

3907

KR-Nr. 289/1995

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 289/1995
betreffend Überprüfung und Aktualisierung
des Betreibungswesens im Kanton Zürich**

(vom 31. Oktober 2001)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 9. November 1998 folgendes am 6. November 1995 von Kantonsrätin Susanne Huggel, Hombrechtikon, sowie den Kantonsräten Dr. Jörg Rappold, Küssnacht, und Dr. Markus Notter, Dietikon, eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, die Strukturen im zürcherischen Betreibungswesen zeitgemäss zu verbessern und zu professionalisieren. Zu prüfen wäre dabei auch eine Kantonalisierung.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Einleitung

1.1 Mit Postulat KR-Nr. 94/1995 betreffend Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 27. März 1995 wurde der Regierungsrat eingeladen, folgende Änderungen zu prüfen: Vergrösserung der Betreibungskreise und Schaffung von Vollämtern, Abschaffung des Sportelsystems und Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses für Betreibungsbeamtinnen und -beamte und deren Stellvertretung. Der Regierungsrat äusserte in seinem Bericht zu diesem Postulat vom 29. Juli 1998 die Absicht, in der nächsten Legislaturperiode den Reformprozess im Betreibungswesen in die Wege zu leiten (Vorlage 3662, ABl 1998, S. 1022). Dieses Postulat wurde daraufhin am 15. Februar 1999 als erledigt abgeschlossen, nachdem der Kantonsrat dem Regierungsrat am 9. November 1998 das vorliegende Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwie-

sen hatte. Zur Klärung der Frage, wie die Forderungen der beiden Postulate, die sich im Wesentlichen inhaltlich decken, erfüllt werden könnten bzw. auf welche Weise und in welche Richtung der Reformprozess in die Weg zu leiten ist, wurde in der Folge eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Behörden, eingesetzt. Bevor über die Ergebnisse dieser Arbeiten berichtet wird, werden kurz die bestehenden Vorschriften des Bundes- und des kantonalen Rechts betreffend die Organisation des Betreibungswesens dargestellt.

1.2 Gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) bildet das Gebiet jedes Kantons für die Durchführung der Schuldbetreibungen und der Konkurse einen oder mehrere Kreise. Die Kantone bestimmen die Zahl und Grösse dieser Kreise, wobei ein Konkurskreis mehrere Betreibungskreise umfassen kann (Art. 1 Abs. 2 und 3 SchKG). Das SchKG sieht sodann in Art. 2 Abs. 1 und 2 vor, dass in jedem Betreibungskreis und in jedem Konkurskreis ein Betreibungsamt bzw. ein Konkursamt besteht, das vom Betreibungsbeamten bzw. vom Konkursbeamten geleitet wird. Im Übrigen bestimmen die Kantone die Organisation der Betreibungs- und Konkursämter. Die Kantone bestimmen demnach u. a. die Frage der Wahlart, der Amtsdauer, der Wahlfähigkeit, des Vollamtes oder Nebenamtes und der Entschädigung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten. Den Kantonen steht es überdies frei, zur Überwachung der Betreibungs- und Konkursämter nur eine oder eine obere und eine untere Aufsichtsbehörde einzuführen. Die Oberaufsicht über das Betreibungs- und Konkurswesen übt das Bundesgericht aus (Art. 13 und 15 SchKG).

Im Kanton Zürich ist die Organisation der Betreibungsämter vorab im Einführungsgesetz zum SchKG (EG SchKG, LS 281) und diejenige der Konkursämter im Notariatsgesetz (NotG, LS 242) geregelt. Die Städte Zürich und Winterthur haben mehrere Betreibungs- und Konkurskreise, wobei den Konkurskreisen zum Teil noch einzelne Gemeinden angegliedert sind. Ansonsten bildet in der Regel jede Gemeinde einen eigenen Betreibungskreis (§ 1 Abs. 1 EG SchKG), jedoch immer mehrere Gemeinden zusammen einen Konkurskreis (§ 2 NotG). Die Gemeinden Hirzel, Hütten und Schönenberg (Betreibungs- und Gemeindeammannamt an der Sihl) und die Gemeinden Hettlingen und Dägerlen (Betreibungs- und Gemeindeammannamt Hettlingen-Dägerlen) haben jedoch von der Möglichkeit der freiwilligen Bildung eines Zweckverbandes (§ 1 Abs. 2 2. Satz EG SchKG) Gebrauch gemacht und bilden einen gemeinsamen Betreibungskreis. Weitere Zusammenschlüsse von Gemeinden zu einem Zweckverband sind bereits erfolgt oder stehen bevor (Gemeinden Dachsen, Feuer-

thalen, Flurlingen und Laufen-Uhwiesen sowie Gemeinden Männedorf, Uetikon a. S. und Oetwil a. S.). 28 Gemeinden lassen zudem die Aufgaben der Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten gemeinsam besorgen (§ 1 Abs. 2 1. Satz EG SchKG), sodass zwölf Betreibungsbeamtinnen und -beamte jeweils zwei bis vier Betreibungsämter in Personalunion leiten. Die Betreibungsbeamtinnen und -beamten werden durch die Stimmberechtigten der politischen Gemeinde bzw. des Betreibungskreises gewählt (§ 1 EG SchKG); sie sind gemäss Art. 61 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) Angestellte der politischen Gemeinde und haben gleichzeitig noch die Funktion des Gemeinde- bzw. Stadtammanns (§ 84 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). Das Amt der Konkursbeamtin oder des Konkursbeamten wird durch die Notarin oder den Notar ausgeübt. Diese werden von den Stimmberechtigten des Notariatskreises aus den Bewerberinnen und Bewerbern, die das Wahlfähigkeitszeugnis besitzen, gewählt und unterstehen dem kantonalen Personalrecht (§§ 1 lit. c, 10 und 19 NotG). Im Kanton Zürich sind die Bezirksgerichte untere Aufsichtsbehörden über die Betreibungs- und Konkursämter. Obere Aufsichtsbehörde ist das Obergericht (§ 11 Abs. 1 EG SchKG; §§ 33 ff. NotG). Das Obergericht lässt das Notariatsinspektorat die unmittelbare Aufsicht über die Amtsführung der Notariate ausüben und das Rechnungswesen kontrollieren. Im Wesentlichen die gleiche Funktion kommt dem Betreibungsinspektorat hinsichtlich der Betreibungsämter zu. Das Obergericht sorgt für eine einheitliche Instruktion der Betreibungs- und Konkursbeamtinnen und -beamten.

2. Gegenstand der Prüfung

Wie bereits früher festgehalten, funktioniert das Betreibungswesen im Kanton Zürich grundsätzlich gut; es bestehen weder eigentliche Missstände noch Vollzugsdefizite. Hingegen erscheint zur Effizienzsteigerung und Qualitätssicherung eine Professionalisierung des Betreibungswesens und damit eine Anpassung der bestehenden Strukturen angezeigt.

2.1 Im Kanton bestehen gegenwärtig 182 Betreibungsämter. 70 Betreibungsämter hatten im Jahr 1999 weniger als 400 Betreibungen zu bearbeiten, davon 23 weniger als 100 Betreibungen. 12 Betreibungsbeamtinnen und -beamte leiten verschiedene Betreibungsämter, darunter 16 Betreibungsämter mit jährlich weniger als 400 Betreibungen, in Personalunion. Davon ausgehend, dass ein Vollamt jährlich ungefähr 700 Betreibungen umfasst, besteht im Kanton eine Vielzahl von kleinen bzw. kleinsten Betreibungsämtern, die von Betreibungsbeam-

tinnen und -beamten im Nebenamt geführt werden. Durch eine Vergrößerung der Betreuungskreise und damit der Betreibungsämter könnte zweifellos eine professionellere Aufgabenerfüllung erreicht werden. Einerseits würden weniger Betreibungsbeamtinnen und -beamte benötigt, sodass besser vorgebildete Kräfte für dieses Amt gewonnen werden könnten. Andererseits hätten die Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber die Möglichkeit, sich die neben ihrem theoretischen Wissen für die Ausübung ihrer fachlich anspruchsvollen Tätigkeit ebenfalls notwendige Erfahrung anzueignen. Fachliches Wissen könnte zudem durch die Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses für Betreibungsbeamtinnen und -beamte und ihre Stellvertretung sichergestellt werden.

2.2 Unbefriedigend – namentlich für die Gemeinden – ist im Weiteren die Regelung der Aufsicht über die Gemeindeammänner und Betreibungsbeamtinnen und -beamten. Diese gehören auf Grund ihrer Wahl und örtlichen Zuständigkeit der Gemeinde an. Sie üben jedoch Funktionen der kantonalen Rechtspflege aus, die der Gemeinde zur Erfüllung übertragen sind. Die Gemeindeammänner und Betreibungsbeamtinnen und -beamten gelten daher als Gemeindebeamtinnen bzw. -beamte. Die herrschende Meinung geht davon aus, dass sie, als Einzelbeamte, zwar durch die Stimmberechtigten der Gemeinde gewählt, durch die Gemeinde besoldet oder entschädigt werden, jedoch ausserhalb der kommunalen Verwaltungshierarchie und nicht unter der Dienstaufsicht der Gemeinden stehen (Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesez, 3. Auflage, § 87 N. 1, § 100 a N. 3). Die Zuständigkeit der Bezirksgerichte als Aufsichtsbehörde in fachlicher und disziplinarrechtlicher Hinsicht im Rahmen der Abwicklung von Verfahren nach SchKG oder im Bereich der Zivilrechtspflege ist unbestritten und insoweit klar (§ 87 GG, § 11 EG SchKG, § 108 Gerichtsverfassungsgesez, GVG, LS 211.1). Unklarheit herrscht bei amtsinternen Schwierigkeiten, die losgelöst von einem bestimmten Betreibungsverfahren oder besonderen Verrichtungen des Gemeindeammanns auftreten. Für die Lösung solcher sich seit Jahrzehnten immer wieder stellenden Probleme, wie z. B. im Zusammenhang mit der Amtsinfrastruktur, der administrativen Tätigkeit oder insbesondere im Bereich der Personalführung, ist vor allem bezüglich der Frage der Zuständigkeit und des Administrativ- und Disziplinarverfahrens eine Regelung zu suchen.

2.3 Schliesslich stellen sich die Fragen der Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten und des Sportel-systems.

3. Die Vergrößerung der Betreuungskreise

Um die genannten nachteiligen Folgen eines kleinen Amtes wirksam zu beseitigen, sollten die Betreuungskreise mindestens so weit vergrößert werden, dass das Amt der Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten und der Stellvertretung nicht als Neben-, sondern als Vollamt ausgeübt werden kann. Als unter dem Gesichtspunkt der örtlichen Distanz und Flexibilität optimale Grösse der Betreuungskreise ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur ergeben sich Betriebe mit drei bis fünf Angestellten und rund 3000 Betreibungen im Jahr. Gestützt darauf hat die eingangs erwähnte Arbeitsgruppe eine Einteilung des Kantons in 72 Betreuungskreise vorgeschlagen. Die neuen Betreuungskreise wahren die Bezirksgrenzen und berücksichtigen die örtlichen Verhältnisse. Der Vorschlag sieht im Bezirk bzw. der Stadt Zürich keine Zusammenlegung der Betreuungskreise vor; die zwölf Verwaltungskreise bilden weiterhin die Betreuungskreise. In den weiteren Bezirken würde folgende Anzahl Betreuungskreise gebildet: In den Bezirken Andelfingen zwei, Affoltern drei, Pfäffikon vier, Dielsdorf, Dietikon, Hinwil, Horgen, Meilen und Uster je sechs, Winterthur sieben sowie Bülach acht Betreuungskreise. Ein Vergleich der Betreuungszahlen der Jahre 1995–1999 in den vergrößerten Betreuungskreisen zeigt, dass die zu erwartenden Schwankungen im Geschäftsgang aufgefangen werden könnten. Eine Vergrößerung der Betreuungskreise könnte auf zwei Wegen erreicht werden.

3.1 Das Betreuungswesen könnte nicht mehr den Gemeinden zur Erfüllung übertragen und damit kantonalisiert werden. Dies würde allerdings nicht nur eine Änderung des EG SchKG, sondern vielmehr auch eine Verfassungsänderung (Art. 61 KV) voraussetzen. Eine Kantonalisierung würde zwar eine Veränderung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden darstellen und die Frage nach den Funktionen des kommunalen Gemeinde- bzw. Stadtmanns stellen. Angesichts der Tatsache, dass den Gemeinden im Bereich des Betreuungswesens – abgesehen von der Wahl und der Besoldung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten – nur ein geringer eigener Handlungsspielraum zukommt, wäre der Eingriff in die Gemeindeautonomie doch eher gering. In materieller Hinsicht haben Betreibungsorgane mit den Gemeinden nämlich nichts zu tun, sie handeln vielmehr als Behörde des kantonalen Rechts. Der Kanton ist für seine Betreibungsämter denn auch verantwortlich (Art. 1, 2 Abs. 5 und 5 SchKG). Auch der Gemeinde- bzw. Stadtmann übt Funktionen der kantonalen Rechtspflege aus; seine Aufgaben ergeben sich aus der kantonalen Gesetzgebung (so GVG, ZPO, StPO, EG ZGB). Würden die Betreibungsämter auf Kantonsstufe eingerichtet, wäre zu unter-

suchen, ob allenfalls grössere als die durch die Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Betreuungskreise zu bilden und damit die Anzahl der Betreibungsämter weiter zu verkleinern wäre. Eine Zusammenlegung der Betreibungs- mit den Notariatskreisen wäre ebenfalls in Betracht zu ziehen.

3.2 Sollen die Betreibungsämter weiterhin auf Gemeindeebene eingerichtet bleiben, wäre eine Vergrößerung der Betreuungskreise dadurch zu erreichen, dass dem Kantonsrat oder allenfalls dem Regierungsrat im EG SchKG die Kompetenz zur Festlegung der Betreuungskreise übertragen würde. Würde der Kanton unter Wahrung der Bezirksgrenzen in gemeindeübergreifende Betreuungskreise eingeteilt, hätten die Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung bzw. zur Bestellung eines gemeinsamen Betreibungsamtes entweder einen Zweckverband zu bilden (Art. 47 Abs. 1 KV, § 7 GG) oder – soweit zulässig – einen so genannten Anschlussvertrag, einen einfachen öffentlichrechtlichen Vertrag, abzuschliessen. Für den Fall, dass die Gemeinden die Organisation weder auf die eine noch auf die andere Weise regeln, wäre die Möglichkeit des zwangsweisen Zusammenschlusses zu einem Zweckverband gesetzlich vorzusehen (Art. 47^{bis} Abs. 2 KV).

Ferner könnte die Bildung von grösseren Betreuungskreisen durch die Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses für Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamte und ihre Stellvertretung indirekt erwirkt werden. Würde es diesfalls den Gemeinden überlassen, sich mittels Zweckverband zu einem Betreuungskreis zusammenschliessen, würde sich der Prozess betreffend die Vergrößerung der Betreuungskreise wohl über Jahre hinziehen, was abzulehnen ist.

3.3 Wird der Kostenaufwand der Gemeinden und Städte im Kanton Zürich für die 182 Betreibungs- und Gemeindeammann/Stadtammannämter im Jahr 1999, der auf Grund der Auswertung einer entsprechenden Umfrage bei allen Betreibungsämtern errechnet wurde, der Berechnung des Kostenaufwandes der Gemeinden und Städte im Kanton Zürich bzw. des Kantons Zürich für die Betreibungs- und Gemeindeammann/Stadtammannämter bei teilweiser Vergrößerung der Betreuungskreise und Verkleinerung der Anzahl Ämter von 182 auf 72 mit bzw. ohne Kantonalisierung gegenübergestellt, ergibt sich folgendes Ergebnis:

Bei der gegenwärtigen Organisation des Betreuungswesens entstanden den Gemeinden bzw. den Städten im Kanton Zürich im Jahr 1999 für die Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter Kosten von netto Fr. 10 262 800; eine Betreuung kostete durchschnittlich Fr. 36.30. Bei einer Vergrößerung der Betreuungskreise ohne

Kantonalisierung wurden anhand der Zahlen aus dem Jahr 1999 Nettokosten der 72 Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter von insgesamt Fr. 7 924 815 errechnet, was zu durchschnittlichen Kosten von Fr. 28.02 pro Betreibung führt. Dabei wurde von 47 fixbesoldeten Ämtern und von 25 Sportelämtern ausgegangen. Die Höhe der angenommenen Fixbesoldung entspricht den heutigen Verhältnissen. Zu berücksichtigen ist daher, dass einige Gemeinden sehr tiefe Löhne bezahlen. Schliesslich ergeben sich bei einer Vergrößerung der Betreibungskreise mit Kantonalisierung Nettokosten für die Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter von Fr. 9 367 300. Die durchschnittlichen Kosten pro Betreibung betragen demgemäss Fr. 33.10. Die Besoldung der Betreibungsbeamtinnen und -beamten und der weiteren Angestellten wurde nicht anhand der gegenwärtigen Löhne, sondern konkret innerhalb des kantonalen Einreichungsplans festgelegt. Auf Grund dieser Berechnungen erweist sich eine Vergrößerung der Betreibungskreise ohne Kantonalisierung als die kostengünstigste Variante.

4. Wahlfähigkeitszeugnis für Betreibungsbeamtinnen und -beamte und ihre Stellvertretung

4.1 Bereits heute führt der Verband der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich in Zusammenarbeit mit dem Betreibungsinspektorat (und jeweils unterstützt durch finanzielle Beiträge des Obergerichtes) regelmässig Fachbildungskurse und -prüfungen durch. Die Ausbildung umfasst gemäss heutigem Reglement in der Regel fünf Semester. Zum Ausbildungsstoff gehören u. a. Personen-, Familien-, Erb-, Sachen- und Obligationenrecht sowie Schuldbetreibungs- und Konkurs- und Verfahrensrecht. Nach jedem Semester hat die Kandidatin oder der Kandidat eine mündliche Prüfung abzulegen; die Schlussprüfung erfolgt schriftlich und mündlich. Teilnahmeberechtigt sind Gemeindeammänner und Betreibungsbeamtinnen und -beamte des Kantons Zürich und ihre Angestellten. Das Reglement des Verbandes der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich für die Fachbildungskurse und -prüfungen der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich vom 13. September 1994 wird derzeit überarbeitet. Ferner führt das Betreibungsinspektorat Kurse und Veranstaltungen für die Weiterbildung der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamtinnen und -beamten durch (§ 90 der Verordnung über die Gemeindeammann- und Betreibungsämter, LS 281.1). Die Teilnahme an der Aus- und Weiterbildung ist freiwillig.

4.2 Durch die Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses würde gewährleistet, dass sämtliche Amtsinhaberinnen und -inhaber die fachlichen Voraussetzungen zur Führung eines Betreibungsamtes mitbringen. Die Einführung ist aber nur dann sinnvoll, wenn eine Vergrößerung der Betreibungskreise angestrebt wird oder mindestens erwünscht ist, dass das Amt der Betreibungsbeamtin oder des Betreibungsbeamten im Voll- und nicht im Nebenamt ausgeübt wird. Nach der Einführung der Wählbarkeitsvoraussetzung ist nämlich davon auszugehen, dass kleinere Betreibungsämter noch schwieriger zu besetzen und die betreffenden Gemeinden gezwungen sein werden, sich mit anderen Gemeinden in der einen oder anderen Form zusammenzuschliessen. Die Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses setzt eine entsprechende Änderung des EG SchKG voraus. In einer neuen Verordnung wären sodann die näheren Voraussetzungen für die Erteilung der Wahlfähigkeit als Betreibungsbeamtin oder -beamter und die Durchführung der Fachprüfung zu regeln. Ein entsprechender Entwurf der Arbeitsgruppe liegt bereits vor. Danach soll zur Fachprüfung zugelassen werden, wer handlungsfähig und gut beleumundet ist, mindestens zwei Jahre auf einem Betreibungsamt tätig war und sich über den erfolgreichen Besuch von fachspezifischen Kursen ausweisen kann. Die Fachkurse sollen durch das Obergericht in Zusammenarbeit mit dem Verband der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich durchgeführt werden. Sie umfassen im Wesentlichen den oben genannten heutigen Ausbildungsstoff der Fachbildungskurse ergänzt durch Grundwissen im kaufmännischen Bereich. Die in den Fachkursen behandelten Fächer wären auch Prüfungsfächer. Die schriftliche und mündliche Prüfung soll durch eine Prüfungskommission, bestehend aus Mitgliedern des Obergerichts, dem Betreibungsinspektor bzw. der Betreibungsinspektorin und Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamten, abgenommen werden. Dabei könnte die Prüfungskommission Kandidatinnen und Kandidaten mit besonderer Ausbildung und Erfahrung die Prüfung ganz oder teilweise erlassen. Schliesslich wäre eine angemessene Übergangsregelung vorzusehen.

4.3 Wird für die Betreibungsbeamtinnen und -beamten ein Wahlfähigkeitszeugnis eingeführt, soll der Besitz eines Fähigkeitsausweises für ihre Stellvertretung ebenfalls vorausgesetzt werden. Übernimmt die Stellvertretung nämlich die Funktion der Amtsvorsteherin oder des Amtsvorstehers, handelt sie mit den gleichen Wirkungen wie diese oder dieser und trägt die volle Verantwortung für das Amt. Eine angemessene Übergangsregelung wäre selbstverständlich auch hier notwendig.

5. Regelung der (Dienst-)Aufsicht

5.1 Eine Kantonalisierung des Betreuungswesens hätte zur Folge, dass die Betreibungsbeamtinnen und -beamten, ihre Stellvertretung und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – gleich wie die Notarinnen und Notare – dem kantonalen Personalrecht unterstellt würden (§ 18 NotG). Die Aufsicht über die Betreibungsbeamtinnen und -beamten könnte so umfassend durch die Bezirksgerichte ausgeübt werden, sodass die unter Ziffer 2.2 geschilderten Abgrenzungs- und Zuständigkeitsprobleme weitgehend beseitigt wären.

5.2 Bleiben die Betreibungsbeamtinnen und -beamten Angestellte der Gemeinden (Art. 61 KV), so wäre ihre Unterstellung und die Unterstellung der Stellvertretung sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter das kommunale Personalrecht gesetzlich vorzugeben. Würde ferner die Anstellung der Stellvertretung, der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und für den Fall der Abschaffung der Volkswahl allenfalls auch der Betreibungsbeamtinnen und -beamten und die Aufsicht über diese Personen ausdrücklich der Gemeindevorstehererschaft übertragen, würden negative Kompetenzkonflikte beseitigt, und es würden lediglich Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der Aufsicht nach SchKG und der Dienstaufsicht bestehen bleiben. Würden die Betreibungsbeamtinnen und -beamten, die Stellvertretung und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hingegen vollumfänglich der gerichtlichen Aufsicht unterstellt, so würden dadurch, dass die Anstellungs- nicht mit der Dienstaufsichtsbehörde identisch ist, neue Zuständigkeitskonflikte entstehen. Zudem hätte dies die für die Gemeinden unerwünschte Folge, dass sie nur noch für die Kosten der Betreibungsämter aufzukommen hätten.

6. Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten

6.1 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass eine Kantonalisierung des Betreuungswesens nicht zwingend die Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten zur Folge haben müsste. Wie bei den Notarinnen und Notaren könnte die Wahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten analog durch die Stimmberechtigten des Betreibungskreises erfolgen. Auch die Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses müsste nicht zu einer Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten führen.

6.2 Wie der Regierungsrat bereits in seiner Antwort vom 9. Juli 1997 auf die Anfrage betreffend obligatorische Volkswahl von Ämtern der Gemeinde- und Bezirksverwaltungen (KR-Nr. 123/1997) ausgeführt hat, können für die Durchführung von Volkswahlen verschiedene Gründe angeführt werden. Die direkte Volkswahl vermittelt zum einen eine besonders grosse demokratische Legitimation. Sie ist vor allem in überschaubaren Verhältnissen als Voraussetzung für die Ausübung jener hoheitlicher Tätigkeit zu betrachten, die nicht stark rechtlich gebunden ist und deshalb als «politisch» gilt. Ist die hoheitliche Tätigkeit stark rechtlich gebunden wie etwa die Rechtsprechungstätigkeit oder der verwaltungsmässige Gesetzesvollzug, wird man sich auch mit einer indirekten demokratischen Legitimation begnügen können. Neben der demokratischen Legitimation vermittelt die direkte Volkswahl zudem eine besondere Unabhängigkeit gegenüber anderen staatlichen Behörden und Aufsichtsinstanzen. Dabei ist aber nicht zu übersehen, dass dadurch auch eigene Abhängigkeiten hinsichtlich der Nomination und der Unabwägbarkeit einer Volkswahl entstehen können. Allgemein erscheint eine direkte Volkswahl immer dort sachgerecht, wo politische Fragen und die demokratische Legitimation im Vordergrund stehen. Steht dagegen die rechtlich gebundene Vollzugstätigkeit und damit auch eine fachliche Auswahl im Vordergrund, eignet sich eine Volkswahl weniger.

Was hier allgemein über die direkte Volkswahl ausgeführt wurde, gilt im Besonderen auch für die Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten. Die Tätigkeit der Betreibungsbeamtinnen oder -beamten ist durch das SchKG und die Verordnungen rechtlich stark gebunden. Die Betreibungsbeamtinnen und -beamten üben denn auch keine politische Tätigkeit aus. Bei ihrer Tätigkeit spielt vielmehr das Fachwissen eine entscheidende Rolle. Diese fachliche Kompetenz kann durch die Exekutive oder allenfalls die Bezirksgerichte besser beurteilt werden, als dies bei einer Volkswahl möglich ist. Sachliche Gründe für die Beibehaltung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten bestehen mithin keine. Da überdies bei Betreibungsbeamtinnen und -beamten – anders als bei anderen Gemeindebehörden – politischer Wohnsitz in der Gemeinde, in der das Amt ausgeübt wird, und damit Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen nicht erforderlich ist (§ 2 Abs. 3 WahlG), entfällt auch das Argument ihrer Verankerung im Wahlkreis. Für die Abschaffung der Volkswahl der Betreibungsbeamtinnen und -beamten, wie dies im Übrigen auch mit der entsprechenden parlamentarischen Initiative vom 11. Juni 2001 (KR-Nr. 183/2001) verlangt wird, sprechen somit gute Gründe. Für den Fall der Einführung eines Wahlfähigkeitszeugnisses für Betreibungsbeamtinnen und -beamte wäre jedoch denkbar, den Entscheid über die Frage des Wahlorgans (Urnenwahl, Gemeindeversammlung,

Gemeindevorsteherchaft) den Gemeinden zu überlassen (vgl. auch § 38 Abs. 2 lit. d und Abs. 3 des Entwurfes für ein Gesetz über die politischen Rechte vom 11. Juli 2001), wäre doch diesfalls auch bei einer Volkswahl die fachliche Qualifikation der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers gewährleistet.

7. Besoldungssystem (Abschaffung des Sportelsystems)

7.1 Der Bundesrat hat in seinem Entwurf über die Änderung des SchKG die feste Besoldung von Betreibungsbeamtinnen und -beamten vorgeschlagen. Das Sportelsystem sei nicht mehr zeitgemäss. Es bestehe kein Grund, die Betreibungs- und Konkursbeamten besoldungsmässig anders zu behandeln als andere kantonale Beamte. Der Entschädigung eines Beamten entsprechend seinen Amtshandlungen haften überdies etwas Unwürdiges an. Ein Beamter habe die Pflichten zu erfüllen, die sein Amt mit sich bringe. Tue er dies, so verdiene er seinen Lohn unabhängig von der Anzahl der Amtshandlungen, die er vornehme. Das Sportelsystem verleite in diesem Sinne höchstens zu den als «Gebührenschildereien» bekannten Missbräuchen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 8. Mai 1991, BBl 1991 III S. 23 f.). Der Vorschlag der Abschaffung des Sportelsystems von Bundesrechts wegen fand nicht Eingang im Gesetz. Die Besoldung der Betreibungsbeamtinnen und Betreibungsbeamten ist somit weiterhin Sache der Kantone; sie können das Sportelsystem anwenden.

7.2 Heute wird der grösste Teil der zürcherischen Gemeindeammann- und Betreibungsämter im so genannten Sportelsystem geführt. Nur 49 der 182 Ämter kennen die feste Besoldung. Nach dem Sportelsystem bezieht die Betreibungsbeamtin oder der Betreibungsbeamte als Lohn die für jede einzelne Verrichtung in der Gebührenverordnung (GebV SchKG, SR 281.35) festgesetzten Beträge. Zum Teil wird das Sportelsystem dadurch verwässert, indem die Gemeinden die Betreibungsbeamtin oder den Betreibungsbeamten für jede Betreuung – zusätzlich zu den Gebühren gemäss GebV SchKG – mit einem pauschalen Betrag entschädigen, der von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich hoch ist.

Mit dem Bundesrat ist festzuhalten, dass nicht einzusehen ist, weshalb sich die Betreibungsbeamtinnen und -beamten besoldungsmässig von anderen Angestellten der Gemeinde oder des Kantons, z. B. einem Grundbuchverwalter, Handelsregisterführer oder Notar, unterscheiden sollen. Eine Entschädigung durch Sporteln birgt ferner die Gefahr des Missbrauchs. Sie schafft zudem ungleiche Verhältnisse, wenn Mit-

arbeiterinnen und Mitarbeiter in verschiedenen Gemeinden innerhalb des Kantons die gleiche Arbeit verrichten und sehr unterschiedliche Entschädigungen und Sozialleistungen erhalten. Werden grössere Betreibungskreise gebildet und die Betreibungsbeamtinnen und -beamten künftig kantonale Angestellte, erscheint es angezeigt, ihnen eine feste Besoldung auszurichten. Für den Fall, dass die Betreibungskreise vergrössert, die Betreibungsämter aber weiterhin auf Gemeindeebene eingerichtet bleiben, rechtfertigt sich aus den genannten Gründen, ebenfalls eine Festbesoldung einzuführen, auch wenn dies einen Eingriff in die in diesem Bereich ohnehin stark eingeschränkte Gemeindeautonomie bedeutet. Dies umso mehr als die Gemeinden unter dem Gesichtspunkt der sorgfältigen Haushaltsführung zum gleichen Schluss kommen müssten. Gemäss der unter Ziffer 3.3 bereits erwähnten Berechnung des Aufwandes der Gemeinden und Städte im Kanton Zürich im Jahr 1999 betragen die durchschnittlichen Kosten pro Betreibung in Gemeinden oder Städten mit Sportelämtern mehr als Fr. 100, während in Gemeinden oder Städten mit dem System der Festbesoldung der öffentlichen Hand Kosten von lediglich gut Fr. 20 entstanden sind.

8. Weiteres Vorgehen

Wie schon mehrfach festgehalten, funktioniert das Betreibungswesen im Kanton Zürich grundsätzlich gut; dennoch besteht in Teilbereichen ein Handlungs- bzw. Änderungsbedarf. Der Regierungsrat beabsichtigt daher, über die dargelegten Vorschläge eine Vernehmlassung durchzuführen und hernach die Reform konkret umzusetzen. Dabei wird erwogen, die unbestritten scheinende Einführung des Wahlfähigkeitszeugnisses für Betreibungsbeamtinnen und -beamte und ihre Stellvertretung unabhängig vom Vorgehen in den weiteren Punkten insoweit voranzutreiben, dass eine entsprechende Gesetzesänderung mit angemessener Übergangsregelung vor der übernächsten Amtsdauer in Kraft gesetzt werden könnte.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 289/1995 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi