

98.411

Parlamentarische Initiative
SchKG. Betreuung von UVG-Prämienforderungen
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates

vom 27. Mai 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin
sehr geehrte Damen und Herren,

gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) unterbreiten wir Ihnen diesen Bericht, den wir gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme übermitteln.

Die Kommission beantragt mit 13 Stimmen und 5 Enthaltungen, den beiliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen.

27. Mai 2002

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin: Anita Thanei

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarische Initiative

Nationalrat Peter Baumberger reichte am 20. März 1998 eine parlamentarische Initiative ein, welche verlangt, Artikel 43 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes (SchKG, SR 281.1) so zu ändern, dass die Prämien der obligatorischen Unfallversicherung inskünftig von der Konkursbetreibung ausgenommen sind.

Der Initiant begründete seinen Vorstoss wie folgt: Nach der geltenden Regelung sind die privaten Unfallversicherer – im Unterschied zur Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt und zu den öffentlichen Unfallversicherungskassen – verpflichtet, bei Prämienforderungen den Weg der Konkursbetreibung einzuschlagen. Diese Verpflichtung zur Konkursbetreibung rechtfertigt sich nicht, weil einerseits im Bereich der obligatorischen Unfallversicherung häufig relativ kleine Beträge Gegenstand von Betreibungen sind und andererseits eine Konkursbetreibung gerade für kleine und mittlere Unternehmen und insbesondere für deren Arbeitnehmer gravierende soziale Folgen hat. Damit sowohl der Zweck des Betreibungsrechts – dem materiellen Recht zum Durchbruch zu verhelfen – erfüllt als auch den Interessen der KMU und deren Arbeitnehmer Rechnung getragen werden kann, sollte Artikel 43 SchKG wie beantragt geändert werden. Bei der letzten Revision des SchKG war sich der Gesetzgeber der dargestellten Problematik gemäss den Materialien nicht bewusst. Der Begriff der «öffentlichen Kassen» (gemäss Art. 43 Ziff. 1 SchKG) wurde unverändert ins neue Recht aufgenommen. Eine Vollstreckungsweise, welche die gesamthafte Vermögensliquidation nach sich zieht, soll indessen nach Meinung des Gesetzgebers in der Regel dort vermieden werden, wo jemand zwangsweise zu (Prämien-) Leistungen herangezogen wird. Dies ist indessen eine Frage des Obligatoriums der Versicherung und nicht ausschliesslich des Verwaltungsträgers.

1.2 Vorprüfung der Kommission für Rechtsfragen

Die Kommission stellte fest, dass bei der Totalrevision des SchKG vom 16. Dezember 1994 die vom Initianten aufgeworfene Frage nicht behandelt worden war. Die heutige Regelung führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen den öffentlichen Kassen (die unter die in Artikel 43 Ziff. 1 SchKG aufgeführten Ausnahmen von der Konkursbetreibung fallen) und den privaten Unfallversicherern, welche einen Schuldner auf dem Konkursweg betreiben müssen. Diese einzig auf der Gläubigerqualität und nicht auf der Forderungsart basierende Ungleichbehandlung scheint nicht gerechtfertigt zu sein, dies umso weniger, als es sich bei diesen Schuldbetreibungen häufig um relativ kleine Beträge handelt. Mit einer Pfändungsbetreibung liessen sich besonders für die KMU und ihre Angestellten die schwerwiegenden sozialen Folgen vermeiden, welche eine Konkursbetreibung aufgrund der gesamten Vermögensliquidation eines Unternehmens mit sich bringt.

Die Kommission sah zudem die Möglichkeit vor, bei der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage (2. Phase) die Revision von Artikel 43 SchKG weiter zu fassen und andere im öffentlichen Recht begründete Schulden ebenfalls von der Konkursbetreibung auszunehmen.

1.3 Beschluss des Nationalrates

Der Nationalrat gab der Initiative am 21. April 1999, dem Mehrheitsantrag seiner Kommission für Rechtsfragen folgend, einstimmig Folge¹ und beauftragte die Kommission für Rechtsfragen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11) mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage. Die Kommission hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 2 GVG zur Mitwirkung bei der Vorberatung beigezogen.

Die Kommission behandelte dieses Geschäft an ihren Sitzungen vom 31. Januar, 3. Juli und 29. August 2000. Am 22. April 2002 nahm sie von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis und stimmte dem Entwurf zur Änderung von Artikel 43 SchKG zu.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die Revision des SchKG von 1994

Das SchKG wurde unlängst einer umfassenden Teilrevision unterzogen²; in Kraft ist das revidierte Recht erst seit dem 1. Januar 1997. Artikel 43 SchKG wurde bei dieser Revision zwar diskutiert³, doch betraf die Diskussion nicht den Gegenstand der parlamentarischen Initiative, sondern ausschliesslich die Betreibungsart für familienrechtliche Alimente (Art. 43 Ziff. 2 SchKG) und für Sicherheitsleistungen (Art. 43 Ziff. 3 SchKG). Bezüglich der öffentlich-rechtlichen Forderungen belies es die Revision – ohne weitere Begründung – beim alten Recht, denn im Übrigen wurde Artikel 43 SchKG nur redaktionell überarbeitet.

2.2 Das geltende Recht

Das SchKG geht davon aus, dass ein Schuldner, auch wenn er an sich konkursfähig wäre (Art. 39 SchKG), wegen einer öffentlich-rechtlichen Schuld nicht in den Konkurs getrieben werden darf (Art. 43 Ziff. 1 SchKG). Niemand soll – dies der Schutzgedanke der Vorschrift – insbesondere wegen Steuerschulden einer Vernichtung seiner wirtschaftlichen Existenz ausgesetzt sein. Damit durchbricht Artikel 43 SchKG das System des SchKG, wonach die «kaufmännischen Schuldner» (darunter besonders die Handelsgesellschaften und die selbständigen Kaufleute) grundsätzlich der Konkursbetreibung, alle andern Schuldner (besonders die Angestellten und

¹ AB 1999 N 734

² Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 8. Mai 1991, BB1 1991 III 1 ff, AB 1993 N 19, AB 1993 S 643

³ Botschaft, S. 48 f.

Erwerbslosen) der Pfändungsbetreibung unterliegen sollen⁴. Als insoweit systemwidrige Ausnahme wird Artikel 43 SchKG in der Praxis denn auch eng ausgelegt⁵.

Die Ausnahme wird im Gesetz jedoch nicht rein durchgeführt: Die öffentlich-rechtlichen Forderungen fallen nämlich nur dann unter Artikel 43 SchKG und entgehen so der Konkursbetreibung, wenn sie zugleich einem öffentlich-rechtlichen Gläubiger – einer «öffentlichen Kasse», wie sich das Gesetz ausdrückt – geschuldet sind⁶. Öffentlich-rechtliche Forderungen können jedoch – je nach Privatisierungsgrad einer an sich öffentlichen Aufgabe – auch Gläubigern mit privatrechtlichem Statut geschuldet sein: So die von der Initiative ausdrücklich genannten Prämien der Unfallversicherung. Zu denken ist aber beispielsweise auch an die Beiträge der obligatorischen Krankenversicherung sowie an die Gebühren für Strom und Kommunikation, wenn die Leistungen von privaten Trägern erbracht werden.

2.3 Vernehmlassung

Gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 2 GVG beauftragte die Kommission den Bundesrat, eine Vernehmlassung durchzuführen, um den betroffenen Kreisen zu ermöglichen, vom Vorentwurf zur Änderung des Artikels 43 SchKG Kenntnis zu nehmen. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit der Vernehmlassung bei den Kantonen, dem Bundesgericht, den politischen Parteien und den direkt betroffenen Kreisen. Die Frist zur Stellungnahme wurde auf Ende Februar 2001 angesetzt. Die Kantone Appenzell Innerrhoden und Obwalden, das Bundesgericht und die Schweizerische Richtervereinigung sowie – zum Teil – das Konkordat der schweizerischen Krankenversicherer haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Der in die Vernehmlassung geschickte Entwurf sah vor, für sämtliche im öffentlichen Recht begründeten Forderungen sowie für privatrechtliche Forderungen bis zu 1000 Franken die Konkursbetreibung auszuschliessen. Die Vernehmlassungsergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Fast alle Kantone⁷, alle politischen Parteien und eine grosse Mehrheit der interessierten Organisationen bekundeten dem Vorentwurf zum Ausschluss der Konkursbetreibung für öffentlich-rechtliche Forderungen ihre Zustimmung. Zwei Organisationen lehnen den Vorschlag jedoch in Bezug auf die berufliche Vorsorge des BVG ab⁸. Eine Organisation schlägt ein Wahlrecht des Gläubigers in Bezug auf die Betreibungsart vor⁹. Ein Kanton möchte dem Betreibungsamt die Kompetenz zur Wahl der Betreibungsart für Betreibungen zwischen 1001 und 5000 Franken einräumen¹⁰.

⁴ Vgl. zu den Betreibungsarten Kurt Amonn/Dominik Gasser, Grundriss des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, 6. Aufl., Bern 1997, § 9.

⁵ Domenico Acocella, in: Staehelin/Bauer/Staehelin (Hrsg.), Kommentar zum SchKG, Basel 1998, Art. 43 N 3.

⁶ Vgl. BGE 125 III 250 ff.

⁷ Ausser BL, ZH

⁸ KSK und SVV (welcher seine Zustimmung auf den ursprünglichen Vorschlag der Pa. Iv. beschränkt)

⁹ CP

¹⁰ JU

Die Mehrheit ist indessen der Meinung, dass eine Erweiterung auf sämtliche im öffentlichen Recht begründeten Forderungen zu Schwierigkeiten führen könnte. So hat das Bundesgericht²⁸ festgehalten, dass die Prämien, die der Arbeitgeber für die berufliche Vorsorge der gemäss BVG²⁹ pflichtversicherten Arbeitnehmer zu zahlen hat, im öffentlichen Recht begründete Forderungen seien. Bei diesen Beitragsforderungen kann es sich um namhafte Beträge handeln. Hätten die privaten Vorsorgeeinrichtungen nicht mehr die Möglichkeit, zur Einforderung der Arbeitgeberbeiträge den Konkurs anzudrohen, würde deren Position erheblich geschwächt und die Finanzierung der zweiten Säule gefährdet. Während sich also eine Änderung von Artikel 43 SchKG im Bereich der Unfallversicherungsprämien, bei denen es sich oft um kleinere Forderungen handelt, rechtfertigt, drängt sich eine Erweiterung auf andere Bereiche nicht auf.

Nach Auffassung der Kommissionsminderheit wäre es von Vorteil, eine breitere und allgemeinere Lösung ins Auge zu fassen, die für *sämtliche* öffentlich-rechtlichen Forderungen gelten würde, dies, um zu vermeiden, dass der Ausnahmekatalog von Artikel 43 SchKG schon bald wieder ergänzungsbedürftig wird. Die neue Ziffer 1 von Artikel 43 SchKG erwähnt die Gläubigerqualität nicht mehr; es kann sich somit sowohl um einen privatrechtlichen als auch um einen öffentlich-rechtlichen Gläubiger handeln. Entscheidend ist die Natur der Forderung: Ist diese im öffentlichen Recht begründet, kommt Artikel 43 SchKG zur Anwendung und die Konkursbetreibung ist ausgeschlossen. Diese Lösung hat das Argument der Systematik für sich, denn eine periodisch wiederkehrende Ergänzung des Ausnahmekataloges, die bei einer punktuellen Lösung unvermeidlich würde, vermag kaum zu überzeugen. Von einer betragsmässigen Obergrenze wird bei den öffentlich-rechtlichen Forderungen – wie im geltenden Recht – abgesehen.

3.2 Privatrechtliche Forderungen

Dem Anliegen der parlamentarischen Initiative, verhältnismässig kleine Forderungen von der schwerfälligen Generalexécution des Konkurses auszunehmen, lässt sich auch bei den privatrechtlichen Forderungen Rechnung tragen, indem alle kleineren Forderungen von der Konkursbetreibung ausgenommen werden. Das läge ohne Zweifel im Interesse der Verfahrensökonomie.

Die Ausnahme von der Konkursbetreibung erspart dem Schuldner die wirtschaftlichen und sozialen Folgen (insbesondere für dessen Angestellten), welche der Konkurs für ein kleines oder mittleres Unternehmen mit sich bringt. Abgesehen davon gibt sie dem Gläubiger mit der Pfändungsbetreibung auch praktische Verfahrensvorteile in die Hand (rascheres und billigeres Verfahren, kein Zwang zum Teilen des Vollstreckungssubstrates mit allen anderen Gläubigern)³⁰. Artikel 43 SchKG hat demnach ambivalente Bedeutung: Einerseits schon er den Schuldner, andererseits privilegiert er den Gläubiger.

²⁸ BGE 115 III 89 und 118 III 13

²⁹ Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; SR 831.40

³⁰ Vgl. Amonn/Gasser, a.a.O., § 9 N 17.

Immerhin ist dieses Verfahrensprivileg nicht absolut. Gerät nämlich der Schuldner aufgrund der Betreuung eines andern Gläubigers oder wegen Vorliegens eines materiellen Konkursgrundes (Art. 190 ff. SchKG) gleichwohl in Konkurs, fallen auch vorweg gepfändete Objekte in die Konkursmasse und kommen so letztlich doch allen Gläubigern zu Gute, es sei denn, die Verwertung habe schon stattgefunden (Art. 199 SchKG).

Für die privatrechtlichen Forderungen muss eine Obergrenze eingeführt werden. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit muss sie niedrig angesetzt sein, sonst besteht die Gefahr einer «stillen Abschaffung» der Konkursbetreuung: Denn wie die Praxis zeigt, bewegt sich ein grosser Teil der Betreuungsforderungen unter 5000 Franken. Sachgerecht erscheint ein Forderungsbetrag von Fr. 1000.– (Art. 43 Ziff. 1^{ter} SchKG). Da für jede Betreuung Gebühren erhoben werden, wird ein Gläubiger es unterlassen, bei grossen Beträgen seine Forderungen in zahlreiche 1000-Franken-Tranchen aufzuteilen.

Die Minderheit der Kommission beantragt demgegenüber, die Obergrenze auf Fr. 5000.– festzulegen (Art. 43 Ziff. 1^{bis} SchKG). Für eine Obergrenze von über 1000 Franken sprechen die sozialen Folgen für die Arbeitnehmer, die beim Konkurs ihres Arbeitgebers ihre Stelle verlieren, die Länge und die Kosten der Konkursverfahren. Nach Auffassung der Minderheit geht es in Fällen, in denen ein Unternehmen in Konkurs gehen muss, weil es tatsächlich nicht mehr in der Lage ist, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, in aller Regel um Forderungen von weit über 5000 Franken.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Risiken dieser neuen Regelung nicht anders sind als diejenigen für Schuldner, die einzig der Pfändungsbetreibung unterstehen: Wenn zahlreiche Gläubiger den Schuldner gleichzeitig bepfänden, befindet dieser sich in einer ähnlichen Lage wie bei einem Konkurs.

Ob gemäss Artikel 43 Ziffer 1^{ter} SchKG (Art. 43 Ziff. 1^{bis} in der Version der Minderheit) eine Pfändungsbetreibung eingeleitet wird, hängt allein vom Forderungsbetrag ab, den der Gläubiger im Betreibungsbegehren nennt.

Von dieser Obergrenze bei privatrechtlichen Forderungen macht Artikel 43 Ziffer 1^{ter} SchKG (Art. 43 Ziff. 1^{bis} in der Version der Minderheit) jedoch zwei Ausnahmen: Wie bisher ist die Konkursbetreuung ausgeschlossen für periodische familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge (Art. 43 Ziff. 2 SchKG) sowie für Ansprüche auf Sicherheitsleistung (Art. 43 Ziff. 3 SchKG), und zwar unabhängig von der Höhe der Forderung. Darauf wird in der neuen Ziffer 1^{bis} ausdrücklich verwiesen.

