



An den Grossen Rat

23.5013.02

JSD/P235013

Basel, 26. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 25. Februar 2025

Anzug Melanie Eberhard und Konsorten betreffend kostenlose Betreuung- und Verlustscheinregistrauszüge für Sozial- und Schuldenberatungsstellen»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 22. März 2023 den nachstehenden Anzug Melanie Eberhard und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Während vielen Jahren und bis Mitte April 2022 stellte das Betreibungsamt Basel-Stadt gemeinnützigen Sozial- und Schuldenberatungsstellen für deren Kundschaft kostenlose Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszüge zur Verfügung. Die Kosten für die unentgeltliche Bereitstellung der Auszüge durch das Betreibungsamt beziffern die betroffenen Organisationen auf jährlich ca. CHF 18'000.-- (1'000 x CHF 18.--). Diese von allen Seiten als bewährte Dienstleistung eingestufte Praxis hat das Amt aufgrund fehlender Rechtsgrundlage eingestellt. Dies ist bedauerlich, denn eine Sozial- oder Schuldenberatungsstelle wird von Überschuldeten fast immer erst aufgesucht, wenn die Lebenslage prekär ist. Den Ratsuchenden fällt es in einer solchen Situation oft sehr schwer, das Betreibungsamt aufzusuchen und die nötigen Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszüge zu beschaffen. Die Gebühr stellt nun eine zusätzliche Hürde dar.

Der Staat hat ein grosses Interesse daran, dass Überschuldete professionelle Hilfe in Anspruch nehmen. Denn die Erfahrung zeigt, dass mit professioneller Unterstützung die schwierige Situation von Überschuldeten verbessert werden kann und der Staat überdies auch Sozial- und Gesundheitskosten spart. Hürden wie das Einholen von kostenpflichtigen Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszügen durch die Ratsuchenden sollten deshalb vermieden werden.

Um die bisher bewährte Praxis weiterführen zu können, bitten die Unterzeichnenden deshalb, dass der Kanton prüft und berichtet, wie sichergestellt werden kann, dass alle Sozial- und Schuldenberatungsstellen von Institutionen, die einen baselstädtischen Staatsbeitrag oder einen Gemeindebeitrag von Riehen und Bettingen erhalten, wieder kostenlos Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszüge für deren Kundschaft erhalten können. Die genannten Institutionen sollen in die Erarbeitung von entsprechenden Lösungen einbezogen werden. Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat zudem auf, eine sinnvolle Lösung so schnell wie möglich, idealerweise im Jahr 2024 umzusetzen

Melanie Eberhard, Bruno Lötscher, Oliver Bolliger, Alexandra Dill, Sandra Bothe-Wenk»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Rechtliche Grundlagen

1.1 Umfang der Geltung der Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (GebV SchKG)

Das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) vom 11. April 1889 (SR 281.1) basiert auf Art. 122 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101). Gemäss Art. 122 Abs. 1 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes. Im Bereich des Zivilprozessrechts dürfen die Kantone nur legiferieren, soweit die Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) vom 19. Dezember 2008 (SR 272) und weitere Bundesvorschriften wie z.B. das SchKG, Raum dafür lassen (Biaggini Giovanni, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 122 Zivilrecht N 2). Im Bereich des SchKG und den darauf gestützten Bundesverordnungen gibt es kaum Spielraum für kantonale Regelungen.

Gemäss Art. 16 Abs. 1 SchKG setzt der Bundesrat den Gebührentarif fest. Gestützt darauf gilt die vom Bundesrat erlassene Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (GebV SchKG) vom 23. September 1996 (SR 281.35). Die GebV SchKG hat gemäss einhelliger Lehre und langjähriger Rechtsprechung abschliessenden Charakter, was sich bereits aus Art. 1 GebV SchKG zu ihrem Geltungsbereich ergibt. Soweit das SchKG oder die GebV SchKG selbst keine Ausnahmen vorsehen, unterliegen alle Verrichtungen der Vollstreckungsorgane der Gebührenpflicht, was Art. 1 Abs. 2 GebV SchKG verdeutlicht, indem dort festgelegt wird, dass für Verrichtungen, die in der GebV SchKG nicht besonders tarifiert sind, eine Gebühr bis zu 150 Franken erhoben werden kann. Welche Kosten im Rahmen eines Vollstreckungsverfahrens von der zuständigen Behörde zu erheben und wie sie zu bemessen sind, bestimmt ausschliesslich die GebV SchKG; andere als in diesem Erlass vorgesehene Gebühren und Auslagen sind nicht zulässig und die Kantone bzw. die Betreibungs- und Konkursämter können keine eigenen Regelungen zu Gebühren vornehmen (zum Ganzen: BGE 128 III 478; 131 III 136; 142 III 648; 150 III 223; Frank Emmel, in: Daniel Staehelin/Thomas Bauer/Franco Lorandi (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs I (Art. 1–158 SchKG), 3. Aufl., Basel 2021, Art. 16 SchKG N 4 ff.; Adam, in: Kommentar SchKG Gebührenverordnung, 2008, N. 5 zu Art. 1 GebV SchKG; Kren Kostkiewicz Jolanta, in: SchKG Kommentar, Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz mit weiteren Erlassen, 20. Aufl., Zürich 2020, Art. 16 L. Gebühren N 2).

Die Geltung des bundesrechtlich geregelten schweizweit einheitlichen Gebührentarifs nach Art. 16 SchKG wurde auch im Zuge der jüngsten Revision der ZPO bekräftigt (Botschaft zur ZPO-Revision in BBl 2020 2697 ff., 2739; Suter/von Holzen, in: Sutter-Somm/Lötscher/Leuenberger/Seiler, ZPO Komm., 4. A. Zürich, Genf 2025, Art. 96 N 9a). Ebenso wird im Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 2024 zur «Anpassung der Gebühren im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen in Erfüllung des Postulats 18.3080 Nantermod vom 6. März 2018» nach einer umfassenden Untersuchung des Gebührenwesens im Bereich des SchKG festgehalten, dass es der Bundesrat nicht als sinnvoll erachtet, kantonale Gebührensätze vorzusehen und er ausdrücklich feststellt, dass die Kantone nach wie vor im Bereich des SchKG keine Tarifhoheit haben (Bericht u.a. Ziff. 2.2.1).

1.2 Gebühren für Betreibungsregisterauszüge (Art. 12a GebV SchKG)

Gemäss Art. 8a Abs. 1 SchKG kann jede Person, die ein Interesse glaubhaft macht, die Protokolle und Register der Betreibungs- und der Konkursämter einsehen und sich Auszüge daraus geben lassen. Dies ist die gesetzliche Grundlage für die Betreibungsregisterauszüge.

Für die Gebührenerhebung für Betreibungsregisterauszüge gilt seit dem 1. Januar 2011 (mit einer kleinen Änderung von Abs. 3 im Jahr 2016) Art. 12a GebV SchKG:

Art. 12a Schriftliche Betreibungsregistrauskünfte

1 Die Gebühr für einen schriftlichen Auszug aus dem Betreibungsregister beträgt unabhängig von der Seitenzahl pauschal 17 Franken.

2 Wird der Registrauszug dem Antragsteller per Post, Fax oder elektronisch zugestellt, so beträgt die Gebühr inklusive Zustellung 18 Franken. Wünscht der Empfänger eine Zustellung per eingeschriebener Post, so beträgt die Gebühr inklusive Zustellung 22 Franken.

3 Sieht das Bundesrecht vor, dass gegenüber Gerichts- und Verwaltungsbehörden Auskunft zu erteilen ist, so wird für den schriftlichen Auszug aus dem Betreibungsregister von den betreffenden Behörden keine Gebühr erhoben.

Entsprechend den Erwägungen in Ziff. 1.1 dieses Berichts hat das Bundesgericht festgehalten, dass sich die Regelung von Art. 12a GebV SchKG für die Kosten einer schriftlichen Betreibungs-auskunft als abschliessende Pauschalgebühr erweist (Urteil des Bundesgerichts 5A_1014/2020).

In diesem Sinne hat sich auch das Bundesamt für Justiz (EJPD) in der Weisung der Dienststelle Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs Nr. 4 (Betreibungsauszug 2016) Ziffer 13 geäußert: «Die Gebühr für die Ausstellung eines Einfachen Betreibungsregistrauszugs richtet sich nach Art. 12a GebV SchKG. Darüber hinaus dürfen keine zusätzlichen Gebühren verlangt werden.»

In der «Information Nr. 3 vom 24. September 2010 (Revision der Gebührenverordnung SchKG)» der Dienststelle Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs (EJPD/BJ) an die kantonalen Aufsichtsbehörden findet sich die Begründung für die schweizweite Vereinheitlichung der Gebühr für einen Betreibungsregistrauszug.

1.3 Rechtliches Fazit

Es besteht kein Raum für eine kantonale Regelung der Gebühren für Verrichtungen der Betreibungsämter, wie zum Beispiel für die Herausgabe eines Betreibungsregistrauszugs. Es dürfen auf kantonaler Ebene weder höhere Gebühren normiert oder erhoben werden, noch kann dies für niedrigere oder den Erlass der Gebühren der Fall sein, da auch die Ausnahmen von der Gebührenpflicht bundesrechtlich abschliessend geregelt sind.

2. Praxis des Betreibungs- und Konkursamtes Basel-Stadt

Erkundigungen bei dem der Gerichtsbarkeit angeschlossenen Betreibungs- und Konkursamt Basel-Stadt haben ergeben, dass die über 20 Jahre zurückliegenden Ursprünge der im Anzug geschilderten Praxis heute nicht mehr genau nachvollzogen werden können. Bezüglich der Abgabe von Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszügen an staatliche Stellen basiert die Unentgeltlichkeit auf Rechtsgrundlagen des Bundes zur Amts- und Verwaltungshilfe, wie z.B. auf Art. 32 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1) sowie, damit verbunden, auf Art. 12a Abs. 3 GebV SchKG.

Bezüglich der Abgabe von Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszügen an staatlich unterstützte Institutionen der Sozial- und Schuldenberatung besteht vom Betreibungs- und Konkursamt die rückblickende Vermutung, dass die bedachten Institutionen möglicherweise als verlängerter Arm von Verwaltungs- und Sozialbehörden angesehen wurden und daher die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen kostenlos erhalten sollten. Diese Praxis wurde insbesondere deshalb als gerechtfertigt und im öffentlichen Interesse liegend betrachtet, weil sie dazu beitrug, Kosten für alle beteiligten Akteure zu senken und gleichzeitig die staatlichen Sozialziele zu unterstützen.

In diesem Sinne war die Voraussetzung des Betreibungs- und Konkursamtes für den kostenlosen Bezug von Auszügen aus dem Betreibungs- und Verlustscheinregister, dass es sich bei der gesuchstellenden Institution um eine gemeinnützige Institution handelte. Die ursprüngliche Idee und Praxis der Gratisauszüge wurde offenbar anfänglich sehr gezielt und einschränkend auf einzelne

Institutionen angewandt, die solche Auszüge zur Schuldenberatung ihrer Kunden benutzten. Dies, weil die Kunden selbst solche Auszüge häufig nicht beibrachten für die entsprechenden Beratungsgespräche. Die Auszüge wurden nur dann ausnahmsweise kostenlos erteilt, wenn die betreffende Person zusammen mit der entsprechenden Institution (zumeist Schuldenberatung) aktiv daran arbeitete, ihre finanzielle Situation zu verbessern. Die Auszüge sollten an die Institution zur Wahrnehmung ihrer Beratungstätigkeit, nicht aber an die betroffene Person zur Wahrnehmung weiterer Interessen erteilt werden.

Die Praxis wurde dann gemäss der Wahrnehmung des Betreibungs- und Konkursamtes zunehmend zweckentfremdet. Beispielsweise war nicht angedacht, dass eine Person, die lediglich einmal ein Beratungsgespräch bei einer Institution wahrgenommen hatte, ohne Weiteres aufgrund eines «Bestätigungsschreibens» der Institution einen Gratisauszug erhielt. Und diesen dann nicht für die Schuldenberatung, sondern direkt für die Wohnungs- oder Arbeitssuche verwenden wollte. Ein Schutz vor Missbrauchsgefahr konnte nicht mehr gewährleistet werden.

Diese Entwicklung führte schlussendlich dazu, dass die bisher gelebte Praxis im Betreibungs- und Konkursamt hinterfragt, analysiert und schlussendlich im Jahre 2022 eingestellt wurde.

3. Haltung des Regierungsrats

Wie weiter oben bereits erläutert, wäre eine eigene kantonale Gebührenregelung mit der generellen oder individuellen Festlegung von kostenlosen Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszügen für eine – in einem solchen Erlass noch genauer zu bestimmende – Gruppe von Institutionen aufgrund der obenstehenden Erwägungen bundesrechtswidrig.

Der Regierungsrat hat auch die Möglichkeit des sogenannten nachträglichen Gebührenerlasses in Betracht gezogen. Ein Gebührenerlass bezieht sich jedoch auf den Einzelfall und wird nach der Festlegung und Erhebung der Gebühr für eine staatliche Verrichtung auf Gesuch hin unter bestimmten Voraussetzungen, wie dem Vorliegen wichtiger Gründe und bei besonderer Härte, nach einer Einzelfallbeurteilung ausnahmsweise gewährt (§ 10 Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972, SG 153.800). Für eine generelle Befreiung von Beratungsstellen von Gebühren für Betreibungsregistrauszüge bezüglich Drittpersonen passt das Institut des individuellen Gebührenerlasses nicht.

Der Anzug bezieht sich auf Sozial- und Schuldenberatungsstellen von Institutionen, die Staats- oder Gemeindebeiträge erhalten. Aus der Sicht des Regierungsrates ergibt sich aus dieser Konstellation ein angemessener Lösungsansatz für das Anliegen des Anzugs. Betroffene Institutionen haben die Möglichkeit, im Rahmen der Staatsbeitragsverhandlungen ihr Anliegen zusätzlich bei den zuständigen Stellen einzubringen. Das bereits bestehende, gesetzlich geregelte Verfahren über die Beantragung und Festlegung von Staatsbeiträgen würde auch Gewähr dafür bieten, dass eine gleichgerichtete Prüfung und Behandlung der antragstellenden Institutionen stattfinden und in passender Weise festgelegt werden könnte, welche Tätigkeit in welchem Rahmen eine staatliche finanzielle Unterstützung rechtfertigt. Dabei würde die Frage der Verwendung der Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszüge für eine effiziente Beratungs- und Unterstützungstätigkeit der Institutionen gegenüber ihrer Klientschaft eine Rolle spielen. Mit diesem Lösungsansatz könnte das Betreibungs- und Konkursamt die bundesrechtlich vorgeschriebenen Gebühren für einen Registerauszug von den gesuchstellenden Institutionen erheben und es bestünde für die Institutionen die Möglichkeit, die entsprechenden Ausgaben vom Staat wieder abgegolten zu erhalten.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die Gebühren im Betreibungs- und Konkurswesen auf Bundesebene ein Thema sind. In der Botschaft zur ZPO-Revision wurde angekündigt, dass geprüft werde, ob und inwiefern die GebV SchKG angepasst werde (Botschaft zur ZPO-Revision in BBl 2020 2697 ff., 2739). Zudem hat der Bundesrat seine Bereitschaft ausgedrückt, «einige der besonderen Gebühren für das Betreibungswesen – allenfalls zusammen mit einer Herabsetzung

der in den Allgemeinen Bestimmungen der GebV SchKG vorgesehenen Gebühren – im Rahmen einer Revision der GebV SchKG zu senken» (Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 2024 zur «Anpassung der Gebühren im Schuldbetreibungs- und Konkurswesen in Erfüllung des Postulats 18.3080 Nantermod vom 6. März 2018»; siehe auch Motion 20.3067 Nantermod «Tiefere Gebühren bei Schuldbetreibung und Konkurs»).

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Melanie Eberhard und Konsorten betreffend kostenlose Betreibungs- und Verlustscheinregistrauszüge für Sozial- und Schuldenberatungsstellen abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin