

# Lösungsansätze für einen umfassenden Betriebsauszug

---

<b>Projekt</b>	<b>Studie e-Auszug</b>
<b>Autor/en</b>	Marc Zweiacker Thomas Oexl Thierry Declercq
<b>Version</b>	1.0
<b>Datum</b>	26.01.2017
<b>Verteiler</b>	David Rüetschi, BJ (Auftraggeber)

---



## Inhalt

1	Ergebnis-Überblick.....	3
2	Begriffe .....	4
3	Erkenntnisse aus der Studie .....	5
4	Auftrag.....	11
4.1	Ausgangslage.....	11
4.2	Auftrag für eine technische Studie .....	11
4.3	Abgrenzung .....	11
5	Beschreibung des Problems in der Praxis.....	12
5.1	Probleme bei Selbstauskünften .....	12
5.2	Probleme bei Auskünften über Dritte .....	13
5.3	Leicht-Gläubiger? .....	13
6	Problemanalyse .....	15
6.1	Einleitung .....	15
6.2	Schematisches Informationsmodell .....	15
6.3	Schwachstellen im Informationsmodell (IST Zustand) .....	17
6.4	Angriffspunkte.....	18
6.5	Anwendungsfälle.....	21
6.6	SOLL Zustand .....	21
7	Vorgehen für die Studie .....	23
7.1	Drei Labore.....	23
7.2	Zeit- und Kostenkriterien .....	23
8	Lösungsansätze .....	25
8.1	Labor 1 (heutige Mittel, kurzfristig).....	25
8.2	Labor 2 (Erweiterung mit mittelfristig verfügbaren Möglichkeiten) .....	38
8.3	Labor 3 (neue Wege, langfristig) .....	49
8.4	Nicht untersuchte Konzeptideen.....	56
9	Anhang .....	57
9.1	Situation in anderen Ländern.....	57

## 1 Ergebnis-Überblick

- Ein umfassender Betreuungsauszug hat zwei Eigenschaften zu erfüllen:
  - er muss fehlerfrei sein, d.h. es dürfen nur Betreibungen im Auszug erscheinen, die zweifelsfrei der Person zuzuordnen sind, die auf dem Auszug aufgeführt ist;
  - er muss vollständig sein, d.h. es müssen alle Betreibungen lückenlos aufgeführt sein.
- Dass die Betreibungsämter heute im eSchKG Verbund vernetzt sind, reicht nicht aus, um einen umfassenden Betreuungsauszug erstellen zu können.
- Eine einfache Lösung, die mit wenig Aufwand und in kurzer Zeit realisiert werden kann, gibt es nicht.
- Ein umfassender Betreuungsauszug ist möglich. Die Voraussetzungen dafür sind:
  - das Betreibungsverfahren an sich muss grundlegend überdacht werden;
  - die Betreibungsämter müssen neue Aufgaben übernehmen, insb. im Zusammenhang mit der Identifizierung von Schuldnern;
  - die Betreibungsämter verwenden eine Personen-Identifikationsnummer für die Schuldner;
  - Die Personen-Identifikation muss durchgängig sein und setzt u.a. eine Anbindung an das elektronische Einwohnerregister voraus.
- Je nach Ausgestaltung können die geplanten Nationalen Adressdienste NAD ein geeignetes Instrument bei der Identifizierung von Personen sein.
- Ein flächendeckender Betreuungsauszug, der innerhalb von Minuten einem Schalterkunden ausgehändigt werden kann, setzt eine zentrale Datenhaltung der Betreibungsdaten aller Betreibungsämter voraus.

## 2 Begriffe

AHVN13	Sozialversicherungsnummer ("AHV Nummer").
Betreibungsregister	Datenbank im Betreibungsamt, worin alle Betreibungen geführt werden.
Einwohnerregister (EWR)	Datenbank für die Einwohnerkontrollstelle. Darin sind die angemeldeten Personen registriert.
false positive	Fehlerkategorie im Auszug: Es werden Betreibungen angegeben, die der Zielperson fälschlicherweise zugeordnet worden sind.
false negative	Fehlerkategorie im Auszug: Es fehlen Betreibungen, welche die Zielperson tatsächlich hat.
Gläubiger	Person, die eine Betreibung gegen den Schuldner einleitet oder den Betreibungsauszug anfordert
Meldeort	Öffentlich-rechtlicher Wohnsitz, an welchem die Person angemeldet ist. Die Einwohnerkontrolle führt die Person in ihrem Register (EWR).
Sektorieller Identifikator (SI)	Personen-Identifikationsnummer, die ausschliesslich in den Betreibungsprozessen eingesetzt wird.
Schuldner	Person, gegen die eine Betreibung beantragt wird oder durchgeführt wurde.
Zielperson	Person, über die der Betreibungsauszug angefordert wird.
Zivilrechtlicher Wohnsitz	Aufenthaltsort einer Person mit der Absicht dauernden Verbleibens. Der Begriff ist nicht immer exakt und kann im Einzelfall zu einer individuellen Abklärung führen.

### 3 Erkenntnisse aus der Studie

#### *Heutige Probleme und Ursachen*

Die Problematik des heutigen Betreuungsauszuges hängen mit ein paar wenigen Eigenschaften des heutigen Betreuungswesens zusammen:

- Betreibungen werden lokal in einem Betreuungskreis ausgeführt und die Betreibungsdaten werden nur gerade im zuständigen Betreibungsamt bewirtschaftet. Die einzige Nachweisquelle für eine bestimmte Betreibung befindet sich ausschliesslich bei diesem einen Amt;
- Die momentane Regelung sieht vor, dass jedes Amt über jede Person einen Auszug erteilen kann;
- Die Daten in den Betreibungsregistern, insbesondere die Personalien der Schuldner, ergeben sich weitgehend aus den Betreibungsbegehren der Gläubiger. Eine Identifikation findet nicht oder nur rudimentär statt<sup>1</sup>;
- Die Betreibungsämter prüfen nicht, ob die Zielperson jemals im Betreuungskreis wohnhaft war. Wer Betreibungen hat, kann sich von einem Betreibungsamt, das nie zuständig war oder sein konnte, einen leeren Betreuungsauszug geben lassen;
- Zum Teil herrscht eine falsche Vorstellung darüber, was der Auszug tatsächlich aussagen kann. Auch die örtliche Eingrenzung ist nicht allen Gläubigern klar. Diese Erkenntnis wird durch die ecoplan-Bericht *Bedarfsanalyse schweizweite Betreuungsauskunft* vom 08.12.2016 bestätigt;
- Leere Auszüge sind nicht unbedingt das, was man gemeinhin annehmen könnte, d.h. sie sagen nicht aus, dass die Person keine Betreibungen hat, sondern nur, dass sie im angefragten Amt nicht im Betreibungsregister erfasst ist<sup>2</sup>.

Anhand eines einfachen Informationsmodells wurden die Schwächen gezielt analysiert und Angriffspunkte identifiziert, die dazu ausgenützt werden können, Betreibungen im Auszug zu verschleiern oder gar einen leeren Auszug zu erschleichen. Die Angriffspunkte sind:

- Namensänderung, z.B. nach einer Heirat;
- Problematische Namen, z.B. wenn Leute im Betreibungsregister nur mit einer Teilmenge der (amtlich gültigen) Namen vermerkt sind oder weil die Namen leicht falsch notiert werden können;
- Umzug innerhalb des Betreuungskreises;
- Umzug in einen anderen Betreuungskreis;
- Verheimlichung von anderweitigen Wohnsitzen.

Die Angriffspunkte wurden zugleich als Anwendungsfälle verwendet, um die Wirksamkeit von Lösungsansätzen zu beurteilen (welcher Angriffspunkt wird durch welchen Ansatz entschärft).

#### *Hauptproblem Identifizierung*

Die Untersuchung zeigt deutlich, dass das Hauptproblem die Identifizierung einer Person ist, und das gleich zweifach: Erstens als Schuldner in einem Betreibungsverfahren, zweitens als Zielperson für eine Suche im Betreibungsregister. Die beiden Identifikationen sind nicht das gleiche. Im ersten Fall, bei der Betreibung, geht es darum, den Schuldner eindeutig im Betreibungsregister zu erfassen. Das kann mit geeigneten Massnahmen erfolversprechend erreicht werden, immerhin hat man in dieser

<sup>1</sup> Eine Validierung der Angaben wird heute nicht einheitlich durchgeführt und hängt vom Betreibungsamt ab.

<sup>2</sup> Vom Gläubiger zurückgezogene Betreibungen erscheinen nicht im Auszug und verschärfen das Problem, ja nach Sichtweise, zusätzlich.

Phase Kontakt zur Person. Im zweiten Fall sucht man Betreibungsdaten über eine Person, deren Beschreibung dem Amt von Dritten zukommt. Die Identifikation des Schuldners muss nun ohne dessen Zutun erfolgen.

**Erkenntnis 1:** Um alle Angriffspunkte zu neutralisieren, muss der Schuldner sowohl bei der Betreuung als auch beim Erstellen des Auszuges exakt bezeichnet werden. Dazu ist ein Verfahren nötig, das aus typischen Eingabedaten wie Name, Vorname und Adresse eine Person eindeutig identifiziert. Es sind genau genommen zwei Verfahren nötig:

- a) Eröffnung eines Falles in der Betreibungsdatenbank. *Es ist ein Verfahren nötig, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer im Betreibungsbegehren aufgeführten Zustelladresse ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig zu identifizieren.*
- b) Ausstellung der Betreuungsauskunft. *Es ist ein Verfahren nötig, um die amtliche Identifikation der Zielperson, die im Auskunftsbeghären mit Name, Vorname und Adresse beschrieben wird, zu ermitteln.*

Das bedeutet aber, dass die Frage der Identifikation, die für einen umfassenden Betreuungsauszug entscheidend ist, nicht erst bei der Erstellung desselben entscheidend ist, sondern von Anfang an.

**Erkenntnis 2:** Erfolgversprechende Lösungsansätze sind jene, welche die Identifikation des Schuldners und damit die Qualität der Betreibungsdaten bereits zu Beginn zementieren. Um einen umfassenden Auszug machen zu können, muss das Betreibungsverfahren an sich überdacht werden. Nur wenn die Schuldner von Anfang an eindeutig identifiziert in das Betreibungsregister aufgenommen werden, ist später ein verlässlicher Auszug möglich.

Den Schuldner resp. die Zielperson eindeutig zu identifizieren, ist eine Aufgabe, die heute weder erforderlich noch gelöst ist. Für die meisten Lösungsansätze jedoch ist sie eine Vorbedingung.

**Erkenntnis 3:** Die Personen-Identifizierung – Schuldner bei Betreuung, Zielperson beim Auszug – kann prinzipiell mit Hilfe des EWR erfolgen. Die einzelnen EWR-Datenbanken müssten jedoch robust online abgefragt werden können.

**Erkenntnis 4:** Das Projekt *Nationale Adressdienste NAD* schlägt eine zentrale Datenhaltung von EWR-Daten vor, um Personen rasch und effizient identifizieren zu können. Eine Historisierung von EWR-Daten ist Teil des Konzepts, womit die *NAD* für viele der untersuchten Lösungsansätze zu einem nützlichen Werkzeug bei der Personenidentifikation würde. Zum Zeitpunkt der Studie war offen, ob das Projekt *NAD* umgesetzt wird.

Die Identifizierung mit technischen Mitteln ist das eine. Das andere ist der Prozess, durch den Personen erst in die relevanten Datenbanken gelangen.

**Erkenntnis 5:** Die Identifikation des Schuldners im Betreibungsprozess bedeutet erhebliche Personalaufwände und neue Aufgaben für die Betreibungsämter. Denkbar ist die standardmässige Identifikation des Schuldners bei der Zustellung von Betreuungsurkunden, notfalls sogar mit polizeilicher Unterstützung, wenn sich ein Schuldner besonders renitent zeigt. Das bedeutet in der Konsequenz, dass eine ausreichende Identifizierung wesentliche Anpassungen in den Prozessen voraussetzt und den gesamten Betreibungsprozess betrifft.

### Untaugliche Lösungsansätze

Mit eSchKG sind die Betreibungsämter mit den Gläubigern digital vernetzt und tauschen Falldaten aus<sup>3</sup>. Seit mehreren Jahren schon können Gläubiger im eSchKG Verbund auch digitale Betriebsauszüge anfordern. Manch Aussenstehender mag darum glauben, dass die Ausweitung des Verfahrens auf die gesamte Schweiz nur noch eine Frage des guten Willens sein müsse. Dem ist nicht so.

**Erkenntnis 6:** Ein Verfahren, das den heutigen Prozess für den digitalen Auszug multipliziert, indem digitale Auszüge aus allen Ämtern parallel abgefragt werden, ist kein geeignetes Konzept und höchst fehleranfällig. Die massiv auftretenden *false positives* machen es gänzlich untauglich.

Zentralisierung als Konzeptidee ist durchaus vielversprechend, wie weiter unten noch dargelegt wird. Wenn man jedoch zu weit ins Extreme geht, stösst man an die Grenzen des Sinnvollen.

**Erkenntnis 7:** Hätte man nur noch ein einziges zentrales Betriebsamt, so könnte dieses einen umfassenden Auszug liefern. Allerdings nicht wegen, sondern trotzdem das Amt zentral und einzigartig ist. Die Nachteile sind schwerwiegend, insb. logistisch wäre die Führung und Durchführung sämtlicher Betreibungen der Schweiz an einem einzigen Ort überaus problematisch.

### Lösungsansätze mit Fokus Einwohnerregister

Sobald ein Lösungsansatz das Risiko für falsch zugewiesene Betreibungen "by Design" in sich trägt, ist er von vornherein nicht tauglich. Eine Lösungsstrategie, um *false positives* auszuschalten, ist der Umweg über das Einwohnerregister (EWR).

**Erkenntnis 8:** Als Werkzeug für die Identifikation eignet sich das Einwohnerregister darum, weil es Personen eindeutig identifiziert und zusätzlich Wohnadressen geführt werden. Das macht das EWR zu einem geeigneten Instrument bei der Suche nach Personen, über die man zu Beginn lediglich Name, Vorname und Adresse hat.

Das EWR kann zweifach eingesetzt werden, sowohl beim Eintrag einer neuen Betreibung als auch bei der Identifikation der Zielperson (vgl. obige Erkenntnisse). Zu dieser Grundidee sind mehrere Lösungsvarianten untersucht worden.

**Erkenntnis 9:** Wird das Betreibungsverfahren belassen wie es ist, und nur der Auszug mit einem EWR-Datenabgleich für die Identifizierung der Zielperson unterstützt, so kann ein umfassender Auszug erstellt werden, der nur zutreffende Informationen enthält (exakter: der Ansatz trägt kein inhärentes Risiko für *false positives*). Es besteht aber ein erhöhtes Risiko, dass der Auszug nicht vollständig ist. Das betrifft insbesondere Schuldner, welche ihrer Meldepflicht nicht nachkommen oder in der Vergangenheit nicht nachgekommen sind.

Um auch *false negatives* zu vermeiden, muss das in Erkenntnis 9 erwähnte Schlupfloch – Lücken in der Meldeort-Historie – geschlossen werden. Eine Strategie kann sein, den Betreibungsort zu einem zentralen Element des Verfahrens zu machen resp. Betreibungen nur noch am Meldeort durchzuführen. Damit werden nur die Betreibungsämter der Meldeorte benötigt, um einen umfassenden Auszug erstellen zu können, da nur noch in Ämtern nachgefragt wird, die auch wirklich eine Betreibung hätten durchführen können.

---

<sup>3</sup> Eine Kommunikation von Amt zu Amt ist heute nicht vorgesehen, wäre aber problemlos machbar.

**Erkenntnis 10:** Wenn der Meldeort im Zentrum eines neuen Betreibungskonzeptes steht, so muss der Schuldner einen solchen zwingend haben. Falls sich der Schuldner nicht oder noch nicht am Wohnort angemeldet hat, wird das Verfahren komplizierter oder es verzögert sich, z.B. weil der Schuldner nötigenfalls zur Anmeldung gezwungen werden muss.

**Erkenntnis 11:** Sobald der Meldeort für das Konzept bedeutend ist, muss das Betreibungsamt den Schuldner nicht nur identifizieren, sondern auch eine Abklärung des Meldeortes vornehmen und nötigenfalls dafür sorgen, dass eine versäumte Anmeldung von Amtes wegen durchgesetzt wird. Das Betreibungsamt wird so zu einer Art Aussenstelle der Einwohnerkontrolle und es erhält neue Aufgaben.

Ein Ansatz kann lauten, den Meldeort als Betreibungsort festzulegen. Damit wird erreicht, dass keine Lücken in der Meldeort-Historie mehr vorhanden sind und darum der Auszug vollständig sein muss.

**Erkenntnis 12:** Werden Betreibungen nur noch am Meldeort durchgeführt, so kann ein umfassender Auszug erstellt werden. Man handelt sich jedoch auch ein paar Probleme ein: Zum einen muss der Schuldner eindeutig identifiziert werden, zum anderen muss er eine lückenlose Meldeort-Historie aufweisen. Diese zu erzwingen würde dann zu einer neuen Aufgabe der Betreibungsämter. Ebenfalls problematisch ist die Tatsache, dass Gläubiger den Meldeort einer Zielperson normalerweise nicht kennen und darum das Auskunftsbegehren in jedem beliebigen Amt einreichen können müssen. Das angefragte Amt wäre danach federführend für die Erstellung des Auszuges, egal ob die Zielperson im Betreibungskreis gemeldet ist oder nicht.

Eine Variation des Konzepts lautet, den zivilrechtlichen Wohnsitz als Betreibungsort zu belassen, dafür alle Betreibungsdaten am Betreibungsamt des Meldeortes zu hinterlegen. Damit könnte man wiederum darauf bauen, nur die zur Meldeort-Historie passenden Ämter abzufragen. Diese Idee wurde als Lösungsansatz analysiert mit dem Ergebnis, dass sich lediglich die Aufgaben verschieben, nicht aber die Bedingung, dass der Schuldner zwingend einen Meldeort haben muss. Zudem ist die Variante technisch herausfordernder, als wenn der Meldeort direkt der Betreibungsort ist.

### *Lösungsansätze mit Fokus technischer Personen-Identifikator*

Die Führung eines technischen Identifikators ist eine effektive Strategie, um fehlerfreie umfassende Auszüge zu ermöglichen. Die Führung der Nummer im Betreibungsregister allein reicht nicht aus, die Personen müssen in jeder neuen Betreibung amtlich identifiziert werden, um sie einem Personendatensatz im Betreibungsregister zuordnen zu können. Mit der Einführung einer technischen Personen-Identifikators ist also stets die Frage verbunden, wie man die Person dem passenden Datensatz im Betreibungsamt zuordnet.

**Erkenntnis 13:** Die Führung eines Personen-Identifikators bedingt nebst einer physischen Identifizierung des Schuldners (vor Ort bei der Betreibung) die Ermittlung eines Identifikators in einer geeigneten Identifikationsdatenbank. Das erfordert menschliche Eingriffe und ist nicht automatisierbar. Die Aufwände für die Zuordnung hängen vorwiegend vom Identifikationsprozess ab und sind somit gleich wie in den Ansätzen mit Fokus Einwohnerregister. Beim Erstellen des Auszuges wird eine Suchfunktion benötigt, die mit genügender Präzision aus Name, Vorname und Adresse – typische Angaben in einem Auskunftsbegehren – die Person eindeutig identifizieren kann, ähnlich wie bei den Ansätzen mit Fokus Einwohnerregister.

Ein technischer Identifikator ist dann besonders gut geeignet, wenn er auch in betriebsfremden Registern geführt wird. Dann sind die Synergiepotentiale am höchsten und ein Austausch oder Abgleich von Personendaten aus aktuellen Quellen möglich.

**Erkenntnis 14:** AHVN13 bietet sich als Personen-Identifikator an, weil die Nummer in einem qualitativ hochwertigen Register geführt wird, u.a. im EWR.

**Erkenntnis 15:** Ein sektorieller Identifikator bietet keine konzeptionelle Verbesserung ggü. AHVN13. Lösungsansätze mit einem sektoriellen Identifikator sind nur dann geeignet, wenn mindestens die gleiche Qualität in der Verwaltung des Identifikators angewendet wird, wie bei der AHVN13 (Stichwort Governance). Aus diesen Gründen ist ein sektorieller Identifikator deutlich teurer als AHVN13.

Die Führung eines Identifikators in den Betreibungsdaten ist eine rein interne Massnahme, um die Datenqualität in den Betreibungsregistern hoch zu halten. Der Identifikator eines Schuldners muss dem Gläubiger nicht bekannt sein.

**Erkenntnis 16:** Dass die Ämter einen eindeutigen Personen-Identifikator führen bedeutet nicht, dass dieser gegen aussen sichtbar sein muss. Wer einen Auszug beantragt, muss den Identifikator der Zielperson nicht kennen. Das gilt für AHVN13 ebenso wie für einen sektoriellen Identifikator.

Wann immer in einem untersuchten Lösungsansatz einen generellen Personen-Identifikator vorgesehen ist, wurde dafür die AHVN13 verwendet.

**Erkenntnis 17:** Ohne Personen-Identifikator können die Angriffspunkte im Zusammenhang mit problematischen Namen (Schreibfehler, Verwendung von Teil-Namen usw.) nicht gelöst werden.

**Erkenntnis 18:** Lösungsansätze, welche sowohl eine strikte Identifizierung des Schuldners als auch den Einsatz eines Personenidentifikators, z.B. AHVN13, vorsehen, ermöglichen erst einen umfassenden Auszug. Ein solcher Auszug ist fehlerfrei und vollständig und überwindet die Schwächen des heutigen Systems, zudem ist er immun gegen die Angriffspunkte.

Allerdings sind die Voraussetzungen alles andere als leicht zu realisieren (vgl. Erkenntnisse 5 und 13).

### *Lösungsansätze mit Fokus Zentralisierung*

Die Zentralisierung der Betreibungsverfahren, z.B. durch ein einziges zentrales Betreibungsamt, wurde bereits zuvor als nicht zielführend erkannt (vgl. Erkenntnis 7). Demgegenüber ist die zentrale Speicherung von Betreibungsdaten ein effektives Mittel, um die Lieferdauer, d.h. die Zeit vom Antrag bis zur Fertigstellung des Auszugs, in den Bereich einer akzeptablen Wartezeit zu bringen.

**Erkenntnis 19:** Zentrale Lösungsansätze sind die einzigen, die eine akzeptable Wartezeit zwischen Bestellung und Lieferung erlauben. Damit können Auszüge am Schalter bestellt und kurze Zeit danach ausgehändigt werden.

Es wurden unterschiedliche Zentralisierungsvarianten untersucht. Zum einen eine zentrale Datensammelstelle für Kopien aus den lokalen Betreibungsregistern, zum anderen ein neues Zentralregister, das die lokalen Betreibungsregister ersetzt.

**Erkenntnis 20:** Die untersuchten zentralen Lösungsansätze sind für einen umfassenden Auszug geeignet. Das hat jedoch nicht primär mit der Zentralisierung zu tun, sondern damit, dass die Führung der AHVN13 und die strikte Identifikation der Schuldner resp. Zielpersonen wichtige Voraussetzungen in den Konzepten gewesen sind.

**Erkenntnis 21:** Die Zentralisierung allein bietet noch keine Lösung.

**Erkenntnis 22:** Die Qualität des Auszugs hängt nicht von der Art der Zentralisierung ab. Sie ist im Konzept "Datensammelstelle" (zentrale Datenbank mit Kopien der Betreibungsdaten aus allen Ämtern) gleich hoch wie im Fall eines Zentralregisters.

### *Aussagekraft des umfassenden Auszuges*

Die meisten der untersuchten Ansätze haben einen fehlerfreien (frei von *false positive*) und vollständigen (frei von *false negative*) Auszug zum Ziel. Die Konzepte, die diese Anforderungen erfüllen, mögen unterschiedlich sein, aber ihnen ist allen gemeinsam, dass die Person identifiziert werden muss und ein eindeutiger Personen-Identifikator, z.B. AHVN13, verwendet wird.

Fehlerfreie und vollständige Auszüge, welche eine identifizierte und verifizierte Person betreffen, haben die Eigenschaft, dass sie die Betreuungssituation eindeutig darstellen.

**Erkenntnis 23:** Lösungsansätze, welche die physische Identifizierung des Schuldners sowie den Einsatz eines Personen-Identifikators, z.B. AHVN13, beinhalten, ermöglichen einen Auszug mit eindeutiger Aussagekraft. Anders als heute bedeutet ein leerer Auszug, dass die Zielperson tatsächlich in keinem Betreibungsamt eine Betreuung hat (jedenfalls keine, die angezeigt werden sollte). Hingegen bedeutet ein Auszug mit Angaben über Betreibungen, dass die Auflistung vollständig ist.

Ein so erstellter umfassender Auszug bietet eine neue Qualität der Aussagekraft.

## 4 Auftrag

### 4.1 Ausgangslage

Das Dokument "Auftrag für eine Machbarkeitsstudie für einen flächendeckenden Betreuungsauszug" schildert die Ausgangslage wie folgt:

Am 18.3.2011 wurde die Motion 11.3287 "Schluss mit der Schuldenwirtschaft auf Kosten anderer" von Nationalrätin Flückiger-Bäni eingereicht. Darin wird der Bundesrat beauftragt, geeignete Massnahmen einzuleiten, um zu verhindern, dass hochverschuldete Personen unerkannt und zum Schaden Dritter weitere Verpflichtungen eingehen, für welche sie finanziell nicht aufkommen können. Der Bundesrat beantragte am 6.6.2011 die Ablehnung der Motion.

In seiner Stellungnahme wies der Bundesrat explizit auf den eSchKG-Verbund hin, mit dessen Hilfe ein schweizweiter Betreuungsauszug möglich ist, vorausgesetzt, dass eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen und ein Konzept erarbeitet wird, wie die bestehenden lokalen Register zusammengeführt werden können. Zudem wurde festgehalten, das Bundesamt für Justiz sei bereits daran, die dafür notwendigen Abklärungen zu treffen. Die Motion wurde am 22.03.2013 abgeschrieben, weil seit mehr als zwei Jahren hängig war.

Am 28.09.2012 wurde das Postulat 12.3957 "Dem Schuldner-tourismus einen Riegel schieben" von Nationalrat Martin Candinas eingereicht. Da der Schuldner-tourismus jährlich bedeutende volkswirtschaftliche Kosten verursacht, wird der Bundesrat gebeten zu prüfen, wie mit gesetzlichen und organisatorischen Massnahmen dem Schuldner-tourismus auf eine einfache, unbürokratische und bestehende Kompetenzbereiche respektierende Weise Einhalt geboten werden könnte. Der Bundesrat beantragte am 14.11.2012 die Annahme des Postulates. Das Postulat wurde am 14.12.2012 vom Nationalrat angenommen.

In diesem Zusammenhang ebenfalls zu erwähnen sind die Interpellation 15.3267 "Bürokratieabbau durch die Harmonisierung der Betreibungsregister" von Nationalrat Thomas Maier vom 19.03.2015 (erledigt) sowie die Interpellation 16.3199 "Harmonisierung der Betreibungsregister" von Nationalrat Jürg Grossen vom 18.03.2016 (im Rat noch nicht behandelt). In seiner Stellungnahme vom 18.05.2016 stellt der Bundesrat in Aussicht, dass der Bericht zum Postulat Candinas in der zweiten Hälfte 2016 vom Bundesrat verabschiedet werden kann.

Hinzuweisen ist auch noch auf die Parlamentarische Initiative 16.405 "Vernetzung sämtlicher Betreibungsregister" von Nationalrat Erich Hess vom 10.03.2016 (im Rat noch nicht behandelt). Diese verlangt, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass durch eine einzige Anfrage bei einem Betreibungsregister Auskunft über sämtliche in der Schweiz registrierten Betreibungen und Verlustscheine erteilt wird.

### 4.2 Auftrag für eine technische Studie

Im Juli 2016 hat das Bundesamt für Justiz bei Zweiacker & Partner eine Studie in Auftrag gegeben, um Lösungsansätze für einen schweizweiten Betreuungsauszug zu entwickeln. Die vorliegende Studie analysiert die bestehende Situation und die damit einhergehenden Probleme, stellt Lösungsideen zu deren Behebung vor und führt eine Schwachstellenanalyse durch.

### 4.3 Abgrenzung

Die Studie konzentriert sich auf Betreuungsauszüge über natürliche Personen und auf Betreibungen, in denen der Betreuungsort durch den Wohnsitz bestimmt ist. Ausserdem wurden Fragen zur politischen Akzeptanz einzelner Lösungsansätze und die detaillierte juristische Analyse nicht untersucht.

## 5 Beschreibung des Problems in der Praxis

### 5.1 Probleme bei Selbstauskünften

Die Selbstauskunft ist heute in vielen Kontexten zu einer Standardbeilage geworden, z.B. bei Mietverträgen, Anstellungen usw. Wer Betreibungen hat und motiviert ist, die tatsächliche Betreuungssituation zu verschleiern, dem stehen mehrere Möglichkeiten offen:

- Ein probates Mittel ist die Behauptung des Wohnsitzes in einen Betreuungskreis, in welchem nie eine Betreibung gegen die Person hatte stattfinden können, weil sie dort gar nie Wohnsitz hatte. Da das Betreibungsamt den Wohnsitz nicht prüft (nicht prüfen darf!) ist es ein leichtes, an einen leeren Auszug zu kommen. Gläubiger müssen also selber herausfinden, in welchem Betreuungskreis die Person tatsächlich wohnhaft war, z.B. aus früheren Mietverhältnissen, und danach den entsprechenden Auszug einfordern und überprüfen, ob das ausstellende Betreibungsamt tatsächlich richtig ist;
- Eine Variation des obigen ist der Umzug an einen Ort ausserhalb des bisherigen Betreuungskreises. Wenn X Betreibungen in Zürich hat und nun nach Bern umzieht, so hat er am neuen Ort eine neue Registergeschichte beginnend bei Null, d.h. keine Betreibungen im Auszug.

Manche Ämter vermerken das Zuzugs- und/oder Wegzugsdatum aus dem Betreuungskreis, was die Aussagekraft des Auszugs erhöht. Ein leerer Auszug mit unbekanntem Zuzugsdatum, wenn es denn so vermerkt wird, kann bei der Entdeckung eines Schlupflochs hilfreich sein<sup>4</sup>. Die Aussagekraft bleibt jedoch begrenzt, da der Zuzugsort den Meldeort des Schuldners betrifft, was nicht der tatsächliche Aufenthaltsort (und damit Betreuungsort) zu sein braucht.

- X hat seine Schriften in Zürich (Meldeort) und wohnt bei seiner Freundin in Bern. Dort hat er Betreibungen, darum ist er im Berner Betreibungsregister vermerkt. Verlangt Y von X einen Selbstauszug am Meldeort in Zürich, so wird er einen leeren Auszug vorweisen können.

Im geschilderten Fall laufen Massnahmen, wie das Andrucken von Zuzugs- und Wegzugsdatum gänzlich ins Leere. Was auf den ersten Blick nach Qualitätsmerkmal aussehen mag, wird am Ende ins Gegenteil verkehrt.

Ein weiteres Problemfeld sind die Namen.

- X, weiblich, hat geheiratet und den Namen des Ehegatten angenommen. Unter ihrem ledigen Namen sind Betreibungen registriert, die jedoch nicht im Auszug erscheinen;
- Ein weiteres Problem stellen absichtlich oder versehentlich falsch geschriebene Namen dar. Gerade bei ausländischen Personen mit für lokale Schreib- und Hörgewohnheiten schwierige Namen besteht die Möglichkeit, dass sie im gleichen Betreibungsregister mehrfach geführt werden, einmal unter Gomez, einmal unter Garcia, einmal unter Gomez-Garcia, ohne dass die Redundanz entdeckt oder behoben wird<sup>5</sup>. Es muss nicht einmal Absicht im Spiel sein, die Komplikationen ergeben sich von allein.

<sup>4</sup> Die Angabe von Zuzugs- und Wegzugsdatum ist umstritten, weil die Betreibungsämter keinen gesetzlich garantierten Zugang zu den Einwohnerdaten haben und daher nicht einheitlich über diese Information verfügen. Ausserdem geht sie einigen Leuten aus Datenschutzgründen zu weit. Nicht zuletzt ist diese Information, wenn auch für Gläubiger nützlich, durch das SchKG nicht verlangt. Es gibt keine entsprechende Bestimmung, den Zuzug und Wegzug im Auszug bekannt zu machen.

<sup>5</sup> Manche Ämter, welche Kenntnis von derart doppelten oder dreifachen Datenbeständen zu einer Person haben und die technische Möglichkeit besässen, diese zu bereinigen, d.h. einer einzigen Person zuzuordnen, tun das nicht. Begründung: Angst, Daten zu verlieren oder unwiederbringlich zu verfälschen oder zu löschen.

Die dreisteste Art, einen vermeintlich sauberen Auszug zu erhalten, ist die schlichte Fälschung. Betreuungsauszüge werden gelegentlich in Form einer Kopie, z.B. Fax oder Scan, akzeptiert. Das öffnet Tür und Tor für Bastelbegabte und solche, die mit Bildverarbeitungsprogrammen umgehen können.

## 5.2 Probleme bei Auskünften über Dritte

Die oben genannten Umgehungsmöglichkeiten greifen auch in Fällen, wo Y eine Auskunft über X beantragt (nach Art. 8a SchKG). Auch hier kann der Schuldner (X) seine Situation verschleiern:

- X behauptet Y gegenüber einen falschen Wohnsitz und verheimlicht den tatsächlichen Lebensmittelpunkt, in welchem er in der Vergangenheit Betreibungen erhalten hatte;
- X, der am früheren Wohnort Betreibungen hatte, ist erst kürzlich umgezogen und gibt Y gegenüber den neuen Wohnsitz an;
- X, der in Zürich angemeldet ist, aber tatsächlich in Bern wohnt und dort Betreibungen hat, gibt gegenüber Y an, in Zürich Wohnsitz zu haben;
- X, weiblich, hat kürzlich geheiratet. Sie vermeidet gegenüber Y die Nennung des ledigen Namens;
- X, ausländischer Staatsangehöriger oder Schweizer mit ausländischen Wurzeln, hat mehrere Nachnamen oder der Name ist sehr lang oder nur schwer fehlerfrei zu schreiben. Selbst identifizierende Dokumente von X nennen die Person nicht immer gleich. Y erhält eine Version des Namens, die in keinem Register vermerkt ist.

## 5.3 Leicht-Gläubiger?

Man kann den Standpunkt einnehmen, dem Gläubiger, der durch einen vermeintlich leeren Auszug getäuscht worden ist, sei der Vorwurf zu machen, nicht alle Möglichkeiten zur Vermeidung dieser Täuschung ausgeschöpft zu haben. Man kann argumentieren, dass er

- die Betreuungsauskunft beim falschen Amt eingeholt hat oder sich durch den Schuldner hat geben lassen;
- den leeren Betreuungsauszug fälschlicherweise als Zeichen der guten Zahlungsmoral des Schuldners interpretiert, z.B. weil er die entsprechenden Hinweistexte auf dem Auszug nicht gelesen oder nicht verstanden hatte;
- den tatsächlichen Lebensmittelpunkt von X selber hätte abklären müssen, z.B. in dem er den früheren Vermieter befragt;
- Frauen prinzipiell erst nach ihrem ledigen Namen und ggf. dem Heiratsdatum fragen müsste;
- unvorsichtig genug war, sich eine Kopie des Auszugs geben zu lassen, die sich später als Fälschung herausstellt;
- und mehr.

Dem steht gegenüber, dass

- der Gläubiger in guten Treuen handelt. Er geht davon aus, dass eine amtliche Auskunft umfassend und korrekt ist;
- der Gläubiger kein Betreuungsexperte ist, was er aber sein müsste, wenn er die Wahrscheinlichkeit einer potentiellen Täuschung substantiell verringern will;
- selbst jemand, der sich im Betreuungswesen auskennt, nicht vor Täuschung gewappnet sein kann, z.B. weil die Person, über die Auskunft verlangt wird, im Register mehrfach unter verschiedenen Namen geführt wird;

- Betreuungsauszüge in der Tat begrenzte Aussagekraft haben. Beispiel: Was ist von drei Betreibungen zu halten, die alle vom gleichen Gläubiger kommen und im Stadium des Rechtsvorschlags verharren? Hat der Gläubiger zurecht betrieben und danach aufgegeben, oder ist es ein Rachefeldzug gewesen, der ins Nichts führen musste? Man weiss es nicht.

Kommt hinzu, dass keine der nachfolgend genannten Handlungen des vermeintlichen Täters rechtswidrig ist:

- sich einen Auszug von einem Betreibungsamt ausserhalb des Wohnsitzes beschaffen;
- sich einen Auszug von einem Betreibungsamt beschaffen, in dessen Zuständigkeit man erst seit wenigen Tagen ist;
- einen Wochenaufenthalt haben und dort Waren und Dienstleistungen beziehen;
- frühere Wohnorte anderen Personen gegenüber verheimlichen (was manch einer schon nur aus Datenschutzüberlegung gutheissen würde);
- im Auskunftsbegehren einen von mehreren rechtsgültigen Namen benutzen;
- den Namen des Ehegatten annehmen.

Die tatsächlichen Vergehen zur Erschleichung eines günstigen Betreuungsauszugs sind wenige:

- Auszug radieren, Teile davon abdecken und Kopien anfertigen, womit die wesentliche Aussage verzerrt wird, kann den Tatbestand der Urkundenfälschung erfüllen;
- Eine falsche Identität für einen betrügerischen Zweck annehmen.

## 6 Problemanalyse

### 6.1 Einleitung

Die Schweiz ist in 427 Betreibungskreise eingeteilt (Stand Dezember 2016). Pro Betreibungskreis ist ein Betreibungsamt für die Abwicklung von Betreibungsverfahren verantwortlich.

Art. 46 SchKG definiert den Betreibungsort und regelt, in welchem der 427 Betreibungsämter ein Betreibungsverfahren abgewickelt werden muss.

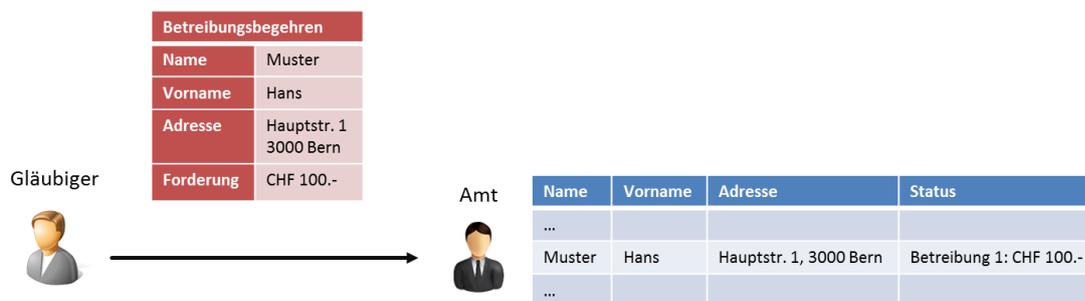
Jede Person, die ein Interesse glaubhaft macht, kann die Protokolle und Register der Betreibungsämter einsehen und sich Auszüge daraus geben lassen.

### 6.2 Schematisches Informationsmodell

Das heutige Betreibungswesen beruht auf einem einfachen Informationsmodell, das im folgenden Text kurz schematisch vorgestellt wird.

#### 6.2.1 Betreibungsbegehren

Mit dem **Betreibungsbegehren** liefert der Gläubiger Informationen über den Schuldner an das Amt:

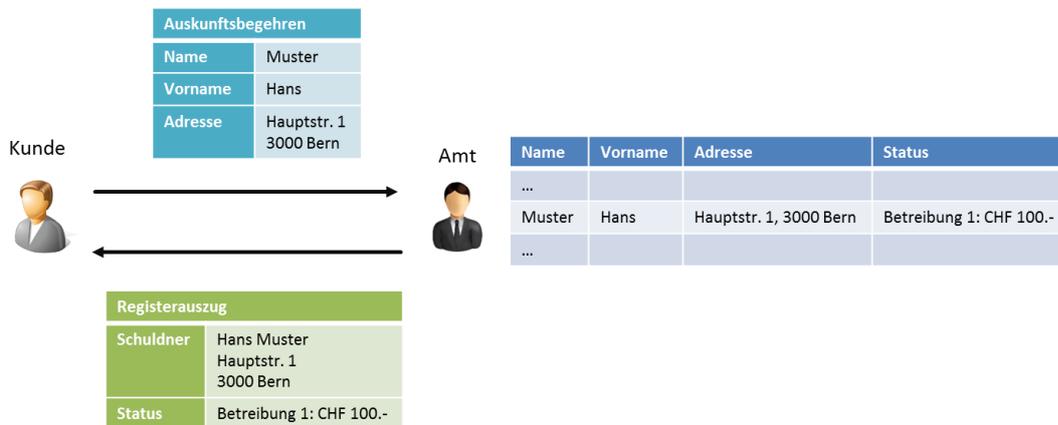


**Abbildung 1: Betreibungsbegehren**

In obiger Darstellung wird Hans Muster betrieben. Das Betreibungsamt trägt die Betreibung in seinem Register ein.

#### 6.2.2 Auskunftsbegehren

Mit dem **Auskunftsbegehren** werden die Daten zu einem Schuldner abgefragt:

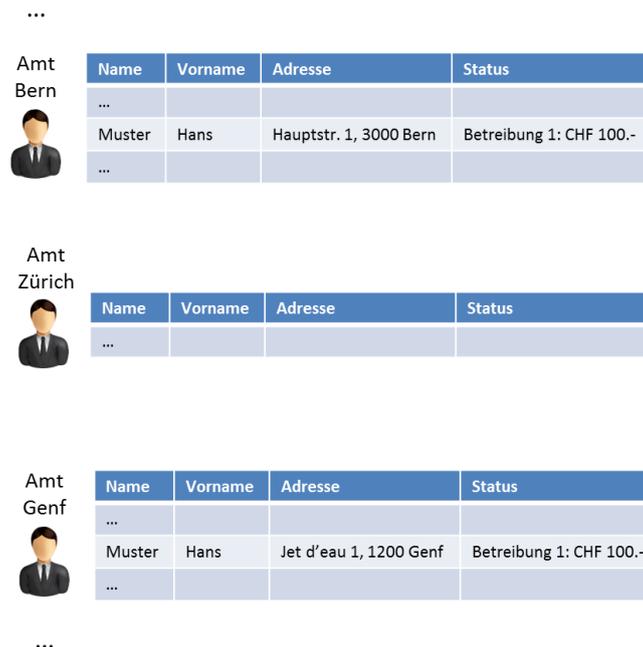


**Abbildung 2: Auskunftsbegehren**

Ein Kunde fragt beim Amt nach, ob Hans Muster betrieben wurde. Das Amt findet Hans Muster in seinem Register in liefert diese Informationen in Form eines Registerauszugs an den Kunden.

### 6.2.3 Betreuungsort

Abhängig vom **Betreibungsort** kann jedes der 427 Betreibungsämter potentiell Daten ein und desselben Schuldners führen:



**Abbildung 3: Betreuungsort.**

In der oben dargestellten Situation wurde Hans Muster in Bern und Genf betrieben. Jedes Betreibungsamt führt ein eigenes Register. Es gibt keine Information darüber, dass es sich bei den Registerinträgen in Bern und Genf um ein und denselben Hans Muster handelt.

## 6.3 Schwachstellen im Informationsmodell (IST Zustand)

### 6.3.1 Schwache Identifikationsmerkmale

Im Informationsmodell sind der Name, der Vorname und die Adresse des Schuldners die Identifikationsmerkmale des Schuldners. Wie in der Fachwelt bekannt, sind diese Identifikatoren mit Problemen behaftet.

Name und Vorname:

- Name und Vorname können zivilrechtlich ändern;
- Mehrere Personen können denselben Namen tragen;
- Eine Person kann mehrere unterschiedliche Namen führen.

Adresse:

- Adressen können ändern;
- Eine Adresse befindet sich in einem bestimmten Betreibungskreis. Mit einem Wohnsitzwechsel in einen neuen Betreibungskreis ändern sich der Betreibungsort und somit das zuständige Betreibungsregister.

### 6.3.2 Fehlende Identitätsfeststellung

Das Betreibungsbegehren wird vom Gläubiger eingereicht. Informationen über den Schuldner werden vom Gläubiger geliefert und vom Amt übernommen. Es findet keine Identitätsfeststellung statt. Ist der Schuldner im Amt noch nicht bekannt, so wird dieser erfasst. Eine etwaige schlechte Datenqualität seitens Gläubiger setzt sich ungehindert ins Amt fort. Im besten Fall kann das Amt den Sachverhalt klären, im schlechtesten Fall ist der Zahlungsbefehl nicht zustellbar.

### 6.3.3 Auskunftsbegehren basiert auf schwachen Identifikationsmerkmalen

Das Auskunftsbegehren ist eine Form der Akteneinsicht. Ein Amt darf nur zu den Akten Einsicht gewähren, welche im Auskunftsbegehren angefordert wurden. Das Amt liefert daher nur Betreibungsdaten (aus "Betreibungs-Akten"), die exakt zu einem Namen, Vornamen und einer Adresse passen. Der Antragsteller hat keine Information darüber, ob ein leerer Betreibungsregisterauszug deshalb leer ist, weil die Person keine Betreibungen hat oder weil der Name der Person anders geschrieben wird und deshalb nichts gefunden wurde.

Hierbei macht es einen grossen Unterschied, ob eine Selbstauskunft oder eine Auskunft über Dritte gemacht wird. Bei einer Selbstauskunft hat das Amt die Möglichkeit, den Sachverhalt der Identität mit dem Antragsteller zu klären. Bei einer Auskunft über Dritte steht der potentielle Schuldner nicht für Abklärungen zur Verfügung.

### 6.3.4 Wohnsitz und Betreibungsort

Jedes der 427 Betreibungsämter kann potentiell Betreibungen zu derselben natürlichen Person führen. In den meisten Fällen ist der Betreibungsort vom Wohnsitz des Schuldners abhängig<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> In der Studie hat man sich bewusst nur auf solche Fälle konzentriert. Es gibt Ausnahmen, z.B. für grundpfandgesicherte Forderungen findet die Betreibung dort statt, wo das verpfändete Grundstück liegt.

Der zivilrechtliche Wohnsitz einer Person kann als ihr Lebensmittelpunkt umschrieben werden, d.h. es wird vermutet, dass sie sich dort mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dieser Ort definiert den Betreuungsort und damit das Betreibungsamt, das die Betreuung durchführt.

Demgegenüber ist der Meldeort eine Gemeinde, in der die Person angemeldet und im Einwohnerregister geführt ist. Eine Person hat höchstens einen Meldeort, der aber nicht zwingend mit dem Wohnsitz übereinstimmen muss, z.B. wenn die Person die Anmeldung in einer Zuzugsgemeinde versäumt oder bewusst unterlässt.

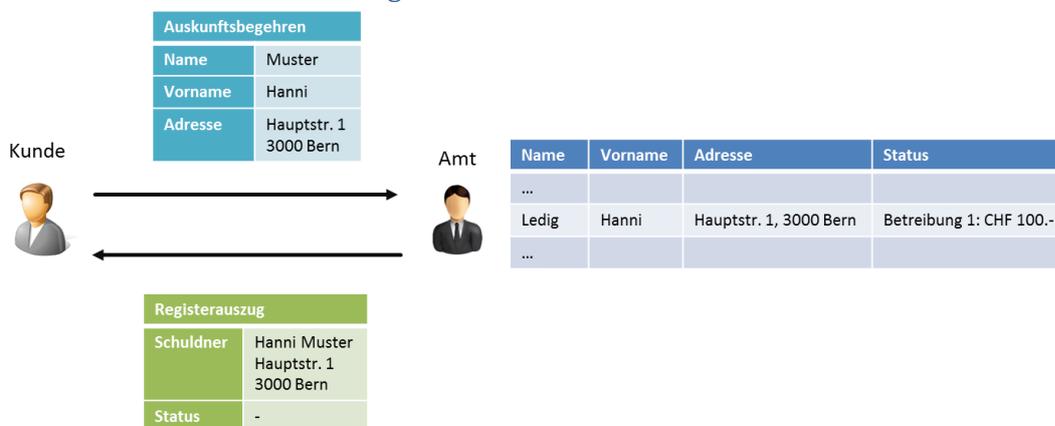
Die Dinge liegen noch komplizierter: Obwohl eine Person nur einen Wohnsitz und einen Meldeort haben kann, ist immer noch möglich, dass sie zeitweilig an anderen Orten wohnhaft ist und sich dort Waren zustellen lässt. Wenn es zur Betreuung kommt, dann wird das Betreibungsamt dieses Ortes die Betreuung durchführen, obwohl der tatsächliche Wohnsitz des Schuldners ein anderer ist, *wenn das Amt denn davon wüsste*. Für Dritte ist es schwer zu ermitteln, wo der Wohnsitz einer Person tatsächlich ist, geschweige denn in den letzten Jahren war.

Als weiterer erschwerender Faktor kommt hinzu, dass die oben beschriebenen Probleme betr. der schwachen Identifikation sich in jedem Betreibungskreis wiederholen können.

## 6.4 Angriffspunkte

Die im Kapitel 6.2 aufgeführten Schwachstellen können dazu führen, dass ein Betreibungsregisterauszug nicht die wahre Situation wiedergibt.

### 6.4.1 AP1: Zivilstandsänderung



**Abbildung 4: Zivilstandsänderung**

Hanni Ledig wurde, als sie noch nicht verheiratet war, betrieben und ist entsprechend im Amt registriert. Nach der Heirat heisst sie Muster. Der Vermieter fragt beim Amt mit dem neuen Familiennamen nach. Das Amt kennt den neuen Namen nicht, der Registerauszug bleibt leer. Sinngemäss bleibt der Registerauszug auch bei einer Scheidung oder einem anderen Namenswechsel leer.

### 6.4.2 AP2: Problematische Namen

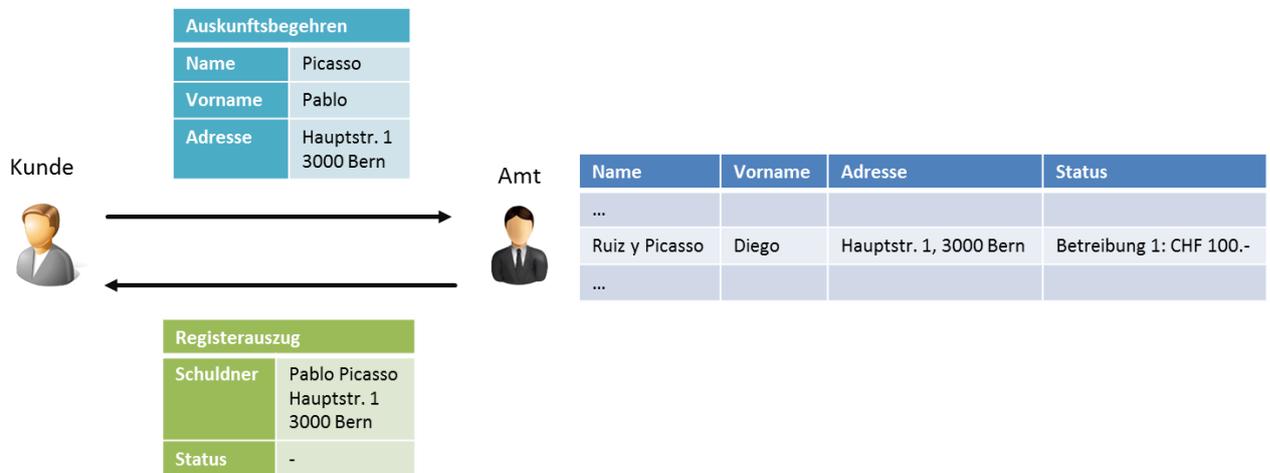


Abbildung 5: Problematische Namen

Der berühmte Maler Pablo Picasso dient hier als Beispiel für eine natürliche Person mit mehreren Namen. Sein vollständiger Name lautet nämlich Pablo Diego José Francisco de Paula Juan Nepomuceno María de los Remedios Cipriano de la Santísima Trinidad Ruiz y Picasso (Quelle: Wikipedia).

In obiger Darstellung wurde Pablo Picasso unter dem Namen **Diego Ruiz y Picasso** betrieben und ist im Amt entsprechend registriert. Das Auskunftsbegehren fragt aber nach Pablo Picasso. Obwohl es sich um ein und dieselbe Person handelt und nur korrekte Namen verwendet wurden, bleibt der Registerauszug leer, da zu Pablo Picasso kein Eintrag im Register vorhanden ist.

Sinngemäss bleibt der Registerauszug auch bei falschen oder falsch geschriebenen Namen leer.

### 6.4.3 AP3: Umzug innerhalb des gleichen Betreibungskreises

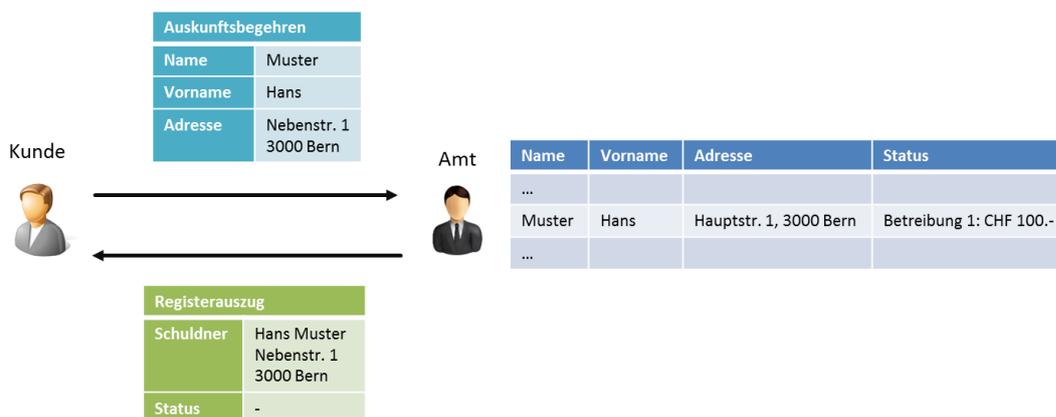
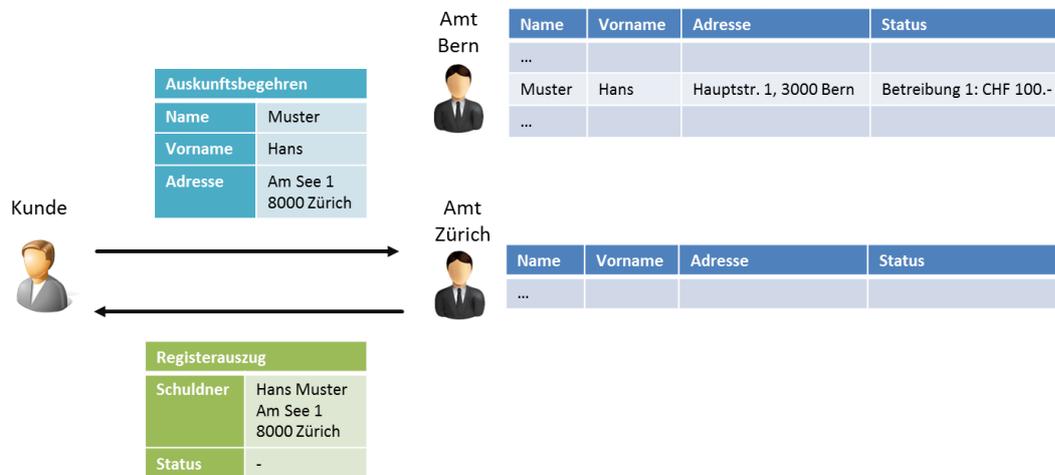


Abbildung 6: Umzug innerhalb des gleichen Betreibungskreises

Hans Muster wurde betrieben, als er an der Hauptstrasse 1 gewohnt hat. Im Amt ist ein entsprechender Eintrag registriert. Mittlerweile wohnt er an der Nebenstrasse 1 und hat dort keine Betreibungen. Falls das Amt keine Information über den Wohnortwechsel hat, bleibt der Registerauszug leer.

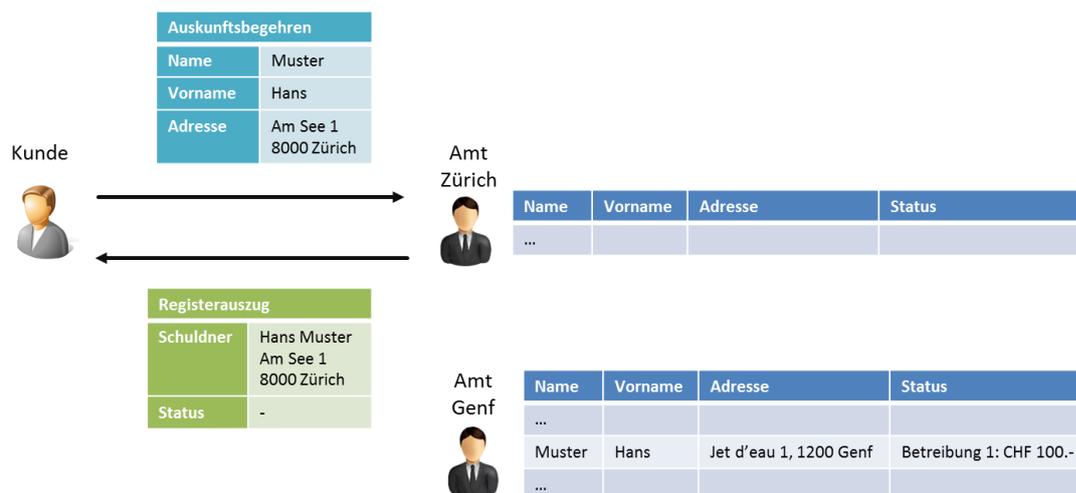
#### 6.4.4 AP4: Umzug in einen anderen Betreuungskreis



**Abbildung 7: Umzug in einen anderen Betreuungskreis**

Hans Muster hat früher in Bern gewohnt und wurde dort betrieben. Im Amt Bern ist er entsprechend registriert. An seinem neuen Wohnsitz in Zürich hat er keine Betreibungen und ist im Amt Zürich nicht bekannt. Das Auskunftsbegehren wird im Amt Zürich eingereicht und der Registerauszug ist leer. Wäre das Auskunftsbegehren im Amt Bern eingereicht worden, so wäre der Registerauszug nicht leer. Die verschiedenen Register führen keine Informationen über Betreibungen in einem anderen Amt. Ein Amt gibt nur über sein eigenes Register Auskunft. Sinngemäss bleibt ein Registerauszug leer, wenn Hans Muster einen falschen Wohnsitz behauptet. Das für den falsch behaupteten Wohnsitz zuständige Amt führt schlicht keine Daten zu seiner Person.

#### 6.4.5 AP5: Verheimlichung



**Abbildung 8: Verheimlichung**

Hans Muster hat seinen Wohnsitz in Zürich. Dort wurde er nie betrieben, das Amt Zürich führt entsprechend keine Daten zu seiner Person. Hans Muster ist Wochenaufenthalter in Genf und wurde dort betrieben. Das Amt Genf führt entsprechende Informationen in seinem Register und würde

diese auch korrekt im Registerauszug aufführen. Der Registerauszug wird vom für Hans Musters Wohnsitz zuständigen Amt Zürich ausgestellt und bleibt leer.

## 6.5 Anwendungsfälle

Die Angriffspunkte dienen u.a. der Entwicklung von Einsatzszenarien bei der Beurteilung von Lösungskonzepten.

Im weiteren dienen die Angriffspunkte AP1 bis AP5 als **Anwendungsfälle** für die Beurteilung der Wirksamkeit von Lösungskonzepten. Sie helfen zu verstehen, wie gut ein Konzept die Angriffspunkte beseitigen kann.

## 6.6 SOLL Zustand

### 6.6.1 Angriffspunkte verstehen

Die Angriffspunkte ergeben sich aus den Eigenheiten des heutigen Betreuungswesens:

- Die Schuldner werden aufgrund von Angaben in einem Betreibungsbegehren erfasst und – je nach Betreibungsamt – gar nicht oder nur oberflächlich validiert;
- Beim Erstellen des Auszuges werden Name, Vorname und Adresse aus dem Auskunftsbegleichen für die Suche im Betreibungsregister verwendet. Die Daten werden von anderen als den Personen gemacht, die seinerzeit die Betreuung eingeleitet hatten und können daher Abweichungen aufweisen;
- Bis zum Zeitpunkt einer allfälligen Pfändungshandlung ist die Identität des Schuldners nicht eindeutig festgestellt worden, weshalb die Suche im Betreibungsregister mit Angaben aus dem Auskunftsbegleichen etwas Zufälliges hat;
- Es gibt keine globale Identifikationsnummer für die Schuldner.

### 6.6.2 Angriffspunkte neutralisieren

Aus obiger Analyse lässt sich herleiten, mit welchen Massnahmen den einzelnen Angriffspunkten entgegen gewirkt werden kann.

*Namensänderung (AP1):* Um gegen Namensänderung immun zu sein, muss das System die Schuldner so identifizieren, dass ihre Namen nicht das primäre Erkennungsmerkmal sind. Nötig ist ein unveränderlicher Primärschlüssel, der stets die gleiche Person referenziert, ungeachtet des Namens.

*Problematische Namen (AP2):* Um gegen problematische Namen immun zu sein, muss das System die Schuldner auf eine Art und Weise identifizieren, dass ihre Namen nicht das primäre Erkennungsmerkmal sind. Nötig ist ein unveränderlicher Primärschlüssel, der stets die gleiche Person referenziert, ungeachtet des Namens.

*Umzug innerhalb des gleichen Betreibungskreises (AP3):* Um die Person auch dann ausfindig zu machen, wenn sie an einer anderen als der eingetragenen Adresse wohnhaft ist, darf die Adresse nicht Teil des primären Suchkriteriums sein (nicht Teil des Primärschlüssels). Nötig ist ein unveränderlicher Primärschlüssel, der stets die gleiche Person referenziert, ungeachtet der eingetragenen oder aktuellen Wohnadresse.

*Umzug in einen neuen Betreibungskreis (AP4):* Es gilt grundsätzlich das Argument unter AP3. Nun wird deutlich, dass der unveränderliche Primärschlüssel nicht auf das zuständige Betreibungsamt beschränkt sein darf, sondern universell gültig sein muss.

*Verheimlichung eines anderweitigen Wohnsitzes (AP5):* Das Problem hängt damit zusammen, dass die Suche immer nur in einem lokalen Betreibungsregister durchgeführt wird, nämlich in jenem des zuständigen Amtes. Mit einem universellen Primärschlüssel, der die Person in jedem Betreibungsamt eindeutig identifiziert, hätte der Betreibungsort auf den Auszug keinen Einfluss mehr.

### 6.6.3 Identifikation des Schuldners

Will man alle Angriffspunkte neutralisieren, so muss der Schuldner sowohl bei der Betreibungshandlung als auch beim Erstellen des Betreibungsauszugs exakt bezeichnet werden. Dazu ist ein Verfahren nötig, das aus typischen Eingabedaten wie Name, Vorname und Adresse eine Person eindeutig identifiziert.

Nur wenn sie identifiziert ist, kann die Person im Gesuch einer registrierten Person in der Betreibungsdatenbank verlässlich zugewiesen werden. Wie ein geeignetes Identifikationsverfahren genau aussehen muss, ist nicht eingehend studiert worden. Immerhin ist klar, dass Name, Vorname und Adresse allein nicht ausreichend sind, eine Person verlässlich zu identifizieren. Die Identifikation muss an zwei Stellen gemeistert werden:

Erste Stelle: Eröffnung eines Falles in der Betreibungsdatenbank. ***Es ist ein Verfahren nötig, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer im Betreibungsbegehren aufgeführten Zustelladresse ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig zu identifizieren.***

Zweite Stelle: Ausstellung der Betreibungsauskunft. ***Es ist ein Verfahren nötig, um die amtliche Identifikation der Zielperson, die im Auskunftsbegehren mit Name, Vorname und Adresse beschrieben wird, zu ermitteln.***

Für beides könnten die geplanten *Nationalen Adressdienste NAD* in Zukunft hilfreich sein.

## 7 Vorgehen für die Studie

### 7.1 Drei Labore

Der Auftrag lautet, eine Studie über die technische Machbarkeit eines umfassenden Betriebsauszugs zu erstellen. Wenn man keine Schranken vorgibt und alle Optionen offenlässt, die man sich nur denken kann, so kann man getrost behaupten, dass es eine wie auch immer geartete Möglichkeit für einen solchen Auszug geben *muss*, die grundsätzliche Machbarkeit also nicht anzuzweifeln ist. Die eigentliche Frage lautet: mit welchen technischen Mitteln, mit welchem Aufwand und welchen Unzulänglichkeiten kann das geschehen?

Die Studie wurde aus dem Blickwinkel von drei unterschiedlicher Umgebungen, Labore genannt, durchgeführt. Die Labore sind Teil des Gedankenexperiments für die jeweiligen Lösungsansätze, sie unterscheiden sich durch Rahmenbedingungen (ein allfälliger Anpassungsbedarf in den gesetzlichen Grundlagen ist darin nicht berücksichtigt):

- Labor 1: Es darf nur mit heutigen Mitteln entwickelt werden. Im Vergleich mit den anderen Laboren sind die Lösungsansätze kurzfristig realisierbar;
- Labor 2: Es darf mit heutigen Mitteln in Kombination mit ergänzenden Funktionalitäten entwickelt werden, die heute noch nicht vollumfänglich verfügbar sein müssen. Im Vergleich mit den anderen Laboren sind die Lösungsansätze mittelfristig realisierbar;
- Labor 3: Es darf von Grund auf und unter idealen Bedingungen entwickelt werden. Im Vergleich mit den anderen Laboren sind die Lösungsansätze nur langfristig realisierbar.

### 7.2 Zeit- und Kostenkriterien

Um Lösungsansätze vergleichen zu können, wurden u.a. Zeit- und Kostenkriterien definiert.

Kriterium	Bemerkung	Grösse
Kosten einmalig	für Entwicklung und Einführung	kCHF
Kosten wiederkehrend	für Betrieb und Wartung	kCHF
Lieferdauer	Verarbeitungszeit vom Antrag bis zur Auslieferung	Min – Std – Tage
Dauer bis Einführung	Vom Projektstart bis zur Einführung *)	Anzahl Jahre

\*) Sofern keine Massnahmen getroffen werden, um bestehende Registerdaten in kurzer Zeit zu bereinigen (was voraussichtlich enorme Aufwände verursachen würde), dauert es **weitere 5 Jahre ab Einführung**, bis der Auszug **alle Betreibungen** enthält. Bis dahin werden alte Registerdaten "ausgeschwemmt". Für **Verlustscheine aus Pfändungen** dauert es gar weitere **20 Jahre**.

Die Kostenschätzung beruht auf dem untenstehenden tabellarischen Kostenmodell, das verschiedene Massnahmen mit einmaligen und wiederkehrenden Beträgen veranschlagt. Die Massnahmen einer bestimmten Lösungsvariante führen so zu Teilbeträgen, die summiert werden.

Position	Einmalig in kCHF	Jährlich in kCHF
Einen neuen Standard flächendeckend einführen	2'000	200
Eine neue zentrale Datenbank aufbauen	10'000	500
Einen neuartigen Personenidentifikator einführen	10'000	1'000
Einen bestehende Personenidentifikator nutzen / integrieren	1'000	-
Eine neue Funktion aufbauen und Schnittstelle integrieren	5'000	200
Für eine bestehende Funktion eine Schnittstelle integrieren	1'000	-
Eine neue Organisation in der Bundesverwaltung aufbauen	100'000	20'000
Eine Reorganisation in der Bundesverwaltung durchführen	10'000	1'000
Eine Reorganisation in allen Kantonen durchführen	52'000 (2'000 pro Kanton)	2'600 (100 pro Kanton)
Eine neue Standardsoftware entwickeln und einführen	52'000	10'000
Eine bestehende Standardsoftware weiter entwickeln	5'000	1'000
Von der Lösung verursachte Personal-Mehraufwände *)	n/a	Schätzung

\*) Die Personalkosten sind dann am höchsten, wenn das Konzept eine regelmässige neue Tätigkeit vorgibt. Hier sind es die Aufwände im Zusammenhang mit der Personenidentifikation. Die Schätzung basiert auf folgenden Annahmen: Rund 2 Mio. Betreibungen von natürlichen Personen jährlich, 3 Minuten durchschnittliche Abklärung der Identifikation zum Zeitpunkt der Zustellung einer Betreibungsurkunde, 100kCHF Jahreslohn. Ergibt einen Totalaufwand von rund 5 Mio. CHF für den Normalfall.

Der Spezialfall tritt ein, wenn die Person nicht angemeldet ist und eine detaillierte Abklärung und ggf. Nachmeldung bei der Einwohnerkontrolle nötig ist. Die Annahmen lauten hier wie folgt: Rund 2 Mio. Betreibungen von natürlichen Personen jährlich, 5% davon sind problematisch und erfordern weitere Abklärungen, Dauer im Schnitt 1 Stunde, 100kCHF Jahreslohn. Ergibt einen Totalaufwand von rund 5 Mio. CHF.

#### Hinweise:

- Bei den Kostenschätzungen geht es nicht nur um solche des Bundes, sondern um eine Gesamtheit, die von unterschiedlichen Parteien, wie Bund, Kantone und Gemeinden getragen werden;
- **Die Methode ist ungenau und die Kosten in der Tabelle sind grobe Schätzungen. Sie dürfen in einem Projekt keinesfalls als Basis für die Budgetierung verwendet werden.** Es ist lediglich ein Mass, um die Kosten einzelner Lösungsvarianten einander gegenüber stellen zu können.

## 8 Lösungsansätze

### 8.1 Labor 1 (heutige Mittel, kurzfristig)

Labor 1 untersucht Lösungsansätze, die mit bestehenden Mitteln realisiert werden können.

#### 8.1.1 Ansatz 1.1: Einfache Kombination von Auszügen aus allen Ämtern

Funktionsprinzip	<b>Vorbedingungen</b> Betriebsverlauf wie heute.
	<b>Erstellung des Auszugs</b> Kunden fordern den Auszug in einem beliebigen Amt an, dieses wird zum federführenden Amt für die Erstellung des umfassenden Auszugs. Das Amt führt eine elektronische Abfrage bei seinem eigenen und in den Betriebsregistern der anderen Ämter durch <b>[T1]</b> . Basis für die Abfrage sind die vom Gläubiger gelieferten Angaben: Name, Vorname und Adresse. Die von den Ämtern gemeldeten Teilauszüge werden im federführenden Amt auf Ungereimtheiten geprüft, um offensichtlich falsche, nicht der Zielperson zugehörige, Teilauszüge <b>[T2]</b> zu eliminieren. Danach werden die Teilauszüge zum umfassenden Auszug kombiniert <b>[R1][T3]</b> .
Technische Herausforderungen	<b>[T1]</b> Die Anfrage in fremden Ämtern erfolgt über die DI-Meldung gemäss dem eSchKG Standard.
	<b>[T2]</b> Teilauszüge auszusondern, die nicht zur Zielperson zuordenbar sind, ist kaum fehlerfrei auszuführen. Es mag offensichtliche Fehler geben, aber wie geht man mit Zweifelsfällen um? Geeignete unterstützende Hilfsmittel für diesen Arbeitsschritt sind unter den gegebenen Umständen nicht vorstellbar.
	<b>[T3]</b> Die elektronischen Teilauszüge sind sog. DR-Meldungen. Die Zusammenführung der Teilauszüge zum umfassenden Auszug geschieht wegen der vorgängigen Sondierung mit manueller Unterstützung.
Rahmenbedingungen	<b>[R1]</b> Das Einholen von Auszügen in anderen Ämtern und das Zusammenführen der Ergebnisse sind neue Aufgaben, welche neue rechtliche Regelungen bedingen.
Mögliche Antworten	1. Auszug mit Daten; 2. Leerer Auszug (ohne Daten), falls alle Teilauszüge leer sind.
Benötigte Systeme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betriebssoftware mit DI-Sequenz und DI-Meldung (Rolle Antragsteller);</li> <li>• NEU: Funktion zur Erstellung des konsolidierten Auszugs aus elektronischen Teilauszügen.</li> </ul>

#### *Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)*

Das Konzept ignoriert die Grundprobleme und Angriffspunkte aus der Problemanalyse in Kap. 6. Die Abfragen basieren auf Name, Vorname und Adresse. Die aktuelle Adresse ist für fremde Ämter irrelevant und eine historisierte Adresse nicht verfügbar. Also bleiben noch Name und Vorname. Abhängig

davon, wie geläufig der Name ist, erzeugen die beiden Merkmale weit mehr Treffer, als die Zielperson Einträge hat. Die meisten der gefundenen Teilauszüge dürften von Namensvettern stammen. Es kommt unweigerlich zu massiven *false positives*.

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	✗ Das Konzept ist untauglich aufgrund des massiven Auftretens von <i>false positives</i> .
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	5'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	101'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell) Die Prüfung von Teilauszügen und die Zusammenführung sind personalintensiv und wurden mit durchschnittlich 300 Stellenprozenten pro Amt veranschlagt.
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Tage	Parallele Abfrage bei allen 427 Ämtern erfordert technisch hohe Verfügbarkeiten. Die Prüfung der Teilauszüge und teils manuelle Zusammenführung brauchen viel Zeit. Ein Arbeitsstau ist vorprogrammiert.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	3 – 5	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts. U.a. abhängig von den Anbietern von EWR-Software, von Anbietern von Betriebssoftware sowie kantonalen/kommunalen Informatikstellen.

### Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Einfach umsetzbar.	Hohe Quote an <i>false positives</i> .
	Sehr personalintensiv und daher sehr hohe wiederkehrende Kosten.
	Sehr ineffizient, da pro Auszug über 400 Teilauszüge manuell sondiert werden müssen.
	Lange Auslieferzeit. Die Prüfung der Teilauszüge und manuelle Kontrolle und Zusammenführung brauchen viel Zeit. Ein Arbeitsstau ist vorprogrammiert.

## Fazit

Die Vermutung, dass ein umfassender Auszug problemlos machbar sein müsste, weil die Ämter dank eSchKG bereits heute vernetzt sind und digitale Auszüge erstellen, erweist sich als falsch: Ein zu einfaches Konzept, das den heutigen Prozess einfach multipliziert, ist hochanfällig auf Fehler. Die massiv auftretenden *false positives* machen es gänzlich untauglich.

### 8.1.2 Ansatz 1.2: Abfrage auf Basis früherer Meldeorte

Funktionsprinzip	<b>Vorbedingungen</b> Ablauf einer Betreuung wie heute.
	<b>Erstellung des Auszugs</b> Kunden fordern den Auszug beim aktuell zuständigen Amt an, welches damit zum federführenden Amt für die Erstellung des umfassenden Auszugs wird. Das Amt führt eine Abklärung der Meldeort-Historie durch <b>[R1]</b> , um zu ermitteln, in welchen Betreuungskreisen, ausser dem eigenen, die Person registriert ist oder war und wie die früheren Wohnadressen gelautet haben <b>[T1]</b> . Die Abklärung reicht so weit zurück, wie der Auszug aussagekräftig sein soll. Aus früheren Wohnadressen werden die damals zuständigen Ämter ermittelt, um diese mit einer elektronischen Standardmeldung um einen Teilauszug anzufragen <b>[T2]</b> . Zudem führt das federführende Amt eine Abfrage bei sich selbst aus. Danach werden die Teilauszüge automatisiert zum umfassenden Auszug zusammengesetzt <b>[R2][T3]</b> .
Technische Herausforderungen	<b>[T1]</b> Die Abklärung der Meldeort-Historie geschieht durch Abfrage der EWR-Register über eine Standardschnittstelle. Erster Schritt: Abfrage des eigenen EWR mit Name, Vorname und aktueller Adresse. Ausgabe: Jahr des Zuzugs, Wegzugsort und dortige Adresse. Zweiter Schritt: Abfrage des EWR am neu gefundenen Ort mit Name, Vorname und damaliger Adresse. Was wiederum zum vormaligen Wegzugsort führt. Und so weiter, bis die Meldeort-Historie lange genug zurück reicht (5 Jahre für Betreibungen, 20 Jahre für Verlustscheine aus Pfändungen). Die Suche nach früheren Meldeorten kann in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> durchgeführt werden.
	<b>[T2]</b> Die Abfrage kann via eSchKG erfolgen (sog. DI Meldung). Sie basiert auf Name, Vorname und der damaligen Wohnadresse.
	<b>[T3]</b> Die elektronischen Teilauszüge sind sog. DR-Meldungen. Die Zusammenführung der Teilauszüge zum umfassenden Auszug geschieht vollautomatisch und benötigt keinerlei manuelle Eingriffe oder Überwachung. Da jeder Teilauszug nur die Person betrifft, die einst an einer bestimmten Adresse wohnhaft gewesen ist, gilt das Auftreten von <i>false positives</i> als unwahrscheinlich.
Rahmenbedingungen	<b>[R1]</b> Die Abklärung der Meldeorte-Historie durchzuführen bedeutet eine neue Aufgabe im Amt und erfordert womöglich neue rechtliche Regelungen.
	<b>[R2]</b> Das Einholen von Auszügen in anderen Ämtern und das Zusammenführen der Ergebnisse sind neue Aufgaben, welche womöglich neue rechtliche Regelungen bedingen.

Mögliche Antworten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Daten, falls der Prozess vollständig durchführbar ist und mindestens ein Teilauszug nicht leer ist;</li> <li>2. Leerer Auszug (ohne Daten), falls alle Teilauszüge leer sind;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung mit Hinweis "Unbekannte Person oder Adresse", falls die Abklärung der Meldeort-Historie scheitert, insb. wenn die Zielperson im EWR des federführenden Amtes nicht vermerkt ist.</li> </ol>
Benötigte Systeme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betriebssoftware mit DI-Sequenz und DI-Meldung (Rolle Antragsteller);</li> <li>• NEU: Funktion zur Erstellung des konsolidierten Auszugs aus elektronischen Teilauszügen;</li> <li>• NEU: Normierte elektronische Schnittstelle zu eigenen und fremden EWR-Systemen. In Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	<p>✓ oder ✗</p> <p>Änderungen im Zivilstandsregister werden an die Einwohnerämter gemeldet. Angepasste Prozesse, Ausbildung und Mitarbeitermotivation vorausgesetzt, wird die Namensänderung entdeckt und die Teilauszüge auf den korrekten Namen angefordert. Andernfalls werden die Teilauszüge mit falschen Namen angefordert, was das Gesamtbild des umfassenden Auszugs verfälscht.</p>
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	<p>✓ Die Meldeort-Historie an sich funktioniert, weil falsch geschriebene Namen und solche, welche die Person hat, aber im Geschäftsverkehr nicht benutzt, durch die EWR-Recherche ein und derselben Person zugeordnet werden können.</p> <p>✗ Die Abfrage der Teilauszüge kann scheitern, wenn diese auf den Personalien basiert, die der Gläubiger im Auskunftsbegleichen angibt. Dann kann es sein, dass die abgefragten und die im Amt registrierten Daten nicht übereinstimmen und so keine Treffer resultieren.</p>
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	<p>✓ Heute führen die Ämter oftmals eine Recherche mit den Einwohnermeldeämtern ihres eigenen Kreises durch, um umgezogene Personen zu identifizieren und Adressen im Amt zu aktualisieren (und zu historisieren). Mit dem Konzept würde diese Abklärung zum standardmässigen Vorgehen.</p> <p>✗ Die Meldeort-Historie misslingt, wenn die Zielperson nicht in einer Gemeinde des Betreibungskreises angemeldet ist.</p>
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	<p>✓ Falls die Person am alten Ort angemeldet war, sodass alter Wohnsitz und alter Meldeort übereinstimmen, so werden Betreibungen am alten Ort erkannt und fliessen in den Gesamtauszug ein.</p>

	<p>✗ Falls die Person am früheren Wohnort <u>nicht</u> angemeldet war, entsteht ein blinder Fleck. Die Person ist womöglich davor an einem anderen Ort gemeldet gewesen, der nun als einstiger Wegzugsort bei der Ermittlung des früheren Betreibungsamtes verwendet wird. Dass hier eine effektive Lücke in der Kette von Wohnsitzen vorliegt, wird im Amt nicht erkannt.</p>
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	<p>✗ Es liegt keine Anmeldung am Aufenthaltsort vor. Betreibungen an Orten, die nicht Meldeorte sind, werden nicht erfasst.</p>

### Kosten- und Zeiträumen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	2'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell) Primäre Kostenblöcke sind die Anpassung der Software und die Integration der EWR-Schnittstelle im Amt.
Kosten wiederkehrend [kCHF]	100	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Stunden	Teilauszüge werden nicht sofort retourniert. Vernetzung erfordert technisch hohe Verfügbarkeiten.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	3 – 5	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts. U.a. abhängig von den Anbietern von EWR-Software, von Anbietern von Betriebssoftware sowie kantonalen/kommunalen Informatikstellen.

### Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Die Person wird bei der Abfrage auf Basis von EWR-Daten identifiziert, was die Personendaten für die Abfrage der Teilauszüge verbessert.	Identifizierung auf Basis des Wohnsitzes durch das Amt ist umständlich und verursacht Rechercheaufwand.
Die Suche wird auf relevante Ämter eingegrenzt, was die Effizienz des Ansatzes im Vergleich zu einer Vollsuche in allen Ämtern deutlich verbessert.	Meldeort-Historie als Grundlage ist unzureichend, um alle Arten von Betreuung zu erfassen. Z.B. grundpfandgesicherte Forderungen findet die Betreuung nur dort statt, wo das verpfändete Grundstück liegt. Dies muss keineswegs am Wohnsitz oder Meldeort sein.
Anfälligkeit für falsch zugewiesene Betreibungen ( <i>false positives</i> ) ist tief, da alle Teilauszüge auf eine registrierte Person lauten.	Anfällig für <u>fehlende</u> Betreuungszuordnung ( <i>false negative</i> ), z.B. wegen Betreibungen an Orten, die nicht Meldeorte sind.
	Die Auslieferzeit ist länger als die zumutbare Wartezeit für einen Kunden am Schalter. Die manuelle Recherche der Meldeorthistorie und die Konsolidierung der verschiedenen Teilauszüge dauern zu lange.

### Fazit

Die Suche nach Betreibungen aufgrund des Meldeortes hilft, *false positives* zu vermeiden, da diese dem Konzept nicht länger innewohnend sind. (Das heisst: Wenn es zu *false positives* kommt, so sind diese das Resultat von Fehlern, die nicht mit dem Konzept direkt zusammen hängen und in jeder anderen Lösung mit EWR auch auftreten können).

Das Konzept passt nicht besonders gut zum Umstand, dass Betreibungen am zivilrechtlichen Wohnsitz stattfinden. Durch das Konzept werden Personen, die ihrer Meldepflicht nicht nachkommen, praktisch geschützt, weil Betreibungen, die an anderen als den Meldeorten vollzogen wurden, im Auszug nicht erscheinen, es sei denn, Wohnsitz und Meldeort befinden sich im gleichen Betreibungskreis.

### 8.1.3 Ansatz 1.3: Betreibung nur noch am Meldeort

<p>Funktionsprinzip</p>	<p><b>Vorbedingungen</b> Die Zuständigkeit wird neu definiert <b>[R1]</b>: Betreibungen sind nur am Meldeort möglich, der zivilrechtliche Wohnsitz ist irrelevant <b>[R2][R3]</b>.</p> <p><b>Erstellung des Auszugs</b> Der umfassende Auszug wird wie in 8.1.2 erstellt, konkret: Das Amt führt eine Abklärung der Meldeorte-Historie durch <b>[R4]</b>, um zu ermitteln, in welchen Betreibungskreisen, ausser dem eigenen, die Person registriert ist oder war und wie die früheren Wohnadressen gelautet haben <b>[T1]</b>. Die Abklärung reicht soweit zurück, wie der Auszug aussagekräftig sein soll. Aus den früheren Wohnadressen werden die damals zuständigen Ämter ermittelt, um diese danach mit einer elektronischen Standardmeldung um einen Teilauszug anzufragen <b>[T2]</b>. Ausserdem führt das federführende Amt eine Abfrage bei sich selbst aus. Danach werden die Teilauszüge elektronisch und automatisiert zum umfassenden Auszug zusammengesetzt <b>[R5][T3]</b>.</p>
<p>Technische Herausforderungen</p>	<p><b>[T1]</b> Die Abklärung der Wohnsitzgeschichte geschieht durch Abfrage der EWR-Register über eine Standardschnittstelle. Erster Schritt: Abfrage des eigenen EWR mit Name, Vorname und aktueller Adresse. Ausgabe: Jahr des Zuzugs, Wegzugsort und dortige Adresse. Zweiter Schritt: Abfrage des EWR am neu gefundenen Ort mit Name, Vorname und damaliger Adresse. Was wiederum zum vormaligen Wegzugsort führt. Und so weiter, bis die Meldeort-Historie lange genug zurück reicht (5 Jahre für Betreibungen, 20 Jahre für Verlustscheine aus Pfändungen). Die Suche nach früheren Meldeorten kann in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> durchgeführt werden.</p> <p><b>[T2]</b> Die Anfrage kann via eSchKG erfolgen (sog. DI Meldung). Sie basiert jeweils auf Name, Vorname und der damaligen Wohnadresse (amtsabhängig).</p> <p><b>[T3]</b> Die elektronischen Teilauszüge sind sog. DR-Meldungen. Die Zusammenführung der Teilauszüge zum umfassenden Auszug geschieht vollautomatisch und benötigt keinerlei manuelle Eingriffe oder Überwachung, da jeder Teilauszug genau jene Person betrifft, die einst an einer bestimmten Adresse wohnhaft gewesen ist. Somit entspricht die Qualität insgesamt jener der einzelnen Teilauszüge.</p>

<p>Rahmenbedingungen</p>	<p><b>[R1]</b> Die neue Definition des Betreibungsortes bedeutet eine neue rechtliche Regelung.</p> <p><b>[R2]</b> Ist der Schuldner im Betreibungskreis angemeldet, so wird die Betreibung im eigenen Amt durchgeführt. Ist der Schuldner im Betreibungskreis wohnhaft, aber nicht angemeldet, muss er identifiziert und im EWR ausfindig gemacht werden. Es ist ein Verfahren nötig, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer im Betreibungsbegehren aufgeführten Zustelladresse ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig zu identifizieren. Danach wird das Betreibungsbegehren an das Amt des Meldeortes weitergeleitet.</p> <p><b>[R3]</b> Um nicht angemeldete Personen betreiben zu können, müssen die Betreibungsämter Meldung an die Einwohnerkontrolle erstatten, um zu erwirken, dass eine Anmeldung forciert wird. Damit sich der Schuldner seiner Meldepflicht nicht mit der Absicht entzieht, vor Betreibung gefeit zu sein, muss diese streng durchgesetzt werden, z.B. indem eine Anmeldung von Amtes wegen vollzogen wird. Erst wenn die Person angemeldet ist, kann die Betreibung durchgeführt werden. (Das Betreibungsamt könnte, nachdem es festgestellt hat, dass der im Betreibungsbegehren aufgeführte Schuldner nicht angemeldet ist, diesen von Amtes wegen an dem Ort anmelden, wo es den Zahlungsbefehl zustellt.)</p> <p><b>[R4]</b> Gläubiger, die einen Auszug verlangen, können den Meldeort des Schuldners nicht wissen, da hierfür keine öffentliche Datenbank existiert. Darum nehmen die Ämter jedes Betreibungsbegehren an und ermitteln als erstes den Meldeort des Schuldners. Die Abklärung des Meldeortes und der Meldeort-Historie bedeuten neue Aufgaben im Amt, es sind neue rechtliche Regelungen nötig.</p> <p><b>[R5]</b> Das Einholen von Auszügen in anderen Ämtern und das Zusammenführen der Ergebnisse sind neue Aufgaben, welche neue rechtliche Regelungen bedingen.</p> <p><b>[R6]</b> Die Meldung von Personen an die Einwohnerkontrolle und ggf. die Aufgabe, Personen ohne Meldeort von Amtes wegen anzumelden, machen neue rechtliche Regelungen nötig.</p>
<p>Mögliche Antworten</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Daten, falls der Prozess vollständig durchführbar ist und mindestens ein Teilauszug nicht leer ist;</li> <li>2. Leerer Auszug (ohne Daten), falls alle Teilauszüge leer sind;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung mit Hinweis "Unbekannte Person oder Adresse", falls die Abklärung der Meldeort-Historie scheitert, insb. wenn die Zielperson nicht identifizierbar ist.</li> </ol>
<p>Benötigte Systeme</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreibungssoftware mit DI-Sequenz und DI-Meldung (Rolle Antragsteller);</li> <li>• NEU: Funktion zur Erstellung des konsolidierten Auszugs aus elektronischen Teilauszügen;</li> <li>• NEU: Normierte elektronische Schnittstelle zu eigenen und fremden EWR-Systemen für die Abklärung des Meldeortes bei Eingang eines Betreibungsbegehrens sowie für die Abklärung von früheren Meldeorten für den umfassenden Auszug. Die Funktion ist in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	<p>✓ oder ✗</p> <p>Änderungen im Zivilstandsregister werden an die Einwohnerämter gemeldet. Angepasste Prozesse, Ausbildung und Mitarbeitermotivation vorausgesetzt, wird die Namensänderung entdeckt und die Teilauszüge auf den korrekten Namen angefordert. Andernfalls werden die Teilauszüge mit falschen Namen angefordert, was das Gesamtbild des umfassenden Auszugs verfälscht.</p>
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	<p>✓ Die Meldeort-Historie an sich funktioniert, weil falsch geschriebene Namen und solche, welche die Person hat, aber im Geschäftsverkehr nicht benutzt, durch die EWR-Recherche ein und derselben Person zugeordnet werden können.</p>
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	<p>✓ Wenn Betreibungen über die Person existieren, so ist sie auch zwingend in der Einwohnerkontrolle registriert und daher auffindbar.</p>
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	<p>✓ Falls die Person Betreibungen am alten Meldeort hat, so werden diese erkannt und sie fliessen in den Gesamtauszug mit ein. Hat die Zielperson sich früher nirgendwo angemeldet, so scheitert die Meldeort-Historie. Das ist aber für den Auszug irrelevant, denn hätte die Zielperson an früheren Wohnorten Betreibungen gehabt, so wäre sie in diesem Zusammenhang angemeldet worden.</p>
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	<p>✓ Dass die Person an einem Ort wohnt, der nicht dem Meldeort entspricht, hat keinen Einfluss. Die Person kann ihren Auszug nicht mehr durch beständiges Umziehen schönen.</p>

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	2'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	10'100	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell) Die Kosten werden grösstenteils durch die nötige Identifikation von Schuldnern verursacht.
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Stunden	Die Abklärung des Meldeortes des Schuldners wird manuell durchgeführt und benötigt Zeit. Teilauszüge werden nicht sofort retourniert. Vernetzung erfordert technisch hohe Verfügbarkeiten.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	3 – 5	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts. U.a. abhängig von den Anbietern von EWR-Software, von Anbietern von Betreibungssoftware sowie kantonalen/kommunalen Informatikstellen.

### Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Die Zielperson wird vorgängig auf Basis von EWR-Daten identifiziert. So wird verhindert, dass ein Teilauszug versehentlich über eine andere Person gleichen Namens angefordert wird. Das Verfahren hat praktisch keine <i>false positives</i> .	Die Schuldner-Identifizierung durch das Amt ist umständlich und verursacht relativ grossen Aufwand.
Die Suche wird auf relevante Ämter eingegrenzt, was die Effizienz des Ansatzes im Vergleich zu einer Vollsuche in allen Ämtern deutlich verbessert.	Die Auslieferzeit ist länger als die zumutbare Wartezeit für einen Kunden am Schalter. Die manuelle Recherche der Meldeorthistorie und die Konsolidierung der verschiedenen Teilauszüge dauern zu lange.
Betreibungen können nicht mehr verheimlicht werden, weil diese nicht mehr an unbekanntem Orten, sondern ausschliesslich an den Meldeorten stattgefunden haben können.	Der Auszug ist nicht völlig frei von <i>false negatives</i> , weil Namenswechsel nicht erkannt werden.
Da nur Ämter befragt werden, in denen auch wirklich Betreibungen stattgefunden haben oder hätten stattfinden können, ist der Auszug nahezu vollständig.	

### Fazit

Den Meldeort als Betreibungsort festzulegen, hilft, einen umfassenden Auszug zu erstellen, der frei von Falschzuweisung und ziemlich vollständig ist. Die Vollständigkeit steigt nochmal an, wenn sämtliche Betreibungsarten am Meldeort durchzuführen sind, nicht nur solche auf Pfändung und Konkurs, sondern beispielsweise auch Betreibungen auf Pfandverwertung.

Damit das Konzept aufgeht, müssen wesentliche Vorbedingungen erfüllt resp. geschaffen werden, deren Umsetzbarkeit heute schwer abgeschätzt werden kann. Da Schuldner zwingend einen Meldeort haben müssen, braucht es Mittel, säumige Anmeldungen in kurzer Zeit und wirksam zu korrigieren, z.B. durch eine erzwungene Anmeldung von Amtes wegen.

Gläubiger kennen wohl die Schuldneradresse, sie können aber nicht wissen, ob dies auch der Meldeort ist. Somit müssen neue Regeln für die Einreichung des Betreibungsbegehrens erstellt werden, z.B. Einreichung in jedem beliebigen Amt.

Damit die Anmeldung erzwungen werden kann, muss die Zielperson kontaktiert und identifiziert werden. Es ist ein Verfahren nötig, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse laut Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig zu identifizieren.

Die organisatorischen, logistischen und finanziellen Konsequenzen einer Betreibung, die zwingend am Meldeort durchgeführt werden muss, auch bei Grundpfandbetreibungen, wurden nicht untersucht.

### 8.1.4 Ansatz 1.4: Registrierung der Betreuung am Meldeort

<p>Funktionsprinzip</p>	<p><b>Vorbedingungen</b></p> <p>Betreibungen werden wie heute am zivilrechtlichen Wohnsitz durchgeführt. Kern des Konzepts ist eine neue Regel, die besagt, dass das zuständige Amt die Auszugsdaten an dasjenige Amt sendet, in dessen Betreuungskreis der Schuldner angemeldet ist.</p> <p>Somit sind alle Betreuungshandlungen in den Ämtern des jeweiligen Meldeortes registriert, egal wo sie stattgefunden haben. Das Vorgehen im Einzelnen:</p> <p>Das Amt führt die Betreuung durch und klärt den Meldeort des Schuldners ab <b>[T1][R1][R2]</b>. Danach wird das Amt ermittelt, an welches die Auszugsdaten zu senden sind <b>[T2]</b>. Die Auszugsdaten zu der aktuellen Betreuung werden immer dann neu gesendet, wenn sich eine Statusänderung im Amt ergeben hat <b>[T3][R3]</b>.</p> <p><b>Erstellung des Auszugs</b></p> <p>Der umfassende Auszug wird wie in 8.1.2 erstellt, konkret:</p> <p>Das Amt führt eine Abklärung der Meldeorte-Historie durch <b>[R4]</b>, um zu ermitteln, in welchen Betreuungskreisen, ausser dem eigenen, die Person registriert ist oder war <b>[T4]</b>. Die Abklärung reicht soweit zurück, wie der Auszug aussagekräftig sein soll. Aus den früheren Meldeorten werden die damals zuständigen Ämter ermittelt, um diese danach mit einer elektronischen Standardmeldung um einen Teilauszug anzufragen <b>[T5]</b>. Ausserdem führt das federführende Amt eine Abfrage bei sich selbst aus. Danach werden die Teilauszüge elektronisch und automatisiert zum umfassenden Auszug zusammengesetzt <b>[R5]</b>.</p>
<p>Technische Herausforderungen</p>	<p><b>[T1]</b> Die Ermittlung des Meldeortes kann in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> durchgeführt werden.</p> <p><b>[T2]</b> Die Ermittlung des zuständigen Amtes aufgrund des Meldeortes wird nach dem heutigen Vorbild durchgeführt.</p> <p><b>[T3]</b> Dazu würde eine neue eSchKG Sequenz definiert werden müssen, d.h. ein Meldungstyp für das Update von Betreibungsdaten zwischen zwei Ämtern.</p> <p><b>[T4]</b> Die Abklärung der Meldeort-Historie geschieht durch Abfrage der EWR-Register über eine Standardschnittstelle.</p> <p>Erster Schritt: Abfrage des eigenen EWR mit Name, Vorname und aktueller Adresse. Ausgabe: Jahr des Zuzugs, Wegzugsort und dortige Adresse.</p> <p>Zweiter Schritt: Abfrage des EWR am neu gefundenen Ort mit Name, Vorname und damaliger Adresse. Was wiederum zum vormaligen Wegzugsort führt.</p> <p>Und so weiter, bis die Meldeort-Historie lange genug zurück reicht (5 Jahre für Betreibungen, 20 Jahre für Verlustscheine aus Pfändungen).</p> <p>Die Suche nach früheren Meldeorten kann in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> durchgeführt werden.</p> <p><b>[T5]</b> Die Anfrage erfolgt via eSchKG (DI Meldung).</p> <p><b>[T6]</b> Die elektronischen Teilauszüge sind sog. DR-Meldungen. Die Zusammenführung der Teilauszüge zum umfassenden Auszug geschieht vollautomatisch und benötigt keinerlei manuelle Eingriffe, da jeder Teilauszug exakt die registrierte Person betrifft.</p>

<p>Rahmenbedingungen</p>	<p><b>[R1]</b> Ist der Schuldner nicht im eigenen Betreibungskreis angemeldet, so muss der Meldeort ermittelt werden. Es ist ein Verfahren nötig, um einen Schuldner, der an einer im Betreibungsbegehren aufgeführten Zustelladresse ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig zu identifizieren. Danach wird der Meldeort des Schuldners ermittelt und die Betreibungsdaten werden an das Amt des Meldeortes gesendet. Die Abklärung des aktuellen Meldeortes macht neue rechtliche Regelungen nötig.</p> <p><b>[R2]</b> Um Betreibungsdaten an das korrekte Amt senden zu können, muss der Schuldner über einen Meldeort verfügen. Ist dies nicht der Fall, so erstattet das Betreibungsamt Meldung an die Einwohnerkontrolle, um zu erwirken, dass eine Anmeldung forciert wird. Das Betreibungsamt könnte, nachdem es festgestellt hat, dass der im Betreibungsbegehren aufgeführte Schuldner nirgends angemeldet ist, diesen von Amtes wegen an dem Ort anmelden, wo es den Zahlungsbefehl zustellt.</p> <p><b>[R3]</b> Die Ermittlung des zuständigen Amtes und die Weiterleitung von Betreibungsdaten an eben dieses bedeuten neue Aufgaben. Damit dürften neue rechtliche Regelungen nötig werden.</p> <p><b>[R4]</b> Die Abklärung früherer Meldeorte bedeutet eine neue Aufgabe im Amt und macht neue rechtliche Regelungen nötig.</p> <p><b>[R5]</b> Das Einholen von Auszügen in anderen Ämtern und das Zusammenführen sind neue Aufgaben, welche rechtliche Regelungen nötig machen.</p>
<p>Mögliche Antworten</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Daten, falls der Prozess vollständig durchführbar ist und mindestens ein Teilauszug nicht leer ist;</li> <li>2. Leerer Auszug (ohne Daten), falls alle Teilauszüge leer sind;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung mit Hinweis "Unbekannte Person oder Adresse", falls die Abklärung der Meldeort-Historie scheitert, insb. wenn die Zielperson nicht identifizierbar ist.</li> </ol>
<p>Benötigte Systeme</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreibungssoftware mit DI-Sequenz und DI-Meldung (Rolle Antragsteller);</li> <li>• NEU: Meldeverfahren zwischen Ämtern;</li> <li>• NEU: Funktion zur Erstellung des konsolidierten Auszugs aus elektronischen Teilauszügen;</li> <li>• NEU: Normierte Schnittstelle zu eigenen und fremden EWR-Systemen für die Abklärung von Meldeorten. Die Funktion ist in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	✓ oder ✗ Änderungen im Zivilstandsregister werden an die Einwohnerämter gemeldet. Angepasste Prozesse, Ausbildung und Mitarbeitermotivation vorausgesetzt, wird die Namensänderung entdeckt und die Teilauszüge auf den korrekten Namen angefordert. Andernfalls werden die Teilauszüge mit falschen Namen angefordert, was das Gesamtbild des umfassenden Auszugs verfälscht.
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	✓ Die Meldeort-Historie an sich funktioniert, weil falsch geschriebene Namen und solche, welche die Person hat, aber im Geschäftsverkehr nicht benutzt, durch die EWR-Recherche ein und derselben Person zugeordnet werden können.
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	✓ Die Person wird in jedem Fall identifiziert und ihre Betreibungsdaten werden gefunden.
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	✓ Die Person wird in jedem Fall identifiziert und ihre Betreibungsdaten werden gefunden.
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	✓ Der Wohnort ist unbedeutend für die Qualität des Auszuges.

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	4'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	10'300	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell) Die Kosten werden grösstenteils durch die nötige Identifikation von Schuldnern verursacht.
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Stunden	Die Abklärung des Meldeortes des Schuldners wird manuell durchgeführt und benötigt Zeit. Teilauszüge werden nicht sofort retourniert. Vernetzung erfordert technisch hohe Verfügbarkeiten.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	3 – 5	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts. U.a. abhängig von den Anbietern von EWR-Software, von Anbietern von Betreibungssoftware sowie kantonalen/kommunalen Informatikstellen.

### Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Die Person wird vorgängig amtlich auf Basis von EWR-Daten identifiziert. So wird verhindert, dass	Identifizierung auf Basis des Wohnsitzes durch das Amt ist umständlich und kann grosse Aufwände für Recherchen bedeuten.

ein Teilauszug versehentlich über eine andere Person mit ähnlichem Namen angefordert wird.	
Die Suche wird auf relevante Ämter eingegrenzt, was den Ansatz effizient macht.	Das Konzept ist technisch und organisatorisch komplexer, als es sich auf den ersten Blick darstellt. Die mehrfache Speicherung von Betreibungsdaten (beim durchführenden Amt und im Amt des Meldeortes) wurde nicht näher untersucht und könnte Risiken bergen.
Betreibungen können nicht mehr verheimlicht werden, indem sie an unbekanntem Orten stattgefunden haben. Alle Betreibungen sind an den Meldeorten registriert.	Die Auslieferzeit ist länger als die zumutbare Wartezeit für einen Kunden am Schalter. Die manuelle Recherche der Meldeorthistorie und die Konsolidierung der verschiedenen Teilauszüge dauern zu lange.
Da nur Ämter befragt werden, in denen auch wirklich Betreibungen stattgefunden haben oder hätten stattfinden können, ist der Auszug nahezu vollständig.	Der Auszug ist nicht völlig frei von <i>false negatives</i> , weil Namenswechsel nicht erkannt werden.

### Fazit

Das Konzept definiert den Meldeort als Fixpunkt, an dem sich die Betreibungsdaten des Schuldners befinden. Es ähnelt dem Lösungskonzept unter 8.1.3, belässt jedoch die Betreibungshandlungen in der räumlichen Nähe zum Schuldner bei einem Amt in der Region, so wie heute auch.

Das Konzept erlaubt einen umfassenden Auszug, der frei von Falschzuweisung und ziemlich vollständig ist (bis auf einige Namensproblematiken). Da jede Betreibungsart (Pfändung u. Konkurs, Pfandverwertung, Wechsel etc.) gleichermassen erfasst wird, ist der Auszug vollständiger als unter 8.1.3.

Damit eine nicht angemeldete Person zur Anmeldung gezwungen werden kann, muss sie kontaktiert und identifiziert werden. *Es ist ein Verfahren nötig, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse laut Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig zu identifizieren.*

Bei der Erstellung des Auszugs muss darauf geachtet werden, dass es nicht zu Mehrfachnennungen einer Betreibung kommt. Denn nebst dem Amt, das die Betreibung durchführt, verfügt ja noch ein weiteres Amt, jenes am Meldeort, über Betreibungsdaten zum gleichen Fall. Ein Detailkonzept müsste sich diesem Thema besonders aufmerksam widmen.

## 8.2 Labor 2 (Erweiterung mit mittelfristig verfügbaren Möglichkeiten)

Labor 2 untersucht Lösungsansätze, die mit heutigen Mitteln in Kombination mit ergänzenden Schnittstellen und Funktionalitäten ermöglicht werden.

### 8.2.1 Ansatz 2.1: Führen von AHVN13 im Amt

<p>Funktionsprinzip</p>	<p><b>Vorbedingungen</b></p> <p>Betreibungen werden wie heute am zivilrechtlichen Wohnsitz durchgeführt. Die Register führen die AHVN13 als Personenummer des Schuldners mit den Betreibungsdaten <b>[R1]</b>. Die Nummer wird für die interne Personenidentifikation in den Ämtern verwendet und ist nicht Teil der Daten in einem Begehren an das Betreibungsamt.</p> <p>Die Zuordnung der AHVN13 zum Schuldner, der im Betreibungsbegehren mit Name, Vorname und Adresse angegeben wurde, geschieht durch Recherche in den Einwohnerregisterdaten <b>[T1][R2]</b>.</p> <p>Die Suche im EWR funktioniert relativ gut, wenn der Schuldner in einer Gemeinde des Betreibungskreises angemeldet ist. Dann liegt die AHVN13, die Teil der EWR-Daten ist, für die weitere Verwendung zur Verfügung.</p> <p>Ist der Schuldner nicht angemeldet, so muss er im Verlauf des Verfahrens amtlich identifiziert werden können <b>[T2][T3][R3]</b>. Aus dem EWR des Meldeortes wird die AHVN13 ermittelt und fortan in den Betreibungsdaten geführt.</p>
	<p><b>Erstellung des Auszugs</b></p> <p>Das Auskunftsbegehren basiert auf Name, Vorname und Adresse, da die AHVN13 nicht zu den Personenmerkmalen gehört, die allgemein bekannt sind.</p> <p>Das Amt, welches das Auskunftsbegehren entgegennimmt, prüft den Meldeort der Person mittels einer Abfrage bei den Einwohnerkontrollen (ggf. mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i>, sofern verfügbar).</p> <p>Wird die Person gefunden, so steht die AHVN13 für eine zielsichere Abfrage bei den anderen Ämtern zur Verfügung <b>[T4][T5]</b>. Die angefragten Ämter erstellen die Teilauszüge automatisiert, d.h. ohne menschlichen Eingriff, da ein nunmehr verlässlicher Primärschlüssel für die Suche vorliegt. Die Teilauszüge werden vom federführenden Amt in einen Gesamtauszug kombiniert <b>[R4]</b>.</p> <p><i>Wird die Person nicht gefunden</i>, so ist die Person nicht an der im Auszugsbegehren angegebenen Adresse gemeldet <b>[R5]</b>. Wenn aber die Personenidentifikation scheitert, so muss anstelle eines Auszugs eine andere Information an den Gläubiger gehen, z.B. die, dass die Zielperson nicht im Betreibungskreis gemeldet ist <b>[R6]</b>.</p>
<p>Technische Herausforderungen</p>	<p><b>[T1]</b> Die Ermittlung des Meldeortes kann in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> durchgeführt werden.</p> <p><b>[T2][T3]</b> Eine amtliche Identifizierung könnte z.B. bei der Zustellung des Zahlungsbefehls passieren, indem der Zustellbeamte eine Personenidentifikation auf Grundlage amtlicher Papiere vornimmt. Will sich die Person der Zustellung oder Identifizierung oder beidem entziehen, so kann ultimo ratio die Zustellung polizeilich erfolgen inkl. amtlicher Identifikation. Ist die Person einmal identifiziert, ist</p>

	<p>abzuklären, ob die Person einen Meldeort besitzt. Falls nicht, kann die Anmeldung zur Not forciert werden.</p> <p>Mit welchem Verfahren die Person schliesslich identifiziert wird und ob der hier skizzierte Weg tatsächlich umsetzbar und ausreichend wäre, müsste vertieft untersucht werden. Sicher ist: Es ist ein Verfahren nötig, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse gem. Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig zu identifizieren. Dies vorausgesetzt steht danach die AHVN13 für die weitere Verwendung zur Verfügung.</p>
	<p><b>[T4]</b> Als Datenkanal zwischen den Ämtern kann der eSchKG Verbund (SEDEX) oder eine andere Technologie eingesetzt werden, z.B. Webservices.</p>
	<p><b>[T5]</b> Die Anfrage erfolgt via eSchKG mit einer DI Meldung.</p>
Rahmenbedingungen	<p><b>[R1]</b> Die AHVN13 zu führen bedingt rechtliche Anpassungen.</p>
	<p><b>[R2]</b> Die Abklärung des Meldeortes bereits zu Beginn einer Betreuung bedingt rechtliche Anpassungen.</p>
	<p><b>[R3]</b> Die Personenidentifizierung bei der Zustellung bedeutet eine neue Aufgabe im Amt und macht neue rechtliche Regelungen nötig.</p>
	<p><b>[R4]</b> Das Einholen von Auszügen in anderen Ämtern und das Zusammenführen sind neue Aufgaben, welche rechtliche Regelungen nötig machen.</p>
	<p><b>[R5]</b> Das Konzept impliziert, dass das federführende Amt nicht irgendein Amt sein kann, sondern dasjenige des aktuellen Meldeortes des Schuldners sein muss.</p>
	<p><b>[R6]</b> Die Betreuungsauskunft als Form der Akteneinsicht wird neu definiert. Gegenüber heute, wo der leere Auszug Interpretationen zulässt, wird der leere Auszug in diesem Konzept zur Bescheinigung, dass die Person tatsächlich nirgends Betreibungen hat.</p>
	<p><b>[R7]</b> Durch das Konzept werden die Betreibungsämter implizit zu Auskunftsteilen auch hinsichtlich des Meldeortes einer Person, was womöglich rechtliche Anpassungen erforderlich macht.</p>
	<p><b>[R8]</b> Die Meldung von Personen an die Einwohnerkontrolle und ggf. die Aufgabe, Personen ohne Meldeort von Amtes wegen anzumelden, machen neue rechtliche Regelungen nötig.</p>
Mögliche Antworten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Daten, falls der Prozess vollständig durchführbar ist und mindestens ein Teilauszug nicht leer ist;</li> <li>2. Leerer Auszug (ohne Daten), falls alle Teilauszüge leer sind;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung mit Hinweis "Unbekannte Person oder Adresse", falls die Zielperson im EWR des federführenden Amtes nicht angemeldet ist.</li> </ol>
Benötigte Systeme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreibungssoftware mit DI-Sequenz und DI-Meldung (Rolle Antragsteller);</li> <li>• NEU: Funktion zur Erstellung des konsolidierten Auszugs aus elektronischen Teilauszügen;</li> <li>• NEU: Normierte Schnittstelle zu eigenen und fremden EWR-Systemen für die Abklärung von Meldeorten. Die Funktion ist in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	✓ Eine Namensänderung führt nicht zu einer Neuzuteilung der AHVN13, somit ist das Konzept dagegen immun.
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	✓ Kann die Zielperson aus den Antragsdaten nicht eindeutig ermittelt werden, so wird kein Auszug, sondern eine begründete Nichterledigungsmeldung gemacht.
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	✓ Mit dem Konzept werden alle Betreibungen des Schuldners erfasst, egal wo sie stattgefunden haben.

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	5'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	10'300	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Stunden	Das federführende Amt fordert Teilauszüge aus über 400 Ämtern an. Es ist nicht zu erwarten, dass alle Abfragen technisch verzögerungsfrei erfolgen. Da alle Antworten abgewartet werden müssen, hängt die Dauer vom letzten Eintreffen eines Teilauszugs ab.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	3 – 5	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts. U.a. abhängig von den Anbietern von EWR-Software, von Anbietern von Betriebssoftware sowie kantonalen/kommunalen Informatikstellen.

### Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Der Auszug ist frei von falsch zugeordneten Betreibungen (keine <i>false positives</i> ).	Die Person muss im Betreibungsprozess amtlich identifiziert werden, was aufwendig ist.
Der Auszug ist lückenlos (keine <i>false negatives</i> ).	Es gibt derzeit keine einfache Lösung für das Problem der Identifikation einer Person und der nachfolgenden Zuordnung eines eindeutigen Identifikators.
Es werden alle Betreibungsarten erfasst und im Auszug ausgewiesen.	Die Gesamtdauer der Dienstleistung ist einem Kunden am Schalter nicht zumutbar. Die Abfrage bei über 400 Ämtern und die Konsolidierung der Teilauszüge dauern im Schnitt zu lange.

Der Betreuungsort hat auf den Auszug keinen Einfluss. "Schuldner-Tourismus" ist kein Mittel mehr, um die Betreuungsgeschichte zu verheimlichen.	
---	--

*Fazit*

Das Lösungskonzept zeigt auf, dass die Nutzung eines eindeutigen Personen-Identifikators, hier AHVN13, die entscheidende Voraussetzung für die Überwindung sämtlicher Angriffspunkte ist. Es zeigt allerdings auch die Grenzen auf: Da der Identifikator nicht Teil des Datenaustausches in täglichen Geschäften ist, muss er sowohl bei der Betreuungshandlung als auch bei der Erstellung des Auszugs der Person zugewiesen werden, die im Formular mit Name, Vorname und Adresse angegeben wird.

Darin liegt die grösste Herausforderung: Es ist ein Verfahren nötig, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse gem. Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, **auf Basis eines übergreifenden Identifikationsregisters** eindeutig zu identifizieren. Die Untersuchung zeigt, dass das Verfahren im Prinzip machbar ist, aber nicht aus dem Hut gezaubert werden kann. Erste Überlegungen enthalten wesentliche Neuerungen, von Zwangsanmeldung bis hin zu polizeilichen Massnahmen. Es mag andere Wege geben, das Ziel zu erreichen, aber es ist absehbar, dass neue Prozesse und Verfahren nötig sind, ganz zu schweigen von neuen rechtlichen Bestimmungen. Das Betreuungswesen würde insgesamt starken Veränderung unterworfen.

Heute weiss der Empfänger eines leeren Auszuges nicht, weshalb er leer ist – hat die Person tatsächlich eine reine Weste oder ist sie bloss nicht registriert? Der hier vorgeschlagene Auszug hat eine neue Qualität bezüglich der Aussage, weil er explizit zwischen "Person unbekannt" und "Person bekannt und tatsächlich frei von Betreibungen" klar unterscheidet. Besonders mit dem Hinweis, dass die Person unbekannt ist, wird dem Gläubiger (Antragsteller) implizit mitgeteilt, dass seine gemachten Personen- oder Adressangaben nicht richtig sind – wo auch immer die Ursache liegen mag. Das birgt wiederum Potential für ein anderes Problem: wenn die Zielperson aus einem Fehler der Verwaltung heraus als unbekannt gemeldet wird, kann diese von Leistungen ausgeschlossen werden oder ihr wird das Vertrauen von Vertragspartnern und Gläubigern entzogen. Hierzu müssten die Konsequenzen noch eingehender untersucht werden.

8.2.2 Ansatz 2.2: Schaffung eines sektoriellen Identifikators

Funktionsprinzip	<p><b>Vorbedingungen</b></p> <p>Betreibungen werden wie heute am zivilrechtlichen Wohnsitz durchgeführt.</p> <p>Die Register führen eine Personen-Nummer, die nur für das Betreuungswesen und nicht darüber hinaus verwendet wird (<i>sektorielle Identifikator SI</i>) [R1]. Er wird in den Betreibungsdaten geführt und nur für die interne Personenidentifikation in den Ämtern verwendet. Er ist nicht Teil der Daten in einem Begehren an das Betreibungsamt.</p> <p>Die Zuteilung des SI erfolgt bei der erstmaligen Erfassung des Schuldners beim ersten Amt, das diesen identifiziert [T1][T2][R2]. Diese bezieht den SI in einer zentralen Stelle, wir nennen sie <i>SI Register</i> [T3][R3], und weist ihn dem Schuldner zu. Der SI bleibt fortan mit der Person verbunden.</p>
------------------	--

	<p>Wird eine neue Betreuung registriert, so wird der Schuldner zunächst im SI Register ermittelt [T4] und sein SI dem Fall zugewiesen.</p> <p><b>Erstellung des Auszugs</b></p> <p>Das Auskunftsbegehren basiert auf Name, Vorname und Adresse. Der SI gehört nicht zu den allgemein bekannten Personenmerkmalen.</p> <p>Das Amt, welches das Auskunftsbegehren entgegennimmt, ermittelt den SI der Zielperson im SI Register. Wird der SI der Person gefunden, so steht er für eine zielsichere Abfrage bei den anderen Ämtern zur Verfügung [T5][T6]. Die angefragten Ämter erstellen die Teilauszüge automatisiert, d.h. ohne menschlichen Eingriff, da ein nunmehr verlässlicher Primärschlüssel für die Suche vorliegt. Die Teilauszüge werden vom federführenden Amt in einen Gesamtauszug kombiniert [R4].</p> <p><i>Wird die Person nicht gefunden</i>, so ist sie in keinem Betreibungsregister erfasst, d.h. sie hat noch keine Betreibungen. Die Abfrage von Teilauszügen in den übrigen Ämtern kann entfallen und es wird ein leerer Auszug ausgestellt [R5].</p>
<p>Technische Herausforderungen</p>	<p>[T1] Auf den ersten Blick ähnelt das Verfahren dem Personenstamm im Handelsregister. Mit dem Unterschied, dass die Zielpersonen (Schuldner) in einer Betreuung tendenziell weniger motiviert, sich identifizieren zu lassen, daher muss die Identifizierung erzwungen werden können.</p> <p>Eine amtliche Identifizierung könnte bei der Zustellung des Zahlungsbefehls passieren, indem der Zustellbeamte eine Personenidentifikation auf Grundlage amtlicher Papiere vornimmt. Will sich die Person der Zustellung oder Identifizierung oder beidem entziehen, so kann ultimo ratio die Zustellung polizeilich erfolgen inkl. amtlicher Identifikation.</p> <p>Abhängig von der Konstruktion des SI-Registers kann ein Abgleich mit den EWR Daten nötig sein (vgl. auch [T3]). In diesem Fall wäre abzuklären, ob die Person einen Meldeort besitzt. Falls nicht, kann die Anmeldung zur Not forciert werden.</p> <p>[T2] Mit welchem Verfahren die Person identifiziert wird und ob der oben skizzierte Weg tatsächlich umsetzbar und ausreichend wäre, müsste vertieft untersucht werden. Sicher ist: <b><i>Es ist ein Verfahren nötig, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse gem. Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, auf Basis des SI-Registers zu identifizieren.</i></b> Dies vorausgesetzt steht danach der sektorielle Identifikator für die weiteren Schritte zur Verfügung.</p> <p>[T3] Der Aufbau sowie die Prozesse im SI Register selbst hängen von einer weiteren Konzept-Komponente ab, der Frage nämlich, ob der SI eine völlig autonome Konstruktion oder eine Ableitung der AHVN13 ist.</p> <p>Eine völlig autonome SI, die gänzlich auf einen Abgleich mit anderen geläufigen Personennummern, insb. AHN13, verzichtet, würde bedeuten, dass Personen nur in Registern identifizierbar sind, welche den SI mitführen. Da es jedoch ein <u>sektorieller</u> Identifikator ist, wird genau das nicht der Fall sein und ein Abgleich mit dem EWR, ZAS/UIP, Zivilstandsregister usw. ist auf Basis der SI nicht machbar. Aus diesem Grund wird nicht weiter auf die Idee eingegangen und fortan gilt die Annahme, dass <i>der SI einen inneren Bezug zur AHVN13 hat, z.B. kann er durch eine Hash-Funktion von dieser abgeleitet sein.</i></p> <p>[T4] Aufgrund der Annahme unter [T3] kann das EWR für die eindeutige Identifikation im Vorfeld verwendet werden, danach erst wird ein SI daraus ermittelt.</p>

	<p><b>[T5]</b> Als Datenkanal zwischen den Ämtern kann der eSchKG Verbund (SEDEX) oder eine andere Technologie eingesetzt werden, z.B. Webservices.</p> <p><b>[T6]</b> Die Anfrage erfolgt via eSchKG mit einer DI Meldung.</p>
Rahmenbedingungen	<p><b>[R1]</b> Den sektoriellen Identifikator zu führen bedingt rechtliche Anpassungen.</p> <p><b>[R2]</b> Die Personenidentifizierung bei der Zustellung bedeutet eine neue Aufgabe im Amt und macht neue rechtliche Regelungen nötig.</p> <p><b>[R3]</b> Die Existenz eines neuen Registers für den sektoriellen Identifikator (SI Register bedingt eine gesetzliche Grundlage.</p> <p><b>[R4]</b> Das Einholen von Auszügen in anderen Ämtern und das Zusammenführen sind neue Aufgaben, welche rechtliche Regelungen nötig machen.</p> <p><b>[R5]</b> Die Betreuungsauskunft als Form der Akteneinsicht wird neu definiert. Gegenüber heute, wo der leere Auszug Interpretationen zulässt, wird der leere Auszug in diesem Konzept zur Bescheinigung, dass die Person tatsächlich nirgends Betreibungen hat.</p>
Mögliche Antworten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Daten, falls der Prozess vollständig durchführbar ist und mindestens ein Teilauszug nicht leer ist;</li> <li>2. Leerer Auszug (ohne Daten), falls die Person im SI Register noch nicht erfasst ist;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung.</li> </ol>
Benötigte Systeme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betreibungssoftware mit DI-Sequenz und DI-Meldung (Rolle Antragsteller);</li> <li>• NEU: Registerdatenbank für die Verwaltung von sektoriellen Identifikatoren (SI Register);</li> <li>• NEU: Funktion zur Erstellung des konsolidierten Auszugs aus elektronischen Teilauszügen;</li> <li>• NEU: Schnittstelle zu EWR-Systemen für Abklärung in Zusammenhang mit der Identifizierung von Personen bei der Ersterfassung und beim Auskunftsbegehren. Die Funktion ist in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	<p>✓ oder ✗.</p> <p>Ob eine Namensänderung im SI Register korrekt nachgeführt wird, hängt von der Konzeption des Registers ab, von Prüf- und Qualitätsprozessen sowie der Governance.</p> <p>Grundsätzlich kann durch Integration mit anderen Datenbanken und Registern der Namenswechsel erkannt und der neue Name der Person korrekt zugeordnet werden.</p>
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	<p>✓ oder ✗.</p> <p>Auch hier gilt: Je nach Konzeption des SI Registers werden Personen besser oder schlechter identifiziert.</p>

AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	✓ Mit dem Konzept werden alle Betreibungen des Schuldners erfasst, egal wo sie stattgefunden haben.

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	15'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	11'300	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Stunden	Das federführende Amt fordert Teilauszüge aus über 400 Ämtern an. Es ist nicht zu erwarten, dass alle Abfragen technisch verzögerungsfrei erfolgen. Da alle Antworten abgewartet werden müssen, hängt die Dauer vom letzten Eintreffen eines Teilauszugs ab.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	3 – 5	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts. U.a. abhängig von den Anbietern von EWR-Software, von Anbietern von Betreibungssoftware sowie kantonalen/kommunalen Informatikstellen.

### Stärken und Schwächen

Die Beurteilung hängt weitgehend vom Konzept des Registers ab, das die Verwaltung des sektoriellen Identifikators umsetzt (SI Register). Ist das Register sehr gut geführt und wird die Datenqualität maximiert, so werden Eigenschaften des gesamten Systems zu Stärken, andernfalls werden sie ins Gegenteil verkehrt und sie wirken als Schwächen.

In der folgenden Stärken/Schwächen-Betrachtung wird **eine qualitativ sehr hochstehende** Umsetzung des SI Registers vorausgesetzt.

Stärken	Schwächen
Der Auszug ist frei von falsch zugeordneten Betreibungen (keine <i>false positives</i> ).	Die Person muss im Betreibungsprozess amtlich identifiziert werden, was aufwendig ist.
Der Auszug ist lückenlos (keine <i>false negatives</i> ).	Es gibt derzeit keine einfache Lösung für das Problem der Identifikation einer Person und der nachfolgenden Zuordnung eines eindeutigen Identifikators.
Es werden alle Betreibungsarten erfasst und im Auszug ausgewiesen.	Die Auslieferzeit ist länger als die zumutbare Wartezeit für einen Kunden am Schalter. Die Abfrage bei über 400 Ämtern und die Konsolidierung der Teilauszüge dauern im Schnitt zu lange.
Der Betreibungsort hat auf den Auszug keinen Einfluss. "Schuldner-Tourismus" ist kein Mittel mehr, um die Betreibungsgeschichte zu verheimlichen.	Die Schaffung eines sektoriellen Identifikators ist teuer und bringt keine Verbesserung ggü. eines bestehenden Identifikators wie z.B. AHVN13.

*Fazit*

Das Fazit fällt ähnlich aus wie bei der Nutzung der AHVN13 als Identifikator. Die Gemeinsamkeiten sind folgende:

- Das Vorhaben gelingt nur, wenn es mit vertretbarem Aufwand möglich ist, **einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse gem. Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, in einem Personenregister zu identifizieren**;
- Ein leerer Auszug sagt verlässlich aus, dass die Person in der Schweiz keine Betreibungen registriert hat.

Es gibt auch wichtige Unterschiede anzumerken:

- Ein völlig autonomer sektorieller Personen-Identifikator ist wenig realistisch. Wenn er nicht in irgendeiner Beziehung zur AHVN13 steht, so werden wichtige Abgleichfunktionen mit anderen Registern praktisch verunmöglicht oder aber stark erschwert. Es ist also anzunehmen, dass ein sektorieller Personen-Identifikator sich aus der AHVN13 ableiten würde;
- Der Aufbau eines neuen Personenregisters wäre kostspielig und würde keine Verbesserung gegenüber dem Ansatz mit AHVN13 bringen;
- Die Erfolgsaussichten des Ansatzes hängen direkt mit der Qualität der Prozesse und Organisation des Registers ab. Aus vermeintlichen Stärken des Ansatzes (z.B. keine *false positives* zu liefern) können bei qualitativ ungenügender Umsetzung rasch Schwächen werden (Mängel in der Personen-Identifikation führen zu *false positives*).

8.2.3 Ansatz 2.3: Zentralisierte Datensammelstelle mit AHVN13

Funktionsprinzip	<p><b>Vorbedingungen</b></p> <p>Betreibungen werden wie heute am zivilrechtlichen Wohnsitz durchgeführt.  <i>Die Konzeptidee beruht auf der Führung der AHVN13 in Kombination mit einer zentralen Datensammelstelle, worin die Betreibungsdaten aller Ämter als Kopien vorgehalten werden.</i></p> <p>Das Konzept ist in zwei Teile gegliedert:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Führung des AHVN13 als Personenummer des Schuldners mit den Betreibungsdaten <b>[R1]</b>. Es gilt das unter 8.2.1 gesagte <b>[T1]</b>;</li> <li>2. Es wird eine zentrale Datenbank aufgebaut <b>[R2]</b>, wohin die Betreibungsämter in regelmässigen Abständen solche Betreibungsdaten senden, die für einen Auszug relevant sind (Personenmerkmale, Schuldner-AHVN13, Gläubiger und Vertreter, Forderungshöhe, Status etc.). Die Datenbank fungiert als zentrale Abfragestelle für Betreibungsauszüge.</li> </ol>
------------------	---

	<p><b>Erstellung des Auszugs</b></p> <p>Das Auskunftsbegehren basiert auf Name, Vorname und Adresse, da die AHVN13 nicht zu den Personenmerkmalen gehört, die allgemein bekannt sind.</p> <p>Das Amt, welches das Auskunftsbegehren entgegennimmt, prüft den Meldeort der Person mittels einer Abfrage bei den Einwohnerkontrollen (resp. mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i>, sofern verfügbar).</p> <p>Wird die Person gefunden, so steht die AHVN13 für eine zielsichere Abfrage in der zentralen Datenbank zur Verfügung <b>[T2]</b>. Da die Abfrage synchron passiert, ist der gesamte Abfrageprozess eine Frage von wenigen Sekunden.</p>
Technische Herausforderungen	<p><b>[T1]</b> Namentlich ist ein Verfahren nötig, um einen Schuldner, der an einer Zustelladresse laut Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig identifiziert werden kann. Gleiches gilt für die Suche nach einer registrierten Person auf Basis von Name, Vorname und Adresse in den EWR-Datenbanken (resp. mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i>, sofern verfügbar).</p>
	<p><b>[T2]</b> Die Abfrage geschieht über eine Webservice Schnittstelle, basierend auf einem Datenmodell nach dem Vorbild der eSchKG DI Sequenz.</p>
Rahmenbedingungen	<p><b>[R1]</b> Es gelten die unter 8.2.1 aufgeführten Rahmenbedingungen betr. AHVN13 gelten.</p>
	<p><b>[R2]</b> Der Aufbau einer neuen zentralen Datenbank für Betreibungsdaten setzt eine gesetzliche Grundlage voraus.</p>
Mögliche Antworten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Betreibungsdaten;</li> <li>2. Leerer Auszug;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung mit Hinweis "Unbekannte Person oder Adresse", falls die Zielperson im EWR des federführenden Amtes nicht angemeldet ist.</li> </ol>
Benötigte Systeme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEU: Zentrale Datenbank mit Kopien der Betreibungsdaten aus den Ämtern;</li> <li>• NEU: Betreibungssoftware mit Webservice Integration für die Abfrage der zentralen Datenbank;</li> <li>• NEU: Normierte Schnittstelle zum EWR-System zwecks Identifikation der Zielperson resp. Abklärung des Meldeortes. Die Funktion ist in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	✓ Eine Namensänderung führt nicht zu einer Neuzuteilung der AHVN13, somit ist das Konzept dagegen immun.
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	✓ Kann die Zielperson aus den Antragsdaten nicht eindeutig ermittelt werden, so wird eine entsprechende Meldung anstelle eines Auszugs erteilt.
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.

AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	✓ Es werden alle Betreibungen des Schuldners erfasst, egal wo sie stattgefunden haben.
--	--

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	15'000 25'000 *)	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	10'800 11'800 *)	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Minuten	Die Abfrage ist online synchron.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	5 – 7	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts.

\*) Kostenschätzung unter Verwendung eines sektoriellen Identifikators

### Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Der Auszug ist frei von falsch zugeordneten Betreibungen (keine <i>false positives</i> ).	Die Person muss im Betreibungsprozess amtlich identifiziert werden, was aufwendig ist.
Der Auszug ist lückenlos (keine <i>false negatives</i> ).	Es gibt derzeit keine einfache Lösung für das Problem der Identifikation einer Person und der nachfolgenden Zuordnung eines eindeutigen Identifikators.
Der Auszug ist in kurzer Zeit erstellt. Eine Bedienung des Kunden am Schalter ist möglich.	
Es werden alle Betreibungsarten erfasst und im Auszug ausgewiesen.	
Der Betreibungsort hat auf den Auszug keinen Einfluss. "Schuldner-Tourismus" ist kein Mittel mehr, um die Betreibungsgeschichte zu verheimlichen.	

### Fazit

Das Lösungskonzept verbessert die Idee aus 8.2.1 dahingehend, dass durch die zentrale Datenhaltung die Zusammenführung der Auszugsdaten einer Person bereits früher durchgeführt worden ist. Das Vorhaben gelingt nur, wenn es mit vertretbarem Aufwand möglich ist, **einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse gem. Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, in einem Personenregister zu identifizieren.**

Das Konzept funktioniert in der Theorie sowohl mit AHVN13 als auch einem sektoriellen Identifikator. Die Verwendung der AHVN13 ist deutlich weniger kostenintensiv, sowohl im Aufbau als auch im Betrieb.

Die Qualität des Auszugs ist derjenigen aus 8.2.1 gleichgestellt, d.h. als Gläubiger erkennt man den Unterschied zwischen einem leeren Auszug und einer Auskunft, die besagt, dass die Person an der angegebenen Adresse nicht gemeldet ist.

Ein besonderer Vorteil des Lösungskonzepts ist die rasche Lieferzeit, die eine Auslieferung im Schaltdienst möglich macht.

### 8.3 Labor 3 (neue Wege, langfristig)

Labor 3 untersucht Lösungsansätze, deren technische und organisatorische Grundlagen von Grund auf entwickelt werden müssen.

#### 8.3.1 Ansatz 3.1: Zentralregister mit AHVN13

<p>Funktionsprinzip</p>	<p><b>Vorbedingungen</b></p> <p>Betreibungen werden wie heute am zivilrechtlichen Wohnsitz durchgeführt. <i>Der Kern des Konzepts ist ein neues Zentralregister, welches die lokalen Betreibungsregister ersetzt. Es stellt die einzige Datenhaltung dar und enthält alle Falldaten aus den Betreibungsämtern.</i></p> <p>Die wichtigsten Eigenschaften des Konzepts:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Betreibungsämter bleiben regional zuständig und wickeln die Betreibungen ab wie heute. Die Betreibungssoftware im Amt nutzt das Zentralregister im Sinne einer Cloud-Lösung, d.h. sie besitzt eine Schnittstelle zur Übertragung und Speicherung der Daten im Zentralregister. Die Ämter können weiterhin lokale Kopien der Daten bewirtschaften, die Masterdaten befinden sich jedoch im Zentralregister;</li> <li>• Die Ämter führen die AHVN13 als Personennummer des Schuldners mit den Betreibungsdaten. Es gilt das unter 8.2.1 gesagte <b>[T1]</b>.</li> <li>• Wie heute auch, kann die Betreibungssoftware in den Ämtern individuell ausgestaltet sein und die Prozesse auf unterschiedliche Art und Weise unterstützen. Die Harmonisierung betrifft die Schnittstelle zum Zentralregister und die Datenstrukturen, die ausgetauscht werden.</li> </ul> <p><b>Erstellung des Auszugs</b></p> <p>Das Auskunftsbegehren basiert auf Name, Vorname und Adresse, da die AHVN13 nicht zu den Personenmerkmalen gehört, die allgemein bekannt sind.</p> <p>Das Amt, welches das Auskunftsbegehren entgegennimmt, prüft den Meldeort der Person mittels einer Abfrage bei den Einwohnerkontrollen (resp. mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i>, sofern verfügbar).</p> <p>Wird die Person gefunden, so wird das Zentralregister mittels AHVN13 abgefragt. Die Abfrage ist synchron, der gesamte Abfrageprozess eine Frage von wenigen Sekunden <b>[T2]</b>.</p>
<p>Technische Herausforderungen</p>	<p><b>[T1]</b> Es ist ein Verfahren nötig, um einen Schuldner, der an einer Zustelladresse laut Betreibungsbegehren auffindig gemacht wird, amtlich eindeutig identifiziert werden kann. Gleiches gilt für die Suche nach einer registrierten Person auf Basis von Name, Vorname und Adresse in den EWR-Datenbanken (resp. mittels der geplanten <i>Nationalen Adressdienste NAD</i>, sofern verfügbar).</p> <p><b>[T2]</b> Die Abfrage geschieht über eine Webservice Schnittstelle, basierend auf einem Datenmodell nach dem Vorbild der eSchKG DI Sequenz.</p>
<p>Rahmenbedingungen</p>	<p><b>[R1]</b> Es gelten die unter 8.2.1 aufgeführten Rahmenbedingungen.</p> <p><b>[R2]</b> Der Aufbau einer neuen zentralen Datenbank für Betreibungsdaten setzt eine gesetzliche Grundlage voraus.</p>

Mögliche Antworten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Betreibungsdaten;</li> <li>2. Leerer Auszug;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung mit Hinweis "Unbekannte Person oder Adresse", falls die Zielperson im EWR des federführenden Amtes nicht angemeldet ist.</li> </ol>
Benötigte Systeme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEU: Zentralregister als Mastersystem für sämtliche Betreibungsdaten;</li> <li>• NEU: Betreibungssoftware mit Webservice Integration für den Datenaustausch mit dem Zentralregister;</li> <li>• NEU: normierte Schnittstelle zum EWR-System zwecks Identifikation der Zielperson resp. Abklärung des Meldeortes. Die Funktion ist in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	✓ Eine Namensänderung führt nicht zu einer Neuzuteilung der AHVN13, somit ist das Konzept dagegen immun.
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	✓ Kann die Zielperson aus den Antragsdaten nicht eindeutig ermittelt werden, so wird kein Auszug, sondern eine <u>Auskunft</u> erteilt.
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	✓ Mit dem Konzept werden alle Betreibungen des Schuldners erfasst, egal wo sie stattgefunden haben.

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	24'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	12'200	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Minuten	Die Dienstleistung kann am Schalter erfolgen.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	5 – 7	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts. Weiter Abhängigkeiten bestehen zu den Anbietern von EWR-Software, den Anbietern von Betreibungssoftware sowie Informatikstellen der Verwaltungen.

Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Der Auszug ist frei von falsch zugeordneten Betreibungen (keine <i>false positives</i> ).	Die Person muss im Betreibungsprozess amtlich identifiziert werden, was aufwendig ist.
Der Auszug ist lückenlos (keine <i>false negatives</i> ).	Es gibt derzeit keine einfache Lösung für das Problem der Identifikation einer Person und der nachfolgenden Zuordnung eines eindeutigen Identifikators.
Der Auszug ist in kurzer Zeit erstellt. Eine Bedienung des Kunden am Schalter ist möglich.	
Es werden alle Betreibungsarten erfasst und im Auszug ausgewiesen.	
Der Betreibungsort hat auf den Auszug keinen Einfluss. "Schuldner-Tourismus" ist kein Mittel mehr, um die Betreibungsgeschichte zu verheimlichen.	

Fazit

Das Lösungskonzept ist eine Variation von 8.2.3.

Die Kombination von Schuldner-Identifikation und AHVN13 als Primärschlüssel in den Betreibungsdaten ermöglicht einen lückenlosen und fehlerfreien Auszug, bedingt jedoch, wie schon in anderen Ansätzen auch, ein Verfahren, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse laut Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, eindeutig zu identifizieren.

Die Qualität des Auszugs ist derjenigen aus 8.2.3 gleichgestellt, d.h. als Gläubiger erkennt man den Unterschied zwischen einem leeren Auszug und einer Auskunft, die besagt, dass die Person an der angegebenen Adresse nicht gemeldet ist.

Ein entscheidender Vorteil des Ansatzes liegt in der raschen Antwortzeit. Damit ist ein Auszug möglich, der einem Schalterkunden ausgegeben werden kann.

8.3.2 Ansatz 3.2: Nur noch ein Amt

Funktionsprinzip	<p><b>Vorbedingungen</b></p> <p>Es gibt nur noch ein Betreibungsamt für die gesamte Schweiz. Dieses ist einzige Ansprechstelle der Kunden, d.h. alle Betreibungen werden durch dieses eine Amt verwaltet [R1].</p> <p>Die heutigen lokalen Ämter nehmen eine neue Aufgabe wahr, indem sie Aufträge vom zentralen Amt für die Abwicklung von Betreibungen erhalten, z.B. für die Durchführung von Pfändungen. Sie werden zu Vollzugs-Aussenstellen für logistische und organisatorische Aufgaben. Die Betreibungsdaten werden zentral geführt.</p> <p>Die Betreibungssoftware in den Aussenstellen sind <u>Verwaltungsapplikationen</u> zur Erledigung der Aufträge, die sie vom zentralen Amt erhalten. Sie sind in ständiger Verbindung zur zentralen Registerdatenbank im (einzigen) Betreibungsamt.</p> <p>Das Amt führt die AHVN13 als Personennummer des Schuldners mit den Betreibungsdaten. Es gilt das unter 8.2.1 gesagte [R2].</p>
------------------	--

	<p><b>Erstellung des Auszugs</b></p> <p>Das Auskunftsbegehren basiert auf Name, Vorname und Adresse, da die AHVN13 nicht zu den Personenmerkmalen gehört, die allgemein bekannt sind.</p> <p>Das Amt ermittelt die AHVN13 mittels einer Abfrage bei den Einwohnerkontrollen (resp. mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i>, sofern verfügbar). Da sämtliche Betreibungsdaten zentralisiert sind, ist der Auszug in kurzer Zeit erstellt.</p>
Technische Herausforderungen	<p>Das Konzept ist primär eine organisatorische Herausforderung, die nicht weiter untersucht worden ist.</p> <p>Was den Auszug betrifft, so gilt die gleiche Einschränkung, die schon andernorts dargelegt wurde: Es wird ein Verfahren benötigt, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse gem. Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, eindeutig zu identifizieren.</p>
Rahmenbedingungen	<p><b>[R1]</b> Das Konzept eines einzigen zentralen Amtes setzt eine gesetzliche Grundlage voraus.</p> <p><b>[R2]</b> Es gelten die unter 8.2.1 aufgeführten Rahmenbedingungen.</p>
Mögliche Antworten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Betreibungsdaten;</li> <li>2. Leerer Auszug;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung mit Hinweis "Unbekannte Person oder Adresse", falls die Zielperson im EWR des federführenden Amtes nicht angemeldet ist.</li> </ol>
Benötigte Systeme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEU: Zentrale Datenbank mit Kopien der Betreibungsdaten aus den Ämtern;</li> <li>• NEU: Betreibungssoftware mit Webservice Integration für die Abfrage der zentralen Datenbank;</li> <li>• NEU: normierte Schnittstelle zum EWR-System zwecks Identifikation der Zielperson resp. Abklärung des Meldeortes. Die Funktion ist in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	✓ Eine Namensänderung führt nicht zu einer Neuzuteilung der AHVN13, somit ist das Konzept dagegen immun.
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	✓ Kann die Zielperson aus den Antragsdaten nicht eindeutig ermittelt werden, so wird kein Auszug, sondern eine <u>Auskunft</u> erteilt.
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	✓ Es werden alle Betreibungen des Schuldners erfasst.

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	171'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	41'700	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Minuten	Die Abfrage dauert wenige Sekundenbruchteile.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	7-10	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts.

### Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Der Auszug ist frei von falsch zugeordneten Betreibungen (keine <i>false positives</i> ).	Die Restrukturierung ist sehr kostspielig.
Der Auszug ist lückenlos (keine <i>false negatives</i> ).	Die Person muss im Betreibungsprozess amtlich identifiziert werden, was aufwendig ist.
Der Auszug ist in kurzer Zeit erstellt. Eine Bedienung des Kunden im Schaltdienst ist theoretisch möglich.	Es gibt derzeit keine einfache Lösung für das Problem der Identifikation einer Person und der nachfolgenden Zuordnung eines eindeutigen Identifikators.
Es werden alle Betreibungsarten erfasst und im Auszug ausgewiesen.	Einen Auszug am Schalter abzuholen, wird durch die Zentralisierung logistisch kompliziert und ist wenig bürgernah.
Der Betreibungsort hat auf den Auszug keinen Einfluss. "Schuldner-Tourismus" ist kein Mittel mehr, um die Betreibungsgeschichte zu verheimlichen.	

### Fazit

Das Lösungskonzept ergänzt die Idee aus 8.2.1 insofern, als der Auszug auf Basis des Personen-Identifikators (hier: AHVN13) abgefragt und in kurzer Zeit verfügbar ist. Das Konzept macht gleiche Voraussetzungen wie früher genannte, namentlich muss ein Verfahren existieren, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse gem. Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, eindeutig zu identifizieren.

Die Qualität des Auszugs ist derjenigen aus 8.2.1 gleichgestellt, d.h. als Gläubiger erkennt man den Unterschied zwischen einem leeren Auszug und einer Nichterledigungsmeldung aufgrund der Tatsache, dass die Person an der angegebenen Adresse nicht registriert ist.

Die Folgen einer Systemumstellung wurden nicht näher untersucht. Es darf jedoch als fraglich angesehen werden, ob der Ansatz generell Vorteile bringen würde. Zentralisierung ist gut, wenn die Aufgabe einzigartig und mit einer einzigen Verwaltungsstelle gut zu lösen ist, wie z.B. im Strafregister. Im Betreibungswesen erscheint ein solcher Ansatz widernatürlich, weil sich das Geschehen in den Regionen abspielt, wo die Leute sind.

Was den Auszug betrifft, so ist das positive Ergebnis nicht auf die Struktur der Amts-Organisation zurückzuführen, sondern auf die Tatsache, dass ein eindeutiger Personen-Identifikator eingesetzt wird, wie schon in anderen Lösungskonzepten auch.

### 8.3.3 Ansatz 3.3: Zentrale Betriebsapplikation

<p>Funktionsprinzip</p>	<p><b>Vorbedingungen</b></p> <p>Betreibungen werden wie heute am zivilrechtlichen Wohnsitz durchgeführt.  <i>Das Konzept erweitert die Idee des Zentralregisters (vgl. 8.3.1) um eine Zentralisierung der gesamten Betriebssoftware mit Fallverwaltung und Benutzerführung. Die zentrale Betriebsapplikation wird den Ämtern als zentraler Serverdienst bereitgestellt. Die Ämter verwenden eine passende Client-Anwendung.</i></p> <p>Die zentrale Betriebsapplikation <b>[R1]</b> führt die AHVN13 des Schuldners mit den Betriebsdaten <b>[R2]</b>. Es gilt das unter 8.2.1 gesagte <b>[T1]</b>.</p> <p>Die Ämter haben keine individuelle Betriebssoftware, sondern beziehen die Betriebssoftware "aaS" (as a Service). Die Geschäftslogik wird durch die Betriebsapplikation bereit gestellt <b>[T2]</b>.</p> <hr/> <p><b>Erstellung des Auszugs</b></p> <p>Das Auskunftsbegehren basiert auf Name, Vorname und Adresse, da die AHVN13 nicht zu den Personenmerkmalen gehört, die allgemein bekannt sind.</p> <p>Das Amt, welches das Auskunftsbegehren entgegennimmt, prüft den Meldeort der Person mittels einer Abfrage bei den Einwohnerkontrollen (resp. mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i>, sofern verfügbar).</p> <p>Wird die Person gefunden, so steht die AHVN13 für eine zielsichere Abfrage in der zentralen Betriebsapplikation zur Verfügung. Da die Abfrage direkt in der Betriebsapplikation geschieht, wird der Auszug unmittelbar zurück gegeben.</p>
<p>Technische Herausforderungen</p>	<p><b>[T1]</b> Es ist ein Verfahren nötig, um einen Schuldner, der an einer Zustelladresse laut Betriebsbegehren ausfindig gemacht wird, amtlich eindeutig zu identifizieren. Gleiches gilt für die Suche nach einer registrierten Person auf Basis von Name, Vorname und Adresse in den EWR-Datenbanken (resp. mittels der geplanten <i>Nationalen Adressdienste NAD</i>).</p> <p><b>[T2]</b> Die Ämter verwenden ein Client-Programm, das u.a. mit temporären Verbindungsproblemen umgehen können muss. Die nötigen Caching- und Synchronisierungstechnologien stellen heute keine Probleme mehr dar.</p>
<p>Rahmenbedingungen</p>	<p><b>[R1]</b> Der Aufbau einer zentralen Betriebsapplikation mit zugehörigem Zentralregister setzt eine gesetzliche Grundlage voraus.</p> <p><b>[R2]</b> Die unter 8.3.1 aufgeführten Rahmenbedingungen gelten auch hier.</p>
<p>Mögliche Antworten</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Auszug mit Betriebsdaten;</li> <li>2. Leerer Auszug;</li> <li>3. Nichterledigungsmeldung mit Hinweis "Unbekannte Person oder Adresse", falls die Zielperson im EWR des federführenden Amtes nicht angemeldet ist.</li> </ol>
<p>Benötigte Systeme</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEU: Zentral betriebene Betriebssoftware as a Service mit zentraler Datenhaltung (Zentralregister);</li> <li>• NEU: Client-Software in den Ämtern;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NEU: normierte Schnittstelle zum EWR-System zwecks Identifikation der Zielperson resp. Abklärung des Meldeortes. Die Funktion ist in Zukunft möglicherweise mittels der <i>Nationalen Adressdienste NAD</i> realisierbar.</li> </ul>
--	---

### Eignungs-Check (Anwendungsszenarien)

✓ = löst das Problem | ✗ = löst das Problem nicht

Anwendungsszenario	Bemerkung
AS1 – Person ändert Namen	✓ Eine Namensänderung führt nicht zu einer Neuzuteilung der AHVN13, somit ist das Konzept dagegen immun.
AS2 – Person hat einen problematischen Namen	✓ Kann die Zielperson aus den Antragsdaten nicht eindeutig ermittelt werden, so wird kein Auszug, sondern eine <u>Auskunft</u> erteilt.
AS3 – Person zieht innerhalb des B.kreises um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS4 – Person zieht in einen neuen B.kreis um	✓ Das Konzept ist immun gegen Wohnsitzwechsel.
AS5 – Person verheimlicht anderweitige Aufenthaltsorte	✓ Mit dem Konzept werden alle Betreibungen des Schuldners erfasst, egal wo sie stattgefunden haben.

### Kosten- und Zeitrahmen

Kriterium	Wert	Bemerkung
Kosten einmalig [kCHF]	27'000	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Kosten wiederkehrend [kCHF]	12'200	Sehr grobe Schätzung (vgl. Kostenmodell)
Lieferdauer [Min – Std – Tage]	Minuten	Die Abfrage dauert wenige Sekundenbruchteile.
Projektstart bis Einführung [Jahre]	5 - 7	Dauer für die technische Umsetzung, ohne Berücksichtigung eines allfälligen Rechtsprojekts.

### Stärken und Schwächen

Stärken	Schwächen
Der Auszug ist frei von falsch zugeordneten Betreibungen (keine <i>false positives</i> ).	Hohe Kosten.
Der Auszug ist lückenlos (keine <i>false negatives</i> ).	Die Person muss im Betreibungsprozess amtlich identifiziert werden, was aufwendig ist.
Der Auszug ist in kurzer Zeit erstellt. Eine Bedienung des Kunden am Schalter ist möglich.	Es gibt derzeit keine einfache Lösung für das Problem der Identifikation einer Person und der nachfolgenden Zuordnung eines eindeutigen Identifikators.
Es werden alle Betreibungsarten erfasst und im Auszug ausgewiesen.	
Der Betreibungsort hat auf den Auszug keinen Einfluss. "Schuldner-Tourismus" ist kein Mittel mehr, um die Betreibungsgeschichte zu verheimlichen.	

### Fazit

Das positive Gesamtergebnis ist nicht auf die zentralisierte Betreibungssoftware zurückzuführen, sondern auf die Tatsache, dass ein eindeutiger Personen-Identifikator eingesetzt wird und die Betreibungsdaten zentral vorgehalten werden. Das trifft für andere Lösungskonzepte auch zu, die Idee einer zentralen Betreibungsapplikation ist diesbezüglich nicht überlegen.

Das Lösungskonzept ergänzt die Idee aus 8.3.1, indem nicht nur die Betreibungsdaten zentralisiert werden (Zentralregister), sondern auch die Geschäftslogik. Der Auszug wird mit Hilfe des Personen-Identifikators AHVN13 abgefragt und ist zielgenau. Das Konzept macht gleiche Voraussetzungen wie früher genannte, namentlich muss ein Verfahren existieren, um einen nicht angemeldeten Schuldner, der an einer Zustelladresse gem. Betreibungsbegehren ausfindig gemacht wird, eindeutig zu identifizieren.

Die Qualität des Auszugs ist derjenigen aus 8.3.1 gleichgestellt, d.h. als Gläubiger erkennt man den Unterschied zwischen einem leeren Auszug und einer Auskunft, die besagt, dass die Person an der angegebenen Adresse nicht registriert ist.

### 8.4 Nicht untersuchte Konzeptideen

Die folgenden Ansätze wurden anfänglich als mögliche Lösungswege diskutiert, aber aufgrund von frühen Erkenntnissen nicht weiter studiert:

**a) Autonomer sektorieller Personen-Identifikator.** Autonom bedeutet, dass der Identifikator in keinerlei Zusammenhang mit der AHVN13 steht, d.h. nicht von dieser abgeleitet ist oder sie zum Zweck des Abgleichs nutzen kann.

*Begründung für den Abbruch:* Wichtige Abgleiche mit bestehenden Registern wären unmöglich. Solche Ideen umzusetzen ist schwer vorstellbar, wenn die Personen-Identifikation im Zentrum des Konzepts steht.

**b) Registergeschichte neu aufbauen.** Die anfängliche Idee lautete, die Schuldner vor der Betreibungshandlung zwingend zu validieren, um sie im Register in der korrekten offiziellen Schreibweise zu führen.

*Begründung für den Abbruch:* Validierung müsste Identifizierung heißen. Diese wird bereits in anderen Lösungsansätzen verwendet und hinlänglich untersucht.

## 9 Anhang

### 9.1 Situation in anderen Ländern

La situation en matière d'extrait national du registre des poursuites a été examinée dans quelques pays.

En résumé :

- l'exécution forcée des dettes est en général une procédure judiciaire, contrairement à la procédure suisse dans laquelle les organes d'exécution relèvent des autorités administratives ;
- il n'existe pas en général de registre national tenu par les autorités. Dans certains cas, il existe des registres locaux. De nombreuses sociétés proposent des services de renseignements et sont soumises à la législation sur la protection des données personnelles ;
- de nombreux pays ont un fichier central des crédits aux particuliers, positif ou négatif, comparable à la [ZEK](#) ou à l'[IKO](#)<sup>7</sup> ;
- de nombreux pays ont un registre d'insolvabilité (faillites).

Le tableau suivant donne un aperçu de la situation dans quelques pays.

Pays	Registre	Renseignements sur soi-même	Renseignements sur des tiers	Renseignements pour les autorités
France	Pas de registre national. Registres locaux	Oui (droit de rectification)	Oui	Oui
Allemagne	Registre par Land accessible au public (Schuldnerverzeichnis).	Oui (droit de rectification)	Oui	Oui
	Registre national privé (Schufa)	Oui (droit de rectification)	Oui	Oui
Autriche	Registre national privé (KSV)	Oui (droit de rectification)	Oui	Oui
Italie	Pas de registre national. Registres locaux	Oui	Oui	Oui
Belgique	Registre national non accessible au public. Registres locaux	Oui (droit de rectification)	Non	Oui
Royaume-Uni	Registre national accessible au public (géré par le privé)	Oui (droit de rectification)	Oui	Oui
Irlande	Registre national accessible au public. Registre locaux	Oui	Oui	Oui

<sup>7</sup> L'IKO et la ZEK sont deux associations distinctes. Alors que l'IKO couvre uniquement les prescriptions de la LCC, les données de la ZEK sont plus vastes. La banque de données de la ZEK contient par exemple aussi des données sur des engagements qui ne sont pas soumis à la LCC (p. ex. des crédits supérieurs à CHF 80 000 ou des engagements de personnes morales), des informations sur les cartes, des informations officielles et applique d'autres délais de conservation.

Cette situation est détaillée ci-après pays par pays.

### 9.1.1 France

En France, il n'existe pas de registre national officiel de débiteurs pour les particuliers. À l'instar de ce qui se pratique en Suisse, de nombreuses sociétés privées proposent des services de renseignements et enquête de solvabilité. Cette activité est fortement encadrée par la législation en matière de protection de la vie privée.

Il existe un fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) tenu par la Banque de France qui recense les informations sur les incidents de remboursement des crédits aux particuliers et sur les mesures de traitement des situations de surendettement. Ce fichier est comparable à la centrale d'information de crédit (ZEK) en Suisse. La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) s'est opposée à la création d'un fichier positif (Registre national des crédits aux particuliers) et à l'utilisation du NIR (numéro de sécurité sociale).

La France ne dispose pas de registres d'insolvabilité.

### 9.1.2 Allemagne

En Allemagne, le registre des débiteurs (Schuldnerverzeichnis) est régi par les art. 882b à 882h du Code de procédure civile ([ZPO](#)).

Ce registre est tenu dans chaque Land par un tribunal central d'exécution forcée (art. 882h al. 1 ZPO).

Il contient les personnes (art. 882a al. 1 ZPO) :

- qui ont failli à leur obligation de fournir des informations sur leur situation patrimoniale ;
- dont l'exécution forcée des actifs, selon leur liste, ne suffira manifestement pas à satisfaire le créancier ;
- qui n'ont pas prouvé que le créancier a été désintéressé ;
- qui ne satisfont pas à leurs obligations fiscales ;
- qui sont en faillite.

Cette liste donne :

- le nom, le prénom, le nom de naissance du débiteur, ainsi que le nom et le numéro de la société sous laquelle le débiteur est inscrit au registre du commerce ;
- la date et le lieu de naissance du débiteur ;
- les résidences du débiteur ou son siège, y compris les données divergentes ;
- le numéro de référence et le tribunal responsable ;
- la date à laquelle l'instruction d'enregistrement a été donnée.

Toute personne peut consulter le registre des débiteurs si elle démontre avoir besoin des informations qui s'y trouvent :

- dans le but d'une exécution forcée ;
- pour satisfaire les exigences légales sur la vérification de la fiabilité économique ;
- pour vérifier que les conditions d'octroi d'une prestation publique sont remplies ;
- pour éviter des désavantages économiques qui peuvent résulter des débiteurs qui ne satisfont pas à leurs obligations de paiement ;
- dans le but d'une poursuite pénale et de l'exécution d'une peine ;

- pour obtenir des informations sur soi-même.

L'information ne peut être utilisée que dans le but pour lequel elle a été transmise et doit être détruite une fois le but atteint. Lors de la transmission à des services non publics (par exemple, la Schufa ci-dessous), leur attention est attirée sur ce point.

Les extraits peuvent être imprimés ou transmis en format électronique.

Il est aussi possible d'obtenir des informations financières sur les personnes physiques et les sociétés par le biais des organismes de crédit.

La plus connue est la [Schufa](#) (Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung). Cette société privée (SA) délivre des renseignements sur la solvabilité (Bonitätsauskunft) de 66,3 millions de personnes physiques.

La Schufa obtient ses données par des partenariats avec différents organismes tels que les banques ou les entreprises de télécommunication qui lui communiquent les informations sur leurs clients après signature du contrat dans lequel une clause est réservée à la transmission de données à la Schufa. Elle se procure elle-même les données auprès des tribunaux. Sur la base des données récoltées, elle établit une note ou score de solvabilité en pourcentage (100 % signifiant qu'aucune dette n'a été enregistrée). C'est à partir de ce score que les crédits, la location d'un appartement... sont accordés ou refusés. Si toutes les créances ont été payées, les données sont effacées au bout de trois ans maximum. Le score est recalculé tous les trois mois afin de permettre à ceux qui ont payé leur dette de ne pas être bloqués dans les démarches exigeant des renseignements Schufa.

Le traitement des données par la Schufa, et en général par les agences de renseignement de crédit, est réglé par la loi fédérale sur la protection des données ([BDSG](#), Bundesdatenschutzgesetz), spécialement aux art. 27 à 32. En particulier, l'art. 28a BDSG règle les conditions auxquelles les données peuvent être transférées aux agences de renseignement de solvabilité.

Conformément à l'art 34 BDSG, la Schufa délivre gratuitement un résumé des renseignements sur soi-même (Selbstauskunft), avec un droit de rectification.

Selon plusieurs organisations de consommateurs, les renseignements fournis par la Schufa sont souvent inexacts.

D'autre part, il existe une liste des débiteurs insolvables (faillis) et les procédures de faillite sont publiées sur Internet ([Insolvenzbekanntmachungen](#)).

### 9.1.3 Autriche

En Autriche, il est possible d'obtenir des informations financières sur les personnes physiques par le biais d'agences de vérification de solvabilité.

Les plus connues sont la [KSV1870](#) (Kreditschutzverband von 1870) et dans une moindre mesure l'[AKV](#) (Alpenländischer Kreditorenverband). La KSV est une société privée (Sàrl) qui délivre des renseignements sur la solvabilité (Bonitätsauskunft) de 7,5 millions de personnes physiques. LAKV ne délivre des renseignements qu'à ses membres.

Selon l'art. 26 de la loi sur la protection des données ([DSG](#), Datenschutzgesetz), il est possible d'obtenir gratuitement des renseignements sur soi-même (Selbstauskunft), avec un droit de rectification (art. 27 DSG).

Il existe un registre d'insolvabilité autrichien, qui relève du ministère fédéral de la justice et est tenu par celui-ci. Il contient des informations relatives à l'ouverture des procédures d'insolvabilité et à leurs principales étapes. Ce registre est publié sur le site Internet [Ediktsdatei](#) (base de données d'informations juridiques et légales).

#### 9.1.4 Italie

En Italie, il n'existe pas de système simple et immédiat permettant de connaître les dettes d'une personne ou de savoir si elle a des créanciers non désintéressés.

Cependant, il est possible d'effectuer des enquêtes auprès de plusieurs sources sur la base du nom et du prénom du débiteur présumé. Ces sources sont :

- le registre des protêts (registro protesti)<sup>8</sup>.  
Il existe dans chaque chambre du commerce un registre qui contient les noms des personnes qui n'ont pas payé un chèque ou une lettre de change.  
Pour savoir si une personne est sujette à un protêt, il suffit de se rendre au guichet des protêts de la chambre du commerce ou de consulter les [données officielles des chambres du commerce](#) après enregistrement.  
La consultation de ce registre permet de connaître les protêts des cinq dernières années ;
- les registres cadastraux et fonciers (visura ipotecaria, visura ipocatastale).  
Ces registres, tenus par l'office du territoire, permettent de savoir si la personne est propriétaire de biens immobiliers et si ces biens sont hypothéqués ou sont sous le coup d'une saisie ou d'une autre contestation de propriété ;
- le registre des faillites (registro fallimenti).  
Il est possible de consulter le registre des faillites au tribunal. Il doit s'agir nécessairement d'un entrepreneur d'une certaine dimension ;
- les registres des saisies (registri pignoramenti).  
Il est possible de consulter au tribunal, éventuellement par l'intermédiaire d'un avocat, le registre des saisies mobilières et des saisies en mains tierces (salaire, rente, compte bancaire...);

Il existe des bases de données sur le crédit, comme la CRIF ou la centrale des risques de la Banque d'Italie, auxquelles les personnes privées ne peuvent pas accéder.

Il existe une étude du Ministère de la justice sur un nouveau système électronique de gestion des données relatives aux poursuites et aux faillites ([Studi "esecuzione civili individuali e concorsuali"](#)). Cette étude ne semble pas avoir abouti à un projet concret (documents de 2008).

#### 9.1.5 Belgique

En Belgique, il n'est pas possible d'obtenir des informations sur les personnes physiques. Dans certains cas, principalement quand le débiteur est déjà connu dans des litiges précédents, les huissiers de justice procèdent à une enquête de solvabilité. Ils ne donnent que des informations générales et jamais des indications détaillées sur la situation financière du débiteur.

Depuis le 29 janvier 2011, le fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt est devenu opérationnel mais ce fichier n'est pas public.

---

<sup>8</sup> Un protêt est un acte par lequel un officier public constate le refus d'un tiré d'accepter un effet de commerce ou de procéder au paiement d'un effet de commerce qui lui est remis.

Il a pour mission l'enregistrement et la consultation électronique :

- des avis de saisies de biens meubles et immeubles ;
- des avis de commandement préalable à une saisie-exécution immobilière ;
- des constats de carence ;
- des avis de délégation de sommes (saisie sur le salaire des pensions alimentaires) ;
- des avis de cession de rémunération (saisie de salaire) ;
- des avis de règlement collectif de dettes.

Ce fichier remplace l'ancien système de classement manuel des avis en version papier au sein des greffes du tribunal des saisies de chaque arrondissement judiciaire et pallie le caractère incomplet, décentralisé et souvent erroné des données contenues dans l'ancien système.

Ce fichier est réglementé par les articles 1389<sup>bis</sup> à 1391 du Code judiciaire.

Il est alimenté :

- pour les avis de saisies de biens meubles et immeubles, les avis de commandement préalable à une saisie-exécution immobilière et les constats de carence, par les huissiers de justice instrumentant et les greffiers et receveurs (impôts, douanes...)
- pour les avis de délégation de sommes, par le greffier ou par l'huissier de justice ou l'officier du Service des créances alimentaires (SECAL) ;
- pour les avis de cession de rémunération, par l'huissier de justice ;
- pour les avis de règlement collectif de dettes, par le greffe et le médiateur de dettes.

Les avis sont conservés dans le fichier pendant un délai de trois ans.

Il est tenu par la Chambre nationale des huissiers de justice.

Un droit de consultation directe par procédure d'appel est reconnu pour :

- les huissiers de justice et les receveurs ;
- Les juges des saisies, les juges au tribunal du travail et leurs greffiers ;
- les médiateurs de dettes.

Un droit de consultation est reconnu mais doit être exercé par un intermédiaire entre autres pour :

- les avocats ;
- les notaires.

La consultation des avis porte uniquement sur les avis enregistrés non radiés et non périmés.

Un droit d'accès et de rectification est reconnu pour toute personne physique enregistrée dans le fichier des avis.

En 2017, entreront en vigueur les dispositions du Code judiciaire qui instituent le recouvrement de dettes d'argent non contestées, avec un registre central également tenu par la Chambre nationale des huissiers de justice.

La Banque nationale de Belgique tient un fichier de la Centrale des crédits aux particuliers (CCP), qui contient les contrats de crédit, avec les débiteurs (et leur numéro national d'identification) et les défauts de paiement éventuels. Ce fichier n'est pas public mais les personnes ont un droit de consultation sur leurs données (accès Internet avec eID) et un droit de rectification.

Il n'existe pas de registre national d'insolvabilité.

### 9.1.6 Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, Registry Trust Ltd, une société privée à but non lucrative, tient pour le Ministère de la justice le registre des jugements, décisions et amendes pour l'Angleterre et le Pays de Galles, ainsi que des registres similaires pour l'Écosse, la République d'Irlande, l'Irlande du Nord, l'Île de Man et Jersey.

Toutes les informations dans les registres sont publiques et n'importe qui peut y accéder par le site [Trust Online](#). Il est possible de vérifier ses propres enregistrements ou ceux d'autres personnes ou sociétés.

Il est aussi possible d'obtenir des informations financières sur les personnes physiques par le biais d'agences de renseignement de solvabilité (credit reference agency).

L'activité de ces agences est réglementée par les art. 157 à 160A du [Consumer Credit Act 1974](#).

En Angleterre et au pays de Galles, le service d'insolvabilité est chargé de tenir les registres d'insolvabilité, des restrictions imposées aux faillis et des restrictions imposées aux débiteurs. Le registre d'insolvabilité (Individual Insolvency Register, [IIR](#)) réunit ces différents registres.

En Irlande du Nord, il n'existe pas de registre d'insolvabilité en tant que tel. Le Northern Ireland Court and Tribunals Service (service judiciaire d'Irlande du Nord) dispose d'informations sur les personnes déclarées en situation de faillite au cours des dix dernières années. Ces renseignements figurent dans une base de données en ligne, que le grand public peut consulter moyennant le paiement d'un droit.

En Écosse, il existe un registre d'insolvabilité ([Register of Insolvencies](#)), géré par l'Accountant in Bankruptcy (service de gestion des faillites).

### 9.1.7 République d'Irlande

En Irlande, dès l'entrée en vigueur du [Civil Debt \(Procedures\) Act 2015](#), un créancier peut faire inscrire un jugement constatant une dette à l'Office central de la Haute Cour (Central Office of the High Court). Tous les jugements des cours de district, de circuit et de la Haute Cour peuvent être enregistrés. La liste des jugements est publiée par des agences de renseignement de solvabilité (par exemple, dans la Stubbs Gazette and certains journaux).

Avant d'enregistrer un jugement, le créancier doit informer le débiteur et lui donner l'opportunité de payer sa dette.

### 9.1.8 Autres pays

La situation dans d'autres pays est la suivante (informations partielles) :

- En Espagne, il est possible d'obtenir des informations financières sur les personnes physiques et les sociétés.  
Le registre public d'insolvabilité ([Registro público concursal](#)) publie les décisions prises dans le cadre des procédures de faillite.
- En Turquie, pour les personnes physiques, il est possible de vérifier s'il existe des poursuites contre elles en utilisant les informations qui figurent sur leur carte d'identité.
- Aux Pays-Bas, pour les personnes physiques, il est possible de faire appel à une agence de renseignement de solvabilité qui peut enquêter sur la situation financière du débiteur. Il est aussi possible de consulter le registre foncier, qui est public.

Il existe un registre central d'insolvabilité ([Centraal insolventieregister](#)) sur les faillites et les moratoires et un registre central pour la restructuration des dettes (RCRD). Le RCI et le RCRD sont accessibles en ligne.