



Bericht 2024-DSJS-13

5. November 2024

—

Konkurse und Konkursmissbrauch: Einführung neuer Massnahmen und Werkzeuge zur Förderung der kantonalen Wirtschaft und zur Stärkung der verantwortungsvollen Unternehmen

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zum Postulat von Grossrätin Catherine Esseiva und Grossrat Jean-Daniel Wicht über die Bekämpfung von Konkursmissbrauch, die Förderung der kantonalen Wirtschaft und die Stärkung verantwortungsvoller Unternehmen.

Inhaltsverzeichnis

—

1	Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats	2
2	Befund zum Konkursmissbrauch	2
2.1	Definition	2
2.2	Statistik	3
2.2.1	Interkantonaler Vergleich	3
2.2.2	Strafanzeigen nach Branche in Freiburg	3
3	Durch Konkursmissbrauch verursachte Kosten	4
4	Vorgeschlagene Massnahmen	4
4.1	Bundesebene	4
4.2	Kantonebene	5
5	Fazit	5

1 Zusammenfassung des Postulats und Antwort des Staatsrats

Mit einem am 26. Mai 2023 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat beantragten Grossrätin Catherine Esseiva und Grossrat Jean-Daniel Wicht im Wesentlichen einen Bericht über missbräuchliche Konkurse.

In ihrem Vorstoss halten sie fest, dass die Zahl der Konkurse und Konkursmissbräuche von Unternehmen hoch sei. Sie bitten den Staatsrat, die Situation der Konkurse und namentlich der Konkursmissbräuche in unserem Kanton nach Geschäftsbereich und Gesellschaftsart zu analysieren, um Gesetzeslücken ausfindig zu machen und Massnahmen zur Verbesserung der Situation zu ermitteln.

Der Staatsrat vertrat in seiner Antwort vom 31. Oktober 2023 die Ansicht, dass die gewünschte Analyse interessant sei und einem aktuellen Anliegen entspreche. Allerdings werde die Problematik bereits auf Bundesebene behandelt. So hatten die Eidgenössischen Räte am 18. März 2022 das Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses verabschiedet. Die entsprechenden Gesetzesänderungen und Verordnungsanpassungen treten am 1. Januar 2025 in Kraft. Aufgrund dieser Erwägungen empfahl der Staatsrat dem Grossen Rat das Postulat zur Ablehnung.

Der Grosse Rat nahm das Postulat am 20. Dezember 2023 dennoch an.

2 Befund zum Konkursmissbrauch

2.1 Definition

Das Konkursrecht wird heute häufig dazu missbraucht, Konkurrentinnen und Konkurrenten zu unterbieten und Gläubigerinnen und Gläubiger zu schädigen. Dabei wird ein Konkursverfahren bewusst in Kauf genommen, um Verpflichtungen nicht erfüllen zu müssen, wodurch die Sozialversicherungen für einen Teil der Ausfälle aufkommen müssen¹.

In der Schweiz werden jedes Jahr mehr als 15'000 Konkursverfahren eröffnet. Es ist jedoch schwer zu ermitteln, wie viele davon als missbräuchlich zu qualifizieren sind². Derzeit gibt es weder eine gesetzliche Definition des Begriffs Konkursmissbrauch oder missbräuchlicher Konkurs noch ein quantitatives Kriterium. Die Festlegung einer bestimmten Zahl von Konkursen, ab der davon auszugehen wäre, dass das Verhalten der rechtlichen oder faktischen Leitung einer juristischen Person problematisch oder gar rechtswidrig ist, wäre ein zu starrer Ansatz und könnte in der Praxis unerwünschte Nebenwirkungen haben. Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses fest, dass *«der missbräuchliche Konkurs verschiedene Aspekte umfass[e], die sich kaum in einer allgemeingültigen Definition umschreiben [liessen]. Dieser Umstand [sei] eines der Hauptprobleme bei der Suche nach effizienten Massnahmen gegen missbräuchliche Konkurse»*³.

Aufgrund der grossen Zahl von Konkursverfahren ist es nicht möglich, in jedem Einzelfall zu beurteilen, ob und aus welchem Grund der Konkurs missbräuchlich ist oder nicht⁴. Müsste der Begriff dennoch definiert werden, so ginge es laut der Rechtslehre um die Wiederholung bestimmter Handlungen, namentlich wiederholte Konkursanmeldungen durch dieselbe Person oder Personengruppe, mit denen die rechtlichen und finanziellen Verpflichtungen, die für alle juristischen Personen gelten, umgangen werden⁵. *«Ein Indiz für eine zumindest wohl zu späte Anrufung des*

¹ Erläuternder Bericht vom 25. Oktober 2023, Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA – Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses, S. 2

² Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5196).

³ *Ebenda*, S. 5213.

⁴ *Ebenda*, S. 5196.

⁵ EQUEY David, *Insolvabilité organisée et «serial failers»*, in: Jusletter – 27. Februar 2023.

Konkursrichters gibt die Anzahl mangels Aktiver eingestellter Konkurse», die auf einen missbräuchlichen Konkurs hinweisen könnte. Allerdings werden über 40 % der Konkursverfahren aus diesem Grund eingestellt⁶. Überdies kann ein Konkurs sowohl dem Unternehmensrisiko als auch einer schwachen Konjunktur zuzuschreiben sein.

Ohne genaue Definition ist es schwierig, eine offizielle Statistik zu erstellen und damit auch, die Verluste aus Forderungen öffentlicher Gemeinwesen bei dieser Art von Konkursen zu ermitteln.

2.2 Statistik

2.2.1 Interkantonaler Vergleich

In der nachfolgenden Tabelle werden für die Westschweizer Kantone die Anzahl Konkurse mit der Anzahl Strafanzeigen zwischen 2021 und 2023 verglichen:

Kantone	2021		2022		2023		Total		Anteil in Prozent
	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen	Anzahl Konkurse	Anzahl Anzeigen	
Freiburg	181	15	253	16	256	28	690	59	8,55 %
Genf	750	11	757	31	854	49	2361	91	3,85 %
Jura	44	3	33	4	49	6	126	13	10,32 %
Neuenburg	82	9	105	17	107	18	294	44	14,97 %
Wallis	183	20	199	39	237	54	619	113	18,26 %
Waadt	681	40	679	30	784	35	2144	105	4,9 %

Die Tabelle zeigt, dass das Konkursamt des Kantons Freiburg durchschnittlich zwanzig Strafanzeigen pro Jahr einreicht (2021: 15, 2022: 16 und 2023: 28). Im Kanton Freiburg kommt es demzufolge in insgesamt 8,55 % der Fälle bei der Liquidierung von juristischen oder natürlichen Personen, die im Handelsregister eingetragen sind, zu einer Strafanzeige des Konkursamtes an die Freiburger Staatsanwaltschaft.

Im Vergleich mit den übrigen Kantonen der Romandie besteht kein Grund zur Annahme, dass sich der Kanton Freiburg bei der Bekämpfung von missbräuchlichen oder betrügerischen Konkursen im Rückstand befände: Er befindet sich im Mittelfeld.

2.2.2 Strafanzeigen nach Branche in Freiburg

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Strafanzeigen nach Geschäftsbereich:

Branche	2021	2022	2023	Total
Baugewerbe	8	10	18	36
Dienstleistungen	6	5	7	18
Gastgewerbe	1	1	3	5
Total	15	16	28	59

Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass über 60 % der Strafanzeigen aus den vergangenen drei Jahren Unternehmen aus dem Baugewerbe betrafen. Dies liegt daran, dass es einfacher ist, sich als Maler/in, Maurer/in, Spengler/in oder Sanitärinstallateur/in zu «versuchen» denn als Ärztin/Arzt, Buchhalter/in oder Ingenieur/in. Es ist auch leichter, ein Unternehmen – in der Schweiz insbesondere eine Gesellschaft mit begrenzter Haftung (GmbH) – mit einem Anfangskapital von CHF 20'000.00 zu gründen, anschliessend zu konkurrenzlosen Preisen einige Aufträge für Bauarbeiten zu übernehmen und so rasch etwas Geld zu verdienen.

⁶ Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5196).

Die verantwortlichen Personen führen keine Buchhaltung, füllen keine Abrechnungen für Sozialversicherungen, Mehrwertsteuer oder Steuererklärungen aus und beschäftigen häufig «schwarz» arbeitende Angestellte. Sobald ein paar Aufträge abgeschlossen sind, häufen sich Schulden an und das Unternehmen wird in einem Konkursverfahren liquidiert.

Anschliessend gründen die fehlbaren Personen ein neues Unternehmen und wiederholen dieses Schema ganz legal.

Es gibt auch Personen, die sich auf die «Beerdigung» von Unternehmen spezialisieren, insbesondere in der Baubranche. Bei diesem rentablen Geschäft wird gegen Bezahlung ein stark verschuldetes oder überschuldetes Unternehmen übernommen. Das Ziel besteht dabei darin, das Unternehmen bis zur Liquidierung zu begleiten und anstelle der abtretenden letzten Unternehmensleitung die allfälligen zivil- und strafrechtlichen Konsequenzen für die Betriebsführung zu tragen. Zu keinem Zeitpunkt wird die Sanierung des Unternehmens oder die Weiterführung des Betriebs angestrebt.

3 Durch Konkursmissbrauch verursachte Kosten

Im Jahr 2023 betrugen die finanziellen Verluste aus ordentlichen und summarischen Konkursverfahren 2 Milliarden Franken, davon entfielen CHF 289'647.00 auf den Kanton Freiburg⁷. Bisher gibt es jedoch keine Statistik über missbräuchliche Konkurse. Da es schwierig bis unmöglich ist festzulegen, ab wann ein Konkurs als missbräuchlich zu bezeichnen ist, wurden weder die administrativen und wirtschaftlichen Kosten, noch die Verluste aus Forderungen der Gemeinwesen oder die unbezahlten Sozialabgaben, Steuern, Mehrwertsteuer u. a. untersucht.

4 Vorgeschlagene Massnahmen

4.1 Bundesebene

Die Bundesbehörden arbeiten seit mehreren Jahren daran, mit Gesetzesänderungen Massnahmen zur Bekämpfung von betrügerischen oder missbräuchlichen Konkursen zu ergreifen. Zu erwähnen sind unter anderem die Änderungen von Artikel 43 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) sowie der Handelsregisterverordnung (HRegV; SR 221.411) und des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReG; SR 330). Diese Änderungen treten am 1. Januar 2025 in Kraft. Die Revision der Artikel 67 und 67a StGB wird den Strafbehörden zudem erlauben, einer Person die Ausübung einer Leitungsfunktion in einem Unternehmen oder die Führung einer Einzelfirma zu verbieten. Mit diesen Werkzeugen können die Strafbehörden Wiederholungstaten künftig beschränken.

In der Parlamentsdebatte haben die eidgenössischen Räte die Ziffern 1 und 1bis von Artikel 43 SchKG gestrichen. Diese sahen vor, dass die Konkursbetreibung für Steuern, Abgaben, Gebühren, Sporteln, Bussen und andere im öffentlichen Recht begründete Leistungen an öffentliche Kassen oder an Beamte und für Prämien der obligatorischen Unfallversicherung ausgeschlossen ist. Neu wird die Betreibung bei solchen öffentlich-rechtlichen Forderungen ebenso wie bei Steuerforderungen auf Konkurs fortgesetzt. Dies dürfte Personen und Unternehmen, die ihre Schulden nicht bezahlen, daran hindern, ihre Geschäftstätigkeit weiterzuführen und den Schaden der öffentlichen Hand und der übrigen Wirtschaftsakteure zu vergrössern⁸. Es wird aber nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen einige Zeit dauern, bis diese Massnahmen Wirkung zeigen.

⁷ Bundesamt für Statistik, Medienmitteilung vom 9. April 2024:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalog.assetdetail.31186339.html> (zuletzt besucht: 14.10.2024).

⁸ Botschaft vom 26. Juni 2019 zum Bundesgesetz über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses (BBl. 2019 5193, S. 5207 und 5208).

Es sind auch noch weitere Massnahmen denkbar, die im Folgenden zusammengefasst werden.

Erstens könnte im Strafgesetzbuch die Strafandrohung verschärft werden, zum Beispiel mit der Einführung von Mindeststrafen, die Geldstrafen ausschliessen.

Zweitens könnte für die Eintragung oder den Betrieb einer Einzelfirma, GmbH oder AG zuerst eine Bewilligung oder ein Patent verlangt werden, bevor in den entsprechenden Gesellschaften eine Führungsfunktion bekleidet werden darf. Wer ein Restaurant betreiben will, muss schon heute über ein Patent der zuständigen Behörden verfügen. Analog gibt es auch andere Bewilligungen, die von Behörden erteilt werden, wie der Fahrausweis, das Jagdpatent oder das Fischereipatent. In dieser Logik müsste eine Ausbildung absolviert werden, in der die nötigen Kompetenzen für die Erstellung einer Rechnung, das Führen einer Buchhaltung, das Ausfüllen einer Steuererklärung oder die Abrechnung von Mehrwertsteuer und Sozialabgaben erworben werden.

Drittens wäre es sinnvoll, bei der Gründung einer GmbH oder einer AG einen Teil des Gesellschafts- bzw. Aktienkapitals auf einem Bankkonto zu blockieren. Dieser könnte dann im Fall eines Konkurses als Sicherheit für die Bezahlung der Gläubigerinnen und Gläubiger dienen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen könnten missbräuchliche Konkurse wirksamer bekämpft werden, sie liegen aber in der Kompetenz des Bundes.

4.2 Kantonsebene

Der Handlungsspielraum der kantonalen Behörden bei der Bekämpfung von missbräuchlichen Konkursen besteht hauptsächlich in der Festlegung der personellen Ressourcen der Gerichtsbehörden und des kantonalen Konkursamtes. Tatsächlich verfügen die Kantone mit einer besseren Anzeigenquote wie Neuenburg und Wallis in ihrem Konkursamt über eine Juristin oder einen Juristen. Im Kanton Waadt hat das Justizamt soeben vier Stellen für Juristinnen und Juristen geschaffen, die auf die Betreibungs- und Konkursämter verteilt werden sollen. Es wird sich zeigen, wie sich diese zusätzlichen Ressourcen auf die von diesen Ämtern eingereichten Strafanzeigen auswirken.

Im Rahmen des Beschlusses vom 26. März 2024 über die Kriminalpolitik (SRB 2024-323) hielten der Staatsrat und der Generalstaatsanwalt fest, dass die Arbeitsbelastung in Zusammenhang mit der Wirtschaftskriminalität mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über missbräuchliche Konkurse zunehmen wird, und vereinbarten eine Aufstockung der Wirtschaftsabteilungen der Staatsanwaltschaft im Rahmen des ordentlichen Voranschlagsverfahrens.

5 Fazit

Die Analyse zeigt, dass sich der Handlungsspielraum der Kantone im Wesentlichen darauf beschränkt, genügend Personal für die Konkursverfahren bereitzustellen, um missbräuchliche Konkurse mit Strafverfahren stärker zu bekämpfen. Die Prozessdigitalisierung und das Online-Angebot von Leistungen der Betreibungs- und Konkursämter tragen ebenfalls dazu bei, den Personalbedarf aufgrund des Bevölkerungswachstums einzudämmen. In Freiburg versucht der Staatsrat, den betroffenen Einheiten im ordentlichen Voranschlagsverfahren genügend Personal zu bewilligen, wobei er auch andere Bedürfnisse sowie die beunruhigenden Finanzaussichten für die Jahre 2025–2028 zu berücksichtigen hat.

Für die übrigen Handlungsmöglichkeiten ist der Bund zuständig. Dieser hat bereits eine Reform vorgesehen, die am 1. Januar 2025 in Kraft tritt.