

## **Beschluss des Obergerichts des Kantons Zürich**

*KR-Nr. 14/2026*

Sitzung vom 25. Februar 2026

### **Dringliche Anfrage (Geplante Zusammenlegung der Betreibungs- kreise und mögliche unerwünschte Folgen)**

Kantonsrätin Sibylle Marti, Zürich, Kantonsrat Tobias Weidmann, Hettlingen, und Mitunterzeichnende haben am 12. Januar 2026 folgende dringliche Anfrage an das Obergericht eingereicht:

Gemäss RRB 1132/2025 vom 5. November 2025 werden die Gemeinden aktuell bezüglich einer geplanten Reorganisation der Betreibungsämter im Kanton Zürich angehört. Diese Reorganisation wurde vom Obergericht angestossen.

Die geplante Zusammenlegung von Betreibungskreisen wirft verschiedene Fragen auf. Einerseits birgt der vorgesehene straffe Zeitplan die Gefahr von überhasteten Anpassungen mit nicht intendierten Folgen. Andererseits besteht die mögliche Gefahr, dass die Betreibungsquote (Anzahl der Betreibungen im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungszahl) als Folge der geplanten Ämterzusammenlegungen ansteigen wird. Im Kanton Zürich ist die Betreibungsquote zwischen 2009 und 2024 lediglich von 27.4% auf 28.4% gestiegen. Demgegenüber ist sie im Kanton Bern im selben Zeitraum von 25.4% auf 32.8% angewachsen. Im Kanton Waadt ist ein ähnliches Wachstum zu beobachten. Beide Kantone vollzogen 2010 eine grosse Ämterzusammenlegung der Betreibungsämter.

Vor diesem Hintergrund bitten wir das Obergericht, das die Reorganisation initiiert hat, um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche konkreten fachlichen Kriterien und Überlegungen liegen den beiden vorgeschlagenen Varianten zugrunde? Wer war an der Ausarbeitung der Varianten beteiligt?
2. Ende 2025 werden erstmals schweizweit statistische Zahlen zum quantitativen Vergleich des Betreibungswesens vorliegen. Weshalb wurde mit der Erarbeitung der Varianten sowie der Diskussion über die Ämterzusammenlegungen nicht bis zum Vorliegen dieser Zahlen gewartet?
3. Hat das Obergericht vor der Erarbeitung der vorliegenden Varianten, basierend auf der letzten umfassenden Anpassung der Betreibungskreise im Jahr 2010, einen Evaluationsbericht über die organisatorischen, finanziellen und personellen Auswirkungen erstellt? Falls nein, wieso nicht?

4. Unter Fachleuten herrscht ein Konsens, dass eine professionelle, persönliche Betreuung für eine wirkungsvolle Arbeit der Betreibungsämter eine wichtige Voraussetzung darstellt. Wie stellt sich das Obergericht zur Einschätzung, dass anonymere Verhältnisse sich allenfalls negativ auf das Betreibungswesen auswirken und die Zahlen der Betreibungsverfahren in die Höhe treiben könnten?
5. Wie beurteilt das Obergericht die mögliche Gefahr, dass die Betreibungsquote im Kanton Zürich nach einer Reduktion der Betreibungskreise ansteigen könnte, analog zu den genannten Kantonen Bern und Waadt, die vor einigen Jahren grosse Ämterzusammenlegungen vollzogen?
6. Um sicherzustellen, dass alle Betreibungsämter bezüglich Personal, Organisation und Finanzen adäquat aufgestellt sind, wären auch regulatorische Vorgaben denkbar. Hat das Obergericht statt einer Kreiszusammenlegung alternative Möglichkeiten zur Erreichung der gesetzten Ziele geprüft?
7. Gemäss Begründung dient das Vorhaben zur «Gewährleistung einer fachlich hochstehenden, fach- und termingerechten zwangsrechtlichen Vollstreckungstätigkeit». Wäre dieses Ziel möglicherweise nicht effizienter und ressourcenschonender zu erreichen, wenn statt einem aufwendigen Zusammenlegungsverfahren der Stellenetat im obergerichtlichen Betreibungsinspektorat etwas erhöht würde?

Das Obergericht beschliesst:

I. Die Anfrage Sibylle Marti, Zürich, Tobias Weidmann, Hettlingen, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

### **Vorbemerkung**

Das Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren wird durch das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs geregelt (SchKG; SR 281.1). Das Gesetz verpflichtet die Kantone zur Bildung von Betreibungskreisen mit je einem Betreibungsamt. Die Kantone bestimmen die Zahl und Grösse dieser Kreise. Gemäss § 1 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (EG SchKG; LS 281) legt der Regierungsrat die Betreibungskreise fest.

Mit einer umfassenden, im Jahre, 2010 umgesetzten Reorganisation des Betreibungswesens (vgl. hierzu RRB Nr. 2046/2008) wurde die Anzahl der Betreibungskreise reduziert, das Sportelsystem abgeschafft und Wahlfähigkeitsausweise eingeführt. Weiter wurde auch die Aufsicht neu geregelt. Das Betreibungswesen blieb auch nach der Reorganisation eine kommunale Aufgabe. Die Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadt-

ammannämter wirken als Teil der kantonalen Rechtspflege und sind in organisatorischer und personeller Hinsicht in ihre jeweilige Sitzgemeinde eingegliedert. In fachlicher Hinsicht sind sie der Aufsicht der Bezirksgerichte (untere Aufsichtsbehörde) und des Obergerichtes (obere Aufsichtsbehörde) unterstellt, vgl. §§ 6 und 17 EG SchKG. Das Obergericht hat hierfür im Sinne des § 80 Abs. 2 des Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG; LS 211.1) ein Betreibungsinspektorat geschaffen.

Der Regierungsrat orientierte sich anlässlich der letzten Reorganisation 2010 am Grundsatz, dass Einheiten mit mindestens drei bis fünf Angestellten und mindestens 3000 Betreibungen pro Jahr gebildet werden sollen. Der Regierungsrat legte ausserdem fest, dass fünf Jahre nach der Reorganisation Betreibungskreise mit weniger als 3000 Betreibungen überprüft werden sollen. Eine solche Überprüfung fand bis dato nicht statt.

Mit Schreiben vom 11. April 2024 wandte sich das Obergericht an den Regierungsrat und ersuchte darum, basierend auf dem RRB Nr. 2046/2008 i. S. Reorganisation des Betreibungswesens; Festsetzung der Betreibungskreise, Ziffer VI., die Betreibungskreise hinsichtlich ihrer Grösse zu überprüfen. Das dem Obergericht angegliederte Betreibungsinspektorat habe im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit festgestellt, dass für die Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden, fach- und termingerechten zwangsrechtlichen Vollstreckungstätigkeit eine Reduktion der Anzahl Betreibungskreise angebracht sei. Der Regierungsrat erachtete die Einschätzung des Obergerichtes bzw. des Betreibungsinspektorates für nachvollziehbar. In der Folge wurde das Obergericht bzw. das Betreibungsinspektorat durch die Direktion der Justiz und des Innern (JI) um Ausarbeitung von verschiedenen Varianten ersucht. Gemäss RRB Nr. 1132/2025 vom 5. November 2025 werden die Gemeinden aktuell dazu angehört.

Vor diesem Hintergrund wurde das Obergericht des Kantons Zürich im Rahmen einer dringlichen Anfrage aus dem Kantonsrat vom 12. Januar 2026 um Beantwortung der nachstehenden Fragen gebeten:

Zu Frage 1:

16 Jahre nach der Reorganisation 2010 präsentieren sich die Herausforderungen im Vollstreckungswesen divers und anspruchsvoller denn je. Dies zeigt sich u. a. auch in dem seit längerer Zeit herrschenden Fachkräftemangel. Mit grösseren Amtskreisen können u. a. die amtsinterne und personelle Flexibilität (Stellvertretung/Krankheit/Ferien) und die Attraktivität der Arbeitsmodelle erhöht werden.

Vorgängig zur Ausarbeitung der vorliegenden Grundlagen (Varianten I und II) verständigten sich das Obergericht, das Betreibungsinspektorat sowie die JI auf zwei grundsätzliche Vorgaben, nämlich Mindestgrössen in Bezug auf die Betreibungszahlen sowie das Vermeiden bezirksübergreifender Kreise.

Basierend auf diesen Vorgaben ersuchte die JI das Obergericht um Ausarbeitung von Vorschlägen bzw. mehreren konkreten Varianten. Seitens des Obergerichtes wurde das Betreibungsinspektorat damit beauftragt. Dabei ging es in erster Linie darum, gestützt auf fachliche und aufsichtsrechtliche Überlegungen und mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen eine Diskussionsgrundlage für neue Kreise zu schaffen, die es den Betreibungsämtern erlauben, ihre Aufgaben in fachlicher und betriebswirtschaftlicher Hinsicht auch in Zukunft optimal erfüllen zu können. Auf die Berücksichtigung weiterer spezifischer regionaler, struktureller, realpolitischer und organisatorischer Vorgaben und Grundlagen wurde verzichtet.

Zu Frage 2:

Bis zum Statistikjahr 2024 standen schweizweit bereits die Zahlen für Zahlungsbefehle, Pfändungsvollzüge und Verwertungen zur Verfügung. Im September 2023 erliess das Bundesamt für Justiz, Dienststelle Oberaufsicht für Schuldbetreibung und Konkurs, die neue schweizweit geltende Weisung Nr. 10 betreffend die einheitliche Erhebung von Betreibungszahlen. Die Inkraftsetzung erfolgte per 1. Januar 2025. Die erweiterten Statistikzahlen 2025 werden erst ab Frühjahr/Sommer 2026 zur Verfügung stehen. Die mit der Weisung Nr. 10 zusätzlich zu den bisherigen Zahlen erhobenen Werte liefern unseres Erachtens keinen konkreten Mehrwert in Bezug auf die Frage optimaler Kreisgrössen (siehe hierzu auch die Antwort zu Frage 5).

Mit Schreiben vom 13. Mai 2025 legte Regierungsrätin Jacqueline Fehr die Vorgehensweise der «Kreisüberprüfung» fest. In einem Memo vom 13. Mai 2025 betreffend «Geplantes Vorgehen» wurde seitens der JI überdies ein ungefährender Zeitplan präsentiert. Gestützt auf das erwähnte Memo reichte das Obergericht des Kantons Zürich mit Schreiben vom 14. Juli 2025 an die JI zuhanden Regierungsrätin Jacqueline Fehr entsprechende Vorschläge bzw. mehrere Varianten samt Argumentarium und Beilagen ein. Darin enthalten war neben den im RRB Nr. 1132/2025 präsentierten Varianten I und II auch für beide Varianten die Kantonalisierung des zürcherischen Betreibungswesens (siehe hierzu auch die Antwort zu Frage 6). Ein Abwarten bis im Frühjahr/Sommer 2026, bis erstmals schweizweit statistische Zahlen gemäss der Weisung Nr. 10 vorliegen, stand aus genannten Gründen nicht zur Diskussion.

Zu Frage 3:

Die Anregung zur Kreisüberprüfung erfolgte aufgrund eigener Wahrnehmungen der Fachaufsicht (Betreibungsinspektorat). Handlungsbedarf wurde dabei u. a. in Bezug auf die folgenden Themen festgestellt:

- Fachkräftemangel;
- Ausbildung von Lernenden (tiefe Zahl von Ausbildungsbetrieben und Auszubildenden);
- Amtsinterne und personelle Flexibilität (Stellvertretung/Krankheit/Ferien);
- Attraktivität der Arbeitsmodelle (Arbeitsbereiche/Teilzeit);
- Allgemeiner Professionalisierungsbedarf (Bedarf nach Spezialisierung);
- Umsetzung der rechtlich verpflichtenden Digitalisierungsprojekte;
- Zukünftige Herausforderungen (bspw. Kadenz der Gesetzesänderungen).

Der Regierungsrat erachtete die Einschätzung des Obergerichtes bzw. Betreibungsinspektorates für nachvollziehbar (RRB Nr. 1132/2025). Die Ausarbeitung eines Evaluationsberichts hätte durch den Regierungsrat angestossen werden müssen und die diesem zugrunde liegenden Zahlen/Parameter wären unter Einbezug der jeweiligen Sitzgemeinden zu erheben gewesen. Ein solches Vorgehen hätte eine umfassende Einbindung der Sitzgemeinden im Rahmen eines partizipativen Prozesses vorausgesetzt, wurde aber seitens JI nicht vorgesehen.

Zu Frage 4:

Die fachlichen Aufgaben der Betreibungs- und Gemeindeammann-/Stadtammannämter des Kantons Zürich sind anspruchsvoll und erfordern in gewissen Fällen eine bestimmte Nähe zur Kundschaft. Anonyme Verhältnisse können sich daher allenfalls negativ auf die Arbeit auswirken. Auch bei grösseren Betreibungskreisen ist jedoch eine professionelle, persönliche Betreuung der Kundschaft und somit eine wirkungsvolle Umsetzung von Vollstreckungsrecht möglich. Die organisatorischen und personellen Voraussetzungen dafür sind gegenwärtig durch die zuständigen Sitzgemeinden zu erbringen. Bereits heute bestehen flächen- und zahlenmässig grosse Betreibungskreise, welche die anspruchsvolle vollstreckungsrechtliche Arbeit professionell und in hoher Qualität erledigen (bspw. Betreibungsamt Andelfingen und Betreibungsamt Winterthur-Stadt). Mit Blick auf die anhaltenden Digitalisierungsprozesse ist auch im Vollstreckungsrecht in Zukunft von einer tendenziellen Abnahme der Anzahl direkter resp. persönlicher Kundenkontakte auszugehen.

Inwiefern grössere Betreuungskreise bei gleichzeitiger adäquater Zurverfügungstellung der benötigten Ressourcen grundsätzlich eine Anonymisierung bzw. die Erhöhung der Anzahl der Betreibungsverfahren zur Folge haben soll, erschliesst sich dem Obergericht nicht (siehe zum Ganzen auch die Antwort zu Frage 5).

Zu Frage 5:

Die sogenannte Betreibungsquote stellt – unabhängig organisatorischer Zuständigkeiten für das jeweilige Gebiet – das Verhältnis von Anzahl Betreibungen (Zahlungsbefehle) zur Wohnbevölkerung dar. Eine nicht kongruente Entwicklung der jeweiligen Parameter führt damit zwangsläufig zu einer Zu- oder Abnahme der Betreibungsquote. Betrachtet man die Betreibungsquoten der Kantone Zürich, Bern und Waadt genauer, kann festgestellt werden, dass im Zeitraum zwischen 2009 und 2024 in den Kantonen Bern und Waadt die Betreibungszahlen um 42% bzw. um 55% zugenommen haben, die Wohnbevölkerung hingegen nur um 10% bzw. 21% gestiegen ist. Logische Konsequenz daraus ist eine höhere Betreibungsquote.

Die Anzahl eingeleiteter Betreibungsverfahren einer Region oder eines Kantons hängt nicht von der Zuständigkeit eines oder mehrerer Betreibungsämter oder der Grösse eines Betreuungskreises ab, sondern vielmehr von bestehenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, demografischen und geopolitischen Verhältnissen und/oder Veränderungen.

Im Kanton Zürich präsentieren sich die Zahlen (Betreibungen/Wohnbevölkerung/Betreibungsquote) in den Jahren 2009 und 2024 wie folgt:

Jahr	Betreibungszahlen	Wohnbevölkerung	Betreibungsquote
2009	370 114	1 344 866	27,5%
2024	460 438	1 615 112	28,5%

Vor der Reorganisation der Betreuungskreise im Jahr 2010 bestanden im Kanton Zürich 171 Betreuungskreise. Heute bestehen im Kanton Zürich 56 Betreuungskreise. Eine Zu- oder Abnahme der Betreibungsquote lässt sich offensichtlich nicht auf die Zusammenlegung von Betreuungskreisen beziehungsweise auf die geringere Anzahl an Betreibungsämtern zurückführen.

Der guten Ordnung halber weisen wir darauf hin, dass weder die vom Regierungsrat vorgeschlagene Variante I noch die Variante II «Berner Verhältnisse» (Betreibungsämter mit bis zu 100 000 Verfahren jährlich) vorsehen.

Zu Frage 6:

Das Obergericht des Kantons Zürich hat in seinen Varianten betreffend neue Betreuungskreise u. a. darum ersucht, dass auch die Frage der Kantonalisierung des zürcherischen Betreibungswesens thematisiert

wird. Eine interne Umfrage des Berufsverbandes der Gemeindeammänner und Betreibungsbeamten des Kantons Zürich (VGBZ) bei seinen Mitgliedern aus dem Jahr 2021 ergab, dass eine deutliche Mehrheit der Amtsleitungen eine Kantonalisierung begrüssen würde.

Neue regulatorische Vorgaben würden eine Kantonalisierung des Betreibungswesens analog des Notariatswesens (Konkursämter) voraussetzen mit den folgenden Vorteilen im Verhältnis zum Status quo:

- Duale Aufsicht (fachlich: Gerichte bzw. Betreibungsinspektorat/organisatorisch und personell: Gemeindevorstand) wird obsolet;
- Unterschiedliche Unterstellungen und organisatorische Zuständigkeiten innerhalb der Gemeindeverwaltung fallen weg;
- Unterschiedliche Lohnstrukturen fallen weg;
- Fluktuation aufgrund unterschiedlicher Löhne reduziert sich;
- Einheitliche und zentrale Ausbildung von Lernenden/Mitarbeitenden;
- Ausarbeitung, Anpassungen und Genehmigungen von Anschlussverträgen fallen weg;
- Anstellungsverhältnisse können einheitlich gehandhabt werden (zentrale Anstellungsbehörde mit fachlicher Kompetenz);
- Einheitlichkeit in Bezug auf die Fachapplikation/Software sowie Hardware (Performance);
- Einheitlichkeit in Bezug auf die Organisation (Öffnungszeiten/Erreichbarkeit/Online-Auftritt/Stellvertretungen/Sicherheit der Mitarbeitenden);
- Einheitliche Corporate Identity (CI);
- Einheitliche Regelung der Anforderungen an Büroräumlichkeiten (Grösse/Sicherheit/Separatschalter usw.);
- Einheitlicher Auftritt gegenüber der Fachaufsicht des Bundes (BJ) auch in Bezug auf eSchKG.

Aufgrund der heutigen eingeschränkten Möglichkeiten des Betreibungsinspektorates (siehe dazu die Antwort zu Frage 7) sind regulatorische Vorgaben, die einen wirksamen Beitrag zur Professionalisierung und Bewältigung der bestehenden Herausforderungen (Fachkräftemangel, Attraktivität der Arbeitsmodelle, Umsetzung der rechtlich verpflichtenden Digitalisierungsprojekte und Gesetzesanpassungen usw.) leisten könnten, nicht ersichtlich bzw. nicht möglich.

Zu Frage 7:

Die Aufgaben des Betreibungsinspektorates sind u. a. in § 26 der Verordnung über die Organisation des Obergerichts (LS 212.51; OrgVO) definiert. Dazu gehören die unmittelbare Aufsicht über die Betreibungs- und Gemeindeammännerämter, insbesondere durch regelmässige Vorname von Inspektionen, die Organisation der Amtsübergaben, die Vorname von fachlichen Hilfeleistungen in der Erledigung von Amtsge-

schäften, die Erteilung von Auskünften an Beamte und Amtsstellen. Das Betriebsinspektorat führt überdies Weiterbildungsveranstaltungen durch. Es kann den Ämtern im Zusammenhang mit Inspektionen, Amtsübergaben und Hilfeleistungen verbindliche Weisungen, auch über die Rechtsanwendung, in Form von Mitteilungsblättern, Rundschreiben und Mustersammlungen erteilen. Die jeweiligen Sitzgemeinden sind dagegen gemäss § 6 Abs. 1 EG SchKG zuständig für organisatorische und personelle Belange (bspw. Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten und übriger Infrastruktur, Anstellungsbedingungen von Mitarbeitenden, Sicherheitskultur), soweit die Aufsicht nicht in die Zuständigkeit der gerichtlichen Aufsichtsbehörden fällt (vgl. hierzu § 17 EG SchKG).

Die Möglichkeiten des Betriebsinspektorates sind also begrenzt: Die Aufsichtsbehörden und die Gemeindevorstände informieren sich im Sinne von § 6 Abs. 3 EG SchKG gegenseitig über Wahrnehmungen bzw. Feststellungen/Missstände. Ausserdem besteht für die Fachaufsicht die Möglichkeit des Hinweises auf Art. 5 SchKG (Staatshaftung). Im Gegensatz zum Notariatsinspektorat (vgl. § 25 OrgVO) ist das Betriebsinspektorat nicht zur Vornahme von Verwaltungsgeschäften ermächtigt, weil die Betriebsämter personell und organisatorisch den jeweiligen Sitzgemeinden unterstehen. Das Betriebsinspektorat ist dem Obergericht angegliedert und damit dem Kanton unterstellt. Im Gegensatz zum Konkurswesen ist für das Betriebswesen bspw. auch der Aufbau einer kantonalen Mobilen Equipe (Springerpool) ausgeschlossen. Die bestehenden personellen und organisatorischen Herausforderungen auf den Betriebsämtern lassen sich gemäss derzeitiger Ausgangslage nicht durch eine Erhöhung des Stellenetats bei der Fachaufsicht (Betriebsinspektorat) lösen (siehe hierzu auch die Antwort zu Frage 6).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates sowie an das Obergericht.

Im Namen des Obergerichts

Die Präsidentin:	Der Generalsekretär-Stv.:
lic. iur. Flurina Schorta	lic. iur. Thomas Vogel