

Bundesblatt

97. Jahrgang.

Bern, den 4. Januar 1945.

Band I.

Erscheint in der Regel alle 14 Tage. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.

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

Zu 3917

Nachtragsbotschaft

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 27. Dezember 1944.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Mit Botschaft vom 12. Juni 1939 unterbreiteten wir Ihnen einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und andern Schuldnern des kantonalen öffentlichen Rechts (Bundesbl. 1939, II, 1 ff.). Der Ständerat, der die Priorität besitzt, hatte in der Dezembersession 1939 beschlossen, mit Rücksicht auf die ausserordentlichen Verhältnisse auf die Vorlage «zur Zeit» nicht einzutreten. Am 4. Dezember 1941 fasste er dann mit 22 gegen 15 Stimmen den definitiven Nichteintretensbeschluss. Der Nationalrat beschloss jedoch im März 1942 mit 98 gegen 15 Stimmen, es sei auf die Vorlage einzutreten, und wies diese im Sinne von Art. 4, Abs. 3, des Geschäftsverkehrsgesetzes vom Jahre 1902 an den Ständerat zurück. Nunmehr wird es Sache dieses letztern sein, zur Eintretensfrage erneut Stellung zu nehmen (vgl. Verwaltungsentscheide 1936 Nr. 26). Um der Vorlage für diese künftigen Beratungen nach Möglichkeit die Wege zu ebnen, berief das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Juni 1942 eine gemischte Kommission aus Vertretern beider Räte ein, die ihm Verbesserungsvorschläge machen sollte. Die Kommission empfahl u. a. eine formelle Umgestaltung des Entwurfes in dem Sinne, dass die Vorschriften über die Gläubigergemeinschaft als die praktisch wichtigsten in den Vordergrund gerückt werden sollen, so dass diese Bestimmungen unmittelbar nach den Vorschriften über die Zwangsvollstreckung im allgemeinen zu stehen kämen. Dieser Anregung stimmt der Bundesrat zu. Da dies aber eine ganz andere Reihenfolge der Artikel bedingt, erscheint es schon aus praktischen

Gründen empfehlenswert, den Räten eine neue Vorlage zu unterbreiten, damit die Beratungen auf Grund der neuen Artikelfolge vor sich gehen können. Dies gibt dem Bundesrat zugleich eine erwünschte Gelegenheit, seinen ersten Entwurf in verschiedenen Punkten — insbesondere unter Berücksichtigung der von der gemischten Kommission geäußerten Wünsche — abzuändern und zu ergänzen und damit einige der wichtigsten Bedenken, die im Verlaufe der bisherigen Beratungen und in den inzwischen herausgekommenen Publikationen geltend gemacht worden sind, auszuschalten (vgl. Fonjallaz: *L'exécution forcée contre les communes*, Diss. Lausanne 1939, Bauder: *La situation financière des communes franc-montagnardes et des communes industrielles du Jura-Sud et les moyens propres à leur aide*, Diss. Bern 1943, und Kantonalbank Zürich: *Massnahmen gegenüber notleidenden Schuldner des kantonalen öffentlichen Rechts*, Zürich, Juli 1942).

I. Die Eintretensfrage.

Während die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass von Vorschriften über die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und andere Schuldner des kantonalen öffentlichen Rechts und über die Gläubigergemeinschaft bei Anleihen solcher Schuldner unbestritten geblieben ist, gehen die Meinungen bezüglich der Notwendigkeit einer bundesrechtlichen Regelung auseinander.

Soweit es sich um die Gläubigergemeinschaft handelt, dürfte zwar heute kaum noch die Auffassung vertreten werden, es sollen die bestehenden bundesrechtlichen Vorschriften fallen gelassen und die Kompetenz an die Kantone übertragen werden. Diese Materie verlangt ihrem Wesen nach eine für die ganze Schweiz einheitlich geltende Ordnung, da die von schweizerischen Gemeinden ausgegebenen Obligationen im ganzen Gebiet der Schweiz gezeichnet und gehandelt werden. Gerade die Gefahr, dass eine uneinheitliche und auf die Interessen der übrigen Kantone wenig Rücksicht nehmende Regelung einzelner Kantone den Landeskredit erschüttern könnte, hatte im Jahre 1936 die beiden Räte veranlasst, den Bundesrat zu einer notrechtlichen Ordnung zu ermächtigen, was zu der heute geltenden Regelung im Bundesratsbeschluss vom 24. November 1936 führte (vgl. dazu die Aufsätze von Jaeger in der *Schweizerischen Juristenzeitung*, Band 35, S. 85 ff., und von Clerc im *Journal des tribunaux* 1936, S. 418 ff.). Die seitherigen Erfahrungen haben die Notwendigkeit dieser Massnahme bestätigt. Wenn auch inzwischen mancherorts, namentlich in industriellen Gebieten, eine weitere Verschlimmerung verhindert wurde, in einigen Gemeinden sogar eine Erleichterung eingetreten ist, so hat andernorts das Übel doch weiter um sich gegriffen. Im ganzen gesehen ist die Lage der Gemeinden inzwischen noch kritischer geworden, und es ist damit zu rechnen, dass sie sich insbesondere in der Nachkriegszeit weiter zuspitzen wird (vgl. dazu Bauder, S. 44). Es wird auf lange Frist von einem Abbau dieser Vorschriften nicht die Rede sein können. Aber auch die blosser Beibehaltung dieses auf Notrecht beruhenden Bundesratsbeschlusses, wie sie von Gegnern eines Bundesgesetzes etwa vorgeschlagen wird, kann auf die Dauer

nicht befriedigen. Die Überführung der geltenden Vorschriften mit einigen Änderungen und Ergänzungen in die ordentliche Gesetzgebung des Bundes drängt sich um so mehr auf, als der Bundesratsbeschluss vom Jahre 1936 mit Ablauf des Jahres 1946 dahinfällt und eine Erneuerung oder Abänderung desselben durch Bundesratsbeschluss nur möglich wäre, solange der Bundesrat noch im Besitze der allgemeinen Vollmachten ist, oder wenn ihm die nötigen Kompetenzen delegiert würden.

Bezüglich der allgemeinen Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und andere Selbstverwaltungskörper des kantonalen öffentlichen Rechts hat sich schon zu Beginn der dreissiger Jahre gezeigt, dass die damals massgebende Regelung des Art. 30 SchKG, wonach die Vorschriften des gemeinen Schuldbetreibungs- und Konkursrechts gelten, soweit hierüber nicht besondere eidgenössische oder kantonale Vorschriften bestehen, den neuen Verhältnissen keineswegs mehr zu entsprechen vermochte. Der Bundesrat sah sich daher gezwungen, auf dem Wege des Notrechts (Art. 11 des Bundesratsbeschlusses vom 24. November 1936) wenigstens die dringendsten Korrekturen und Ergänzungen anzubringen, um Auswirkungen zu verhindern, die nicht nur für die betroffenen Gemeinden, sondern auch für den Kredit der andern hätten verhängnisvoll werden können. Diese Lösung war aber von Anfang an nur als eine vorübergehende gedacht, die durch eine einlässlichere, für die Dauer bestimmte Regelung im Wege der ordentlichen Gesetzgebung ersetzt werden sollte. Es konnte damals nicht die Rede davon sein, in diesem Noterlass ein zweckmässiges und vollständiges, auf die besondern Verhältnisse einer Gemeinde oder einer andern öffentlich-rechtlichen Körperschaft Rücksicht nehmendes Zwangsvollstreckungsrecht zu schaffen. Dafür fehlte es schon an der nötigen Zeit. Zweifellos hat dieser Art. 11 bis heute trotzdem gute Dienste geleistet. Die mit ihm gemachten Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass er als Dauerlösung ungeeignet ist, da zum grössten Teil die Bestimmungen des gemeinen Schuldbetreibungs- und Konkursrechts angewendet werden müssen, die auf private Schuldner zugeschnitten sind und den Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Schuldner keine Rechnung tragen. Das Bundesgericht hat auf diesen Umstand in einem nicht publizierten Entscheid vom 30. Oktober 1936 (i. S. Lanz c. Loi neuchâteloise du 31 mars 1936, S. 17) nachdrücklich hingewiesen. Dieser Nachteil macht sich namentlich bei der Sanierung von Gemeinden bemerkbar. In einer Eingabe vom 14. September 1940 hat denn auch z. B. der Kantonalbernerische Handels- und Industrieverein betont, dass die bestehende Regelung unvollständig sei und den Verhältnissen nicht mehr gerecht zu werden vermöge. Noch deutlicher zeigt sich das Bedürfnis nach einer bessern Regelung im Verhalten des Kantons Bern. Die blosse Tatsache, dass der Ständerat beschlossen hatte, auf die bundesrätliche Vorlage nicht einzutreten, hatte nämlich genügt, um die Regierung des Kantons Bern zur Ausarbeitung des Entwurfes vom Mai 1940 zu einem kantonalen Gesetz zu veranlassen, der mit dem bundesrätlichen Entwurf vom 12. Juni 1939 in vielen Punkten weitgehend übereinstimmt. In einem gründlichen und interessanten Bericht vom Januar

1940 kommt die Gemeindedirektion des Kantons Bern zum Schluss, dass das Fehlen ausreichender rechtlicher Grundlagen für die Behandlung zahlungsunfähiger Gemeinden die Durchführung einer Sanierung sehr erschwere. Auch in den Eingaben der Bankiervereinigung und der Direktorenkonferenz der Schweizerischen Lebensversicherungsgesellschaften vom gleichen Jahre wird festgestellt, dass der gegenwärtige Rechtszustand unbefriedigend sei und sich für den gesamten Kredit ungünstig auswirken könnte. Sowohl bei den Gläubigern wie bei den Schuldnern besteht heute weitgehende Übereinstimmung darin, dass es notwendig ist, die gegenwärtige unvollständige Regelung durch eine einlässlichere und bessere zu ersetzen.

Weniger einig ist man über die Frage, ob zu diesem Zweck ein Bundesgesetz geschaffen oder die Kompetenz den Kantonen überlassen werden soll. Der Bundesrat hat in seiner letzten Botschaft die bundesgesetzliche Regelung empfohlen, und er ist auch heute noch der Auffassung, dass dies die richtige Lösung sei. Mehr noch als bei privaten Schuldnern ist für die Zwangsvollstreckung gegen Körperschaften des öffentlichen Rechts eine für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft einheitlich geltende Ordnung notwendig. Dies nicht nur deswegen, weil sie häufig den Kredit ausserhalb ihres eigenen Kantons in Anspruch nehmen, sondern namentlich, weil eine eidgenössische Regelung die schweizerischen Gesamtinteressen und besonders das Vertrauen in die schweizerische Währung am besten zu schützen vermag. Es ist naheliegend, dass ein Gläubiger einer Gemeinde in eine bundesrechtlich geordnete Zwangsvollstreckung mehr Vertrauen setzt als in diejenige eines Kantons, der für seine eigenen Gemeinden legiferiert und daher an ihrer Entlastung unmittelbar interessiert erscheint. Dies insbesondere dann, wenn das kantonale Gesetz praktisch nur für eine oder einzelne bestimmte Gemeinden von Bedeutung ist, oder wenn es gar — was öfters vorkommen dürfte — als Gelegenheitsgesetz erlassen wird, nachdem die Lage einzelner Gemeinden unhaltbar geworden ist. Es ist klar, dass dadurch nicht nur der Kredit der betreffenden Gemeinden und des Kantons, sondern auch der schweizerische Kredit im allgemeinen Schaden leiden könnte, zumal wenn einzelne kantonale Gesetzgebungen in der Verkürzung der Gläubigerrechte zur Entlastung ihrer Gemeinden noch weiter gehen würden, als dies vor dem Erlass des Bundesratsbeschlusses vom Jahre 1936 bereits geschehen ist. Dazu kommt, dass andererseits auch die Sanierung oft nur mit Hilfe eidgenössischer Mittel durchgeführt werden kann.

Mit diesen Feststellungen erledigt sich gleichzeitig der mitunter erhobene Einwand, das kantonale Recht sei besser in der Lage, den lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Denn gerade diese Rücksichtnahme der kantonalen Gesetzgebung auf den einzelnen Fall ist es, die das Vertrauen in die Gesetzgebung und damit den Kredit untergräbt. Im Zwangsvollstreckungsrecht ist es ja allgemein so, dass die Rücksichtnahme auf die Besonderheiten eines jeden Schuldners zurücktreten muss vor dem Interesse an einer einheitlichen und zweckmässigen Regelung.

Auch der weitere Einwand, es sei nicht nötig, den grossen Apparat der Bundesgesetzgebung in Bewegung zu setzen, da das zu schaffende Recht praktisch doch nur für wenige Kantone von Bedeutung sei, ist nach der Auffassung des Bundesrates nicht begründet. Vor allem ist es ein Irrtum, zu glauben, es seien nur die Kantone mit sanierungsbedürftigen Gemeinden an diesen Fragen interessiert. Vielmehr haben auch alle andern Kantone ein ebenso grosses Interesse daran, dass der Kredit ihrer Gemeinden nicht durch die Gesetzgebung anderer Kantone beeinträchtigt wird, die in erster Linie auf eine weitgehende Entlastung ihrer Gemeinden von finanziellen Verpflichtungen gerichtet ist.

Im Zusammenhang damit wird oft eingewendet, man sollte jenen Kantonen, die entschlossen sind, mit den finanziellen Nöten ihrer Gemeinden selbst fertig zu werden, nicht mit einem Bundesgesetz in den Weg treten; dieser gute Wille der Kantone, ohne fremde Hilfe auszukommen und ihre Gemeinden zur ungekürzten Einhaltung ihrer Verpflichtungen anzuhalten, sollte geschont werden. Darauf ist zu antworten, dass der vorliegende Entwurf weit davon entfernt ist, einem solchen auch von Bundes wegen sehr zu begrüßenden Bestreben Hindernisse in den Weg zu legen. Im Gegenteil ergibt sich bei näherer Betrachtung, dass ein Bundesgesetz diese Lösung sogar erleichtert, ja ihr eigentlich erst eine zuverlässige Grundlage gibt. Denn die Sanierungsmassnahmen des Betreibungsrechts sollen gemäss Art. 16, Abs. 1, nur Platz greifen, wenn die administrative Zwangsverwaltung in angemessener Frist nicht angeordnet wird, oder wenn sie sich als ungenügend erweist. Ausserdem kennt der Entwurf (Art. 4) das Institut der Einstellung der Betreibung, wonach das Betreibungsverfahren eingestellt werden kann, wenn die Kantonsregierung dafür sorgt, dass sich dadurch die Lage der Gläubiger nicht verschlechtert. Endlich ist der Kantonsregierung auch im übrigen ein weitgehendes Mitspracherecht eingeräumt. Dem Kanton ist also reichlich Gelegenheit gegeben, die im Bundesgesetz vorgesehenen Massnahmen auszuschalten, indem er selbst zum Rechten sieht (z. B. durch Anordnung einer administrativen Zwangsverwaltung). Das Bundesgesetz unterstützt ihn in diesem Bestreben andererseits dadurch, dass es den andern Kantonen verbietet, ihre Gemeinden durch zu weitgehende Eingriffe in die Gläubigerrechte zu entlasten und damit den Gemeindekredit allgemein zu untergraben.

Es kann auch nicht etwa gesagt werden, das Bundesgesetz selbst würde den Kredit noch mehr gefährden. Denn der Bundesgesetzgeber ist — wie bereits ausgeführt — als nicht unmittelbar interessierte Instanz besser in der Lage, eine den allgemeinen Interessen dienende Lösung zu finden. Ein Bundesgesetz wird daher schon aus diesem Grunde mehr Vertrauen geniessen. Insbesondere aber ist zu beachten, dass der Erlass eines Bundesgesetzes bei den Gläubigern weniger alarmierend wirken dürfte, als wenn ein Kanton daran geht, ein solches Gesetz zu erlassen. Im letztern Falle wird leicht der Verdacht aufkommen, dass zum mindesten einzelne Gemeinden dieses Kantons notleidend sein müssen, was für den Kredit dieser und anderer Gemeinden und des Kantons selbst nur nachteilig sein kann.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Erlass dieses Bundesgesetzes nicht eine neue Rechtsvereinheitlichung im eigentlichen Sinne darstellt, da ja der Bund die Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiete schon besitzt und von ihr in Art. 30 SchKG und in Art. 11 des Bundesratsbeschlusses vom Jahre 1936 auch bereits Gebrauch gemacht hat. Den Kantonen hat er bloss vorübergehend, «bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Zwangsvollstreckung gegen Kantone, Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Korporationen» die Befugnis zur Aufstellung von Vorschriften gegeben. Nur wenige Kantone haben aber diese Kompetenz überhaupt in Anspruch genommen, und kein einziger besitzt eine einigermaßen vollständige Regelung. Es kann daher gesagt werden, dass schon seit fünfzig Jahren tatsächlich im grössten Umfange Bundesrecht in Geltung steht.

Überdies beschränkt sich der Entwurf auf das Notwendigste und überlässt alles andere dem kantonalen Recht und den kantonalen Behörden. Anwendung und Durchführung der aufzustellenden Vorschriften sind fast ganz in die Hände der Kantonsbehörden gelegt. Vollständige Freiheit behalten die Kantone sodann in der ordentlichen Verwaltung ihrer Gemeinden, mit Einschluss des Finanzwesens. Der Entwurf lehnt es daher auch ab, über das Zwangsvollstreckungsrecht hinausgehend z. B. die künftigen Verschuldungsmöglichkeiten der Gemeinden beschränken oder andere Gemeinden oder den Kanton zu Hilfeleistungen verpflichten zu wollen, da dies einen Übergreif in die Kompetenzen der Kantone und der Gemeinden bedeuten würde.

Wie jedes Zwangsvollstreckungsrecht hat auch der vorliegende Entwurf die Aufgabe, den säumigen Schuldner zur Erfüllung seiner Rechtspflichten anzuhalten. Indem er aber dem Gläubiger Gewähr dafür bietet, dass auch Gemeinden und andere Körperschaften des öffentlichen Rechts gehalten sind, ihre privatrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen, soweit ihnen dies überhaupt möglich ist, dient er gleichermassen dem Kredit und damit dem wohlverstandenen Interesse dieser Gemeinwesen selbst, die gesund und selbständig zu erhalten im Interesse aller gelegen ist.

II. Die Änderungen gegenüber dem ersten Entwurf.

1. Die Zwangsvollstreckung im allgemeinen.

Die in den Art. 1—6 enthaltenen Bestimmungen entsprechen im wesentlichen den Art. 1—6 des ersten Entwurfes.

In Art. 1 ist das sachliche Geltungsgebiet eingeschränkt worden, indem nur noch Gemeinden und andere Körperschaften unter das Gesetz fallen, während Anstalten und Stiftungen (insbesondere selbständige Versicherungsanstalten; Banken und Sparkassen solcher Körperschaften) nunmehr unter das allgemeine Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz gestellt sind. Der Bundesrat hatte diese letztere Gruppe im früheren Entwurf deswegen den Körperschaften des öffentlichen Rechts gleichgestellt, weil sie mit diesen auf das engste zusammenhängen, so dass ihre finanziellen Schwierigkeiten nicht

ohne Rückwirkung auf das Gemeinwesen bleiben. Andererseits ist es richtig, dass diese Stiftungen und Anstalten nach privatrechtlichen Gesichtspunkten aufgebaut sind, so dass die Bestimmungen des SchKG auf sie sehr wohl angewendet werden können. Der vorliegende Entwurf folgt nun der Auffassung der ständerätlichen Kommission, die auf dieses letztere Moment mehr Gewicht gelegt hat, und erwähnt daher Stiftungen und Anstalten nicht mehr. Gestrichen worden sind auch die «politischen Bezirke und Kreise», weil sie keine Selbstverwaltungskörper, sondern nur Verwaltungskreise der Kantone sind. Abs. 3 von Art. 1 ist nunmehr in Abs. 3 von Art. 6 enthalten.

In Art. 3, Abs. 2, ist als weitere Beschwerdeinstanz die kantonale obere Betreuungsaufsichtsbehörde eingeschoben worden, um das Bundesgericht zu entlasten. Ferner sind die Beschwerdevoraussetzungen in Übereinstimmung mit Art. 17 SchKG umschrieben worden.

Einer Anregung der gemischten Kommission folgend, ist in Art. 3, Abs. 3, die Bestimmung aufgenommen worden, dass der Kantonsregierung von jeder Pfändung und von jedem Verwertungsbegehren Kenntnis zu geben ist, damit sie rechtzeitig intervenieren kann. Eine ähnliche Vorschrift — betreffend die Einleitung der Betreuung — war bereits im ersten Vorentwurf enthalten, ist dann aber von der Expertenkommission gestrichen worden.

In Art. 6 ist Abs. 2 betreffend die Unpfändbarkeit von Steuerforderungen neu eingefügt worden, um diesen wichtigsten Punkt besonders hervorzuheben.

2. Die Gläubigergemeinschaft.

Gemäss der Anregung der gemischten Kommission stehen diese Bestimmungen, die praktisch am häufigsten zur Anwendung gelangen, nun unmittelbar hinter den allgemeinen Betreuungsvorschriften. Die Art. 7—15 entsprechen zur Hauptsache den bisherigen Art. 16—22, die in mehreren Punkten ergänzt und abgeändert worden sind. Neu ist die Trennung von materiellem Recht und Verfahrensrecht.

a. Das materielle Recht.

Dieses ist nunmehr an die Spitze gestellt und enthält folgende Abänderungen:

Art. 7: In lit. *d* ist die Einräumung eines vorgehenden Pfandrechts für neu zugeführtes Kapital aufgenommen worden, in Anlehnung an Art. 16, Ziff. 8, der allgemeinen Gläubigergemeinschaftsverordnung vom 20. Februar 1918. Auf diese Weise soll die Zuführung neuen Kapitals ermöglicht werden. In lit. *f* ist neu vorgesehen die Möglichkeit, ausnahmsweise das Kapital und verfallene Zinsen um einen Viertel herabzusetzen, da es Fälle gibt, wo ein solcher Abstrich für die Sanierung unerlässlich ist und den Gläubigern wohl zugemutet werden kann. Dies ist allerdings nicht unbestritten geblieben (vgl. Jaeger: Die Gemeinde als Schuldnerin, Separatabdruck der Schweizerischen Handelszeitung, S. 10). Die Herabsetzung des Zinsfusses bis zur Hälfte für die Dauer

von fünf Jahren ist aber schon nach dem geltenden Recht zulässig (Art. 2, Ziff. 4, BRB 1936).

Die in Abs. 2 zugelassene Kombination mehrerer Massnahmen entspricht der bisherigen Praxis des Bundesgerichts, die allerdings von Jaeger (a. a. O., S. 12) kritisiert worden ist.

Abs. 3 schafft die Möglichkeit einer Fristverlängerung auf fünf Jahre, in Übereinstimmung mit dem Bundesratsbeschluss vom 14. Juni 1940 (A. S. 56, 981).

Art. 8 hat in Anlehnung an Art. 5 des Bundesratsbeschlusses vom 1. Oktober 1935 über die Anwendung der Gläubigergemeinschaft auf notleidende Wirtschaftszweige die Möglichkeit der Einbeziehung anderer Gläubiger eingeführt, jedoch mit der Beschränkung in Abs. 2, wonach gesetzlich begründete öffentlich-rechtliche Verpflichtungen (wie z. B. Armenunterstützungen, Arbeitslosenleistungen usw.) sowie Besoldungen, Löhne und Pensionen ausgenommen sind. Dieser Artikel fasst jene Fälle ins Auge, wo die Schulden der notleidenden Gemeinden hauptsächlich in Obligationenanleihen und einigen wenigen andern Verpflichtungen (z. B. Kontokorrentkredit bei Banken, Privatarlehen usw.) bestehen. Für solche Fälle wird nun die Möglichkeit geschaffen, die ganze Sanierung auf dem Wege eines Gläubigergemeinschaftsbeschlusses vorzunehmen. Den auf diese Weise einbezogenen Gläubigern sind die den Obligationären in den Art. 12 ff. gegebenen Einsprache- und Beschwerderechte ebenfalls eingeräumt.

b. Das Verfahrensrecht.

Während der heute in Kraft stehende Bundesratsbeschluss bei Anleihen von Schuldnern des öffentlichen Rechts für Eingriffe in die Rechte der Obligationäre einen Mehrheitsbeschluss mit mindestens zwei Dritteln des im Umlauf befindlichen Kapitals und die Genehmigung des Bundesgerichts verlangt, hat der erste Entwurf zu einem Bundesgesetz eine Neuerung in dem Sinne vorgeschlagen, dass der Mehrheitsbeschluss durch ein Einspracheverfahren ersetzt werden soll. Nach diesem Vorschlag wird der von der zuständigen Behörde ausgearbeitete Sanierungsentwurf publiziert und nach Ablauf einer Einsprachefrist in Kraft gesetzt, falls nicht die Inhaber von mindestens einem Drittel des im Umlauf befindlichen Kapitals Einsprache erhoben haben. Eine Gläubigerversammlung und ein Beschluss der Obligationäre war nicht vorgesehen. Der neue Entwurf hält an dieser Lösung grundsätzlich fest. Wie in der damaligen Botschaft (Bundesbl. 1939, II, 22f.) ausgeführt wurde, können auf diese Weise eine Reihe praktischer Schwierigkeiten, die mit der grossen Zahl von Gläubigern und mit der Verschiedenartigkeit ihrer Forderungen zusammenhängen, vermieden werden. Insbesondere wird dadurch die Gefahr beseitigt, dass die unvermeidliche Sanierung einer Gemeinde an der Interesselosigkeit der Obligationäre scheitert. Es kann aber nicht gesagt werden, die Genehmigungsbehörde könne den Gläubigern durch einseitiges Diktat Opfer auferlegen, ohne dass sie etwas dazu zu sagen hätten. Denn gemäss Art. 12, Abs. 4, gilt

der Vorschlag als abgelehnt, wenn die Inhaber eines Drittels der Forderungen in nützlicher Frist eine Ablehnungserklärung eingereicht haben. Somit kann eine Minderheit von einem Drittel durch eine blosse schriftliche Erklärung jeden Eingriff in Gläubigerrechte ohne jegliche Begründung verhindern. Der Entwurf räumt damit den Obligationären ein weitergehendes Mitwirkungsrecht ein als andere Nachlassverfahren. So kennt z. B. das Bankengesetz vom Jahre 1934 ein Nachlassverfahren, bei dem die Gläubiger keine Beschlüsse fassen können und die Minderheit keinerlei Vetorecht besitzt (Art. 37, insbesondere Abs. 5). Eine ähnliche Regelung ist enthalten in Art. 48 ff. der Verordnung vom 19. Dezember 1941 über vorübergehende rechtliche Schutzmassnahmen für die Hotel- und die Stickereiindustrie (A. S. 57, 1493, wie übrigens schon in Art. 40 des Bundesratsbeschlusses vom 30. September 1932); ebenso in Art. 55 ff. des Bundesgesetzes vom 12. Dezember 1940 über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen (Bundesbl. 1940, 1415). Ferner lässt Art. 33 des Bundesbeschlusses vom 28. September 1934 über vorübergehende rechtliche Schutzmassnahmen für notleidende Bauern (A. S. 50, 1086) einen Nachlassvertrag ohne Gläubigerversammlung zu, indem er ausdrücklich bestimmt, dass der Nachlassvertrag auch beim Fehlen einer zustimmenden Gläubigermehrheit zu bestätigen ist, sobald gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Endlich ist darauf hinzuweisen, dass auch das Bundesgesetz vom 28. September 1944 (Bundesbl. 1944, 799) über rechtliche Schutzmassnahmen für die Hotel- und Stickereiindustrie in Art. 33 ein Verfahren vorsieht, das den Gläubigern weniger Einfluss gibt als der vorliegende Entwurf. Nach diesem Gesetz kann nämlich ein Nachlassvertrag in Kraft gesetzt werden «ohne Rücksicht auf die Zahl der zustimmenden Gläubiger und den Betrag ihrer Forderungen». Es zeigt sich somit, dass in den besonderen Sanierungsverfahren die Gläubigerversammlung regelmässig durch ein Einspracheverfahren ersetzt wird, ohne dass den Gläubigern ein absolutes Vetorecht eingeräumt ist, wie der Entwurf es vorschlägt.

Eine weitere Abweichung vom geltenden Recht betrifft die Genehmigungsinstanz. Nach geltendem Recht hat das Bundesgericht das ganze Verfahren zu leiten und die Beschlüsse der Anleihensgläubiger zu genehmigen. Der erste Entwurf zu einem Bundesgesetz übertrug diese Aufgabe der kantonalen obern Nachlassbehörde und begnügte sich damit, eine Beschwerde an das Bundesgericht zuzulassen. Der vorliegende Entwurf hat diese Nachlassbehörde ersetzt durch die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde, um Übereinstimmung mit der Regelung des Nachlassvertrages zu schaffen, der nunmehr in die Beiratschaft einbezogen worden ist. Es ist aber bezweifelt worden, ob es richtig sei, diese Aufgabe einer kantonalen Instanz anzuvertrauen, da diese der schuldnerischen Gemeinde zu nahe stehe, um den Gläubigern für eine rein objektive und auch ihre Interessen wahrende Stellungnahme Gewähr zu bieten; deshalb komme nur das Bundesgericht als solche Stelle in Frage (vgl. Jaeger, a. a. O., S. 7 f.). Es ist zuzugeben, dass diese letztere Lösung gewisse Vorzüge hat, u. a. auch den der grösseren Einfachheit. Die Vor-

entwürfe hatten sie denn auch bereits vorgeschlagen. Der erste Entwurf ist von dieser Lösung nur abgegangen, um einem Wunsche des Vertreters des Bundesgerichts in der Expertenkommission zu entsprechen, das Bundesgericht nach Möglichkeit von Aufgaben dieser Art zu entlasten. Es wird zu prüfen sein, ob man nicht trotzdem auf die frühere Lösung zurückkommen soll. Eine entsprechende Änderung müsste dann wohl auch beim Nachlassvertrag Platz greifen.

In Art. 12 sind die Abs. 2 und 3 im Sinne einer Vervollständigung neu aufgenommen worden.

Neu ist auch Art. 15. Dieser regelt nun ausdrücklich die Beschwerde an das Bundesgericht, während der erste Entwurf geglaubt hatte, sich mit der allgemeinen Bestimmung des Art. 3, Abs. 2, begnügen zu können. Eine Beschränkung der Legitimation zur Beschwerde ist wohl nicht notwendig.

3. Die Beiratschaft.

Nachdem in den bisherigen Beratungen an der Bezeichnung «Zwangsverwaltung» Anstoss genommen wurde, weil sie zu sehr den Zwangscharakter betone, verwendet der neue Entwurf die Bezeichnung «Beiratschaft», die allerdings weniger treffend ist. Andere in Vorschlag gebrachte Bezeichnungen, wie z. B. «Hilfsverwaltung», leiden jedoch am gleichen Mangel.

Grundsätzliche Einwendungen sind gegen dieses Institut nicht erhoben worden. Vielmehr wird selbst in Bankenkreisen anerkannt, dass es gute Dienste leisten kann, da es ermöglicht, das wichtigste Aktivum der Gemeinde, nämlich ihre Steuerkraft, zu erfassen (vgl. Bericht der Zürcher Kantonalbank, S. 4, Bauder, S. 143). Unter dem Titel «Beiratschaft» sind nunmehr auch die Bestimmungen über den bisherigen «Nachlassvertrag» eingereiht worden. Dementsprechend werden zwei Gruppen von Massnahmen unterschieden: die ordentliche Bereitschaft und die ausserordentlichen Massnahmen.

a. Die ordentliche Beiratschaft.

Die in den Art. 16—26 geregelte ordentliche Beiratschaft entspricht der bisherigen Zwangsverwaltung der Art. 7—13. Die neuen Vorschriften sind aber in verschiedenen Punkten einlässlicher gehalten. Änderungen grundsätzlicher Natur sind nicht vorgenommen worden. Im einzelnen ist folgendes zu bemerken.

Art. 16: In Abs. 1 ist beigefügt worden «und wenn gleichwohl eine administrative Zwangsverwaltung in angemessener Frist nicht angeordnet wird oder diese sich als ungenügend erweist». Damit soll die Kantonsregierung besonders darauf hingewiesen werden, dass sie durch Ergreifung der nötigen Verwaltungsmassnahmen die Anordnung einer Beiratschaft verhindern kann (z. B. durch Bestellung einer Kuratel, durch Gewährung von Darlehen, durch Beiträge aus kantonalen Ausgleichsfonds, Entlastung von gewissen Abgaben usw.).

In Abs. 2 ist die Möglichkeit vorgesehen worden, die Beiratschaft anzuordnen auf Antrag eines Obligationärs, dem Opfer zugemutet werden, oder eines nicht betreibenden Gläubigers, der in Gefahr steht, durch die von einem andern gegen die Gemeinde eingeleitete Betreibung benachteiligt zu werden.

In den Beratungen sind Bedenken geltend gemacht worden gegen die unbeschränkte Dauer einer Beiratschaft. Abs. 3 sieht deshalb vor, dass die letztere anfänglich höchstens für drei Jahre angeordnet werden kann, mit der Möglichkeit der Erneuerung jeweils um zwei Jahre.

Art. 17 ist neu. Wichtig ist die Bestimmung in Abs. 1, welche die Legitimation zur Stellung eines Antrages auf Anordnung einer Beiratschaft gemäss Art. 16, Abs. 1, umschreibt. Auf der Gläubigerseite sollen nur ein Gläubiger, der einen Verlustschein besitzt, oder der Vertreter eines Obligationenanleihens oder die Inhaber von einem Drittel des Obligationenkapitals dazu berechtigt sein. Die übrigen Absätze regeln das sich anschliessende Verfahren.

Art. 18: Auf Anregung der gemischten Kommission wird in Abs. 1 verlangt, dass der Kantonsregierung von jeder in Aussicht genommenen Anordnung einer Beiratschaft Kenntnis gegeben werden muss, damit sie Gelegenheit hat, auf dem Verwaltungswege das Nötige vorzukehren, um die Beiratschaft unnötig zu machen. Neu ist auch Abs. 2, der die Publikation vorsieht.

Ferner wurde in Abs. 3 der kantonalen obern Betreibungsaufsichtsbehörde die Befugnis eingeräumt, durch provisorische Verfügung eine Stundung bis zu drei Monaten zu gewähren und die Organe der Schuldnerin in ihren Funktionen einzustellen, noch bevor die Beiratschaft angeordnet ist. Das Fehlen einer solchen Bestimmung im geltenden Bundesratsbeschluss ist in der Praxis als Mangel empfunden worden.

Art. 20: In Abs. 3 sind drei Aufgaben als besonders wichtig speziell hervorgehoben worden: Eintreibung rückständiger Forderungen, Vornahme von Rechtshandlungen für ihre Geltendmachung und Verwertung von Finanzvermögen. Aus dem gleichen Grunde ist in Abs. 4 die Pflicht zur Geltendmachung von Verantwortlichkeits- und Anfechtungsansprüchen statuiert.

Art. 21: In Abs. 1 wird nunmehr für die Dekretierung von Steuern und andern Leistungen das Erfordernis der Zustimmung der Kantonsregierung aufgestellt, während der frühere Entwurf nur die Fühlungnahme mit ihr verlangte. Ferner wird die Beiratschaft ermächtigt, mit Zustimmung der Regierung neue Abgaben, zu deren Erhebung die Schuldnerin berechtigt wäre, einzuführen.

In Abs. 2 ist die Dekretierung von Steuern über die Schranken des kantonalen Rechts hinaus an die Zustimmung der gesetzgebenden Behörde des Kantons statt bloss der Regierung gebunden. Der bisherige Abs. 2 ist jetzt in Art. 22, Abs. 2, berücksichtigt, während Abs. 3 in Art. 26 aufgenommen worden ist.

Art. 22 ist neu. Er regelt die Pflicht zur Aufstellung einer Bilanz und eines Finanzplanes, während dies bisher den Ausführungsvorschriften überlassen worden war.

Art. 23: Gegen die Bestimmung des bisherigen Entwurfes (Art. 11, Abs. 1), wonach alle Kompetenzen bezüglich der Finanzverwaltung auf die Beiratschaft übergehen, soweit nicht etwas anderes angeordnet ist, sind in den Beratungen Bedenken laut geworden. Der neue Entwurf begnügt sich daher in Abs. 1 damit, zu verlangen, dass die Kompetenzen genau umschrieben werden und dass in diesem Rahmen die Befugnisse der Schuldnerin und ihrer Aufsichtsbehörden auf die Beiratschaft übergehen.

Abs. 3, der die ordentlichen Organe verpflichtet, die Weisungen der Beiratschaft zu vollziehen, ist neu, ebenso Abs. 5, der die Legitimation zur Geltendmachung der betriebsrechtlichen Anfechtungsrechte regelt.

Art. 25: Nachdem Art. 16, Abs. 3, eine Befristung der Beiratschaft eingeführt hat, musste hier in Abs. 1 der Ablauf der Frist als Beendigungsgrund erwähnt werden.

Gemäss Abs. 2 soll die Aufhebung erfolgen, «sobald die Umstände es erlauben». Der bisherige Aufhebungsgrund der Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts ist also etwas erweitert worden in Berücksichtigung eines in der ständerätlichen Kommission geäusserten Wunsches.

In Abs. 3 und 4 ist die Möglichkeit geschaffen worden, einzelne der getroffenen Anordnungen auf bestimmte Zeit weiter in Kraft zu belassen. Dies wird in manchen Fällen gestatten, die Beiratschaft erheblich früher aufzuheben, als dies sonst der Fall wäre (so z. B. bei teilweiser Stundung).

Der bisherige Abs. 2 ist nunmehr bei Art. 29, Abs. 1, berücksichtigt.

Art. 26, der die Rechtsmittel regelt, ist neu.

Abs. 1 lässt gegen Verfügungen der Beiräte eine Beschwerde an die kantonale obere Betriebsaufsichtsbehörde zu. Er lehnt sich dabei an Art. 295, Abs. 3, SchKG an, der gegen Verfügungen des Sachwalters im Nachlassvertrag die allgemeine Beschwerde gemäss Art. 17 SchKG vorbehält.

In Abs. 2 ist gegen die wichtigsten Entscheidungen der kantonalen oberen Betriebsaufsichtsbehörde eine Beschwerde ans Bundesgericht vorgesehen. Es betrifft dies die Anordnung und die Aufhebung einer Beiratschaft, die Verweigerung ihrer Anordnung oder Aufhebung und die Verweigerung der Dekretierung von Steuern und andern Abgaben. Kein Rechtsmittel ist aber vorgesehen, wenn die Dekretierung von Steuern aus dem Grunde unterbleibt, weil die Kantonsregierung ihre Zustimmung versagt. Der frühere Entwurf (Art. 10, Abs. 3) hatte ferner eine Beschwerde auch gegen die Erhöhung und die Einführung neuer Steuern und anderer Leistungen zugelassen. Der neue Entwurf hat aber die Beschwerde für diese Fälle auf Wunsch der gemischten Kommission gestrichen, weil die Zustimmung der Kantonsregierung als genügender Schutz der Steuerpflichtigen und der Schuldnerin angesehen wird.

b. Die ausserordentlichen Massnahmen.

Die Art. 27—29 enthalten mit einigen wesentlichen Milderungen und Ergänzungen die Vorschriften, die im bisherigen Entwurf in Art. 14 und 15 unter dem Marginale «Nachlassvertrag» standen. Gegen die letztere Bezeichnung ist

in den Beratungen die Befürchtung geäußert worden, dass sie dem Kredit der Gemeinden nachteilig sein könnte. Es hält aber schwer, eine andere, ebenso treffende Bezeichnung zu finden.

Der Nachlassvertrag ist das bei weitem am stärksten umstrittene Institut. Gegen ihn wird namentlich von der Gläubigerseite (von Banken und Versicherungsgesellschaften) eingewendet, dass ein Gemeinwesen seinen Verpflichtungen unter allen Umständen in vollem Masse nachkommen müsse; weder ein Abstrich an der Schuld selbst noch ein Nachlass an Zinsen sei gerechtfertigt, um so weniger, als die Obligationen von Städten und Gemeinden als mündelsichere Geldanlage anerkannt seien. Die blosse Möglichkeit eines Eingriffs in die Substanz dieser Gläubigerrechte müsste diese Papiere entwerten und den Kredit der Gemeinden erschüttern. Manche Vertreter der Gläubiger erklären sogar: Lieber kein Bundesgesetz als ein solches mit einem Nachlassvertrag! Dabei wird aber übersehen, dass die Ablehnung einer bundesgesetzlichen Regelung den Kantonen die Möglichkeit gibt, ein viel einschneidenderes Nachlassvertragsrecht zu schaffen.

Demgegenüber wird von der Schuldnerseite die Auffassung vertreten, ein Bundesgesetz, das nicht die Möglichkeit einer teilweisen Reduzierung der Zinsen und des Kapitals vorsehe, wäre zwecklos, weil ohne solche Massnahmen die Sanierung einer Gemeinde in vielen Fällen unmöglich sei. In diesen Kreisen, besonders in Kantonen mit vielen notleidenden Gemeinden, ist man vielfach sogar der Meinung, der erste Entwurf sei in dieser Richtung nicht weit genug gegangen. Dies hat einzelne Vertreter dieser Seite dazu geführt, dem ganzen Gesetz den Kampf anzusagen und in diesem Punkte mit den Vertretern der Gläubigerseite einig zu gehen. Ihre Gegnerschaft stützt sich aber auf die entgegengesetzte Ansicht, dass der Entwurf zu wenig scharf zugreife, sowie auf die Erwartung, die Ablehnung einer bundesgesetzlichen Regelung werde dem kantonalen Recht die Befugnis lassen, weitergehende Eingriffe in die Gläubigerrechte vorzunehmen.

Der vorliegende Entwurf hat grundsätzlich am Nachlassvertrag festgehalten, ihn jedoch unter noch engere Voraussetzungen gestellt und die möglichen Eingriffe in die Gläubigerrechte erheblich beschränkt. Entscheidend war für die Beibehaltung namentlich die Überlegung, dass in der Tat Fälle denkbar sind, wo eine Sanierung nur auf diesem Wege durchgeführt werden kann; denn eine Haftung des Kantons für die Schulden der Gemeinden besteht nicht, und es wäre auch nicht angängig, ihn zu verhalten, für die Gemeinde mit seinen eigenen Mitteln einzustehen. Unter solchen Umständen wird aber ein Opfer in vielen Fällen den Gläubigern nicht nur zugemutet werden können, sondern auch in ihrem eigenen wohlverstandenen Interesse liegen. Übrigens zeigen die Erfahrungen, dass die Durchführung eines freiwilligen Nachlassvertrages oft nur am Widerstand weniger Gläubiger scheitert. Die blosse Tatsache, dass sie auf dem Wege eines Nachlassvertrages zum Mitmachen gezwungen werden könnten, wird häufig genügen, um sie zur Aufgabe ihres Widerstandes zu veranlassen.

Es dürfte ferner klar sein, dass die Durchführung einer Sanierung auch für den Kredit der Gemeinden weniger nachteilig ist als die Beibehaltung finanziell ungeordneter Verhältnisse auf lange Frist. Wenn der Kredit der Gemeinden doch geschädigt wird, so ist die Ursache davon das finanzielle Ungenügen einzelner Gemeinden, nicht die Beseitigung dieses Zustandes durch den Nachlassvertrag. Dabei ist es eine selbstverständliche Voraussetzung, dass dieses Institut den Gemeinden nicht dazu verhelfen darf, sich finanzieller Lasten auf eine bequeme Art zu entledigen. Das ist aber nicht eine notwendige Folge der Zulassung des Nachlassvertrages, sondern eine Frage der Ausgestaltung dieses Instituts. Diesem Zwecke dienen im Entwurf nicht nur die strengen Voraussetzungen, sondern ebenso die Möglichkeit der Anrufung des Bundesgerichts (Art. 29, Abs. 2 ff.). Jedenfalls besteht kein Zweifel darüber, dass ein Bundesgesetz gerade nach dieser Richtung hin mehr Garantien zu gewähren vermag als die kantonalen Gesetze, die unter ganz andern Gesichtspunkten erlassen werden. Schon der Umstand, dass durch das Bundesgesetz die kantonale Gesetzgebung daran gehindert wird, weitergehende Eingriffe in die Gläubigerrechte zuzulassen, ist für die Gläubiger und für den Gemeindekredit ein wertvoller Schutz. Was sodann im besondern die Mündelsicherheit betrifft, die angeblich durch einen Nachlassvertrag beeinträchtigt wird, so ist zu berücksichtigen, dass sie fast ausschliesslich bei Obligationenanleihen von Bedeutung ist. Dort wird aber selbst von der Gläubigerseite anerkannt, dass gewisse Eingriffe in die Substanz (wie z. B. die Herabsetzung des Zinsfusses) unvermeidlich und zweckmässig sind. Dazu kommt, dass es unbillig wäre, nur jenen Gemeinden eine finanzielle Entlastung zu ermöglichen, welche Obligationenanleihen ausgegeben haben; das sind nur verhältnismässig wenige (gegenwärtig ca. 4 %). Andererseits verlangt es die Billigkeit, dass nicht nur den Obligationären, sondern allen Gläubigern gleichmässig Opfer zugemutet werden können. In vielen Fällen machen denn auch die Obligationäre ihre Zustimmung zu einem Gläubigergemeinschaftsbeschluss davon abhängig, dass die andern Gläubiger auch zu Opfern herangezogen werden.

Um den gegen den Nachlassvertrag geäusserten Bedenken der Gläubiger doch nach Möglichkeit Rechnung zu tragen, hat der vorliegende Entwurf seine Auswirkungen nach zwei Richtungen erheblich eingeschränkt. Einerseits soll ein Nachlassvertrag nur ausnahmsweise zugelassen werden und bloss, wenn auch von einer für die Schuldnerin tragbaren Verschärfung der Bedingungen der Beiratschaft eine Sanierung in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist. Andererseits wird ein Abstrich an Forderungen bis zu höchstens einem Drittel und die Herabsetzung des Zinsfusses für höchstens fünf Jahre um zwei Drittel gestattet (Art. 27, Abs. 1). Eine noch weitergehende Beschränkung würde aber die Tauglichkeit dieses Instruments in Frage stellen.

Hinsichtlich des Verfahrens hat namentlich der Umstand Anstoss erregt, dass der bisherige Entwurf keine Gläubigerversammlung vorsah und den Gläubigern formell keinen entscheidenden Einfluss auf den Abschluss und die Ausgestaltung eines Nachlassvertrages gab. Massgebend war für diese Regelung

nicht nur die praktische Schwierigkeit, bei einer grossen Zahl von Gläubigern eine Versammlung durchzuführen, sondern namentlich der Umstand, dass es bei der Verschiedenartigkeit der Forderungen fast ein Ding der Unmöglichkeit wäre, von vorneherein einen für alle Verhältnisse passenden Maßstab zu finden, der sie bei der Abstimmung ins richtige Verhältnis setzt. Ausserdem sprach die Überlegung mit, dass bei einem Gemeinwesen die öffentlichen Interessen an einem Fortbestand in finanziell geordneten Verhältnissen derart überwiegen, dass der letzte Entscheid hierüber nicht in die Hände privater Gläubiger gelegt werden sollte. Die in Aussicht genommene Lösung schien um so mehr tragbar zu sein, als mit der Möglichkeit des Rekurses ans Bundesgericht ohnehin Gewähr dafür geschaffen war, dass die Interessen der Gläubiger nicht mehr geopfert werden, als es nach den gegebenen Umständen dringend notwendig und mit den in einem geordneten Rechtsstaat anerkannten Auffassungen vereinbar ist. Der vorliegende Entwurf will trotzdem im Interesse des Gläubigerschutzes einen bedeutenden Schritt weiter gehen, indem er den Gläubigern, deren nicht pfandgedeckte Forderungen mindestens einen Drittel aller nicht pfandgedeckten Verpflichtungen der Schuldnerin ausmachen, ein absolutes Vetorecht einräumt (Art. 29, Abs. 3). Damit wird nun Übereinstimmung mit dem Gläubigergemeinschaftsverfahren hergestellt. Wie dort kann also auch hier eine solche Minderheit ohne weitere Begründung verhindern, dass den Gläubigern auf diesem Wege irgendwelche Opfer zwangsweise auferlegt werden. Es werden ihnen somit gegenüber einem Gemeinwesen Rechte eingeräumt, die ihnen — wie bereits oben (S. 9 f.) ausgeführt worden ist — in den besondern Sanierungsverfahren weder gegenüber den Banken und Sparkassen, noch gegenüber Schuldner aus der Landwirtschaft, noch gegenüber solchen der Hotel- und der Stickereiindustrie zustehen.

Im übrigen kann hier auf die erwähnten Ausführungen über die Obligationärversammlung verwiesen werden. Zu erwähnen ist nur die besondere Vorschrift, dass bei der Ausarbeitung der Nachlassvorschläge die Vertreter wichtiger Gläubigergruppen angehört werden müssen (Art. 28, Abs. 1).

Im einzelnen ist folgendes zu bemerken.

Art. 27 enthält in Abs. 1 die bereits erwähnten Beschränkungen in Voraussetzungen und Wirkungen des Nachlassvertrages.

Von der Herabsetzung überhaupt ausgeschlossen sind gemäss Abs. 3 die gesetzlich begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen, wie z. B. Armenunterstützungen, Arbeitslosenbeiträge usw. Aber auch die Verpflichtung zur Ablieferung von Geldern, die für den Staat, für Kirchgemeinden oder andere öffentlich-rechtliche Korporationen eingezogen worden sind, bleibt unbeschränkt bestehen, wie sich schon aus Art. 6, Abs. 3, ergibt. Besonders genannt sind unter den Ausnahmen die Gebäudeversicherungsbeiträge, weil sie nicht notwendigerweise unter die gesetzlich begründeten Verpflichtungen fallen. Ferner werden Besoldungen und sonstige Dienstentschädigungen als wohlerworbene Rechte insoweit geschützt, als sie in der Regel erst nach Ablauf der Amts- und Dienstperiode gekürzt werden können. Fraglich erscheint, ob auch Pensionsansprüche gleich zu behandeln sind.

Abs. 4 statuiert den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Gläubiger, die sich in gleicher Rechtslage befinden, ähnlich wie bei der Gläubigergemeinschaft. Dabei wird jedoch aus praktischen Gründen insofern eine Ausnahme zugelassen, als kleine Forderungen in bezug auf Stundung und Verzinsung eine Vorzugsbehandlung erfahren können.

Während der Nachlassvertrag im allgemeinen für den nachgelassenen Teil keine Forderung zurücklässt — auch keine Naturalobligation —, sieht Abs. 5 die Möglichkeit vor, an Stelle des nachgelassenen Teils der Forderung eine unverzinsliche, gestundete Forderung treten zu lassen. Dass keine Verlustscheine ausgestellt werden, ist bei einem Nachlassvertrag beinahe selbstverständlich und wurde nur zur Beseitigung allfälliger Zweifel beigelegt.,

Art. 28 hat das Eintretensverfahren etwas einlässlicher geregelt.

In Abs. 1 ist die Anhörung wichtiger Gläubigergruppen bei Ausarbeitung des Entwurfes vorgesehen, wodurch die Gläubiger Gelegenheit erhalten, ihre Wünsche rechtzeitig anzubringen. Nachdem das Nachlassverfahren in die Beiratschaft einbezogen worden ist, erschien es gegeben, die Durchführung nicht mehr der Nachlassbehörde, sondern der Betreibungsaufsichtsbehörde zu überlassen.

Abs. 2 hat neu die Beschwerde ans Bundesgericht gegen den Ablehnungsentscheid vorgesehen.

In Abs. 3 wurde beigelegt, dass auch ein erläuternder Bericht der Beiräte und ein Vermögensstatus öffentlich aufzulegen sind.

Gemäss Abs. 4 ist das Publikationsverfahren zu wiederholen, falls der Entwurf nach der ersten Veröffentlichung abgeändert worden ist.

Art. 29 enthält wichtige, über den ersten Entwurf hinausgehende Beschränkungen. In Abs. 2 wurde nämlich als weitere Voraussetzung für die Zulässigkeit von Eingriffen in die Gläubigerrechte verlangt, dass erstens die Schuldnerin alles Zumutbare bereits selbst getan hat, zweitens unter den Gläubigern ein der Billigkeit entsprechendes Verhältnis der Opfer besteht und drittens die Erfüllung der verbleibenden Verpflichtungen genügend gesichert erscheint.

Abs. 3 führt das bereits erwähnte Vetorecht der Inhaber von einem Drittel der nicht pfandgedeckten Forderungen ein.

Art. 30: In Abs. 3 ist die Legitimation der Gläubiger zur Beschwerde ans Bundesgericht beschränkt worden auf jene, die nicht durch Pfand- und andere Vorzugsrechte gedeckt sind.

4. Schlussbestimmungen.

Der bisherige Entwurf enthielt in Art. 24 eine Übergangsbestimmung über die Zwangsverwertung von Verwaltungsvermögen, das vor Inkrafttreten des Gesetzes verpfändet worden ist. Eine solche Bestimmung wäre nur dann gerechtfertigt, wenn der in den Vorentwürfen aufgestellte Grundsatz der Unpfändbarkeit des Verwaltungsvermögens beibehalten worden wäre. Nun ist diese Bestimmung aber auf Empfehlung der Expertenkommission gestrichen

worden. Damit hat auch die Vorschrift des Art. 24 als Übergangsrecht ihre Berechtigung verloren und musste infolgedessen ebenfalls gestrichen werden. Es fragt sich indessen, ob es nicht richtiger wäre, ein solches Verbot der Verpfändung von Verwaltungsvermögen und die dazu gehörige Übergangsbestimmung wieder aufzunehmen. Dies wäre die logische Ergänzung zu den Vorschriften über die Pfändbarkeit und würde die Schwierigkeiten vermeiden, welche sich aus der Verpfändung von Schulhäusern, Spritzenhäusern usw., die recht häufig vorkommt, ergeben müssen (vgl. die frühere Botschaft, Bundesbl. 1989, II 13, und Art. 4 des Entwurfes des Kantons Bern). Die bezügliche Bestimmung des der Expertenkommission vorgelegten Vorentwurfes (Art. 7) hatte folgenden Wortlaut:

«Sachen und andere Vermögenswerte, die nicht gepfändet werden dürfen, können auch nicht gültig verpfändet werden, solange sie öffentlichen Zwecken dienen.»

«Soweit eine Verpfändung zulässig ist, erfolgt sie in den Formen und mit den Wirkungen des Zivilrechts.»

«Geht ein mit Pfandrechten belastetes privates oder im Fiskaleigentum stehendes Grundstück ins Verwaltungsvermögen über, so werden die bestehenden Pfandrechte weiterhin anerkannt. Die kantonalen Regierungen haben bei den betreffenden Gemeinden darauf hinzuwirken, dass die Pfandgläubiger ohne Inanspruchnahme dieser Pfänder befriedigt oder auf andere Weise sichergestellt werden. Andernfalls ist die Betreibung auf Pfandverwertung zulässig. Dabei ist auf die öffentliche Zweckbestimmung des Grundstückes Rücksicht zu nehmen, soweit dies ohne erhebliche Beeinträchtigung der Grundpfandrechte möglich ist.»

Auch die Wiederaufnahme der Vorschrift über die beschränkte Verpfändbarkeit wäre in Erwägung zu ziehen. Diese Bestimmung des damaligen Art. 8 hatte folgenden Wortlaut:

Die von der Schuldnerin nach Art und Weise eines privaten Gewerbes oder einer Industrie betriebenen Anstalten und Werke, die nicht selbständige juristische Persönlichkeit besitzen, können, wenn entweder ihre Benutzung obligatorisch ist (wie z. B. bei Gebäudeversicherungen) oder wenn sie unter Kontrahierungszwang stehen, oder wenn sie ein rechtliches oder tatsächliches Monopol besitzen (wie z. B. Gaswerke, Elektrizitätswerke, Tram, Eisenbahn, Omnibus, Hafenanlagen usw.), nur mit Zustimmung der Kantonsregierung gültig verpfändet werden. Diese kann die Verpfändung auch unter Bedingungen gestatten.

Art. 31 beauftragt das Bundesgericht mit dem Erlass einer Verordnung und ermächtigt es, die ihm im Gesetz zugewiesenen Kompetenzen an eine Abteilung oder an die Schuldbetreibungs- und Konkurskammer abzutreten. Gleichzeitig werden die Kantone ermächtigt, die Kompetenzen der kantonalen obren Betreibungsaufsichtsbehörde auf dem Ordnungswege einer andern Behörde zu übertragen (vgl. Art. 52, Abs. 2, des Schlusstitels zum ZGB).

In Art. 32 wurde in Abs. 4 klargestellt, dass die übrigen Erlasse über die Gläubigergemeinschaft bei Anleihen solcher Schuldner keine Anwendung finden, da die blosse Aufhebung des Bundesratsbeschlusses vom Jahre 1986 dies nicht ohne weiteres erkennen lässt.

Indem wir uns beehren, Ihnen den nachstehenden Entwurf in der abgeänderten und ergänzten Fassung zur Annahme zu empfehlen, benutzen wir den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 27. Dezember 1944.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Stampfli.

Der Bundeskanzler:

Leimgruber.

(Entwurf.)

Bundesgesetz

über

die Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und andern Schuldnern 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
und einer Nachtragsbotschaft vom 27. Dezember 1944,

beschliesst:

A. Zwangsvollstreckung im allgemeinen.

Art. 1 (1)*).

¹ Für die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechts gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs mit den nachfolgenden Einschränkungen.

I. Subsidiäre Geltung des gemeinen Betreibungsrechts.

² Auf die Kantone selbst findet das vorliegende Gesetz keine Anwendung.

Art. 2 (2).

¹ Die Schuldbetreibung kann nur auf Pfändung oder Pfandverwertung gerichtet sein.

II. Das Betreibungsverfahren.

² Die Betreibung auf Konkurs, mit Einschluss der Wechselbetreibung und die Arrestnahme, sind ausgeschlossen. Nicht anwendbar sind ferner die Vorschriften über den Nachlassvertrag sowie diejenigen Bestimmungen, die der Natur der Sache nach sich zur Anwendung auf solche Körperschaften nicht eignen.

1. Betreibungsarten.

³ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen dieses Gesetzes über die Beiratschaft.

*) Die in Klammer angegebene Zahl verweist auf die Artikel des ersten Entwurfes.

Art. 3 (3).

2. Betreibungs-
stelle.

¹ Die Kantonsregierung hat unter Berücksichtigung von Art. 10 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes die Stelle zu bezeichnen, welche die Verrichtungen des Betreibungsamtes auszuüben hat.

² Gegen die Verfügungen dieser Stelle kann wegen Gesetzesverletzung, Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung und Unangemessenheit bei der kantonalen oberen Betreibungsaufsichtsbehörde Beschwerde geführt und deren Entscheid an das Bundesgericht weitergezogen werden.

³ Der Kantonsregierung ist von jeder Pfändungsankündigung und jedem Verwertungsbegehren ein Exemplar zuzustellen.

Art. 4 (4).

3. Einstellung
der Betrei-
bung.

¹ Die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde kann die Fortsetzung einer angehobenen Betreibung auf Pfändung oder Pfandverwertung vorübergehend einstellen, wenn die Kantonsregierung dafür sorgt, dass sich durch die Einstellung die Lage der Gläubiger nicht verschlechtert.

² Das Bundesgericht kann auf Beschwerde des betreibenden Gläubigers die Fortsetzung der Betreibung anordnen, wenn die von der Kantonsregierung getroffenen Massnahmen ungenügend sind.

Art. 5 (5).

III. Pfändbares
und unp-
fändbares
Vermögen.
1. Pfändbares
Vermögen.

¹ Pfändbar ist, unter Vorbehalt bestehender dinglicher Rechte, alles Finanzvermögen einer der in Art. 1 genannten juristischen Personen.

² Zum Finanzvermögen gehören die Vermögenswerte, die nicht unmittelbar der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben des Gemeinwesens dienen.

³ Öffentliche Waldungen dürfen nur mit Bewilligung der Kantonsregierung zwangsverwertet werden.

Art. 6 (6).

2. Unpfänd-
bares Ver-
mögen.

¹ Die Vermögenswerte eines solchen Gemeinwesens, die nicht zum Finanzvermögen gehören, stellen sein Verwaltungsvermögen im Sinne dieses Gesetzes dar und können auch mit Zustimmung der Schuldnerin weder gepfändet noch zwangsverwertet werden, solange sie öffentlichen Zwecken dienen.

² Steuerforderungen können nicht gepfändet und ein an ihnen bestelltes Pfand kann nicht vollstreckt werden.

³ Alles zugunsten Dritter zweckgebundene Vermögen (stiftungsähnliche Fonds, Amtskautionen, Pensionskassen usw.) kann nur für Verpflichtungen, die sich aus der Zweckbestimmung dieses Vermögens

ergeben, gepfändet werden. Die Betreibung für solche Verpflichtungen richtet sich gegen das verwaltende Gemeinwesen. Gelder, die für ein anderes Gemeinwesen eingezogen worden sind, dürfen für Verpflichtungen der Schuldnerin nicht in Anspruch genommen werden.

⁴ Über die Pfändbarkeit entscheidet die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde endgültig.

B. Die Gläubigergemeinschaft.

Art. 7 (18).

¹ Ist eine in Art. 1 genannte juristische Person ausserstande, I. Materielles Recht.
ihre Verpflichtungen aus einem Obligationenanleihen zeitgerecht zu erfüllen, so können auf Grund des nachstehend geregelten Verfahrens 1. Eingriffe in Rechte der Obligationäre.
die folgenden Eingriffe in die Rechte der Obligationäre vorgenommen werden:

- 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 dieser Leistungen;
- b. Stundung des bereits verfallenen oder binnen Jahresfrist fällig werdenden Gesamtbetrages oder von Teilbeträgen eines Anleiheins auf höchstens fünf Jahre vom Tage des Beschlusses der Gläubigerversammlung an;
- 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 fünf Jahren;
- d. Einräumung eines Pfandrechts für Kapitalbeträge, die der Schuldnerin neu zugeführt worden sind, mit Vorgang vor einem bereits bestehenden Anleihen, sowie Änderungen an den für ein Anleihen bestellten Sicherheiten oder teilweiser Verzicht auf solche;
- e. ausnahmsweise Herabsetzung des Zinsfusses bis zur Hälfte für die Dauer von höchstens fünf Jahren;
- f. ausnahmsweise Herabsetzung des Anleihekapitals und Nachlass verfallener Zinsen um höchstens einen Viertel.

² Es können mehrere dieser Massnahmen miteinander verbunden werden.

³ Die unter lit. a—c vorgesehenen Massnahmen können frühestens ein Jahr vor Ablauf der Frist für höchstens fünf Jahre verlängert werden.

Art. 8 (—).

¹ Wenn die Billigkeit es verlangt, insbesondere wenn andernfalls die Sanierung unbilligerweise verunmöglicht würde, können auch andere als Anleihegläubiger nach ihrer Anhörung in das Verfahren einbezogen und für sie entsprechende Opfer vorgesehen werden. 2. Einbeziehung anderer Gläubiger.

² Hievon sind ausgenommen die gesetzlich begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen sowie Besoldungen, Löhne und Pensionen.

Art. 9 (19).

3. Modalitäten.

¹ Die in Art. 7 und 8 vorgesehenen Massnahmen sind nur zulässig, soweit sie zur Beseitigung der Notlage der Schuldnerin erforderlich und geeignet sind und diese zur Abwendung der Notlage alles getan hat, was ihr billigerweise zugemutet werden darf.

² Die Massnahmen müssen alle Obligationäre, die sich in der gleichen Rechtslage befinden, gleichmässig betreffen, es sei denn, dass jeder etwa ungünstiger Behandelte ausdrücklich zustimmt. Ebenso sind die übrigen ins Verfahren einbezogenen Gläubiger, unter Berücksichtigung bestehender Pfand- und anderer Vorzugsrechte und allenfalls bereits gebrachter Opfer, unter sich gleich zu behandeln.

³ Stundungen sollen an die Bedingung geknüpft werden, dass die Finanzgebarung der Schuldnerin während der Stundung durch eine Beiratschaft beaufsichtigt werde.

Art. 10 (16).

11. Verfahren.

1. Gesuch.

¹ Das Gläubigergemeinschaftsverfahren wird eingeleitet durch ein an die kantonale obere Betreuungsaufsichtsbehörde zu richtendes Gesuch der Schuldnerin oder ihrer Verwaltungsaufsichtsbehörde.

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

³ Es hat eine genaue Darstellung der finanziellen Lage der Schuldnerin zu enthalten. Dem Gesuche sind die Jahresrechnungen und allfälligen Jahresberichte der letzten fünf Jahre und der Voranschlag des laufenden Jahres beizulegen. Die Eingaben sind auf Verlangen der Behörde zu ergänzen.

Art. 11 (17).

2. Prüfung der Voraussetzungen.

¹ Die kantonale obere Betreuungsaufsichtsbehörde trifft sofort die nötigen Massnahmen zur genauen Feststellung der finanziellen Lage der Schuldnerin. Sie ernennt, wenn nötig, zu diesem Zwecke nach Anhörung der Nationalbank eine Expertenkommission von höchstens drei Mitgliedern. Über das Gutachten dieser Kommission holt sie die Vernehmlassung der Kantonsregierung ein.

² Steht die Schuldnerin unter einer administrativen Zwangsverwaltung oder einer betriebsrechtlichen Beiratschaft, so kann die obere Betreuungsaufsichtsbehörde sich mit den Feststellungen derselben begnügen.

³ Sie kann eine provisorische Stundung der fälligen Ansprüche der Anleihensgläubiger und, soweit sie es für notwendig erachtet, auch anderer Forderungen verfügen.

Art. 12 (20).

¹ Die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde entscheidet, ob auf Grund des vorgelegten oder eines von ihr abgeänderten Vorschlages das Verfahren fortgesetzt werden soll oder nicht. ^{3. Einsprache der Gläubiger.}

² Wird Fortsetzung beschlossen, so ist der Vorschlag öffentlich bekanntzumachen und mit einem erläuternden Bericht sowie einem Vermögensstatus während dreissig Tagen zur Einsicht der Obligationäre und allenfalls anderer in das Verfahren einzubeziehender Gläubiger aufzulegen, unter Ansetzung einer Frist von dreissig Tagen, innert welcher gegen die Inkraftsetzung des Entwurfes Einsprache erhoben werden kann.

³ Die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde kann den Vorschlag auf Grund der erhobenen Einsprachen umarbeiten. In diesem Falle hat sie den umgearbeiteten Entwurf in der gleichen Weise zu veröffentlichen und öffentlich aufzulegen, um den Obligationären und allenfalls andern Gläubigern erneut Gelegenheit zur Erhebung von Einsprachen zu geben.

⁴ Haben Obligationäre und andere in das Verfahren einbezogene Gläubiger, die zusammen mindestens über einen Drittel der in das Verfahren einbezogenen Forderungen verfügen, ihre Ablehnungserklärung in nützlicher Frist eingereicht, so ist der Vorschlag als abgelehnt zu betrachten.

Art. 13 (21).

¹ Nach Ablauf der angesetzten Frist stellt die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde durch Beschluss fest, ob der Vorschlag angenommen oder abgelehnt ist. ^{4. Inkraftsetzung.}

² Ist der Vorschlag nicht abgelehnt worden, so entscheidet die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde über seine Inkraftsetzung. Diese ist zu verweigern, wenn es sich herausstellt, dass die Vorschriften von Art. 7 oder von Art. 9, Abs. 1 oder 2, verletzt würden oder dass der Vorschlag auf unredlichen Angaben beruht.

³ Die in Kraft gesetzten Eingriffe in die Gläubigerrechte sind der Schuldnerin schriftlich und den Gläubigern schriftlich oder durch öffentliche Bekanntmachung mitzuteilen. Ebenso ist der Schuldnerin und den Gläubigern Mitteilung zu machen, wenn der Vorschlag abgelehnt worden ist oder seine Inkraftsetzung verweigert wird.

Art. 14 (22).

Ist eine Stundung gewährt worden, so muss sie von der kantonalen oberen Betreibungsaufsichtsbehörde auf Antrag eines Obligationärs oder eines andern in das Verfahren einbezogenen Gläubigers widerrufen werden: ^{5. Widerruf der Stundung.}

- 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 damit die Sicherheit der Gläubiger ernstlich gefährdet wird.

Art. 15 (—).

8. Beschwerde.

Gegen die Entscheide der obern kantonalen Betreibungsaufsichtsbehörde, durch welche beschlossen wird, es sei auf das Verfahren nicht einzutreten oder dieses sei nicht fortzusetzen, sowie gegen ihre Entscheide, durch welche die Inkraftsetzung eines Vorschlages oder der Widerruf der Stundung oder die Einbeziehung von Nicht-Obligationären in das Verfahren verfügt oder abgelehnt wird, kann binnen dreissig Tagen beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden.

C. Die Beiratschaft.

Art. 16 (7).

- I. Die ordentliche Beiratschaft.
- 1. Anordnung derselben.
- a. Voraussetzungen.

¹ Wenn eine in Art. 1 genannte juristische Person sich zahlungsunfähig erklärt oder voraussichtlich während längerer Zeit nicht in der Lage sein wird, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, und wenn gleichwohl eine administrative Zwangsverwaltung in angemessener Frist nicht angeordnet wird oder diese sich als ungenügend erweist, hat die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde auf Verlangen eines Antragsberechtigten die betreibungsrechtliche Beiratschaft anzuordnen. Davon kann abgesehen werden, wenn die Durchführung des Gläubigergemeinschaftsverfahrens möglich und genügend ist oder wenn die Interessen der Gläubiger auf andere Weise hinreichend gewahrt sind.

² Die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde kann zur Vermeidung der Fortsetzung einer Betreibung die Beiratschaft auch anordnen, wenn die Pfändung ungenügend ist oder wenn die Durchführung der Pfandverwertung nicht tunlich erscheint und die Interessen der Gläubiger durch die Beiratschaft ebenfalls gewahrt werden können. Wenn eine Benachteiligung der nicht betreibenden Gläubiger zu befürchten ist, oder wenn den Anleihsenobligationären Beschränkungen ihrer Rechte gemäss Art. 7 zugemutet werden, kann die Behörde die Beiratschaft auf Antrag eines solchen Gläubigers oder Obligationärs anordnen.

³ Die Beiratschaft kann längstens für die Dauer von drei Jahren angeordnet werden, sie kann aber, wenn die Umstände es erfordern, frühestens ein halbes Jahr vor Ablauf der Frist verlängert werden, jedoch jeweils längstens für die Dauer von zwei Jahren.

⁴ Die Beiratschaft kann auf einen Teil der Funktionen der Schuldnerin beschränkt werden.

Art. 17 (—).

¹ Zum Begehren um Anordnung einer Beiratschaft gemäss Art. 16, b. Begehren. Abs. 1, sind berechtigt die Schuldnerin selbst, ihre Verwaltungsaufsichtsbehörde, jeder Gläubiger, der einen Verlustschein besitzt und, wenn Obligationenanleihen bestehen, der Vertreter einer Gläubigergemeinschaft und die Inhaber von einem Drittel des im Umlauf befindlichen Kapitals eines Obligationenanleihe.

² Das Begehren ist bei der kantonalen obern Betreibungsaufsichtsbehörde einzureichen.

³ Ist das Begehren von der Gläubigerseite gestellt worden, so ist es der Schuldnerin und ihrer Verwaltungsaufsichtsbehörde zur Gegenäusserung mitzuteilen unter Hinweis darauf, dass darüber entschieden werde, falls die in Frage stehenden Gläubiger nicht innerhalb eines Monats befriedigt werden.

⁴ Wird das Begehren von der Schuldnerseite gestellt, so ist es von der Kantonsregierung zu begutachten. Das Gesuch hat eine genaue Darstellung der finanziellen Lage der Schuldnerin zu enthalten. Dem Gesuche sind die Jahresrechnungen und allfälligen Jahresberichte der letzten fünf Jahre und der Voranschlag des laufenden Jahres beizulegen. Die Eingaben sind auf Verlangen der Behörde zu ergänzen.

Art. 18 (—).

¹ Von jeder in Aussicht genommenen Anordnung einer Beiratschaft ist der Kantonsregierung Kenntnis zu geben. c. Anordnung der Beiratschaft.

² Die Anordnung einer Beiratschaft ist in allen Fällen öffentlich bekanntzumachen.

³ Die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde kann der Schuldnerin vor Bestellung der Beiratschaft durch provisorische Verfügung für die Dauer von höchstens drei Monaten Stundung gewähren und die ordentlichen Organe der Schuldnerin während dieser Zeit in ihren Funktionen beschränken oder einstellen.

Art. 19 (8).

¹ Die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde kann die Beiratschaft einer oder mehreren von der kantonalen obern Betreibungsaufsichtsbehörde im Einvernehmen mit der Kantonsregierung bestellten Personen übertragen. d. Bestellung der Beiräte.

² Die Kantonsregierung bestimmt die den Beiräten zukommenden Entschädigungen. Diese gehen auf Kosten der Schuldnerin.

³ Für die Verantwortlichkeit der Beiräte gelten die Art. 5 ff. des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes.

Art. 20 (9).

2. Materielles
Recht.
a. Im all-
gemeinen.

¹ Die Beiratschaft hat dafür zu sorgen, dass, unbeschadet der öffentlichen Aufgaben der Schuldnerin, die verfallenen Verpflichtungen des Gemeinwesens möglichst bald und gleichmässig nach Massgabe ihrer Fälligkeit und unter Berücksichtigung der für sie bestehenden Sicherheiten eingelöst werden.

² Sie hat den gesamten Finanzhaushalt zu ordnen und nach Möglichkeit die Ausgaben zu vermindern und die Einnahmen zu erhöhen.

³ Zu diesem Zwecke hat sie die ausstehenden Forderungen, insbesondere Steuerrückstände, einzutreiben, die für ihre Geltendmachung nötigen Rechtshandlungen vorzunehmen und, soweit nötig, das Finanzvermögen zu verwerten. Sie kann die Verwertung selbst vornehmen. Den Erlös aus Pfändern hat sie aber in erster Linie zur Bezahlung der pfandgesicherten Forderungen nach ihrem Rang zu verwenden.

⁴ Die Beiratschaft hat zu prüfen, ob Verantwortlichkeits- oder Anfechtungsansprüche bestehen und diese gegebenenfalls geltend zu machen, sofern nicht die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde dem Verzicht auf die Klage oder einem Vergleich zustimmt.

Art. 21 (10).

b. Dekretierung
von Steuern
und andern
Leistungen.

¹ Soweit es notwendig und nach den gegebenen Verhältnissen zweckmässig und tragbar erscheint, hat die Beiratschaft von Amtes wegen oder auf Antrag eines Gläubigers mit Zustimmung der Kantonsregierung, ohne dabei an die Schranken der Gemeindeverfassung gebunden zu sein, die bestehenden Steuern und sonstigen Abgaben zu erhöhen und für Leistungen von öffentlichen Werken oder aus öffentlichen Gütern eine Entschädigung einzuführen oder die bestehenden Entschädigungen angemessen zu erhöhen. In gleicher Weise kann sie mit Zustimmung der Kantonsregierung auch Abgaben einführen, zu deren Einführung die Organe der Schuldnerin nach kantonalem Recht ermächtigt wären.

² Sollen jedoch bestehende Steuern über die im kantonalen Recht vorgesehenen Schranken hinaus erhöht oder sollen neue, im kantonalen Recht nicht vorgesehene Steuern eingeführt werden, so ist dies nur mit Zustimmung der gesetzgebenden Behörde des Kantons (Kantonsrat, Grosser Rat, Landrat) zulässig.

Art. 22 (—).

c. Bilanz und
Finanzplan.

¹ Die Beiratschaft hat zu Beginn ihrer Tätigkeit einen Rechnungsruf zu erlassen, sofern nicht besondere Verhältnisse eine Ausnahme recht-

fertigen, und ein Inventar aufzunehmen, in welchem die zum Finanzvermögen gehörenden Vermögenswerte gesondert aufzuführen sind, eine Vermögensbilanz aufzustellen und einen Plan über die zur Regelung des Finanzhaushalts in Aussicht genommenen Massnahmen auszuarbeiten. Ebenso ist jeweils nach Ablauf eines Verwaltungsjahres eine Bilanz aufzustellen.

² Eine Abschrift der Bilanz und des Finanzplanes ist der Schuldnerin und der kantonalen Regierung mit einem Bericht über die Vermögenslage der Schuldnerin zuzustellen.

³ Die Schuldnerin kann den Finanzplan binnen dreissig Tagen bei der kantonalen obren Betreibungsaufsichtsbehörde anfechten.

Art. 23 (11).

¹ Bei Anordnung der Beiratschaft hat die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde deren Kompetenzen genau zu umschreiben. Soweit die Beiratschaft als zuständig erklärt wird, gehen die Kompetenzen der ordentlichen Verwaltungsorgane und ihrer Aufsichtsbehörden auf sie über. d. Kompetenzen.

² In allen Fällen bedürfen Beschlüsse und Verfügungen der ordentlichen Organe über Ausgaben und Einnahmen, soweit es sich nicht um die Bestreitung laufender Ausgaben aus schon vorhandenen Einnahmen handelt, sowie die Veräusserung und Verpfändung von Vermögenswerten und die Eingehung neuer Verpflichtungen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Beiratschaft. Vorbehalten bleiben die Rechte des gutgläubigen Erwerbers. Das Gemeindereferendum und das Recht der Initiative können gegenüber Verfügungen der Beiratschaft nicht geltend gemacht werden.

³ Die ordentlichen Organe haben die ihnen von der Beiratschaft erteilten Weisungen zu vollziehen.

⁴ Bei schuldhafter Verletzung dieser Vorschriften werden die handelnden Personen persönlich haftbar.

⁵ Hinsichtlich der Anfechtbarkeit von Rechtshandlungen, die vor Anordnung der Beiratschaft vorgenommen wurden, sind die Bestimmungen der Art. 286 bis 292 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes entsprechend anwendbar. Die Ansprüche werden ausschliesslich von der Beiratschaft oder einem von ihr bestellten Vertreter im Namen der Schuldnerin geltend gemacht. Vorbehalten bleiben die Ansprüche der Gläubiger auf Ersatz ihres unmittelbaren Schadens.

Art. 24 (12).

¹ Während der Beiratschaft können gegen die Schuldnerin keine e. Unterbrechungswirkung. Betreibungen angehoben oder fortgesetzt werden.

² Der Lauf der Verjährungs- und Verwirkungsfristen, welche durch die Betreibung unterbrochen werden können, ist, solange die Beiratschaft dauert, gehemmt.

Art. 25 (13).

3. Beendigung der Beirat- schaft.

¹ Die Beiratschaft fällt mit Ablauf der Frist, für die sie bestellt ist, dahin, wenn diese nicht vorher verlängert worden ist.

² Die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde hat die Beiratschaft auf Antrag oder von Amtes wegen schon vorher aufzuheben, sobald die Umstände es erlauben, insbesondere wenn die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts gewährleistet erscheint.

³ Einzelne während der Beiratschaft getroffene Anordnungen können dabei auf bestimmte Zeit weiter in Kraft gelassen werden.

⁴ Eine Stundung für Verpflichtungen der Schuldnerin kann aber höchstens für die Dauer von drei Jahren nach Beendigung der Beiratschaft gewährt werden. Die Stundung ist zu widerrufen, wenn die in Art. 14 genannten Voraussetzungen gegeben sind.

Art. 26 (—).

4. Rechtsmittel.

¹ Gegen Verfügungen der Beiratschaft kann jeder Interessierte binnen zehn Tagen wegen Gesetzesverletzung, Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung und Unangemessenheit bei der kantonalen oberen Betreibungsaufsichtsbehörde Beschwerde führen.

² Durch Beschwerde an das Bundesgericht können binnen dreissig Tagen aus den gleichen Gründen folgende Entscheidungen der kantonalen oberen Betreibungsaufsichtsbehörde angefochten werden:

a. Die Entscheidungen, durch welche eine Beiratschaft angeordnet oder ihre Aufhebung verweigert wird, können von der Schuldnerin oder ihrer Verwaltungsaufsichtsbehörde angefochten werden.

b. Entscheidungen, durch welche ein Antrag auf Anordnung einer Beiratschaft abgelehnt wird, können von jedem, der einen gültigen Antrag gestellt hat, angefochten werden.

c. Entscheidungen, durch welche die vorzeitige Aufhebung der Beiratschaft verfügt wird, können von jedem Gläubiger, der einen Verlustschein besitzt, und, falls ein Obligationenanleihen ins Verfahren einbezogen ist, vom Vertreter dieses Anleihe und von den Inhabern eines Drittels des umlaufenden Obligationenkapitals angefochten werden.

d. Entscheidungen, durch welche die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde die in Art. 21, Abs. 1, vorgesehene Einführung oder Erhöhung von Steuern und sonstigen Abgaben oder Entschädigungen oder die Einholung der Zustimmung der Kantonsregierung zu diesen Massnahmen verweigert, können von jedem, der einen gültigen Antrag gestellt hat, angefochten werden.

Art. 27 (14¹).

¹ Wenn die von der Beiratschaft angeordneten Massnahmen für die Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts der Schuldnerin in absehbarer Zeit offenbar nicht genügen und eine solche Wiederherstellung auch von einer für die Schuldnerin tragbaren Verschärfung der Bedingungen nicht zu erwarten ist, können ausnahmsweise die Schuldverpflichtungen der Schuldnerin, soweit sie nicht durch Pfand- und andere Vorzugsrechte als gedeckt erscheinen, um höchstens einen Drittel herabgesetzt werden. Ausserdem kann der Zinsfuss für Kapitalforderungen für höchstens fünf Jahre bis auf einen Drittel herabgesetzt werden.

II. Ausser-
ordentliche
Massnahmen.
1. Zulässige
Massnahmen.

² Änderungen an einem bestehenden Pfandrecht können nur auf Grund eines Gläubigergemeinschaftsbeschlusses gemäss Art. 7, lit. d, nötigenfalls unter Einbeziehung anderer Pfandgläubiger, vorgenommen werden.

³ Von der Herabsetzung sind die gesetzlich begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen sowie die Gebäudeversicherungsbeiträge ausgenommen. Durch Gemeindereglemente oder -beschlüsse festgesetzte Besoldungen und sonstige Dienstentschädigungen können in der Regel erst nach Ablauf der Amts- oder Dienstperiode und nach einer mindestens zwei Monate vorher erfolgten Mitteilung gekürzt werden.

⁴ Der Sanierungsplan muss die Gleichbehandlung aller Gläubiger vorsehen, die sich in gleicher Rechtslage befinden. Jedoch ist die vorzugsweise Behandlung der Gläubiger mit kleinen Forderungen hinsichtlich der Stundung und Verzinsung zulässig. Die von Gläubigern für Forderungen bereits gebrachten Opfer sind angemessen zu berücksichtigen.

⁵ Verlustscheine werden keine ausgestellt. Dagegen kann den Gläubigern für den nachgelassenen Teil ihrer Forderungen eine unverzinsliche Nachforderung eingeräumt werden, die aber erst nach einer festzusetzenden Frist geltend gemacht werden kann.

Art. 28 (14²).

¹ Die Beiräte haben von sich aus oder auf Antrag der Schuldnerin oder ihrer Verwaltungsaufsichtsbehörde nach Anhörung von Vertretern wichtiger Gläubigergruppen und, wenn nötig, nach Erlass eines neuen Schuldenrufes einen Vorschlag auszuarbeiten. Diesen haben sie der kantonalen obern Betreibungsaufsichtsbehörde mit den nötigen Unterlagen einzureichen.

2. Eintretens-
verfahren.

² Lehnt diese es ab, auf den Vorschlag einzutreten, so kann die Schuldnerin oder ihre Verwaltungsaufsichtsbehörde beim Bundesgericht binnen dreissig Tagen aus den in Art. 3, Abs. 2, angegebenen Gründen Beschwerde führen.

³ Findet die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde, dass auf das Begehren einzutreten sei, oder hat das Bundesgericht in diesem

Sinne entschieden, so hat sie diesen Vorschlag zu veröffentlichen, ihn mit einem erläuternden Bericht der Beiräte und einem Vermögensstatus während einer Frist von dreissig Tagen zur Einsicht der Gläubiger öffentlich aufzulegen und den Gläubigern eine Frist anzusetzen, innert der sie ihre Einwendungen gegen den Vorschlag ihr schriftlich mitzuteilen haben.

⁴ Auf Grund der eingegangenen Einsprachen kann sie den Vorschlag umarbeiten. In diesem Falle hat sie den umgearbeiteten Vorschlag in gleicher Weise zu veröffentlichen und aufzulegen, um den Gläubigern erneut Gelegenheit zur Erhebung von Einsprachen zu geben.

Art. 29 (15¹, 2).

3. Verbindlich-
erklärung.
a. Im allge-
meinen.

¹ Nach Ablauf der festgesetzten Frist entscheidet die kantonale obere Betreibungsaufsichtsbehörde nach Einholung einer Vernehmlassung der Schuldnerin und der Kantonsregierung, ob der Vorschlag unverändert oder mit Änderungen für alle betroffenen Gläubiger verbindlich zu erklären oder abzulehnen sei. Im ersten Fall hat sie gleichzeitig zu bestimmen, ob die Beiratschaft ganz oder zum Teil weiter bestehen bleibt oder aufgehoben werden soll.

² Eingriffe in die Rechte der Gläubiger dürfen nur dann verbindlich erklärt werden, wenn

- a. die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind;
- b. diese Eingriffe zur Beseitigung einer Notlage der Schuldnerin notwendig und geeignet sind;
- c. die Schuldnerin zur Abwendung ihrer Notlage alles getan hat, was ihr billigerweise zugemutet werden darf;
- d. die Interessen der Gläubiger genügend gewahrt sind und unter den Gläubigern ein ihrem Range und der Billigkeit entsprechendes Verhältnis der zugemuteten Opfer besteht;
- e. die Erfüllung der verbleibenden Verpflichtungen genügend gesichert erscheint, soweit nicht darauf verzichtet worden ist.

³ Haben Gläubiger, gegebenenfalls auch Obligationäre, deren nicht pfandgedeckte Forderungen zusammen mindestens einen Drittel aller nicht pfandgedeckten Verpflichtungen der Schuldnerin ausmachen, Einsprache erhoben, so ist der Vorschlag abzulehnen.

Art. 30 (15³, 4).

b. Veröffent-
lichung und
Weiter-
ziehung.

¹ Die Entscheidung der kantonalen oberen Betreibungsaufsichtsbehörde ist öffentlich bekanntzumachen und der Schuldnerin mit einer kurzen Begründung schriftlich mitzuteilen.

² Sie kann binnen dreissig Tagen an das Bundesgericht weitergezogen werden.

³ Zur Beschwerde legitimiert sind die Schuldnerin und ihre Verwaltungsaufsichtsbehörde sowie jeder Gläubiger, der nicht durch Pfand- und andere Vorzugsrechte gedeckt ist. Wenn aber die kantonale obere Aufsichtsbehörde lediglich den öffentlich aufgelegten Vorschlag bestätigt hat, sind nur Gläubiger zur Beschwerde berechtigt, welche Einwendungen erhoben haben.

⁴ Die rechtskräftig gewordenen Eingriffe in die Gläubigerrechte sind der Schuldnerin, ihrer Verwaltungsaufsichtsbehörde und der Beiratschaft durch einen eingeschriebenen Brief zur Kenntnis zu bringen. Sie sind ferner zu veröffentlichen oder den betroffenen Gläubigern oder ihren Vertretern durch eingeschriebenen Brief mitzuteilen.

D. Schlussbestimmungen.

Art. 31 (—).

¹ Das Bundesgericht erlässt die erforderlichen Ausführungs- und I. Verordnungs-
Übergangsbestimmungen und stellt einen Gebührentarif auf. recht.

² Die ihm in diesem Gesetz zugewiesenen Kompetenzen kann es einer seiner Abteilungen oder der Schuldbetreibungs- und Konkurskammer übertragen.

³ Die Kantone können die Funktionen, die der kantonalen obern Betreibungsaufsichtsbehörde in diesem Gesetz zugewiesen sind, auf dem Verordnungswege einer besondern Behörde übertragen.

Art. 32 (25).

¹ Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses II. Inkraft-
Gesetzes. treten, Auf-
hebung be-
stehender
Vorschriften.

² Die mit diesem Gesetz im Widerspruch stehenden eidgenössischen und kantonalen Vorschriften sind aufgehoben.

³ Aufgehoben sind insbesondere die Bundesratsbeschlüsse vom 24. November 1936 und 11. Juni 1940 über den Schutz der Rechte der Anleiensgläubiger.

⁴ Auf Anleihen des Bundes, der Kantone und Gemeinden sowie von andern Körperschaften oder von Anstalten des öffentlichen Rechts sind die Vorschriften der Art. 1157—1180 des Obligationenrechts sowie diejenigen der Verordnung vom 20. Februar 1918 nicht anwendbar.

Nachtragsbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Zwangsvollstreckung und die Gläubigergemeinschaft bei Gemeinden und andern Schuldner des kantonalen öffentlichen Rechts. (Vom 27. Dezember 1944.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1945
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3917
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.01.1945
Date	
Data	
Seite	1-31
Page	
Pagina	
Ref. No	10 035 222

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.