

Prof. Dr. jur. Karl Spühler  
(unter Mitarbeit von Lic. iur. Catherine Strunz)

# Betreibung und Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen (Steuern, Abgaben, Gebühren usw.)

## I. Einleitung

Öffentlich rechtliche Forderungen können auf dem Betreuungsweg eingefordert werden. Dies ist insofern von grossem Interesse, da durch ein gezieltes Eintreiben von Forderungen die Verwaltung ihre Wirksamkeit und Kundenorientierung steigern und der horrenden Verschuldung des Bundes, der Kantone und der Gemeinden einen Riegel vorschieben kann.<sup>1</sup> Dem Grundsatz nach besteht bei der Zwangsvollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen kein Unterschied zu denjenigen bei Zivilforderungen. Massgeblich ist grundsätzlich dieselbe Gesetzesgebung, insbesondere die des SchKG.

## II. Öffentlich-rechtliche Forderungen

Unter Forderung ist ganz allgemein ein klagbares Recht auf eine Leistung zu verstehen. Das SchKG regelt nur Geldforderungen sowie Sicherheitsleistungen in Geld, alle anderen Forderungen sind auf dem Wege des kantonalen Verwaltungsrechtes einzuholen. Bei Öffentlich-rechtlichen Geldforderungen handelt es sich um einen geldwerten Leistungsanspruch aus einem durch öffentliches Recht geschaffenen Subordinationsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Bürger. Dieses bestimmt sich i.S. des Methodenplura-

lismus nach der Subordinationstheorie, der Interessentheorie oder der modalen Theorie als öffentlich-rechtliche Forderung.<sup>2</sup> Darunter sind namentlich Steuern, Gebühren<sup>3</sup>, Sporteln, Geldbussen, andere im öffentlichen Recht begründete Leistungen an öffentliche Kassen oder an Beamte zu verstehen.<sup>4</sup>

Um von einer Betreuung öffentlich-rechtlicher Forderungen sprechen zu können, muss folglich die Forderung ihren Rechtsgrund im öffentlichen Recht haben und der Gläubiger eine Organisation des öffentlichen Rechtes sein.<sup>5</sup>

Dasselbe gilt auch für die Eintreibung öffentlich-rechtlicher Sicherheitsleistungen.<sup>6</sup> Darunter fallen u.a. im öffentlichen Recht vorgesehene Kautionen. Geht die

Betreibung nur auf Sicherheitsleistungen, so muss dies im Zahlungsbefehl aber deutlich gesagt werden.

## III. Gläubiger

Als Gläubiger bei öffentlich-rechtlichen Forderungen kommen Bund Kantone und Gemeinden in Frage. Sie müssen das Betreibungs-, Fortsetzungs-, und Verwertungsbegehren stellen.

Auf Bundesebene fällt dies in den Kompetenzbereich der Gruppen und Ämter<sup>7</sup>,



Prof. Dr. iur. Karl Spühler  
Ordinarius für Zivilprozessrecht,  
Schuldbetreibungs- und Konkursrecht  
und Privatrecht an der Universität Zürich

<sup>1</sup> SPÜHLER, Probleme der Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 254.

<sup>2</sup> SPÜHLER, Probleme der Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 255.

<sup>3</sup> Zürcher SchKG-Kommentar, WALDER/KULL/KOTTMANN, Art. 43, N 2, z.B.: «Auch die Gebühren, die aus dem Betreibungsverfahren erwachsen, gehören hierher, insofern sie dem betreffenden Beamten bzw. einer öffentlichen Kasse geschuldet sind.»

<sup>4</sup> Beispiele dazu, siehe Basler SchKG-Kommentar, STAEHELIN/BAUER/STAEHELIN, Art. 43 SchKG, N 6-9.

<sup>5</sup> Basler SchKG-Kommentar, STAEHELIN/BAUER/STAEHELIN, Art. 43 SchKG, N 5; BGE 115 III 90; BGE 118 11114; BISchKG Heft 5, 2000, Nr. 33 ff.

<sup>6</sup> Basler SchKG-Kommentar, ACOCELLA, Art. 98 N 4.

<sup>7</sup> Art. 1 lit. h Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9.5.1979 (SR 172.010.15).

während für Kantone und Gemeinden die entsprechenden kantonalen und kommunalen Gesetze eine eigene Regelung vorsehen. Es ist stets die interne Berechtigung zur Anhebung der Betreibung zu prüfen; dies bildet auch die Voraussetzung der Postulationsfähigkeit.

Wird sowohl eine Forderung des Bundes als auch eine Forderung des Kantons vollstreckt, so hat das auf Grund zweier verschiedener Gläubiger auch in zwei Betreibungsverfahren zu erfolgen.

#### IV. Zulässigkeit der Betreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen

Gemäss Art. 43 SchKG sind Zwangsvollstreckungen öffentlich-rechtlicher Forderungen e contrario mit Pfändung oder Pfandverwertung zu erwirken. Sie unterliegen folglich in diesem beschränkten Rahmen auch dem SchKG.<sup>8</sup> Jedes andere kantonale Vollstreckungsrecht kommt nicht mehr zum Zuge.<sup>9</sup> Eine Konkursbetreibung ist im Interesse des Schuldners<sup>10</sup> ausgeschlossen. Der Schuldner müsste ansonsten bei jeder noch so kleinen Verpflichtung gegen den Fiskus eine Betreibung auf Konkurs, die auf eine allgemeine Liquidation seines Gesamtvermögens abzielt befürchten.<sup>11</sup> Grundsätzlich kann gesagt werden, dass es sich hierbei um einen Ausnahmefall handelt. Regel wäre nämlich, dass die Frage, ob ein Fall von General- oder Spezialexécution vorliegt, auf die Rechtsstellung des Schuldners abgestützt wird. Da diese Regelung nicht dem ordentlichen Vollstreckungsverfahren entspricht, muss äusserst restriktiv vorgegangen werden.<sup>12</sup>

Da die Handhabung der Betreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen sich i.d.R. nach den Interessen des Schuldners auszurichten versucht, soll im Fall von Art. 190 SchKG (unbekannter Aufenthaltsort des Schuldners, Zahlungseinstellung) auch bei öffentlich-rechtlichen Forderungen eine Konkurseröffnung möglich sein.<sup>13</sup> M. E. – entgegen der h.L. und Rechtssprechung – sind die zusätzlichen Erfordernisse einer «schlechtweg unmöglichen oder aussichtslosen Betreibung auf Pfändung»<sup>14</sup> un-

ter dem genannten Aspekt der Interessensbeleuchtung nicht sinnvoll. Überhaupt erscheint die Berücksichtigung von Art. 190 für öffentlich-rechtliche Forderungen systemwidrig und es stellt sich die Frage, ob Art. 43 SchKG nicht als *lex specialis* zu Art. 190 SchKG zu verstehen ist.<sup>15</sup>

#### V. Verfahren

Das Einleitungsverfahren bei der Betreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen erfolgt nach den allgemeinen Regeln. Ausnahme bilden einzelne verwaltungsrechtliche Normen, die den Zeitpunkt der Einleitung einer Betreibung festlegen.<sup>16</sup>

Hat der Schuldner rechtzeitig Rechtsvorschlag erhoben, so kann die Verwaltungsbehörde vom Richter Aufhebung des Rechtsvorschlages und definitive Rechtsöffnung verlangen. Damit eine Verwaltungsverfügung als Rechtsöffnungstitel gilt, müssen folgende Voraussetzungen gegeben sein<sup>17</sup>:

- Der Betroffene muss erkennen, dass der Entscheid in Rechtskraft erwachsen kann.
- Die Behörde oder Amtsstelle muss in der Verfügung als Gläubigerin mit Adresse aufgeführt sein.
- Der Schuldner muss mit Adresse in der Verfügung aufgeführt sein.
- Die Verfügung muss dem Gläubiger vorbehaltlos einen Geldbetrag zusprechen. (Ist der Anspruch an eine Bedingung geknüpft, liegt nur dann ein Rechtsöffnungstitel vor, wenn deren Eintritt urkundlich nachgewiesen ist.)
- Der Forderungsbetrag muss in seiner Höhe bestimmt oder ohne weiteres sofort bestimmbar sein.
- Der Forderungsbetrag muss in formeller Rechtskraft erwachsen sein.
- Der Entscheid darf nicht nichtig sein.<sup>18</sup>

Die Verwaltungsverfügung dient als Rechtsöffnungstitel im Sinne von Art. 80 SchKG, weil die von den Verwaltungsbehörden für Geldzahlung oder Sicherheitsleistung erlassenen Verfügungen und Entscheide mit vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichgesetzt werden. Im Kanton Zürich z.B. findet sich in der Zivilprozessordnung § 214 eine solche Gleichsetzung

von Entscheiden der Verwaltungsinstanzen, die auf Geldzahlung oder Sicherheitsleistungen gerichtet sind. Dabei handelt es sich um einen definitiven Rechtsöffnungstitel.

Innerkantonale gilt, dass diese Verfügungen und Entscheide kantonaler Verwaltungsbehörden eine solche Gleichstellung erfahren und somit als definitive Rechtsöffnungstitel taugen, sofern das kantonale Recht dies vorsieht. Interkantonale kommt das Konkordat über die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe zur Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche vom 20. Dezember 1971 zum Zuge, wonach diejenigen Verwaltungsentscheide zur definitiven Rechtsöffnung führen, die in ihrem Kanton die oben erwähnte Gleichstellung erfahren. Es kann gemäss Art. 6 des Konkordates mittels Einrede die Unzuständigkeit der entscheidenden kantonalen Behörde und eine unzulässige Eröffnung des Entscheides geltend gemacht werden. Das SchKG hingegen sieht seit seiner letzten Teilrevision keine Einrede der Unzuständigkeit des ausserkantonalen Richters mehr vor.

<sup>8</sup> Diese Regelung wurde auch bei der Teilrevision vom 1. Januar 1997 beibehalten.

<sup>9</sup> Basler SchKG-Kommentar, STAEHELIN/BAUER/STAEHELIN, Art. 43, N 10. Es bleibt den Kantonen aber weiterhin frei gemäss Art. 49 Ziff. 3 StGB Bussen in Freiheitsstrafen umzuwandeln.

<sup>10</sup> BGE 77 III 39

<sup>11</sup> Basler SchKG-Kommentar, STAEHELIN/BAUER/STAEHELIN, Art. 43, N 2.

<sup>12</sup> BGE 118 I 1114; 115 I 1191; BISchKG, Heft 5, S. 185, 1997; BISchKG Heft 6 S. 216, 1998.

<sup>13</sup> Basler SchKG-Kommentar, STAEHELIN/BAUER/STAEHELIN, Art. 43, N 12.

<sup>14</sup> Basler SchKG-Kommentar, STAEHELIN/BAUER/STAEHELIN, Art. 43, N 12.

<sup>15</sup> SPÜHLER, Probleme der Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 264; SPÜHLER/PFISTER, Schuldbetreibungs- und Konkursrecht 1, S.13.

<sup>16</sup> Z.B. § 69 f. der Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz des Kantons Zürich vom 26. November 1951.

<sup>17</sup> Kumulative Voraussetzungen an die Verfügung der Verwaltungsbehörden um als Rechtsöffnungstitel in Frage zu kommen, siehe SPÜHLER, Probleme der Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 259.

<sup>18</sup> Z.B. Entscheid einer offensichtlich unzuständigen Behörde.

Zudem kennt das SchKG auch keine Einrede der gesetzeswidrigen Eröffnung eines Entscheides.<sup>19</sup>

Sofern kein Staatsvertrag eine andere Regelung vorsieht, kommen ausländische Verfügungen als Vollstreckungstitel im Sinne von Art. 80 SchKG nicht in Betracht.<sup>20</sup> Dies kann letztlich aus Art. 30a SchKG abgeleitet werden.

Ansonsten wird, wie gewohnt, nach Art. 79 SchKG vorgegangen.

Die Kognition des Rechtsöffnungsrichters beschränkt sich auf die Überprüfung der Vollstreckbarkeit des Rechtsöffnungstitels. Es liegen folglich nur die Geltendmachung mangelnder formeller Rechtskraft und Unbegründetheit der Einwendungen in seinem Kompetenzbereich.<sup>21</sup>

## VI. Beschlagnahmte Gegenstände

Ein Beschlagnahmegegenstand fiskalischer oder strafrechtlicher Natur erfolgt nach eidgenössischem oder kantonalem Recht, was eigentlich gegen den Grundsatz, dass auch öffentlich-rechtliche Geldforderungen der Zwangsvollstreckung des SchKG (mit Ausnahme des Konkursrechts) unterliegen, verstösst. Diese Ausnahme stützt sich auf Art. 44 SchKG.

Beschlagnahmte Gegenstände können, mit Ausnahme eines möglichen Überschusses des Verwertungserlöses, nicht gepfändet werden.<sup>22</sup> Erfolgte daher aus

fiskalischen oder strafrechtlichen Gründen eine öffentliche Beschlagnahme, geht diese einer betreibungsrechtlichen Pfändung vor. Die fiskalische oder strafrechtliche Beschlagnahme geht der Pfändung nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung selbst dann vor, wenn sie für öffentlich-rechtliche Ansprüche später erfolgt ist.<sup>23</sup> Da den Betreibungs- und Konkursbehörden bezüglich Beschlagnahme die Hände gebunden sind, sollte diese Regelung, welche dem Grundsatz der zeitlichen Priorität widerspricht, geändert werden. Kompetenzen allein für den Fall einer «offensichtlich unzulässigen»<sup>24</sup> Beschlagnahme sind daher ungenügend und unbefriedigend.

## VII. Fazit

Die betreibungsrechtlichen Regelungen für öffentlich-rechtliche Forderungen fokussieren hauptsächlich eine Privilegierung der Schuldnerstellung. Dies erscheint fragwürdig. Die Tatsache allein, dass eine Schuld gegenüber Bund, Kanton oder Gemeinde besteht, rechtfertigt diese Vorgehensweise nicht. Gerade in einer Zeit, in der Verschuldung Trend zu sein scheint, bedarf es auch im Verhältnis zwischen Staat und Bürger um eine klare Regelung andererseits aber v.a. einer rechtlichen Vorbildfunktion. Es soll die Schuldnerstellung nicht auf die leichte

Schulter genommen werden, sei es gegenüber der öffentlichen Hand, wie auch gegenüber Privaten.

Bis zur vollständigen gesetzlichen Ausgleichung der Zwangsvollstreckung öffentlich- und privatrechtlicher Forderungen sind folgende Punkte sorgsam zu beachten:

1. Prüfung, ob wirklich eine öffentlich-rechtliche Forderung vorliegt.
2. Abklärung der Postulationsfähigkeit für die Einleitung der Betreibung auf Seiten des Gemeinwesens.
3. Genaue Beachtung der Anforderungen einer Verwaltungsverfügung im Hinblick auf das Vorliegen eines Rechtsöffnungstitels.

<sup>19</sup> SPÜHLER, Probleme der Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 261.

<sup>20</sup> SPÜHLER, Probleme der Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 263.

<sup>21</sup> SPÜHLER, Probleme der Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 263.

<sup>22</sup> SPÜHLER, Probleme der Schuldbetreibung für öffentlich-rechtliche Geldforderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 264.

<sup>23</sup> BGE 1051111; BGE 1011V377ff.

<sup>24</sup> BGE 107111115.