



Erläuternder Bericht

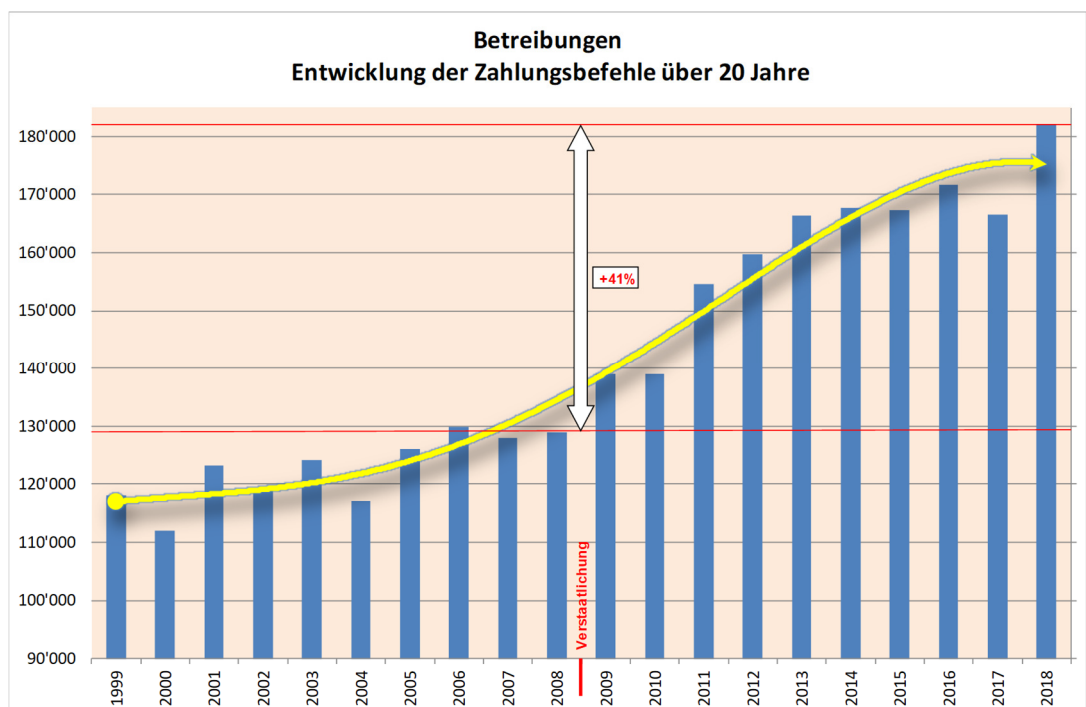
zum Vorentwurf der Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 20. Juni 1996 (EGSchKG)

Der vorliegende Bericht erläutert den Vorentwurf der Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EGSchKG), der sich mit der territorialen Reorganisation der Dienststelle für Betreibungs- und Konkurswesen (DBK) befasst.

Die DBK sieht sich mit einer kontinuierlichen und markanten Zunahme des Arbeitsvolumens konfrontiert. Diese Tatsache und die zunehmende Komplexität der Dossiers erfordern eine strukturelle Anpassung der Betreibungs- und Konkursämter. Mit dem vorliegenden Vorentwurf wird eine territoriale Reorganisation angestrebt. Diese liegt im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates. Die vorgeschlagene Organisation erlaubt eine bessere Qualität der Dienstleistung für Schuldner und Gläubiger. Sie steht zudem im Einklang mit der neuen Immobilienstrategie des Kantons Wallis, welche die Regierung der Öffentlichkeit am 9. Oktober 2018 vorgestellt hat, und ist für den Kanton finanziell vorteilhaft.

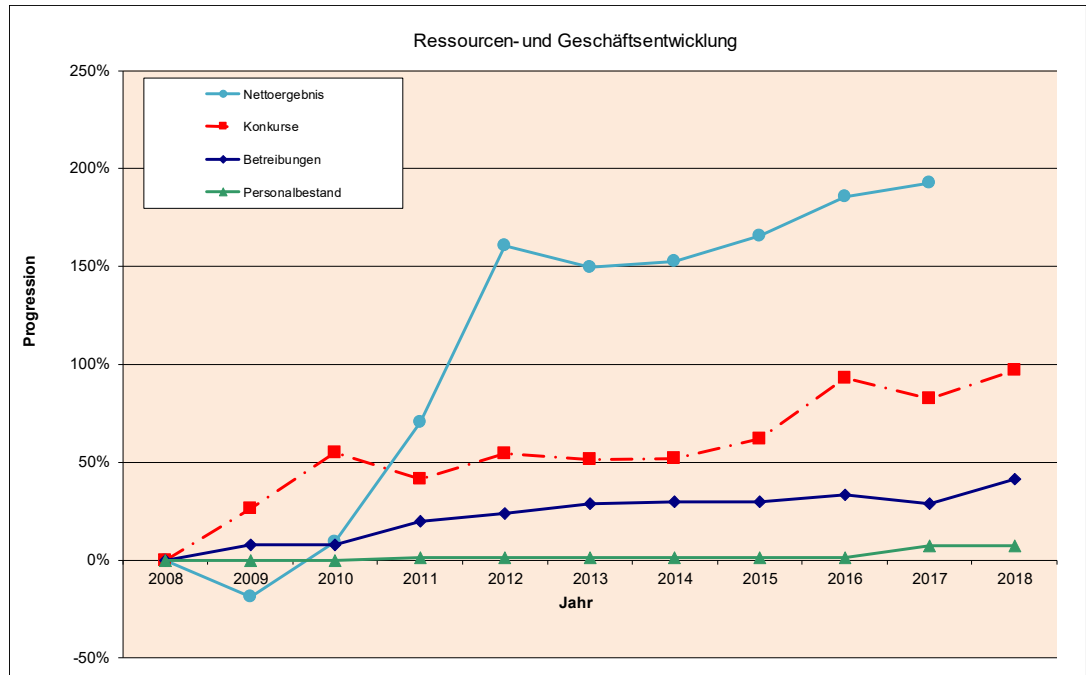
1. Gesetzgebungsbedarf

Im Jahr 2018 wurden im Kanton Wallis nicht weniger als 481 Konkurse und 182'212 Betreibungsverfahren bearbeitet, was einer Zunahme der Dossiers um **92%** resp. **41%** seit der Verstaatlichung am 1. Januar 2009 entspricht. Zwischen 2008 und 2017 stieg das Nettoergebnis der DBK von drei auf fast neun Millionen Franken.



Die Zahl der Zwangseintreibungsverfahren nimmt seit über 20 Jahren ständig zu und erreichte 2018 einen neuen Rekord. Angesichts dieser historischen Höchstwerte wäre es illusorisch, mit einem Rückgang der Betreibungen zu rechnen und zu glauben, dass keine Neuanstellungen oder Reorganisationen notwendig sind.

Die Kluft zwischen den zu behandelnden Dossiers und den verfügbaren Personalressourcen wird immer grösser. Nur dank der Einführung zahlreicher Rationalisierungsmassnahmen können die Ämter ihren Aufgaben noch nachkommen. Diese Massnahmen haben allerdings ihre Grenzen. Wenn man weiterhin eine hohe Dienstleistungsqualität sicherstellen will, drängt sich die Frage nach einer territorialen Reorganisation auf.



Der Staatsrat strebt eine möglichst grosse Arbeitseffizienz bei Aufrechterhaltung einer hohen Qualität der erbrachten Dienstleistungen an. In diesem Sinne hat er die Struktur der Ämter näher unter die Lupe genommen und ist zum Schluss gekommen, dass eine territoriale Reorganisation notwendig ist.

Die Organisation der Betreibungs- und Konkursämter ist in Artikel 1 ff. des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs geregelt. Das Gebiet jedes Kantons bildet für die Durchführung der Schuldbetreibungen und der Konkurse einen oder mehrere Kreise. Die Kantone bestimmen die Zahl und die Grösse dieser Kreise. Ein Konkurskreis kann mehrere Betreibungskreise umfassen. Die Kantone verfügen also über einen grossen organisatorischen Handlungsspielraum.

Im Wallis werden diese Fragen in Artikel 1 und 3 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs geregelt. Daraus geht hervor, dass die aktuelle Organisation der Ämter hauptsächlich auf den Bezirken basiert und jedes Amt sowohl Betreibungen als auch Konkurse behandelt. Der Staatsrat ist zuständig für die operativen Aspekte. So kann er z.B. einen Amtsvorsteher mit der Führung mehrerer Ämter betrauen. Eine territoriale Reorganisation der Kreise fällt hingegen in die Zuständigkeit des Parlaments.

Gemäss Artikel 1 EGSchKG genügt für eine Reorganisation ein einfacher Grossratsbeschluss. Da aber der Grundgedanke dieser Verfügung, dass jeder Bezirk grundsätzlich einen Betreibungs- und Konkurskreis bildet, in Frage gestellt wird, scheint eine vollständige Überarbeitung dieses Artikels in Form einer Gesetzesrevision angemessener.

2. Kommentar zum Entwurf

Die vorgeschlagene Revision betrifft in erster Linie Artikel 1 EGSchKG, der die Grundsätze für die territoriale Organisation vorgibt. Zudem wird in Artikel 20 eine Präzisierung zur unteren Aufsichtsbehörde eingefügt.

2.1. Art. 1 EGSchKG (Änderung)

2.1.1. Absatz 1

Momentane Organisation

Die DBK umfasst momentan zehn Betreibungs- und Konkursämter: drei im Oberwallis, vier im Zentralwallis und drei im Unterwallis.

Rückblick: Am 5. April 2007 beschloss der Grosse Rat, die Bezirke Leuk und Westlich Raron zu einem einzigen Betreibungs- und Konkurskreis zusammenzufassen. Dasselbe beschloss er am 14. November 2014 auch für die Bezirke Brig, Goms und Östlich Raron sowie für die Bezirke Martinach und Entremont (wobei im Entremont weiterhin ein Büro bestehen blieb). Es handelt sich hierbei um Ausnahmen zum in Artikel 1 EGSchKG vorgesehenen Grundsatz der Übereinstimmung der Betreibungs- und Konkursamtskreise mit den Bezirken. Die Grösse der Ämter ist sehr unterschiedlich: Im Jahr 2017 verzeichnete man im kleinsten Amt (Ering) 4'898 Betreibungen, während es im grössten Amt (Martinach und Entremont) 33'045 Betreibungen waren.

Trennung von Betreibungen und Konkursen

Mit Absatz 1 wird das Prinzip der Trennung von Betreibungen und Konkursen eingeführt. Diese Lösung entspricht dem Wunsch der Amtsvorsteher und ist in allen Westschweizer Kantonen ausser Jura Standard.

Indem diese beiden doch relativ unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche getrennt werden, können sich die Mitarbeitenden – insbesondere jene des Konkursbereichs – voll und ganz auf ihre Aufgabe konzentrieren. Momentan kümmern sich in erster Linie die Amtsvorsteher um die Konkurse. Sie tun dies parallel zu ihren Führungsaufgaben und den Betreibungen, was es ihnen nicht erlaubt, sich voll und ganz auf die Dossiers zu fokussieren. Diese Situation ist nicht ideal.

Die Trennung von Konkursen und Betreibungen bietet den Vorteil, dass man die Konkurs- und Betreibungskreise neu und differenziert organisieren und dadurch ihren sehr unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung tragen kann.

Bündelung der Konkurskreise

Auf die Konkurse entfallen nur etwa 25% der verfügbaren Personalressourcen der DBK. Hierbei handelt es sich hauptsächlich um die Amtsvorsteher und Substitute. Die Verteilung der Dossiers auf zehn verschiedene Standorte ist ressourcenmässig nicht sehr effizient, zumal im Konkursbereich die geografische Nähe des Amtes nicht von grosser Wichtigkeit ist.

In 17 Schweizer Kantonen gibt es nur ein Konkursamt, welches jeweils das gesamte Kantonsgebiet abdeckt. Das System «ein Konkursamt pro Kanton» ist somit weit verbreitet.

Es bietet folgende Vorteile:

- ✓ Gewährleistung einer professionellen Dossierbearbeitung,
- ✓ Entwicklung und Bündelung spezifischer Fachkompetenzen dank der Erfahrung und Ausbildung bestimmter Mitarbeiter, z.B. in den Bereichen BGBB¹, belastete Standorte, Detailhandel, Auslandsgüter usw.
- ✓ Zuteilung der Dossiers gemäss den Fachkompetenzen jedes einzelnen Mitarbeiters,
- ✓ Ressourcenmobilisierung für umfangreiche und komplexe Dossiers (siehe Postulat 2.0013: Task-Force für Grosskonkurse),
- ✓ Limitierung der Anzahl der ausseramtlichen Konkursverwaltungen dank der Kapazitätserhöhung im Hinblick auf grosse Dossiers,
- ✓ bessere Aufgabenverteilung,
- ✓ bessere Arbeitsorganisation und Verantwortungsaufteilung, was den Mitarbeitenden bei der Stressbewältigung hilft.

Die Konkursdossiers werden immer komplexer und die Klienten immer prozessfreudiger. Es ist nicht mehr hinnehmbar und zudem riskant, wenn die Verantwortung für diese Dossiers auf einer einzigen Person lastet – nämlich auf dem Amtsvorsteher, der sich zudem noch um die Betreibungen kümmern muss.

Angesichts der Zweisprachigkeit und der grossen geografischen Ausdehnung unseres Kantons wird vorgeschlagen, das Kantonsgebiet in zwei Konkurskreise aufzuteilen: Oberwallis und Unterwallis. Das Oberwalliser Konkursamt wird nicht die notwendige Grösse erreichen, um von allen obgenannten Vorteilen profitieren zu können, seine Schaffung führt aber gemäss vorliegendem Entwurf dennoch zu einer erheblichen Verbesserung gegenüber der aktuellen Organisation, weil die Konkurse, die bisher auf drei Ämter verteilt waren, in einem Amt vereint werden. Aufgrund der relativ geringen Zahl von zu behandelnden Dossiers ist es notwendig, dass Betreibungs- und Konkursamt im Oberwallis am selben Standort sind. Die DBK wird eine gute Zusammenarbeit der beiden Konkursämter im Kanton sicherstellen, damit man sich bei Bedarf gegenseitig unterstützen kann und eine einheitliche Praxis gewährleistet ist.

Die Variante mit drei Konkursämtern wurde fallengelassen, weil sie die Nutzung der obgenannten Vorteile nicht erlaubt hätte. Hätte man sich im französischsprachigen Wallis für zwei Konkursämter entschieden, hätten diese die gewünschte Grösse nicht erreicht.

Bündelung der Betreibungskreise

Im Gegensatz zum Konkursbereich ist bei den Betreibungen eine grössere geografische Nähe zu den Schuldern notwendig. Allerdings darf diese Nähe nicht höher gewichtet werden als die effiziente Arbeitsweise der Ämter. Es gilt demnach einen guten Mittelweg zu finden.

Der Kanton muss eine rationelle Organisation sicherstellen mit dem Ziel, Ressourcen zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität freizumachen. Die einkassierten Gebühren müssen dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gerecht werden.

¹ Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB).

Betreibungs- und Konkursämter	Geschäftsjahr 2017			
	Nettoergebnis	Anzahl Betreibungen	Anzahl Konkurse	Personalbestand (VZÄ)
Direktion	-1'090'423.64			4.20
Oberwallis	950'446.22	27'192	63	18.20
Brig, Goms und Östlich Raron	355'210.57	10'642	34	7.20
Visp	227'150.27	8'990	14	6.00
Leuk und Westlich Raron	368'085.38	7'560	15	5.00
Zentralwallis	4'784'594.93	70'488	187	35.80
Siders	1'501'292.86	23'667	71	12.00
Sitten	1'959'291.81	25'565	64	12.40
Ering ¹	62'488.82	4'898	10	3.50
Gundis	1'261'521.44	16'358	42	7.90
Unterwallis	4'199'708.88	68'814	206	35.25
Martinach et Entremont ¹	1'810'470.02	33'045	98	16.05
St-Maurice	510'458.45	8'342	27	5.40
Monthey	1'878'780.41	27'427	81	13.80
Total	8'844'326.39	166'494	456	93.45

1) Die BKA von Ering und Martinach tragen keine Mietkosten, da sie sich in Räumlichkeiten des Kantons befinden.

Gemäss Statistikauswertung sieht die Ideallösung wie folgt aus: ein Betreibungsamt im Oberwallis, zwei Betreibungsämter im Zentralwallis und zwei im Unterwallis. Die so entstehenden Betreibungskreise haben eine ausreichende Grösse, um ein rationelles Arbeiten bei bewältigbarem Geschäftsvolumen sicherzustellen. Dies zeigt die Erfahrung mit den bestehenden grossen Ämtern. Die Organisation muss sich auf die grossen Agglomerationen konzentrieren. Der vorgelegte Entwurf steht im Einklang mit der neuen Immobilienstrategie des Kantons, welche der Öffentlichkeit am 9. Oktober 2018 vorgestellt wurde. Die fünf vorgeschlagenen Standorte der Betreibungsämter entsprechen den Standorten der fünf zentralen Anlaufstellen gemäss Immobilienstrategie. Die Neuorganisation erlaubt rationelleres Arbeiten, wodurch Ressourcen für strategische Bereiche wie die Pfändung und das Konkurswesen frei werden. Die Betreibungsämter stehen ohnehin in engem Kontakt mit den Gerichten, der Polizei sowie dem Grundbuch- und Handelsregisteramt, so dass es durchaus sinnvoll ist, die Büros dieser Behörden teilweise an einem Standort zusammenzuführen. Dies birgt Vorteile sowohl für die Bevölkerung als auch für die betreffenden Behörden selbst. Mit dem vorgeschlagenen Modell lässt sich die Effizienz in der Dossierbearbeitung steigern, ohne dass bei der Bürgernähe grosse Abstriche gemacht werden müssen. Bei über 70% der Dossiers wird es keine geografische Änderung im Vergleich zur jetzigen Situation geben.

2.1.2. Absatz 1bis

Vorgeschlagenes Modell

Der neue Artikel 1 Absatz 1bis bestimmt die Grösse jedes Kreises.

Auf Grundlage der Erkenntnis, dass es sinnvoll ist:

- die Betreibungsämter von den Konkursämtern zu trennen,
- Kräfte zu bündeln, indem bisherige Kreise zusammengeschlossen werden,
- die neue Organisation gestaffelt umzusetzen,

sowie aufgrund der Prüfung verschiedener Varianten wird folgende territoriale Anpassung der DBK vorgeschlagen:

Ämter	Vorgesehene Standorte (Gemäss der Immobilienstrategie)	Betreibungen 2017		Konkurse 2017	
Betreibungen					
BA Oberwallis	Visp	27'192	16%		
BA Siders und Ering	Siders	28'565	17%		
BA Sitten und Gundis	Sitten	41'923	25%		
BA Martinach und Entremont	Martinach	33'045	20%		
BA St-Maurice und Monthey	Monthey	35'769	21%		
Konkurse					
KA Oberwallis	Visp			63	14%
KA Unterwallis	noch festzulegen			393	86%
Total		166'494	100%	456	100%

Aufgrund der nicht sehr hohen Anzahl Betreibungen wird für das Oberwallis nur ein Betreibungsamt vorgeschlagen. Die Bürgernähe wird angesichts des weitläufigen Gebiets durch den Ausbau der Online-Dienstleistungen (Bestellung eines Betreibungsregisterauszugs direkt über Internet oder auf der Post) sowie lokale Einvernahmeräumlichkeiten sichergestellt. Dies gibt es zum Beispiel bereits in Zermatt.

Die vorgeschlagene Lösung sieht die Zusammenlegung von Ering und Siders sowie von St-Maurice und Monthey vor. Auf diese Weise wird das Arbeitsvolumen am besten verteilt. Eine andere Variante in Anlehnung an die Justizorganisation wäre gewesen: Ering mit Sitten und Gundis sowie St-Maurice mit Martinach und Entremont. Dies hätte jedoch zu einem ungleichen Arbeitsvolumen geführt.

Die vorgeschlagene Lösung entspricht den Zielsetzungen dieser Reorganisation:

- Bündelung der Kompetenzen,
- Professionalisierung der Aufgabenausführung,
- Vereinfachung der Dienststellenstruktur durch Zusammenlegungen,
- Trennung von Konkursen und Betreibungen,
- Förderung einer einheitlichen Praxis,
- Beibehaltung der Bürgernähe,
- Vereinheitlichung der Strukturen und Aufgaben,
- Verbesserung des Informationsflusses,
- Optimierung des Ressourceneinsatzes,
- Schaffung einer effizienten Organisation,
- Bewältigung des Geschäftsvolumens,
- Schaffung von Kapazitäten für komplexe Dossiers,
- kundenorientiertes Ressourcenmanagement zur Verbesserung der Leistungsqualität,
- mitarbeiterorientiertes Ressourcenmanagement zur Verbesserung der Lebensqualität der Mitarbeitenden,
- langfristige Vision,
- reibungsloser Betrieb bei personellen Veränderungen oder krankheitsbedingten Abwesenheiten,
- Nachfolgesicherung.

2.1.3. Absatz 2

Da die Kreise in der vorgeschlagenen Gesetzesänderung formell festgelegt werden, wird Artikel 1 Absatz 2 des bisherigen Gesetzes hinfällig. Es wird deshalb vorgeschlagen, diesen Absatz zu streichen. Eine allfällige künftige Zusammenführung von Kreisen läge somit im Zuständigkeitsbereich des Parlaments, da hierfür eine Änderung des EGSchKG notwendig ist.

2.1.4. Absatz 3

In Artikel 1 Absatz 3 kommt es zu einer kleinen redaktionellen Anpassung aufgrund der Trennung der Konkurs- und Betreibungskreise. Die Bestimmung der Amtssitze ist ein operativer Aspekt, der weiterhin im Zuständigkeitsbereich des Staatsrates verbleibt.

2.2. Art. 20 EGSchKG (Änderung)

Das vorgeschlagene Modell orientiert sich nicht an der Justizorganisation. Die Betreibungs- und Konkurskreise umfassen mehrere Gerichte. Diese Situation ist nichts Neues und besteht bereits im Kreis Martinach und Entremont, welcher sowohl das Gericht von Entremont als auch jenes von Martinach und St-Maurice umfasst. Die Gerichte teilen sich die Dossiers in Sachen SchKG-Aufsicht auf, was keine nennenswerten Probleme mit sich bringt. Im Sinne einer klaren Regelung ist es jedoch wünschenswert, im EGSchKG zu präzisieren, welches Gericht zuständig ist. Es wird demnach vorgeschlagen, explizit den Bezirksrichter des Wohn- oder Geschäftssitzes des Schuldners als untere Behörde in Beschwerdesachen zu bezeichnen. Durch diese Formulierung ändert sich nichts an der gegenwärtigen Aufteilung der Dossiers zwischen den einzelnen Gerichten. Für den Bürger hat dies in der Praxis ebenfalls keine Änderung zur Folge.

2.3. Gestaffelte Umsetzung

Bei der Planung dieser Reorganisation gilt es eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen, z.B. die Anpassung der Arbeitsabläufe, die Kündigungsfristen der Mietverträge, die Verfügbarkeit von neuen Räumlichkeiten, die Zusammenführung der elektronischen Datenbanken, die Prioritäten innerhalb der Ämter, die anstehenden Pensionierungen usw.

Deshalb ist eine gestaffelte Umsetzung sinnvoll. Es ist möglich, in den bisherigen Räumlichkeiten weiterzuarbeiten, bis die neuen Verwaltungszentren aufgebaut sind. Die grossen Ämter werden im Rahmen der Fusionen Personal erhalten, gleichzeitig durch die Abspaltung des Konkurswesens aber auch Personal verlieren. Die kleineren Ämter können schrittweise in die neue Struktur überführt werden. Dasselbe gilt für die Bildung der Konkursämter. Eine Synchronisierung ist allerdings notwendig. Aufgrund der Tragweite der Reorganisation und der notwendigen Zusammenführungen im Informatikbereich muss etappenweise vorgegangen werden. Der Staatsrat kann die Reihenfolge und das Timing der Reorganisation unter Berücksichtigung der operativen Gegebenheiten festlegen.

3. Finanzielle Auswirkungen

Finanziell gesehen ist die Reorganisation für den Kanton Wallis vorteilhaft, weil das aktuelle Arbeitsvolumen dank der Effizienz der neuen Struktur bewältigt werden kann, ohne kurzfristig zusätzliches Personal anstellen zu müssen. Ohne Reorganisation wäre eine personelle Aufstockung unumgänglich.

Die frei werdenden Ressourcen müssen zwingend wieder in der Dienststelle für Betreibungs- und Konkurswesen in den strategischen Bereichen Pfändung und Konkurswesen, welche diese dringend benötigen, eingesetzt werden. Auf diese

Weise kann die Qualität der Dienstleistungen ohne Aufwandszunahme verbessert werden.

Durch die Stärkung des Sektors Pfändungen können die Ermittlungen in diesem Bereich ausgeweitet und mehr Einnahmen für die Gläubiger, und damit auch für den Kanton Wallis, generiert werden.

Der spezifische Aufwand für die Umsetzung der neuen Struktur (Umzugskosten, Informatik usw.) wird über das ordentliche Budget der Dienststelle finanziert.