

zu 98.411

Parlamentarische Initiative SchKG. Betreuung von UVG-Prämienforderungen

**Bericht vom 27. Mai 2002 der Kommission für Rechtsfragen
des Nationalrates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 4. September 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Sinne von Artikel 21^{quater} Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (GVG; SR 171.11) unterbreiten wir Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme zum Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 27. Mai 2002 (BBl 2002 7107) mit Antrag auf eine Revision von Artikel 43 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes (SchKG) vom 11. April 1889.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. September 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 20. März 1998 reichte Nationalrat Peter Baumberger eine parlamentarische Initiative ein, wonach die Prämien der obligatorischen Unfallversicherung künftig auch dann von der Konkursbetreibung auszunehmen seien, wenn sie nicht einer «öffentlichen Kasse», sondern einer privaten Versicherung geschuldet sind. Artikel 43 SchKG sei in diesem Sinne zu revidieren.

Entsprechend dem Antrag seiner Kommission für Rechtsfragen gab der Nationalrat der Initiative am 21. April 1999 einstimmig Folge. Im Anschluss daran arbeitete die Kommission für Rechtsfragen einen Vorentwurf für eine Gesetzesänderung aus, wobei die Initiative inhaltlich erweitert wurde: Nicht nur die Prämien der obligatorischen Unfallversicherung sollten stets von der Konkursbetreibung ausgenommen werden, sondern überhaupt *alle* öffentlichrechtlichen Forderungen; sodann sei die Konkursbetreibung auch für die privatrechtlichen «Bagatellforderungen» bis 1000 Franken auszuschliessen. Über diesen erweiterten Vorschlag führte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine Vernehmlassung durch, die Ende Februar 2001 abgeschlossen werden konnte.

In Bezug auf den generellen Ausschluss aller öffentlichrechtlichen Forderungen fand der Vorentwurf der Kommission mehrheitlich Zustimmung. Hinsichtlich der privatrechtlichen Forderungen hingegen blieben die Meinungen deutlich geteilt. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates überarbeitete den Vorentwurf entsprechend und legt eine Mehrheits- und eine Minderheitslösung vor.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Allgemeines

Das ursprüngliche Anliegen der Initiative ist die rechtsgleiche Behandlung der Unfallversicherer. Denn je nachdem, ob eine privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Versicherung ihre Prämien einzutreiben hat, ist die Betreibungsart nach geltendem Recht eine andere: Eine privatrechtliche Versicherung hat den (konkursfähigen) Beitragsschuldner auf Konkurs zu betreiben, die öffentlichrechtliche Versicherung (z.B. die SUVA) hingegen – systemwidrig – auf Pfändung (Art. 43 SchKG). Diese Ungleichheit geht auf den historischen Gedanken des Gesetzgebers zurück, dass niemand – auch ein an sich konkursfähiger Schuldner nicht (Art. 39 SchKG) – wegen öffentlichrechtlicher Schulden (vor allem Steuern) in Konkurs geraten soll. Deshalb nimmt das geltende SchKG die öffentlichrechtlichen Forderungen von der Konkursbetreibung aus – allerdings unter der Voraussetzung, dass sie zudem einer «öffentlichen Kasse» geschuldet sind. Weil nun die obligatorische Unfallversicherung nicht nur von der «öffentlichen Kasse» SUVA, sondern auch von Privatversicherungen angeboten wird (Art. 58 UVG; SR 832.20), entsteht bezüglich der anwendbaren Betreibungsart eine Ungleichheit, die es fraglos zu beseitigen gilt.

Auf den ersten Blick scheint der vorgeschlagene Ausschluss der Konkursbetreibung zwar eine Schwächung der (privaten) Unfallversicherungen zu sein, denn damit entfielen gegenüber den Prämienschuldern zugleich die in vielen Fällen durchaus wirksame Konkursandrohung (Art. 159 f. SchKG). Dieser Eindruck täuscht jedoch, denn in aller Regel ist die Spezialexécution weit billiger, rascher und effektiver. Artikel 43 SchKG verschafft den betreffenden Gläubigern somit einen praktischen Verfahrensvorteil, was wiederum in Bezug auf die Gläubiger mit privatrechtlichen Forderungen nicht unbedenklich ist. Entsprechend wird Artikel 43 SchKG von der Praxis sehr zurückhaltend gehandhabt (vgl. etwa BGE 125 III 250 ff.) – ein Umstand, der bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen ist und der gegen einen zu grossen Ausbau des Ausnahmekataloges spricht.

2.2 Ausschluss der öffentlichrechtlichen Forderungen

Die *Kommissionsmehrheit* beschränkt sich auf das ursprüngliche Anliegen der Initiative. In den Ausnahmekatalog von Artikel 43 SchKG sollen zusätzlich nur die *Prämien der obligatorischen Unfallversicherung* aufgenommen werden (Art. 43 neue Ziff. 1^{bis} SchKG). Für alle übrigen öffentlichrechtlichen Forderungen bliebe es also beim geltenden Recht (Art. 43 Ziffer 1 bleibt unverändert): Sie sind nur dann von der Konkursbetreibung ausgenommen, wenn sie zugleich einem öffentlichrechtlichen Gläubiger geschuldet sind. Bei der Unfallversicherung hingegen soll das rechtliche Statut des Gläubigers keine Rolle mehr spielen. Dieser punktuelle Eingriff würde die Rechtsungleichheit hinsichtlich der Unfallversicherung zweifellos beheben.

Erheblich weiter geht die *Kommissionsminderheit*: Nach deren Vorschlag darf es für den Ausschluss der Konkursbetreibung bei *allen* öffentlichrechtlichen Forderungen keine Rolle mehr spielen, ob sie einem öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Leistungsträger erbracht werden. Andernfalls wäre Artikel 43 SchKG schon bald wieder revisionsbedürftig, denn immer mehr öffentliche Dienste werden auch von Privaten erbracht. Entsprechend schlägt die Minderheit vor, den Vorbehalt «öffentliche Kasse» im Gesetz zu streichen.

Obwohl der Minderheitsvorschlag – systematisch betrachtet – einiges für sich hat, ist er abzulehnen: Ein genereller Ausschluss aller öffentlichrechtlichen Forderungen von der Konkursbetreibung ginge klar zu Lasten der Gläubiger mit privatrechtlichen Forderungen, denn ihnen stünde nur die viel teurere und schwerfälligere Generalexécution zur Verfügung. Diese würde zudem spürbar geschwächt: Einmal durch die sehr starke Beschränkung ihrer Anwendbarkeit, dann aber auch durch das mögliche «Absahnen» des Vollstreckungssubstrates durch vorgängige Pfändungsbetreibungen. Eine solche Privilegierung des öffentlichen Rechts darf – im Interesse der Gläubiger-Gleichbehandlung – nicht gefördert werden. Nicht zuletzt würde auch das Grundsystem des SchKG in Frage gestellt, wonach die «kaufmännischen» Schuldner der Konkursbetreibung, nicht aber der Pfändung unterliegen (Art. 39 SchKG).

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat der Auffassung, dass in Bezug auf die öffentlichrechtlichen Forderungen einzig die restriktivere Mehrheitslösung in Frage kommen kann: Zusätzlicher Ausschluss der Konkursbetreibung nur für die Unfallversicherung. Die Prämienforderungen sind in der Regel nicht so hoch, dass sie zu einer Aushöhlung des Vollstreckungssubstrates führen könnten. Diese Lösung mag

zwar systematisch nicht ganz befriedigend sein, doch ist sie pragmatisch und sind ihre Wirkungen voraussehbar. Die weitergehende Lösung der Minderheit ist abzulehnen. Diese Schlussfolgerung entspricht auch dem Ergebnis der Vernehmlassung.

2.3 Ausschluss privatrechtlicher Forderungen bis zu einem gewissen Höchstbetrag

Oben wurde dargelegt, dass die Pfändungsbetreibung dem Gläubiger öffentlich-rechtlicher Forderungen Verfahrensvorteile in die Hand geben kann. Daher ist das Anliegen der Kommission verständlich, auch gewissen privatrechtlichen Forderungen die Pfändungsbetreibung vorzubehalten – als Ausgleich gewissermassen. Denn oft muss ein Gläubiger mit einer privatrechtlichen Forderung von wenigen Hundert Franken (z.B. aus Lieferung von Lebensmitteln an die Kantine einer angeschlagenen Unternehmung) auf die zwangsweise Durchsetzung seines Anspruchs verzichten, sei es wegen des drohenden (hohen) Kostenvorschusses für die Konkursöffnung (Art. 169 SchKG), sei es im Wissen darum, im Konkurs mit allen andern Gläubigern teilen zu müssen und so nur eine minimale Dividende erwarten zu können. Ganz andere Aussichten eröffnet einem aufmerksamen Gläubiger die Pfändungsbetreibung: Rechtzeitig eingeleitet und fortgesetzt, kann sie zum vollen Erfolg führen. Die *Kommissionsmehrheit* schlägt daher vor, die privatrechtlichen Forderungen zusätzlich ganz allgemein bis zu 1000 Franken von der Konkursbetreibung auszunehmen; die *Kommissionsminderheit* setzt diesen Höchstbetrag sogar auf 5000 Franken fest.

Trotz Verständnis für diesen Vorschlag beantragt der Bundesrat Ablehnung, nicht zuletzt deshalb, weil die Initiative diesbezüglich in der Vernehmlassung auf ganz erheblichen Widerstand gestossen ist. So wurde angeführt, dass die Festlegung einer Höchstgrenze immer willkürlich sei, dass der Vorschlag – zusammen mit dem Ausbau der Ausnahme für die öffentlich-rechtlichen Forderungen – zu einer völligen Aushöhlung der Konkursmasse führe, dass er aber auch die Schuldner benachteilige, denn juristische Personen (wie zum Beispiel Aktiengesellschaften) geniessen grundsätzlich keinen Pfändungsschutz: Sie haben weder Kompetenzgut noch ein garantiertes Existenzminimum. Zu Recht wurde auch darauf hingewiesen, dass ein Schuldner, der seine kleineren Schulden nicht mehr bezahle, an sich konkursreif sei und nicht mit Pfändungsbetreibungen künstlich über die Zeit gerettet werden dürfe. Zudem betrifft eine grosse Zahl der Betreibungen Forderungen unter 5000 Franken, so dass die Initiative im Ergebnis zu einer stillen Abschaffung der Konkursbetreibung führe. Auch ein Wahlrecht des Gläubigers hinsichtlich der Betreibungsart kommt aus diesen Gründen nicht in Frage.

2.4 Ergebnis

Der Bundesrat schlägt vor, ganz auf das ursprüngliche Initiativbegehren von Herrn Nationalrat Peter Baumberger zurückzukommen. Danach ist der geltende Ausnahmekatalog von Artikel 43 SchKG im Sinne einer punktuellen und pragmatischen Lösung *einzig für die obligatorische Unfallversicherung* zu ergänzen (zusätzliche Ziff. 1^{bis}). Weitere Ausnahmen sind abzulehnen, weil sie das im Ganzen bewährte System des SchKG gefährden würden.

Sollten in naher Zukunft tatsächlich weitere Ausnahmebegehren erhoben werden, wie das die Kommissionsminderheit befürchtet, dann wäre eine Diskussion darüber zu führen, ob die Regelung von Artikel 43 SchKG nicht grundsätzlich abzuschaffen wäre. Denn nicht mehr ihr historischer Zweck – Schonung des Schuldners – steht im Vordergrund, vielmehr kann sie zu einer Bevorteilung gewisser Gläubiger führen. Viele Schuldner empfinden die Pfändungsbetreibung denn auch als weit härter als den Konkurs, was eine entsprechend grosse Migration von Pfändungsschuldnern in den Konkurs zur Folge hat (rund die Hälfte aller jährlichen Konkurse sind auf Insolvenzerklärungen nach Artikel 191 SchKG zurückzuführen). Diese Tendenz wird kaum abbrechen.