Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

5A 165/2017

Urteil vom 3. Mai 2018

II. zivilrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter von Werdt, Präsident,
Bundesrichterin Escher,
Bundesrichter Marazzi,
Gerichtsschreiber Zingg.

Verfahrensbeteiligte
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Justiz, Direktionsbereich
Privatrecht,
Beschwerdeführer,

gegen

1. Kanton Zürich, vertreten durch die
Zentrale Inkassostelle der Gerichte, Obergericht des Kantons Zürich,
2. A. _____,
Beschwerdegegner,

Betreibungsamt Volketswil.

Gegenstand
Rückweisung eines Betreibungsbegehrens
(Anzahl der geltend gemachten Forderungen),

Beschwerde gegen das Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich, II. Zivilkammer als obere kantonale Aufsichtsbehörde über Schuldbetreibung und Konkurs, vom 15. Februar 2017 (PS160235-O/U).

Sachverhalt:

A.

Mit schriftlichem Begehren vom 1. Juli 2016 ersuchte der Kanton Zürich, vertreten durch die Zentrale Inkassostelle der Gerichte, das Betreibungsamt Volketswil um Betreibung von A. _____. Als Betreibungsforderung wurde das Total von Fr. 7'011.70 bezeichnet; als "Grund der Forderung/Forderungsurkunde" wurden 12 Gerichtsurteile und ein Verlustschein (je mit näherer Bezeichnung und Einzelbetrag) angegeben.

Das Betreibungsamt wies das Betreibungsbegehren mit Schreiben vom 6. Juli 2016 zurück, da "13 einzelne Forderungen" aufgeführt seien, was nicht zulässig sei. Es könnten höchstens zehn Forderungen geltend gemacht werden. Der Vorschlag des Amtes, mehrere Forderungen zusammenzuführen, sei vom Betreibungsgläubiger "als nicht zweckmässig" erachtet worden.

B.

Gegen die Rückweisung des Betreibungsbegehrens erhob der Kanton Zürich am 15. Juli 2016 Beschwerde an das Bezirksgericht Uster als untere kantonale Aufsichtsbehörde über Schuldbetreibung und Konkurs und verlangte, das Betreibungsamt anzuweisen, das Betreibungsbegehren an die Hand zu nehmen. Mit Beschluss vom 25. November 2016 wies das Bezirksgericht die Beschwerde ab.

C.

Gegen den Beschluss des Bezirksgerichts erhob der Kanton Zürich am 12. Dezember 2016 Beschwerde an das Obergericht des Kantons Zürich als obere kantonale Aufsichtsbehörde über

Schuldbetreibung und Konkurs. Mit Urteil vom 15. Februar 2017 hiess das Obergericht die Beschwerde gut, hob den Beschluss des Bezirksgerichts auf und wies das Betreibungsamt Volketswil an, das Betreibungsbegehren vom 1. Juli 2016 an die Hand zu nehmen.

D.

Mit Eingabe vom 22. Februar 2017 hat das Betreibungsamt Volketswil Beschwerde in Zivilsachen erhoben (Verfahren 5A 159/2017). Am 27. Februar 2017 hat auch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Beschwerde in Zivilsachen erhoben (Verfahren 5A 165/2017). Das EJPD verlangt die Aufhebung des Urteils des Obergerichts und die Bestätigung des Beschlusses des Bezirksgerichts.

Mit Präsidialverfügung vom 24. März 2017 ist das vorliegende Verfahren vorläufig mit dem Verfahren 5A 159/2017 vereinigt und den Beschwerden aufschiebende Wirkung zuerkannt worden. Mit Urteil 5A 159/2017 vom 21. November 2017 hat das Bundesgericht die Vereinigung wieder aufgehoben und ist auf die Beschwerde des Betreibungsamts nicht eingetreten.

Im vorliegenden Verfahren 5A 165/2017 hat das Bundesgericht die Akten beigezogen und Vernehmlassungen eingeholt. Das Obergericht hat auf Vernehmlassung verzichtet. Der Kanton Zürich beantragt Abweisung der Beschwerde. Die Einladung zur Vernehmlassung konnte A. _____ - wie bereits frühere Verfügungen - nicht zugestellt werden. Das Betreibungsamt hat sich nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist binnen Frist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid der oberen Aufsichtsbehörde in Schuldbetreibungs- und Konkursachen. Die Beschwerde in Zivilsachen ist zulässig (Art. 72 Abs. 2 lit. a, Art. 74 Abs. 2 lit. c, Art. 75, Art. 90, Art. 100 Abs. 2 lit. a BGG). Das EJPD ist zur Anfechtung des obergerichtlichen Entscheids berechtigt (Art. 76 Abs. 2 BGG).

2.

2.1. Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob das Betreibungsamt berechtigt war, das vom Kanton Zürich eingereichte Betreibungsbegehren zurückzuweisen. Das Betreibungsamt stützte sich für die Rückweisung auf Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des EJPD vom 24. November 2015 über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren (SR 281.311; nachfolgend: Departementsverordnung). Diese Norm steht unter der Marginalie "Anzahl zulässige Forderungen in einem Begehren". Abs. 1 hat folgenden Wortlaut:

"In einem Betreibungsbegehren können höchstens zehn Forderungen geltend gemacht werden. Diese müssen nicht in einem sachlichen Zusammenhang stehen."

Die französische und die italienische Fassung entsprechen der deutschen ("Une réquisition de poursuite ne peut contenir plus de dix créances. [...]"; "Con una domanda d'esecuzione possono essere fatti valere al massimo dieci crediti. [...]"). Das Bezirksgericht sah keinen Grund, Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung die Anwendung zu versagen und hat damit die Rückweisung des Betreibungsbegehrens geschützt. Demgegenüber hat das Obergericht erwogen, Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung verstosse gegen Art. 67 SchKG und sei in der Folge nicht gesetzmässig im Sinne von Art. 5 BV.

2.2. Hintergrund der Regelung von Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung bilden mehrere Bundesgerichtsentscheide aus dem Jahr 2015 (BGE 141 III 173; Urteile 5A 975/2014 vom 1. April 2015; 5A 854/2014 vom 1. April 2015; 5A 826/2014 vom 20. Mai 2015). In diesen Urteilen hat das Bundesgericht einer Weisung der Dienststelle für Oberaufsicht SchKG die Anwendung versagt, die die Anzahl Forderungen pro Zahlungsbefehl auf zehn begrenzt hat und die in den zu beurteilenden Fällen zur Folge hatte, dass Betreibungsbegehren mit mehr als zehn Forderungen von den Betreibungsämtern zurückgewiesen worden sind, dies im Übrigen trotz des Umstands, dass sich die Weisung vom Wortlaut her gar nicht auf Betreibungsbegehren bezog.

Bundesrat und EJPD haben aus diesen Bundesgerichtsurteilen offenbar abgeleitet, dass es einzig einer anderen gesetzlichen Grundlage bedürfe, um die Anzahl zulässiger Forderungen in einem Betreibungsbegehren zu begrenzen, nämlich der Regelung in einer Rechtsverordnung (vorliegend zusätzlich mit einer Subdelegation an das Departement) statt wie zuvor in einer Weisung, die als blosses Verwaltungsverordnung für die rechtsanwendenden Behörden wie das Bundesgericht nicht massgeblich war (vgl. BGE 142 II 182 E. 2.3 S. 190 f.). Für diese Neuregelung wurde die Verordnung des Bundesgerichts vom 5. Juni 1996 über die im Betreibungs- und Konkursverfahren zu

verwendenden Formulare und Register sowie die Rechnungsführung (VFRR; SR 281.31) vom dazu seit dem Inkrafttreten des BGG nunmehr zuständigen Bundesrat (Art. 15 Abs. 2 SchKG) am 14. Oktober 2016 geändert. Im neu gefassten Art. 3 Abs. 1 VFRR wird festgehalten, dass das EJPD auf dem Verordnungsweg "inhaltliche und formale Vorgaben an die vom Gläubiger zu stellenden Begehren erlassen" könne. Gemäss Art. 3 Abs. 1bis VFRR erstellt die Dienststelle für Oberaufsicht SchKG für die Begehren der Gläubiger Formulare, deren Verwendung jedoch wie unter der früheren Fassung der VFRR nicht obligatorisch

ist. Insbesondere können die Gläubiger ihre Begehren immer noch mündlich stellen (Art. 3 Abs. 2 VFRR). Art. 3 Abs. 1 VFRR bildet die formelle Grundlage der vorliegend in Frage stehenden Verordnung vom 24. November 2015 des EJPD über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren bzw. für deren umstrittenen Art. 2 Abs. 1.

2.3. Auf Gesetzesstufe ist das Betreibungsbegehren in Art. 67 SchKG geregelt. Gemäss Art. 67 Abs. 1 SchKG ist das Betreibungsbegehren schriftlich oder mündlich an das Betreibungsamt zu richten. Dabei sind namentlich die Forderungssumme oder die Summe, für die Sicherheit verlangt wird, in gesetzlicher Schweizerwährung anzugeben; bei verzinslichen Forderungen der Zinsfuss und der Tag, seit welchem Zins gefordert wird (Ziff. 3). Ausserdem sind die Forderungsurkunde und deren Datum sowie - in Ermangelung einer solchen - der Grund der Forderung anzugeben (Ziff. 4).

Das Bundesgericht hat diese Bestimmung seit langem und in konstanter Rechtsprechung dahingehend ausgelegt, dass ein Gläubiger gegenüber einem Schuldner mit einer einzigen Betreuung (d.h. auch mit einem einzigen Betreibungsbegehren) mehrere Forderungen geltend machen kann, soweit die Forderungen derselben Betreibungsart unterliegen. Insbesondere kann das Betreibungsamt die Anhandnahme eines solchen Betreibungsbegehrens nicht mit der Begründung verweigern, dass die Umsetzung technisch nicht machbar sei, weil z.B. die Register und Formulare dafür nicht eingerichtet seien (BGE 37 I 565; 141 III 173 E. 2.2.1 S. 176; Urteile 5A 975/2014 vom 1. April 2015 E. 5.1; 5A 854/2014 vom 1. April 2015 E. 5.1; 5A 826/2014 vom 20. Mai 2015 E. 2; vgl. ferner BGE 81 III 49; Urteil 5A 136/2013 vom 16. Dezember 2013 E. 3.1.2, in: SJ 2014 I 315). Diese Rechtsprechung trägt dem Umstand Rechnung, dass das SchKG weder in Art. 67 noch andernorts die Zahl der Forderungen einschränkt, für die in einem Begehren die Betreuung verlangt werden kann. Sie erleichtert dem Gläubiger insbesondere dann die Betreuung, wenn er periodisch fällig werdende Leistungen eintreiben will (z.B. Unterhalt, Lohn, Miete) oder wenn ihm aus anderen Gründen gegen ein und denselben

Schuldner eine Mehrzahl von Forderungen zur Verfügung stehen. Häufig werden diese Forderungen gleichartig sein oder in sachlichem Zusammenhang stehen. Diese Rechtsprechung dient damit zugleich der Effizienz des Betreibungsverfahrens und kann - je nach der Höhe der in Betreuung gesetzten Forderungen - auch dazu beitragen, das Betreibungsverfahren kostengünstig zu halten.

Die dargestellte Rechtsprechung betrifft Art. 67 SchKG und konkretisiert den Inhalt dieser Norm, mithin ein Gesetz im formellen Sinn. Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung widerspricht jedoch Art. 67 SchKG, indem die Anzahl der Forderungen, die in einem Betreibungsbegehren geltend gemacht werden können, auf zehn begrenzt wird. Zwar stützt sich Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung auf Art. 3 Abs. 1 VFRR. Mit Art. 15 Abs. 2 SchKG wurde der Bundesrat allerdings nicht dazu ermächtigt, Normen des SchKG abzuändern, sondern bloss, die zur Vollziehung des SchKG erforderlichen Verordnungen und Reglemente zu erlassen. Weder Art. 3 Abs. 1 VFRR noch Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung sind demnach gesetzmässig, soweit sie von Art. 67 SchKG abweichen. Bereits aus den Bundesgerichtsurteilen, die Anlass für den Erlass von Art. 3 Abs. 1 VFRR und Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung waren, ergibt sich im Übrigen, dass die Begrenzung des Betreibungsbegehrens auf zehn Forderungen den gesetzlich vorgegebenen Rahmen verlässt und damit auch inhaltlich (und nicht bloss vom damaligen Ort der Regelung in einer Weisung her) problematisch ist (vgl. insbesondere BGE 141 III 173 E. 2.2.1 S. 176 und E. 3.2.2.2 S. 184).

Der Kanton Zürich war demnach berechtigt, dreizehn Einzelforderungen in einem Betreibungsbegehren geltend zu machen und das Betreibungsamt Volketswil hätte dieses Begehren an die Hand nehmen müssen.

2.4. Ergänzend ist noch auf gewisse Unsicherheiten einzugehen, was den Begriff der "Forderungen" gemäss Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung betrifft. Anlass dazu gibt die Stellungnahme des EJPD an das Bezirksgericht Uster. Das EJPD hat darin nämlich zwei Modelle vorgeschlagen, wie das Betreibungsamt das Begehren hätte entgegennehmen und in einen einzigen Zahlungsbefehl hätte umsetzen können, ohne dass das EJPD deshalb jedoch die Gutheissung der Beschwerde beantragt hätte. Nach seiner Ansicht hätte die betriebene Gesamtsumme (Fr. 7'011.70) als eine Forderung behandelt (vgl. zum Begehren oben lit. A) und die Aufschlüsselung in die dreizehn Einzelforderungen einzig auf der Ebene der Angabe von Forderungsurkunde bzw. -grund erfolgen können. Als Alternative hat es vorgeschlagen, bei der Forderung 1 auf dem Zahlungsbefehl elf Einzelforderungen zu erfassen

und zwei weitere Einzelforderungen separat auszuweisen. Aus diesen Vorschlägen lässt sich ableiten, dass auch beliebige andere Verteilungen der dreizehn Einzelforderungen auf die zehn Zeilen in Frage gekommen wären, die der Zahlungsbefehl für die Betreibungsforderungen zur Verfügung stellt (vgl. dazu Ziff. 18 der Weisung der Dienststelle Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs Nr. 3 [Zahlungsbefehl 2016 und weitere Formulare]).

Ein solches Vorgehen setzt voraus, dass unter "Forderungen" gemäss Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung (bzw. gemäss der korrespondierenden Ziff. 18 der soeben genannten Weisung Nr. 3 zum Zahlungsbefehl) nicht notwendigerweise Einzelforderungen zu verstehen sind, sondern auch Zusammenfassungen einzelner Forderungen zu einer neuen Gesamtforderung, wobei diese Zusammenfassung inhaltlich offenbar beliebig erfolgen kann. Für den Zahlungsbefehl bedeutet dies, dass die Anzahl Zeilenabschnitte, auf denen im Zahlungsbefehl die Forderungen erfasst und ausgewiesen werden, zwar auf zehn begrenzt ist (Ziff. 18 der Weisung Nr. 3), dass aber jeder Zeilenabschnitt theoretisch unbeschränkt viele Einzelforderungen enthalten kann. Für das Betreibungsbegehren schliesst der Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung eine solche Interpretation zwar nicht geradezu aus. Sie liegt aber auch nicht auf der Hand. Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung enthielte diesfalls nämlich keine ernsthafte Begrenzung der Anzahl Forderungen mehr, die in einem Betreibungsbegehren geltend gemacht werden können. Jedenfalls könnten so wesentlich mehr als zehn Einzelforderungen mit einem Betreibungsbegehren und einem Zahlungsbefehl geltend gemacht werden.

Die Begrenzung würde dann vielmehr dadurch erfolgen, dass gemäss Art. 3 Abs. 1 der Departementsverordnung für die Forderungsurkunde oder den Forderungsgrund der ersten Forderung 640 Zeichen ausreichen müssen und gemäss Art. 3 Abs. 2 der Departementsverordnung für diese Angaben bei der zweiten bis zehnten Forderung jeweils sogar nur 80 Zeichen zur Verfügung stehen (zu dieser Beschränkung, deren Gesetzmässigkeit vorliegend nicht zu beurteilen ist, bereits BGE 141 III 173 E. 3.2.2.2 S. 184 f.). Damit sich der Schuldner ein Bild über die betriebene (Gesamt-) Forderung machen kann, müssten die ursprünglichen Einzelforderungen auf dieser Ebene detailliert ausgewiesen werden und würde es beispielsweise nicht genügen, an dieser Stelle einzig "Gerichtskosten aus diversen Urteilen" oder ähnliches anzugeben. Die soeben dargestellte Lesart des EJPD mag pragmatisch sein und eröffnet dem Betreibenden - entgegen dem durch Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung erweckten Anschein - die Möglichkeit, im Ergebnis mehr als zehn Forderungen mit einem Betreibungsbegehren geltend zu machen. Sie läuft aber offensichtlich dem Bestreben der Departementsverordnung und der Weisung Nr. 3 zuwider, den Zahlungsbefehl übersichtlich und insbesondere für den

Schuldner leicht lesbar zu halten. Wird nämlich bei einer geltend gemachten Gesamtforderung eine Vielzahl von Einzelforderungen als Forderungsurkunde oder -grund angeführt, so ist dies keineswegs übersichtlich. Dem Schuldner wird dadurch der Entscheid erschwert, ob und inwieweit er allenfalls einzelne Forderungen (d.h. Teile der Gesamtforderung) bestreiten will.

Vor Bundesgericht kommt das EJPD nicht auf seine dem Bezirksgericht unterbreiteten Vorschläge zurück. Die Beschränkung der Anzahl Forderungen, die in einem Betreibungsbegehren geltend gemacht werden können, hat sich als gesetzwidrig erwiesen (oben E. 2.3). Daran ändert nichts, wenn man mit dem EJPD den in Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung enthaltenen Begriff der "Forderungen" ausdehnend deuten würde und damit im Ergebnis mehr als zehn Einzelforderungen geltend gemacht werden könnten, solange dennoch eine Beschränkung der Anzahl Forderungen erfolgt. Es kann offenbleiben, ob durch die dargestellte Auffassung des EJPD und die Anwendung der darauf gestützten Umsetzungsvorschläge wenigstens im vorliegenden Fall eine mit Art. 67 SchKG konforme Anwendung von Art. 2 Abs. 1 der Departementsverordnung möglich gewesen wäre.

2.5. Das Obergericht hat demnach zu Recht das Betreibungsamt angewiesen, das Betreibungsbegehren an die Hand zu nehmen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

3.

Es sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1 und Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen gesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Obergericht des Kantons Zürich, II. Zivilkammer als obere kantonale Aufsichtsbehörde über Schuldbetreibung und Konkurs, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. Mai 2018

Im Namen der II. zivilrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: von Werdt

Der Gerichtsschreiber: Zingg