliche Verteilung der Betreibungskreise spiegelt die jeweilige kantonale Gebietsorganisation. So betreibt der Kanton Genf mit seinen 500 000 Einwohnern ein einziges Betreibungsamt, während der Kanton Aargau mit 670 000 Einwohnern das Betreibungswesen an die Gemeinden delegiert hat und deshalb über mehr als 110 Betreibungsämter verfügt.

Abbildung 1 stellt die wichtigsten Akteure und die Aufsichtsbeziehungen dar.

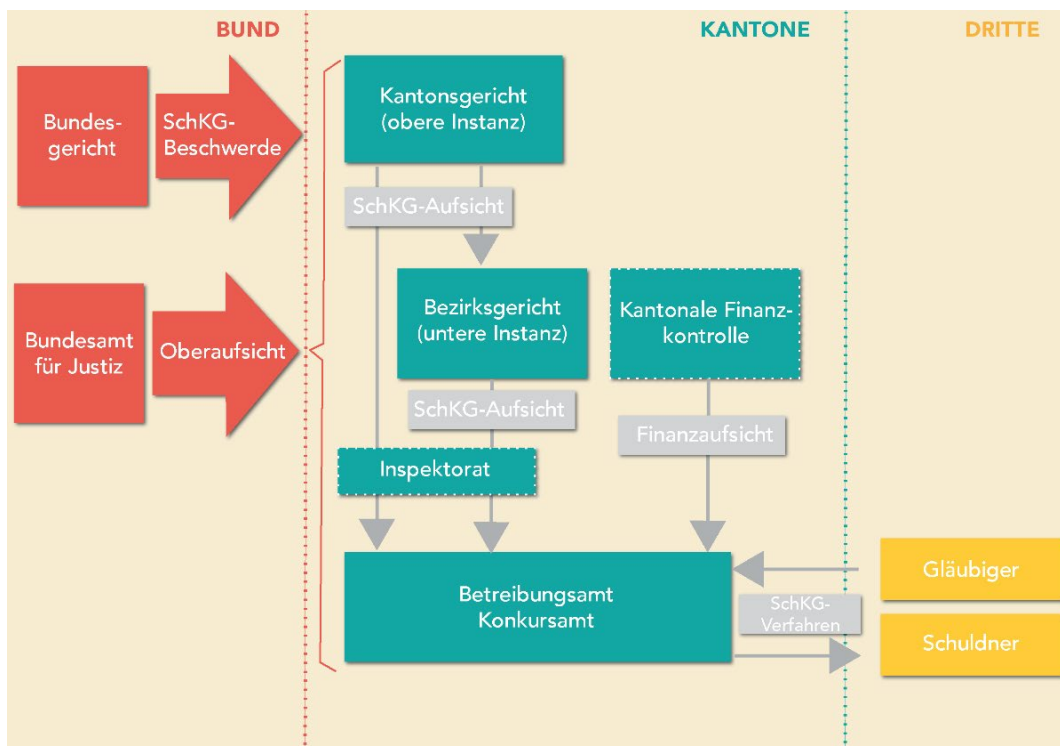


Abbildung 1: In der Aufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs spielen mehrere Behörden eine Rolle.

Die kantonalen Aufsichtsbehörden und die BKA erhalten keine Bundesbeiträge. Von Ausnahmen abgesehen (s. Kasten) werden die BKA über die Kantonsbudgets geführt, die Einnahmen aus den Gebühren fallen voll und ganz den Kantonen zu. Diese stehen für allfällige Schäden ein, die aus einer Fahrlässigkeit der BKA entstehen können.

Der Fall der «Sportelbeamten»

Einige Deutschschweizer Kantone haben sich für eine stark dezentrale Organisation entschieden und die Zuständigkeit der Betreibungsämter den Gemeinden übertragen. In den Kantonen Aargau, Luzern, Schwyz und Zug etwa werden diese zum Teil von sogenannten Sportelbeamten geführt. Sie üben das Amt als Selbständigerwerbende aus und ziehen die Gebühren ein. Ihr Status als Selbständige steht insofern in der Kritik, als manche Sportelbeamte mit den Gebühren aus einer staatlichen Monopoltätigkeit beträchtliche Einkünfte erzielen können.

Auf der Basis einer Hochrechnung der Kantone, die ihre Staatsrechnung veröffentlichen, schätzt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Erträge (Summe der fakturierten Gebühren und Kosten) der Schweizer BKA im Jahr 2019 auf 700 Millionen Franken ein.²

Die Bundesstatistik weist rund drei Millionen eingereichte Betreibungsbegehren und 16 000 eingeleitete Konkursverfahren für 2019 aus. Mehr als 60 % der Betreibungsbegehren werden mit dem vom Bund entwickelten eSchKG-Standard zwischen den Gläubigern und den Betreibungsämtern elektronisch übermittelt.³ Die Mehrzahl der Betreibungsgesuche betrifft Forderungen aus Steuern und Krankenkassen.

² 2019 nahmen die 14 Kantone, die ihre Jahresrechnung veröffentlichen, 295 Millionen Franken an Gebühren und Aufwendungen ein. Das macht 42 % aller in der Schweiz eingeleiteten Betreibungsverfahren aus.

³ Laut eSchKG-Statistik für 2019

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Angesichts der wichtigen Rolle des Bundes für den einheitlichen Vollzug des SchKG, angesichts der Risiken, die das komplexe Gesamtumfeld mit sich bringt, und anlässlich einiger von den Medien aufgegriffenen Fälle von Funktionsstörungen und Betrug (s. Kasten) hat die EFK die Oberaufsicht des BJ über Schuldbetreibung und Konkurs geprüft. Die folgenden Hauptfragen wurden mit Blick auf diese Prüfungsziele erörtert:

1. Verfügt das BJ über eine Organisation, die seiner Aufgabe der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs gerecht wird?
2. Verfolgt das BJ in seiner Aufsichtstätigkeit einen risikobasierten Ansatz?
3. Stellt das BJ sicher, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden ihre Tätigkeit korrekt durchführen?

Betreibungs- und Konkursämter in den Schlagzeilen

Hin und wieder berichtet die Presse von Funktionsstörungen⁴ oder von Betrug⁵ in Betreibungs- und Konkursämtern. Es ist tatsächlich ein Umfeld, in dem mehrere Risiken zusammenkommen: Grosse Geldbeträge fliessen über diese Ämter; nicht alle Gläubiger sind in der Lage zu erkennen, ob ein Verfahren nach Recht und Gesetz abgewickelt wird; die Schuldner haben manchmal nur ein begrenztes Interesse an einem korrekten Verfahrensablauf; die Arbeit in den Ämtern ist schwierig, was häufige Personalwechsel und hohe Krankenstände zur Folge hat.

Zusätzlich zu den Fragen der Oberaufsicht hat die EFK folgende Punkte unter die Lupe genommen, die den Ablauf der Betreibungs- und Konkursverfahren betreffen:

4. Sind die in der Gebührenverordnung festgelegten Tarife kostengerecht?
5. Besteht bei der Datenverarbeitung und beim digitalisierten Betreibungs- und Konkursverfahren Verbesserungspotenzial?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde vom 11. März bis zum 24. Juli 2020 von Daniel Aeby (Revisionsleiter), Nicolas Marty und Stefano lafigliola unter der Verantwortung von Eric-Serge Jeannet durchgeführt. Die Diskussion über die Ergebnisse mit den Vertretern des BJ fand am 12. August 2020 statt. Spätere Ereignisse und Entwicklungen sind in diesem Bericht nicht berücksichtigt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von den Kontaktpersonen beim BJ sowie von den Befragten aller Beteiligten umfassend und kompetent erteilt. Die verlangten Unterlagen standen dem Prüfersteam uneingeschränkt zur Verfügung.

⁴ Siehe: www.letemps.ch/opinions/geneve-un-rapport-deploire-gabegie-regnant-loffice-poursuites

⁵ Siehe: www.lenouvelliste.ch/articles/suisse/zurich-un-notaire-detourne-2-millions-de-francs-et-ecope-de-3-ans-de-prison-726338

Die EFK dankt den an dieser Prüfung beteiligten Ansprechpersonen für ihre Auskunftsbereitschaft und die gute Zusammenarbeit.

1.5 Schlussbesprechung

An der Schlussbesprechung vom 21. Oktober 2020 nahmen für das BJ der Leiter des Direktionsbereichs Privatrecht, der Leiter des Fachbereichs Zivilrecht und Zivilprozessrecht sowie der Leiter der Dienststelle Oberaufsicht Schuldbetreibung und Konkurs teil. Die EFK war durch den Federführenden und den Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt ihren Gesprächspartnern für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Knappe Mittel für die Oberaufsicht

Die Verordnung betreffend die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs (OAV-SchKG, 281.11) gibt dem BJ folgende Befugnisse:

- Erlass von Weisungen, Richtlinien und Empfehlungen an die kantonalen Aufsichtsbehörden, die Betreibungs- und Konkursämter und die ausseramtlichen Vollstreckungsorgane zur korrekten und einheitlichen Anwendung des SchKG;
- Erstellen von Mustervorlagen für die in den Betreibungs- und Konkursverfahren zu verwendenden Formulare;
- Inspektion der kantonalen Aufsichtsbehörden, der Betreibungs- und Konkursämter und der ausseramtlichen Vollstreckungsorgane.

Beim BJ wird die Oberaufsicht von einer einzigen Person ausgeübt, mit einem für diese Aufgabe angerechneten Pensum von ca. 0,5 VZÄ. Der Leiter der Dienststelle kann sich für legislative und zivilprozessuale Aspekte auf den Fachbereich Zivilrecht stützen, und für IT-Projekte (eSchKG) den Fachbereich Rechtsinformatik in Anspruch nehmen.

Der Leiter verfügt über die für die Aufgabe erforderlichen Kompetenzen. Allerdings wird in seinem Pflichtenheft die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs nicht erwähnt, anders als bei den Leitern der anderen Fachbereiche, die für die Aufsicht über das Grundbuch, das Zivilstands- oder das Handelsregister zuständig sind.

Für seine Tätigkeit in der Oberaufsicht kann sich das BJ von der Eidgenössischen Kommission für Schuldbetreibung und Konkurs (EKSchK)⁶ beraten lassen. Diese setzt sich aus zehn vom Bundesrat ernannten Mitgliedern zusammen. Den Vorsitz der Kommission führt der Leiter der Oberaufsicht für SchKG im BJ, der auch als Sekretariat für die Kommission fungiert. Das BJ beruft die Kommission mindestens einmal im Jahr ein und legt die Traktandenliste fest.

Der Wirkungsbereich der Oberaufsicht des BJ umfasst die 26 kantonalen Aufsichtsbehörden, ausserdem die rund 439 Betreibungs- und Konkursämter (einschliesslich deren dezentralen Ableger). Die Anzahl externer Vollstreckungsorgane ist nicht bekannt.

Der Leiter der Oberaufsicht für SchKG im BJ hat am 31. Januar 2020 ein Aufsichtskonzept für seinen Zuständigkeitsbereich vorgelegt. Dieses umfasst das Erstellen von Richtlinien, Informationen und Formularen, sowie die Kenntnisnahme der Berichte der kantonalen Aufsichtsbehörden. Ausgeschlossen bleibt dagegen ausdrücklich jegliche Inspektionstätigkeit. Der Leiter der Oberaufsicht beim BJ hat sich für einen kooperativen Ansatz mit den Stellen entschieden, die unter seiner Aufsicht stehen. Er besucht die kantonalen Aufsichtsbehörden oder BKA sporadisch auf deren Ersuchen oder bei punktuelltem Informationsbedarf.

⁶ Artikel 3 OEV-SchKG (SR 281.11)

Beurteilung

Für sein Konzept einer Oberaufsicht stützt sich das BJ nicht auf eine vollständige Risikoanalyse. So gibt es beispielsweise kein Monitoring, um die Situation bei den kantonalen Stellen unter seiner Oberaufsicht zu beurteilen (siehe auch Kap. 3.1). Die EFK kommt deshalb zum Schluss, dass das BJ nicht über alle notwendigen Elemente verfügt, um das Vorgehen in der Oberaufsicht zu priorisieren. Unter diesen Umständen ist der Bedarf an Ressourcen und Kompetenzen schwer zu ermitteln. Allerdings ist ein Pensum von 0,5 VZÄ für diese Aufgabe wenig und wirft die Frage nach der Stellvertretung auf. Falls eine Aufstockung dieser Mittel nicht möglich ist, sollte das BJ prüfen, ob mit Mitarbeitenden aus dem Fachbereich Zivilrecht und Zivilprozessrecht, die mit dem Schuldbetreibungs- und Konkursrecht vertraut sind, Synergien gewonnen werden könnten.

Inspektionen durch das BJ müssen als Mittel der letzten Wahl gelten. Dazu ist festzuhalten, dass das BJ über keine Sanktionsmöglichkeiten verfügt. Es ist also nicht sinnvoll, wenn das BJ bei den Betreibungs- und Konkursämtern in Konkurrenz zu den kantonalen Aufsichtsbehörden Inspektionen durchführt. Dagegen kann es sinnvoll sein, dass das BJ die kantonalen Aufsichtsbehörden bei deren Inspektionen begleitet, wenn diese Unterstützung notwendig ist. Auf jeden Fall muss es bei den kantonalen Aufsichtsbehörden immer dann intervenieren, wenn diese ihrer Aufgabe nicht korrekt nachkommen, um einen einheitlichen Vollzug des SchKG zu gewährleisten (siehe auch Kapitel 4.2).

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, auf der Grundlage einer umfassenden Risikoanalyse und seines Aufsichtskonzepts den Bedarf an Ressourcen und Kompetenzen zu ermitteln, um seine gesetzliche Aufgabe der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs zu erfüllen. Organisation und Pflichtenheft der für diese Oberaufsicht zuständigen Personen sind entsprechend anzupassen.

Stellungnahme des BJ

Das BJ nimmt diese Empfehlung an. Es wurde in diesem Zusammenhang folgende Massnahmen getroffen:

- Das Pflichtenheft des Dienststellenleiters ist angepasst worden.
- Eine Umfassende Risikoanalyse nach einheitlichem Muster (analog EHRA und EGBA) ist erstellt worden.
- Eine klare Stellvertretungsregelung ist getroffen worden.
- Der OA SchKG sind 20% qualifizierte Sekretariatsressourcen zugesprochen worden.

3 Eine Risikoanalyse, die es zu entwickeln gilt

3.1 Die Risikoanalyse muss eine Priorisierung der Massnahmen ermöglichen

Das im Januar 2020 vom Leiter der Oberaufsicht beim BJ ausgearbeitete Konzept weist darauf hin, dass es kein unmittelbares Risiko im Zusammenhang mit dem Bereich Schuldbetreibung und Konkurs hinsichtlich der Oberaufsicht gibt. Entsprechend erfolgte auch keine detaillierte Risikoanalyse.

Zur Ausübung seiner Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs stützt sich das BJ auf die Berichterstattung der kantonalen Aufsichtsbehörden. Diese müssen das BJ alle zwei Jahre über Folgendes berichten:

- die Inspektionen, die sie bei den Betreibungs- und Konkursämtern durchgeführt haben;
- die Tätigkeit der unteren und der oberen Aufsichtsbehörden samt statistischen Daten über die Beschwerden und die Zeit ihrer Erledigung;
- die Aussprechung von Disziplinarstrafen;
- ihre Weisungen an die Ämter;
- die Schwierigkeiten, die sie bei der Anwendung des Gesetzes angetroffen haben.⁷

Das BJ erfasst die Berichte in einer Tabelle, um die Einhaltung des Zweijahrestaktes zu überprüfen. Wenn eine Behörde diesen Rhythmus nicht einhält, wird sie gemahnt. Die eingegangenen Berichte nimmt der Leiter der Oberaufsicht zur Kenntnis und fordert ergänzende Informationen an, wenn er es für sinnvoll erachtet. Er führt aber kein Monitoring der gemeldeten Probleme und ihrer weiteren Bearbeitung. Wenn über besondere Probleme berichtet wird, werden diese im jährlichen Tätigkeitsbericht der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs erwähnt.

Beurteilung

Das BJ übt neben der Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs weitere Aufsichts- und Oberaufsichtstätigkeiten aus, etwa über das Grundbuch oder das Zivilstandsregister. Nicht alle Fachbereiche verfügen über ein formelles Aufsichtskonzept und nützliche Instrumente (Risikoanalyse, Monitoring der beaufsichtigten Stellen). Diese Stellen sollten zusammenarbeiten, um gemeinsame Modelle zu entwickeln. Dadurch würden die Instrumente und Massnahmen der Aufsicht im BJ vereinheitlicht, und durch den Erfahrungsaustausch zwischen den Fachbereichen könnten Synergien gewonnen werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ, die Aufsichtsinstrumente (Konzept, Risikoanalyse, Monitoring) für die verschiedenen Fachbereiche zu vereinheitlichen, um eine *unité de doctrine* zu gewährleisten und potenzielle Synergien zu nutzen.

⁷ Artikel 2 OAV-SchKG (SR 281.11)

Stellungnahme des BJ

Vgl. die StN zur Empfehlung 1.

Für die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs wurde das Konzept formalisiert, jedoch nicht von der Hierarchie des BJ validiert. Es schliesst Inspektionstätigkeiten aus und lässt das Risiko einer uneinheitlichen Anwendung der gesetzlichen Grundlagen durch die unter der Oberaufsicht des BJ stehenden Stellen ausser Acht.

Das BJ sollte seine Risikoanalyse unter Berücksichtigung mehrerer Faktoren weiterentwickeln, wie z. B.:

Für die kantonalen Aufsichtsbehörden:

- den Aufbau und die Organisation der kantonalen Aufsicht (eine einzige oder mehrere Behörden, Grad der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden);
- den Wirkungsbereich (nur Betreibungsämter oder auch Konkursämter) und die eigentlichen Themen der kantonalen Aufsicht (Einhaltung der SchKG-Verfahren, Führung der Ämter, Finanzkontrollen, Gebührenkontrolle);
- die Einhaltung der Grundsätze gemäss Artikel 2 OAV-SchKG betreffend die Aufsichtstätigkeit der Kantone (quantitative und qualitative Aspekte).

Für die Betreibungs- und Konkursämter der einzelnen Kantone:

- die Organisation der Betreibungs- und Konkursämter (Anzahl Ämter, von den Gemeinden geführte Ämter, Ämter mit Sportelbeamten);
- die in der Berichterstattung der kantonalen Aufsichtsbehörden genannten Probleme und deren weitere Bearbeitung;
- die Ergebnisse nach Indikatoren (noch festzulegen, siehe Kapitel 3.2).

Um diese Risikoanalyse systematisch und zeitnah durchzuführen, müsste sich das BJ auf jährliche Berichte der kantonalen Aufsichtsbehörden stützen können, anstatt auf einen Bericht alle zwei Jahre. Zudem muss die Berichterstattung umfassend und standardisiert sein, um die enthaltenen Informationen besser nutzen zu können (siehe auch Kapitel 4.2).

Für die Risikoanalyse sollte das BJ weitere wichtige Informationsquellen berücksichtigen, etwa die Berichte der kantonalen Finanzkontrollen, Presseartikel, parlamentarische Vorstösse oder die Stellungnahmen der EKSchK.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ, sein Aufsichtskonzept und seine Risikoanalyse im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs weiterzuentwickeln, mit dem Ziel, die gesetzlichen Aufsichtsaufgaben und die zu priorisierenden Massnahmen genauer zu definieren.

Stellungnahme des BJ

Vgl. die StN zur Empfehlung 1.

3.2 Indikatoren müssten für das Monitoring festgelegt werden

Die kantonalen Aufsichtsbehörden erfassen die Beschwerden im Betreibungs- und Konkurswesen in Statistiken, die sie im Rahmen ihrer Berichterstattung alle zwei Jahre an das BJ melden. Diese Statistiken sind nicht vollständig vergleichbar, da die übermittelten Informationen nicht für alle Kantone identisch sind.

Abgesehen von den genannten Statistiken gibt es kein eindeutiger gemeinsamer Indikator in den Kantonen, anhand dessen die Arbeit der BKA beurteilt werden könnte. Einige Kantone haben ihre eigenen Indikatoren entwickelt, beispielsweise in Leistungsverträgen. Die Mehrheit beschränkt sich auf das Erheben von Daten, die jährlich an das Bundesamt für Statistik (BFS) zu melden sind, wie die Zahl der zugestellten Zahlungsbefehle oder der eröffneten Konkurse.

Beurteilung

Um beurteilen zu können, ob die BKA das SchKG einheitlich anwenden (hinsichtlich der Rechtmässigkeit, der Qualität oder der Leistung), sollte das BJ in Zusammenarbeit mit den kantonalen Aufsichtsbehörden und der EKSchK Indikatoren definieren.

Zu den Indikatoren, die von diesen Behörden mehrfach genannt wurden, gehören der Anteil der zugelassenen Beschwerden, die Anzahl der eingeleiteten Verfahren pro VZÄ, die Einhaltung der Verfahrensfristen gemäss SchKG oder die Höhe der nach Pfändung eingetribenen Beträge.

Die Verwendung gemeinsamer Leistungsindikatoren würde einen echten Mehrwert für die Aufsichtstätigkeit aller beteiligten Behörden bringen, da sie ein Benchmark zwischen den BKA und eine längerfristige Nachverfolgung der Entwicklung der Indikatoren ermöglichen würde.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Aufsichtsbehörden und der EKSchK, Indikatoren festzulegen, um die einheitliche Umsetzung des SchKG zu bewerten.

Stellungnahme des BJ

Die OA SchKG anerkennt die Empfehlung. Es sind folgende Massnahmen vorgesehen:

- Die Verordnung über die Oberaufsicht in SchKG-Sachen (OAV-SchKG) soll umgehend einer Revision unterzogen werden. Zweck dieser Revision wird es sein, die Berichterstattung der Kantone nunmehr jährlich verpflichtend zu machen und die Berichterstattungskriterien genauer zu definieren, damit die Rückmeldungen einen direkten Vergleich erlauben und Qualitätshinweise liefern. Der Hinweis auf die Inspektionen soll überprüft und dem übergeordneten Recht angepasst werden.
- Die Dienststelle OA SchKG ist im Gespräch mit dem Bundesamt für Statistik über neue Kennzahlen, welche vom BfS über eSchKG direkt bei den Ämtern abgefragt werden sollen und die ebenfalls einer Auswertung zugänglich sein sollen. Dabei ist zu bedenken, dass der eSchKG-Standard nur einen beschränkten Zugriff auf die Betreibungsdaten erlaubt. Das laufende Projekt soll zu einer erweiterten Datenerfassung durch das BfS führen. Diese Daten sollen auch von der OA SchKG zur Qualitätsprüfung zur Verfügung stehen.

4 Die kantonale Aufsicht ist sehr heterogen

4.1 Den Austausch zwischen kantonalen Behörden fördern

Das BJ kann Weisungen, Richtlinien und Empfehlungen an die BKA und die kantonalen Aufsichtsbehörden erlassen. Auf der Webseite des BJ sind die Weisungen an die BKA, Informationen an die kantonalen Aufsichtsbehörden sowie Rundschreiben des Bundesgerichts zu finden. Alle befragten kantonalen Aufsichtsbehörden sind mit der Tätigkeit des BJ bei der Erarbeitung der Weisungen und Informationen zufrieden. Besonders hervorgehoben wurde die Reaktionsschnelligkeit und Professionalität des zuständigen Leiters beim BJ, als es um die dringenden Massnahmen im Zuge der COVID-19-Krise ging.

Der Leiter der Oberaufsicht beim BJ trifft sich nicht regelmässig mit den kantonalen Aufsichtsbehörden. In der Regel erfolgen die Kontakte per Post, E-Mail oder Telefon, ihre Häufigkeit hängt vom Informationsbedarf der jeweils Beteiligten ab.

Beurteilung

Die vom BJ veröffentlichten Weisungen und Rundschreiben sind überholt. Einige Rundschreiben wurden inzwischen in die gesetzlichen Grundlagen übernommen. Die Aktualisierung dieser Dokumente wurde in Angriff genommen und muss fortgesetzt werden.

Mit Blick auf die Kommunikation bedauern einige Vertreter von Aufsichtsbehörden die fehlenden Austauschmöglichkeiten mit Kolleginnen und Kollegen aus anderen Kantonen, im Rahmen regelmässiger Treffen oder Informationsveranstaltungen. Da es keine Schweizer Konferenz der Aufsichtsbehörden gibt, könnte das BJ diesen Austausch beispielsweise im Rahmen einer von ihm organisierten jährlichen Informationstagung fördern.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, den Austausch unter den verschiedenen kantonalen Aufsichtsbehörden zu fördern, die Beziehungen zu und den Austausch mit diesen Behörden zu intensivieren und die regelmässige Aktualisierung seiner Veröffentlichungen zu gewährleisten.

Stellungnahme des BJ

Das BJ anerkennt die Bedeutung eines regelmässigen Austausches mit den kantonalen Aufsichtsbehörden. Eine Konferenz der Aufsichtsbehörden wurde 2019 aufgrund der EFK-Prüfung verschoben, im Jahr 2020 wurde sie aufgrund der Covid-19 Situation erneut verschoben. Sie ist auf den Sommer 2021 geplant und soll fortan auf einer zweijährigen Basis durchgeführt werden.

4.2 Wenige Berichte der Aufsichtsbehörden sind vollständig

Wie in Kapitel 3.1 erwähnt, müssen die kantonalen Aufsichtsbehörden dem BJ mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über fünf Bereiche vorlegen.

Der Zweijahresrhythmus für die Vorlage der Berichte wurde in der Vergangenheit nicht immer eingehalten. Seit das BJ die nicht fristgerecht berichtenden Kantone mahnt, hat sich die Lage in den letzten Jahren verbessert.

Das BJ gibt kein Berichtsschema vor und erteilt den kantonalen Aufsichtsbehörden auch keine Weisungen. Die Berichte werden per Post oder per E-Mail zugestellt (im PDF-Format). Entsprechend fallen die Berichte in Form und Inhalt sehr uneinheitlich aus.

Auf der Basis der Analyse der letzten von den kantonalen Aufsichtsbehörden vorgelegten Berichte stellt die EFK fest, dass nur vier Kantone die fünf formal vorgeschriebenen Bereiche abdecken. Im Detail sind das für die einzelnen Bereiche:

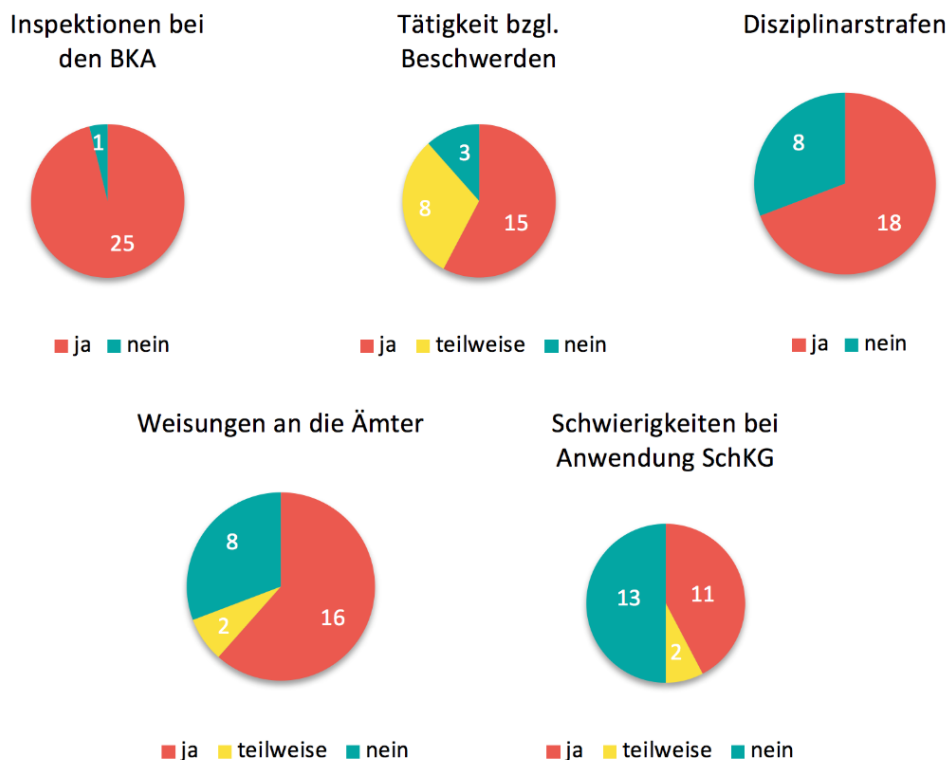


Abbildung 2: Wenige kantonalen Aufsichtsbehörden berichten über alle Themen.

Das BJ bat um Ergänzungen per E-Mail, falls es die fehlenden Informationen für wichtig hielt. Abgesehen vom Problem der Vollständigkeit in den fünf Bereichen stellt die EFK fest, dass

- bei zwei Kantonen das Konkursamt im Aufsichtsbericht nicht berücksichtigt wird;
- bei zwei Kantonen der Bericht nicht von der kantonalen Aufsichtsbehörde, sondern von einem Inspektorat oder von der Leitung der BKA stammt;
- bei mehreren Kantonen die Informationen zu lückenhaft sind, um sich ein Bild machen zu können (so wird z. B. die Anzahl der erhobenen Beschwerden genannt, aber nicht der Anteil der Beschwerden, denen stattgegeben wurde);
- nur wenige Kantone Informationen über die finanziellen Verhältnisse (Rechnungslegung der Ämter, Einhaltung der Gebührentarife) und die Führung der Ämter (Personalwesen, IT) erteilen.

Beurteilung

Periodizität und Inhalt der Berichterstattung der kantonalen Aufsichtsbehörden erlauben keine angemessene Risikoanalyse.

Das BJ benötigt einen jährlichen Bericht der kantonalen Aufsichtsbehörden, um seine Risikoanalyse systematisch zu aktualisieren. Da diese Behörden im Prinzip bereits einen Jahresbericht erstellen, wäre es für das BJ möglich, diesen zu erhalten. Allerdings müsste dazu Artikel 2 der OAV-SchKG in diesem Sinne geändert werden.

Konformität und Qualität dieser Berichtsinhalte müssen verbessert werden, um dem BJ die Risikoanalyse zu erleichtern. Dazu sind ein Berichtsrahmen und ad-hoc-Anweisungen erforderlich. In diesem Zusammenhang muss das BJ definieren, welche Informationen es benötigt. Idealerweise könnten die Informationen von den kantonalen Aufsichtsbehörden auf ein Webportal erfasst werden, um ihre Bearbeitung durch das BJ zu vereinfachen.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ, die für seine Risikoanalyse erforderlichen Informationen jährlich von den kantonalen Aufsichtsbehörden erhalten. Um Qualität und Vollständigkeit der Berichterstattung zu gewährleisten, muss es den kantonalen Aufsichtsbehörden einen Berichtsrahmen und spezifische Anweisungen zur Verfügung stellen.

Stellungnahme des BJ

Das BJ anerkennt, dass die ungleichen Berichterstattungsperioden der Kantone die Vergleichbarkeit der Berichte erschweren und Auffälligkeiten vereinzelt zu spät erkennbar werden. Es wird daher umgehend eine Revision der OAV-SchKG an die Hand genommen. Zweck dieser Revision wird es sein, die Berichterstattung der Kantone nunmehr jährlich verpflichtend zu machen und die Berichterstattungskriterien genauer zu definieren, damit die Rückmeldungen einen direkten Vergleich erlauben und Qualitätshinweise liefern.

5 Manche Kantone erzielen mit den Gebühren Gewinne

Die Gebühren für die Betreibungs- und Konkursverfahren werden vom Bundesrat in der GebV SchKG festgelegt. Sie gelten für die ganze Schweiz. Die kantonale Aufsichtsbehörde muss für die korrekte Anwendung der Verordnung sorgen.⁸

Die GebV SchKG sieht eine Berechnung der Gebühren nach Zeitaufwand, nach Seitenzahl oder nach Forderungsbetrag vor. Einige Leistungen unterliegen einer Pauschale (z. B. Akteneinsicht, Registerauszug). Die nach Zeitaufwand oder Seitenzahl festgelegten Tarife sollen primär die Kosten decken, während die Gebühren nach Forderungshöhe eine soziale oder steuerliche Komponente enthalten (s. Kasten).

Gebühren nach Forderungsbetrag

Einige Gebühren in der GebV SchKG sind nach Forderungsbetrag gestaffelt. So sieht die Zustellung eines Zahlungsbefehls in Artikel 16 folgende Tarifskaala vor:

Forderung in Franken	Gebühr in Franken
bis 100	7.-
über 100 bis 500	20.-
über 500 bis 1 000	40.-
über 1 000 bis 10 000	60.-
über 10 000 bis 100 000	90.-
über 100 000 bis 1 000 000	190.-
über 1 000 000	400.-

In all diesen Fällen ist die Leistung mehr oder weniger die gleiche und kostet das Amt wenige Minuten. Die Gebühr von 7 Franken deckt nicht die Kosten für die Erbringung der Leistung. Der Tarif hat deshalb eine soziale Komponente. Damit soll verhindert werden, dass wenig begüterte Gläubiger, die versuchen müssen, ihre Schulden einzutreiben, nicht darauf verzichten, weil die Kosten für die Betreuung zu hoch sind. Die Gebühr von 400 Franken ist hingegen weit höher als die Kosten der Dienstleistung. Damit hat der Tarif für Gläubiger mit hohen Forderungen eine steuerliche Komponente.

Der Tarif nach dem Streitwert ist nicht spezifisch für die Bereiche Betreuung und Konkurs, andere Behörden praktizieren diesen Grundsatz auch (z. B. Gerichtsgebühren).

⁸ Artikel 2 GebV SchKG (SR 281.35)

Die EFK hat die von den Kantonen für 2019 veröffentlichten Rechnungen analysiert. Vierzehn Kantone veröffentlichen die Einnahmen (Gebühren und Kosten) und Ausgaben ihrer BKA getrennt. Vier dieser Kantone weisen ein negatives Ergebnis aus, zehn einen Überschuss, mit einer Spannweite zwischen -17 % (Verlust) und +94 % (Gewinn). Eine Mehrheit der Kantone legt Teilkostenrechnungen vor. Die anderen berücksichtigen die Vollkosten, d. h. auch verwaltungsinterne Kosten (Miete, IT usw.). Die folgende Tabelle schlüsselt die Daten nach Kantonen auf:

Kanton	Einnahmen KCHF	Ausgaben KCHF	Marge KCHF	Marge %	Kosten
Appenzell IR	307	-17	290	94	Teilk.
Bern	55 758	-37 044	18 714	34	Teilk.
Freiburg	23 410	-13 283	10 127	43	Teilk.
Genf	39 405	-45 775	-6 370	-16	Vollk.
Glarus	2 457	-1 529	928	38	Teilk.
Jura	5 154	-3 840	1 314	25	Teilk.
Neuenburg	14 514	-6 543	7 971	55	Teilk.
Nidwalden	1 247	-1 457	-210	-17	Vollk.
Obwalden	899	-1 001	-102	-11	Vollk.
Schaffhausen	4 071	-3 606	465	11	Teilk.
Solothurn	20 898	-16 828	4 070	19	Vollk.
Thurgau	12 686	-12 784	-98	-1	Vollk.
Tessin	24 459	-12 799	11 660	48	Vollk.
Wallis	30 135	-19 131	11 004	37	Teilk.

Abbildung 3: Ergebnis 2019 für die 14 Kantone, die die Rechnungen ihrer BKA im Detail veröffentlichen.

In den Kantonen, die für Betreibungs- und Konkursämter getrennte Rechnungen führen, schreiben die Betreibungsämter systematisch schwarze Zahlen, während die Konkursämter defizitär arbeiten.

Die Frage der Gebühren bei Betreibungs- und Konkursverfahren war Gegenstand eines vom Bundesrat angenommenen und vom Nationalrat im Juni 2018 überwiesenen Postulats⁹, dem im März 2020 eine Motion folgte¹⁰. In seiner Antwort auf die Motion hält der Bundesrat fest, dass die Situation der Gebühren in den Kantonen nicht den Schluss zulässt, dass die Umsetzung der GebV SchKG automatisch Gewinne generiert. Er werde zusätzliche Abklärungen vornehmen lassen und die Fragen im ersten Halbjahr 2021 in seinem Bericht zum Postulat beantworten. In der Zwischenzeit empfahl der Bundesrat die Ablehnung der Motion.

⁹ Postulat 18.3080 Philippe Nantermod «Zu hohe Gebühren bei Schuldbetreibung und Konkurs?»

¹⁰ Motion 20.3067 Philippe Nantermod «Tiefere Gebühren bei Schuldbetreibung und Konkurs»

Beurteilung

Die Gebühren für Schuldbetreibung und Konkurs sind keine Gebühren des Bundes. Allerdings legt der Bundesrat die Tarife in der GebV SchKG fest, um landesweit eine *unité de doctrine* zu gewährleisten. In Analogie zu dem in Artikel 4 der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllGebV, SR 172.041.1) niedergelegten Grundsatz müssten die Gebühren nach Auffassung der EFK so berechnet werden, dass ihr Gesamtertrag die Gesamtkosten der Ämter nicht übersteigt. Zudem sollte der Gebührenansatz das öffentliche Interesse berücksichtigen¹¹. Im vorliegenden Fall könnte man davon absehen, dass die Gebühren die Kosten nicht vollständig decken, da es im öffentlichen Interesse ist, ein für die Schweizer Wirtschaft effizientes System zur legalen Eintreibung von Forderungen zu haben.

Fast die Hälfte der Schweizer Kantone veröffentlicht keine detaillierten Informationen über Aufwand und Ertrag der Betreibungs- und Konkursämter. Unter den restlichen Kantonen erzielt die Mehrheit mit den BKA-Gebühren Gewinne, auch wenn dieses Ergebnis meistens auf einer Teilkostenrechnung beruht (interne Verwaltungskosten wie Mieten oder IT werden nicht eingerechnet). Es gibt mehrere Faktoren, die die grossen Unterschiede der Ergebnisse in den Kantonen erklären können, wie z. B. die Effizienz der Organisation, das Kostengefälle (Löhne, Mieten usw.), regionale Unterschiede oder die Qualität der geleisteten Arbeit.

Die Tätigkeit der Betreibungsämter ist grundsätzlich rentabel. Diese Feststellung wird durch die Existenz der Sportelbeamten bekräftigt. Umgekehrt würde niemand als Selbständiger das Risiko eingehen, ein solches Amt zu übernehmen. Kritischer ist die Situation bei den Konkursämtern, die bei den Kantonen mit detaillierten Kostenrechnungen systematisch defizitär sind. Sie werden folglich indirekt durch die Gebühreneinnahmen im Betreibungswesen subventioniert.

Die Digitalisierung des Betreibungswesens hat sich seit dem Inkrafttreten der GebV SchKG 1996 erheblich weiterentwickelt. Die Gläubiger übermitteln ihre Betreibungsbegehren bei den Ämtern hauptsächlich per Datentransfer nach dem eSchKG-Standard, was das Betreibungsverfahren vereinfacht und beschleunigt, da die Ämter die Informationen aus dem Betreibungsbegehren nicht mehr von Hand in ihr System eingeben müssen. Die EKF ist der Ansicht, dass die Tarife nach GebV SchKG dieser Digitalisierung der Abläufe Rechnung tragen sollten.

Empfehlung 7 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, die Gebühren für Schuldbetreibung und Konkurs angesichts der fortschreitenden Digitalisierung, der tatsächlichen Kosten für die erbrachten Leistungen und des öffentlichen Interesses zu überprüfen.

Stellungnahme des BJ

Mit der Überweisung des Postulats 19.3080 (Nantermod, Zu hohe Gebühren bei Schuldbetreibung und Konkurs?) hat das Parlament den Bundesrat verpflichtet, die Gebühren bei Schuldbetreibung und Konkurs zu untersuchen und insbesondere zu prüfen, ob die Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz befolgt werden und ob eine Senkung der Gebührenansätze wünschenswert ist. Die entsprechenden Arbeiten sind im Gang.

¹¹ Artikel 5, Abs. 2 der AllGebV bestimmt: «Bei der Festlegung der Höhe der Gebührenansätze werden das öffentliche Interesse und das Interesse oder der Nutzen der gebührenpflichtigen Person berücksichtigt.»

6 Mehr Digitalisierung, jedoch ohne nationales Betreibungsregister

Seit 2005 hat der Bund mehr als 7 Millionen Franken in den Aufbau einer technischen und organisatorischen Infrastruktur investiert, um den BKA und Gläubigern die elektronische Abwicklung von Betreibungs- und Konkursverfahren zu ermöglichen. Dieses System namens eSchKG verbindet alle BKA mit rund 580 Gläubigern. Dank dieses Systems wurden 2019 mehr als 60 % der Betreibungsbegehren elektronisch bearbeitet, das sind rund zwei Millionen Transaktionen. Dieser Anteil wächst kontinuierlich, die Zahl der angemeldeten Gläubiger steigt von Jahr zu Jahr. Alle Gesprächspartner der EFK halten das System für einen Erfolg und sind der Meinung, ohne eSchKG hätten die BKA die signifikante Zunahme der Betreibungs- und Konkursverfahren der letzten Jahre in der Schweiz nicht bewältigen können.¹²

Nicht beim eSchKG angemeldete Gläubiger müssen ihr Verfahren grundsätzlich in Papierform abwickeln. Für sie steht ein eigener Bereich auf dem Online-Portal EasyGov, das der Bund für Unternehmen bereitstellt, wo sie Formulare für Betreibungsbegehren oder für ein Gesuch um Auszug aus dem Betreibungsregister herunterladen können. Das Portal kann auch dazu dienen, das für einen Schuldner zuständige Betreibungsamt zu finden. Ab 2021 soll EasyGov so weit sein, dass die von den Gläubigern über dieses Portal eingegebenen Daten im eSchKG-Format an die zuständigen BKA weitergeleitet werden.

Die Kantone verfügen ihrerseits über eigene IT-Systeme für die Abwicklung der Betreibungs- und Konkursverfahren (laut BJ werden in der Schweiz fünf verschiedene Softwarepakete verwendet). Nahezu jedes Amt führt seine eigene Datenbank für sein Betreibungs- bzw. Konkursregister. Diese Datenbanken sind untereinander nicht vernetzt, und es besteht kein zentrales Register auf Bundesebene.

Beurteilung

Die EFK begrüsst die Anstrengungen des BJ zur Weiterentwicklung der Digitalisierung der BKA-Verfahren über den eSchKG-Standard. Die Ausbaupläne von EasyGov dürften sich auch positiv auf die elektronische Abwicklung der Betreibungsbegehren ab 2021 auswirken.

Die Vielzahl an Datenbanken der BKA ist eine Folge der vom Gesetzgeber gewollten Delegation der Organisation an die Kantone. Das Fehlen eines landesweiten Betreibungs- und Konkursregisters oder einer Vernetzung zwischen den einzelnen Datenbanken der BKA ist allerdings im Hinblick auf die Vollständigkeit der Daten problematisch. So kann zum Beispiel ein Gläubiger keinen vollständigen Betreibungsauszug eines Schuldners erhalten, wenn dieser in den letzten fünf Jahren in verschiedenen Betreibungs- und Konkurskreisen gewohnt hat.

Derzeit sind weder die Einrichtung eines schweizweiten Betreibungs- und Konkursregisters noch die Förderung einer Vernetzung der BKA-Datenbanken in Planung. Der Bundesrat ist vom Nutzen einer solchen Vernetzung nicht überzeugt, so lange kein eindeutiges, von allen BKA verwendetes Identifikationsmerkmal für die Erkennung von Schuldnern zur Verfügung

¹² Laut BFS ist die Zahl der Betreibungsurkunden zwischen 2005 und 2019 von 430 000 auf 692 000 gestiegen, was einer Zunahme um 61 % entspricht.

steht.¹³ Dafür hat er das Projekt Nationale Adressdienste aufgelegt. Nach Abschluss des vom BFS geführten Projekts (im Prinzip 2024) werden die Behörden, auch die BKA, ein nationales Adressverzeichnis der natürlichen Personen auf der Grundlage der AHV-Nummer zur Verfügung haben. Dieses Register ist die Voraussetzung für eine eventuelle Vernetzung der BKA-Datenbanken.

Einige Akteure wiesen auch auf Möglichkeiten hin, die Digitalisierung bestimmter Verfahren bei den BKA auszuweiten, beispielsweise durch die elektronische Archivierung von Unterlagen und durch Versteigerungen über Online-Portale (z. B. Ricardo). Gegebenenfalls müsste das BJ entsprechende Weisungen erlassen oder die gesetzlichen Grundlagen ändern, um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Empfehlung 8 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BJ, gemeinsam mit den Kantonen die langfristige Machbarkeit einer Vernetzung der Datenbanken der Betreibungs- und Konkursämter zu prüfen, um die Vollständigkeit der Schuldnerdaten zu gewährleisten. Dies würde die Suchbemühungen der Gläubiger erleichtern und Schuldner abschrecken, die die derzeitige Datenfragmentierung ausnutzen.

Stellungnahme des BJ

Der Bundesrat hat im Bericht «Schweizweite Betreibungsauskunft» vom 4. Juli 2018 dargelegt, wo die Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Anliegens zu sehen sind.

Der Bundesrat wird voraussichtlich im ersten Quartal 2021 einen Vorentwurf in die Vernehmlassung schicken, mit welcher das Anliegen der Motion 16.3335 (Candinas, Missbrauch von Betreibungsregisterauszügen stoppen) umgesetzt werden soll. Die Betreibungsämter sollen vor der Ausstellung eines Betreibungsregisterauszugs in Zukunft zwingend eine Wohnsitzüberprüfung vornehmen müssen. Damit wird ein das Anliegen zumindest teilweise und mit einem verhältnismässig geringen Aufwand umgesetzt. Auch soll das Potenzial der Nationalen Adressdatenbank (NAD), über deren gesetzliche Grundlage im August 2019 die Vernehmlassung eröffnet worden ist, für das Betreibungswesen geprüft werden, sobald sich hier klarere Konturen abzeichnen.

¹³ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3957 Candinas

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1)

Verordnung betreffend die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs
(OAV-SchKG, SR 281.11)

Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
(OAV-SchKG, SR 281.35)

Verordnung des EJPD über die elektronische Übermittlung im Betreuungswesen
(SR 281.112.1)

Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGebV, SR 172.041.1)

Anhang 2: Abkürzungen

AllGebV	Allgemeine Gebührenverordnung
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BKA	Betreibungs- und Konkursamt
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EKSchK	Eidgenössische Kommission für Schuldbetreibung und Konkurs
GebV SchKG	Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
OAV-SchKG	Verordnung betreffend die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Anhang 3: Glossar

Zahlungsbefehl	Der Zahlungsbefehl ist eine letzte Aufforderung an den Schuldner, den vom Gläubiger geforderten Betrag zu bezahlen, bevor die Schuldbetreibung auf dem Wege der Pfändung (natürliche Personen) oder des Konkurses (juristische Personen) fortgesetzt wird. Er wird vom Betreibungs- oder vom Konkursamt erlassen und dem Schuldner auf der Grundlage des vom Gläubiger beim Amt eingereichten Betreibungsbegehrens zugestellt.
eSchKG	eSchKG ist ein Standard für den Austausch elektronischer Betreibungsdaten zwischen natürlichen Personen, juristischen Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts sowie Betreibungsämtern. Die eSchKG-Norm umfasst ein XML-Datenmodell sowie ein technisches Handbuch.
Betreibungsbegehren	Das Betreibungsbegehren ist der Rechtsakt, mit dem der Gläubiger ein Betreibungsverfahren einleitet, um den Schuldner zur Begleichung seiner Forderung zu zwingen. Der Gläubiger muss sein Betreibungsbegehren beim Betreibungsamt des Wohnsitzes des Schuldners einreichen. Zuständig ist für einen nicht im Handelsregister eingetragenen Schuldner ist das Betreibungsamt, für einen Schuldner mit Handelsregistereintrag dagegen das Konkursamt.

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).