



An den Grossen Rat

22.5161.02

JSD/P225161

Basel, 24. August 2022

Regierungsratsbeschluss vom 23. August 2022

Motion David Jenny und Konsorten betreffend Anpassung des Gesetzes betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) an das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG)

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Mai 2022 die nachstehende Motion David Jenny und Konsorten betreffend Anpassung des Gesetzes betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) an das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Gemäss § 11 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SG 230.100) ist für das Nachlassverfahren gemäss Art. 293-332 SchKG das Dreiergericht als einzige Instanz zuständig. Für Begehren betreffend eine einvernehmliche private Schuldenbereinigung gemäss Art. 333 SchKG ist gemäss § 11 Abs. 2 EG SchKG der Einzelrichter als einzige Instanz zuständig. Generell legt das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) in § 71 Abs. 1 Ziff. 1 lit. b. fest, dass für alle summarischen Verfahren unabhängig vom Streitwert das Einzelgericht zuständig ist. Gemäss Art. 251 ZPO gilt das summarische Verfahren insbesondere für Entscheide, die vom Rechtsöffnungs-, Konkurs, Arrest- und Nachlassgericht getroffen werden, somit auch für Entscheide gemäss § 11 EG SchKG. Warum in Basel-Stadt für Entscheide im Nachlassverfahren das Dreiergericht (und nicht das Einzelgericht) zuständig sein soll, ist nicht ersichtlich (so ist beispielsweise auch im Kanton Basel-Landschaft die Zuständigkeit des Zivilkreisgerichtspräsidiums vorgesehen (§ 3 des BL Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung)). Nach Ansicht der Motionärinnen und Motionäre soll diese Sonderregelung aufgehoben und damit dem Zivilgericht eine bessere Ressourcenallokation ermöglicht werden. Eine Festlegung, dass für die einvernehmliche private Schuldenbereinigung der Einzelrichter (wie der veraltete Gesetzestext lautet) zuständig ist, ist unnötig, der Verweis vom § 6 EG SchKG auf das GOG führt sowieso zur Zuständigkeit des Einzelgerichtes. § 11 EG SchKG kann somit vollständig aufgehoben werden.

Im Zuge der Vorbereitung der Aufhebung von § 11 EG SchKG kann auch geprüft werden, ob § 3 EG SchKG aufgehoben oder geändert werden soll. Diese Bestimmung lautet wie folgt: "In den Landgemeinden können die Gemeinderäte bei Pfändungen, Konkursen und Versteigerungen als Gehilfen des Betreibungs- und Konkursamtes verwendet werden". Dieser Beizug von Gemeinderäten scheint in der Praxis nicht mehr benötigt zu werden. Falls für allfällige Hilfeleistungen zu Gunsten des Betreibungs- und Konkursamtes die Landgemeinden noch immer benötigt werden, so ist eine zeitgemässe gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Die Motionärinnen und Motionäre fordern deshalb, dass der Regierungsrat den obigen Erwägungen entsprechende Änderungen des Gesetzes betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs und allenfalls des Gerichtsorganisationsgesetzes innert zweier Jahre vorlegt.

David Jenny, Jeremy Stephenson, Michelle Lachenmeier, Erich Bucher, Lukas Faesch, Joël Thüring, Daniel Albiets, Mark Eichner, Claudia Baumgartner, Danielle Kaufmann»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat Änderungen des Gesetzes betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs und allenfalls des Gerichtsorganisationsgesetzes innert zweier Jahre vorzulegen. Aus der Begründung der Motion ergibt sich, dass es bei diesem Antrag darum geht, § 11 des Gesetzes betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 22. Juni 1891

(SG 230.100), der für das Nachlassverfahren das Dreiergericht des Zivilgerichts vorsieht, aufzuheben, mit der Konsequenz, dass danach das Einzelgericht des Zivilgerichts zuständig wäre. Verlangt wird zudem die Prüfung, ob auch § 3 EG SchKG, der die Mitwirkung der Gemeinderäte als Gehilfen des Betreibungs- und Konkursamtes vorsieht, aufgehoben oder geändert werden könne.

Bezüglich der Vereinbarkeit der Motion mit dem übergeordneten Bundesrecht ist zunächst festzustellen, dass gemäss Art. 122 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes ist. Im Bereich des Zivilprozessrechts dürfen die Kantone nur legiferieren, soweit die ZPO und weitere Bundesvorschriften (z.B. SchKG, IPRG, BGG, diverse völkerrechtliche Verträge) Raum dafür lassen (Biaggini Giovanni, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 122 Zivilrecht N 2).

Gemäss Art. 122 Abs. 2 BV verbleibt allerdings die Organisation der Gerichte und der Rechtsprechung in Zivilsachen vorbehältlich anderer gesetzlicher Regelungen in der Zuständigkeit der Kantone. Dementsprechend soll die Festlegung von Gerichtstypen und Zuständigkeiten (Einzelrichter, Kollegialgericht, Fachgerichte), die Bildung der Gerichtskreise usw. in erster Linie Sache der Kantone sein (Biaggini Giovanni, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 122 Zivilrecht N 6).

Sowohl das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889 (SR 281.1) als auch die Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (SR 272) basieren auf Art. 122 BV. Art. 4 Abs. 1 ZPO legt als Grundsatz fest, dass das kantonale Recht die sachliche und funktionelle Zuständigkeit der Gerichte regelt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt. Die ZPO enthält bezüglich der sachlichen Zuständigkeit für richterliche Entscheidungen im Rahmen des betreibungsrechtlichen Nachlassverfahrens keine Ausnahmen von diesem Grundsatz (siehe Ausnahmen in Wey Rainer, in: Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger, ZPO Komm., 3.A. 2016, Art. 4 N 9 f.). Im gleichen Sinne sieht Art. 23 SchKG vor, dass die Kantone die richterlichen Behörden bezeichnen, welche für die im SchKG dem Richter zugewiesenen Entscheidungen zuständig sind.

Somit obliegt dem kantonalen Gesetzgeber die Entscheidung, ob ein Einzel- oder ein Dreiergericht im Nachlassverfahren nach SchKG zuständig sein soll.

Auch die Aufhebung oder Änderung der Regelung zum Beizug von Gemeinderäten als Gehilfen des Betreibungs- und Konkursamtes widerspricht nicht Bundesrecht.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Die Motion verlangt auch nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

Nach Art. 251 ZPO gilt für Entscheide, die vom Nachlassgericht nach SchKG getroffen werden das summarische Verfahren nach Art. 252 ff. ZPO. Das Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 3. Juni 2015 (SG 154.100) sieht in § 71 Abs. 1 Ziff. 1 lit. b bezüglich der sachlichen Zuständigkeit vor, dass das Einzelgericht des Zivilgerichts für alle summarischen Verfahren (nach der ZPO, siehe § 70 Abs. 1 GOG) unabhängig vom Streitwert zuständig ist.

Wie in der Motion angemerkt, führte eine ersatzlose Streichung von § 11 Abs. 1 EG SchKG dazu, dass für die gerichtlichen Entscheide im Nachlassverfahren nach Art. 293-332 SchKG zukünftig aufgrund von § 71 Abs. 1 Ziff. 1 lit. b GOG das Einzelgericht anstatt das Dreiergericht des Zivilgerichts sachlich zuständig würde. Die Streichung von § 11 Abs. 2 EG SchKG, der bereits heute für Entscheide nach Art. 333 ff. SchKG das Einzelgericht für zuständig erklärt, bedeutete einzig einen Wechsel der diesbezüglichen Rechtsgrundlage von § 11 Abs. 2 EG SchKG auf § 71 Abs. 1 Ziff. 1 lit. b GOG.

Das Zivilgericht, als von der Zuständigkeitsregelung von § 11 EG SchKG betroffene Gerichtsinstanz, hat sich zur vorliegenden Motion dahingehend geäußert, dass es die vorgeschlagene Änderung begrüße. Das Appellationsgericht hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Betreibungs- und Konkursamt hat zur Motion die Auskunft erteilt, dass es den Beizug von Gemeinderätinnen und -räten als Hilfspersonen des Betreibungs- und Konkursamtes nach § 3 EG SchKG als unpraktikabel und obsolet erachte.

Aus der Sicht der Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen spricht nichts gegen die Motion, wobei die Prüfung der Abschaffung von § 3 EG SchKG unter Einbezug der Gemeinden erfolgen sollte.

2.2 Haltung des Regierungsrats

Angesichts der vorstehenden Ausführungen sowie der Tatsache, dass mit dem Motionsanliegen dazu beigetragen wird, dass sich die Regelung der sachlichen Gerichtszuständigkeiten noch klarer auf das GOG konzentriert, hat der Regierungsrat gegen eine Aufhebung von § 11 EG SchKG nichts einzuwenden. Der Regierungsrat begrüsst auch die nähere Prüfung der Aufhebung oder Änderung von § 3 EG SchKG.

3. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion David Jenny und Konsorten betreffend Anpassung des Gesetzes betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG) an das Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) dem Regierungsrat zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin