

Urteilstkopf

144 III 353

42. Auszug aus dem Urteil der II. zivilrechtlichen Abteilung i.S. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement gegen Kanton Zürich, A. und Betreibungsamt Volketswil (Beschwerde in Zivilsachen) 5A\_165/2017 vom 3. Mai 2018

Regeste (de):

Art. 67 SchKG. Anzahl der Forderungen, die in einem Betreibungsbegehren geltend gemacht werden können.

Ein Gläubiger kann in einem Betreibungsbegehren gegenüber einem Schuldner mehrere Forderungen geltend machen, wenn die Forderungen derselben Betreibungsart unterliegen (Art. 67 SchKG). Einschränkungen dieser Befugnis auf Verordnungsebene (Art. 3 Abs. 1 VFRR und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des EJPD über die vom Gläubiger zu stellenden Begehren im Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren) sind nicht gesetzmässig (E. 2).

Regeste (fr):

Art. 67 LP. Nombre de créances que l'on peut faire valoir dans une réquisition de poursuite.

Dans une réquisition de poursuite, un créancier peut faire valoir plusieurs créances à l'encontre d'un débiteur, lorsque celles-ci sont soumises au même type de poursuite (art. 67 LP). Limiter cette faculté par voie d'ordonnance (art. 3 al. 1 Oform et art. 2 al. 1 de l'ordonnance du DFJP sur les réquisitions du créancier dans les procédures de poursuite pour dettes et de faillite) n'est pas conforme à la loi (consid. 2).

Regesto (it):

Art. 67 LEF. Numero di crediti che possono essere fatti valere in una domanda d'esecuzione.

In una domanda d'esecuzione un creditore può far valere più crediti nei confronti di un debitore, se i crediti soggiacciono alla stessa specie d'esecuzione (art. 67 LEF). Le limitazioni di tale facoltà per via di ordinanza (art. 3 cpv. 1 Rform e art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza del DFGP sulle domande formulate dal creditore nella procedura d'esecuzione e di fallimento) non sono conformi alla legge (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 353

BGE 144 III 353 S. 353

Mit schriftlichem Begehren vom 1. Juli 2016 ersuchte der Kanton Zürich, vertreten durch die Zentrale Inkasostelle der Gerichte, das Betreibungsamt Volketswil um Betreuung von A. Als Betreuungsforderung wurde das Total von Fr. 7'011.70 bezeichnet; als "Grund

BGE 144 III 353 S. 354

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. Gegen die Rückweisung des Betreibungsbegehrens erhob der Kanton Zürich am 15. Juli 2016 Beschwerde an das Bezirksgericht Uster und verlangte, das Betreibungsamt anzuweisen, das Betreibungsbegehren an die Hand zu nehmen. Mit Beschluss vom 25. November 2016 wies das Bezirksgericht die Beschwerde ab. Gegen den Beschluss des Bezirksgerichts erhob der Kanton Zürich am 12. Dezember 2016 Beschwerde an das Obergericht des Kantons Zürich. 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. Am 27. Februar 2017 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) Beschwerde in Zivilsachen erhoben. Das EJPD verlangt die Aufhebung des Urteils des Obergerichts und die Bestätigung des Beschlusses des Bezirksgerichts. Der Kanton Zürich beantragt Abweisung der Beschwerde. Das Obergericht hat auf Vernehmlassung verzichtet. Die Einladung zur Vernehmlassung konnte A. nicht zugestellt werden. Das Betreibungsamt hat sich nicht vernehmen lassen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.  
(Zusammenfassung)

## Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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;

BGE 144 III 353 S. 355

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 blosser 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

#### BGE 144 III 353 S. 356

des BGG nunmehr zuständigen Bundesrat (Art. 15 Abs. 2 SchKG) am 14. Oktober 2015 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. 1 bis 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; BGE 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 S. 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,

#### BGE 144 III 353 S. 357

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

BGE 144 III 353 S. 358

Beschwerde beantragt hätte. Nach seiner Ansicht hätte die betriebene Gesamtsumme (Fr. 7'011.70) als eine Forderung behandelt werden (vgl. zum Begehren oben im Sachverhalt) 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

#### BGE 144 III 353 S. 359

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.