

# Bundesblatt

91. Jahrgang.

Bern, den 21. Juni 1939.

Band II.

*Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich  
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

*Eindruckungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an  
Stämpfli & Cie. in Bern.*

3917

## Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines  
Bundesgesetzes über die Zwangsvollstreckung und die Gläubiger-  
gemeinschaft bei Gemeinden und andern Schuldnern  
des kantonalen öffentlichen Rechts.

(Vom 12. Juni 1939.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns hiermit, Ihnen gestützt auf Art. 64 BV einen Entwurf  
zu einem Bundesgesetz über die Zwangsvollstreckung und die Gläubiger-  
gemeinschaft bei Gemeinden und andern Schuldnern des kantonalen öffent-  
lichen Rechts zu unterbreiten und zur Annahme zu empfehlen.

### I. Allgemeines.

Dieser Entwurf will zwei Aufgaben erfüllen. Einesteils soll an die Stelle  
der in Art. 30 SchKG enthaltenen Regelung der Zwangsvollstreckung gegen  
Selbstverwaltungskörper des kantonalen öffentlichen Rechts, die sich als  
ungenügend erwiesen hat und im Notrecht durch die Bestimmung des Art. 11  
des Bundesratsbeschlusses über den Schutz der Rechte der Anleiensgläubiger  
von Körperschaften des öffentlichen Rechts vom 24. November 1936 ergänzt  
werden musste, eine einlässliche bundesgesetzliche Ordnung treten, und zum  
andern Teil sollen die im soeben erwähnten Bundesratsbeschluss aufgestellten  
Vorschriften über die Gläubigergemeinschaft bei Anleihen von Körperschaften  
des öffentlichen Rechts, die sich bewährt haben, in die ordentliche Bundes-  
gesetzgebung hinübergenommen werden, so dass die in Art. 1181 OR vor-  
gesehene Anwendung der allgemeinen Gläubigergemeinschaftsbestimmungen  
des OR sowie der Vorbehalt des kantonalen öffentlichen Rechts in bezug auf  
solche Anleihen künftig ausgeschaltet würden.

1. Die Veranlassung zur Ausarbeitung eines Entwurfes zu einem Spezialgesetz gab die Tatsache, dass einige Gemeinden infolge der andauernden Krisenotleidend geworden waren, die Zinsen und die Amortisationsquoten für die von ihnen ausgegebenen Obligationenanleihen nicht mehr aufzubringen vermochten und ihre Verpflichtungen zu einem erheblichen Teil abzuschütteln versuchten, was nach den damaligen bundesgesetzlichen Vorschriften nicht hätte verhindert werden können. Da nämlich gemäss Art. 81 der Verordnung vom 20. Februar 1918 das noch heute geltende ordentliche Gläubigergemeinschaftsrecht des Bundes auf die Anleihen der Kantone und der Körperschaften und Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts nur insofern Anwendung fand, als dies durch das kantonale öffentliche Recht vorgesehen war, konnten die Kantone die Gläubigergemeinschaft bezüglich der von einem Gemeinwesen des kantonalen Rechts ausgegebenen Anleihen selbständig, unabhängig vom Bundesrecht und ohne Rücksicht auf andere Kantone regeln. Als dann einzelne Kantone von dieser ihnen vom Bund eingeräumten Kompetenz Gebrauch zu machen und viel weitergehende Eingriffe in die Gläubigerrechte zuzulassen begannen <sup>1)</sup>, sah sich der Bundesrat im Interesse des Landeskredites und der Einheitlichkeit des Rechts genötigt, im erwähnten Bundesratsbeschluss vom 24. November 1936 eine eidgenössische Verordnung aufzustellen, welche abweichende kantonale Vorschriften ausschliesst.

Diese auf einem Bundesratsbeschluss beruhende Ordnung, die letzten Endes auf Art. 53 des Bundesbeschlusses vom 31. Januar 1936 über neue ausserordentliche Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalte in den Jahren 1936 und 1937 zurückgeht, fällt aber mit dem Ende des Jahres 1941 dahin (A. S. 55, 167). Hinsichtlich der Gläubigergemeinschaft bei Anleihen von Gemeinwesen des kantonalen öffentlichen Rechts würde wieder Art. 31 der Gläubigergemeinschaftsverordnung vom Jahre 1918 Regel machen, laut welchem die Kantone die allgemeinen Gläubigergemeinschaftsvorschriften auch für solche Anleihen anwendbar erklären können. Statt dessen könnte der Bundesrat allerdings auch den heute noch nicht geltenden Art. 1181 OR in Kraft setzen. Damit wäre aber nichts gewonnen, da auch diese Bestimmung den Kantonen die Möglichkeit gibt, die Gläubigergemeinschaft bei solchen Anleihen nach Gutfinden zu regeln. So stünde man also zu Beginn des Jahres 1942 vor der Situation, welche den Bundesrat veranlasst hatte, durch den Bundesratsbeschluss vom 24. November 1936 einzugreifen, um eine Erschütterung des Landeskredites zu verhüten. Dies wäre aber höchst unzweckmässig, in wirtschaftlich unsicheren Zeiten, wie wir sie heute haben, nach der Auffassung massgebender Kreise sogar gefährlich. Wohl

<sup>1)</sup> Das Gesetz des Kantons Neuenburg vom 31. März 1936 z. B. liess in Art. 5 ohne jeglichen Gläubigerbeschluss durch blosser Verfügung des Gerichts folgende Eingriffe zu: Abänderung des Amortisationsplanes, Aufschiebung der Amortisationen für höchstens zehn Jahre, Hinausschiebung der Fälligkeit eines Anleiheens und Herabsetzung des Zinses, letzteres für höchstens zehn Jahre, eventuell mehrere dieser Eingriffe gleichzeitig.

wäre es möglich, den bisherigen Rechtszustand durch eine weitere Verlängerung des Notrechts beizubehalten. Wir können diesen Weg jedoch aus folgenden Gründen nicht empfehlen. Vor allem ist es notwendig, das Notrecht durch die ordentliche Gesetzgebung zu ersetzen. Dies nicht nur deswegen, weil es gesetzgeberisch unerfreulich ist, Notrecht auch da auf ungewisse Zeit beizubehalten, wo die Regelung durch die ordentliche Gesetzgebung sehr wohl möglich ist, sondern namentlich, um auch für künftige ausserordentliche Verhältnisse gerüstet zu sein. Ausserdem würde eine solche Regelung selbst in normalen Zeiten gute Dienste leisten, obschon ihre Notwendigkeit dann nicht eine so dringliche ist.

Die Kompetenz des Bundes zur Regelung des Gläubigergemeinschaftsrechts bei Anleihen von Körperschaften des öffentlichen Rechts dürfte dabei ausser Zweifel stehen, mag man diese Fragen nun zum Privatrecht oder zum Schuldbetreibungs- und Konkursrecht zählen, da dem Bund gemäss Art. 64 BV die Kompetenz auf beiden Gebieten zusteht. Dass aber diese Fragen weder dem einen noch dem andern Gebiet angehören, wird mit guten Gründen nicht zu vertreten sein.

2. Aber auch die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und andere Selbstverwaltungskörper des kantonalen öffentlichen Rechts bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung. Dies war die Auffassung des Bundesgesetzgebers schon bei Erlass des SchKG. Denn die Ausschaltung dieser Fragen aus dem SchKG hatte nicht etwa die Bedeutung, dass man sie dem kantonalen Recht endgültig überlassen wollte. Vielmehr dachte man schon damals an die Regelung durch ein Spezialgesetz des Bundes, da man von der richtigen Erkenntnis ausging, dass für diese Materie das allgemeine Gesetz nicht der richtige Ort sei. Daher begnügte man sich im SchKG damit, diese Fragen provisorisch zu regeln, in der Meinung, dass diese Ordnung bald durch eine definitive in einem Spezialgesetz ersetzt werde.

Die Bemühungen um ein solches Spezialgesetz liefen denn auch parallel mit der Schaffung des SchKG und reichen daher auf mehr als fünfzig Jahre zurück. Den ersten Anstoss gab zu Beginn der achtziger Jahre die sogenannte Nationalbahn-Misere, welche dazu geführt hatte, dass die Gemeinden Baden, Lenzburg, Zofingen und Winterthur, die eine solidarische Garantieverpflichtung zugunsten der Nationalbahn in hohem Betrage übernommen hatten, in eine Notlage geraten waren und vor dem Konkurs standen. Dabei erwies sich das kantonale Vollstreckungsrecht als durchaus ungenügend, so dass man nach einer eidgenössischen Ordnung rief. Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragte in der Folge Prof. Meili mit der Ausarbeitung eines Entwurfes zu einem Bundesgesetz über die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden. Dieser Entwurf, der für die heutige Vorlage benutzt wurde, soweit die veränderten Verhältnisse dies erlaubten, wurde dem Departement im Jahre 1885 mit einem sehr ausführlichen Gutachten vorgelegt. Zur Ausführung gelangte er allerdings nicht. Sobald der Bund durch Gewährung

eines grösseren Darlehens die Situation gerettet hatte, wandte sich das Interesse ändern und dringenderen Aufgaben zu <sup>1)</sup>).

Erst in den letzten Jahren begann man sich wieder um eine eidgenössische Regelung zu interessieren, als neuerdings eine Reihe von Gemeinden notleidend wurden und das Übel weiter um sich zu greifen drohte. Diesmal war die Lage aber insofern eine wesentlich andere, als die Rückwirkung der Zahlungsunfähigkeit mehrerer Gemeinden auf die gesamtschweizerische Wirtschaft eine viel grössere und gefährlichere zu werden schien, da eine ernstliche Gefährdung der schweizerischen Währung und damit der gesamten Volkswirtschaft zu befürchten war. Der Bund war daher genötigt, mit erheblichen finanziellen Mitteln einzugreifen und gleichzeitig in Art. 11 des erwähnten Bundesratsbeschlusses ergänzende Bestimmungen betreffend die Zwangsvollstreckung aufzustellen. Da es sich aber nur um eine provisorische Regelung handelte, beschränkte man sich auf das Notwendigste: Ausschluss des Konkurses, Regelung der Kompetenzen in Verbindung mit einem Beschwerderecht ans Bundesgericht und Kompetenz des Bundesgerichts zur Umschreibung der unpfändbaren Gegenstände und Forderungen.

Mit dem Dahinfallen des Bundesratsbeschlusses vom 24. November 1936 würde aber wiederum der frühere Rechtszustand eintreten, der jedenfalls bis zum Eintritt sichererer Wirtschaftsverhältnisse nicht unbedenklich ist. Dies nicht so sehr deswegen, weil die Kantone die Zwangsvollstreckung gegen ihre Gemeinden allzustark erschweren oder auf lange Frist überhaupt verhindern könnten, als wegen des Umstandes, dass die bestehenden Vorschriften ungenügend sind, um Sanierungsmassnahmen gegenüber einer notleidenden Gemeinde durchsetzen zu können, besitzen doch acht Kantone und ein Halbkanton überhaupt keine bezüglichen Vorschriften, während die Bestimmungen der übrigen, mit wenigen Ausnahmen, sehr dürftig sind. Zwar haben sich in ruhigen Zeiten daraus kaum Schwierigkeiten ergeben. Dies aber wohl bloss deswegen, weil die Zwangsvollstreckung gegen solche Körperschaften dann nur selten in Frage kommt, und überdies regelmässig unter Bedingungen, die eine Erledigung auf anderem Wege (z. B. durch administrative Massnahmen des Kantons, Darlehen usw.) sehr wohl erlauben. Ganz anders jedoch in ausserordentlichen Zeiten, wie wir sie heute noch haben. Auf der einen Seite sind die Fälle der Zahlungsunfähigkeit hier viel häufiger und die Fehlbeträge meistens bedeutend höher (man denke z. B. an die enormen Arbeitslosenlasten der letzten Jahre), auf der andern Seite ist aber die Möglichkeit einer Hilfeleistung durch den Kanton meistens bedeutend reduziert. Es ist daher klar, und die Erfahrungen haben es bewiesen, dass in solchen Zeiten die Fälle der Zahlungsunfähigkeit viel häufiger und schwerwiegender sind. Dazu kommt, dass in ausserordentlichen Verhältnissen die Gefahr einer Schädigung des Kredites des ganzen

<sup>1)</sup> Vgl. Meili: Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betreffend die Schuldexekution und den Konkurs gegen Gemeinden, Bern 1885, sowie seinen Aufsatz in der Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege, Bd. IV, S. 115 ff., und Blumenstein, in der Festgabe für Lotmar, 1920, S. 108 ff.

Landes erheblich grösser ist. Deshalb sollte man sich nicht mit einer blossen Verlängerung des Notrechts begnügen, sondern eine Dauerlösung suchen, die in normalen Zeiten zwar nicht unbedingt nötig, aber nützlich wäre, in wirtschaftlich unruhigen Zeiten jedoch unerlässlich ist. Übrigens würde das geltende Notrecht sich wohl schon für die nächste Zukunft als ungenügend erweisen, weil es zu wenig ausgebaut ist und zu wenig Handhabe bietet, um eine notleidende Gemeinde zur Sanierung ihrer Finanzverhältnisse veranlassen zu können.

Im ausländischen Recht ist die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts meistens sehr dürftig, oft überhaupt nicht geregelt. So sind z. B. in Frankreich, Italien und England diese Fragen fast ganz der Praxis überlassen. In Deutschland war die Gesetzgebung hierüber, mit Ausnahme der Verfolgung dinglicher Rechte, bis zum Jahre 1935 den Landesgesetzen überlassen (§ 15, Ziffer 3 ZPO; vgl. die Zusammenstellung der landesgesetzlichen Vorschriften bei Forsthoff und Simons, Die Zwangsvollstreckung gegen Subjekte des öffentlichen Rechts, Berlin 1931, S. 45 ff.). Heute gilt einheitlich § 116 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, laut welchem für die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden eine Zulassungsbewilligung der Aufsichtsbehörde nötig ist, soweit nicht die Verfolgung dinglicher Rechte in Frage steht. Ein Konkursverfahren ist gegen einen solchen Schuldner nicht möglich. Für Österreich sodann bestimmte § 15 der Exekutionsordnung vom 27. Mai 1896 (ergänzt durch eine Verordnung vom 6. Mai 1897), dass die Vollstreckung, abgesehen von der Verwirklichung eines vertragsmässigen Pfandrechts, nur in Ansehung solcher Vermögensbestandteile stattfinden dürfe, welche ohne Beeinträchtigung der durch die Gemeinde oder die öffentliche Anstalt zu wahren öffentlichen Interessen veräussert werden können. Die Entscheidung hierüber war den staatlichen Organen vorbehalten. Dagegen hat Norwegen eine sehr einlässliche und moderne Ordnung getroffen in seinem Gesetz über die Schuldverhältnisse der Gemeinden vom 30. Juni 1933. Dieses enthält Bestimmungen über die Verpfändbarkeit und Pfändbarkeit von Gemeindeeigentum, die beide nur in sehr beschränktem Umfange zugelassen sind. Das Schwergewicht ist hier aber auf die Zwangsverwaltung und den Nachlassvertrag gelegt. Die Zwangsverwaltung kann von jedem Gläubiger einer Gemeinde verlangt werden, dessen Forderung unbestritten oder klar bewiesen und fällig ist und innert sechs Monaten nach der Zahlungsaufforderung nicht bezahlt wird. Es wird dann ein Verwaltungsausschuss gewählt, in welchem Schuldner und Gläubiger vertreten sind. Dieser hat namentlich Einfluss auf das Budget und die Festsetzung der Steuern. Er kann auch die Veräusserung unnötiger Vermögensobjekte verlangen. Durch Dekret des Königs kann die notleidende Gemeinde ausserdem von der Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen, welche Ausgaben zur Folge haben, dispensiert werden. Die Zwangsverwaltung kann erst aufgehoben werden, wenn der Gläubiger, der sie verlangt hat, zustimmt oder wenn seine Forderung bezahlt oder sonst in Wegfall gekommen ist. Der Nachlassvertrag bezieht sich

nicht auf Pfandforderungen sowie später entstandene Forderungen. Auch ausländische Anleihen können von ihm ausgenommen werden. Der Vertrag gilt als angenommen, wenn drei Fünftel der Forderungen zugestimmt haben und das zuständige Departement ihn bestätigt hat. Wird er aber nicht bestätigt, so hat die Zwangsverwaltung Platz zu greifen. Die Betreibung einer Gemeinde auf Konkurs ist in allen Fällen ausgeschlossen.

Dass die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung der Zwangsvollstreckung auch gegenüber Gemeinden und andern Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts gegeben ist, dürfte kaum einem Zweifel unterliegen. Denn gemäss Art. 64 BV steht dem Bund ganz allgemein das Recht der Gesetzgebung über das Betreibungs- und Konkursrecht zu, ohne dass für Schuldner des kantonalen öffentlichen Rechts eine Ausnahme oder ein Vorbehalt gemacht worden wäre. Sache des Bundes ist daher die Regelung der Zwangsvollstreckung jeglicher Forderung auf Geld, somit auch dann, wenn sie sich gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts richtet. Diese Auffassung spiegelt sich übrigens schon in Art. 30 SchKG wider, nach welchem die Vorschriften des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes nicht Anwendung finden auf die Zwangsvollstreckung gegen Kantone, Bezirke und Gemeinden, «soweit hierüber besondere eidgenössische oder kantonale Vorschriften bestehen». Dieser ausdrückliche Vorbehalt eidgenössischer und kantonaler Vorschriften kann nur die Meinung haben, dass die eidgenössischen Vorschriften, sobald und soweit solche bestehen, gegenüber kantonalen den Vorrang haben. Der Bund hat also den Kantonen seine Gesetzgebungskompetenz delegiert, jedoch nur für so lange, als er von ihr nicht selbst Gebrauch macht. Da aber der Erlass eines Bundesgesetzes in Aussicht genommen wurde, begnügte man sich damit, die Vorschriften des gemeinen Rechts subsidiär anwendbar zu erklären, ohne hiefür auch nur die notwendigsten Anpassungsvorschriften zu erlassen. Dies ist auch die herrschende Auffassung in der Literatur und bedarf daher wohl keiner weitern Erörterung (vgl. in diesem Sinne z. B. Meili, in Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege, Bd. 4, S. 170; Blumenstein, a. a. O. S. 108 und 135, und Burekhardt, Kommentar, S. 592).

3. Aus den obgenannten Erwägungen und unterstützt durch das Finanz- und Zolldepartement, die Schweizerische Nationalbank und durch Vertreter verschiedener Bankengruppen und Versicherungsgesellschaften hat das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement einen Entwurf zu einem Bundesgesetz ausgearbeitet, der sowohl die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts als die Gläubigergemeinschaft bei Anleihen von Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts behandelt. Dieser Entwurf wurde zuerst von einer kleineren, dann von einer erweiterten Expertenkommission durchberaten, in welcher vertreten waren:

das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement durch die Herren Dr. H. Kuhn, Chef der Justizabteilung, und Prof. Dr. E. Beck, Adjunkt der Justizabteilung,

das Finanz- und Zolldepartement durch Herrn Dr. E. Kellenberger, Stellvertreter des Direktors der eidgenössischen Finanzverwaltung, das Bundesgericht durch Herrn Bundesrichter Dr. G. Leuch, Lausanne, die Nationalbank durch Herrn Direktor M. Schwab, die Konferenz kantonaler Finanzdirektoren durch die Herren Regierungsrat Dr. P. Guggisberg, Bern, und Regierungsrat E. Renaud, Neuenburg, der Schweizerische Städteverband, Zürich, durch die Herren Stadtammann Dr. K. Nägeli, St. Gallen, und Dr. G. v. Schulthess, Verbandssekretär, Zürich,

die Kantonalbanken durch Herrn Dr. H. Däniker, Direktor der Zürcher Kantonalbank, Zürich,

die Schweizerische Bankiersvereinigung in Basel durch die Herren Direktor L. Daguët, Freiburg, Dr. M. Vischer, Basel, und Dr. A. Jann, Basel, und der Verband schweizerischer konzessionierter Versicherungsgesellschaften in Zürich durch seinen Rechtskonsulenten, Herrn Dr. H. Müller, Zürich.

Ausserdem gehörte der Kommission an Herr Prof. Dr. R. Secrétan, Lausanne.

Das Ergebnis der Beratungen dieser Kommission ist der vorliegende Entwurf eines Bundesgesetzes, der auch von allen beteiligten Amtsstellen zur Annahme empfohlen wird, da eine bundesgesetzliche Regelung nach ihrer Überzeugung nicht zu vermeiden ist. Der erste Teil des Entwurfes behandelt die Zwangsvollstreckung, der zweite die Gläubigergemeinschaft.

## II. Die Zwangsvollstreckung gegen Selbstverwaltungskörper des kantonalen öffentlichen Rechts.

### 1. Im allgemeinen.

Grosse Schwierigkeiten bereitete schon die Umschreibung des Kreises der Betreibungssubjekte, welche der Spezialregelung unterstellt werden sollen (Art. 1<sup>1</sup>). Klarheit bestand allerdings darüber, dass die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden zu ordnen sei, und zwar sowohl gegen die politischen Gemeinden wie gegen die Bürgergemeinden. Ebenso war für die als Unterabteilungen derselben erscheinenden oder selbständig neben ihnen bestehenden Schul-, Kirchen-, Armen-, Korporationsgemeinden und dergleichen, sowie für die der Gemeinde unterstellten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, wie Wald-, Weide-, Allmend- und Alpgenossenschaften, die Einbeziehung in das Spezialgesetz gegeben.

Auf der andern Seite war man einig darüber, dass in diese Ordnung nicht einbezogen werden sollen der Bund und alle Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des eidgenössischen öffentlichen Rechts. Für den Bund selbst werden besondere Zwangsvollstreckungsvorschriften kaum in Frage kommen (vgl. Jaeger, Note 4 zu Art. 30 und Note 8 zu Art. 65 SchKG). Ebenso wenig sind neue Bestimmungen nötig für die selbständigen öffentlichen Anstalten des Bundes, die mit eigener Persönlichkeit ausgestattet sind, wie die Nationalbank,

die Suval und die Alkoholverwaltung. Für die Nationalbank gibt Art. 30 SchKG in Verbindung mit dem BG über die Ausgabe und Einlösung von Banknoten, vom 8. März 1881, eine hinreichende Lösung. Für die andern dürften die Bestimmungen des gemeinen Schuldbetreibungs- und Konkursrechts ausreichen. Hinsichtlich der unselbständigen Anstalten des Bundes, wie z. B. S. B. B. und Postverwaltung, wären aber die für sie geltenden Spezialgesetze der richtige Ort für eine Regelung der Zwangsvollstreckung, sofern eine solche sich als notwendig erweist. Für die S. B. B. z. B. gilt gegenwärtig Art. 2 des BG betreffend die Organisation und Verwaltung der schweizerischen Bundesbahnen vom 1. Februar 1923, laut welchem sie ihr rechtliches Domizil am Sitze der Generaldirektion haben und ausserdem in jedem Kanton ein Domizil am Kantonshauptorte verzeigen müssen, wo sie von den Kantonseinwohnern belangt werden können. Diese Vorschrift ist in Art. 5 des Entwurfes zu einem BG über die schweizerischen Bundesbahnen übernommen worden und könnte nötigenfalls hinsichtlich der Zwangsvollstreckung noch ergänzt werden (vgl. dazu Burekhardt, Die Sanierung der S. B. B., in ZBJV 1938, S. 111 ff.).

Zweifelhaft erschien es hingegen, ob auch die Zwangsvollstreckung gegen einen Kanton und ihm unterstehende Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, insbesondere politische Bezirke und Kreise, im Spezialgesetz zu regeln sei. Damit würde jedenfalls eine Lücke in der geltenden Gesetzgebung ausgefüllt. Denn, abgesehen von Art. 11 des BRB vom 24. November 1936, der Ende 1941 dahinfällt, gilt für sie nur die Vorschrift des Art. 30 SchKG, so dass, mangels besonderer eidgenössischer oder kantonaler Vorschriften, das gemeine Schuldbetreibungs- und Konkursrecht auf sie Anwendung findet, das aber den Besonderheiten, die sich aus den öffentlich-rechtlichen Funktionen der Kantone ergeben, nicht Rechnung trägt <sup>1)</sup>. Der erste Entwurf hatte daher in einer Variante auch die Regelung dieser Fragen vorgesehen, die von der Gläubigerseite sehr begrüsst worden ist. Die Kommission hat aber die Regelung der Zwangsvollstreckung gegen den Kanton selbst als politisch untragbar gestrichen. Wir haben uns dieser Lösung angeschlossen aus der Überlegung, dass die Unzulänglichkeit der geltenden Regelung erst bei der Insolvenz eines Kantons in Erscheinung tritt, dass aber in diesem Falle der Bund ohnehin genötigt wäre, durch besondere gesetzgeberische Massnahmen einzugreifen. Eine weitere Ausnahme macht der Entwurf für die nach dem kantonalen öffentlichen Recht errichteten Banken und Versicherungsanstalten mit eigener juristischer Persönlichkeit (insbesondere Kantonalbanken), soweit diese dem eidgenössischen Bankengesetz unterstehen.

Beibehalten wurde aber die Regelung der Unterabteilungen des Kantons (der politischen Bezirke und Kreise) und der ihm unterstehenden

<sup>1)</sup> Das preussische Gesetz vom 11. Dezember 1934 sieht für die Zwangsvollstreckung gegen den preussischen Staat eine Regelung im Einzelfall vor. Für Kreditanstalten und Versicherungsanstalten des öffentlichen Rechts soll aber das gemeine Betreibungsrecht gelten.



Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts. Nicht dazu gehören natürlich die nicht verselbständigten Anstalten eines Kantons, die als Teilvermögen des Kantons, als *statio fisci* betrachtet werden, wie dies bei einzelnen Kantonalbanken, kantonalen Versicherungsanstalten usw. der Fall ist. Um Zweifel zu vermeiden, wurde dies im Text des Entwurfes (Art. 1<sup>III</sup>) ausdrücklich erwähnt (vgl. BGE 51 I 220 ff.). Der vorliegende Entwurf dehnt also sein Anwendungsgebiet etwas weiter aus als der Entwurf Meili (Art. 62), der sich auf Gemeinden und Unterabteilungen derselben beschränkt hatte <sup>1)</sup>.

In einem gewissen Zusammenhang mit den hier behandelten Fragen steht ferner die Zwangsvollstreckung gegen fremde Staaten, Gemeinden und andere Körperschaften und Anstalten des ausländischen öffentlichen Rechts, die nirgends geregelt ist. Sie ist von Bedeutung namentlich in bezug auf Anleihen fremder Staaten oder Städte, die in der Schweiz emittiert worden sind, oder bezüglich anderer Verpflichtungen, wenn der Schuldner in der Schweiz Vermögenswerte besitzt, so dass sich die Frage der Arrestnahme stellt. Nachdem aber der vom Bundesrat mit Botschaft vom 29. Januar 1923 vorgelegte Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend Arrest und Zwangsvollstreckungsmassnahmen gegenüber Vermögen fremder Staaten abgelehnt worden ist, weil die rechtliche Grundlage für den Erlass eines solchen Gesetzes fehle, haben wir davon abgesehen, bezügliche Vorschriften in den Entwurf aufzunehmen (vgl. Burckhardt, Bundesrecht Nr. 1694; Jaeger, II. Ergänzungsband, S. 8 und dortige Literatur; ferner Forsthoff und Simons, Die Zwangsvollstreckung gegen Rechtssubjekte des öffentlichen Rechts, Berlin 1931, S. 18 ff.).

Was sodann die Art der Verpflichtungen betrifft, so war anfänglich nur die Zwangsvollstreckung für privatrechtliche Forderungen gegen das Gemeinwesen geregelt worden. Die Kommission war aber der Auffassung, dass auch alle andern Forderungen miteinbezogen werden sollen, so dass sich die im Entwurf vorgesehene Regelung nunmehr auf alle Verpflichtungen bezieht, die auf eine Geldleistung gerichtet sind, privatrechtliche und öffentlich-rechtliche, pfandgesicherte und ungesicherte.

Der Entwurf ist nur gedacht als eine Ergänzung zum SchKG. Da die meisten Bestimmungen dieses Gesetzes ohne weiteres auch auf die Zwangsvollstreckung gegen ein Gemeinwesen angewendet werden können, durfte er sich damit begnügen, auf jene Bestimmungen hinzuweisen (Art. 1<sup>II</sup>) und im übrigen die als notwendig erachteten Abweichungen und Ergänzungen aufzustellen.

Hinsichtlich der Betreibungsarten bestand weitgehende Übereinstimmung darin, dass nur die Betreibung auf Pfändung und diejenige auf Pfand-

<sup>1)</sup> Das preussische Gesetz, § 2, regelt die Zwangsvollstreckung gegen alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des preussischen Staates oder seiner unmittelbaren Verwaltung unterliegen, mit Ausnahme der Kreditanstalten und Versicherungsanstalten des öffentlichen Rechts. Die österreichische Exekutionsordnung, § 15, spricht von Gemeinden und allen öffentlich und gemeinnützig erklärten Anstalten.

verwertung zuzulassen seien (Art. 2). Ausgeschlossen, weil mit der besonderen Stellung eines Gemeinwesens im Widerspruch stehend, wurde dagegen die Betreibung auf Konkurs. Eine Gesamtliquidation des Vermögens eines Gemeinwesens kommt schon deswegen nicht in Frage, weil dieses weiterbestehen und seine öffentlich-rechtlichen Zwecke erfüllen muss, und weil ausserdem der wichtigste Teil seines Vermögens, nämlich die Steuerkraft, nicht durch Zwangsveräusserung verwertet werden kann (Blumenstein, a. a. O. S. 123 f.). Die herrschende Auffassung nimmt deshalb an, dass der Konkurs eines Gemeinwesens schon nach geltendem Recht ausgeschlossen ist (Blumenstein S. 124; Jaeger, Note 4 zu Art. 30)<sup>1)</sup>. — Als Ersatz für den fehlenden Konkurs sieht der Entwurf (in Art. 7 ff.) die Zwangsverwaltung vor. Aus ähnlichen Gründen wie der Konkurs wurden ausgeschlossen der Nachlassvertrag mit Vermögensabtretung, die Wechselbetreibung und die Arrestnahme. Ferner fallen weg alle jene Bestimmungen, die sich der Natur der Sache nach nicht zur Anwendung auf solche Körperschaften eignen, wie die Exmissionsbestimmungen bei Miete und Pacht, die Vorschriften betreffend die unpfändbaren Gegenstände usw. (Art. 2<sup>II</sup>).

Neu eingeführt wurde das Institut der Einstellung der Betreibung (Art. 4). Da die Rückwirkungen einer fruchtlosen Zwangsvollstreckung gegen ein Gemeinwesen besonders schwere sind und andererseits die Möglichkeit besteht, dass die kantonale Regierung zu Opfern bereit ist, um diese zu vermeiden, lässt der Entwurf die Einstellung der Betreibung zu, wenn auf andere Weise dafür gesorgt ist, dass dadurch die Stellung der Gläubiger nicht verschlechtert wird, was nur dann anzunehmen ist, wenn sie ebenso sicher und so rasch zu ihrem Gelde kommen, wie wenn die Betreibung ihren Fortgang nehmen würde, d. h. wenn entweder die Zwangsverwaltung angeordnet wird oder die kantonale Regierung einen vollwertigen Ersatz bietet, z. B. durch Leistung von Sicherheiten, Teilzahlungen oder Garantieleistung für solche usw. Dabei soll der Entscheid darüber, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, nicht der kantonalen Regierung selbst überlassen werden, sondern der kantonalen Aufsichtsbehörde. Und überdies soll der Gläubiger, der sich dadurch benachteiligt glaubt, durch Beschwerde beim Bundesgericht Fortsetzung der Betreibung verlangen können, wenn die getroffenen Massnahmen ungenügend erscheinen. Mit solchen Kautelen versehen, die den Gläubiger vor Benachteiligung und Trölerei schützen, dürfte diese Bestimmung wertvolle Dienste leisten und

<sup>1)</sup> Ebenso Zürich, Ausführungsgesetz zum SchKG vom 27. Mai 1913, § 19; Bern, gemäss Schreiben vom 6. Oktober 1937; Luzern, EG zum SchKG vom 30. November 1915, § 21<sup>III</sup>; Uri, Landbuch Bd. III, Art. 64 f.; Waadt, Loi du 16 mai 1891 concernant la mise en vigueur de la LP, Art. 68<sup>I</sup>. Vgl. in diesem Sinne Blumenstein, S. 123 f. Dagegen lässt der Kanton Tessin den Konkurs einer Gemeinde zu, EG zum SchKG, Art. 49, wohl im Anschluss an den Entwurf Meili, Art. 6. Ausgeschlossen wird ferner der Konkurs gegen Gemeinden im norwegischen Gesetz, § 4, im preussischen Gesetz vom 11. Dezember 1934, § 5, in der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, § 116, und wohl auch im französischen Recht (vgl. Barthélémy, *Traité de droit administratif*, 22<sup>e</sup> éd., p. 630), und in der österreichischen Exekutionsordnung vom 27. Mai 1896, § 15. Zugelassen war er früher z. B. in Sachsen, Gesetz vom 20. Juni 1900, § 4 (vgl. Meili, Z. f. schw. Rechtspflege, Bd. 4, S. 134 ff.).

unnötige Zwangsvollstreckungsmassnahmen verhindern (ähnlich Zürich, EG zum SchKG, §§ 24 f.; Luzern, EG zum SchKG 21, letzter Absatz).

Die Ausübung der Funktionen des Betreibungsamtes kann bei einer Betreibung gegen ein Gemeinwesen aus zwei Gründen nicht dem ordentlichen Betreibungsbeamten überlassen werden, einestheils weil er gemäss Art. 10 SchKG in vielen Fällen wegen Pflichtenkollision in Ausstand zu treten hätte (z. B. bei Betreibung gegen eine Gemeinde, deren Funktionär er ist), und zum andern soll die kantonale Regierung über die gegen ein ihr unterstelltes Gemeinwesen laufenden Betreibungen jederzeit informiert sein, um rechtzeitig die nötigen Massnahmen ergreifen zu können. Es wäre daher nahe gelegen, die kantonale Regierung mit diesen Funktionen zu betrauen. Wenn der Entwurf (in Art. 3) statt dessen eine von der kantonalen Regierung zu bezeichnende Stelle als zuständig erklärt, so geschieht dies lediglich, weil auch gegen Gemeinwesen Zahlungsbefehle, denen keine Fortsetzung folgt, ziemlich häufig vorkommen und die Regierung dadurch zu sehr belastet würde. Die Kompetenz der Regierung hätte sich daher höchstens für spätere Stadien des Verfahrens gerechtfertigt. Die Kommission war aber der Meinung, dass es richtiger sei, auch für diese die von der Kantonsregierung bezeichnete Stelle zuständig sein zu lassen und gegen ihre Verfügungen die Beschwerde ans Bundesgericht auch wegen Unangemessenheit zu gestatten. (Gegenwärtig ist z. B. im Kanton Luzern der Konkursbeamte zuständig, im Kanton Aargau das Bezirksamt. Der Entwurf Meili hatte in Art. 2 den Beamten des benachbarten Betreibungsbezirkes zuständig erklärt. Vgl. Blumenstein, S. 125 ff.)

Als zu weitgehend abgelehnt hat der Entwurf die im Entwurf Meili (Art. 3), enthaltene Bestimmung, wonach einer Gemeinde mit dem Eintritt der Betreibung jede Vermögensveräusserung und Verpfändung bis zur vollständigen Befriedigung des Gläubigers untersagt ist. Diese Folge soll erst mit der Zwangsverwaltung eintreten (Art. 11 II).

## 2. Pfändbares und unpfändbares Vermögen (Art. 5 und 6).

Während bei der Betreibung gegen private Schuldner das unpfändbare Vermögen nur einen Ausnahmefall darstellt, der im Verhältnis zum pfändbaren wenig ins Gewicht fällt, ist bei der Zwangsvollstreckung gegen ein Gemeinwesen die Unterscheidung zwischen pfändbarem und unpfändbarem Vermögen von grundlegender Bedeutung und bereitet hier besondere Schwierigkeiten. Das pfändbare Vermögen eines Gemeinwesens fällt zusammen mit dem Begriff des Finanzvermögens, das unpfändbare mit demjenigen des Verwaltungsvermögens. Entsprechend der herrschenden Auffassung zählt der Entwurf (Art. 5 II) zum Finanzvermögen «diejenigen Sachen und andern Vermögenswerte, welche das Gemeinwesen zur Ausübung der ihm kraft öffentlichen Rechts zustehenden Funktionen, die es als Hilfsorgan des Staates oder als Selbstverwaltungskörper oder als ein Teil eines solchen erfüllen muss, nicht unbedingt nötig hat». Zum Verwaltungsvermögen gehört deshalb alles übrige Vermögen (Art. 6 I), das auch mit Zustimmung der Schuldnerin weder

gepfändet noch zwangsverwertet werden kann, solange es für öffentliche Zwecke verwendet wird.

Mit dieser Feststellung ist aber nicht sehr viel gewonnen. Denn die Schwierigkeit besteht hier weniger in der begrifflichen Umschreibung als in der Subsumierung der einzelnen Vermögensobjekte unter einen dieser Begriffe, also in der Abgrenzung im einzelnen, und hat ihren Grund in der Vieltätigkeit der Verhältnisse und der Organisation der in Frage kommenden Verwaltungen, so dass ein Vermögenskomplex, z. B. ein Gemeinde-Elektrizitätswerk, je nach der Art seiner Ausbeutung bei einer Gemeinde als Finanzvermögen, bei einer andern aber als Verwaltungsvermögen zu betrachten ist. Die Aufstellung einer generellen Klausel, wie der Entwurf sie enthält, hat deshalb den Nachteil, dass sie notwendigerweise abstrakt ist, wenig Anhaltspunkte bietet und daher die Entscheidung zur Hauptsache der Praxis überlassen muss. Andererseits kann die Enumerationsmethode niemals die nötige Vollständigkeit erzielen und läuft ausserdem Gefahr, in einzelnen Fällen zu Härten, ja zu unrichtigen Ergebnissen zu führen. Die ersten Entwürfe hatten deshalb versucht, beide Methoden miteinander zu verbinden durch Aufstellung einer generellen Klausel und Beifügung möglichst vieler Beispiele, von denen hier die wichtigsten erwähnt werden sollen, um ein etwas konkreteres Bild zu erhalten.

Zum Verwaltungsvermögen wurden z. B. gerechnet (mit Einschluss der dazu gehörigen, öffentlichen Zwecken dienenden Mobilien): Schulen und andere öffentliche Lehr- und Erziehungsanstalten, Kirchen, Friedhöfe, Pfründhäuser, Rathäuser, Gerichtsgebäude, Gefängnisse, Arbeits- und Zwangserziehungsanstalten, Armenhäuser, Waisenhäuser, Bibliotheken, Trinkwasserversorgungen, Brunnen, Bewässerungsanlagen, Hydranten und Feuerlöschanlagen, Spritzenhäuser, Turnhallen, Schlachthäuser, Kanalisationen, Kehrrichtabfuhrreinrichtungen, Bedürfnisanstalten, Spitäler, Sanatorien, Irrenanstalten, Krankenwagen, im Gemeingebrach stehende Sachen wie Strassen, Wege, öffentliche Plätze, Treppen, Brücken, Flüsse, Bäche, Kanäle, Allmenden, Alleen und Strassenbeleuchtung (vgl. Entwurf Meili, Art. 4).

Andererseits sind zum Finanzvermögen gerechnet worden beispielsweise

1. diejenigen Grundstücke, Häuser, Bauplätze, Wertpapiere und andern Vermögenswerte, von denen man einen wirtschaftlichen Nutzen erwartet;
2. diejenigen Anstalten und Werke, welche, ohne selbständige juristische Personen zu sein, von der Schuldnerin nach Art und Weise eines privaten Gewerbes oder einer Industrie und mit Gewinnabsicht betrieben werden, wie Sparkassen, Hypothekarkassen, Banken;
3. das vorhandene Bargeld und Forderungen, soweit es sich nicht um Steuerforderungen irgendwelcher Art handelt, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben nötig sind;
4. offenbare Luxusgegenstände und Sachen, welche ihrer öffentlichen Bestimmung entfremdet worden oder für diese aus irgendwelchen Gründen

unnötig geworden sind (vgl. Meili, Art. 4<sup>II</sup> und Z. f. G. u. R., Bd. 4, S. 119 f.; im weitern ist zu dieser Frage auf die grundlegende Abhandlung von Blumenstein, S. 108 ff., zu verweisen).

Die Kommission hat dann aber diese Exemplifizierung fallen lassen aus der Befürchtung, die Behörden könnten sich zu strikte an diese Beispiele halten, in der irrtümlichen Meinung, die beim Verwaltungsvermögen erwähnten Objekte seien unter allen Umständen zu diesem zu rechnen. So begnügte man sich denn mit einer allgemeinen Umschreibung der beiden Vermögenskomplexe <sup>1)</sup>. Beibehalten wurde lediglich (in Art. 6<sup>II</sup>) die Präzisierung, dass ausser dem Verwaltungsvermögen im engeren Sinne auch das zugunsten Dritter gebundene Zweckvermögen nicht für Verbindlichkeiten des betreffenden Gemeinwesens gepfändet werden kann. Gemeint sind damit alle diejenigen Vermögen, welche einem Gemeinwesen für die Verfolgung eines bestimmten Zweckes überlassen wurden, ohne dass sie zu einer selbständigen juristischen Person gemacht worden sind, wie dies etwa bei Amtskautionen, Pensionskassen und sogenannten Stiftungen gelegentlich der Fall ist (vgl. Uri, Landbuch III, Art. 64).

Die ersten Entwürfe waren noch weiter gegangen und hatten auch die Verpfändbarkeit von Vermögenswerten eines Gemeinwesens geregelt, da andernfalls die Möglichkeit offen bleibt, dass ein Vermögensstück wohl gültig verpfändet, jedoch, wie es sich im spätern Verfahren dann herausstellt, nicht zwangsverwertet werden kann, so dass der Gläubiger geschädigt ist, wenn man es nicht vorzieht, Verwaltungsvermögen zwangsverwerten zu lassen (vgl. BGE 52 III 188 ff.). Daher zogen die ersten Entwürfe die Konsequenz, dass diejenigen Vermögenswerte, die nicht gepfändet werden dürfen, auch nicht gültig verpfändet werden können, solange sie öffentlichen Zwecken dienen. Ausserdem war für Grenzfälle die Kategorie der relativ verpfändbaren Werte vorgesehen, die nur mit Zustimmung der Kantonsregierung gültig verpfändet werden konnten. Dazu wurden gerechnet die nach Art und Weise eines privaten Gewerbes betriebenen, aber juristisch nicht verselbständigten Anstalten und Werke mit Monopolcharakter oder Benutzungszwang, wie z. B. Gebäudeversicherungen, Gaswerke, Elektrizitätswerke, Tram, Omnibus usw. Die Kommission hat aber beide Vorschläge gestrichen, den letztern als unnötig, den erstern als zu weitgehenden Eingriff ins kantonale Recht <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Nach der Deutschen Gemeindeordnung, § 116, hat die Aufsichtsbehörde die Vermögensgegenstände zu bestimmen, an welchen die Zwangsvollstreckung zugelassen wird, soweit es sich nicht um die Verfolgung dinglicher Rechte handelt. Ähnlich die österreichische Verordnung vom 6. Mai 1897, § 4 ff. In Frankreich ist für die Veräusserung von beweglichem oder unbeweglichem Gemeindegut ein Dekret des Präsidenten der Republik nötig.

<sup>2)</sup> Vgl. betreffend Pfändbarkeit und Verpfändbarkeit zürcherisches EG zum SchKG 21 ff., luzernisches EG zum SchKG 21 und EG zum ZGB 102, Glarner Kantonsverfassung 73 f., Freiburger Gemeindegesetz Art. 72 f., solothurnisches EG zum ZGB 288 und Gemeindegesetz 95, Baselstädtisches EG zum ZGB 190 (Fassung vom 11. Februar 1932), Baselland: Regierungsratsbeschluss vom 12. November 1937, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1938, S. 78 ff., Appenzell

### 3. Die Zwangsverwaltung (Art. 7—13).

Während der Entwurf Meili (Art. 7 ff.) die Vormundschaft als Folge der Konkursöffnung vorgesehen hatte, will der vorliegende Entwurf die Zwangsverwaltung als wichtigste Neuerung einführen an Stelle des Konkurses, der bei Gemeinwesen als zweckwidrig abgelehnt wird. Damit soll das in einzelnen kantonalen Rechten geregelte Institut besser ausgebaut und für die ganze Schweiz nutzbar gemacht werden. Einlässliche, den heutigen Bedürfnissen einigermaßen entsprechende Vorschriften haben heute höchstens vier Kantone <sup>1)</sup>.

Die Aufnahme von Bestimmungen über die Zwangsverwaltung in den Entwurf ist daher in der Kommission unbestritten geblieben und bedarf wohl keiner weiteren Begründung. Weniger Klarheit bestand über ihre grundsätzliche Ausgestaltung. Soll die Zwangsverwaltung mehr im Sinne einer Einzelexekution oder mehr als eine allgemeine Sanierung aufgefasst werden? Im ersteren Falle wäre sie auf Verlangen eines Gläubigers, der einen Verlustschein besitzt, anzuordnen und bis zu seiner Befriedigung oder Zustimmung aufrechtzuerhalten (vgl. Art. 17 des norwegischen Gesetzes). Gläubiger, die während des Bestehens einer Zwangsverwaltung Verlustscheine erhalten, könnten sich am Verfahren beteiligen. Die Kommission entschied sich aber mit Recht für den zweiten Weg: Die Zwangsverwaltung soll auf eine breitere Basis gestellt und als allgemeine Sanierungsmassnahme ausgebaut werden <sup>2)</sup>.

I.-Rh.: EG zum ZGB 164, Aargau: Forstgesetz vom 24. November 1863, § 20, Tessin: EG zum SchKG Art. 46 ff., und Waadt: EG zum SchKG Art. 68 Abs. 2 und 3 und Décret du 13 mai 1881 autorisant la saisie pour dettes des immeubles affectés aux établissements d'enseignement, Art. 1, sowie BG betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902, Art. 35. Das deutsche und das ehemalige österreichische Recht lassen die Vollstreckung in vertraglichen Pfandrechten ohne weiteres zu.

<sup>1)</sup> Nämlich der Kanton Waadt: Loi du 25 novembre 1936 concernant la mise sous régie et la mise sous contrôle des communes; der Kanton Schaffhausen: Gesetz über das Gemeinwesen vom 9. Juli 1892, Art. 196—208; der Kanton Zürich: Ausführungsgesetz zum SchKG vom 27. Mai 1913, §§ 19—26, und der Kanton Freiburg: Loi sur les communes et paroisses du 19 mai 1894, Art. 226 ff., während die Vorschriften des Kantons Tessin, Art. 45 ff. EG zum SchKG, sich nur auf die Konkursverwaltung beziehen. Ferner ist die Zwangsverwaltung geregelt z. B. in St. Gallen: Gesetz betreffend die Organisation der Verwaltungsbehörden und Bezirke vom 9. Mai 1867, Art. 127 und 150; im Kanton Genf: Loi sur l'administration des communes, du 28 mars 1931; im Kanton Graubünden: Art. 35 der Kantonsverfassung, und im Kanton Neuenburg: Art. 53 der Kantonsverfassung, während im Kanton Uri der Regierungsrat dem Landrat bei Auspfländung einer Gemeinde die nötigen Massnahmen vorzuschlagen hat. In andern Kantonen dürfte das Oberaufsichtsrecht des Staates auch die Möglichkeit einer Zwangsverwaltung in sich schliessen. Vgl. z. B. für den Kanton Bern Art. 68<sup>m</sup> der Kantonsverfassung, Aargau Art. 39 lit. f KV, Obwalden Art. 34 lit. g KV, Glarus Art. 52 Ziff. 9 KV, Appenzell A.-Rh. Art. 52 Ziff. 6 KV, Appenzell I.-Rh. Art. 10 KV, Thurgau § 47 KV und Wallis Art. 82 KV.

<sup>2)</sup> Das waadtländische Gesetz (Art. 15) sieht die «mise sous contrôle» vor über eine Gemeinde «qui se trouve ou, de façon certaine, se trouvera dans l'impossibilité

Deshalb sieht der Entwurf vor, dass die Zwangsverwaltung angeordnet werden muss, wenn das betreffende Gemeinwesen sich zahlungsunfähig erklärt oder wenn glaubhaft gemacht wird, dass es mit oder ohne Verschulden der Behörden während längerer Zeit nicht in der Lage sein wird, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Das Vorhandensein eines Verlustscheins würde also nicht ohne weiteres genügen (Art. 7<sup>I</sup>). Wenn aber die erwähnten Voraussetzungen gegeben sind, so ist die Zwangsverwaltung obligatorisch vorgeschrieben. Immerhin musste die Möglichkeit offen gelassen werden, die Zwangsverwaltung dadurch zu vermeiden, dass den Gläubigern in anderer Weise die rechtzeitige Befriedigung gesichert wird. Auch hier ist, ähnlich wie bei der Einstellung der Betreibung, an eine Intervention der kantonalen Regierung zu denken. Ausserdem kann die Zwangsverwaltung angeordnet werden, wenn die Pfändung ungenügend oder die Durchführung der Pfandverwertung untunlich erscheint, sofern dem Gläubiger durch Zwangsverwaltung ebenfalls gedient ist (Art. 7<sup>II</sup>) oder wenn den Anleiensobligationären Eingriffe in ihre Gläubigerrechte zugemutet werden. Auf der andern Seite — und darin besteht hauptsächlich die Verallgemeinerung der Wirkung — soll die Zwangsverwaltung so lange bestehen, bis «die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts gewährleistet ist» (Art. 13). Es genügt also für die Aufhebung nicht, dass die betreibenden Gläubiger befriedigt sind. Andererseits ist aber auch nicht notwendig, dass alle Schulden bezahlt oder sichergestellt sind. Nötig und zugleich genügend ist es, dass alle fälligen und in der nächsten Zukunft fällig werdenden Verpflichtungen bezahlt oder sichergestellt sind oder ihre Bezahlung wenigstens so geordnet ist, dass begründete Aussicht auf eine dem Gläubiger zumutbare Erledigung besteht (vgl. Art. 9<sup>I</sup> des Entwurfes, Art. 9, 14, 21 und 27 des Waadtländer Gesetzes und Entwurf Meili, Art. 11).

Die Zwangsverwaltung kann auch auf einen Teil der Funktionen der Schuldnerin beschränkt werden (Art. 7<sup>III</sup>), z. B. auf Erhöhung oder Eintreibung von Steuern. Sie wird von der kantonalen Regierung bestellt, die einen oder mehrere Kommissäre zu ernennen, eine Publikation zu erlassen und die nötigen Weisungen und Anordnungen zu treffen hat (Art. 8), und untersteht den Verantwortlichkeitsbestimmungen der Art. 5 ff. SchKG. Weitere Einzelheiten, z. B. betreffend die Wählbarkeit der Kommissäre, die Übernahme der Verwaltung durch diese, insbesondere ihre Pflicht zur Aufstellung einer Bilanz, nötigenfalls auf Grund eines Rechnungsrufes, und eines

*durable de faire face, à l'échéance, à ses obligations pécuniaires*». Das freiburgische Gesetz statuiert die ausserordentliche Verwaltung über eine Gemeinde u. a. «lorsqu'elle est en butte à des saisies mobilières ou immobilières, ou que sa situation financière est obérée». Nach zürcherischem Recht (§ 25) kann die Regierung, wenn sie die Betreibung gegen eine Gemeinde einstellt, die Verwaltung der Gemeinde einem Bevollmächtigten übertragen. Der Kanton Schaffhausen (Art. 197) sieht die Bevormundung einer Gemeinde vor, wenn sie unfähig ist, ihre Angelegenheiten selbst zu ordnen. In Graubünden (Art. 35 KV) kann eine Kuratel bestellt werden wegen ordnungswidriger Gemeindeverwaltung. Nach norwegischem Recht genügt es, wenn eine Gemeinde eine Forderung während sechs Monaten nach der Aufforderung nicht bezahlt (§ 17).

Planes für die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts, das Verhältnis zu den ordentlichen Verwaltungsorganen, die Rechnungslegung am Schlusse usw., sind einer Verordnung vorbehalten worden, die vom Bundesgericht erlassen werden soll (Art. 24 II).

Diese von Bundesrechts wegen durch die kantonale Aufsichtsbehörde anzuordnende betriebsrechtliche Zwangsverwaltung ist wohl zu unterscheiden von der auf kantonalem Verwaltungsrecht beruhenden Zwangsverwaltung. Der Entwurf will nicht ausschliessen, dass ein Kanton auch in Zukunft nach den Voraussetzungen des kantonalen Rechts eine Zwangsverwaltung, Kuratel, Bevogtung oder dergleichen wegen Misswirtschaft, Verminderung des Gemeindevermögens, fortgesetzter Missachtung von Gesetzen usw. über ein Gemeinwesen verhängt, auch wenn von Zahlungsunfähigkeit noch nicht die Rede ist (das waadtländische Gesetz sieht bei schuldhaftem Verhalten eine mise sous régie vor, bei finanziellem Unvermögen mit oder ohne Verschulden eine mise sous contrôle). Dagegen kann ein Kanton die Voraussetzungen der eidgenössischen Zwangsverwaltung nicht erschweren, wohl aber ist es möglich, dass das Bestehen einer kantonalrechtlichen Kuratel die Anordnung einer betriebsrechtlichen unnötig macht.

Zweck und Aufgabe der Zwangsverwaltung ist in erster Linie, den Gläubigern fälliger Forderungen möglichst bald zu ihrem Gelde zu verhelfen. Gemeint sind damit alle bei Anordnung der Zwangsverwaltung fälligen und während ihres Bestehens fällig werdenden Verpflichtungen, nicht nur die in Betreibung gesetzten. Sie sind gleichmässig und nach Massgabe ihrer Fälligkeit zu bezahlen (Art. 9 I), d. h. es soll dafür gesorgt werden, dass nicht diejenigen, die sich zuerst melden, ohne Rücksicht auf andere fällige Forderungen vorweg befriedigt werden. Ausserdem soll aber bei diesem Anlass der Finanzhaushalt überhaupt wieder in Ordnung gebracht werden, also nicht nur, soweit die Befriedigung der fälligen Forderungen es verlangt, sondern bis zur Herstellung des finanziellen Gleichgewichts (Art. 9 II).

Das Mittel zur Erreichung des genannten Zweckes kann nur bestehen in der Verringerung der Ausgaben, soweit dies ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgaben der Schuldnerin möglich ist, und in der möglichsten Erhöhung der Einnahmen (vgl. Art. 9 und 21 des Waadtländer Gesetzes). Kann auf diese Weise das finanzielle Gleichgewicht nicht wieder hergestellt werden, so kommen nur ein Nachlassvertrag (Art. 14 f.) oder ein Gläubigergemeinschaftsbeschluss (Art. 16 ff.) in Frage. Zur Durchführung der Ordnung der Finanzen erhalten die Organe der Zwangsverwaltung im Zweifel alle Kompetenzen der ordentlichen Organe bezüglich der Finanzgebarung (vgl. Art. 5 und 20 des Waadtländer Gesetzes). Handelt es sich also z. B. um eine Gemeinde, so gehen, wenn die kantonale Aufsichtsbehörde es nicht anders anordnet, die Kompetenzen, welche einzelne Gemeinderäte, der Gemeindevorsteher, der Gesamtgemeinderat und die Gemeindeversammlung in finanzieller Hinsicht besitzen, auf die Kommissäre über (vgl. Entwurf Meili, Art. 7). Auch ein allfälliges Gemeindereferendum kann die Befugnisse dieser letztern



nicht einschränken (Art. 11 I). In allen Fällen aber bedürfen Beschlüsse und Verfügungen der ordentlichen Organe über Ausgaben und Einnahmen sowie über Veräusserung und Verpfändung von Vermögenswerten und die Eingehung neuer Verpflichtungen der Zustimmung der Zwangsverwaltung (Art. 11 II). Eine Ausnahme wurde gemacht für die Bestreitung laufender Ausgaben aus den vorhandenen Einnahmen (z. B. Bezahlung der Lehrer aus den einlaufenden Steuern). Diese kann von der kantonalen Aufsichtsbehörde den ordentlichen Organen überlassen werden. Letztere müssen also nicht notwendigerweise in ihren Funktionen eingestellt werden <sup>1)</sup>. Ausserdem soll der Erwerber, der gutgläubig Vermögenswerte der Schuldnerin zu Eigentum oder zu Pfand erwirbt, ohne dass die Zwangsverwaltung ihre Zustimmung erteilt hat, in seinem Rechte geschützt werden. Diese Vorschriften dürften an Wirksamkeit wesentlich gewinnen durch die Bestimmung (in Art. 11, Abs. 3), dass die Personen, welche diesen Vorschriften zuwiderhandeln, persönlich haftbar werden. Dagegen hat der Entwurf darauf verzichtet, eine Liste der vorzugsweise zu befriedigenden Forderungen (wie z. B. Löhne, Pensionen, dem Staate abzuliefernde Steuer-gelder usw.) aufzustellen (vgl. das norwegische Gesetz, § 30).

Der weitestgehende Eingriff, ohne den aber die Zwangsverwaltung in vielen Fällen nicht zum Ziele führen könnte, ist die Möglichkeit der Dekretierung von Steuern durch die Zwangsverwaltung (Art. 10), und zwar unter Ausschaltung der normalerweise hierfür zuständigen Instanzen (vgl. § 25 IV des Zürcher Gesetzes). Die Erfahrung hat gezeigt, dass die finanzielle Notlage einer Gemeinde oft nur darauf zurückzuführen ist, dass die zuständigen Gemeindeorgane die Erhöhung bestehender oder die Einführung neuer Steuern und sonstiger Abgaben aus irgendwelchen Gründen nicht wollen, auch dann nicht, wenn die Steuerlast damit noch lange nicht die Höhe erreichen würde wie in andern Gemeinden (vgl. BGE 42 I 193 f. betreffend Schaffhausen). In vielen Fällen könnte die Sanierung ohne weiteres auch dadurch herbeigeführt werden, dass für Leistungen aus öffentlichen Werken oder aus öffentlichen Gütern, die bisher unentgeltlich waren (z. B. unentgeltliche Abgabe von Holz aus den öffentlichen Wäldern an Gemeindebürger oder Einwohner), eine angemessene Entschädigung eingeführt oder bestehende Entschädigungen (z. B. für Gas, Elektrizität, Tram usw.) angemessen erhöht werden. Der Zwangsverwaltung musste daher auch nach dieser Richtung die nötige Kompetenz eingeräumt werden (vgl. Entwurf Meili, Art. 10). Und zwar muss sie, da diese Leistungen oft in Verfassungen, Gesetzen oder Verordnungen der Schuldnerin festgelegt sind, auch über diese hinausgehen können <sup>2)</sup>. Fraglich erschien es

<sup>1)</sup> Ähnlich Zürich, § 25 II, Waadt, Art. 3 und 21, wogegen Schaffhausen, Art. 198, in allen Fällen die Entlassung des Gemeinderates vorsieht. S. auch Genf, Art. 11 und 51, und St. Gallen, Art. 127.

<sup>2)</sup> Bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit vgl. Blumenstein, a. a. O. S. 122 f. und S. 133 f. In Frankreich kann der Conseil de Préfecture der Gemeinde nötigenfalls «centimes extraordinaires» auferlegen. In Norwegen kann die Einkommenssteuer im ersten Jahr bis 18 %, in den folgenden Jahren bis auf 17, 16 und 15 % angesetzt werden (§ 27).

nur, ob auch die Schranken des kantonalen Rechts nötigenfalls sollen überschritten werden können. Die Kommission hatte Bedenken, ein solches Recht zu statuieren. Da aber in manchen Fällen eine kantonale Vorschrift, deren Änderung mit grossem Zeitverlust verbunden wäre, eine Sanierung verunmöglichen könnte, haben wir vorgesehen, dass mit Zustimmung der Kantonsregierung über das kantonale Recht hinausgegangen werden könne. Mit dieser Einschränkung sollte diese Vorschrift tragbar sein.

In allen Fällen sind aber für die Erhöhung der Steuer- und andern Lasten Kautelen nach folgenden Richtungen vorgesehen. Einmal sollen Steuern und andere Abgaben und Leistungen nur dann neu eingeführt oder erhöht werden können, «wenn es hiefür notwendig und nach den gegebenen Verhältnissen zweckmässig und tragbar erscheint». Es soll also in erster Linie auf anderem Wege (z. B. durch Einsparungen) die Besserung der Verhältnisse angestrebt werden. Aber auch wenn das nicht möglich ist, kann die Erhöhung von Steuern z. B. dann nicht vorgenommen werden, wenn vorauszusehen ist, dass der Steuerertrag sich trotzdem nicht steigern würde, oder wenn die Erhöhung nicht zumutbar ist. Ferner soll eine Fühlungnahme mit der kantonalen Regierung vorausgehen, damit diese die Interessen des Gemeinwesens wahrnehmen kann. (Das waadtländische Gesetz verlangt eine vorausgehende enquête administrative.) Und endlich können diejenigen, die sich durch solche Massnahmen zu sehr benachteiligt fühlen, eine Beschwerde an die kantonale Regierung und von dieser ans Bundesgericht erheben (Art. 10 III). Eine solche Beschwerde ist aber andererseits auch zuzulassen, wenn die Erhöhung der Einnahmen zu Unrecht verweigert wird.

Damit die Zwangsverwaltung sich richtig auswirken kann, muss ihr Hemmungswirkung in dem Sinne zugestanden werden, dass während ihrer Dauer Betreibungen weder angehoben noch fortgesetzt werden können und dass Verjährungs- und Verwirkungsfristen, welche durch Betreibung unterbrochen werden können, während dieser Zeit nicht laufen (Art. 12). Dagegen wäre es wohl nicht zweckmässig, ähnlich wie beim Konkurs die Fälligkeit aller Forderungen eintreten zu lassen.

#### 4. Der Nachlassvertrag (Art. 14 f.).

Abgesehen von den Beschlüssen der Gläubigergemeinschaft bei Anlehensobligationen, von denen noch die Rede sein wird, lässt der Entwurf Eingriffe in die Gläubigerrechte nur zu durch Abschluss eines Nachlassvertrages (Art. 14), und auch dies nur unter Ausschluss des Nachlassvertrages mit Vermögensabtretung (Art. 2 II). Der Nachlassvertrag mit Vermögensabtretung ist deswegen ausgeschlossen worden, weil er eine konkursähnliche Liquidation des Vermögens bedeuten würde. (So z. B. die Praxis im Kanton Bern, vgl. Blumenstein, S. 124 f. und 129 ff.)

Soll aber der ordentliche Nachlassvertrag gestattet werden? Im geltenden Recht ist er im Kanton Zürich (§ 36) ausdrücklich verboten, während

in den übrigen Kantonen überhaupt keine bezüglichen Vorschriften vorhanden sind, so dass er gemäss Art. 30 SchKG als zulässig zu betrachten ist. Wenn gegen die Zulassung dieses Instituts eingewendet wird, ein Gemeinwesen sollte seinen Verpflichtungen in allen Fällen ganz nachkommen, so ist nicht zu vergessen, dass auch hier die Verhältnisse mitunter stärker sind als der gute Wille. Es können Verumständungen eintreten, unter denen der Abschluss eines Nachlassvertrags als das kleinere Übel erscheint, selbst vom Standpunkt der Gläubiger und des Kredites aus gesehen. Ausserdem würde eine gewisse Ungleichheit geschaffen, wenn den Obligationären durch die Gläubigergemeinschaftsbestimmungen gewisse Opfer zugemutet würden, den übrigen Gläubigern aber nicht. In manchen Fällen wird die erforderliche Mehrheit für einen Gläubigergemeinschaftsbeschluss sogar nur unter der Bedingung erhältlich sein, dass auch die andern Gläubiger entsprechende Opfer bringen. Wäre aber ein Nachlassvertrag nicht zulässig, so könnte die ganze Sanierung am Widerstand eines einzigen Gläubigers scheitern. Der Entwurf hat es deshalb vorgezogen, den Nachlassvertrag in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht zuzulassen und mit einigen Kautelen gegen den Missbrauch zu versehen.

In diesem Sinne bestimmt der Entwurf, dass ein Nachlassvertrag nur geschlossen werden kann, «wenn eine angeordnete Zwangsverwaltung offenbar nicht genügt, um in absehbarer Zeit zur Befriedigung aller Forderungen zu führen». Ein Nachlassvertrag kann also erst nach Anordnung einer Zwangsverwaltung verlangt werden, und auch dann kommt er erst in Frage, wenn feststeht, dass durch die unter den gegebenen Verhältnissen mögliche Einschränkung der Ausgaben und die zumutbare Erhöhung der Einnahmen, insbesondere der Steuern und Abgaben, das finanzielle Gleichgewicht auf allzu lange Zeit nicht mehr erreicht werden kann. Ergibt sich dies schon aus der Eingangsbilanz, so ist sofort der Nachlassvertrag anzustreben, bevor einzelnen Gläubigern Zahlungen geleistet werden.

Auch in seiner weitem Ausgestaltung weist dieses Institut gegenüber dem Nachlassvertrag des SchKG erhebliche Abweichungen auf, die durch die besonderen Verhältnisse geboten erscheinen. Die wichtigste derselben betrifft das Erfordernis der Zustimmung einer gewissen Mehrheit der Gläubiger. Die Durchführung der Bestimmung des Art. 305 SchKG, wonach für das Zustandekommen eines Nachlassvertrages mindestens zwei Drittel der Gläubiger, die wenigstens zwei Drittel der gesamten Forderungen besitzen, zustimmen müssen, stösst hier auf Schwierigkeiten. Schon die Abhaltung einer Gläubigerversammlung kann in gewissen Fällen (z. B. bei grossen Städten) aus rein äusserlichen Gründen undurchführbar sein. Dem könnte allerdings durch Zulassung einer schriftlichen Abstimmung begegnet werden, sei es, dass man diese allgemein oder nur für spezielle Fälle vorsehen würde. Statt dessen könnte man sich auch mit einem blossen Einspracherecht der Gläubiger begnügen, so dass ein Nachlassvertrag ausgeschlossen wäre, wenn z. B. min-

destens ein Drittel der Gläubiger, die mindestens ein Drittel aller Forderungen besitzen, in nützlicher Frist Einsprache erhoben haben. Der Entwurf geht aber, einer Anregung aus Bankenkreisen folgend, noch einen Schritt weiter und gibt den Gläubigern (ähnlich wie das Bankengesetz, Art. 36 ff.) überhaupt nicht ein entscheidendes Wort beim Zustandekommen des Nachlassvertrages, weil einerseits bei diesen komplizierten Verhältnissen, wo Forderungen der verschiedensten Art und Grösse zusammentreffen, die Feststellung eines für alle Fälle passenden Quorums ausserordentlich schwierig ist und andererseits eine Minderheit der Gläubiger eine Sanierung verhindern könnte, die nicht nur im wohlverstandenen Interesse der Gläubiger liegt, sondern im öffentlichen Interesse des Gemeinwesens geradezu notwendig ist.

Mit dieser Lösung soll aber nicht etwa der Weg freigegeben werden, um über die wohlerworbenen Rechte der Gläubiger hinwegzuschreiten. Das Gesetz soll ihnen vielmehr seinen vollen Schutz angedeihen lassen. Der Entwurf (Art. 15) bestimmt daher, ein Nachlassvertrag dürfe nur dann verbindlich erklärt werden, wenn er zur Beseitigung einer Notlage der Schuldnerin notwendig und geeignet ist und die Interessen der Gläubiger genügend gewahrt sind. Als Gewähr dafür, dass diese letztere Voraussetzung nicht nur ein leeres Wort bleibt, wird jedem Gläubiger das Recht gegeben, den Nachlassvertrag beim Bundesgericht anzufechten, welches ihn hierauf ablehnen oder abändern kann, wenn es findet, dass eine der erwähnten Voraussetzungen nicht erfüllt sei. Ist aber der Nachlassvertrag unverändert verbindlich erklärt worden, so dass er mit dem öffentlich aufgelegten übereinstimmt, so darf das Recht zur Weiterziehung wohl auf jene Gläubiger beschränkt werden, welche Einwendungen erhoben haben. Ausserdem hat die kantonale Regierung bei der Aufstellung des Entwurfes mitzusprechen. Dies alles dürfte wohl genügen, um das Zustandekommen von Nachlassverträgen zu verhindern, welche von den Gläubigern mehr Opfer verlangen, als man ihnen unter den gegebenen Verhältnissen gerechter- und billigerweise zumuten darf.

Das Verfahren kann auf diese Weise ebenfalls vereinfacht werden. Der Entwurf des Nachlassvertrages wird von den Kommissären der Zwangsverwaltung ausgearbeitet und im Einvernehmen mit der kantonalen Regierung öffentlich bekanntgemacht, damit die Gläubiger ihre Einwendungen erheben können (Art. 14). Die obere Nachlassbehörde holt hierauf die Vernehmlassung der Schuldnerin und der kantonalen Regierung ein und entscheidet, ob der Nachlassvertrag in der vorgeschlagenen Form oder mit Abänderungen verbindlich zu erklären oder abzulehnen sei. Gegen diesen Entscheid, der zu veröffentlichten ist, können die Schuldnerin und die Gläubiger das Bundesgericht anrufen, welches endgültig darüber befindet, ob der Nachlassvertrag abzulehnen oder mit oder ohne Veränderungen anzunehmen ist. Wird er abgelehnt, so muss, da der Konkurs nicht zulässig ist, eine andere Lösung gesucht werden, sei es durch Verschärfung der Massnahmen der Zwangsverwaltung oder durch Vorlegung eines neuen Entwurfes zu einem Nachlassvertrag.

### III. Die Gläubigergemeinschaft bei Anleiensobligationen.

Aus den am Eingang dieser Botschaft angeführten Gründen will der Entwurf die im Bundesratsbeschluss über den Schutz der Rechte der Anleiensgläubiger von Körperschaften des öffentlichen Rechts, vom 24. November 1936, enthaltene Regelung der Gläubigergemeinschaft in die ordentliche Gesetzgebung des Bundes übernehmen, weil die dortige Ordnung sich nicht nur als grundsätzlich notwendig, sondern auch in ihrer Ausgestaltung als zweckmässig erwiesen hat. Sie ist (in der hier in Frage kommenden Form) wirtschaftlich eine Art speziellen Nachlassvertrags, der sich beschränkt auf ein bestimmtes, vom Schuldner ausgegebenes Obligationenanleihen, das notleidend geworden ist (vgl. darüber Beck, Die Gläubigergemeinschaft bei Anleiensobligationen, Bern 1918). Da bei einem Gemeinwesen die Anleienschulden häufig die weitaus wichtigsten sind, neben denen die andern mitunter nur eine geringe Rolle spielen, kann in vielen Fällen durch entsprechende Gläubigergemeinschaftsbeschlüsse (insbesondere Stundung von Kapital oder Zinsen und Herabsetzung des Zinsfusses) die ganze Finanzlage saniert werden, so dass weitere Massnahmen sich erübrigen und namentlich ein allgemeiner Nachlassvertrag vermieden werden kann. Die Regelung durch Bundesrecht soll einerseits diese Rechtswohltat allen in Betracht fallenden Gemeinwesen in gleicher Weise zuteil werden lassen, andererseits aber verhüten, dass einzelne Kantone noch viel weitergehende Eingriffe in die Gläubigerrechte gestatten und damit den gesamten schweizerischen Kredit schädigen würden.

Soweit der Entwurf geltendes Recht, das sich bewährt hat, mit wenigen Abänderungen übernehmen will, kann die Begründung dieses zweiten Teiles des Gesetzes wesentlich kürzer gefasst werden.

In erster Linie stellt sich die Frage, auf welche Gemeinwesen sich diese Spezialregelung beziehen soll. Während der heute geltende Bundesratsbeschluss die Anleihen von «Kantonen, Gemeinden und andern Körperschaften des öffentlichen Rechts» in seine Regelung einbezieht, ist in Art. 1181 OR vorgesehen, dass die allgemeinen Vorschriften über die Gläubigergemeinschaft Anwendung finden auf «Anleihen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, sowie von andern Körperschaften oder von Anstalten des öffentlichen Rechts», soweit nicht das öffentliche Recht entgegensteht. Der Unterschied in der Umschreibung des Anwendungsgebietes besteht im wesentlichen darin, dass die im OR vorgesehene Ordnung auch die Anleihen des Bundes umfasst, während sie im Bundesratsbeschluss nicht aufgenommen sind. Der Entwurf hat sich der letzteren Lösung angeschlossen und lediglich die im Bundesratsbeschluss enthaltene Formulierung etwas präzisiert und ergänzt. Demnach sollen die neuen Gläubigergemeinschaftsbestimmungen gelten für «Obligationenanleihen von Kantonen, Bezirken, Kreisen, Gemeinden und andern Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des kantonalen öffentlichen Rechts».

Wenn also der Entwurf die Anleihen des Bundes und damit der unselbstständigen Anstalten des Bundes (insbesondere der S. B. B.) von der Spezial-

ordnung ausschliesst, so geschieht dies aus der Überlegung, dass es für den Bund keinen guten Sinn hätte, für seine eigenen Anleihen und für diejenigen seiner unselbständigen Anstalten ohne jegliche Veranlassung eine Regelung aufzustellen, die von ihm selbst jederzeit abgeändert werden kann und im Falle einer Notlage wohl auch abgeändert werden müsste. Aus diesem Grunde schlagen wir vor, den Art. 1181 OR ganz zu streichen, so dass für den Bund auch die allgemeine Regelung der Gläubigergemeinschaft nicht Anwendung findet. Sollte aber die Auffassung durchdringen, dass die Anleihen des Bundes auch geregelt werden müssen, so würden wir es vorziehen, die Vorschriften des gegenwärtigen Gesetzes, das nicht so weitgehende Eingriffe in die Gläubigerrechte vorsieht, auf sie anwendbar zu erklären.

Abweichungen von der allgemeinen Regelung sind z. B. im Sinne einer Beschränkung der möglichen Eingriffe in die Gläubigerrechte vorgesehen. Nach dem Entwurf (Art. 18) können normalerweise nur Stundungsmassnahmen getroffen werden, die überdies in folgender Weise beschränkt sind. Zulässig sind nur Erstreckung der Amortisationsfrist um höchstens fünf Jahre, Stundung des fälligen oder innert Jahresfrist fällig werdenden gesamten Kapitals oder eines Teilbetrages des Anleiheins für höchstens fünf Jahre und endlich Stundung während höchstens fünf Jahren für einen Teilbetrag der Zinse, die verfallen sind oder in den nächsten fünf Jahren fällig werden. Nur ausnahmsweise, d. h. nur wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen, können weitergehende Eingriffe in die Gläubigerrechte beschlossen werden, und zwar durch Stundung nicht nur eines Teils, sondern des gesamten Betrages der fälligen oder in den nächsten fünf Jahren fällig werdenden Zinse für die Dauer von höchstens fünf Jahren oder durch Herabsetzung des Zinsfusses für höchstens fünf Jahre bis zur Hälfte. Letzteres ist der einzige Fall, in welchem einem Gläubiger ein Abstrich eines Teils seiner Forderung zugemutet wird. Mit der vorgesehenen Einschränkung auf Ausnahmefälle dürfte dieser Eingriff aber tragbar sein. Weitergehende Eingriffe können gegen den Willen des einzelnen nicht vorgenommen werden. Auch eine Erneuerung von Eingriffen, so dass z. B. die Stundung auf fünf Jahre beschlossen und dann auf weitere fünf Jahre erneuert würde, ist nicht zugelassen. Dagegen wäre wohl eine Ergänzung erlaubt, indem z. B. eine auf drei Jahre festgesetzte Stundung nachträglich um zwei weitere Jahre erstreckt würde. Endlich sieht der Entwurf vor, dass die obere Nachlassbehörde die Schuldnerin auf den Weg der Zwangsverwaltung oder des allgemeinen Nachlassvertrages verweisen kann.

Eine Neuerung von grundsätzlicher Bedeutung — sowohl gegenüber der Regelung des OR wie auch gegenüber derjenigen, welche bisher für Anleihen von Körperschaften des öffentlichen Rechts gegolten hat — bringt der Entwurf, indem er die Gläubigerversammlungsbeschlüsse durch ein Einspracheverfahren ersetzt (Art. 20). Ein Eingriff in die Rechte der Obligationäre würde nämlich künftig nicht mehr durch eine Mehrheit der Obligationäre beschlossen und hierauf vom Gericht, sofern die Voraussetzungen gegeben sind, bestätigt, sondern das Gericht würde umgekehrt auf Gesuch der Schuldnerin diejenigen

Eingriffe in die Gläubigerrechte, die es für notwendig und gerechtfertigt hält, vorschlagen und, sofern nicht wenigstens eine bestimmte Minderheit der Obligationäre innert nützlicher Frist nach Bekanntgabe der Vorschläge Einsprache erhebt, für alle Obligationäre verbindlich erklären. Diese Minderheit soll also auch künftig jeden Eingriff in die Gläubigerrechte verhindern können, genau wie dies nach geltendem Recht der Fall ist. Bloss würde eine Umkehrung insofern Platz greifen, als bisher die zustimmenden Obligationäre ihre Stimme abgeben mussten, um den Eingriff in die Gläubigerrechte zu ermöglichen, während in Zukunft die ablehnenden Obligationäre sich äussern müssen, um einen in Aussicht genommenen Eingriff zu verhindern.

Dieser Tausch der Rollen zwischen zustimmenden und ablehnenden Obligationären erscheint hier schon deswegen notwendig, weil die Zahl der Obligationäre oft so gross ist, dass die Durchführung einer Gläubigerversammlung — ähnlich wie beim allgemeinen Nachlassvertrag — schwierig wäre. Dazu kommt, dass es häufig wegen der grossen Entfernung der Obligationäre fast nicht möglich ist, die erforderliche qualifizierte Mehrheit in einer Versammlung zu vereinigen, selbst wenn der zu fassende Beschluss in ihrem offenbaren Interesse liegen würde. Es hat sich denn auch die Notwendigkeit gezeigt, schon im geltenden Recht bei Anleihen von Körperschaften des öffentlichen Rechts wenigstens eine schriftliche Ergänzung der zustimmenden Mehrheit zuzulassen und sich in gewissen Fällen sogar nur mit dem absoluten Mehr zu begnügen. Dass durch diese Umstellung die ablehnende Minderheit vor die gleiche Schwierigkeit gestellt werde, in der sich gegenwärtig die Mehrheit befindet, kann jedoch nicht behauptet werden, schon deswegen nicht, weil es leichter wäre, ein Drittel zu einer Versammlung zu bringen als zwei Drittel. Ausserdem aber wird nach der neuen Ordnung die Anwesenheit der Obligationäre in einer Versammlung gar nicht verlangt. Es genügt vielmehr eine schriftliche Ablehnung, die viel einfacher und mit weniger Kosten verbunden ist.

Wie gross soll aber diese Minderheit mindestens sein, um einen Eingriff verhindern zu können? Bei privaten Anleihen beträgt sie gegenwärtig ein Viertel des im Umlauf befindlichen Kapitals (da für das Zustandekommen eines Beschlusses die Zustimmung von drei Vierteln verlangt wird), bei Anleihen von Körperschaften des öffentlichen Rechts ein Drittel (da für den Beschluss zwei Drittel zustimmen müssen), ausnahmsweise aber, wenn es zur Sanierung unumgänglich notwendig ist, die Hälfte (Art. 3, Abs. 3, BRB vom 24. November 1936). Der Entwurf schlägt nach den gemachten Erfahrungen ein Drittel des im Umlauf befindlichen Kapitals vor, ohne für dringliche Fälle eine Ausnahme vorzusehen, weil nach dem Entwurf immer noch die Möglichkeit eines allgemeinen Nachlassvertrages besteht, der von der Zustimmung oder Ablehnung durch die Gläubiger nicht unbedingt abhängig ist. Noch weniger Veranlassung ist gegeben, weiter zu gehen und den Gläubigern überhaupt kein entscheidendes Wort bezüglich der Annahme oder Ablehnung eines Eingriffes in die Gläubigerrechte einzuräumen, wie wir dies für den allgemeinen Nachlassvertrag vor-

schlagen. Denn hier wird das Prinzip der Allgemeinheit des Nachlasses durchbrochen und nur einem Teil der Gläubiger, nämlich den Obligationären, ein Opfer zugemutet. Diese nachteilige Sonderstellung soll ihnen aber nicht ohne ihre mehrheitliche Zustimmung auferlegt werden.

Die Lösung, die wir damit vorschlagen, kann um so unbedenklicher empfohlen werden, als die nötigen Kautelen für die Verhinderung unsachlicher und die Interessen der Obligationäre missachtender Massnahmen aufgestellt sind und zu ihrer Wahrung letzten Endes das Bundesgericht angerufen werden kann. So bestimmt Art. 19, die im Gesetz vorgesehenen Eingriffe in die Gläubigerrechte dürfen nur erfolgen, «soweit sie zur Beseitigung der Notlage der Schuldnerin erforderlich und geeignet sind und diese zu ihrer Abwendung alles getan hat, was ihr billigerweise zugemutet werden darf». Die allgemeinverbindlich erklärten Eingriffe müssen ferner dem Prinzip der Gleichbehandlung aller unter den gleichen Voraussetzungen stehenden Gläubiger entsprechen, und bei Stundungen soll die Bedingung gestellt werden, dass die Finanzgebarung der Schuldnerin während der Dauer der Stundung durch eine Zwangsverwaltung beaufsichtigt werde. Endlich ist die Möglichkeit eines Stundungswiderrufes unter den gleichen Voraussetzungen wie im geltenden Recht vorgesehen, nämlich wenn die Voraussetzungen für die Stundung nicht mehr vorliegen, oder wenn die Schuldnerin den ihr gestellten Bedingungen zuwiderhandelt, oder wenn während der Stundungsfrist die finanzielle Lage des Schuldners sich wesentlich verschlechtert und dadurch die Sicherheit der Gläubiger ernstlich gefährdet ist (Art. 22).

Durch diese neue Ordnung würde eine bedeutende Vereinfachung des Verfahrens und eine erhebliche Einsparung der Kosten erzielt, da der grosse und schwerfällige Apparat der Einberufung und Durchführung der Gläubigerversammlung gänzlich ausgeschaltet wird. Das ganze Institut erhält damit mehr den Charakter eines öffentlichen Teilnachlassverfahrens als einer Gläubigergemeinschaft, wie sie für private Anleihen geregelt ist. Dies hat aber seine innere Berechtigung wegen der besonderen Stellung der Schuldnerin als einer juristischen Person des öffentlichen Rechts und ist andererseits gerechtfertigt durch die Tatsache, dass letzten Endes das Bundesgericht dafür sorgen kann, dass den Gläubigern nicht sachlich unbegründete und unbillige Opfer zugemutet werden. Darin liegt auch die Begründung dafür, dass diese Fragen hier, im Anschluss an das allgemeine Nachlassverfahren, geregelt werden, nicht im Zusammenhang mit der Gläubigergemeinschaft bei privaten Anleihen.

#### IV. Schlussbestimmungen.

An Übergangsbestimmungen enthält der Entwurf (Art. 24) lediglich die Vorschrift, dass die vor dem Inkrafttreten desselben begründeten Pfandrechte an Verwaltungsvermögen weiterhin anerkannt werden und daher auf Verlangen exequiert werden müssen. Die kantonalen Regierungen sollen jedoch nach Möglichkeit darauf hinwirken, dass die Pfandgläubiger ohne Inanspruchnahme der Pfänder befriedigt oder sichergestellt werden oder dass die verpfändeten



Objekte ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Zwecke ins Finanzvermögen übernommen werden. Durch die Zwangsvollstreckung kann aber das Verwaltungsvermögen auch in diesen Fällen der öffentlichen Zweckbestimmung nicht entzogen werden (vgl. Entwurf Meili, Art. 5 II).

Im übrigen wird die Aufstellung von Übergangsbestimmungen, namentlich aber auch von Ausführungsvorschriften, dem Bundesgericht überlassen.

Aufgehoben werden alle mit diesem Gesetz im Widerspruch stehenden Vorschriften des eidgenössischen und des kantonalen Rechts. Im Bundesrecht betrifft dies speziell den BRB vom 24. November 1936 und den gesamten Art. 1181 OR. Vom kantonalen Recht werden alle widersprechenden Vorschriften des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts und des Gläubigergemeinschaftsrechts betroffen. Dagegen bleiben die kantonalen Bestimmungen über die administrative Zwangsverwaltung und die Pfändbarkeit von Vermögenswerten, soweit sie dem Bundesrecht nicht widersprechen, bestehen. Allerdings dürfte es sich für die Kantone empfehlen, in einzelnen Punkten ihr bisheriges Recht dem neuen Recht besser anzupassen.

Indem wir uns beehren, Ihnen den nachstehenden Entwurf eines Bundesgesetzes über die Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und andern Schuldnern des kantonalen öffentlichen Rechts zur Annahme zu empfehlen, benützen wir den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 12. Juni 1939.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Etter.**

Der Bundeskanzler:

**G. Bovet.**

---

(Entwurf.)

## Bundesgesetz

über

### die Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und andern Schuldner des kantonalen öffentlichen Rechts.

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Art. 64 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 12. Juni 1939,  
beschliesst:

#### Art. 1.

**A. Zwangs-  
voll-  
streckung  
im all-  
gemeinen.**

<sup>1</sup> Die Zwangsvollstreckung gegen politische Bezirke und Kreise, gegen Gemeinden und andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des kantonalen öffentlichen Rechts, mit Ausnahme der Kantone selbst, der Versicherungsanstalten und der unter das Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen fallenden Banken und Sparkassen des kantonalen öffentlichen Rechts mit selbständiger Persönlichkeit, wird auf dem Wege der Schuldbetreibung durchgeführt.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs gelten mit den nachfolgenden Einschränkungen.

<sup>3</sup> Für die Verbindlichkeiten von Sondervermögen mit eigener Zweckbestimmung, jedoch ohne eigene Rechtspersönlichkeit (stiftungsähnliche Fonds), die von einer in Abs. 1 genannten juristischen Person verwaltet werden, richtet sich die Betreibung gegen das verwaltende Gemeinwesen.

#### Art. 2.

**B. Betreibung.  
I. Verfahren.  
1. Betrei-  
bungsarten.**

<sup>1</sup> Die Schuldbetreibung kann nur auf Pfändung oder Pfandverwertung gerichtet sein. Vorbehalten bleibt Art. 7.

<sup>2</sup> Die Betreibung auf Konkurs, mit Einschluss der Wechselbetreibung, die Arrestnahme und der Nachlassvertrag mit Vermögensabtretung sind

ausgeschlossen. Ebenso sind diejenigen Bestimmungen nicht anwendbar, die der Natur der Sache nach sich zur Anwendung auf solche Körperschaften nicht eignen.

### Art. 3.

<sup>1</sup> Die kantonale Regierung hat unter Berücksichtigung von Art. 10 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes die Stelle zu bezeichnen, welche die Funktionen des Betreibungsamtes auszuüben hat.

2. Zuständigkeit.

<sup>2</sup> Gegen die Verfügungen dieser Stelle kann beim Bundesgericht unmittelbar Beschwerde erhoben werden, und zwar auch wegen Unangemessenheit.

### Art. 4.

<sup>1</sup> Die kantonale Aufsichtsbehörde kann die Betreibung auf Pfändung oder Pfandverwertung einstellen, wenn sie die Zwangsverwaltung anordnet oder wenn die kantonale Regierung dafür sorgt, dass sich durch die Einstellung die Lage der Gläubiger nicht verschlechtert.

3. Einstellung der Betreibung.

<sup>2</sup> Der betreibende Gläubiger kann durch Beschwerde beim Bundesgericht die Fortsetzung der Betreibung verlangen, wenn die von der Regierung getroffenen Massnahmen ungenügend sind.

### Art. 5.

<sup>1</sup> Pfändbar ist, unter Vorbehalt bestehender dinglicher Rechte, alles Finanzvermögen einer der in Art. 1, Abs. 1, genannten juristischen Personen.

II. Pfändbares und unpfändbares Vermögen.

<sup>2</sup> Zum Finanzvermögen gehören diejenigen Sachen und andern Vermögenswerte, welche das Gemeinwesen zur Ausübung der ihm kraft öffentlichen Rechts zustehenden Funktionen, die es als Hilfsorgan des Staates oder als Selbstverwaltungskörper oder als ein Teil eines solchen erfüllen muss, nicht unbedingt nötig hat.

1. Pfändbares Vermögen.

### Art. 6.

<sup>1</sup> Diejenigen Sachen und sonstigen Vermögenswerte eines solchen Gemeinwesens, die nicht zum Finanzvermögen gehören, stellen sein Verwaltungsvermögen dar und können auch mit Zustimmung der Schuldnerin weder gepfändet noch zwangsverwertet werden, solange sie für öffentliche Zwecke verwendet werden.

2. Unpfändbares Vermögen.

<sup>2</sup> Alles zugunsten Dritter zweckgebundene Vermögen (stiftungsähnliche Fonds, Amtskautionen, Pensionskassen usw.) kann nur für Verpflichtungen, die sich aus der Zweckbestimmung dieses Vermögens ergeben, gepfändet werden.

## Art. 7.

## C. Zwangsverwaltung.

## I. Anordnung.

## 1. Voraussetzungen.

<sup>1</sup> Wenn eine in Art. 1, Abs. 1, genannte juristische Person sich zahlungsunfähig erklärt, oder wenn glaubhaft gemacht ist, dass sie während längerer Zeit nicht in der Lage sein wird, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, hat die kantonale Aufsichtsbehörde die betriebsrechtliche Zwangsverwaltung im Sinne der nachfolgenden Vorschriften anzuordnen, sofern nicht die auf Grund der Art. 18 ff. zu ergreifenden Massnahmen genügen oder auf andere Weise dafür gesorgt ist, dass die Gläubiger rechtzeitig befriedigt werden.

<sup>2</sup> Sie kann die Zwangsverwaltung auch anordnen, wenn die Pfändung ungenügend ist oder wenn die Durchführung der Pfandverwertung nicht tunlich erscheint und dem Gläubiger durch Zwangsverwaltung ebenfalls gedient werden kann oder wenn den Anleiensobligationären Beschränkungen ihrer Gläubigerrechte gemäss Art. 18 zugemutet werden.

<sup>3</sup> Die Zwangsverwaltung kann auf einen Teil der Funktionen der Schuldnerin beschränkt werden. Sie ist in allen Fällen öffentlich bekanntzumachen.

## Art. 8.

## 2. Bestellung von Kommissären.

<sup>1</sup> Die Zwangsverwaltung kann einem oder mehreren von der Kantonsregierung ernannten Kommissären übertragen werden.

<sup>2</sup> Die kantonale Regierung bestimmt die den Kommissären zukommenden Entschädigungen.

<sup>3</sup> Für die Verantwortlichkeit der Kommissäre gelten die Art. 5 ff. des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes.

## Art. 9.

## II. Aufgabe.

## 1. Im allgemeinen.

<sup>1</sup> Die Zwangsverwaltung hat dafür zu sorgen, dass, unbeschadet der öffentlichen Aufgaben der Schuldnerin, die fälligen Verpflichtungen des Gemeinwesens möglichst bald und gleichmässig nach Massgabe ihrer Fälligkeit bezahlt werden. Sie kann zu diesem Zwecke, unter Wahrung von Pfandrechten, auch selbst Verwertungen vornehmen.

<sup>2</sup> Sie hat den Finanzhaushalt zu ordnen und nach Möglichkeit die Ausgaben zu verringern und die Einnahmen zu erhöhen.

## Art. 10.

## 2. Dekretierung von Steuern.

<sup>1</sup> Soweit es hiefür notwendig und nach den gegebenen Verhältnissen zweckmässig und tragbar erscheint, hat die Zwangsverwaltung nach Fühlungnahme mit der kantonalen Regierung die bestehenden Steuern und sonstigen Abgaben zu erhöhen oder neue einzuführen, ohne dabei an die Schranken der Gemeinde- oder Bezirks- oder Kreisverfassung gebunden zu sein, und für Leistungen von öffentlichen Werken oder aus öffentlichen Gütern eine angemessene Entschädigung einzuführen oder

die bestehenden Entschädigungen angemessen zu erhöhen. Sie kann hiefür, unter Vorbehalt der Rechte Dritter, auch gefasste Beschlüsse suspendieren, abändern oder aufheben. Mit Zustimmung der Kantonsregierung kann auch über das kantonale Recht hinausgegangen werden.

<sup>2</sup> Ein Beschluss des normalerweise zuständigen Organs der Gemeinde, des Bezirks oder des Kreises ist für die in Abs. 1 genannten Massnahmen nicht erforderlich.

<sup>3</sup> Gegen die Erhöhung bestehender oder die Auferlegung neuer Steuern oder sonstiger Abgaben durch die Zwangsverwaltung kann von den Mitgliedern der Schuldnerin und von ihren Organen Beschwerde an die kantonale Regierung und von dieser ans Bundesgericht erhoben werden. Ebenso ist diese Beschwerde zulässig, wenn die Erhöhung der Einnahmen zu Unrecht verweigert wird.

#### Art. 11.

<sup>1</sup> Während der Dauer der Zwangsverwaltung gehen, wenn die kantonale Aufsichtsbehörde es nicht anders anordnet, alle Kompetenzen der ordentlichen Organe bezüglich der Finanzgebarung auf die Zwangsverwaltung über. III. Kompetenzen.

<sup>2</sup> In allen Fällen bedürfen Beschlüsse und Verfügungen der ordentlichen Organe über Ausgaben und Einnahmen, soweit es sich nicht um die Bestreitung laufender Ausgaben aus den vorhandenen Einnahmen handelt, sowie Veräusserung und Verpfändung von Vermögenswerten und die Eingehung neuer Verpflichtungen der Zustimmung der Zwangsverwaltung. Vorbehalten bleiben die Rechte des gutgläubigen Erwerbers. Das Gemeindereferendum kann gegenüber Verfügungen der Zwangsverwaltung nicht geltend gemacht werden.

<sup>3</sup> Bei Verletzung dieser Vorschriften werden die handelnden Personen persönlich haftbar.

#### Art. 12.

<sup>1</sup> Während der Zwangsverwaltung können gegen die Schuldnerin keine Betreibungen angehoben oder fortgesetzt werden. IV. Unterbrechungswirkung.

<sup>2</sup> Der Lauf der Verjährungs- und Verwirkungsfristen, welche durch die Betreibung unterbrochen werden können, ist, solange die Zwangsverwaltung dauert, gehemmt.

#### Art. 13.

<sup>1</sup> Die kantonale Aufsichtsbehörde hat auf Antrag oder von Amtes wegen die Zwangsverwaltung aufzuheben, sobald die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts gewährleistet ist. V. Beendigung.

<sup>2</sup> Mit dem Inkrafttreten eines Nachlassvertrages fällt sie ohne weiteres dahin, wenn in diesem nicht etwas anderes vorgesehen ist.

## Art. 14.

D. Nachlass-  
vertrag.  
I. Im all-  
gemeinen.

<sup>1</sup> Wenn eine angeordnete Zwangsverwaltung offenbar nicht genügt, um in absehbarer Zeit zur Befriedigung aller Forderungen zu führen, kann ein Nachlassvertrag abgeschlossen werden.

<sup>2</sup> Die Kommissäre haben zu diesem Zweck einen Entwurf eines solchen auszuarbeiten und im Einvernehmen mit der kantonalen Regierung während einer Frist von dreissig Tagen zur Einsicht der Gläubiger öffentlich aufzulegen mit der Aufforderung an diejenigen Gläubiger, welche mit ihm nicht einverstanden sind, ihre Einwendungen innerhalb einer festzusetzenden Frist durch schriftliche Erklärung der kantonalen obren Nachlassbehörde bekanntzugeben.

## Art. 15.

II. Verbindlich-  
erklärung.

<sup>1</sup> Nach Ablauf der festgesetzten Frist entscheidet die kantonale obere Nachlassbehörde nach Einholung einer Vernehmlassung der Schuldnerin und der kantonalen Regierung, ob der vorgeschlagene Nachlassvertrag unverändert oder mit Abänderungen für die Gläubiger verbindlich zu erklären oder abzulehnen ist.

<sup>2</sup> Ein Nachlassvertrag darf nur verbindlich erklärt werden, wenn er zur Beseitigung der Notlage der Schuldnerin notwendig und geeignet ist und die Interessen der Gläubiger genügend gewahrt sind.

<sup>3</sup> Die Entscheidung der Nachlassbehörde ist öffentlich bekanntzumachen. Sie kann binnen dreissig Tagen an das Bundesgericht weitergezogen werden, welches den Nachlassvertrag bestätigt, aufhebt oder abändert. Legitimiert zur Weiterziehung sind der Schuldner und jeder Gläubiger; soweit der bestätigte Nachlassvertrag mit dem öffentlich aufgelegten übereinstimmt, jedoch nur solche Gläubiger, die Einwendungen erhoben haben (Art. 14, Abs. 2).

<sup>4</sup> Der rechtskräftig gewordene Nachlassvertrag ist zu veröffentlichen.

## Art. 16.

E. Gläubiger-  
gemein-  
schaft bei  
Anleihsen-  
obliga-  
tionen.

I. Von Be-  
zirken,  
Kreisen,  
Gemeinden  
usw.

1. Gesuch.

<sup>1</sup> Wird ein Obligationenanleihen einer in Art. 1, Abs. 1, genannten juristischen Person notleidend, so kann die Schuldnerin die kantonale obere Nachlassbehörde um Erlass von Schutzmassnahmen ersuchen.

<sup>2</sup> Das Gesuch ist durch Vermittlung der kantonalen Regierung einzureichen und von ihr zu begutachten.

<sup>3</sup> Es hat eine genaue Darstellung der finanziellen Lage der Schuldnerin zu enthalten. Dem Gesuch sind die Jahresrechnungen und allfälligen Jahresberichte der letzten fünf Jahre und das Budget des letzten Jahres beizulegen. Diese Eingaben sind auf Verlangen der obren Nachlassbehörde zu ergänzen.

## Art. 17.

<sup>1</sup> Die obere Nachlassbehörde trifft sofort die nötigen Massnahmen zur genauen Feststellung der finanziellen Lage der Gesuchstellerin. Sie ernennt zu diesem Zwecke, wenn nötig, im Einverständnis mit der Nationalbank eine Expertenkommission von höchstens drei Mitgliedern.

2. Prüfung der Voraussetzungen.

<sup>2</sup> Über das Gutachten dieser Kommission holt sie die Vernehmlassung der kantonalen Regierung ein. Steht die Schuldnerin unter einer administrativen oder betriebsrechtlichen Zwangsverwaltung, so kann die obere Nachlassbehörde sich mit den Feststellungen derselben begnügen.

<sup>3</sup> Nötigenfalls kann sie eine provisorische Stundung der fälligen Ansprüche der Anleihegläubiger verfügen.

## Art. 18.

Ergibt sich, dass die Schuldnerin ausserstande ist, ihre Verpflichtungen gegenüber den Obligationären zu erfüllen, so kann die obere Nachlassbehörde, sofern sie nicht die Anordnung einer Zwangsverwaltung oder den Abschluss eines allgemeinen Nachlassvertrages für zweckmässiger hält, die folgenden Eingriffe in die Gläubigerrechte vorschlagen:

3. Zulässige Eingriffe in die Gläubigerrechte.  
a. Grundsätzliches.

- a. Erstreckung der für ein Anleihen vorgesehenen Amortisationsfrist um höchstens fünf Jahre durch Herabsetzung der Annuität und Erhöhung der Zahl der Rückzahlungsquoten, oder vorübergehende gänzliche Einstellung der Leistungen.
- b. Stundung des bereits fälligen oder binnen Jahresfrist fällig werdenden Gesamtbetrages oder von Teilbeträgen eines Anleihe auf höchstens fünf Jahre.
- c. Stundung für einen Teilbetrag, ausnahmsweise für den ganzen Betrag, von verfallenen oder innerhalb der nächsten fünf Jahre fällig werdenden Zinsen für die Dauer von höchstens je fünf Jahren.
- d. Ausnahmsweise Herabsetzung des Zinsfusses bis zur Hälfte für die Dauer von höchstens fünf Jahren.

## Art. 19.

<sup>1</sup> Diese Eingriffe dürfen nur erfolgen, soweit sie zur Beseitigung der Notlage der Schuldnerin erforderlich und geeignet sind und diese zu ihrer Abwendung alles getan hat, was ihr billigerweise zugemutet werden darf.

b. Modalitäten.

<sup>2</sup> Eine Wiederholung derselben, durch welche die in Buchstaben a—d von Art. 18 gesetzten Schranken überschritten würden, ist nicht zulässig. Die Massnahmen müssen alle Obligationäre, die sich in der gleichen Rechtslage befinden, gleichmässig betreffen, es sei denn, dass jeder etwa ungünstiger Behandelte ausdrücklich zustimmt.

<sup>3</sup> Stundungen sollen an die Bedingung geknüpft werden, dass die Finanzgebarung der Schuldnerin während der Dauer einer Stundung durch eine Zwangsverwaltung beaufsichtigt werde.

<sup>4</sup> Die kantonale obere Nachlassbehörde hat von ihrem Beschluss der Schuldnerin Kenntnis zu geben, welche ihn während dreissig Tagen beim Bundesgericht anfechten kann.

#### Art. 20.

##### 4. Einsprache der Obliga- tionäre.

<sup>1</sup> Die kantonale obere Nachlassbehörde hat die vom Bundesgericht oder, falls eine Anfechtung nicht stattgefunden hat, die von ihr selbst vorgeschlagenen Eingriffe in die Gläubigerrechte in geeigneter Weise zu veröffentlichen und diejenigen Obligationäre, welche mit ihnen nicht einverstanden sind, aufzufordern, ihre Ablehnung durch schriftliche beglaubigte Erklärung innerhalb einer festzusetzenden Frist ihr bekanntzugeben.

<sup>2</sup> Haben die Inhaber von mindestens einem Drittel des im Umlauf befindlichen Obligationenkapitals ihre Ablehnungserklärung in nützlicher Frist eingereicht, so ist der Vorschlag als abgelehnt zu betrachten, andernfalls ist er angenommen.

#### Art. 21.

##### 5. Beschluss.

<sup>1</sup> Die kantonale obere Nachlassbehörde hat nach Ablauf der angesetzten Frist festzustellen, ob die gemachten Vorschläge angenommen oder abgelehnt sind.

<sup>2</sup> Der Entscheid ist der Schuldnerin mitzuteilen, welche ihn innerhalb dreissig Tagen beim Bundesgericht anfechten kann.

<sup>3</sup> Die zur Annahme gelangten Eingriffe in die Gläubigerrechte sind in geeigneter Weise bekanntzumachen.

#### Art. 22.

##### 6. Stundungs- widerruf.

<sup>1</sup> Ist eine Stundung gewährt worden, so muss sie von der kantonalen oberen Nachlassbehörde auf Antrag eines Obligationärs oder der Zwangsverwaltung widerrufen werden,

- a. wenn die Voraussetzungen dafür nicht mehr vorliegen;
- b. wenn die Schuldnerin den an die Stundung geknüpften Bedingungen zuwiderhandelt;
- c. wenn während der Stundungsfrist die finanzielle Lage der Schuldnerin sich wesentlich verschlechtert und dadurch die Sicherheit der Gläubiger ernstlich gefährdet wird.

<sup>2</sup> Die Schuldnerin kann den Widerruf binnen dreissig Tagen beim Bundesgericht anfechten.



## Art. 23.

<sup>1</sup> Wird ein Obligationenanleihen eines Kantons notleidend, so kann die kantonale Regierung das Bundesgericht um Erlass von Schutzmassnahmen ersuchen.

II. Anleihen der Kantone.

<sup>2</sup> Die Art. 16 bis 22 sind entsprechend anzuwenden mit der Massgabe, dass das Bundesgericht an Stelle der kantonalen obern Nachlassbehörde zu treten hat.

## Art. 24.

<sup>1</sup> Die Verpfändung von Verwaltungsvermögen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes in gültiger Weise vorgenommen worden ist, wird weiterhin anerkannt. Die kantonalen Regierungen haben jedoch bei den betreffenden Gemeinden nach Möglichkeit darauf hinzuwirken, dass entweder die Pfandgläubiger ohne Inanspruchnahme dieser Pfänder befriedigt oder auf andere Weise sichergestellt werden, oder dass die verpfändeten Objekte ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Zwecke ins Finanzvermögen übernommen werden. Durch die Zwangsvollstreckung kann Verwaltungsvermögen seiner öffentlichen Zweckbestimmung nicht entzogen werden.

F. Schlussbestimmung.  
I. Ausführungs- und Übergangsrecht.

<sup>2</sup> Das Bundesgericht erlässt die allfällig notwendig werdenden Ausführungs- und Übergangsbestimmungen.

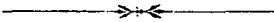
## Art. 25.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

II. Inkrafttreten und Aufhebung geltender Vorschriften.

Die mit diesem Gesetz in Widerspruch stehenden eidgenössischen und kantonalen Vorschriften sind aufgehoben.

Aufgehoben sind insbesondere Art. 1181 des Obligationenrechts und der Bundesratsbeschluss vom 24. November 1936 über den Schutz der Rechte der Anleihegläubiger.



**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes  
über die Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und andern  
Schuldnern des kantonalen öffentlichen Rechts. (Vom 12. Juni 1939.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1939
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3917
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1939
Date	
Data	
Seite	1-33
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 991

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.