

Sitzung vom 19. Juni 2024

691. Anfrage (Verzögerung bei der Einführung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft – bleiben die deliktspräventiven Auswirkungen auf der Strecke?)

Die Kantonsräte Davide Loss, Thalwil, und Jörg Kündig, Gossau, haben am 25. März 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Bereits vor einigen Jahren haben sich Parlament und vor allem die Verwaltung mit der Einführung einer kantonalen Betreibungsregisterauskunft – also einem einheitlichen Betreibungsregisterauszug – beschäftigt. Ein ressourcenintensives Umsetzungsvorhaben wurde letztlich nicht weiterverfolgt – und seither wird im Kanton Zürich auf entsprechende Schritte in der Bundesverwaltung gewartet. Im Oktober 2023 hat die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS), gestützt auf eine entsprechende Machbarkeitsstudie, einem Projektinitialisierungsantrag der Stadtzürcher Betreibungsämter entsprochen. Der effektive Realisierungsbeschluss soll im Sommer des Jahrs 2024 getroffen werden. Neben dem allseits bekannten positiven Auswirkungen für Gesuchstellende, welche in den letzten fünf Jahren umgezogen sind, im Allgemeinen, und für die Immobilienverwaltungen im Besonderen, soll hier die Frage nach den präventiven Effekten beim Konkursmissbrauch aufgeworfen werden.

Zwar wird auf Bundesebene per 1. Januar 2025 eine kleine Gesetzesnovelle (im SchKG, im OR und im StGB) in Kraft gesetzt werden, mit welchem missbräuchliche Konkurse bekämpft werden sollen. Es wird sich weisen, inwiefern dies Wirkung zeigen wird. Gleichzeitig stellt sich aber auch die Frage, inwiefern durch präventive Mittel ein Beitrag geleistet werden könnte, damit es erst gar nicht zum Konkursmissbrauch kommt. Eine Möglichkeit wäre, bspw. beim sog. «Bestellbetrug» einen Lieferanten daran zu hindern, einer insolventen Bestellerin überhaupt Ware zu liefern. Hierfür müsste der Lieferant aber Kenntnis erlangen, dass bei der Solvenz der Bestellerin bestimmte Warnzeichen vorliegen. Hingegen bezahlt beim sog. «Vorschussbetrug» eine Bestellerin in Erwartung der Lieferung von Ware einen Vorschuss an einen Lieferanten, welcher dann nie liefert.

Jedoch tut die Einführung einer schweizweit einheitlichen Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) not. Die Vorteile beim Schutz vor Betrügen sowie bei der Strafverfolgung liegen auf der Hand. Demgegenüber ist nicht einzusehen, weshalb weiterhin jede Gemeinde ein separates Betreibungsregister führt.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Hat der Regierungsrat Kenntnis davon, dass auf Bundesebene gewisse, aber noch immer zurückhaltende Bestrebungen zur Realisierung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) im Gang sind?¹
2. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Einführung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (BRA CH), welche als behördenspezifischen Identifikator an die Sozialversicherungsnummer resp. die Unternehmensidentifikationsnummer (UID Nr., für im Handelsregister eingetragene Unternehmen) geknüpft und verbunden ist? Ist er der Ansicht, dass durch eine professionalisierte Betreibungsregisterauskunft deren Aussagekraft erheblich erhöht wird?
3. Sieht der Regierungsrat in einer BRA CH, unter strikter Beachtung aller datenschutzrechtlichen Vorgaben, in letzter Konsequenz nicht auch einen Ausbau des Datenschutzes, da es von privater Seite weniger attraktiv werden wird, Bonitätsprofile aller Einwohnerinnen und Einwohnern anzulegen? Dies, zumal im Vergleich zu heute nicht mehr Daten gesammelt werden, sondern dieselben Daten – zwecks Vereinfachung der Einholung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) einerseits und Betrugsprävention anderseits – zusammengeführt werden?
4. Verspricht sich der Regierungsrat resp. insbesondere die Staatsanwaltschaft aufgrund ihrer jahrelangen Erfahrungen in der Strafverfolgung einen deliktspräventiven Effekt (Stärkung des Selbstschutzes gegen betrügerische Machenschaften) – vorausgesetzt, gutgläubige Lieferanten bzw. Bestellerinnen würden vor Vertragsschluss die UID abfragen? Könnte eine schweizweite Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) einen wirksamen Beitrag leisten, um das Phänomen der sog. Konkurrenz (Domizilwechsel und Umfirmierung) einzudämmen? Vertritt der Regierungsrat die Haltung, dass eine die Einführung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) die Massnahmen zur Bekämpfung des Konkursmissbrauchs unterstützt?
5. Birgt eine die Einführung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) im Rahmen der Strafuntersuchung das Potential, um untersuchungsorganisatorische Vereinfachungen zu nutzen und letztlich die Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden zu schonen?
6. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Einbindung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) in die geplante E ID Wallet? Welchen Nutzen erkennt er in einer online-Selbstauskunft nach zweifelsfreier Identifikation (E ID SSI) und deshalb ohne Mitwirkung eines

¹ https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/download_file/477/226.

Betreibungsamts? Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine entsprechende Dynamisierung eines Vertragsabschlusses einen Vorteil für die Wirtschaft darstellen könnte?

7. In welchem Umfang erkennt der Regierungsrat Potential in einer widerrufbaren BRA CH UID (widerrufbar in dem Sinn, dass im Moment, wo ein Betreibungsverfahren eingeleitet wird, die leere – sprich saubere schweizweite Betreibungsregisterauskunft [BRA CH] – nicht mehr verwendet werden kann und «revocated» wird) – ohne sogleich erfolgenden Eintrag der neuen Betreibung (analog dem Strafregisterrecht)?
8. Welches deliktspräventive Potential sieht der Regierungsrat beim Bestellbetrug bzw. bei der Konkursreiterei, wo ein Lieferant, vor dessen Lieferung, sich mittels einfachen Abgleichs mit der BRA CH UID («revocable» und angehängt an eine digitale Identität, wie z. B. die Swiss ID) des Geschäftskunden darüber vergewissern könnte, dass in den letzten fünf Jahren keine Betreibungsverfahren gegen diesen eingeleitet worden sind?
9. Sieht sich der Kanton Zürich in der Lage, die Einführung einer schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) auf Bundesebene mit geeigneten Mitteln zu beschleunigen (laufende SchKG Teilrevision betreffend «Modernisierung des SchKG»), damit eine solche möglichst rasch realisiert werden kann?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Davide Loss, Thalwil, und Jörg Kündig, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Ja, der Regierungsrat hat hiervon Kenntnis.

Zu Fragen 2 und 4:

Die Einführung der schweizweiten Betreibungsregisterauskunft (BRA CH) ist grundsätzlich geeignet, Konkursmissbrauch zu bekämpfen. Die BRA CH wirkt bei Gesellschaften dem Phänomen der sogenannten Konkursreiterei entgegen, indem Organ-, Firmen-, Sitz- und Zweckänderungen bei stillgelegten überschuldeten Gesellschaften an Potenzial einbüßen, die Gläubigerschaft zu täuschen. Vielmehr bleibt die Identität dieser Gesellschaften unmissverständlich dokumentiert, auch wenn sie in ihrer neuen Gestalt betrieben werden. Auch Privatpersonen, die von zahlreichen Betreibungsvorgängen betroffen sind, können unmittelbar nach einem Wechsel des Wohnsitzes bzw. des Betreibungskreises nicht mehr einen Betreibungsregisterauszug ohne Eintrag vorweisen.

Es ist aber kaum zu erwarten, dass die BRA CH das Phänomen der Konkursreiterei gänzlich beseitigen kann. Deren Hauptanreiz besteht darin, sich durch die Zwangsliquidation der überschuldeten Gesellschaft ohne Aktiven der eingegangenen Schulden zu entledigen, ohne das Risiko einer Verantwortlichkeitsklage der Gläubigerschaft einzugehen. Dabei kann die BRA CH nicht verhindern, dass dieselben Organe mit einer neuen Kapitalgesellschaft weiterarbeiten, die einen sauberen Betreibungsregisterauszug aufweist. Solche Auffanggesellschaften werden nicht in erster Linie durch den beschriebenen Mantelhandel geschaffen, sondern vor allem durch Schwindelgründungen.

Zu bedenken gilt zudem, dass selbst bei Verwendung der Sozialversicherungs- bzw. UID-Nummer nicht sämtliche betreibungsfähigen Personen erfasst werden können. Dies gilt namentlich bei Vereinen, die auch ohne Eintrag im Handels- oder im UID-Register bestehen (vgl. Art. 52 Abs. 2 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB, SR 210]), oder Stockwerkeigentümergemeinschaften, die unter ihrem Namen klagen und betreiben sowie beklagt und betrieben werden können (Art. 712l Abs. 2 ZGB). Ebenfalls ist die Gebührenverrechnung zu beachten, namentlich hinsichtlich der Ausgestaltung der Gebührenhöhe bei einer BRA-CH-Auskunft im Vergleich zu den übrigen Auskunftsarten (vgl. Art. 12a Gebührenverordnung zum SchKG [SR 281.35]) und der Frage, welches Betreibungsamt die Gebühr für die Ausstellung des Betreibungsregisterauszugs verrechnen darf, wenn mehrere Betreibungsämter ein entsprechendes Register geführt haben.

Zu Frage 3:

Diese Frage kann nicht abschliessend beantwortet werden. Es ist zumindest zu vermuten, dass es weiterhin von Dritten (durch private Unternehmen) geführte Schuldnerdatenbanken geben wird, da diese Dritten nicht nur die Bonität abklären, sondern zusätzliche Informationen sammeln, welche die Zahlungskraft bzw. Zahlungsbereitschaft einer Person dokumentieren sollen. Zu denken ist beispielsweise an die Dauer bis zur Begleichung einer Rechnung, das Mahnverhalten oder allenfalls vorhandene Handelsregistereinträge.

Zu Frage 5:

Aussagen über die konkreten Auswirkungen einer Einführung der BRA CH auf die personellen Mittel der Strafverfolgungsbehörden sind im jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Zu Frage 6:

Es fragt sich, ob für die Verknüpfung des Betreibungsregisters mit der E-ID bereits hinlängliche Rechtsgrundlagen bestehen. Sollte diese zum gegebenen Zeitpunkt vorliegen, dürfte der Bezug einer Betreibungsregisterauskunft erheblich einfacher möglich sein.

Zu Fragen 7 und 8:

Eine deliktspräventive Wirkung ist zu vermuten, insbesondere hinsichtlich des Bestellbetrugs und des Mantelhandels mit stillgelegten überschuldeten Gesellschaften. Vorausgesetzt ist jedoch, dass ein nationales Online-Register systematisch und flächendeckend in vorhandene interne Kontrollsysteme bei Unternehmen integriert werden kann. Auf die übrigen Erscheinungsformen der Konkursreiterei darf von der BRA CH zwar ein günstiger Einfluss, aber wohl kaum eine eigentliche Problemlösung erwartet werden.

Zu Frage 9:

Der Regierungsrat greift grundsätzlich nicht in die parlamentarischen Beratungen der Legislative auf Stufe Bund ein. Hier stehen eher die politischen Parteien in der Verantwortung. Der Kanton ist jedoch bereit, die Behörden des Bundes im Bedarfsfall zu unterstützen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli